



***LAS ALAS DE LEO***  
***LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SIGLO XX***  
***PEDRO PRIETO MARTÍN***



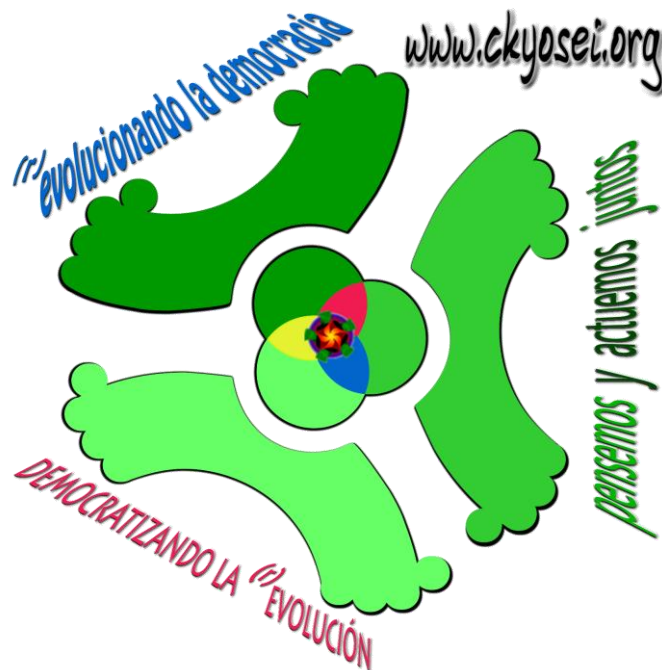




# Las alas de Leo

## La participación ciudadana del siglo XX

Pedro Prieto Martín



Asociación Ciudades Kyosei

**Autor del estudio: Asociación Ciudades Kyosei - Pedro Prieto Martín**

Deseo agradecerle a Mainer Iriarte todo su apoyo, que fue vital durante el proceso de escritura del libro. Y culpo a Juan Carlos González, mi esforzadísimo y vocacional profesor de literatura, de arar en mí las primeras líneas de auténtica escritura. Muchas, muchas gracias a cuantos desinteresadamente revisasteis el texto y contribuisteis a mejorarlo con vuestros comentarios. Finalmente, mi eterna gratitud a todos y todas las participantes en las investigaciones de campo desarrolladas en Fortaleza (Brasil) y en Sololá (Guatemala), ya que fueron su empeño, su humanidad y su coraje los que en último término me enseñaron y me motivaron a escribir este texto.

© Autor: Pedro Prieto Martín, 2010, v.2.25-es

La imagen de la portada está inspirada en la ilustración del cuento "*The Emperor's New Clothes*" realizada por Edmund Dulac en 1911.

ISBN: 978-84-614-9140-7

Son bienvenidos cualquier tipo de comentarios y críticas, así como propuestas de traducción del texto a otros idiomas.

Si desea reseñar o citar este documento, utilice por favor la siguiente signatura:

PRIETO-MARTÍN, P. (2010) *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*, Asociación Ciudades Kyosei, [<http://www.ckyosei.org/docs/LasAlasDeLeo.pdf>]



Este libro se distribuye con una licencia de Creative Commons "Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España". Eres libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, con los siguientes requisitos:

- Debes reconocer su autoría.
- No la puedes utilizar para fines comerciales o de lucro.
- No puedes generar una obra derivada a partir de ésta.

Para más información sobre esta licencia visite la siguiente dirección de Internet: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>>

*"Lo que la oruga llama fin del mundo  
el sabio llama mariposa"*

*(Richard Bach)*

*"Si quieres construir un barco, no convoques a la gente para recoger maderas, y no les  
asignes tareas y trabajo. Enséñales, en cambio, a anhelar la vasta y libre inmensidad del  
océano"*

*(Antoine de Saint-Exupéry)*

*"Jamaica o muerte. [Con]Venceremos"*

*(Javier Ortiz)*

*A Javier Ortiz,  
librepensador incombustible y maestro de todos nuestro  
en irreverencia, honestidad y celo  
al servicio de la más universal de las fratrías*



# Índice

<b>RESUMEN .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I LA DEMOCRACIA MARCHITA.....</b>	<b>7</b>
1. El viejo traje de la democracia.....	7
2. Instituciones democráticas y actores políticos .....	9
2.1 Introducción al institucionalismo.....	10
2.1.1 Las élites y las instituciones sombrías.....	11
2.1.2 Mecanismos de evolución institucional.....	12
2.2 El lado oscuro de la influencia.....	14
2.2.1 Mecanismos electorales y distorsión democrática .....	17
2.2.2 Política representativa y esquizofrenia “doblepensante” .....	20
3. El nudo gordiano de la democracia local .....	22
3.1 El laberinto de lo local .....	23
3.2 Gobernanza local y desarrollo democrático .....	30
<b>CAPÍTULO II PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SIGLO XX.....</b>	<b>33</b>
1. La participación ciudadana.....	33
2. Herramientas y métodos participativos .....	35
3. Procesos participativos especiales.....	38
4. Escaleras, espectros y sepulcros participativos.....	41
5. El porqué de la participación .....	44
5.1 Mecanismos democráticos de toma de decisiones.....	45
5.2 Características y efectos de la deliberación.....	48
6. Problemas y barreras de la participación .....	50
6.1 La sociedad “aparticipativa” .....	50
6.2 El círculo vicioso de la participación .....	51
<b>CAPÍTULO III RELATOS DE PARTICIPACIÓN EN EL SIGLO XX: LA ODISEA DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN BRASIL.....</b>	<b>55</b>
1. Historia de dos ciudades .....	56
1.1 La forja de un PP: poder y política en el reino de los ismos .....	58
1.2 Una campaña especial.....	64
1.3 Estructura básica del PP de Fortaleza .....	66
2. El presupuesto deliberativo .....	68
3. El presupuesto manipulativo .....	71
3.1 Miscelánea de dificultades y deslices del naciente PP .....	73
3.1.1 Ejemplos de dificultades provenientes del entorno que impidieron un desarrollo ideal del PP .....	74
3.1.2 Ejemplos de deslices conceptuales .....	75
3.1.3 Ejemplos de deslices en el diseño.....	76



3.1.4 Ejemplos de deslices en la ejecución .....	77
4. El presupuesto instrumental .....	78
5. El presupuesto ceniciente.....	83
6. Un balance provisional sobre la fortaleza participativa .....	86

<b>EPÍLOGO LAS ALAS DE LEO .....</b>	<b>91</b>
--------------------------------------	-----------

<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>95</b>
-------------------------	-----------

# Resumen

En un momento en el que, con la incipiente irrupción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en los procesos políticos y democráticos, se abren nuevas posibilidades de participación ciudadana –que tanto las administraciones como la ciudadanía podrán y deberán aprovechar– el presente trabajo pretende hacer un balance de la participación ciudadana tal como ha sido conocida hasta ahora. Nuestro deseo es que, partiendo de un conocimiento profundo de las características, potenciales y contradicciones inherentes a la participación ciudadana, se disponga de un mejor criterio para orientar la experimentación con los nuevos canales participativos, propios del siglo XXI.

Para cumplir este objetivo, el texto se estructura en tres capítulos.

En el primero, titulado *“La democracia marchita”*, se reflexiona sobre la grave crisis de legitimidad que padecen nuestros sistemas democráticos, prestando una especial atención al ámbito local como espacio privilegiado de innovación democrática en el que se están fraguando las posibles soluciones para la crisis. Los desafíos concretos que los municipios enfrentan están favoreciendo en ellos un tránsito desde los tradicionales modelos de “gobierno burocrático” hacia nuevas formas de “gobernanza democrática”, en las que el gobierno y las administraciones públicas ocupan un papel mediador y catalizador de las relaciones entre los diversos actores sociales. En este sentido, puede hablarse del surgimiento de una nueva forma de “democracia colaborativa” donde, por medio de la apertura de los procesos políticos a la interacción estrecha y continuada entre los políticos, las administraciones, la ciudadanía y el tejido productivo, se logran crear nuevas formas de “poder compartido” que permiten enfrentar los crecientes desafíos sociales por medio de estrategias de colaboración simbiótica.

A partir de esas nociones, el segundo capítulo pasa a analizar, ya en profundidad, la participación ciudadana tal y como se la ha conocido a lo largo del siglo XX, explorando sus características más notables, sus modalidades, sus efectos, sus herramientas y las problemáticas que lleva asociadas. Se estudiará con especial cuidado el componente deliberativo de la participación ciudadana, vinculándolo con otros mecanismos de toma de decisiones utilizados en el marco de los sistemas democráticos y mostrando su singular poder transformador. Analizando el que denominamos *“círculo vicioso de la participación”* se mostrará el porqué de que la mayoría de las experiencias de participación administrativa desarrolladas hasta ahora apenas hayan funcionado.

El tercer capítulo se titula *“Relatos de participación: la odisea de los Presupuestos Participativos (PP) Brasileños”*. En él se lleva a cabo un análisis empírico y crítico de la experiencia de PP de la ciudad de Fortaleza, identificando y relacionando sus tres dimensiones más importantes: la deliberativa, la manipulativa y la instrumental. Por medio del escrutinio de los *“claroscuros”* de los PP brasileños se pondrá de manifiesto cómo la participación exhibe una naturaleza contradictoria y dialógica incluso en sus experimentos más exitosos y avanzados.

Caracterizaremos así, pictóricamente, a la participación ciudadana como un barco que fue botado a la mar con errores de materiales, de diseño y de fabricación, con el resultado de que constantemente se le abren vías de agua en algunas de sus estancias vitales. Un barco que, no obstante, navega camino de la mítica isla de Jamáitaca, allá en el horizonte, mientras se repara a sí mismo y, en el proceso, hace avanzar consigo a nuestras sociedades y sistemas políticos, manteniendo vivos nuestros sueños de sociedades más justas y más humanas.

[Están disponibles en: <http://www.ckyosei.org>

*otros materiales didácticos, incluyendo vídeos, artículos y presentaciones, que continúan con este trabajo y analizan en qué consiste la 'Participación Ciudadana del Siglo XXI']*

# Introducción

El texto que tienes ante tus ojos forma parte de un ambicioso proyecto desarrollado por la *Asociación Ciudades Kyosei*, una entidad sin ánimo de lucro y comprometida con el fortalecimiento de la participación ciudadana democrática en el ámbito municipal y regional. Nos hemos marcado como objetivo impulsar la creación de un *Sistema Virtual de Participación Ciudadana Municipal* basado en tecnologías y conceptos Web2.0, que sea capaz de acompañar, potenciar y dinamizar todas las iniciativas de participación cívica de una ciudad y que pueda ser utilizado tanto en países desarrollados como en países emergentes. Una participación ciudadana que es entendida como unas dinámicas de intensa colaboración entre los actores que conforman el ámbito público local con el objetivo de promover el desarrollo integral de la ciudad.

El sistema no estará únicamente al servicio de las autoridades municipales, sino también al de cualquier institución o colectivo que requiera de la participación de los ciudadanos en alguna de sus actividades. Potenciales usuarios del sistema incluyen, por tanto, a los gobiernos y órganos legislativos municipales, los partidos políticos, cargos electos, sindicatos, medios de comunicación, universidades, escuelas, asociaciones cívicas, iniciativas ciudadanas y los propios ciudadanos “de a pie”. Partimos así de una visión no ‘confrontativa’ de la participación ciudadana, ya que somos todos y todas los que, si nos disponemos a colaborar unos con otros, podremos beneficiarnos de los nuevos potenciales participativos que ofrecen Internet y las redes sociales.

Lo que en definitiva éstos fomentan es la capacidad autónoma de la ciudadanía, las autoridades y la administración pública para demandar una colaboración más intensa y verdadera, en pro de la consecución del bien común. Así es que, colaborando entre todos, haremos viables las nuevas oportunidades, las nuevas formas de ‘poder colaborativo’ desde las que sabremos afrontar los desafíos sociales que nuestras ciudades enfrenta.

Debido a su vocación de afectar una realidad social tan compleja como es la institucionalidad política y democrática de nuestras ciudades, no basta con que el sistema proporcione herramientas meramente tecnológicas: éstas deberán estar plenamente integradas con la realidad y los procesos sociales de los entornos en que operarán, y por tanto contemplar integralmente los aspectos metodológicos, procedimentales e institucionales propios de estos ámbitos.

A diferencia de lo que ocurre en otro tipo de proyectos de Software más técnicos, en este caso no basta con reunir a un grupo de informáticos “*frikis*” para que lo construyan: se hace necesario llevar a cabo un *proceso de diseño participativo*, en el que desde un primer momento tomen ya parte *representantes de todos los colectivos e instituciones que potencialmente usarán o se verán afectados por el sistema*, para que cada uno de ellos aporte la experiencia y el conocimiento que atesoran sobre las capacidades disponibles, las necesidades y problemáticas existentes y sobre las mejores formas de encararlas. Crear así una “comunidad diversa” que se implique en la creación del sistema y el diseño de los procedimientos que acompañarán su uso.

Nuestra intención es, por tanto, congrega a personas provenientes de todo el ámbito iberoamericano para que se impliquen inicialmente en la discusión y el diseño del sistema, y si lo desean también más adelante en las subsiguientes fases de construcción, prueba, utilización y en su continua mejora.

En el marco de este insólito *proceso de diseño colaborativo*, la finalidad de este texto, junto con el resto de materiales divulgativos que la asociación irá creando (*artículos, ponencias, vídeos y presentaciones*), es doble.

Por un lado, y dado que el conocimiento sobre esta temática es por lo general muy deficitario, pretendemos facilitar que los potenciales contribuyentes puedan hacerse una idea concreta de en qué consisten estas nuevas herramientas y tendencias participativas, y de cómo van a afectarles en el desempeño de sus funciones.

- Así, deseamos poder mostrar a los **políticos** y cargos electos cómo, de aquí a unos años, van a contar con una serie de potentes herramientas que les van a permitir desempeñar su labor con unos niveles insólitos de comunicación, diálogo y colaboración con los ciudadanos y sus colectivos. Han de saber, al mismo tiempo, que esas mismas herramientas servirán para que la ciudadanía y los medios de comunicación presionen para que su papel evolucione, desde el de un gestor distante e intocable al de un facilitador cercano y comunicativo. Los “buenos políticos” no deberían temer estos cambios, sino más bien al contrario: aquellos cargos electos que estén deseosos de escuchar y dialogar con la ciudadanía durante todo su mandato van a ver potenciada su capacidad de acción, y es de esperar que en las elecciones se vean premiados con votos. Aquellos otros políticos cuyo fuerte sea el de dar discursos y hacer promesas vanas, verán poco a poco menguar el apoyo de los electores. Los nuevos políticos serán así aquellos que entiendan que una vez han sido elegidos, no tienen sólo que trabajar PARA sus conciudadanos, sino también CON sus conciudadanos.
- A los **funcionarios** y a los oficiales de la administración pública deseamos mostrarles que no sólo su propio desempeño profesional, sino también su propia autoestima y su satisfacción personal pueden verse mejorados si, por medio de la incorporación de la Participación Ciudadana en cada una de sus labores, pasan a convertirse de verdad en “servidores públicos”. Nos gustaría acompañarles en ese tránsito, anticipándoles algunos de los desafíos estructurales que enfrentarán y explicándoles cómo convertirse en agentes de cambio, para así favorecer que la administración pública pase a considerar a los ciudadanos no sólo como sus patrones y clientes, sino también como sus más valiosos socios y colaboradores.
- A los **ciudadanos y ciudadanas** querríamos hacerles comprender el tremendo poder que tienen cuando tienen la razón, si es que consiguen colaborar unos con otros para hacerla valer. Si logramos ir contagiándonos poco a poco ese tremendo “*placer*” que provoca el “*cuidar juntos de lo público*” buscando mejorar nuestro entorno compartido, bien podría ocurrir que sintamos cada vez más como superfluas muchas de esas necesidades consumistas que nos dominan ahora y que, en la mayoría de los casos, no nos hacen felices. Al fin y al cabo, somos los ciudadanos los últimos responsables de que las culturas cívicas y políticas de nuestra ciudad sean saludables. Son nuestra implicación personal y nuestra contribución en aquellos temas que a cada uno nos atraen y preocupan las que construyen el espíritu cívico de la ciudad. Con los cambios tecnológicos y las nuevas herramientas de software cívico, el tiempo y la energía requeridos para implicarse cívicamente seguirán siendo un obstáculo, pero no serán ya algo insalvable. Nos va a resultar mucho más fácil mantenernos informados,

encontrar a otros ciudadanos y colectivos que compartan nuestros intereses y preocupaciones, colaborar con ellos y, desde esa acción coordinada, demandar de las autoridades públicas una actuación eficaz. Ciertamente es que muchos de los políticos actuales padecen de sordera y parecen requerir de un “audífono” para escucharnos; pero si coordinamos y amplificamos nuestras demandas los ciudadanos podremos ahora de hacernos oír.

- A la **comunidad escolar** queremos sugerirle cómo las escuelas podrían instituirse como el espacio de aprendizaje cívico por excelencia, por medio de la aplicación de la participación en la gestión de todos sus asuntos internos y su integración como un eje transversal de la educación proporcionada a los estudiantes. Haciendo uso de herramientas y metodologías participativas, trabajando mano a mano para afrontar cualquier problemática que la escuela enfrente... los educadores, los alumnos y los padres convertirán poco a poco las escuelas en auténticos centros de aprendizaje y promoción de la implicación cívica y de mayores niveles de conciencia ciudadana.
- Y a la **democracia**, finalmente, intentaremos mostrarle cómo, después de tantos siglos de estar secuestrada por los sempiternos mecanismos del poder, puede ponerse al fin más claramente al servicio de sus ciudadanos. Apoyándose en la participación ciudadana la democracia puede convertirse en el mejor mecanismo para estimular una mejora continua de nuestras sociedades. Esta mejora decidida y continuada de nuestros mecanismos democráticos es la que permitirá que puedan de verdad desarrollarse la libertad, la igualdad, la fraternidad y el derecho a una vida digna para todos los seres humanos del planeta.

Este texto pretende pertrecharnos a todos con un conocimiento preliminar esencial y cargarnos con una perspectiva “positiva” y crítica que nos haga percibir en todos los cambios que se avecinan no sólo una amenaza sino también una gran oportunidad.

Es un gran desafío el que hemos afrontado, de intentar crear unos materiales que se caractericen por su enfoque didáctico, pero que logren al mismo tiempo ser accesibles y profundos, y que consigan ser rigurosos sin volverse puramente ‘académicos’.

Confiamos en que este libro y el resto de los materiales de la asociación poco a poco se difundan y puedan constituirse como referentes divulgativos sobre este tema. Ello podría ayudar a que más y más personas -¿tal vez usted, querido lector, que con su lectura de este texto está ya en cierto modo acompañándonos?- se animen a embarcarse con nosotros para contribuir en este ambicioso y soñador proyecto, ayudándonos a crear nuestro sistema o, una vez ya exista, utilizándolo.

Sin ya más dilación... demos paso al primer capítulo.





## CAPÍTULO I

# La democracia marchita

En este primer capítulo reflexionamos sobre la grave crisis de legitimidad que padecen actualmente nuestros sistemas democráticos, prestando una especial atención al ámbito local como espacio privilegiado de innovación democrática en que se están fraguando posibles soluciones a la crisis. Los desafíos concretos que los municipios enfrentan están favoreciendo en ellos un tránsito desde los tradicionales modelos de “gobierno burocrático” hacia nuevos modelos de “gobernanza democrática”, en los que el gobierno y las administraciones públicas ocupan un papel de liderazgo y mediación entre los diversos actores sociales. En este sentido, puede hablarse del surgimiento de una nueva forma de “democracia colaborativa” en la que, por medio de la apertura de los procesos políticos a la interacción estrecha y continuada entre los políticos, las administraciones y la ciudadanía, se consigue crear nuevas formas de poder compartido desde las que se hace posible afrontar, conjuntamente, los crecientes desafíos sociales.

## 1. EL VIEJO TRAJE DE LA DEMOCRACIA

“Señor, a mí me da lo mismo que me tengáis por hijo de mi padre o de otro cualquiera, y por eso os digo que o yo soy ciego, o vais desnudo”  
(Don Juan Manuel, “El conde Lucanor”, 1335)

Nunca hasta hoy hubo en el mundo tantos países regidos por gobiernos democráticos. Como tampoco, en el plano ideológico, se vio jamás la democracia tan poco desafiada por sistemas políticos rivales que se presentasen como alternativas. Entre los académicos, parece haberse impuesto el consenso de que son las democracias liberales representativas las que proporcionan a sus ciudadanos los niveles más altos de desarrollo y bienestar. Unos hechos que podrían llevarnos a concluir que la democracia se ha proclamado como la clara vencedora de las disputas ideológicas que caracterizaron a gran parte del siglo XX.

Sin embargo, la mayoría de la literatura política reciente coincide en señalar que la democracia, tal como la conocemos hoy en día, atraviesa una grave crisis de identidad. Algo que se ve reflejado en el hecho de que, tanto en los países de larga tradición democrática como en aquellos con democracias más jóvenes, cada día se van acumulando mayores niveles de descontento entre sus habitantes. Un descontento que no tiene tanto que ver con la adhesión de los ciudadanos a los valores y al ideal democrático, como con la desconfianza y el escepticismo generado en torno a su funcionamiento institucional y práctico. En particular, se observan bajos niveles de confianza en las instituciones democráticas –como los parlamentos o los gobiernos–, que se convierten en muy bajos con respecto a sus principales actores –los partidos políticos y la propia clase política–. Este desencanto se manifiesta especialmente en los altos niveles de abstención electoral y en la creciente dificultad de los partidos para actuar como portavoces y articuladores de los intereses y preocupaciones de una sociedad que los rechaza.

Desde el campo de la sociología política se han propuesto diversas causas que explicarían este alejamiento entre el sistema político y la ciudadanía: el declive del poder de las instituciones políticas en el contexto de la globalización; la emergencia de una forma de política menos ideológica y más consensual; la aparición de una ciudadanía más activa, mejor educada, menos sumisa y más exigente con las instancias político-administrativas; y la extensión de una cultura más individualista y consumista que ha erosionado las identidades políticas colectivas. Sin pretender negar que estos hechos han contribuido a acrecentar el distanciamiento, consideramos no obstante que sus causas principales lejos de ser exógenas, se hallan en el seno de unas instituciones políticas que se han mostrado incapaces de reformarse y hacer sentir a los ciudadanos que están siendo debidamente representados (Coleman 2005).

Lo cierto es que durante los dos últimos siglos, en que se produjeron cambios insólitos y substanciales en casi todas las esferas de la actividad humana, nuestros mecanismos democráticos apenas han sido renovados. La democracia, tal como la conocemos, sigue todavía siendo el producto de una época en la que la representación efectiva se veía limitada tanto por las grandes diferencias en los niveles educativos de la población, como por el aislamiento derivado de unos sistemas de comunicación y transporte rudimentarios que acentuaban el efecto de las distancias geográficas. Nuestras democracias se basan, por tanto, en la noción de la “representación remota”, que reserva la deliberación política a las élites y deja al pueblo la tarea de votar a sus legisladores y retirarse dócilmente hasta las siguientes elecciones (Coleman 2003).

Hace ya sesenta años que Winston Churchill afirmó que la democracia era la menos mala de todas las formas de gobierno que hasta entonces la humanidad había probado. Pero... ¿no resulta sorprendente que en el largo medio siglo transcurrido desde entonces el hombre haya sido capaz de pasearse por la luna, pero no haya logrado introducir mejoras que contribuyan a que la democracia pueda ser considerada “buena por méritos propios” en vez de simplemente “menos mala que sus alternativas”?

Tanto es así, que en esas décadas de desenfrenada innovación, que han venido a transformar radicalmente nuestras estructuras sociales, culturales y económicas, apenas se puede reconocer a las clases políticas el mérito de haberse “adaptado” a la irrupción de la televisión como forma de comunicación dominante. Este cambio sin duda ha contribuido a aumentar la transparencia y la accesibilidad de los procesos políticos para los ciudadanos, pero al mismo tiempo ha provocado el tránsito hacia una “política mediatizada” (*politainment, en inglés*), que ha adaptado sus discursos a los formatos propios de la industria del entretenimiento y que se caracteriza por la superficialidad de sus debates. Esta mediatización ha favorecido asimismo una orientación marcadamente mercadotécnica de la política y una preocupante connivencia entre los partidos políticos, los conglomerados mediáticos y los consorcios empresariales de los que éstos forman parte. Nada que ver, por tanto, con acercarse a ese ideal democrático de *igualdad política* y de *control popular* que los ciudadanos demandan.

Esta situación de alejamiento entre los deseos de la ciudadanía y las acciones de los políticos está provocando que desde la sociedad civil, los círculos académicos, las instituciones políticas e incluso algunos partidos políticos, se esté señalando la necesidad de revisar las actuales estructuras democráticas para poder avanzar en la construcción de nuevos armazones institucionales que hagan del protagonismo activo de la ciudadanía la base para la construcción permanente de la democracia (Porras 2005) e introduzcan mecanismos que, aún preservando el

marco representativo, permitan al público conservar un cierto grado de autoridad sobre sus representantes incluso en los períodos entre elecciones (Coleman 2005).

El Concilio de Europa, institución que agrupa a 47 países del ámbito europeo y cuyos fines incluyen la protección de los Derechos Humanos, la democracia pluralista y el Estado de Derecho, afirmaba recientemente en una de sus publicaciones que “el futuro de la democracia en Europa no reside tanto en fortificar y perpetuar sus instituciones formales y sus prácticas informales, sino en cambiarlas. [...] Para mantener su legitimidad, la democracia tal como la conocemos tendrá que cambiar, y cambiar significativamente” (Schmitter *et al.* 2004). En este sentido, uno de los documentos de trabajo de su *Comité Ad hoc sobre Democracia Electrónica* (2007), identifica hasta 43 deficiencias en las actuales prácticas democráticas, que abarcan desde la escasa influencia que los ciudadanos tienen en las decisiones políticas hasta el déficit democrático en las instituciones internacionales y los partidos políticos, pasando por el deficitario funcionamiento de la separación de poderes y la corrupción y falta de transparencia de los sistemas electorales, las instituciones políticas y el sector corporativo. Han sugerido asimismo hasta 29 reformas concretas que ayudarían a solventar tales problemas (Concilio de Europa 2005), entre las que se encuentran recomendaciones tan variadas como la extensión del derecho de voto a los ciudadanos desde su nacimiento, la reforma de los métodos electorales para que reflejen mejor las preferencias de los votantes o incluso la celebración de una lotería entre los votantes que permitiera a los ganadores adjudicar pequeñas partidas presupuestarias a entidades y programas de su elección.

En el cuento de Christian Andersen, bastó con que un niño exclamase: “*¡Pero si va desnudo!*”, para que la multitud estallase en un clamor burlón y el emperador quedase abochornado para siempre. Infelizmente, no es lo que está ocurriendo ahora. El Concilio de Europa es sólo una más entre los cientos de instituciones que respetuosamente están advirtiéndole de que las otrora flamantes vestiduras de nuestras democracias se ven, en estos tiempos que corren, más bien raídas y anticuadas. Pero la mayor parte de la clase política prefiere hacer oídos sordos y no darse por enterada. Ignoran las propuestas de cambio que les son planteadas y, amparándose en la “legitimidad” de que supuestamente les imbuyeron las elecciones, se esconden, como el emperador tras un traje imaginario.

Para poder entender el porqué de esta escasa disposición para el cambio, deberemos analizar nuestro sistema político desde una perspectiva institucional y profundizar así en las motivaciones, tanto declaradas como encubiertas, que rigen el funcionamiento de nuestras instituciones democráticas.

## 2. INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y ACTORES POLÍTICOS

“Los hombres son impotentes para asegurar el futuro;  
sólo las instituciones fijan el destino de las naciones”  
(Napoleón Bonaparte, 1813)

El análisis institucional es una de las herramientas más valiosas para entender el funcionamiento de nuestros sistemas sociales, económicos, políticos y organizacionales. A pesar de tener sus orígenes en el campo de las ciencias sociales, en las últimas décadas la Teoría de Análisis Institucional ha recibido aportes fundamentales desde el área de la economía, especialmente gracias a los trabajos del Premio Nobel de Economía Douglass North (1993). En este apartado presentaremos algunos de sus rasgos esenciales, que nos servirán como guía para nuestros análisis a lo largo del libro.

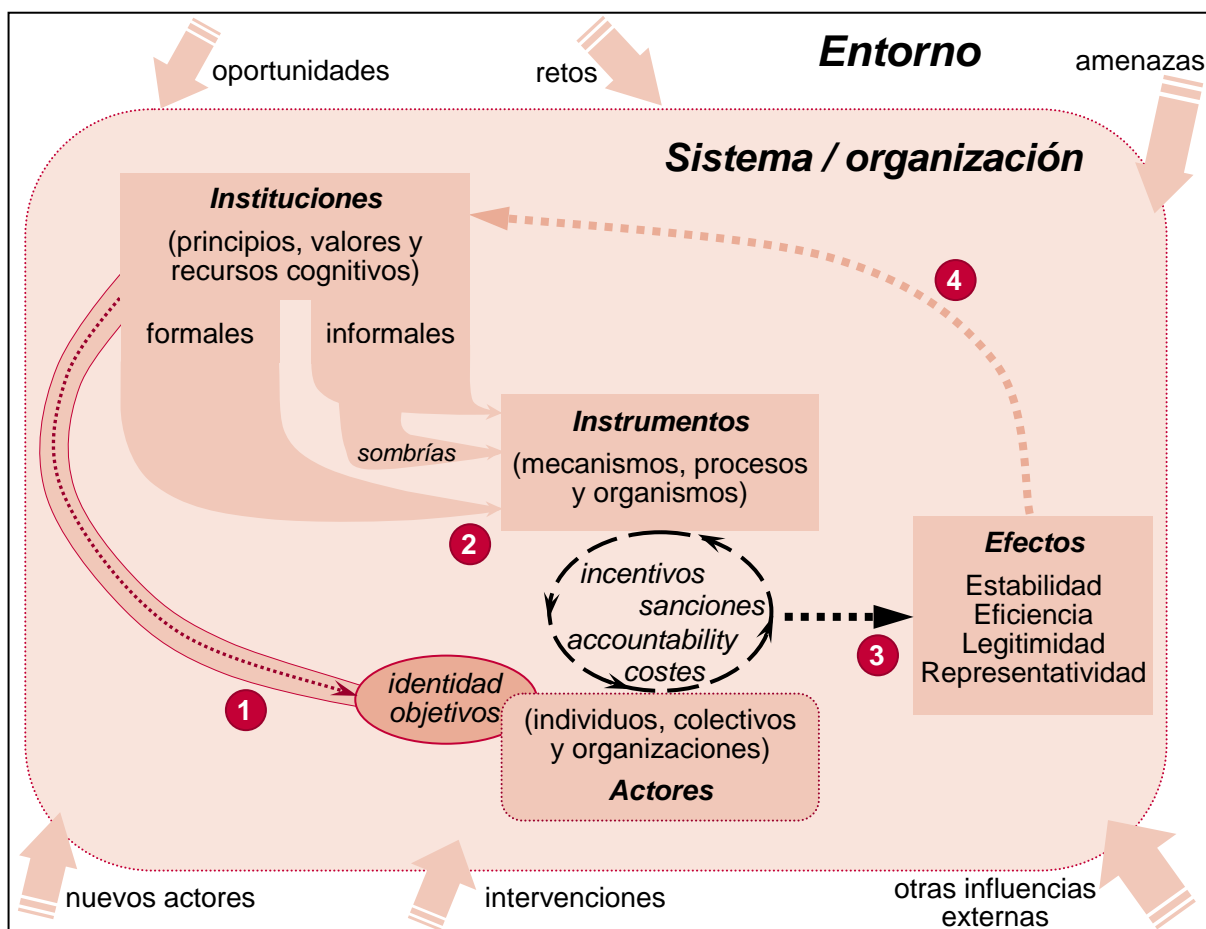
## 2.1 INTRODUCCIÓN AL INSTITUCIONALISMO

"El poder tiene raíces más profundas y estructuras más duraderas que los gobiernos que entran y salen al ritmo de las elecciones democráticas"  
(Eduardo Galeano, Patas arriba: la escuela del mundo al revés, 1998)

Según la teoría institucional, los sistemas sociales funcionan por medio de la creación, mantenimiento y desarrollo de las llamadas "instituciones". Las instituciones son el conjunto de valores, principios y normas que rigen en el sistema y que determinan los procedimientos y medios legítimos para que los actores estratégicos se relacionen entre sí, resuelvan sus conflictos y seleccionen y desarrollen las estrategias con las que alcanzar sus objetivos. Tomando esto en cuenta, podríamos decir que las instituciones son las "reglas del juego" de la interacción social, es decir, el marco de constricciones e incentivos que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones.

Tal como se muestra en la figura 1, la construcción de este marco se produce por medio de dos mecanismos diferenciados. Las instituciones, por un lado **1**, desde su rol de valores y principios soberanos del sistema, juegan un papel activo en la conformación de las preferencias e intereses de los actores, así como en la estructuración de sus modelos perceptivos, discursivos, mentales y de comportamiento. En otras palabras: al ser las instituciones las que configuran lo que los actores perciben y discurren, contribuyen con ello a modelar los objetivos que estos actores persiguen, así como sus identidades.

FIGURA NÚM. 1. VISIÓN INSTITUCIONAL DE UN SISTEMA U ORGANIZACIÓN



Fuente: elaboración propia

Por el otro lado ②, las instituciones establecen y legitiman una serie de mecanismos y procesos por medio de los cuales los actores, que pueden ser individuos, organizaciones o colectivos, habrán de perseguir sus objetivos, así como los canales para que se produzca “el rendimiento de cuentas y la asunción de responsabilidades” (*accountability*) de los distintos actores. Estos mecanismos son privilegiados en el sentido de que su aceptación y utilización comportará para los actores unos esfuerzos y costes menores en sus actuaciones, debiendo en cambio sortear barreras y afrontar desgastes si optan por procedimientos alternativos; de hecho, junto con los instrumentos se establecen ciertas sanciones –reales y/o simbólicas– que se aplicarán a sus infractores. Ocasionalmente se instaurarán también organismos que favorezcan el respeto de las normas y el correcto funcionamiento del sistema.

En lo que a la naturaleza de las instituciones se refiere, éstas pueden ser de dos tipos: formales e informales. Las formales se corresponden con las reglas del juego legal o socialmente proclamadas: son las leyes y reglamentos; las instituciones informales, por su parte, son las reglas tal como son interiorizadas y vividas: lo que los actores realmente sienten y hacen. Lo normal es que ambos tipos de instituciones, formales e informales, se encuentren alineadas, sirviendo las informales para extender y matizar a las formales, sin contradecirlas. En los casos en que no obstante difieren son las instituciones informales las que suelen tener preeminencia.

Todos estos conceptos pueden visualizarse pensando en un partido de fútbol. El reglamento futbolístico proporciona a los equipos el marco dentro del cual definir y perseguir sus estrategias ganadoras, y pauta así el comportamiento que tendrán durante el partido los delanteros, porteros, entrenadores y demás actores relevantes. Las reglas serán, no obstante, ajustadas en la práctica de acuerdo a ciertos patrones informales, que por un lado hacen percibir como aceptables ciertos niveles de “juego duro” entre los deportistas, pero que al mismo tiempo reprimen y hacen algo aborrecible del deseo de lastimar deliberadamente a la estrella del otro equipo, aunque ello pudiera llevar a la victoria. Los árbitros, por su parte, velarán por que las normas sean debidamente respetadas, aplicando las correspondientes sanciones.

### 2.1.1 LAS ÉLITES Y LAS INSTITUCIONES SOMBRÍAS

“Leyes: Sabemos lo que son, y lo que valen. Son telarañas para los ricos y poderosos, cadenas de acero para los pobres y débiles, redes de pesca en las manos del gobierno”  
(Pierre Joseph Proudhon, ~1840)

Es muy importante señalar cómo tanto las instituciones como los mecanismos y procedimientos que éstas definen no son en absoluto neutrales, sino que, por regla general, favorecen y benefician a ciertos actores mientras perjudican o excluyen a otros. Esto ocurre porque las instituciones, si bien proporcionan el marco básico para la definición de las identidades y papeles de los actores, atribuyéndoles distintas cotas de poder, se ven al mismo tiempo afectadas por las acciones de estos actores así como por las luchas de poder que éstos mantienen entre sí.

A este respecto, se habla de las “élites” o “actores estratégicos” de un sistema para referirse a aquellos colectivos u organismos que ocupan una posición preponderante y que poseen la capacidad de afectar, en solitario o formando coaliciones, el funcionamiento del sistema y su marco institucional. En lo posible, los actores buscarán controlar y/o alterar la institucionalidad vigente para que favorezca sus intereses, facilite la consecución de sus agendas y sirva para propagar su “visión del mundo”.



En circunstancias extremas, como por ejemplo las de un régimen dictatorial, es posible para las élites someter las propias instituciones formales a sus intereses, dictando leyes y ordenamientos excluyentes y opresores. Normalmente, sin embargo, las instituciones formales requieren de la aprobación general para mantener su legitimidad, lo que lleva a que éstas garanticen unos niveles mínimos de equidad. En estos casos, los actores estratégicos han de recurrir a las instituciones informales para influenciar el funcionamiento del sistema; más concretamente, utilizan las que hemos denominado “instituciones sombrías”. Esta subcategoría de las instituciones informales no ha recibido hasta ahora mucha atención por parte de los académicos, pero se reviste de una importancia vital ya que las instituciones sombrías son las que se encargan de gestionar la impunidad y los privilegios en el sistema, y permiten que para ciertos colectivos y organizaciones – por lo general los más poderosos o los más excluidos– no se apliquen, de facto, las normas y valores que supuestamente rigen el sistema. Aunque se pretenda que está vigente ese bienintencionado “deber ser” que dictan las normas formales, serán las instituciones informales y sombrías las que prescriban lo que “realmente es”.

En el apartado 2.2 veremos cómo estas instituciones sombrías juegan un papel primordial en la configuración y el funcionamiento de los sistemas democráticos contemporáneos.

### 2.1.2 MECANISMOS DE EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL

“El siglo XX se ha caracterizado por tres desarrollos de gran importancia política: el crecimiento de la democracia, el crecimiento del poder de las corporaciones, y el crecimiento de la propaganda corporativa como medio para proteger el poder corporativo frente a la democracia” (Alex Carey, 1995)

La razón de ser última de las instituciones es la de garantizar la supervivencia y la continuidad del sistema social o del organismo al que pertenecen. Es decir: moldean el sistema social de forma que pueda enfrentar positivamente, por medio de la acción colectiva de sus actores, los desafíos y oportunidades que se le plantean a lo largo del tiempo; unos desafíos que podrán tanto provenir del exterior –del entorno en que el sistema social opera e interactúa– como de cambios y evoluciones internas.

En consecuencia, el marco institucional buscará ante todo proporcionar al sistema un cierto equilibrio, interno y externo. Para ello, las interacciones rutinarias que se producen entre los actores del sistema habrán de configurarse de tal forma que, indirectamente, produzcan **estabilidad** para el sistema <sup>3</sup>. Dicha estabilidad dependerá fundamentalmente de que el marco institucional sea capaz de proporcionar (Navarro Vicente 2003):

- **eficiencia** para los actores estratégicos, en la persecución y consecución de sus objetivos;
- **legitimidad** para el propio sistema institucional, y para los roles y prerrogativas que éste atribuye a los actores;
- **representatividad** para los colectivos y organismos integrados en el sistema.

Los niveles de cada una de estas dimensiones pueden variar mucho de un caso a otro. Una dictadura, por ejemplo, puede ser extremadamente eficiente a la hora de facilitar a sus élites el cumplimiento de sus objetivos, pero en cuanto a legitimidad y representatividad puntuará bajo. En cambio, los regímenes monárquicos absolutistas medievales que recurrían a la religión para dominar la moral de sus súbditos, obtuvieron altos niveles de legitimidad aún no siendo representativos ni, necesariamente, eficientes.

En este contexto, lo importante es entender que en la medida en que alguno de estos elementos no esté presente, la institucionalidad del sistema tenderá a ser más inestable y, por tanto, será mayor la motivación de sus actores para intentar cambiarlo y mejorar con ello su situación <sup>4</sup>. De hecho, con cada cambio tecnológico, económico o social que acontezca, ya sea endógeno o exógeno al sistema, se genera un nuevo escenario de amenazas y oportunidades en el que el marco de preferencias, incentivos y costes relativos cambia para el conjunto de los actores estratégicos, lo que se traducirá en ocasiones en cambios institucionales.

El desarrollo institucional acontece, por lo general, de forma lenta y gradual. A pesar de ello, puede también ocurrir —especialmente en sistemas que presenten bajos niveles de eficiencia, legitimidad, representatividad y, consecuentemente, una frágil estabilidad— que a lo largo de períodos críticos los cambios se aceleren y se produzcan de forma repentina transformaciones sustanciales de las instituciones, los equilibrios de poder y hasta de la propia constelación de actores socialmente relevantes. Estos cambios pueden ser el resultado de algún suceso súbito y crítico —como un desastre natural o una invasión— o de la acumulación de muchos pequeños cambios incrementales, que no fueron debidamente encarados por el sistema y terminan minando su estabilidad.

Las demandas de cambio institucional serán articuladas cuando un número suficiente de actores sociales compartan la percepción de que el mantenimiento del *statu quo* no sólo podría llevarlos a perder considerables beneficios potenciales en el futuro, sino que además comprometería seriamente sus beneficios actuales. Igualmente, se hará necesario el surgimiento de nuevos liderazgos dentro de los distintos colectivos y organizaciones socialmente relevantes, que cuestionen el marco existente. Estos líderes deberán ser capaces de articular una visión y una agenda de cambio practicable, que sea apoyada por una coalición suficientemente amplia, fuerte y duradera como para resolver adecuadamente la suma de tensiones y resistencias que se producirán (Prats i Català 2003) cuando los actores sociales que se sienten amenazados traten por todos los medios de imponer una lectura de los cambios compatible con el mantenimiento del *statu quo*, dramatizando los costes y minimizando los beneficios esperables del cambio institucional en cuestión (North 1993).

Tomando en cuenta todo lo anterior debemos mencionar, por último, que nuestras modernas sociedades democráticas atraviesan actualmente un período de especial turbulencia institucional, al tener que desenvolverse en un entorno caracterizado por la complejidad y el dinamismo. Un nuevo contexto en el que los colectivos excluidos establecen con creciente facilidad coaliciones que los convierten en actores estratégicos, llevando a que las tres cualidades mencionadas anteriormente —efectividad, legitimidad y representatividad— estén sometidas a una presión y cuestionamiento constantes. El grave desencaje existente entre la institucionalidad formal y la informal, el alto grado de exclusión reinante, la dificultad de mantener altos niveles de eficiencia y el continuo surgimiento de nuevos actores sociales hacen que aumente la incertidumbre institucional y vienen, como nunca antes, a exigir de nuestras instituciones una mayor capacidad de adaptación. Es todo un desafío.

Como veremos en el siguiente apartado —en el que analizamos la configuración interna de los regímenes democráticos— nuestros sistemas representativos están afrontando este gran reto con extrema dificultad e indecisión.

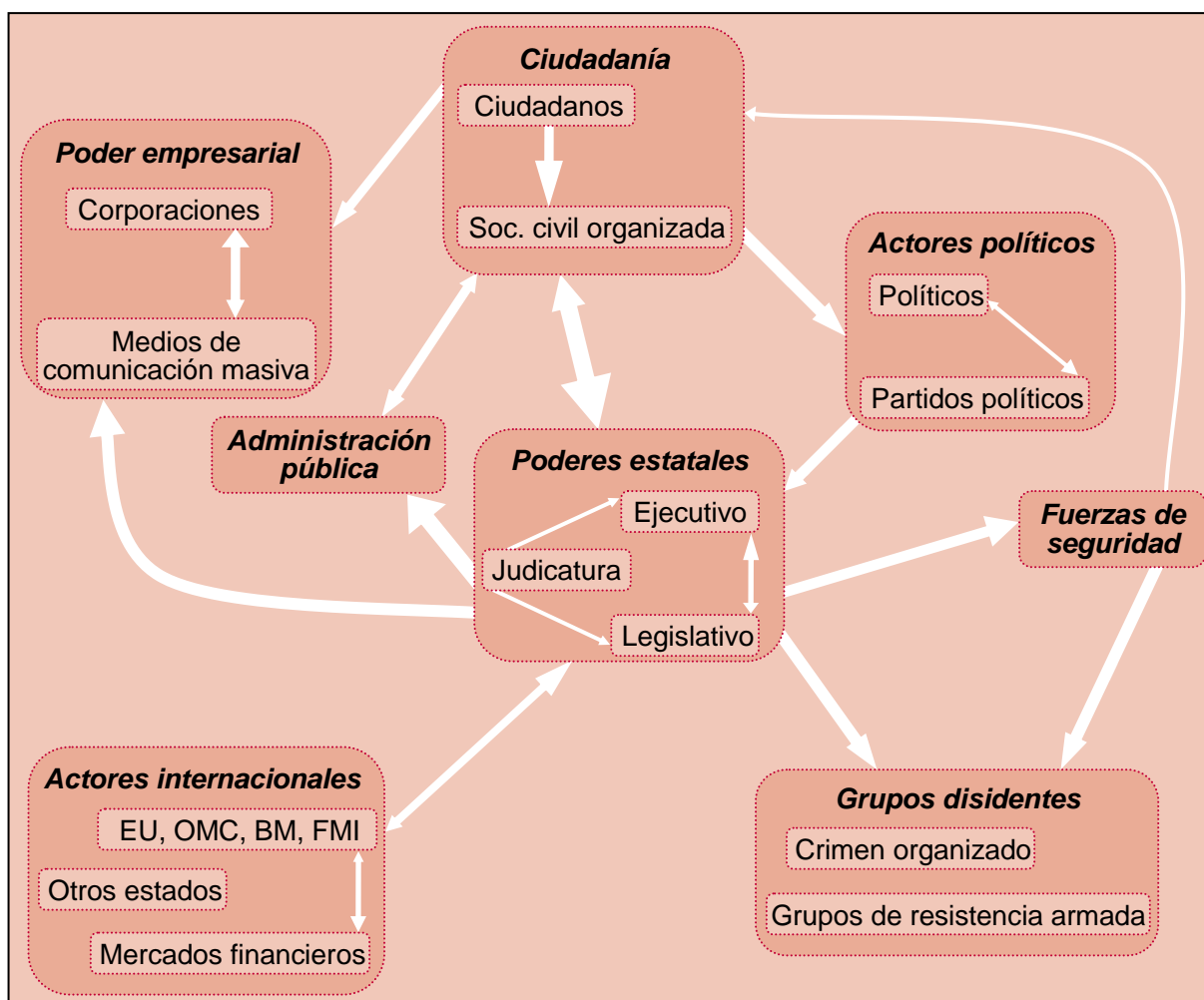
## 2.2 EL LADO OSCURO DE LA INFLUENCIA

“Las democracias suelen ser más tranquilas y están menos expuestas a la sedición que el régimen gobernado por una estirpe de nobles”  
(Sir Francis Bacon, Ensayos, 1597)

Es sabido que el término democracia fue acuñado en Atenas hace cerca de dos mil quinientos años, a partir de los vocablos griegos “*demos*” –que puede traducirse como “*pueblo*”– y “*kratós*” –que se traduce como “*gobierno*” o “*autoridad*”–. Con él nos referimos, por tanto, a un sistema de gobierno en el que la autoridad reside en el pueblo. Puesto en palabras de Abraham Lincoln, es el gobierno “*del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”.

A pesar de la antigüedad del término, el ideal democrático que expresa se ha mostrado tan huidizo y tan difícil de alcanzar que podría afirmarse que a lo largo de la historia de la humanidad jamás se ha realizado plenamente. En la propia Atenas, las mujeres, los esclavos y los extranjeros no eran considerados ciudadanos; y en los centenares de regímenes que posteriormente se han atribuido un carácter democrático (actualmente hay apenas diez países en el mundo que no se consideren a sí mismos “democráticos”) hubieron siempre de alcanzarse diversos compromisos institucionales que, si bien hicieron posible la gobernabilidad, los alejaron del ideal de la democracia.

FIGURA NÚM. 2. IDEAL DE INFLUENCIA EN DEMOCRACIAS LIBERALES



Fuente: elaboración propia

De particular relevancia para nosotros son las denominadas democracias liberales, que actualmente están presentes en la mayoría de los países de tradición occidental. Las democracias

liberales se caracterizan por presentar sistemas electorales representativos, por instituir la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y por proclamar el imperio de la ley y la defensa de ciertos derechos y libertades para sus ciudadanos.

En la figura 2 se muestran los actores institucionales más importantes en las sociedades regidas por democracias liberales, así como las relaciones de influencia y poder que se dan entre ellos. Las flechas que unen a los actores indican una relación de tipo “responde ante” o “es controlado por”, y su tamaño y grosor denotan la intensidad que tiene dicha influencia. La figura, que no se refiere a ningún país en concreto, incluye únicamente aquellas relaciones que hemos considerado más relevantes de cara a estimular la reflexión del lector.

Tal como indica la figura, en las democracias liberales los poderes estatales ocupan un papel central como intermediarios y reguladores del comportamiento del resto de los actores sociales. Por medio de la promulgación y aplicación de las leyes, controlan que las actuaciones de los actores estratégicos redunden en el bienestar general. Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, asimismo, preservan su independencia y se controlan entre sí mediante arreglos institucionales establecidos por la separación de poderes. Todos ellos, a su vez, rinden cuentas ante la ciudadanía, depositaria de la soberanía máxima, que ejercita su control sobre los poderes estatales tanto directamente como a través de los actores políticos. Cabe destacar cómo todas las cadenas de control e influencia social emanan en última instancia de la ciudadanía, que es el actor que goza de mayor autonomía e independencia.

La figura se refiere, claro está, a una situación ideal que muestra “cómo deberían” funcionar las democracias liberales; un ideal que, por lo general, difiere considerablemente del funcionamiento real de éstas. Lo normal es que exista en ellas una maraña de instituciones formales, informales y sombrías que, actuando sobre el sistema de incentivos de los actores, lleva a que los intereses de éstos se desalineen con respecto al interés general e impide, de esta forma, que pueda cumplirse el ideal democrático: el “gobierno del pueblo” únicamente podrá darse en la medida en que no se contraríen los intereses de los actores estratégicos más poderosos.

Esto no debería sorprendernos. Ha de tenerse en cuenta que nuestras democracias no han surgido de la nada. Todas ellas son el resultado de procesos de evolución institucional que las élites configuraron de acuerdo a sus necesidades. Acemoglu y Robinson (2006) sostienen que la democracia moderna emergió de una confrontación estratégica entre la minoría rica y la mayoría pobre. Los ricos prefieren siempre otros sistemas de gobierno antes que la democracia, pues el “gobierno del pueblo” conlleva un alto riesgo de redistribución de la riqueza. No obstante, confrontados con la posibilidad de que se dé una revolución –que eliminaría a las élites totalmente– están dispuestos a transigir y admitir la instauración de gobiernos con cierto carácter democrático.

El Conde de Grey, que en 1832 hubo de impulsar como primer ministro inglés la primera gran reforma de la Cámara de los Comunes, lo testimonió magistralmente: “No hay nadie más contrario que yo a los parlamentos anuales y al sufragio universal. Mi objetivo no es favorecer, sino poner fin a esos proyectos y esperanzas. [...] *El propósito de mi reforma es prevenir la necesidad de una revolución* [...] reformar para preservar, no para derrocar” (Acemoglu *et al.* 2006). La composición de la Cámara de los Comunes apenas había variado en los cuatro siglos anteriores a ese discurso, pese a que su reforma venía siendo reclamada desde hacía casi doscientos años. Hizo falta que la revolución industrial alterase sustancialmente el mapa de actores estratégicos y la amenaza de una revuelta popular se hiciera tangible, para que se acometiera la reforma y con ello

se iniciase el gradual proceso de cambios que llevaría al advenimiento de la democracia en el Reino Unido.

Las élites, sin embargo, no están dispuestas a aceptar cualquier forma de democracia; el diseño del nuevo sistema democrático deberá incluir importantes salvaguardas contra los poderes “redistributivos” de las mayorías. Se optará así por establecer sistemas electorales representativos y sólo parcialmente sometidos al control directo de la ciudadanía, que elegirá a sus gobernantes cada cuatro o cinco años. Se limitará el uso de referendos y consultas a los ciudadanos, llegando a declararlos ilegales según para qué materias. Se favorecerá, asimismo, un diseño institucional que permita que la riqueza sea utilizada para influenciar las acciones de los gobiernos (Ferguson 1987) –mediante el cabildeo, el soborno o la corrupción– así como para conformar, manipular y silenciar a conveniencia a la opinión pública (Herman *et al.* 1988) –a través de un control casi irrestricto de los medios de comunicación de masas–. Todos ellos son mecanismos que garantizan, en conjunto, que las opciones políticas más radicales jamás puedan hacerse con el poder y, por tanto, que la temida redistribución no pueda acontecer nunca.

A pesar de su gravedad, consideramos conveniente no juzgar con excesiva dureza estos procesos de “captura primigenia” de las instituciones democráticas por parte de las élites. Por dos motivos principales: el primero es que, en la mayoría de los casos, el panorama institucional del que se partía era tan hostil a la democracia que se hacían imposibles avances más resueltos hacia ella; el segundo motivo hace referencia al hecho de que, aún con todo, estos cambios casi siempre supusieron una mejora con respecto a la situación anterior. Debemos, asimismo, reconocer a las democracias liberales su efecto positivo sobre los niveles de educación, desarrollo y libertad de expresión de la ciudadanía y la progresiva profundización democrática que han posibilitado.

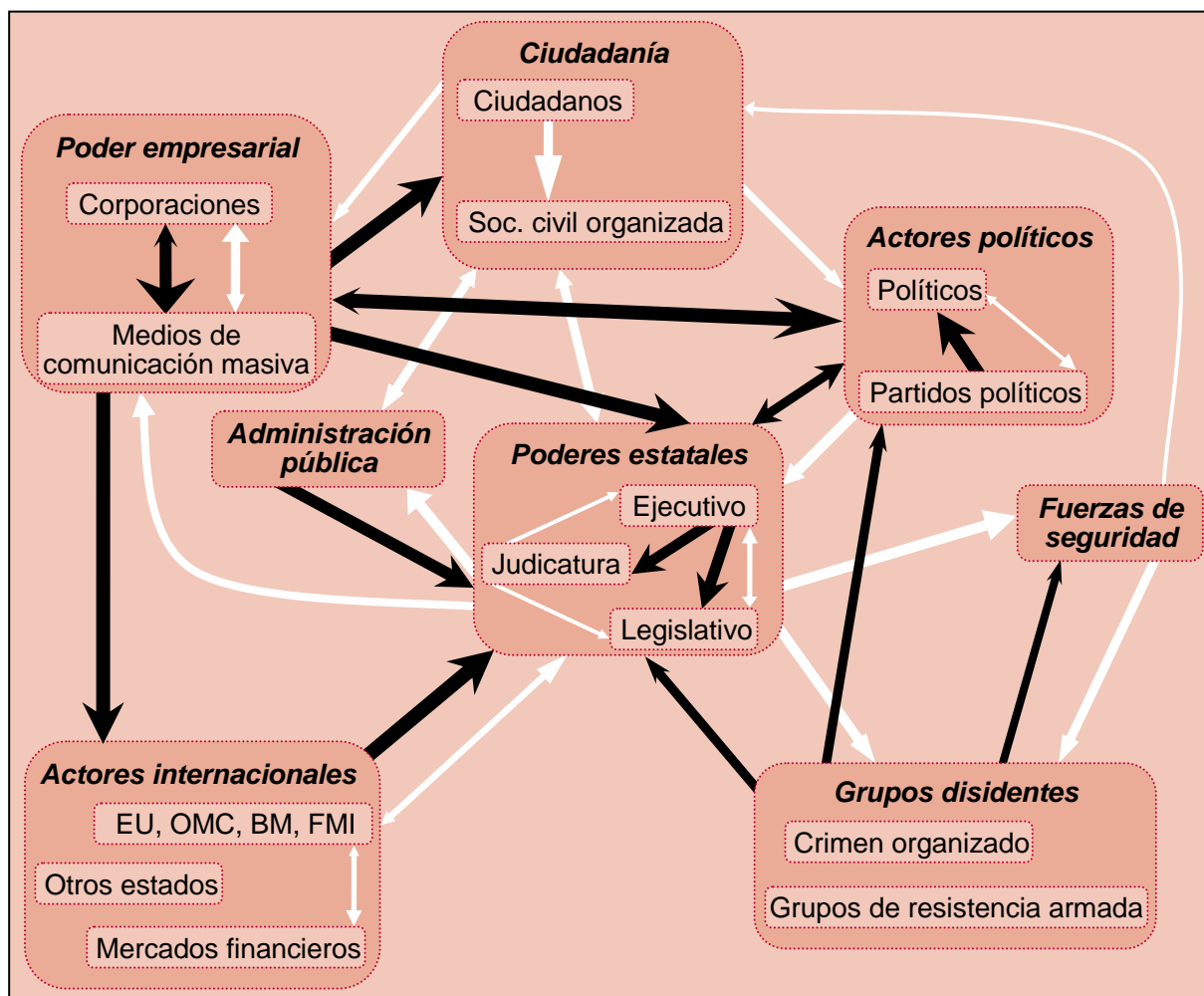
La figura 3 ilustra el funcionamiento real y conflictivo de nuestras democracias. Como puede verse, junto a los canales de legítima influencia democrática que presentamos anteriormente transcurren otros sumideros por los que la influencia oscura mana, sobreponiéndoseles muchas veces. El factor desestabilizador más apreciable lo constituye el llamado “cuarto poder” –los medios de comunicación–, que lejos de cumplir con su función de servicio al público cuestionando y controlando a los poderes fácticos, son adquiridos y utilizados por los grandes conglomerados económicos para la defensa de sus intereses corporativos. Se convierten así en un instrumento fundamental para la adulteración de la opinión pública y para ejercer presión sobre los poderes estatales y los actores políticos.

La connivencia entre los conglomerados empresariales y los actores políticos es uno de los mayores desafíos que afronta la democracia, ya que está llevando a que esa ‘búsqueda consensuada del bien común’ que debería caracterizarla degenere en confrontación interesada y partidista. A este problema se unen otros no menos graves, como la influencia del crimen organizado, la pérdida de soberanía nacional frente a organismos internacionales o potencias extranjeras, la subordinación de la acción de los políticos ante las estructuras jerárquicas partidarias, el poder ejercido por las burocracias estatales o la inexistencia de una auténtica separación de poderes. Todos ellos son desafíos que nuestras democracias habrán de afrontar si quieren acercarse cada día un poco más al ideal que las anima. Para cada uno de estos problemas podrían encontrarse multitud de ejemplos provenientes de países de todo el mundo, pero por limitaciones de espacio no podremos abordarlos. Recomendamos, no obstante, al lector interesado en conocer más sobre la influencia de las corporaciones empresariales que indague sobre la Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT), “*lobby*” que integra a 46 de las más



grandes corporaciones europeas y que ha conseguido “inspirar”, más que influenciar, buena parte la agenda de la Unión Europea de las últimas décadas. Nosotros nos centraremos en esta ocasión en el análisis de un problema especialmente relevante de cara a la temática del libro: cómo los propios instrumentos de expresión democrática pueden ser transformados en herramientas de distorsión de la voluntad ciudadana.

FIGURA NÚM. 3. EL LADO OSCURO DE LA INFLUENCIA EN LA DEMOCRACIA



Fuente: elaboración propia

### 2.2.1 MECANISMOS ELECTORALES Y DISTORSIÓN DEMOCRÁTICA

"Si el voto cambiara algo sería ilegal"  
(Escrito en una pared de San Francisco)

Las elecciones son, sin duda alguna, el acontecimiento democrático por excelencia. Es a través de ellas que el pueblo ejerce su soberanía, escogiendo a los representantes sobre los que delegará la tarea de gobierno. Por ello, no ha de extrañarnos que los sistemas y procedimientos electorales frecuentemente sean objeto de disputas institucionales y que en ellos se exprese con claridad cuáles eran los intereses de las élites en el momento en que fueron establecidos.

Debemos empezar reconociendo que no existe un régimen electoral perfecto o democráticamente neutral, ya que cada disposición y mecanismo incluido en ellos tendrá un efecto medible en las elecciones, favoreciendo a unos partidos y perjudicando a otros (Reynolds *et al.* 2006). Los



mecanismos electorales son siempre, por tanto, el resultado de una negociación y un compromiso derivados de la valoración de sus efectos por parte de los actores estratégicos.

Resulta, no obstante, fascinante comprobar hasta qué punto los mecanismos electorales pueden ser deformados y alejados del ideal democrático en pro de intereses particularistas. Así, por ejemplo, en muchos estados norteamericanos impera la práctica del “*gerrymandering*”, consistente en que los propios políticos re-dibujan los distritos electorales de tal forma que quede virtualmente garantizada la elección de sus candidatos. De esta forma, en una especie de “democracia patas arriba”, son los políticos los que escogen a sus votantes en vez de al contrario. En Brasil, país cuyo régimen electoral ha favorecido una alta fragmentación partidaria y la extensión del clientelismo político, no es extraño que un cargo electo cambie de partido varias veces en un mismo año. Animamos al lector inquieto a investigar por sí mismo las características de diferentes sistemas electorales, como por ejemplo el suizo, el norteamericano y el cubano: analizando no sólo su normativa básica, sino también elementos como las normas de financiación de las campañas, la tasa de abstención de los votantes, el índice de reelección de políticos en sus cargos, las posibilidades de control ciudadano sobre las acciones de los políticos, etc., podrá constatar la disparidad que existe entre los diferentes marcos democráticos y cómo en este ámbito las primeras apariencias e impresiones suelen resultar engañosas. En lo que resta de apartado nos dedicaremos en cambio a examinar uno de los sistemas electorales más distorsionadores que existen en Europa: el sistema electoral español. Vamos a analizarlo con más de detalle, pues tanto sus características como su proceso de instauración ilustran soberbiamente los fenómenos antes mencionados.

A la muerte del general Franco, dictador que ocupó la jefatura del estado durante casi cuarenta años, se inició un proceso de reforma que, respetando los cauces de la legalidad franquista, pretendía instaurar un régimen democrático que favoreciese la modernización de España y permitiese su integración en el marco económico y político europeo. Desde el gobierno, que tenía una orientación de centro-derecha, se diseñó un sistema electoral que buscaba cumplir dos objetivos. En primer lugar, debía limitar la fragmentación partidaria y ser capaz de producir gobiernos mayoritarios y estables, pues se los estimaba como imprescindibles para el éxito de la transición. En segundo lugar, se buscó formular un mecanismo que garantizase que el que sería el futuro partido del entonces presidente pudiese alcanzar, con el 36% de los votos que esperaba obtener, una cómoda mayoría absoluta (Lago *et al.* 2005: pp. 6-7). Para ello, se abogó por un modelo con reparto de escaño pseudo-proporcional y con pequeñas circunscripciones provinciales que, por un lado, favorecía enormemente a los dos mayores partidos de ámbito nacional a costa, principalmente, del resto de partidos nacionales, y que por otro lado amparaba a los partidos conservadores frente a los progresistas. Este diseño electoral buscaba asimismo impedir que el Partido Comunista, legalizado apenas unos meses antes de las elecciones, obtuviera una influencia parlamentaria que se correspondiese con la fuerza política que entonces se le atribuía (López Arnal 2007; Molinero 2006: p. 92; Sinova 2007).

La estrategia resultó tan exitosa que dicho sistema electoral –implantado inicialmente con visos de provisionalidad– sigue aún vigente más de 30 años después. Los dos principales partidos de ámbito nacional se vieron tan beneficiados por él –en media recibieron, conjuntamente, un 16% de sobre-representación en las tres primeras elecciones– que no pudieron menos que refrendarlo en 1985, con carácter definitivo. Desde entonces han ido acaparando un porcentaje creciente del voto total, principalmente por causa de la concentración mediática que se ha producido en torno a ambos, pero en parte también por la influencia del propio sistema electoral en el comportamiento

de los votantes, que tienden a votar a los partidos mayoritarios para maximizar la “utilidad” de su voto.

Hay, sin embargo, otro componente del sistema electoral español que tiene unas consecuencias anti-democráticas si cabe aún más severas. Tras cuatro décadas de dictadura en que los partidos políticos estuvieron proscritos, se intentó fortalecer las estructuras partidarias por medio de un sistema de listas cerradas y bloqueadas, de forma que fueran las direcciones de los partidos las que elaboraran las listas de candidatos que los ciudadanos podrían votar en cada circunscripción. Sin duda, las listas cerradas y bloqueadas permiten a la dirección del partido ejercer un fuerte control y una férrea disciplina dentro de la agrupación. El problema es que al mismo tiempo vienen a quebrar el tan fundamental vínculo democrático entre el elector y el elegido, convirtiéndose la democracia en una “partidocracia”.

Quienes otorgan los cargos a los políticos no son ya los ciudadanos sino los partidos, cuyas jerarquías deciden el lugar de los candidatos en las listas electorales y, por consiguiente, si serán elegidos o no. En vez de líderes políticos sometidos al control de sus electores, con quienes mantienen un contacto y comunicación constante, lo que tenemos son profesionales de la política expertos en medrar dentro de las estructuras partidarias y acostumbrados, por tanto, a anteponer el interés y las consignas del partido a cualquier otra cosa. Sólo tomando consciencia de que no es ante los ciudadanos que los políticos deben rendir cuentas, puede llegar a entenderse que el Parlamento, que debería operar como un santuario del diálogo democrático en pro del bien común, se convierta en ocasiones en una especie de circo romano en el que Sus Señorías se comportan peor que los macarras del instituto durante la clase de literatura (Díez 2007).

Las listas cerradas y bloqueadas generan asimismo dinámicas perniciosas por el lado del ciudadano. Puesto que no es posible ejercer ningún control directo sobre los políticos, desaparece el estímulo para informarse sobre ellos, hasta el punto de que la mayoría de las personas no conocen más allá del segundo integrante de las listas electorales de su provincia. Al final, al ciudadano no le queda otra posibilidad que establecer con los partidos políticos una relación similar a la que mantiene con los equipos de fútbol: podrá alentarlos, abuchearlos y hasta identificarse con sus colores, pero no puede aspirar a determinar su juego; eso es cosa del “presi”, del míster y, en su caso, de la voluntad y compromiso de los propios jugadores.

En medio de este proceso de degradación democrática, la confianza del ciudadano en los actores e instituciones políticas se ve más afectada cada día. Las últimas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS 2007) muestran cómo los españoles consideran que los políticos no se esfuerzan en cumplir sus promesas electorales (60,2%), que personas como ellos no tienen influencia en las acciones del Gobierno (61,8%) y que son bastantes o casi todos los políticos implicados en cuestiones de corrupción (53,46%). Volvemos así a nuestro punto de partida: la crisis de identidad y de legitimidad que atraviesan las democracias modernas y la creciente demanda para que se reajusten sus instituciones.

Los políticos, en España y el resto del mundo, se ven por tanto obligados a enfrentar un trascendente dilema: ¿dónde encontrar la voluntad con la que cambiar las reglas actuales si son precisamente ellos quienes más se benefician de ellas? Es más, son esas mismas reglas las que les están escudando ante mayores demandas de cambio y las que por tanto posibilitan que puedan mantener sus cargos y privilegios en el corto y medio plazo. Es ésta, sin duda, una paradoja de difícil resolución, pero como veremos en el siguiente apartado, no es la única ni la más grave de las que anidan en las psiques de los políticos.

### 2.2.2 POLÍTICA REPRESENTATIVA Y ESQUIZOFRENIA “DOBLEPENSANTE”

“No es la conciencia de los hombres la que determina su ser; es, por el contrario, su ser social el que determina su conciencia”  
(Karl Marx, Contribución a la crítica de la economía política, 1859)

La esquizofrenia es un trastorno mental que se caracteriza por una pérdida de contacto con la realidad y diversas alteraciones de la personalidad. La traducción literal del término sería algo así como “escisión de la mente”, escisión que en cierto modo permite al esquizofrénico pensar al mismo tiempo una cosa y su contraria. George Orwell (1949) planteó en su novela 1984 una variante política de la esquizofrenia, que denominó “doblepensar” y que describía como:

*“la facultad de sostener dos opiniones contradictorias simultáneamente. [...] el empleo del engaño consciente conservando a la vez la firmeza de propósito que caracteriza a la auténtica honradez. Decir mentiras a la vez que se cree sinceramente en ellas, olvidar todo hecho que no convenga recordar, y luego, cuando vuelva a ser necesario, sacarlo del olvido sólo por el tiempo que convenga, negar la existencia de la realidad objetiva sin dejar ni por un momento de saber que existe esa realidad que se niega”*

Pues bien, puede comprobarse que no es necesario vivir bajo la inquisidora mirada del “Gran Hermano” orwelliano para llegar a padecer de esa esquizofrenia “doblepensante”; de hecho, en el caso de los políticos de las modernas democracias representativas dicha afección casi podría ser considerada como una “dolencia profesional”.

Sendos estudios recientes sobre las actitudes de los políticos locales en el Reino Unido y en Bélgica (Copus 2007; Verlet et al. 2007) muestran cómo, con independencia de cuál sea la orientación ideológica de su partido, la mayoría de los políticos comparten una aparente contradicción. Por un lado, son firmes defensores de las elecciones como excelente mecanismo democrático para la expresión de la voluntad de los ciudadanos, que a través de ellas otorgan a los representantes electos la autoridad y la legitimidad requerida para el ejercicio de sus cargos durante su periodo de mandato. Pero al mismo tiempo que se reconocen un producto del sistema electoral, y por tanto apenas una forma de expresión de la voluntad popular, los políticos muestran una marcada aversión ante cualquier ejercicio directo de la soberanía ciudadana que no se vea mediada por los representantes políticos y las estructuras partidarias. En particular, reniegan de la utilización de referendos locales para la toma de decisiones y les molesta que los ciudadanos se movilicen para ejercer “presión mediática” o para organizar sus propios “partidos de protesta”. Lo más adecuado y efectivo, según la opinión de los cargos electos, sería que los deseos de influencia de los ciudadanos se canalizasen a través del contacto con sus representantes o utilizando los canales de participación que éstos establecen. En cualquier caso, los políticos entienden que debe respetarse el “mandato que recibieron de su electorado para tomar decisiones reales, finales y vinculantes en instituciones legítimas” (Verlet et al. 2007: p. 21); pues al fin y al cabo fue para eso que “ganaron” las elecciones.

Así, ignorando las varias deficiencias que aquejan a los sistemas electorales representativos como mecanismos de expresión ciudadana que hagan primar sus intereses ante los de las élites (Fung 2006: p. 27), justifican su renuencia a los referendos y a cualquier otra forma vinculante de participación ciudadana por medio de unos de argumentos que, de facto, invalidarían también las elecciones en que ellos mismos fueron elegidos. Entre ellos destaca el de que el representante “conoce mejor” y tiene una mayor perspectiva, ecuanimidad y legitimidad que los propios ciudadanos, así como el de que las consultas reiteradas a la ciudadanía serían técnica y organizativamente inviables. Son, en definitiva, argumentos que tal vez tenían validez aplicados al siglo XIX, pero que no reflejan correctamente la realidad actual.

No obstante, no debería extrañarnos que los políticos aborrezcan aquellos arreglos democráticos en los que ellos mismos no aparezcan como elementos centrales e ineludibles de los procesos de gobierno. Su aparente esquizofrenia, de hecho, no tiene siquiera que ver con la mayor o menor bondad de nuestros representantes. En realidad es una cuestión de interés; y el “interés propio”, en una u otra medida, afecta a todos los gremios profesionales, que tienden a anteponer sus intereses, o los de aquellos de quienes dependen, frente a otro tipo de consideraciones. Seamos honestos: si un profesor universitario tuviera que elegir entre el interés general de la universidad o su interés concreto como profesor, casi siempre optaría por su interés. Lo mismo ocurrirá con cualquier hinchita de fútbol merecedor de ese nombre: jurará que vio esa falta inexistente que impidió a su delantero marcar un gol. ¿Y existen muchos redactores que consientan en publicar una noticia que atente gravemente contra los intereses de las compañías propietarias de su periódico, sabiendo que perderán por ello su trabajo? Así, cuando un político se ve confrontado entre la “corrección democrática en general” o su interés concreto como político... es comprensible que opte por su propio interés. Esa es, sencillamente, la naturaleza básica de nuestras sociedades y de sus integrantes, sobre la que construimos nuestras instituciones. Hace casi tres siglos el Doctor Mandeville ya nos advertía de que la gestión política habilidosa consiste precisamente en saber encauzar los intereses y vicios privados de tal forma que puedan redundar en el beneficio general (Mandeville 1729: p. 311).

Como sabemos, todas las instituciones promueven las condiciones necesarias para que, entre sus integrantes, prosperen justamente aquellos que aseguren la continuidad de la institución y de sus estructuras internas. Es por ello que en los partidos políticos predominan los miembros que anteponen el *statu quo* al idealismo democrático. Así, son una minoría los que, a día de hoy, se consideran a sí mismos como “agentes de cambio”, pues se ven obligados a enfrentar un sistema de incentivos y desincentivos que les dificultan promover activamente el “empoderamiento” del ciudadano y la democratización del gobierno y la administración. El resto de los políticos permanece así prisionero de una cortoplacista “lógica del poder” que les impide reconocer cómo, en el largo plazo, la introducción de cambios les permitiría realizar sus funciones de una manera más plena, satisfactoria y sostenible.

De acuerdo a los mecanismos de evolución institucional que analizamos en apartado 2.1.2, el tránsito hacia formas más maduras de democracia sólo podrá acontecer cuando proliferen nuevos liderazgos que consigan articular una convincente agenda de cambio que, ocasionalmente, consiga aliviar la “esquizofrenia doblepensante” de nuestros políticos. Conviene señalar cómo estos procesos de cambio ya han acontecido en algún país, hace más de un siglo. En Suiza, república federal dotada de un sistema representativo proporcional que incorpora numerosos mecanismos de democracia directa, la práctica totalidad de las leyes emitidas a nivel federal, cantonal y local, pueden ser rechazadas por la ciudadanía a través de un referéndum, que deberá convocarse si 50.000 ciudadanos (*i.e.*, aproximadamente un 1% del censo) firma a favor de su realización, siendo asimismo posible la presentación de enmiendas a las leyes o incluso la elevación de iniciativas legislativas populares.

La gran mayoría de las leyes suizas, por supuesto, no llegan a ser sometidas a referéndum, por lo que a efectos prácticos el trabajo de los políticos helvéticos es muy similar al de sus homónimos de países no tan democráticos. Sin embargo, la mera posibilidad de que la ciudadanía rechace las leyes que considera poco satisfactorias, introduce un sutil estímulo que viene a transfigurar el proceso legislativo y a reajustar la propia psicología de los legisladores: interiorizan que el ciudadano tiene también poder entre elección y elección, y para evitar el ocasional rechazo se

establece un ciclo legislativo que incorpora procesos de discusión de los borradores con los gobiernos regionales, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y colectivos ciudadanos, entre otros. Los resultados y propuestas de dichos procesos consultivos serán tenidos muy en cuenta por los parlamentarios durante la tramitación final de la ley (Huber 2007).

Es posible, pues, disponer de arreglos institucionales democráticos que vinculen más estrechamente a los ciudadanos con sus representantes, estimulando un diálogo continuado y fructífero entre ellos y resolviendo, aunque sea parcialmente, algunas de las contradicciones democráticas que aquejan a nuestros sistemas políticos. Sin embargo, el que apenas unos pocos países en todo el mundo hayan llegado a explorar estas vías muestra que no es ésta una transición fácil de realizar. Son aún muchas las naciones que, al igual que nosotros, no han sido capaces de contestar la pregunta que planteamos anteriormente: ¿dónde encontrar la voluntad con la que cambiar las actuales reglas, si precisamente quienes deberían cambiarlas son quienes más se benefician de ellas?

Concluimos así este apartado en el que fueron presentados los rasgos esenciales de la institucionalidad democrática, para centrarnos a partir de ahora en el ámbito municipal. Como veremos, es en este contexto donde es más probable que surjan esos nuevos liderazgos –tanto políticos como administrativos y ciudadanos– que no sólo nos mostrarán de dónde extraer esa huidiza voluntad de cambio, sino que se aventurarán a forjar nuevas reglas para la política.

### 3. EL NUDO GORDIANO DE LA DEMOCRACIA LOCAL

“La democracia sólo parece adecuada para un país muy pequeño”  
(Voltaire, Diccionario filosófico, 1764)

No es ninguna casualidad que fuese en las *polis*, las ciudades-estado de la antigua Grecia, donde cristalizó por primera vez la noción político-filosófica de democracia. Tampoco es casualidad que en numerosos idiomas, entre los que se incluye el español, el término “ciudadano”, que se refiere al “habitante de un Estado como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país” (RAE 2001), se derive precisamente de la palabra “ciudad”.

A lo largo de la historia de la humanidad las ciudades, y en general el ámbito local, se han configurado como un espacio democrático privilegiado. Es precisamente en este nivel donde se construye una relación más estrecha entre los gobernantes y los ciudadanos, pues la cercanía física que comparten –al permitir que se identifiquen y confluyan los intereses y problemáticas vitales que ambos afrontan– lleva a que los procesos de rendición de cuentas y de asunción de responsabilidades resulten más eficientes. Por lo general, es también en los municipios donde los ciudadanos se encuentran más motivados para buscar solución a los problemas que les afectan, organizando coaliciones lo suficientemente fuertes como para presionar a los gobernantes o, en su caso, sustituirlos, si es que éstos no proporcionan las soluciones y los arreglos institucionales que la ciudadanía demanda.

De hecho, analizando el proceso de “revolución democrática” suiza de finales del siglo XIX, se observa que fue en el nivel local y regional donde surgieron las innovaciones democráticas que, progresivamente, irían siendo elevadas hasta el nivel federal (Kaufmann 2005: p. 130), en el contexto de un periodo caracterizado por el descontento y la desconfianza de los cantones suizos con respecto a las instituciones políticas federales (Auer 2007). Es importante notar cómo, pese a que los mecanismos de democracia directa buscaban inicialmente desafiar y coartar los desmanes



del poder central, fueron estos mismos mecanismos los que, con el tiempo, permitirían alcanzar unos niveles de armonía nunca antes vistos entre los diferentes niveles de gobierno, y entre éstos y la ciudadanía.

Los analistas políticos coinciden en señalar que las ciudades van a adquirir, en este siglo que comienza, una importancia aún mayor que la que tuvieron nunca. Tal importancia no se deriva únicamente del colosal incremento de la población urbana mundial –que en los últimos 55 años se ha cuadruplicado y engloba ya a la mitad de la humanidad– sino que está más bien relacionada con los cambios socio-políticos, económicos y tecnológicos que los países de todo el mundo han experimentado en los últimos decenios. En un momento en el que los procesos de globalización restan cada vez más margen de acción al Estado, se está depositando gran atención sobre el ámbito local, la subsidiariedad y la descentralización como fórmulas con que fomentar la eficiencia, y poder así dar respuesta a unas demandas sociales y ciudadanas que están cada vez más diversificadas y que los estados se muestran incapaces de satisfacer.

Las ciudades están, no obstante, teniendo grandes dificultades para afrontar este desafío ya que, por lo general, se encuentran ellas mismas atrapadas en una difícil situación que se caracteriza por el exceso de atribuciones y responsabilidades, la falta de autonomía y la escasez de recursos humanos y financieros con que abordar los problemas. Desde mediados de los años ochenta se ha venido preconizando, como posible solución, una transición desde los modelos burocráticos de administración municipal hacia la llamada “nueva gestión pública”, más flexible y dinámica, y capaz de reaccionar ante las necesidades de los ciudadanos como las empresas reaccionan ante las de sus clientes. Tras más de veinte años intentándolo, cada día es más patente que tales medidas modernizadoras no se bastan para desentrañar el complicado “nudo gordiano” que atenaza a nuestros municipios. Por un lado, la inercia burocrática de las administraciones se ha mostrado muy resistente y renuente al cambio; y por el otro, no parece que un enfoque meramente “empresarial” consiga solventar unos desafíos sociales que crecen y se diversifican continuamente.

Se hace así cada vez más palpable la necesidad de que acontezca una transformación aún más profunda en el ámbito local, que alcance a modificar su mismo marco institucional y político y sustituya las tradicionales visiones de “gobierno” –de carácter tecnocrático, jerárquico y centralista– por una nueva noción relacional de “gobernanza”, que reconozca la existencia de una multiplicidad de agentes relevantes que actúan en el ámbito local y que permita a cada uno de ellos ocupar su lugar dentro de redes colaborativas y dinámicas capaces de abordar conjuntamente las problemáticas locales. En esta nueva forma de “gobernanza colaborativa” la transparencia, la rendición de cuentas, la asunción de responsabilidades y la participación ciudadana ocuparían un lugar central (Miller *et al.* 2007). Se desencadenaría así un proceso de “democratización de los municipios” que bien podría, a su vez, desembocar en una “municipalización de la democracia” que, como hemos visto, tal vez contribuiría a resolver la grave crisis de credibilidad que hoy en día aqueja a nuestras marchitas democracias.

### 3.1 EL LABERINTO DE LO LOCAL

“Es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres.  
Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia”  
(Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, 1835)

Para hacernos una idea más precisa del embrollo en que se encuentran inmersas actualmente nuestras ciudades nos remitiremos nuevamente al ejemplo español, que –al menos en el



momento de escritura de estas líneas, en octubre de 2007— presenta unas características singulares que lo convierten en un caso especialmente ilustrativo e interesante.

En términos generales puede afirmarse que los municipios españoles, al igual que el resto de las urbes del mundo, enfrentan desde sus instituciones los desafíos de escasez de recursos y exceso de responsabilidades que mencionamos anteriormente. En el caso de España la situación se vuelve aún más espinosa para los consistorios por causa de una serie de vicisitudes extraordinarias que, en conjunto, podrían favorecer que en los próximos años se haga más conveniente —o cuanto menos posible— la experimentación y la transición hacia nuevos modelos de institucionalidad política. Sin afán de ser exhaustivos, mencionamos a continuación los factores más importantes que harían plausibles dichas mudanzas.

### **Inmigración y disparidad social**

España está experimentando unos flujos migratorios absolutamente inauditos en el mundo entero: entre los años 2000 y 2007 el número de inmigrantes censados prácticamente se quintuplicó, de forma que actualmente más del 10% de los residentes en España provienen del exterior, con fuerte representación de regiones tan dispares como Iberoamérica, Europa Occidental, Europa Oriental, África del Norte y África Subsahariana. Este hecho no sólo contribuirá a acrecentar en los próximos años el porcentaje de población con limitados recursos socio-económicos a los que los municipios deberán servir, sino que introduce una insólita complejidad cultural y social en las hasta ahora relativamente homogéneas ciudades españolas, lo que sin duda planteará desafíos importantes para los gestores municipales.

### **Boom inmobiliario y finanzas municipales**

Buena parte de la bonanza económica que España experimentó en la última década fue debida al espectacular *boom* inmobiliario que, amparado en la Ley del Suelo de 1998, promovió un modelo de desarrollo urbanístico de carácter no sostenible, que fomentó la especulación y generalizó la corrupción (Iglesias *et al.* 2007a). Según las cifras oficiales, los precios de la vivienda crecieron entre 1997 y 2006 un 187%, para ir estabilizándose a lo largo de 2007 y seguramente estancarse o caer durante el 2008. El fin de este auge provocará, sin duda, una ralentización general de la economía española; su efecto sobre las finanzas municipales va a ser, sin embargo, mucho más dramático.

Durante los años del “*boom* del ladrillo” la gran mayoría de los municipios españoles recurrieron a las recalificaciones urbanísticas para incrementar su recaudación y mejorar su situación financiera. Desgraciadamente, los pingües ingresos extraordinarios provenientes de las recalificaciones favorecieron la indisciplina fiscal: en muchos casos fueron indebidamente utilizados para sufragar gastos corrientes y sobredimensionar la administración municipal, cuando no para la obtención delictiva de lucro personal por parte de políticos, funcionarios y otros intermediarios. Se extendieron así, por todo el territorio nacional, las prácticas de corrupción, la opacidad administrativa y el incumplimiento sistemático de las normativas urbanísticas (Iglesias *et al.* 2007a), hasta el punto de que entre 2000 y 2007 los medios de comunicación españoles llegaron a denunciar más de mil casos de supuestas irregularidades urbanísticas y presuntos casos de corrupción (Iglesias *et al.* 2007b).

Sin duda, este hecho no sólo ha provocado un deterioro del sistema democrático y una gran pérdida de credibilidad de sus instituciones, sino que plantea un desafío muy concreto y tenaz a los futuros gestores municipales: deberán proporcionar servicios, con unos recursos

significativamente mermados, a una ciudadanía recelosa y a unas ciudades masivamente edificadas. En estas circunstancias, incluso el gestor más honesto y capaz tendrá dificultades para garantizar la gobernabilidad de su ciudad, ya que las subidas de impuestos que se verá obligado a realizar serán recibidas con suma hostilidad.

Es posible, no obstante, que esta exacerbada “conflictividad urbana” sirva para afianzar dentro de los municipios unos nuevos perfiles de liderazgo político y administrativo, que destaquen por sus dotes comunicativas y por su voluntad para coordinarse con el resto de agentes en la búsqueda de soluciones creativas para los problemas de la ciudad.

### **Clima político deteriorado**

Por si fuera poco el desencanto democrático causado por la pandemia de corrupción urbanística, durante la última legislatura el clima político nacional se ha caracterizado por un nivel de polarización y crispación nunca antes vivido. En estos cuatro años no ha habido ninguna institución democrática, consenso cívico o política de Estado que haya quedado a salvo de la instrumentalización partidista, mediática y electoral.

Esta confrontación desmedida no sólo ha provocado discordia y hartazgo entre la ciudadanía, sino que ha puesto en evidencia para una proporción creciente de la población algunas de las deficiencias institucionales que hasta ahora apenas habían sido tematizadas, como la ausencia de una auténtica separación de poderes, la generalizada amoralidad política o la existencia de un bipartidismo encubierto, basado en el control mediático y en unos mecanismos electorales viciados. Tras treinta años de democracia, por primera vez han alcanzado resonancia cuestionamientos dirigidos hacia la jefatura del Estado –que no es electa sino hereditaria– y al propio proceso de transición democrática –cuya “incuestionable bondad” fue asentada en el imaginario colectivo por unos medios de comunicación dedicados durante lustros a idealizarla.

El resultado es, en cualquier caso, un clima político recrudecido y una ciudadanía cada vez más escéptica. Y si bien esta situación podría, en el ámbito nacional, reforzar la polarización política en torno a los dos partidos mayoritarios, en el nivel municipal va a tener un efecto más disgregador, dificultándoles a estos partidos que puedan hacerse con una buena representación local –con cuadros capacitados y que cuenten con apoyo social– y así favoreciendo que afloren otras agrupaciones con mayor voluntad y capacidad para sintonizar con la ciudadanía.

### **Hostilidad institucional hacia la participación ciudadana**

Pese a que la Constitución Española proclama que *“los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes”*, la realidad es que su articulado se muestra declaradamente hostil a los mecanismos de democracia directa. Constituye, de facto, un importante retroceso con respecto a la anterior Constitución, que permitía impulsar referendos de revocación para leyes emitidas por el Congreso. En la actualidad, los ciudadanos disponen apenas de una sola herramienta, la *Iniciativa Legislativa Popular (ILP)*, que les permite presentar al Congreso una proposición de ley que venga avalada por al menos medio millón de firmas. Existe, no obstante, una amplia lista de temas legislativos excluidos de las Iniciativas Populares, que abarca la práctica totalidad de asuntos importantes: derechos fundamentales, libertades públicas, código penal, educación, reforma constitucional, estatutos de autonomía, asuntos y tratados internacionales, tributación, planificación económica, prerrogativa de gracia... son algunos de los temas prohibidos. No existe, asimismo, garantía ninguna de que la proposición sea tramitada por el Congreso, que puede espontáneamente rechazar su admisión, o hasta

tergiversar su contenido de forma que se acabe legislando algo distinto o incluso opuesto a lo propuesto por los ciudadanos. Así las cosas, la ILP resulta totalmente inoperante, como prueba el hecho de que ninguna de las 45 iniciativas emprendidas en casi 30 años haya sido finalmente aprobada –con la posible salvedad de una iniciativa cuyo contenido se consideró subsumido dentro de otra ley propuesta por los grupos políticos.

En cuanto a las *Consultas Plebiscitarias* a la ciudadanía, se configuran más como un mecanismo para que el Gobierno legitime sus decisiones que como un instrumento para el ejercicio de la soberanía popular: son convocadas por el Presidente del Gobierno a su conveniencia y tienen un carácter meramente consultivo, por lo que su resultado no precisa ser respetado. La experiencia de los dos plebiscitos que se realizaron en 1986 y 2005 –sobre la permanencia de España en la OTAN y sobre la Constitución Europea– muestra asimismo cómo la maquinaria estatal es utilizada, sin apenas restricciones, para favorecer el resultado deseado por el gobierno, desdeñando cualquier principio de neutralidad democrática (Demopunk Net 2005; Martínez Sánchez 2001).

De manera similar, la Constitución establece que toda consulta plebiscitaria que se pretenda realizar en los ámbitos regional o municipal deberá contar previamente con la autorización expresa del Gobierno de la Nación, mediante acuerdo adoptado en Consejo de Ministros (Ibáñez Macías 2005). Tomemos el ejemplo de un grupo de vecinos que quisiera impulsar una consulta ciudadana para decidir si se construye una fuente en la plaza de su pueblo. Estos vecinos deberían constituirse en “comisión promotora”, elaborar una propuesta legislativa que prevea la realización del plebiscito y registrarla en el Ayuntamiento, cuyo pleno valorará si la admite o no a trámite, en base al informe realizado por la Comisión de Participación Ciudadana. Podrá así iniciarse la recogida de las firmas de un 15% de los ciudadanos en pliegos debidamente autorizados por el ayuntamiento. Las firmas serán verificadas una a una por la autoridad competente, pudiendo entonces el Gobierno Municipal pasar a considerar si acepta o rechaza la propuesta, que deberá asimismo ser debatida por el Pleno una vez se hayan estudiado los correspondientes informes del Secretario y del Interventor. Si se decide aprobar la realización de la consulta, será entonces el momento de solicitar la autorización, primero al gobierno regional y posteriormente al gobierno nacional, para que puedan así finalmente iniciarse los preparativos de la consulta propiamente dicha: su convocatoria, la campaña, votación en colegios electorales, recuento de votos, etc. Puesto que, con toda probabilidad, el plebiscito tendría un carácter meramente consultivo, al final sería el propio gobierno municipal quien decida si acatar o no su resultado. En total, habrán transcurrido meses, si no años, desde que se inició el proceso. Así las cosas, a nadie sorprenderá que las escasas consultas convocadas en el ámbito local y regional se hayan realizado, hasta donde nos consta, al margen de los cauces legales y que, por tanto, hayan sido ignoradas o incluso prohibidas por las autoridades (Demopunk Net 2002).

El modelo de participación ciudadana español presenta así, sobre todo al nivel “nacional”, un carácter restrictivo y controlador que, a efectos prácticos, no difiere mucho del utilizado ocasionalmente por regímenes de tipo dictatorial. En su gran mayoría los españoles ignoran que existan otras formas de ejercer su ciudadanía que no sea a través de las elecciones, de la misma forma que no son conscientes del resto de desequilibrios existentes en el andamiaje democrático español. Cuarenta años de dictadura y, posteriormente, un notable trabajo de endoculturación a favor del *statu quo* realizado desde el sistema educativo y los medios de comunicación masiva, han extendido entre los ciudadanos la impresión de que la democracia básicamente consiste en elegir cada cuatro años entre las listas propuestas por los partidos políticos.

La situación tiene, sin embargo, visos de cambiar en los próximos años. El patente anacronismo de esta legislación se va a hacer más y más visible para una ciudadanía cada vez más crítica y crecientemente acostumbrada a ser consultada y a dar su opinión. Es más, una legislación obsoleta y restrictiva confiere mayor visibilidad a los movimientos críticos, cuyas campañas y acciones podrían servir para desanudar la, hasta ahora reprimida, demanda ciudadana de participación. Por poner un ejemplo que contraste con el que dimos anteriormente: sistemas de software libre que están siendo desarrollados van a permitir en breve que cualquier vecino u organización social pueda organizar, sin coste alguno y con razonables garantías procedimentales, un pseudo-referéndum virtual para su ciudad, en el que los ciudadanos que lo deseen podrán participar utilizando, desde su propia casa, su DNI digital, obteniéndose un resultado en el plazo de días o semanas. Por supuesto que esta consulta, al no haber sido autorizada por el Presidente de la Nación, no tendría validez legal alguna; pero si, por ejemplo, más de la mitad de la población de un municipio aprobase la propuesta, su legitimación moral y democrática –así como su impacto mediático– serían tan fuertes que resultaría muy costoso para el alcalde el ignorarla. Más pronto o más tarde, las autoridades locales y regionales se darán cuenta de que tales ejercicios de expresión de la voluntad popular son difíciles de reprimir –tanto desde un punto de vista técnico como democrático– y tratarán de utilizar su significativa potestad normativa (Ibáñez Macías 2007) para establecer un marco legal que introduzca mecanismos participativos sobre los que puedan ejercer una mayor influencia y sean aceptados por la ciudadanía.

### **Tensiones territoriales e identitarias**

Una de las mayores riquezas de España la constituyen su diversidad de climas y orografías, así como las numerosas culturas y pueblos que, a lo largo de la historia, confluyeron y se desarrollaron dentro de su reducida extensión geográfica. De hecho, algunas de sus actuales comunidades lingüísticas extienden sus raíces históricas hasta los tiempos pre-románicos, por lo que puede hablarse de más de veinticinco siglos de afortunada y desafortunada convivencia entre las culturas hermanas crecidas en la Península Ibérica.

En 1936, pocos meses después de iniciarse la guerra civil española, el general Franco explicaba a la prensa extranjera la que sería su futura política territorial: *“El carácter de cada región será respetado, pero sin perjuicio de la unidad nacional, que la queremos absoluta; con una sola lengua, el castellano, y una sola personalidad, la española”* (Laínz 2004). Ni qué decir tiene que los casi 40 años de dictadura que siguieron a esas declaraciones constituirían uno de los periodos de más difícil convivencia entre las regiones ibéricas. De hecho, la sistemática represión ejercida contra los nacionalismos periféricos y la prohibición de sus manifestaciones lingüísticas y culturales exacerbaría en ellas lo que Castells (1999) denomina *identidades de resistencia*: aquellas que se conforman a través del sentir que “alguien ahí fuera” no les deja ser lo que son, y que reivindican su derecho a ser por los más diversos medios, incluidos la lucha armada y el terrorismo.

En un intento por enmendar los excesos franquistas, el modelo territorial español fue radicalmente transformado como parte del proceso de transición a la democracia: España pasó a ser uno de los estados más descentralizados de Europa, con un sistema pseudo-federal estructurado en torno a las llamadas “Comunidades Autónomas”, que gozan de altos niveles de autogobierno. No obstante, no ha de olvidarse que los artífices de dicha “solución autonómica” provenían de ese mismo régimen que intentaban transformar. Del mismo modo en que casi seis años después de la

muerte del dictador seguía aún considerándose el sueldo de la mujer casada –cuya capacidad jurídica se asimiló durante toda la dictadura a la de un niño o un demente– como un bien ganancial que debía ser administrado por su marido (Ortiz Heras 2006), la concepción patriarcal del franquismo impregnaría también el nuevo modelo autonómico, limitándolo en aspectos fundamentales y convirtiéndolo así en fuente de continuas tensiones hasta el día de hoy. Usando el símil del matrimonio patriarcal, podría afirmarse que el Estado central se reservó en su relación con las regiones una cierta *primacía marital*, que es la que le permite señalarles: “*serás lo que eres... hasta donde yo te diga, ¿sí?*”. Interpretado en estos términos, el artículo 8 de la Constitución –que atribuye a las Fuerzas Armadas la misión de defender la “integridad territorial” de España– puntualiza: “*...y como me hables de divorcio, te parto la cara*” (Gordillo 2006; Ortiz 2007).

El proceso de revisión de los Estatutos de Autonomía –normas básicas de las regiones autónomas que fijan los márgenes de su autogobierno–, que fue iniciado en 2005 y está aún por completarse, no sólo no ha logrado disipar las tensiones entre las regiones y entre los distintos niveles de gobierno, sino que probablemente va a contribuir a que éstas se acentúen en los próximos años. La ciudadanía, tal vez preocupada por asuntos más cotidianos, apenas ha mostrado interés en la encendida disputa competencial. Los políticos nacionales y autonómicos despiertan así en los ciudadanos, por lo que parece, similares niveles de desapego. En escenarios como éste, los gobiernos de las regiones con agendas nacionalistas, que requieren legitimarse y diferenciarse con respecto al gobierno central, tienden a promocionar financiera y legislativamente mecanismos participativos al nivel regional y municipal, pretendiendo con ello un mayor acercamiento a los intereses de los ciudadanos. Éste es un proceso que, por ejemplo, se está dando en Escocia, y que en cierto modo acontece también ya en España: las comunidades con agendas más reivindicativas –Cataluña y el País Vasco– son también las que más han destacado en estos ámbitos (Borge *et al.* 2008: pp. 14-18; Generalitat de Catalunya 2006).

### **Generalizada falta de cultura participativa en los municipios**

La democracia española es todavía muy joven. Gran parte de su población creció, de hecho, bajo un régimen de dictadura y en unas condiciones socio-económicas muy distintas de las actuales. El talante continuista con que se desarrolló la transición democrática impidió, a su vez, que se aplicase una pedagogía de auténtica regeneración democrática en la educación de las nuevas generaciones. No es por ello de extrañar que el bagaje formativo y cultural de los españoles, así como el de las instituciones que operan en el ámbito local, apenas incluya competencias democráticas y participativas.

Por un lado, tanto las administraciones municipales como los propios partidos políticos constituyen entornos compartimentados en los que todavía imperan valores organizativos de carácter jerárquico, formal y tecnocrático. Es por ello que a la gran mayoría de los alcaldes, ediles y cuadros técnicos municipales les resulta tan difícil promover la participación ciudadana, pues ellos mismos carecen de la necesaria formación, experiencia y confianza en la cultura de diálogo. Más bien ocurre lo contrario: la incertidumbre y desconfianza derivada de su falta de familiaridad con la participación exacerba su resistencia al cambio y les hace sentirla como una innovación arriesgada, que les complica la toma de decisiones y les obliga a renunciar a sus parcelas de poder.

La ciudadanía, por su parte, presenta una cultura política desconfiada y, por lo general, se siente lejos de la administración y los políticos. Apenas existe esa confianza y complicidad entre



gobernantes y gobernados que resulta fundamental para que la participación funcione. Para el escaso porcentaje de ciudadanos que estaría dispuesto a movilizarse e implicarse más allá de las elecciones, las actividades participativas municipales –que tienen un carácter eminentemente presencial– resultan casi siempre incompatibles con el resto de sus compromisos laborales, familiares y personales. Más aún: para que un ciudadano participe ha de percibir que el tema tratado es relevante y que su esfuerzo podrá realmente verse reflejado en las decisiones gubernamentales, algo que todavía apenas ocurre.

Resulta asimismo importante destacar la falta de cultura participativa de las propias asociaciones ciudadanas, en torno a las cuales se ha desarrollado tradicionalmente la participación municipal. En particular, el movimiento vecinal se caracteriza por su endogamia, su limitada representatividad y democracia interna y por su escasa capacidad de renovación, con juntas directivas que en algunos casos apenas cambiaron en 25 años (Prieto-Martín 2004). En algunos municipios las asociaciones de vecinos se constituyen en un auténtico contrapunto de poder al ayuntamiento y son cooptadas por los intereses partidarios. De hecho, las asociaciones vecinales usualmente recelan de metodologías que soliciten la participación directa de los ciudadanos, ya que preferirían que ciertos temas se negociasen sólo con ellas.

En cuanto a los medios de comunicación local y las instituciones académicas, que deberían haber proporcionado los espacios y los referentes desde los que desarrollar en los municipios una sana crítica y experimentación democráticas, lo cierto es que raramente lo han hecho: por lo general, antes que fiscalizar a los poderes fácticos municipales han quedado puestos a su servicio y contribuido así a mitigar los efectos transformadores de la participación ciudadana.

De todo ello se deduce que, para que la participación ciudadana pueda extenderse en el ámbito municipal, hace falta que se den procesos de “aprendizaje democrático” en todos estos sectores. Hay, no obstante, indicios que sugieren que dichos procesos están ya iniciándose tanto entre los actores gubernamentales, que evolucionan hacia estilos de gobierno más “relacionales” (Brugué 2002; Pino *et al.* 2007), como en la propia ciudadanía y sus asociaciones, quienes a través de colectivos de nuevo cuño articulan demandas de carácter cada vez más reivindicativo (Morales 2005). En los próximos años cabe por tanto esperar que se produzca en el ámbito municipal español una capacitación creciente de los cuadros técnicos y políticos, una progresiva renovación del tejido asociativo y vecinal, así como la maduración y extensión del uso de herramientas y procedimientos participativos.

### **...el laberinto de seda**

Los factores que hemos analizado convierten al caso español en un ejemplo especialmente ilustrativo de los desafíos y problemáticas que municipios del mundo entero se ven obligados a afrontar. Son problemas que por lo general se enmarañan unos con otros hasta tejer un nudo o un laberinto en apariencia insoluble. Lo que nosotros, no obstante, argumentamos es que son precisamente estas dificultades las que podrían favorecer una mayor experimentación y la transición hacia nuevos modelos de institucionalidad política que a su vez permitan a nuestros municipios no sólo emerger del laberinto, sino hacerlo transformados (Goss 2001).

En cierto modo, estos problemas son como las hebras de seda que, convertidas en capullo, apresan al gusano durante su proceso de transformación en mariposa. Podrá argüirse que el gusano está preparado por la naturaleza para secretar el ácido que le abrirá finalmente su salida; pero igualmente podría afirmarse que, si existe un sistema político preparado para reformarse a sí

mismo, introduciendo mejoras graduales en su entramado institucional, ése es el sistema democrático. Si una dictadura como la franquista fue capaz de engendrar en su seno una incipiente democracia, bien debería ésta ser capaz de seguir mejorándose y profundizando en su esencia democrática.

No hay duda de que la mayoría de los políticos y técnicos municipales recelarán inicialmente de los cambios, de una forma similar a como las patitas del gusano –acostumbradas como están a llevarlo de acá para allá– creen morirse en la crisálida. Pero al igual que éstas finalmente se transforman y asumen que su función cambia al formar parte de un ser alado, entenderán también los políticos su nuevo y fundamental papel en una democracia de carácter colaborativo, en la que pasarán a ocupar el rol de líderes y coordinadores de la red de actores urbanos que trabajan en pro de la gobernanza local (Centelles i Portella 2007).

### 3.2 GOBERNANZA LOCAL Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO

“No hay ejército capaz de detener una idea a la que le ha llegado su momento”  
(Víctor Hugo, Historia de un crimen, 1852)

En varias ocasiones nos hemos referido ya, de una manera un tanto imprecisa, a la noción de “gobernanza”, proponiéndola como el modelo que habría de imperar en los municipios y guiar las estrategias y las acciones de sus políticos y sus administradores. Tras nuestro periplo por el “*laberinto de lo local*” llegó el momento de que la definamos con mayor precisión y concluyamos así este capítulo introductorio explicando cuál es la relación entre la gobernanza local y los procesos de desarrollo político y democrático.

Una de las definiciones más extendidas para la gobernanza es la utilizada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que considera la gobernanza como:

*“El sistema de valores, políticas e instituciones a través de las cuales una sociedad gestiona sus asuntos económicos, políticos y sociales mediante las interacciones dentro de y entre el estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la forma en que la sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones –logrando el mutuo entendimiento, acuerdo y acción. Comprende los mecanismos y procesos para que los ciudadanos y los grupos articulen sus intereses, medien sus diferencias y ejerzan sus derechos y obligaciones legales. Es las reglas, instituciones y prácticas que establecen los límites y los incentivos para los individuos, organizaciones y empresas. La gobernanza, incluyendo su dimensión social, política y económica, opera en cada uno de los niveles de organización humana, ya sea la familia, el poblado, el municipio, la nación, la región o el mundo.” (PNUD 2004)*

A la mayoría de los lectores les habrá llamado la atención la similitud existente entre esta definición y aquello que en el apartado segundo referimos como “marco institucional”. Lo cierto es que con ambas nociones se alude prácticamente a lo mismo: mientras que los académicos se valen de la *teoría institucional* para estudiar los sistemas sociales con una perspectiva eminentemente analítica, los consultores gubernamentales y las agencias de cooperación internacional utilizan la noción de *gobernanza* para explicar, con un enfoque más práctico y normativo, cómo influyen las instituciones en los procesos de gobierno y cómo en base a ello se podría mejorar la formulación y la implantación de las políticas públicas. El talante “normativo” que se da al término lleva a que casi nunca se hable de la “gobernanza” a secas, sino que se utilicen variaciones adjetivadas –como “gobernanza democrática”, “buena gobernanza” o “gobernanza relacional”– dependiendo de cuál sea la modalidad de gobernanza que la agencia en cuestión intente promover. Por lo general, todas estas variantes comparten un nexo esencial: el reconocimiento expreso, para un determinado ámbito social, de una diversidad de actores relevantes –públicos, privados y voluntarios– que hace necesario que se relacionen entre ellos, en



una red, para negociar y comprometerse en la formulación e implementación de determinadas políticas (Brugué 2002).

Para que esto sea posible, los distintos niveles de gobierno deberán desempeñar una función coordinadora en dichas redes, para así poder liderar e influenciar unos procesos de toma de decisiones que, según el *Libro blanco de la Gobernanza Europea*, habrían de estar caracterizados por la transparencia, la coherencia, la eficacia, la apertura a la participación, la rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades (Comisión Europea 2001). Recientemente se ha señalado además la necesidad de prestar una especial consideración a las minorías y segmentos más vulnerables de la sociedad (UNGC 2007).

El mayor problema de estos enfoques reside en su patente voluntarismo: describen los componentes ideales que conforman el “puzzle de la gobernanza” pero apenas aclaran los vínculos y prioridades existentes entre ellos o cómo ponerlos en práctica. Si bien es cierto que en el marco de los procesos globalizadores las autoridades gubernamentales están perdiendo su primacía en el manejo de los asuntos públicos y que por ello se ven obligados a ocupar un papel de “uno más” en redes multi-actorales de gobernanza, no menos cierto es que –como vimos al estudiar las “instituciones sombrías”– una de las principales funciones de estas redes consiste precisamente en la “gestión de la exclusión”, que facilite que aquellos que ostentan el poder en ellas puedan mantenerlo. Es por ello que, incluso en los casos en que existe un liderazgo político deseoso de abrir al máximo los espacios de decisión, resulta harto difícil impulsar una gobernanza realmente inclusiva, pues han de vencerse las resistencias de quienes ya integran dichos espacios. Como vimos en el apartado 2.1, los procesos de evolución institucional resultan arduos y requieren no sólo de la aparición de nuevos liderazgos sino también de la existencia de un contexto favorable al cambio. Es ley de vida que la participación, la influencia y el poder raramente son “regalados” por quienes los ostentan; por lo general, se necesita del concurso de los propios excluidos que, reclamando consistentemente su propia participación, convenzan a las élites de que es mejor contar con ellos, ya que la “dispersión de poder” que provocará su inclusión estará al mismo tiempo creando las condiciones y nuevas fuentes de poder desde las que afrontar y resolver conjuntamente los desafíos planteados.

Este “proceso interactivo de aprendizaje y de toma de decisiones públicas, basado en la creación de poder y en su dispersión, mediante una progresiva incorporación en los espacios decisorios de colectivos previamente excluidos”, es lo que Julie Fisher (1998: pp. 21, 172) denomina como “*desarrollo político*”. Como puede verse, el tránsito que nosotros proponemos hacia nuevos modelos institucionales de gobernanza colaborativa representaría un estadio más en ese trabajoso proceso de *desarrollo político* que a lo largo de la historia, y a partir de los regímenes despóticos y monárquicos de la antigüedad, vino a engendrar nuestras actuales democracias liberales. De la misma forma en que hoy no podríamos calificar de democráticos los sistemas que a comienzos del siglo XIX eran tenidos por tales y que no obstante excluían a la ciudadanía en función de su raza, sexo, patrimonio y nivel de instrucción, bien podría llegar el día en que los actuales sistemas representativos sean considerados apenas como proto-democracias o democracias incipientes, todavía fuertemente impregnadas –como vimos en el apartado 2.2– de rasgos demagógicos, plutocráticos y “partidocráticos”. Lo cierto es que nuestras democracias no manifiestan aún plenamente ese genuino interés por “continuar mejorándose” que caracteriza al ideal democrático y que habría de llevarlas a construir espacios institucionales que permitan que los ciudadanos, como legítimos depositarios que son de la soberanía, la ejerzan también en grado máximo, decidiendo sobre los asuntos que estimen convenientes.

Es por ello que no bastará con que organismos como la Organización de las Naciones Unidas y el Concilio de Europa prediquen las excelencias de la gobernanza para que este nuevo paradigma se convierta en una realidad que complemente y releve a los modelos de gobierno existentes. En nuestra opinión, el “puzzle de la gobernanza” debe necesariamente empezar a resolverse desde abajo: es necesario promover el “empoderamiento” de aquellos a quienes más beneficiaría la reforma, y hacerlo precisamente en aquellos contextos y ámbitos en los que con más facilidad podrán demandar el cambio, una vez que dispongan de las herramientas que les permitan hacerlo. Estamos refiriéndonos por tanto a la “*Gobernanza Local*”, que es en la que centraremos nuestra atención en lo que resta de libro.

Y dentro de la gobernanza local, entendemos que el énfasis ha de depositarse en la consecución de una “*participación deliberativa e inclusiva*” de todos los actores interesados, provengan éstos del sector público, privado, voluntario o de la propia ciudadanía. Si la participación inclusiva consigue activarse el resto de componentes de la gobernanza, como la transparencia y la asunción de responsabilidades, se derivarán de ella. Es precisamente en el ámbito local donde más fácil resulta abrir espacios de participación, deliberación e inclusión, ya sea por iniciativa del liderazgo político sensibilizado o de coaliciones de ciudadanos organizadas en torno a sus problemáticas. El estudio comparado de las experiencias de democracia directa sugiere que, para que el uso de estas herramientas se afiance y tengan un efecto democratizador en el marco institucional representativo en que se insertan, conviene que estén entroncadas en los ámbitos local y regional (Auer 2007; Zovatto 2007). De manera similar, cabe esperar que modelos de gobernanza participativa exitosamente instaurados en el ámbito local tiendan a replicarse en otros ámbitos locales y a elevarse hacia el ámbito regional y estatal.

En cuanto a las herramientas que servirán para desencadenar y estructurar estos procesos de gobernanza, la fundamental no va a ser otra que *Internet*. Después de que esta red cibernética global haya revolucionado ámbitos tan diversos como el de las finanzas, las comunicaciones, la economía, la investigación, las relaciones interpersonales y la pornografía... nadie duda ya a estas alturas de que la aplicación de las *Tecnologías de la Información y la Comunicación* (TIC) a los procesos democráticos de toma de decisión y a la extensión y mejora de la participación ciudadana, va a jugar un papel fundamental en la evolución de nuestros sistemas democráticos, y en la instauración y extensión de modelos colaborativos de gobernanza.

Adentrémonos pues definitivamente en ese fascinante –y todavía apenas explorado– espacio en que confluyen la gobernanza local, la participación ciudadana y las TIC. Para ello, en los próximos capítulos analizaremos en detalle en qué consiste la participación ciudadana en el ámbito local, cuáles son sus herramientas y sus problemáticas, así como la forma en que las TIC en general e Internet en particular podrán potenciarla, convirtiendo así el aldabón de la participación en un ariete que sea capaz de catalizar los procesos de desarrollo político y democrático de nuestras sociedades, y de regenerar así nuestras “democracias marchitas”.

*“Adaptarse o perecer es, hoy como siempre, el imperativo inexorable de la Naturaleza”  
(H. G. Wells, Una corta historia del mundo, 1922)*

## Participación Ciudadana del siglo XX

Antes de que podamos entender qué es la (e)*Participación*, o *Participación Electrónica*, necesitamos saber bien en qué consiste la participación ciudadana, a secas. En este capítulo analizamos la participación ciudadana tal y como se la ha conocido a lo largo del siglo XX, explorando sus características más notables, sus modalidades, sus herramientas y las problemáticas que lleva asociadas. Trataremos así de hacer comprensible qué es la participación, cómo se realiza, por qué y cuál es la causa de que a día de hoy... no pueda decirse que haya jamás funcionado realmente.

### 1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

“Si la libertad y la igualdad, como se asegura, se encuentran principalmente en la democracia, habrán de obtenerse en su forma más pura cuando todas las personas participen al máximo del gobierno”  
(Aristóteles, *Política*, ~335 adC.)

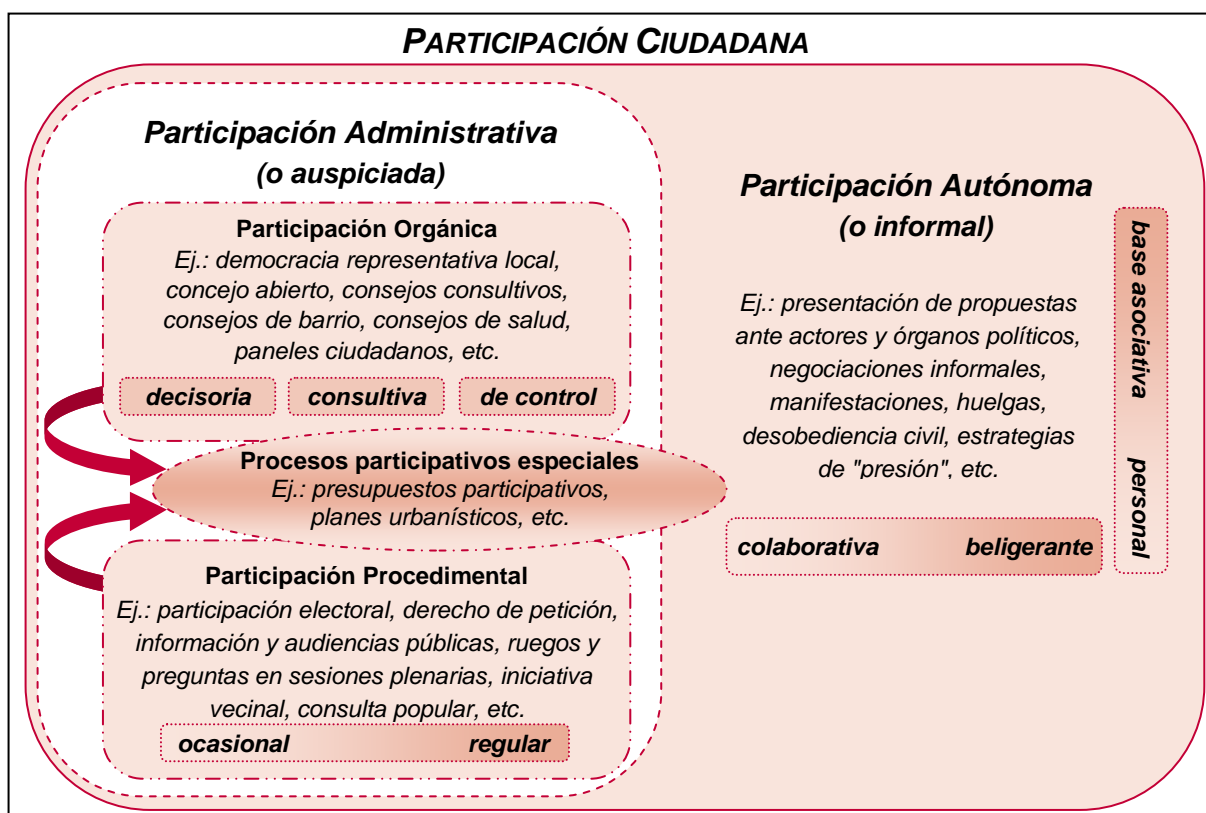
La noción de participación ciudadana hace referencia a una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y el control de las políticas públicas. Por lo general, este enfoque busca dar respuesta a una creciente demanda de transparencia en la gestión pública por parte de una ciudadanía que desea, cada vez más, ser informada, ser consultada e incluso “ser parte” de aquellas decisiones que más le afectan. Desde la perspectiva de los gobernantes, la implicación de los ciudadanos en los procesos de gobernanza favorece que, especialmente en el ámbito local, se puedan tomar decisiones mejores y más informadas, y que se desarrollen políticas públicas que podrán contar, de cara a su implementación, con la complicidad y la colaboración de los propios colectivos ciudadanos. Se espera, asimismo, que la participación ciudadana contribuya a generar una mayor confianza en el gobierno y en las instituciones políticas y democráticas en general (Brugué *et al.* 2003).

En este libro consideraremos que la participación ciudadana incluye *todas las actividades que los ciudadanos realizan voluntariamente –ya sea a modo individual o a través de sus colectivos y asociaciones– con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones de los distintos niveles del sistema político y administrativo* (Font *et al.* 2006; Kaase 1992). Es ésta una definición muy amplia, pues engloba actos tan diversos como la votación en las elecciones municipales, el envío de sugerencias a una oficina gubernamental, la asistencia a una manifestación o incluso la creación de un nuevo partido político. Para poder analizar la participación municipal en mayor detalle, conviene por tanto que prestemos atención a sus distintas tipologías.

La figura 1 muestra las formas de participación más importantes, agrupadas según un criterio que consideramos fundamental: el que diferencia entre la **participación administrativa (o auspiciada)** y la **participación autónoma (o informal)**. La primera comprende aquellos casos en los que son los poderes públicos quienes permiten o incluso propician que los ciudadanos y sus colectivos influyan en el diseño y la ejecución de las políticas públicas. Es ésta una participación promovida “desde arriba”, pues acontece casi siempre por iniciativa de las instituciones de gobierno, y dentro de los márgenes y procedimientos que dichas instituciones establecen por medio de leyes y de reglamentos. Es por ello que la mayor limitación de este tipo de participación proviene precisamente de su habitual subordinación a los intereses electorales, políticos y gremiales de los dirigentes políticos y administrativos, que sin apenas esfuerzo pueden suspender o volver inoperantes los mecanismos de participación administrativa.

La que hemos denominado **participación autónoma** se refiere, en cambio, a una participación que surge “desde abajo”: es la ciudadanía la que, ya sea a título personal o a través de sus asociaciones, y sin que medie una convocatoria o autorización desde las instituciones públicas, plantea a las autoridades sus demandas y propuestas. Lo hace, además, en aquellos términos que se estiman oportunos, que podrán exhibir un carácter más **colaborativo** o más **beligerante** según cuál sea el contexto en que acontezcan. Su importancia es mayúscula, pues este tipo de acción ciudadana, ejercida a través de sus propias asociaciones y de los movimientos sociales, puede tener una importancia y efectos mayores que los de la participación realizada a través de procesos formales (Gaventa *et al.* 2010). El mayor problema de este tipo de participación proviene de su carácter informal y de la escasez de recursos financieros y humanos que caracterizan a sus impulsores y que la hacen poco sustentable: se activa normalmente como reacción ante un problema grave y raras veces consigue mantenerse activa hasta su resolución.

FIGURA NÚM. 1. TIPOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPAL



Fuente: elaboración propia, a partir de Ibáñez Macías (2007: pp. 215-220) y Brugué *et al.* (2003)

Volviendo a la *participación administrativa*, ésta presenta un **carácter orgánico** cuando los participantes han de integrarse en organismos públicos especiales, como consejos o comisiones. Estos organismos participativos tienen la función de orientar las políticas públicas y poseen atribuciones de tipo **decisorio**, **consultivo** o **de control**. De ellos forman parte, por lo general, tanto cargos políticos y administrativos como representantes de los colectivos cívicos –y en su caso, también empresariales– vinculados a la temática de que se ocupe el organismo en cuestión. La *participación administrativa* tiene, por contra, un **carácter procedimental** cuando lo que se habilita son mecanismos y procedimientos que permiten a los ciudadanos elevar sus opiniones y que éstas sean consideradas de cara a alguna decisión, sin que sea precisa su integración en un organismo público. Si dichos mecanismos se utilizan de manera esporádica –ya sea porque su uso se subordine a los intereses del liderazgo político-administrativo o porque precisen de la iniciativa de los ciudadanos para ponerse en marcha– se los considera de **tipo ocasional**. Serán, en cambio, de **tipo regular** cuando deban acompañar reglamentariamente ciertos actos político-administrativos y, por tanto, se apliquen de forma continuada o al menos con cierta periodicidad.

Finalmente, los denominados **procesos participativos especiales** se caracterizan por combinar elementos orgánicos y procedimentales. Son convocados por el gobierno, con carácter excepcional, y tanto su objeto como su nivel de complejidad varían enormemente, pudiendo abarcar desde una modesta consulta ciudadana para la reforma de una plaza, a espacios complejos y altamente institucionalizados como las asambleas deliberativas de unos Presupuestos Participativos. Cada *proceso participativo especial* requerirá, como veremos en el apartado 3, de un marco metodológico específico y adaptado a sus objetivos y al contexto en que se desarrolle.

Todas estas clasificaciones pueden resultar confusas para un lector poco familiarizado con la participación municipal, pero a medida que vayamos avanzando en nuestro análisis y presentemos ejemplos de mecanismos participativos, se percibirá la conveniencia de disponer de un marco conceptual como éste, que nos permita integrar e interpretar los múltiples formatos de participación que han venido usándose hasta ahora, y así poder percatarnos de la importancia que en los próximos años adquirirán.

## 2. HERRAMIENTAS Y MÉTODOS PARTICIPATIVOS

"La vida es contradictoria y la realidad diversa"  
(Eduardo Galeano, Espejos, 2008)

Como consecuencia del interés generado alrededor de las políticas participativas, en las últimas décadas del siglo XX se multiplicaron por todo el mundo las experiencias de participación municipal. Así, se han ido progresivamente incorporando a los ordenamientos municipales nuevos instrumentos participativos de carácter tanto procedimental como orgánico. Por el lado de la *participación procedimental*, se reforzaron instrumentos como las audiencias públicas, las peticiones, las iniciativas vecinales y otros mecanismos de democracia semi-directa. De manera similar, por el lado de la *participación orgánica*, se instituyeron y afianzaron organismos participativos que facilitan el diálogo entre las administraciones públicas y la sociedad civil, extendiéndose su uso a nuevos ámbitos tanto desde una perspectiva territorial –el caso de los consejos de barrio y las juntas de distrito– como temática –consejos de salud o de juventud–. Adicionalmente, las administraciones públicas vienen haciendo un uso creciente de métodos y herramientas, en muchos casos inspirados desde el ámbito de la mercadotecnia, que les permiten conocer la opinión de sus ciudadanos sobre un asunto específico, e incluso trabajar junto a ellos



para el diseño y mejora de las políticas públicas. Rowe *et al.* (2005) identifican más de cien de estos métodos en su intento de elaboración de una tipología de mecanismos de participación pública. El cuadro 1 da cuenta de algunos de estos mecanismos.

CUADRO NÚM. 1. MECANISMOS DE “PARTICIPACIÓN MERCADOTÉCNICA”

<b>Encuesta de opinión</b>	Se plantea a una muestra representativa de ciudadanos una serie de preguntas, ya sea en entrevistas personales, telefónicas o por vía postal. Preguntas deben ser simples y directas y por ello la información obtenida puede ser superficial. Permite evaluar el cambio en las preferencias a lo largo del tiempo, si se mantienen las mismas preguntas.
<b>Grupo focal</b>	Un asunto es estudiado en profundidad durante 1 o 2 horas por un grupo de entre 8 y 10 personas, representativas de un cierto sector social, mediante una discusión informal y estructurada para permitir un diálogo abierto entre los participantes, con la ayuda de un facilitador.
<b>Jurado ciudadano</b>	Un grupo representativo de ciudadanos examina cuidadosamente a lo largo de varios días un asunto de significación pública. Reciben informaciones diversas sobre la cuestión y escuchan la evidencia proporcionada por testigos y expertos. El jurado proporciona una recomendación al gobierno, que no obstante tomará la decisión final.
<b>Panel ciudadano</b>	Un panel grande y demográficamente representativo de ciudadanos que es consultado con periodicidad, normalmente por correo o teléfono, para valorar las opiniones y preferencias públicas. Permite hacer análisis detallados de las preferencias ciudadanas en función variables como género, área geográfica, nivel socio-económico, educativo, etc., así como analizar su evolución temporal.
<b>Encuesta deliberativa</b>	Se observa la evolución de las opiniones de un grupo de ciudadanos a medida que aprenden y reflexionan sobre un tema, con ayuda de expertos. Se busca obtener “opiniones informadas”, sin forzar que el alcance de consensos entre los participantes. Así, se mide qué es lo que el público pensaría sobre el tema si tuviera una oportunidad adecuada para reflexionar sobre sus aspectos fundamentales.
<b>Conferencia de Consenso</b>	Un grupo de ciudadanos con distintos perfiles discute sobre temas de carácter científico o técnico. Se estructura en dos fases. En la primera se llevan a cabo encuentros con expertos, discusiones y trabajo en pequeños grupos para la obtención de consensos. En la segunda fase se presentan las principales conclusiones a los medios de comunicación y al público en general.
<b>Notificación sobre planes y solicitud de comentarios</b>	Es la forma más simple de consulta. Incluye el envío o la puesta a disposición del público de informes sobre políticas públicas o planes gubernamentales. Es cuestionable su efectividad para alcanzar a ciertos sectores sociales y existe el riesgo de que sea dominado por los colectivos mejor organizados. No permite ningún tipo de diálogo o negociación.

Fuente: *The Community Engagement Network (2005) y Abelson et al. (2001)*

Pero donde sin duda más se ha innovado en las últimas décadas ha sido en el desarrollo de mecanismos y herramientas con los que articular los que denominamos *procesos participativos especiales*. Un ejemplo paradigmático de este tipo de mecanismos lo constituyen los denominados “Presupuestos Participativos”, un proceso a través del cual los ciudadanos, individualmente o por medio de sus organizaciones cívicas, pueden contribuir de forma voluntaria y constante en la toma de decisiones sobre el presupuesto municipal, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales (Goldfrank 2006). Introducidos por primera vez en 1989 en la ciudad brasileña de Porto Alegre, su uso se ha ido extendiendo hasta alcanzar en la actualidad a cientos de ciudades de los cinco continentes (Shah 2007). Su metodología y procedimientos, por supuesto, han debido adaptarse a los diferentes entornos donde operan, hasta el punto de que ya es posible diferenciar entre muy distintas variedades de “presupuestos participativos” (Ganuza Fernández *et al.* 2008; Sintomer *et al.* 2007). En su formato original, que es también el más extendido, la población se reúne en asambleas de barrio o distrito para proponer proyectos de inversión y para elegir a los ciudadanos que integrarán los Foros Regionales y Temáticos, así como del Consejo del Presupuesto Participativo. A lo largo del año, el Consejo trabajará junto con las autoridades municipales para elaborar los presupuestos de la ciudad, definiendo las prioridades de inversión en infraestructura y servicios públicos y estableciendo los proyectos

concretos que deberán abordarse durante el año siguiente. Se ha podido comprobar que la realización de presupuestos participativos favorece la transparencia y modernización administrativa, una mudanza en las prioridades de inversión a favor de sectores más desfavorecidos, la mejora de los servicios municipales y la difusión de una cultura democrática y asociativa entre la población (Wainwright 2005; Zamboni 2007).

Otros ejemplos de *procesos participativos especiales*, con un menor alcance y un carácter más ocasional, incluyen la elaboración participativa de los Planes Urbanísticos de la ciudad o los procesos de Agenda 21 –en los que se reflexiona sobre el desarrollo sostenible del municipio– utilizándose para la ejecución de todos estos procesos participativos diversas metodologías y técnicas que permiten a las autoridades establecer un diálogo con la ciudadanía. Todos estos métodos participativos, en cualquier caso, presentan tanto fortalezas como debilidades en relación a las dimensiones que han sido identificadas como importantes de cara a una participación “de calidad”: su nivel de representatividad, de influencia política, su transparencia, sus costes, su grado de independencia y profundidad, etc. (Kubicek 2007). No existe, por ello, un mecanismo participativo que sea perfecto, ya que el uso de cualquiera de ellos conlleva tanto ventajas como limitaciones. Su adecuación o no para un proceso participativo concreto dependerá del contexto en que éste se realice y de los objetivos concretos que se persigan.

El cuadro 2 enumera los mecanismos participativos que son utilizados más frecuentemente en el ámbito municipal, clasificándolos de acuerdo a varios criterios que se consideran relevantes. En primer lugar, se toma en cuenta cuál es el momento, dentro del ciclo de elaboración y ejecución de las políticas públicas, sobre el que la experiencia participativa pretende incidir. Este momento puede referirse a la *fase de diagnóstico* de los problemas y de conformación de la agenda local, a la *fase de toma de decisiones* y de formulación de las políticas o a la *fase de gestión* de los propios servicios y equipamientos públicos. El cuadro considera, en segundo lugar, cuál es el destinatario objetivo de la experiencia. Así, la participación podrá orientarse: **1** a la *base asociativa* de la ciudad, ya sea siguiendo un *enfoque territorial* o un *enfoque sectorial* o temático; **2** a una participación *personal* de los ciudadanos, diferenciándose en este caso entre aquellos métodos que demandan una gran dedicación (*intensiva*) y aquellos que requieren un esfuerzo exiguo pero que buscan implicar a un gran número de ciudadanos (*extensiva*); o finalmente, **3** a una *base mixta*, que incluya tanto a las asociaciones como a los ciudadanos.

CUADRO NÚM. 2. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

	<b>1 BASE ASOCIATIVA</b>		<b>3 BASE MIXTA</b>	<b>2 BASE PERSONAL</b>	
	<i>Sectorial</i>	<i>Territorial</i>		<i>Intensiva</i>	<i>Extensiva</i>
<b>Diagnóstico</b>	Foros y mesas sectoriales	Consejos consultivos de barrio, distrito, ciudad	Planes estratégicos Procesos participativos temáticos (agenda 21, plan educativo de ciudad, etc.)	Foros temáticos Círculos de estudio Conferencias de consenso	Asambleas  Audiencias  Tele-democracia
<b>Toma de decisiones</b>	Consejos, comisiones y ponencias sectoriales	Consejos municipales de barrio o distrito  Planes integrales	Presupuestos participativos Consejos territoriales mixtos Jurados ciudadanos mixtos	Presupuestos participativos Jurados y paneles ciudadanos Encuestas deliberativas	Referendos Consultas populares  Tele-democracia
<b>Gestión</b>	Gestión asociativa de servicios	Gestión asociativa de centros cívicos	Gestión compartida de servicios	Gestión por voluntariado de servicios o programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Brugué et al. (2003)



Existen multitud de manuales y recursos, como por ejemplo los de Font *et al.* (2000), Involvement (2005) y NCDD (2010), donde el lector interesado puede indagar sobre las cualidades de los diferentes mecanismos participativos, así como sobre sus diferencias. Por nuestra parte, y con el fin de entender mejor sus características generales, sus potenciales y sus problemáticas, en el próximo apartado analizaremos en detalle los denominados *procesos participativos especiales*, orientados a la toma de decisiones en el ámbito local y generalmente impulsados por las autoridades locales.

### 3. PROCESOS PARTICIPATIVOS ESPECIALES

“La verdad emerge de la discusión entre amigos”  
(Atribuida a David Hume, 1711-1776)

Estos procesos participativos constituyen un espacio privilegiado de participación, pues en la medida en que cuentan con la implicación de los responsables municipales tienen una especial capacidad para influir en las políticas públicas. Font y Blanco resumen sus características más importantes cuando afirman que “la gente sólo participará si el proceso participativo es ampliamente visible, si los objetivos de la participación son claros, si tienen certeza de que la participación no implicará una pérdida inútil de tiempo, si prevén que podrán expresar sus opiniones libremente y si perciben que, efectivamente, las autoridades políticas tendrán en cuenta su opinión” (Font *et al.* 2006: p. 38). Para que un ciudadano participe en estos procesos debe además sentirse interesado por el asunto discutido y disponer del tiempo y la capacidad financiera y física para desplazarse al local donde tendrán lugar las discusiones. El cuadro 3 resume los aspectos más importantes que afectan a estos procesos.

Se puede considerar que un proceso participativo evoluciona a lo largo de diferentes fases, en las que se hace necesario prestar atención a distintos criterios para garantizar su éxito. En la primera fase, la **fase previa o de iniciativa**, se toma la decisión de impulsar el proceso participativo y se acuerda y planifica su estructura general y su modelo de coordinación. Es un momento crítico en el que se necesita reunir el máximo de apoyos para el proceso, que garanticen su éxito posterior. Para ello, se hace necesario alcanzar un amplio acuerdo sobre el proyecto con todos los colectivos que de alguna forma participarán en su desarrollo, implicándolos en la definición y estructuración del proceso.

CUADRO NÚM. 3. PROCESOS PARTICIPATIVOS: CRITERIOS A CONSIDERAR

Neutralidad – Apertura			
Visibilidad – Transparencia			
INICIATIVA / COORDINACIÓN	MOVILIZACIÓN	PARTICIPACIÓN	EFFECTOS / RESULTADOS
Acuerdo político Acuerdo social Acuerdo administrativo Transversalidad Planificación y recursos Objetivos claros – realismo	Extensión Representatividad - pluralismo Propósito colaborativo compartido	Información Deliberación Influencia efectiva	Influencia en las políticas Coherencia institucional Aprendizaje - Generación de cultura participativa Mejora de las relaciones entre actores Devolución de los resultados

Fuente: Elaborado a partir de Font y Blanco (2006: pp. 27-46), Parés *et al.* (2007) y NCDD (2009).

Los distintos colectivos y organismos han de poder sentirse partícipes y coautores del proyecto; han de quedar convencidos de que el proyecto realmente pertenece al municipio y no únicamente al “gobierno municipal” y a sus allegados. Un amplio consenso sobre la necesidad del proceso y

su metodología proporcionará una mayor legitimidad, que permitirá atraer a más y más diversos colectivos ciudadanos a participar en él, al tiempo que aumentará las posibilidades de que las conclusiones alcanzadas sean de calidad y puedan traducirse en políticas públicas que lleguen a ser finalmente implementadas.

Este acuerdo entre los agentes participantes ha de darse en distintos niveles: en primer lugar, a **nivel político**, entre los diferentes partidos con representación en el municipio, de forma que se promueva una cierta continuidad de la iniciativa aún en el caso de que el gobierno municipal cambie de manos. En segundo lugar, el acuerdo ha de establecerse a **nivel administrativo**, garantizando así un **enfoque transversal** e integrado dentro del sistema participativo municipal, que implique y aúne los esfuerzos de todas las áreas involucradas del ayuntamiento y así reduzca las resistencias de cara a la implementación de los resultados. Finalmente, será también preciso el acuerdo a **nivel social**, de manera que todos los grupos sociales concernidos en el proceso tomen parte activa en él desde su planteamiento. En conjunto, deberá garantizarse la debida **planificación** del proceso así como los **recursos** necesarios para su desarrollo. Por desgracia, esta fase de iniciativa es la que más suele descuidarse en los procesos participativos reales, quedando así desde un inicio comprometidas todas las fases subsiguientes del proceso.

En todo lo dicho hasta ahora queda de manifiesto la importancia de dos criterios claves que deberán caracterizar el proceso a lo largo de todas sus fases: en primer lugar, la **neutralidad organizativa y apertura**, que puede promoverse mediante la creación de una comisión de seguimiento en que estén representados los distintos intereses y cuyo objetivo sea garantizar la credibilidad del proceso participativo. En segundo lugar, la **visibilidad y transparencia** que permitan al conjunto de la ciudadanía –y especialmente a aquellos que no participan– saber en todo momento qué es lo que está aconteciendo: cuáles son los objetivos del proceso y los temas que se tratan, quién participa, cuáles son los mecanismos que se utilizarán, de qué forma podrían participar si quisieran hacerlo, quiénes son los responsables y cuál es la capacidad de decisión atribuida al proceso.

Es asimismo importante que desde el comienzo se comuniquen con extrema **claridad y realismo los objetivos del proceso y sus limitaciones**, para facilitar la tarea tanto de los gestores del proceso como de los participantes y para evitar que se creen expectativas desmesuradas que más adelante causen frustración en la ciudadanía, algo que repercutiría negativamente en el proceso y, consecuentemente, en la percepción pública del funcionamiento de la participación ciudadana en general.

La segunda etapa de los procesos participativos es la **fase de movilización**. En ella se informa y convoca a los ciudadanos para que participen en el proceso, utilizando los diversos canales a disposición tanto del ayuntamiento como del resto de asociaciones y colectivos implicados: desde el envío de invitaciones por correo o la publicidad en medios locales, hasta la organización de eventos lúdico-culturales que den una mayor visibilidad al proceso. Todo ello con el objetivo de **extender la participación** al conjunto deseado de ciudadanos, cuya extensión variará en función del tipo de proceso participativo del que se trate. En esta fase es muy importante que se atienda a las nociones de pluralismo y representatividad. Tendremos **pluralismo** en la medida en que en el proceso quede representada toda la diversidad de colectivos, intereses y opiniones relevantes para la temática que se discute; tendremos **representatividad** en la medida en que los participantes, en función de sus perfiles sociológicos, constituyan una muestra fiel de la ciudad, que permita saber qué es lo que el conjunto de la ciudadanía quiere (Font *et al.* 2006: p. 36).

Resulta importante que en la fase de movilización se transmita ya a los participantes ese **propósito colaborativo compartido** que se desea que caracterice el proceso, predisponiendo así a todos los implicados a trabajar juntos unos con otros, en pro de una visión compartida del bien común.

La tercera fase es la **fase de participación** propiamente dicha, en la que se desarrollan las actividades participativas que forman el núcleo del proceso: asambleas, grupos de discusión, votaciones, etc. En la mayoría de los casos, tales actividades tienen un carácter presencial, por lo que demandarán considerable tiempo y esfuerzos de todos los participantes. En esta fase hay cuatro criterios especialmente importantes. El primero, que los participantes dispongan de toda la **información** necesaria para poderse pronunciar con conocimiento de causa sobre los temas que se le plantean. Para ello, las informaciones disponibles habrán de ser claras, relevantes y suficientemente plurales. El segundo criterio es el de la **deliberación**, que implica que el debate se realice en unas condiciones agradables, estimulantes y lo suficientemente flexibles para poderse adaptar a las capacidades y necesidades de los diferentes colectivos participantes. En el debate todos deben poder expresar libremente sus ideas, sin restricciones explícitas o implícitas y disponiendo de capacidad para presentar sus propias propuestas. Finalmente, el tercer criterio se refiere a la **influencia efectiva**: los participantes deben poder influir realmente en el resultado final del proceso. No tiene sentido realizar procesos participativos cuando las autoridades tienen la decisión ya tomada o sobre temas para los que no se dispone de capacidad de intervención; muy al contrario, procesos como estos tienden a dañar la credibilidad de sus promotores y desincentivan la participación futura de los ciudadanos que, inútilmente, invirtieron en ellos su tiempo y energías.

La última fase es la que tiene que ver con los **efectos y resultados** del proceso participativo. El más importante de todos ellos es el que le dio origen: el deseo de **influir en las políticas públicas**. Puesto que normalmente estos mecanismos no poseen carácter vinculante, sus conclusiones y propuestas deberán pasar por el “filtro” de los mecanismos de decisión representativos. En la medida en que el proceso haya partido de un acuerdo político, social y administrativo alrededor de unos objetivos realistas y claros, y que sus procedimientos hayan sido transparentes, neutrales, plurales y con debates de calidad, será más fácil que sus propuestas y resultados sean contemplados en las políticas públicas municipales y que, efectivamente, lleguen a ser implementados. La constitución de una comisión de seguimiento durante el proceso participativo, que evalúe y controle la aplicación del plan, puede asimismo contribuir a que todo el esfuerzo de las fases anteriores no se quede en papel mojado.

Un segundo efecto importante del proceso participativo es su potencial para promover una mayor **coherencia institucional** dentro de la administración municipal. Lo normal es que los procesos participativos abarquen temas que afectan a diversas áreas del ayuntamiento, y por tanto supone un estímulo y una presión para que los distintos departamentos trabajen más coordinada y transversalmente (Prieto-Martín 2004).

La realización de experiencias participativas, finalmente, desencadenan ciertos procesos de **aprendizaje**, tanto en los ciudadanos como en los políticos y los técnicos de la administración, que favorecen el **desarrollo de la cultura participativa** y la **mejora de las relaciones entre actores** municipales. En los ciudadanos se genera una mayor confianza en las instituciones públicas, lo que conlleva una mayor legitimación en las acciones gubernamentales, sobre todo cuando los procesos participativos tienen alta visibilidad para la ciudadanía, un carácter

continuado y tratan temas relevantes. Puede asimismo fomentarse la toma de consciencia sobre la importancia de la acción coordinada y favorecerse así el surgimiento y desarrollo de asociaciones y redes ciudadanas implicadas en la política local, incrementándose con ello el capital social de la ciudad. Los políticos y técnicos suelen, por su parte, quedar sorprendidos por la capacidad de los ciudadanos para hacer propuestas serias y argumentadas sobre temas complejos. Así, por medio de este tipo de experiencias de participación ciudadana, va disminuyendo su “temor a lo desconocido” y van interiorizando nuevas formas de trabajar. Lo ideal sería, de hecho, que este aprendizaje facilitase el establecimiento y/o consolidación de instituciones y programas que permitan una participación ciudadana de calidad, y que no tenga tanto un carácter puntual sino continuado.

#### 4. ESCALERAS, ESPECTROS Y SEPULCROS PARTICIPATIVOS

“Hay que controlar y dar forma a aquellos acontecimientos fundamentales que uno no puede detener”  
(Alexis de Tocqueville, 1856, El antiguo régimen y la revolución)

Hasta ahora hemos reflexionado sobre los distintos tipos de participación, así como sobre la estructura de los procesos participativos municipales. En este punto, creemos necesario abordar una tercera dimensión de la participación que resulta primordial: su intensidad. Hablar de intensidad, o de “niveles de participación”, implica fijarse en la trascendencia que los procesos, herramientas e instituciones participativas alcanzan, valorando hasta qué punto consiguen o no ser influyentes y cuánto poder efectivo se deposita realmente en ellos.

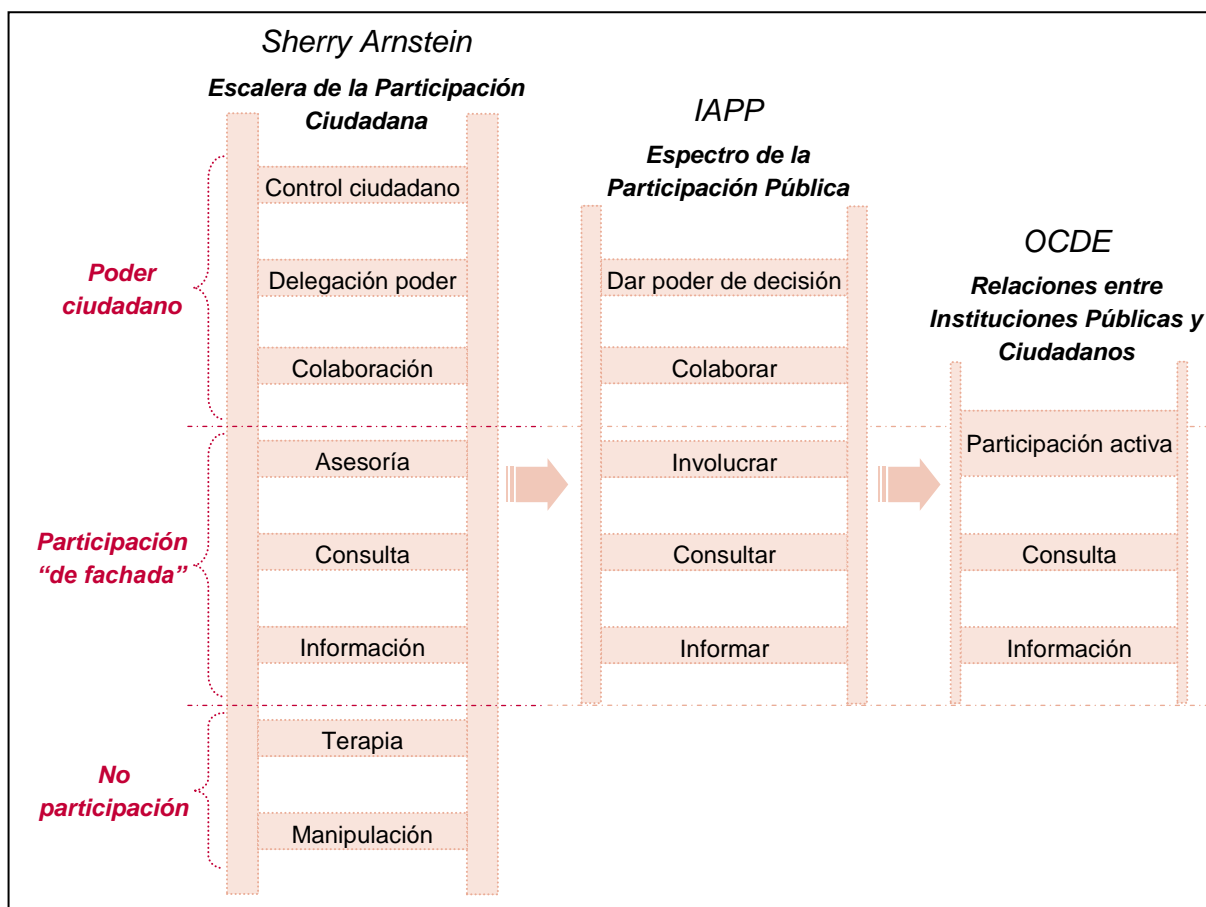
El texto clásico de referencia a este respecto es el artículo *“Una escalera de participación”*, publicado por Sherry R. Arnstein en 1969. En él, la autora reflexiona precisamente sobre la relación entre participación y poder a partir de las experiencias de planificación urbana que se desarrollaban por entonces en los Estados Unidos de América. Arnstein afirma que el término “participación ciudadana” debe considerarse como sinónimo del de “poder ciudadano”, puesto que *“la participación sin una redistribución del poder es un proceso vacío [...] que permite alegar a los detentores del poder que se escuchó a todas las partes, [...] mientras toman decisiones que benefician sólo a algunas de ellas. Mantiene el statu quo”* (Arnstein 1969).

Así, en su conocida “escalera de la participación”, la autora distingue ocho niveles crecientes de participación, que van desde la burda “manipulación” del ciudadano por parte de las autoridades a la delegación plena del poder de decisión. Agrupa estos niveles en tres grandes categorías: la primera, de *No participación*, se refiere a aquellos procesos *“cuyo objetivo real no es tanto permitir que la gente contribuya en la planificación o la conducción de políticas públicas sino permitir a los administradores públicos ‘aleccionar’ o ‘curar’ a los participantes”* sus desatinadas pretensiones. La segunda categoría es la de *Participación “de fachada”*, que a lo largo de sus tres niveles, permite a los ciudadanos escuchar (*Información*), ser escuchado (*Consulta*) o incluso tomar un papel activo como consejero (*Asesoría*). Debe notarse que en todos estos casos no existe una garantía de que los puntos de vista de los participantes serán realmente tenidos en cuenta en la toma de decisiones. Finalmente viene la categoría de la verdadera *Participación Ciudadana* o *Poder Ciudadano*: es cuando las propuestas ciudadanas no pueden ser simplemente ignoradas, porque se les atribuye a los participantes no sólo voz sino capacidad de votar las decisiones. Se obtiene así un verdadero poder de negociación que, en función de la proporción de votos atribuida

a los representantes ciudadanos, podrá ser minoritario (*Colaboración*), mayoritario (*Delegación de poder*) o una plena capacidad decisoria y administrativa (*Control Ciudadano*).

De esta forma Arnstein denuncia cómo, en el ámbito de la participación, casi nada de cuanto reluce es en verdad oro. La gran mayoría de las experiencias participativas analizadas resultan ser instrumentos sólo aparentemente participativos, que lo que pretenden es amansar la inquietud ciudadana por tener voz y ser escuchados. La auténtica participación, en cualquiera de sus tres niveles válidos, es algo más bien excepcional: así, para el escalón superior de la escalera, Arnstein no logró encontrar un solo caso de entre las 150 “ciudades modelo” que analizó, y apenas pudo citar alguna pequeña experiencia de carácter experimental.

FIGURA NÚM. 2. MODELOS Y ESCALAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



Fuente: elaboración propia, a partir de Arnstein (1969), AIPP (2000) y OCDE (2001; 2003; 2007; 2009).

Y es que, efectivamente, a lo largo del siglo XX, buena parte de los esfuerzos políticos realizados en torno a la participación ciudadana no han ido tanto encaminados a mejorarla y a extender su autonomía y su ámbito de utilización, como a gestionarla y dirigirla desde el marco institucional representativo. Es por ello que el artículo de Arnstein no ha perdido actualidad en los cuarenta años transcurridos desde su escritura.

Más bien, incluso se podría decir que la ha ganado. Y es que tal y como ilustra la figura 2, puede afirmarse que, pese a la creciente popularidad de la participación y pese a que cada vez sean más y más importantes los organismos que predicán sus bondades, en los últimos años se ha tendido, antes que a desarrollar y hacer evolucionar las categorías propuestas por Arnstein, a involucionarlas. Paradójicamente, a medida que pasa el tiempo y aumenta la importancia de la



participación, las aproximaciones conceptuales utilizadas para abordarla se vuelven más burdas y superficiales.

La influyente Asociación Internacional de Participación Pública, a través de su *“Espectro de la Participación Pública”* (AIPP 2000), recorta ambos extremos de la escalera. De su parte superior se retira el escalón más alto, y queda así excluida la posibilidad de considerar el *Control Ciudadano* pleno como una forma viable de participación. En la base de la escalera, por su parte, se elude siquiera mencionar los escalones correspondientes a la categoría de *No participación*. Desaparece así cualquier referencia a ese *“lado oscuro”* de la participación administrativa: su frecuente utilización por parte de las administraciones públicas para manipular o desoír las opiniones ciudadanas. Finalmente, los escalones de *Información*, *Consulta* y *Asesoría* dejan de considerarse como una participación *aparente* o *“de fachada”* para consagrarse como genuinamente participativos. Como puede verse en la figura 2, al eliminar la categorización general de los escalones propuesta por Arnstein, queda también descartada esa relación entre participación y poder ciudadano que fundamentaba el modelo. El resultado es, en efecto, un anodino “espectro” –o sombra fantasmal– de la escalera original: sus cinco escalones poco diferenciados, antes que estimular el pensamiento y la práctica de la participación parece que quisieran legitimar las insatisfactorias prácticas actuales.

Pero la cosa no acaba ahí, ya que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –integrada por los países que son considerados como los más avanzados y desarrollados del planeta–, no satisfecha con esta podadura, resolvió simplificar el modelo un poco más para ya definitivamente “sepultarlo”, al eliminar sus dos escalones superiores. Tal como ilustra la figura 2, su *“Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas”* (OCDE 2001) –texto que, por cierto, se ha convertido en referente fundamental para muchas investigaciones actuales (eg, Kubicek 2007; Naciones Unidas 2008)– propone abarcar la totalidad del fenómeno participativo en tres únicos niveles: *Información*, *Consulta* y *Participación Activa*. Este último e impreciso escalón de la *Participación Activa* –que por consistencia clasificatoria se correspondería con el escalón de *Asesoría* de la escalera original– queda así convertido en un “cajón de sastre” que contendrá todo aquello que no encaje dentro de las estrechas categorías de *Información* y *Consulta*.

Resulta un tanto chocante que precisamente aquello que Arnstein denunciaba como “falsa participación” sea considerado ahora como la esencia de lo participativo. De hecho, no cuesta mucho percatarse de cómo a medida que crece la importancia de la institución, más invisibles resultan en sus modelos tanto los aspectos más transformadores de la participación como sus aspectos oscuros. Si Arnstein nos advertía de que la participación auténtica es difícil de conseguir, la hiper-simplificación propuesta por la OCDE pareciera querer asegurarse de que ésta se mantenga como una utopía inalcanzable. Visualizándolo en términos orwellianos (Orwell 1949), podría parecer éste un proceso de “neo-lingualización” que, a través de la reducción de la gama de conceptos disponibles, buscase hacer inviables esas “formas díscolas de pensamiento” que Orwell llamaba “criminales”.

Antes de terminar este apartado, es importante señalar una carencia que arrastra el propio modelo de Arnstein: sus categorías implícitamente presuponen una noción dirigista, administrativa, de la participación. En su escalera es siempre la administración, los tomadores de decisión, quienes permiten y administran la participación. No tiene cabida en su escalera aquella categoría que al comienzo del capítulo denominamos *Participación Autónoma*. En el apartado 6 explicaremos el



por qué de esta carencia y ya en el próximo capítulo propondremos un nuevo modelo clasificatorio capaz de superarla.

Tras este análisis de la estructura y las tipologías de la participación, contamos ya con todos los elementos necesarios para desentrañar cuál es su sentido último: qué es lo que la convierte en un fenómeno tan especial como para que nosotros consideremos que su desarrollo es fundamental para la misma supervivencia de la “humanidad”, entendida ésta en su sentido más amplio.

## 5. EL PORQUÉ DE LA PARTICIPACIÓN

"Pesa las opiniones. No las cuentas"  
(Séneca, Epístolas morales a Lucilio, ~63 dC)

Al comienzo del capítulo hemos mencionado de una manera informal cuáles son los efectos asociados a la participación que generalmente se invocan para justificar su uso. En este punto, conviene que los agrupemos tomando como criterio las cuatro áreas u objetivos que se pretende reforzar mediante la introducción de la participación en los procesos de formulación de políticas públicas (Involve 2005; Lukensmeyer *et al.* 2006):

- **Gobernanza:** reducir el conflicto, fortalecer la legitimidad democrática, estimular una ciudadanía activa. Mejora de la transparencia y del rendimiento de cuentas. Construir vínculos de confianza entre los ciudadanos y las instituciones políticas.
- **Aumentar la calidad de las decisiones y servicios públicos:** conseguir mejores y más eficientes políticas y servicios públicos, que satisfagan las necesidades reales de sus beneficiarios y reflejen los valores comunitarios.
- **Aprendizaje y capacitación:** proporcionar una base para el desarrollo de las actitudes y comportamiento político de organizaciones e individuos, contribuyendo a construir comunidades más fuertes.
- **Cohesión social, entendimiento mutuo y justicia social:** construir relaciones, capital social y sentimiento de responsabilidad. Promover la equidad y el “empoderamiento” de los sectores excluidos.

En la mayoría de los casos las experiencias participativas consiguen sólo modestos resultados en dichos ámbitos. No obstante, si cada vez más y más organizaciones están optando por métodos participativos es porque se están percatando de que con ello consiguen mejores resultados que con el proceso tradicional de desarrollo de políticas públicas (Involve 2005). En particular, en un tiempo en que la gestión pública ha de enfrentar multitud de “problemas enrevesados”, muchos políticos están tomando consciencia de que conectar directamente con los ciudadanos a los que representan puede llevar al desarrollo de mejores políticas públicas y mejor legislación, gracias a la experiencia y las competencias que los ciudadanos aportan (Coleman 2003).

La noción de “problema enrevesado” (*wicked problem*, en inglés) fue acuñada por Horst Rittel en los años 70 (Rittel *et al.* 1973) y hace referencia a problemas caracterizados por una gran complejidad, inestabilidad, circularidad e indeterminación. No existe para ellos una solución simple, por lo que para su resolución se necesita de un proceso de deliberación efectiva, donde los consensos y acuerdos puedan emerger a través de una discusión que exponga las diferentes alternativas y los distintos intereses existentes en torno al problema. Estos procesos deliberativos

constituyen, asimismo, la base para la formación de las redes de actores y los compromisos que, en muchos casos, serán requeridos para afrontar satisfactoriamente los problemas.

Como puede verse, la *deliberación* adquiere una gran importancia de cara a la resolución de los problemas sociales y comunitarios, especialmente en nuestras cada vez más complejas, fragmentadas y plurales sociedades modernas. Hodge (2004) define la deliberación como “*una forma particular de razonamiento y de diálogo en que ponderamos cuidadosamente los costes y consecuencias de las distintas opciones de actuación, teniendo muy en cuenta las visiones de todos los implicados*”. En nuestra opinión, es la noción de deliberación la que resulta fundamental para entender el sentido real de la participación ciudadana. De hecho, si tuviésemos que responder con una sola palabra a la pregunta que encabeza este apartado, nuestra respuesta sería “**deliberación**”. ¿Por qué la participación? Porque promueve procesos de discusión deliberativa, que a su vez permiten plantear soluciones viables para los *problemas enrevesados* que nuestras comunidades afrontan. Ése, y no otro, es el gran poder de la participación, aquello que la hace única e indispensable, y el origen de esos cuatro efectos de la participación que mencionábamos más arriba. Del mismo modo en que Arnstein aseveraba en su artículo que “*participación ciudadana es poder ciudadano*”, nosotros afirmaremos aquí que “*participación ciudadana es deliberación ciudadana*”.

Antes de pasar a analizar en detalle las características y los efectos de la deliberación, conviene que la situemos, con precisión, dentro del espectro de mecanismos de toma de decisiones utilizados actualmente por nuestras democracias.

## 5.1 MECANISMOS DEMOCRÁTICOS DE TOMA DE DECISIONES

“El individuo persiguiendo su propio interés sirve frecuentemente de forma más eficaz al interés de la sociedad que si realmente tuviese interés en servirla”  
(Adam Smith, La riqueza de las naciones, 1776)

De la selva Lacandona, de tierras mayas, de los labios del subcomandante Marcos, proviene esta bella definición de democracia:

“*Democracia es que los pensamientos lleguen a un buen acuerdo. No que todos piensen igual, sino que todos los pensamientos o la mayoría de los pensamientos busquen y lleguen a un acuerdo común, que sea bueno para la mayoría, sin eliminar a los que son los menos*” (Castellanos 2008)

¿Pero cómo es que las democracias consiguen alcanzar esos buenos acuerdos? ¿Por medio de qué mecanismos se toman las decisiones en nuestros sistemas democráticos representativos?

En un informe publicado por las Naciones Unidas, Pratchett (2007) identifica las tres formas fundamentales que adoptan los mecanismos democráticos de toma de decisiones:

- **Mecanismos agregativos**, como las elecciones, buscan establecer la voluntad pública agregando las preferencias de los individuos para alcanzar una decisión mayoritaria.
- **Mecanismos negociativos**, como las asambleas comunitarias, reconocen la existencia en las comunidades de preferencias e intereses concurrentes –y en ocasiones incompatibles– y proporcionan la oportunidad para que los distintos implicados negocien entre ellos y regateen hasta alcanzar compromisos mutuamente aceptables.
- **Mecanismos deliberativos**, como un jurado ciudadano, entienden que no todas las preferencias de las personas son fijas y buscan proporcionar oportunidades y espacios para que las ideas sean desarrolladas, cuestionadas y cambiadas por medio de un proceso de discusión y deliberación.

En la práctica, estos tres tipos de mecanismo aparecen combinados, aunque sea con diferentes niveles de desarrollo, en cualquier sistema democrático moderno. Los mecanismos de *tipo agregativo* son los que proporcionan el sustrato fundamental para la toma de decisiones. Así, los referendos, plebiscitos y demás mecanismos de democracia semi-directa buscan agregar las preferencias individuales de los ciudadanos y ciudadanas entre distintas opciones –pese a que desde hace tiempo es sabido que dichos mecanismos agregan tales preferencias de una manera deficiente (Arrow 1951; Condorcet 1785)–. Es también mediante elecciones de carácter cuasi-universal que elegimos a los políticos que ocuparán los cargos ejecutivos y legislativos en los diferentes niveles de gobierno. Y de acuerdo con la mayor o menor representación obtenida en dichas elecciones será que los partidos políticos promulgarán leyes, ratificarán o rechazarán las propuestas recibidas del ejecutivo y, en definitiva, tomarán las decisiones políticas mediante votaciones realizadas en los parlamentos y en las cámaras legislativas municipales.

Lo normal es, no obstante, que para cuando se realiza una votación en un órgano legislativo, se haya hecho ya un amplio uso de *mecanismos negociativos*. Esto ocurrirá sobre todo en aquellos casos en los que quien realiza una propuesta no disponga de una mayoría que le permita sacar adelante sus iniciativas en solitario. En una negociación, por definición, cada una de las partes implicadas ejercerá influencia y demandará concesiones de acuerdo a sus intereses y en función de su “poder negociador”. Dicho poder negociador está muy relacionado, en política, con el número de votos que cada parte puede aportar, y con lo esenciales que dichos votos resulten en la votación. Este tipo de negociaciones políticas –que por lo general no se llevan a cabo durante las sesiones parlamentarias, sino que se fraguan en pasillos y despachos– adquieren especial relevancia en aquellos sistemas democráticos en los que ejecutivo y legislativo aparecen claramente separados. Los grupos políticos formarán por tanto alianzas y acuerdos de apoyo mutuo que servirán para desarrollar sus agendas políticas. Agendas que a su vez se basarán en la defensa de los intereses de sus respectivas “clientelas políticas”, que por lo general incluyen a aquellos ciudadanos, regiones y colectivos que ayudaron a que el partido o político fuese elegido, y de cuya satisfacción depende su posible reelección.

Hay, claro que sí, otro tipo de “clientelas políticas” que tiene un carácter mucho más “sombrio”. Y es que Pratchett olvidó incluir en su clasificación un mecanismo adicional de toma de decisiones que nosotros estamos obligados a mencionar aquí, ya que sería muy difícil entender el mundo en el que vivimos y el funcionamiento real de las democracias modernas si no lo considerásemos. Nos referimos a los:

- **Mecanismos corruptivos**, como la compra de favores políticos o las prácticas clientelistas, asumen que el negocio de la política genera tremendas plusvalías personales y corporativas, e introducen el elemento pecuniario –y diversas formas de coacción– como parte de las negociaciones políticas.

Lo que diferencia a los *mecanismos corruptivos* de los meramente *negociativos* es que subordinan las consideraciones de tipo político a los intereses personales y corporativos. Dejan así de confrontarse proyectos políticos alternativos, surgidos de las diferentes concepciones del bien público, para ceder el protagonismo al mero cálculo de rentabilidades políticas y/o económicas.

Los *mecanismos corruptivos* forman parte de las que en el primer capítulo denominamos “*instituciones sombrías*” y, como tales, funcionan “entre bambalinas”, fuera del escrutinio público. Tienen un cierto carácter inmoral, pues subvierten los ideales democráticos, pero no son necesariamente ilegales. De hecho, gran parte de este trabajo corruptivo lo desarrollan los

llamados “lobbys”, compañías especializadas en influenciar las decisiones políticas para que favorezcan los intereses de sus clientes. Se observa que cuanto más elevado es el nivel de gobierno, mayor es el poder e influencia que los lobbys tienen, y menor el de los ciudadanos. No es descabellado por ello afirmar que en nuestras modernas democracias liberales mientras que al ciudadano apenas se le permite tener influencia política cada cuatro o seis años, en el día de las elecciones, con los lobbys ocurre justamente lo contrario: el día de las elecciones es, precisamente, su único día de descanso.

Estos mecanismos negociativos y corruptivos suelen apoyarse en otro tipo de mecanismo que, de hecho, tampoco fue mencionado por Pratchett, que podríamos denominar como:

- **Mecanismos imperativos**, como las decisiones tomadas desde un departamento técnico o por un cargo electo, permiten que aquellos que están imbuidos de autoridad (proveniente de su conocimiento experto, su cargo o cualquier otro tipo de poder) decidan autónomamente.

Estos mecanismos se refieren así al *comando* o a la *orden* (Fung *et al.* 2003) y son, en realidad, el mecanismo característico de los regímenes de tipo autoritario o dictatorial, en los que frecuentemente es Dios mismo quien hace recaer su imperio sobre la persona del dictador o del monarca absolutista —que a su vez otorgará a voluntad cargos y autoridades al resto de los actores e instituciones—. Es por ello que no conviene considerar a los *mecanismos imperativos* como un “mecanismo democrático de toma de decisiones”. Sin embargo, estos arreglos encuentran un acomodo importante dentro de los sistemas democráticos, que atribuyen mucha autoridad a los expertos, a los técnicos y a las estructuras funcionariales y burocráticas del estado, aunque oficialmente se asuma que el criterio político está por encima del meramente técnico.

Hasta ahora hemos comprobado cómo los mecanismos *agregativos*, *imperativos*, *negociativos* y *corruptivos* disponen de un amplio margen para desarrollarse dentro de los sistemas democráticos. Estos mecanismos comparten un cierto carácter “confrontativo”, ya que por lo general se practican como “juegos de suma cero” en los que la ganancia de una de las partes supone una pérdida o reducción de las ganancias de alguna otra. Los *mecanismos deliberativos*, por el contrario, pretenden aportar elementos de creatividad, crítica y conciliación que permitan alcanzar soluciones de tipo “gano-ganas”: aquellos acuerdos en los que, por medio de la colaboración, todas las partes obtienen una ganancia relativa. Es por ello que su uso, complementario al de los otros mecanismos decisorios o incluso subordinado a ellos, resulta tan importante. Aun en el caso de que una decisión se deba tomar, finalmente, por medio de un proceso de negociación, de una votación, o una combinación de ambos, la realización previa de discusiones deliberativas sirve para mejorar la calidad de la decisión, ya que permite ampliar el abanico de opciones disponibles y predispone a los decisores hacia aquellas opciones más beneficiosas.

Lamentablemente, los mecanismos deliberativos apenas tienen cabida en nuestros sistemas políticos. En estos tiempos de “política mediatizada” (*politainment*, *en inglés*) y de banalización del discurso público la comunicación política básicamente consiste en emitir declaraciones efectistas y polémicas que puedan convertirse en titulares de los noticiarios. Ello lleva a que ni la tribuna del parlamento ni la tribuna pública de los medios de comunicación sirvan para que se desarrolle un auténtico diálogo y mucho menos, por tanto, una fructífera deliberación. Se supone que las negociaciones que hemos descrito anteriormente incluyen ciertos elementos deliberativos y argumentativos, de forma que sea el propio poder seductor de un proyecto el que atraiga los apoyos y no tanto las concesiones que llevaría asociadas su realización. Pero dichos elementos

quedan claramente subordinados ante la lógica negociativa y, en cualquier caso, en estas negociaciones a puerta cerrada faltan las voces discrepantes que serían requeridas para generar una auténtica crítica. Algo similar puede afirmarse de los procesos deliberativos que supuestamente acontecen en el interior de los partidos, o de la relación que políticos y partidos mantienen, día a día, con sus votantes: no son suficientemente plurales. Los periodos electorales, por último, tampoco despiertan en los partidos políticos un verdadero deseo de deliberación para la discusión y elaboración de sus programas; los grandes partidos se mantienen mucho más atentos a los preceptos de la mercadotecnia y a las encuestas de intención de voto que a los principios de la congruencia ética y de la deliberación.

Actualmente, el único ámbito institucionalizado en el que la deliberación puede desarrollarse y tener incidencia política reside precisamente en esos espacios participativos que describimos en los apartados 2 y 3. Espacios que, como sabemos, son fundamentalmente utilizados en el ámbito local, con un carácter experimental y restringido, y que en muchos casos resultan instrumentalizados como parte de las luchas de poder y las contiendas políticas que los circundan. En conjunto, no resulta un panorama muy alentador de cara a conseguir esos “buenos acuerdos de los pensamientos” que el subcomandante Marcos atribuía a la democracia.

Hace ya más de veintiocho siglos que en su templo de Delfos el dios de la verdad y la profecía, Apolo, decidió ayudar a los humanos a tomar sus decisiones susurrándole consejos a una pitonisa que se sentaba sobre un trípode singular. Bien podría ser que los tres pies de este sagrado taburete se llamaran deliberación, negociación y agregación, como se llaman los del trípode decisonal sobre el que hoy en día se apoyan nuestras democracias. ¿Hubiera podido la sacerdotisa emitir sus sabios oráculos si, como ahora, una pata hubiera estado quebrada y otra enferma de corrupción? Para poder soportar un gran peso, como el de los *problemas enrevesados* que nuestras sociedades afrontan, un trípode debe poder distribuirlo equilibradamente sobre sus tres patas. Es por ello urgente fortalecer los mecanismos de toma de decisión de nuestras democracias, especialmente en su vertiente deliberativa.

## 5.2 CARACTERÍSTICAS Y EFECTOS DE LA DELIBERACIÓN

"El objetivo de toda discusión no debe ser el triunfo sino el progreso"  
(Joseph Joubert, Pensamientos, ~1824)

Profundicemos ahora en nuestra comprensión de la deliberación, sus características y efectos. Para ello, la compararemos con otros tipos de interacciones a las que todos estamos más acostumbrados, como el diálogo y el debate. En primer lugar, y en relación al *diálogo*, su mayor diferencia con la deliberación estriba en el carácter “aplicado” que ésta última siempre presenta. Es decir, no se delibera sin más, por el placer de hacerlo; se delibera para resolver un conflicto o un problema, o para coordinarse de cara a la realización de un proyecto. Mientras que el diálogo promueve básicamente el “entendimiento” y el mutuo conocimiento de los participantes por medio del intercambio de sus puntos de vista, a través de la deliberación se busca alcanzar un acuerdo sobre el mejor curso de actuación conjunta. Se analiza el problema desde tantas perspectivas como sea posible y se busca no tanto acordar una solución “óptima” y “consensuada por todos” – algo que en la práctica resultaría casi imposible de alcanzar (Jorba Galdós 2008)– sino más bien “confluir” hacia una comprensión enriquecida de los problemas y de los intereses que se comparten, para así poder elaborar los compromisos requeridos para acordar un plan de acción que sea factible y razonable (Hodge 2004; Kadlec et al. 2007).



La diferencia entre deliberación y *debate* tiene que ver, en cambio, con el carácter oposicional con que se desarrolla este último: por medio del debate se pretende ante todo mostrar que el otro se equivoca, reafirmando con ello al mismo tiempo nuestras propias convicciones. Se escucha al otro, en todo caso, para encontrar fallas en lo que dice y poder así construir contra-argumentos. La deliberación, sin embargo, tiene un carácter netamente colaborativo y busca elaborar un entendimiento común. Se escucha al otro para entenderle y desde dicha comprensión re-evaluar las propias asunciones y profundizar en la resolución del problema. Se asume que las piezas necesarias para construir una solución factible para un problema complejo se encuentran, de facto, repartidas entre mucha gente, y se busca construir relaciones que permitan un fructífero trabajo conjunto. Mientras que en el debate se despliega el mejor conocimiento que uno tiene para defender su validez, en la deliberación se comparte ese mismo conocimiento con la intención de mejorarlo (Hodge 2004).

Los procesos participativos promovidos por las autoridades públicas serán deliberativos cuando más allá de permitir la expresión y reafirmación de las opiniones de los ciudadanos, favorezcan la formación y maduración de dichas opiniones. Deberán promover que los ciudadanos escudriñen, discutan y sopesen las distintas opciones y valores implicados en el problema (Coleman *et al.* 2001). Entre las características que han de cumplir los procesos de deliberación pública cabe destacar las siguientes: acceso a información equilibrada, una agenda abierta y flexible, tiempo para abordar en profundidad los temas, ausencia de manipulación y de coerción, participación de una muestra inclusiva de ciudadanos, la existencia de un marco transparente de reglas para la discusión, el apoyo de facilitadores que acompañen el proceso, contar con margen para la libre interacción entre los participantes y, finalmente, un manifiesto rechazo a los prejuicios clasistas que no obstante sea compatible con el reconocimiento de las diferencias entre los participantes (Coleman *et al.* 2001).

A partir de la descripción que en el apartado 3 realizamos de los “procesos participativos especiales”, y tomando en cuenta todo lo que hemos reflexionado hasta ahora, resulta fácil concluir que los procesos de deliberación pública son un plato más bien exquisito, cuya elaboración requiere no sólo de “ingredientes” especiales que casi nunca –a día de hoy– están disponibles, sino también de grandes esfuerzos políticos, administrativos y ciudadanos. Resulta por ello difícil establecer cuáles son los “efectos de la deliberación”, ya que los investigadores todavía no cuentan con certezas claras sobre sus efectos en los participantes y en sus actitudes. Ello se debe a la dificultad de comparar entre sí, sistemáticamente, unas experiencias participativas que difieren mucho en sus características y en las del entorno en que acontecen, y a que –como sabemos– muy pocas veces estas experiencias son auténticamente deliberativas. No obstante, diversos estudios vienen observando que la deliberación pública, cuando es de calidad, permite a los ciudadanos reflexionar críticamente sobre sus propias visiones, actitudes, intereses y compromisos, contribuyendo así al desarrollo de su capacidad cívica (Kadlec *et al.* 2007) y provocando transformaciones de sus preferencias, que a través de los procesos deliberativos se vuelven más informadas y estructuradas (Jorba Galdós 2008). La deliberación hace que las personas identifiquen inconsistencias entre las acciones y los discursos y razonamientos que supuestamente las sustentan, lo que motivará que se busquen perspectivas más generales, en muchos casos de carácter moral, que permitan resolverlas. Este proceso de cuestionamiento lleva a los participantes a desarrollar un entendimiento social y político más sofisticado, que motiva en ellos cambios de actitudes y refuerza sus inclinaciones sociales y cívicas (Muhlberger 2005).



Por otro lado, el número creciente de experiencias deliberativas que se vienen desarrollando en todos los niveles de gobierno sugiere que cada vez se valora más la deliberación como una técnica legítima y efectiva para que los gobiernos colaboren con los ciudadanos en el desarrollo de políticas públicas y en los procesos de toma de decisión (Lukensmeyer *et al.* 2006). A pesar de que la mayoría de estas experiencias acarrea serias deficiencias, no podemos dejar de señalar cómo, aunque sea tímidamente, está abriéndose el abanico de la experimentación y el aprendizaje en este ámbito.

## 6. PROBLEMAS Y BARRERAS DE LA PARTICIPACIÓN

"Se precisa una ciencia política nueva para un mundo totalmente nuevo"  
(Alexis de Tocqueville, La democracia en América, 1835)

Como vemos, a los mecanismos deliberativos les está costando mucho ocupar un espacio institucional importante dentro de nuestros sistemas representativos, incluso en el propio ámbito local. Resultaría tentador achacar esta dificultad a las reticencias de las "élites" que, acomodadas y favorecidas por el *statu quo*, se dedican a entorpecer o a no apoyar las iniciativas participativas. Ciertamente es que, como vimos en el apartado 3, resulta difícil que los procesos participativos prosperen si no cuentan con el apoyo decidido del liderazgo político, administrativo y social. Sin embargo, las explicaciones de tipo conspirativo no se bastan para explicar por sí solas los problemas de la participación. Se hace necesario reconocer, en cambio, que son varios y variados los obstáculos que la dificultan. Así, podríamos afirmar que la mayoría de sus problemas tienen que ver, más que con la resistencia de las élites, con su misma naturaleza compleja y perturbadora. Y es que, de por sí, la participación ciudadana plantea unas exigencias enormes a todas las personas implicadas en ella, ya sean ciudadanos, políticos o funcionarios. Unas exigencias que éstos, a día de hoy, no consiguen satisfacer. Podría por ello afirmarse que son nuestras mismas sociedades las que no están aún maduras para afrontar las dificultades y asumir los desafíos que la deliberación pública acarrea.

### 6.1 LA SOCIEDAD "APARTICIPATIVA"

"Los problemas significativos que afrontamos no pueden solucionarse en el mismo nivel de pensamiento en el que estábamos cuando los creamos"  
(Albert Einstein, 1946)

Debemos ser conscientes de que nuestras sociedades, en su gran mayoría, han evolucionado en el marco de sistemas políticos autoritarios o, a lo sumo y recientemente, en el marco de sistemas de democracia representativa, en los que la participación de los ciudadanos se limita a la selección de sus gobernantes. Nuestras instituciones más importantes, por tanto, no han sido diseñadas para facilitar la práctica de la deliberación, sino más bien para lo contrario: nuestros ordenamientos legales y la organización burocrática del aparato estatal dificultan la participación antes que potenciarla; nuestras instituciones políticas recelan de cualquier posible pérdida o disolución de su poder, y expresamente procuran restarle importancia a los mecanismos participativos, volviéndolos inoperantes; por su parte, nuestro modelo económico y social, de carácter consumista, obliga a los ciudadanos a dedicar la mayor parte de su tiempo a quehaceres laborales y "productivos", concediéndoles el tiempo y la energía justos para desarrollar una vida familiar satisfactoria, e impidiéndoles dedicar al desarrollo de su ciudadanía el tiempo y la atención que una participación de carácter presencial exige.

Muchos de los lectores habrán escuchado ya aquel viejo adagio de que “*a participar se aprende participando*”; pero resulta que es la propia dinámica de nuestras sociedades la que nos impide adquirir tal práctica. Nuestra vida se desarrolla, por lo general, inserta en estructuras jerarquizadas, como la escuela, la universidad, la empresa o las instituciones políticas representativas, donde la participación se ve muy limitada y donde se promueve antes la confrontación defensiva de las ideas, que su asociación creativa. Es por ello que nos cuesta tanto discutir de forma constructiva, reconocer que la otra persona tiene también parte de razón o atrevernos a cambiar de opinión. Lo que enfrentamos, en definitiva, es un problema de tipo cultural y formativo: la educación que han recibido los ciudadanos, los funcionarios y los políticos no les ha preparado para discurrir de forma deliberativa. Es duro admitirlo, pero lo cierto es que nuestros sistemas educativos potencian la competitividad antes que la colaboración, las perspectivas individualistas antes que las colectivas, la inmediatez antes que la visión a largo plazo y el egoísmo antes que la responsabilidad. Así las cosas, pretender que los ciudadanos puedan ejercer de “hábiles deliberadores” sería como sacar del cuadrilátero a una pareja de boxeadores profesionales y confiar en que harán un buen número sobre el trapecio de un circo.

Es necesario, por todo ello, que acontezcan “procesos de aprendizaje” que vayan poco a poco acrecentando la “cultura participativa” de políticos, instituciones gubernamentales y ciudadanos (Prieto-Martín 2004), lo que a su vez posibilitará que los marcos organizativos, institucionales y legales de las administraciones públicas evolucionen y se tornen compatibles con formas más integradoras de política. Estos procesos de aprendizaje habrán de apoyarse necesariamente en una paulatina y creciente experimentación participativa, que se deberá desarrollar en los diferentes espacios públicos y de socialización ciudadana, entre los que se incluye también el entorno laboral y, muy especialmente, el propio sistema educativo. Como sabemos, la evolución de las prácticas sociales se produce lentamente, pues por lo general requiere que los cambios en las mentalidades individuales vayan, poco a poco, permeando hacia los espacios políticos, organizacionales y legales. Hasta que ello acontezca, tal y como ilustra la figura 3, todas estas “incompatibilidades” que hemos descrito seguirán reforzando ése que nosotros consideramos como el principal problema de la participación ciudadana, a saber: que **NO FUNCIONA**.

“*La participación no funciona*” es una afirmación categórica que, sin duda, merecería ser matizada; pero conviene tenerla siempre presente para no perder de vista nuestra realidad, y que no olvidemos que la participación, en el mejor de los casos, *apenas funciona*. Lo cierto es que, a día de hoy, resulta muy difícil conseguir una participación de calidad, y demasiado fácil manipularla o hacer un mal uso de ella; para que una política participativa resulte exitosa se requieren grandes dosis de sagacidad y denuedo que permitan resolver –o cuanto menos atenuar– los muchos problemas que la participación ciudadana acarrea.

## 6.2 EL CÍRCULO VICIOSO DE LA PARTICIPACIÓN

"Hasta que no tengan conciencia de su fuerza no se rebelarán, y hasta después de haberse rebelado no serán conscientes. Éste es el problema"  
(George Orwell, Mil novecientos ochenta y cuatro, 1949)

Además de los desajustes generales que acabamos de mencionar y que se derivan del desencaje que existe entre las grandes demandas que la participación plantea y los moderados niveles de desarrollo democrático de nuestras sociedades, hay muchas otras problemáticas concretas que suelen atribuirse a la participación.

La figura 3 enumera algunas de ellas, agrupándolas en las categorías de problemas intrínsecos y extrínsecos. Los *problemas intrínsecos* son los que emanan de la propia naturaleza dificultosa de la participación y son, por tanto, consustanciales a ella: siempre que se lleve a cabo un ejercicio participativo, y aun en el caso de que sus impulsores y participantes lo aborden con la mejor y más virtuosa de las intenciones, estos problemas habrán de ser necesariamente enfrentados. Los “*problemas extrínsecos*”, por su parte, no tienen un carácter esencial sino que son de tipo contingente; son problemas a los que la participación es especialmente proclive, pero que acontecen sobre todo cuando ésta es realizada sin el oportuno esmero o cuando, sencillamente, lo que se busca es subvertirla, como ocurría en los cinco primeros escalones de la *escalera de Arnstein* que analizamos anteriormente.

La participación ciudadana, a lo largo de todo el siglo XX, se ha distinguido por su marcado carácter presencial: por lo general se ejecuta mediante reuniones en las que los participantes se encuentran físicamente unos con otros. Como consecuencia de ello, entre los *problemas intrínsecos* de este tipo de participación debemos considerar, en primer lugar, que ésta resulta no sólo singularmente *compleja* a un nivel logístico y metodológico, sino también muy *costosa* para todos los participantes, tanto en términos monetarios como de esfuerzo personal. De manera similar, siempre es difícil lograr que la participación sea *representativa*, *plural*, *informada*, *respetuosa* o *deliberativa*; como sabemos, todas estas condiciones son requisitos esenciales de una participación de calidad. Hemos de ser conscientes, finalmente, de que cuantas más personas toman parte en un ejercicio participativo mayores serán también todas estas dificultades, pues se hace aún más ardua tanto la consecución de una deliberación fructífera como la agregación de los resultados del proceso.

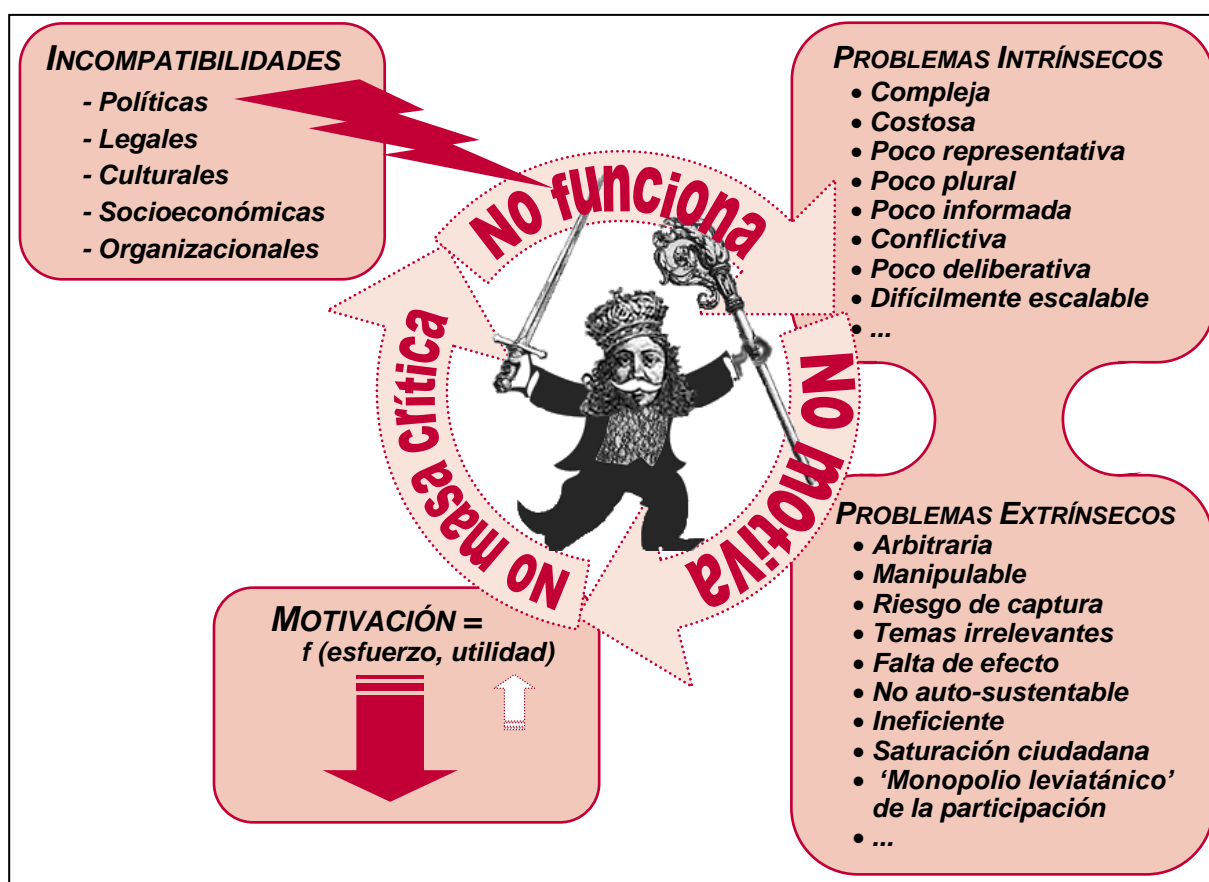
Como *problemas extrínsecos* de la participación cabría mencionar, de manera similar, multitud de cuestiones que no tienen tanto que ver con la participación en sí sino con cómo ésta suele ejecutarse. La mayoría de estos problemas se derivan del hecho de que, por causa de la naturaleza compleja y costosa de la participación presencial, resulta casi obligado que la iniciativa y la organización de las experiencias participativas quede en manos de las autoridades políticas y administrativas. Como sabemos, las autoridades padecen un grave conflicto de intereses en relación a la participación: por un lado desean mostrarse cercanos al ciudadano y anhelan dotar a sus decisiones de esa mayor legitimación que la participación proporciona, pero al mismo tiempo – en muchos casos por causa de su desconocimiento de los potenciales y técnicas participativos– la temen y desconfían de ella. En la mayoría de los casos, sólo se tolera el abordaje participativo de una cuestión con la condición de que no se pongan en cuestión las prerrogativas de los técnicos y políticos. En definitiva: no se desea que la participación, realmente, funcione.

No debe pues sorprendernos que la participación se haya caracterizado hasta la fecha por el alto grado de *arbitrariedad* con que se la convoca y emplea. Como consecuencia de que sus organizadores frecuentemente *manipulan* tanto su diseño como su ejecución, para así favorecer ciertos resultados y dificultar otros, la participación tiende a ser “persuasiva” antes que “deliberativa” (Kadlec *et al.* 2007), y es muy fácil que resulte contaminada por las circunstancias políticas en que acontezca, como por ejemplo el caso de que las elecciones estén próximas. La combinación de temáticas *irrelevantes* con una gran inoperancia y *falta de efecto* –en la mayoría de los casos la autoridad sólo reconoce y acata aquellos resultados que le convienen– provoca un desinterés generalizado en la participación, lo que incrementa el *riesgo de captura* de los procesos participativos, ya sea por parte de sus impulsores o de otros grupos organizados (Coleman *et al.* 2006). Puesto que no hay un verdadero deseo de desarrollar formatos de participación que

alcancen a desafiar el *statu-quo*, se desincentiva el surgimiento de formas participativas que sean *autónomas y sustentables*; muy al contrario: los procesos participativos impulsados desde las administraciones suelen hacer un *uso ineficiente de recursos* y, en muchos casos, provocan en los ciudadanos una *saturación por malas experiencias*.

Como se ilustra en la figura 3, puede por ello efectivamente hablarse de un *monopolio político-administrativo* de la participación ciudadana: son las autoridades, ese Estado que Hobbes retratará como un terrible “*Leviatán*” (Hobbes 1651), las que deciden quién, cuándo, cómo, sobre qué y para qué se participa, concentrando así en sus manos el virtual control de la oferta participativa. Según la teoría económica los monopolios provocan una distorsión de la producción de un determinado bien, que a su vez ocasiona un ajuste sub-óptimo entre su oferta y su demanda: para maximizar el beneficio del monopolista se produce menos, y más caro, de lo que los consumidores demandan. Algo parecido ocurre en nuestro caso. El control político-administrativo de la participación –que se deriva de las “barreras de entrada” que suponen los altos costes y la complejidad organizativa de la participación presencial– restringe cuantitativa y cualitativamente la “oferta participativa”, incrementando artificialmente el *esfuerzo* demandado de sus usuarios, al tiempo que se desincentiva la innovación y se reduce el beneficio o *utilidad* que podrían obtener de ella.

FIGURA NÚM. 3. PROBLEMAS Y BARRERAS DE LA PARTICIPACIÓN



Fuente: elaboración propia, imagen inspirada en las portadas del “*Leviathan*” de Hobbes (1651) y del *Monopoly*.

La causa de que no haya más participación no parece deberse, como gustan de afirmar muchos políticos, a que no exista suficiente demanda ciudadana de ella, sino más bien a ese déficit de “*atractividad*” que aqueja a la oferta participativa gubernamental (Klages 2007; Klages *et al.* 2008). Al demandarse de los ciudadanos un enorme esfuerzo –esfuerzo que por lo general, además,

parece no servir para nada— se mina su motivación para participar. Se dificulta así enormemente la consecución de esa *masa crítica* participativa necesaria para obtener los niveles de representatividad y legitimidad requeridos para que la participación tenga un auténtico impacto.

Como vemos, todos estos problemas que hemos analizado —las *incompatibilidades generales entre sociedad y participación*, junto con sus *problemas intrínsecos y extrínsecos*— se configuran en una suerte de “círculo vicioso” que viene a reforzarlos y que dificulta así, aún más, la participación ciudadana. Puesto que, como afirmamos inicialmente, la participación ciudadana “no funciona”, tampoco consigue motivar; y como no motiva, no puede alcanzarse la masa crítica que la haría funcionar; y con ello se ha vuelto al inicio del círculo vicioso de la participación.

*“El único bastión seguro para una libertad duradera es un gobierno lo bastante fuerte como para proteger los intereses del pueblo, y un pueblo lo bastante fuerte y bien informado como para mantener su control soberano sobre el gobierno”  
(Franklin D. Roosevelt, Sobre las condiciones económicas, 1938)*

## **Relatos de participación en el siglo XX: la odisea de los Presupuestos Participativos en Brasil**

Queda pendiente para trabajos ulteriores analizar en detalle la que denominaríamos “*participación ciudadana del siglo XXI*” y estudiar cómo los desarrollos socio-tecnológicos de las últimas décadas –especialmente los relacionados con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)– están cambiando el panorama que describimos en los apartados previos, facilitando por un lado la resolución de algunos de sus problemas, al mismo tiempo que, por el otro lado, plantean también nuevos dilemas. Conviene, no obstante, que antes de abordar cualquier análisis del “futuro inminente” de la participación ciudadana, hagamos todavía una última reflexión sobre su presente y su pasado más inmediato, y así fijemos con nitidez, visualizándolo en un caso concreto, todo lo que hasta ahora se ha expuesto sobre la participación ciudadana del siglo XX.

Para ello, vamos a revisitar las experiencias de los “Presupuestos Participativos” (PP) en aquel que fue su formato originario: el de las grandes capitales brasileñas como Porto Alegre, São Paulo o Fortaleza, donde son conocidos como “*Orçamento Participativo*” o, más abreviadamente, *OP*. En el apartado 2 del capítulo anterior ya señalamos que los PP se han establecido como uno de los más evolucionados paradigmas participativos: a lo largo de sus ya más de dos décadas de existencia no sólo han alcanzado unos niveles muy elevados de refinamiento metodológico y de madurez en su diseño institucional (Francés García *et al.* 2008; Wampler 2007), sino que han demostrado ser un instrumento eficaz para mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales más excluidos, así como para promover la mejora de los servicios administrativos y la maduración democrática de la ciudadanía y de la propia administración. Es por ello que los PP han servido de inspiradores de buena parte de la “innovación” participativa que se ha producido en los últimos decenios en el ámbito local, hasta el punto de que entre los promulgadores del PP se encuentren instituciones provenientes de todo lo largo del espectro político: desde la izquierda tradicional y la denominada “nueva izquierda” que impulsó su creación en Porto Alegre, pasando por instituciones financieras internacionales con un marcado carácter liberal –como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo– e incluso muchos gobiernos locales y nacionales de carácter centrista o conservador (Goldfrank 2006).

Al permitir que los ciudadanos determinen, deliberando junto a sus autoridades, las prioridades y proyectos fundamentales de algo tan sensible y trascendente como el presupuesto anual del municipio, los PP parecen haber ascendido más escalones que ninguna otra práctica participativa en la “Escalera de Arnstein”, hacia el verdadero empoderamiento de los ciudadanos. ¿Será realmente así? En los próximos apartados buscaremos proporcionar al lector los elementos de juicio suficientes como para que se vea incapaz de responder taxativamente esta pregunta; o más bien, para que pase a responderla con un enigmático: “sí, y no”.

Y es que, como veremos, los PP nos brindan, al mismo tiempo, un ejemplo magnífico tanto de lo mejor como de lo peor de cuanto hasta ahora hemos referido en relación a la participación



ciudadana. Analizando los claros y los oscuros de algunas experiencias concretas de PP podremos tomar consciencia de la naturaleza paradójica, orgánica y “dialéctica” que caracteriza a la participación, incluso en sus experimentos más exitosos y avanzados. La participación ciudadana surge y se desarrolla en medio de la tensión entre lo que “querría o debería ser” y lo que “se hace de ella”; entre ambos extremos, la participación deviene en un proceso vivaz que, a través de la progresiva resolución de sus propias contradicciones, se recrea a sí misma y se desarrolla en el tiempo. En cierto modo, y por expresarlo pictóricamente, la participación ciudadana sería como un barco que fue botado a la mar con errores de materiales, de diseño y de fabricación, con el resultado de que constantemente se le abren vías de agua en algunas de sus estancias vitales. Un barco que, no obstante, navega camino del horizonte mientras se repara a sí mismo y, en el proceso, hace avanzar consigo a nuestras sociedades y sistemas políticos. El barco “Participación” no es, así, muy distinto de ese otro bajel, aún más grande que él, que allá en el siglo XVIII inició su renqueante andadura y que desde entonces también hace aguas y se parchea a sí mismo a la vez que navega, cuyo nombre es “Democracia Moderna”. Ambos buques parecen haberse propuesto perseguir, allá en el horizonte, un exótico destino que Platón y Aristóteles olvidaron describir en sus tratados sobre el buen gobierno; un destino que otros sabios tentativamente situaron allá por Bética, por Ítaca o por Jamaica (Fénelon 1699; Llach 1975; Ortiz 2001), pero que nosotros denominaremos “Demoneiocracia” (*δημονειοκρατία*): el “gobierno de los sueños del pueblo”.

## 1. HISTORIA DE DOS CIUDADES

“Era el mejor de los tiempos, era el peor de los tiempos, era la edad de la sabiduría, era la edad de la necedad, era la época de la creencia y la de la incredulidad, la era de la Luz y las Tinieblas, era la primavera de la esperanza, era el invierno de la desesperación, todo poseíamos y nada poseíamos, caminábamos todos directamente hacia el Paraíso, al tiempo que nos apresurábamos todos en la dirección contraria— era, en resumen, un periodo como el actual”  
(Charles Dickens, Historia de dos ciudades, 1859)

Nuestro análisis del PP de las capitales brasileñas se basará en el estudio de los casos de las ciudades de Porto Alegre y de Fortaleza. Dos experiencias que tienen un carácter complementario y que, consideradas conjuntamente, logran dar buena cuenta del proceso de innovación participativa municipal acontecido en Brasil desde la caída del régimen militar en 1985 (Cornwall *et al.* 2008; Romano *et al.* 2007b).

Con sus ya más de veinte años de andadura, el PP de Porto Alegre es sin duda la experiencia participativa sobre la que más se ha escrito y discutido a nivel mundial. Fue creado en el año 1989, cuando el Partido de los Trabajadores (PT) se hizo con el gobierno de la ciudad. El PT es un partido de ideología socialista y democrática, perteneciente a la corriente de la “nueva izquierda”, que fue fundado en 1980 —cuando el régimen militar permitió la creación de nuevos partidos— por un grupo de intelectuales de izquierda y de representantes de los movimientos sociales, sindicales y de corrientes católicas vinculadas a la Teología de la Liberación. Nació con la vocación de convertirse en el partido de las masas, en el frente político de los movimientos populares, y para ello se dotó de una estructura organizacional abierta y participativa.

Por medio del PP, el PT de Porto Alegre buscó precisamente reunir a la ciudadanía y los movimientos sociales con el poder ejecutivo municipal —que en Brasil se denomina *Prefeitura*— para determinar conjuntamente las prioridades de inversión y elaborar el presupuesto del año siguiente. Para ello, establecieron una metodología deliberativa que se estructuraba en torno a los

siguientes principios: participación directa, auto-reglamentación, justicia social, transparencia del proceso del presupuesto y fiscalización popular de su ejecución (Baierle 2008). El PP tuvo un gran éxito y se constituyó en el pilar fundamental de la “gestión participativa” del PT, siendo directamente responsable de que esta formación política mantuviese el control de la alcaldía durante los cinco periodos legislativos comprendidos entre 1989 y 2004. Tras su selección en el año 1996 como una de las “Mejores prácticas de gestión pública” por el programa de Gestión Urbana de la ONU y la inmediata recomendación de su uso en la declaración final de la “Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales”, la atención internacional sobre el PP portoalegrense fue creciendo hasta *“alcanzar un nivel casi extático, siendo Porto Alegre virtualmente santificada como la capital de las políticas progresistas”* (Abers 2006), o incluso la *“capital mundial de la Democracia Participativa”* (Blas et al. 2006). Debido a esta creciente fama, Porto Alegre fue elegida como sede del primer Foro Social Mundial en 2001, evento que nuevamente albergaría en sus segunda, tercera y quinta ediciones. Desgraciadamente, uno de los efectos del desmedido éxito del PP de Porto Alegre fue que muchos de sus aspectos más problemáticos apenas fueron abordados –ni, en definitiva, entendidos– en los cientos de textos y artículos que analizaron la experiencia, que en su mayor parte fueron dedicados a describir sus virtudes y los factores que permitieron su surgimiento y extensión, antes que a cuestionarla (Montecinos 2009). Resulta difícil, de hecho, encontrar fuentes que incluyan consideraciones críticas sobre el PP (Abers 2002; Baierle 2003; de Sousa Santos 1998, 2005; Dias 2002; Navarro 2003; Porras 2004; Wampler 2004b, 2008) hasta casi el momento en que, alrededor del año 2001, el PP de Porto Alegre inicia su decadencia, aquejado, entre otras dolencias, de la creciente burocratización y estancamiento de sus procedimientos y normas, su incapacidad para seguir impulsando el desarrollo de la ciudad, así como por la emergencia en su seno de luchas de poder entre las distintas facciones del PT (Abers 2006; Baierle 2008). Así, a lo largo de la década de los 90, a medida que iba aumentando su poder político, el PT fue alejándose progresivamente de los movimientos y organizaciones populares que sustentaron su nacimiento, acomodándose más y más en esa normalidad institucional de la política brasileña que inicialmente combatió. El PT corroboraba así, tanto en relación a Porto Alegre como en relación al propio Brasil –cuyo gobierno conquistó en el año 2002–, la famosa “ley de hierro de la oligarquía” que Michels enunció en 1911, según la cual los partidos políticos, y en general cualquier tipo de organización, inevitablemente desarrollan con el tiempo tendencias oligárquicas, independientemente de lo participativos y democráticos que inicialmente fueran (Michels 1915).

No es nuestra intención reiterar aquí cuanto ya se ha escrito y analizado sobre el PP portoalegrense, describiéndolo en detalle. Remitimos al lector interesado a las fuentes arriba mencionadas, que dan buena cuenta de las circunstancias concretas que posibilitaron el surgimiento del PP, las características y motivaciones de sus impulsores, los detalles institucionales y procedimentales de su funcionamiento, así como de su desarrollo a lo largo del tiempo y de cuáles fueron las tensiones creativas y destructivas que acompañaron tal evolución. En nuestro caso, nos interesa más bien hacer énfasis en lo que apenas ha sido analizado hasta ahora, y explicar cómo las semillas que provocaron la decadencia y virtual desaparición del PP fueron sembradas ya en sus primeros años de andamiento. Para ello, recurriremos fundamentalmente al análisis del PP de Fortaleza, cuyo primer año de desarrollo tuvimos la fortuna de acompañar e investigar directamente. Nuestro trabajo de campo incluyó la realización de docenas de entrevistas en profundidad con cargos técnicos y políticos del gobierno municipal, representantes electos de la Cámara Legislativa de Fortaleza, así como con miembros de ONGs,

asociaciones vecinales, sindicatos y movimientos sociales en general. Participamos en numerosos actos, reuniones y asambleas vinculadas con el proceso del PP y acompañamos durante meses los trabajos de la “*Coordenadoria do Orçamento Participativo*”, el órgano responsable de todos los aspectos técnicos y operativos vinculados al PP. Finalmente, nuestro proceso investigativo incluyó el análisis extensivo de multitud de documentación producida por el gobierno municipal, la Cámara Municipal, ONGs, asociaciones de vecinos y medios de comunicación.

Consideramos que nuestro análisis del PP de Fortaleza podría arrojar algo de luz para la comprensión del PP de Porto Alegre, como consecuencia de las numerosas semejanzas existentes entre las dos capitales y entre sus experiencias de PP. Y es que no sólo ambas ciudades comparten el mismo marco legal y socio-político brasileño, sino que las circunstancias de introducción de sus PP fueron muy similares, siendo en ambos casos un nuevo gobierno del PT el que abordó el desafío de implementar una “gestión participativa” en un momento de gran descrédito de las clases políticas locales. Fortaleza, con sus casi dos millones y medio de habitantes, es la quinta ciudad más populosa del Brasil, y se encuentra situada en la árida y paupérrima región del *Sertão nordestino*; Porto Alegre, por su parte, es capital del estado de *Rio Grande do Sul*, en el mucho más próspero sur de Brasil, y apenas tiene una población de un millón cuatrocientos mil habitantes. Los desafíos socio-económicos y medio-ambientales existentes en Fortaleza son, por ello, bastante más graves que los que en 1989 afrontaba Porto Alegre, pero coinciden en su naturaleza: como en tantas otras ciudades brasileñas, provienen de la extrema desigualdad en la distribución de la infraestructura y los servicios urbanos, que tradicionalmente se concentran en las vecindades de clase media –que presentan calles pavimentadas, agua canalizada, alcantarillado, escuelas, salud y transporte público– mientras que las vecindades pobres, donde la inmensa mayoría de la población vive, apenas disfrutan de tales recursos básicos (Abers 2006). Desigualdad social, exclusión, racismo, bajos niveles educativos, delincuencia, violencia... son otros tantos de los dramas del contexto urbano brasileño que se agravan mutuamente.

Para que podamos comprender los entresijos del PP de Fortaleza –y de los PP brasileños en general– es preciso que examinemos primero las causas generales de tales problemas urbanos, así como que nos familiaricemos con la idiosincrasia de la cultura política de Brasil y con el marco legal y organizativo de su ámbito municipal. Para ello, repasaremos en los próximos apartados la historia reciente de Fortaleza, así como la estructura general de su PP.

### 1.1 LA FORJA DE UN PP: PODER Y POLÍTICA EN EL REINO DE LOS ISMOS

"Es tan orgánica la relación entre el dinero y la política, que intentar cambiarla sería como pedir a un cirujano que se hiciera a sí mismo una operación a corazón abierto"  
(Newsweek, 13.12.1971)

El PP de Fortaleza se inició en el año 2005, precisamente en el momento en el que el PP de Porto Alegre entraba definitivamente “en coma” tras la pérdida de su *prefeitura* por parte del PT –aunque el nuevo alcalde había declarado en campaña que respetaría el PP, e incluso que trabajaría por mejorarlo, lo cierto es que pasó inmediatamente a sabotear su funcionamiento por medio de la sistemática desatención y desacato hacia sus órganos, procedimientos y normas (Baierle 2008; CIDADE 2006)–. El PP fortalecense es así uno de los más recientes herederos del PP de Porto Alegre, y se nutre de toda la experiencia acumulada desde 1989, en Porto Alegre y en el resto de capitales y ciudades brasileñas que en algún momento implementaron un PP. Algo que sin

embargo apenas se conoce es que la experiencia de Fortaleza, además de sucesora de la de Porto Alegre, fue también su progenitora.

El Estado de Ceará, conocido con el sobrenombre de “*Terra da Luz*” por haber sido el primer estado brasileño en abolir la esclavitud, es al mismo tiempo una tierra de extremas sequías, de miseria y de desigualdad y una tierra de fe, de idealismo y de revoluciones. En su capital, Fortaleza –cuya región metropolitana alberga actualmente casi el 40% de la población del estado– los movimientos sociales y sindicalistas han tenido tradicionalmente mucho arraigo. Así, por ejemplo, en 1947, tras la dictadura de Vargas, en Fortaleza fue elegida una mayoría de *vereadores* –los legisladores municipales– del Partido Comunista, apenas unos meses antes de que el partido fuese ilegalizado nuevamente. Es también significativo el hecho de que la idea de crear el Partido de los Trabajadores fuese por primera vez lanzada por Lula, a finales del año 1978, en un viaje que hizo a Ceará, invitado por el Sindicato de Periodistas Profesionales de Ceará. No debe por ello sorprendernos que en las primeras elecciones tras el fin de la dictadura militar, las municipales de 1985, en Fortaleza se eligiese como alcaldesa a *Maria Luíza Fontenele*, la primera mujer *prefeita* de una capital brasileña, y también el único de los candidatos del PT que logró hacerse con la alcaldía de una capital. Fortaleza fue así la primera gran ciudad donde el PT tuvo la oportunidad de intentar poner en práctica sus nuevas ideas para la implementación de una “gestión participativa de las ciudades”. Y fue un auténtico desastre.

La situación financiera que se encontró la nueva *prefeita* cuando asumió el cargo era pésima, con una deuda acumulada enorme y graves retrasos en el pago de las nóminas de los empleados municipales. La coyuntura económica brasileña tampoco era buena: en aquellos años, y como resultado de la llamada “Crisis del Petróleo”, se vivía un periodo de recesión económica e inestabilidad monetaria, agravados por una incipiente hiperinflación. Pero lo más grave resultó ser el que, al no estar aún vigente el modelo fiscal descentralizado que se introduciría con la Constitución de 1988, los municipios brasileños dependían totalmente de las transferencias realizadas desde el gobierno federal o estatal para la realización de sus proyectos. Tanto la presidencia de Brasil, ocupada por Sarney, como el gobierno del Estado de Ceará activamente bloquearon la administración de Maria Luíza, denegando la liberación de los fondos que ésta solicitó. A ello ha de agregarse la postura hostil hacia ejecutivo que la *Câmara Legislativa Municipal* mantuvo y la resistencia que ejercieron los medios de comunicación y los poderes económicos locales. La gobernabilidad de la ciudad quedó así totalmente arruinada y Fortaleza se sumergió en un caos administrativo que no cesó hasta que en 1989 un nuevo *prefeito* –“casualmente” del mismo partido que el gobernador estatal– asumió el cargo y los fondos previamente solicitados para los proyectos capitalinos fueron rápidamente liberados.

La traumática experiencia vivida en aquel desastroso primer gobierno municipal del PT sin duda fue muy tenida en cuenta por la nueva administración del PT de Porto Alegre cuando introdujeron el PP como un mecanismo que, entre otras cosas, ayudase a evitar que se llegara a una situación de bloqueo como la que se padeció en Fortaleza. La naciente administración portoalegrense se vio muy favorecida, cierto es, por los cuantiosos recursos que el nuevo modelo fiscal federal puso a su disposición, así como por el creciente prestigio y legitimación que el PP le proporcionó; su éxito como gobierno, no obstante, vino también determinado por muchos otros elementos más tradicionales de su gestión, entre los que hay que destacar las profundas reformas administrativa y financiera que abordaron. En torno a todos sus logros, el PT consiguió construir una coalición política alternativa –de la que formaban parte no sólo los militantes del PT, clases populares y movimientos sociales, sino también sectores significativos de la clase media, importantes sectores

empresariales y un suficiente número de *vereadores*— que se articulaba fundamentalmente en torno al PP y que apoyó una gestión competente, democrática, no corrupta y socialmente justa de la ciudad (Abers 2000), lo que posibilitó la permanencia del PT en el gobierno y el desarrollo sostenido de sus políticas durante quince años.

La debacle de la primera “gestión participativa” del PT en Fortaleza parece que tuvo, precisamente, el efecto contrario, alejando al PT y otros partidos progresistas del poder: durante los quince años que siguieron a la gestión de Maria Luíza los gobiernos de la capital y del estado se mantuvieron en manos de partidos conservadores vinculados con sectores de la oligarquía cearense, en los que fueron conocidos como los “Gobiernos de las Mudanzas”. La acción gubernamental se guió en aquellos años según una lógica de “grandes obras” y de reformas estructurales en la ciudad: se abrieron gran número de avenidas, parques, viaductos y vías rápidas, y se amplió su aeropuerto. Se favoreció el desarrollo de la industria en el estado —gracias a la concesión de beneficios fiscales y a la abundancia de mano de obra barata— al tiempo que un poderoso sector inmobiliario cubría de torres y hoteles la vera de las playas y las partes más céntricas de la ciudad. Fortaleza vino así a establecerse como uno de los más importantes destinos turísticos del nordeste de Brasil, favorecida también por su relativa cercanía geográfica con Europa.

No obstante, tal modelo de desarrollo vino a reforzar los patrones de extrema desigualdad urbana que mencionamos anteriormente. Mientras que el desarrollo y la infraestructura se concentraban en las partes más nobles de la ciudad, en toda la periferia se acentuaba la ausencia efectiva de servicios públicos y del propio estado, situación que se agravaba por el brutal y desordenado crecimiento de la capital nordestina. En aquel período, Fortaleza recibió cada año unos 40.000 nuevos habitantes que, huyendo de la carestía y el hambre del campo cearense, buscaban trabajo y fortuna en la capital. Entre 1980 y 2003 el número de *favelas* —barriadas marginales— aumentó de 147 a 722, pasando a estar presentes en cada uno de los 114 barrios de la ciudad y a albergar al 60% de sus habitantes, emplazándose casi un centenar de ellas en las llamadas “áreas de riesgo” —zonas especialmente peligrosas en las márgenes de los ríos o sobre las dunas, que no son aptas para la habitación humana por sufrir estacionalmente inundaciones u otros desastres—. Este desenfrenado crecimiento de la ciudad planteó a sus administradores un serio desafío que las sucesivas *prefeituras* no supieron ni asumir ni enfrentar eficazmente. A nadie sorprenderá pues que la confluencia de tanta pobreza y exclusión con el creciente turismo pronto convirtiera a Fortaleza en una de las capitales brasileñas del turismo sexual infantil, al mismo tiempo que se elevaban descontroladamente sus niveles de criminalidad.

A la llegada del PT al poder el “panorama humano” fortalecense era así, en muchos aspectos, desolador. Pero no menos importante para nosotros es la comprensión del “panorama político” de la ciudad, cuya evolución durante los sucesivos gobiernos conservadores fue convirtiendo a Fortaleza en un caso extremo e ilustrativo de las más problemáticas tradiciones políticas brasileñas; tradiciones que es preciso que entendamos para poder indagar sobre el funcionamiento y sentido íntimo de los PP brasileños.

Desde hace mucho tiempo, en las ciudades brasileñas impera una cultura política viciada y corrupta, que hace que sus instituciones democráticas permanezcan dominadas por élites populistas acostumbradas a beneficiarse personalmente del uso de los recursos municipales (Abers 2002). Este modelo institucional hunde sus raíces en los mismos tiempos de la colonia —en los que los poderes económico, político y militar aparecían unidos— pero se ha visto finalmente



consagrado gracias al “diseño institucional democrático” que se introdujo al final de la dictadura militar. Un diseño que buscaba dividir a la oposición por medio de unas reglas electorales permisivas que favorecieran una baja institucionalización de los partidos políticos, su des-ideologización y una altísima fragmentación partidaria (Goldfrank 2006); se pasó así del “fuerte bipartidismo” impuesto durante la dictadura a un “multipartidismo extremo” y pernicioso (Mainwaring 1999). Este modelo sería refrendado en la nueva constitución democrática de 1988 – como era de esperar, ya que como vimos en el capítulo 1 en estos casos los “actores políticos destacados”, que son quienes toman las decisiones, buscan generalmente reforzar aquellos mecanismos que les otorgaron en primer lugar su preponderancia–. Se estableció así un sistema democrático que en sus distintos niveles de gobierno -federal, estatal y municipal– se caracteriza por una marcada separación entre los poderes ejecutivo y legislativo, por unas listas partidarias abiertas que pueden presentarse coligadas en las disputas electorales y por la facilidad para el cambio de afiliación por parte de los políticos durante el ejercicio de su mandato popular. Los presupuestos públicos en Brasil tienen además un carácter “autorizativo”; esto es, son aprobados por el legislativo pero su ejecución es posteriormente controlada por el ejecutivo, que va liberando –o no– las diversas partidas según su conveniencia, y de acuerdo a los compromisos y alianzas que haya establecido. En conjunto, esto provoca un sistema político con una afiliación partidaria muy coyuntural, no siendo raro que en el nivel municipal los *vereadores* se elijan presentándose en alguno de los llamados “*partidos de alquiler*”, y que una vez elegidos cambien de partido cuantas veces haga falta durante la legislatura, para así obtener el máximo beneficio personal y/o político; algo que tradicionalmente se logra integrándose en alguno de los partidos que forman la “base de apoyo” del gobierno, desde donde será más fácil negociar con el ejecutivo la asignación y liberación de fondos que interesen al *vereador*.

Es lo que la ciencia política en Brasil denomina como **Fisiologismo**: aquel sistema político en el que el apoyo de los partidos y los parlamentarios al gobierno se realiza no tanto en base a la coherencia entre su ideología y las acciones propuestas por éste, sino de acuerdo a un sistema de intercambio de favores u otros beneficios políticos o individuales. En su versión popular este fenómeno es conocido como la **Lei de Gérson**, en recuerdo de un anuncio de cigarrillos protagonizado por aquel gran futbolista en 1976, durante la dictadura. Esta ley, que es considerada como uno de los elementos que contribuyó a definir la identidad nacional brasileña en aquella época, señala cómo el brasileño –y muy especialmente, sus políticos– tiende a querer “sacar provecho de todo”, en el sentido de aprovechar las situaciones en su propio beneficio sin prestar atención a cuestiones éticas o morales (Bruno 2009; Matos 1999).

La idiosincrasia de la política municipal brasileña es así un fenómeno complejo, que resulta difícil de entender para quienes no han tenido contacto directo con él. Son muchas las categorías académicas terminadas en “-ismo”, como la de fisiologismo, que se hacen necesarias para describirla. Repasemos brevemente las más importantes, refiriéndolas al caso de Fortaleza para hacerlas más comprensibles:

- **Clientelismo**, sistema político basado en el intercambio de favores entre los cargos electos y sus partidarios. Depende en gran medida del control de los recursos públicos y de la habilidad de distribuir selectivamente los fondos a aquellos que movilizan apoyos políticos y son capaces de conseguir votos. Estos “movilizadores” son conocidos generalmente como “cabos electorales”, y en el caso de políticos o partidos importantes pueden formar redes complejas, con altos niveles de jerarquización interna. En el ámbito municipal el clientelismo político se instrumentaliza fundamentalmente mediante la asignación de puestos de trabajo a los cabos



electorales y a los partidarios del político. Ha de tenerse en cuenta que, entre puestos de confianza y trabajo subcontratado, en una ciudad como Fortaleza hay casi 25.000 personas trabajando directamente para la administración. Pues bien, cada puesto tiene su “clientela”: el director de una escuela, los médicos o promotores de salud de un hospital... todos, pueden ejercer una cierta influencia para movilizar lealtades y ganar votos. No es extraño, por ejemplo, que para ser atendido rápidamente por un médico en un hospital, se haga necesario entregar la tarjeta de un *vereador*. Los cabos electorales de un político, por su parte, suelen ocupar puestos ficticios: figuran como empleados de alguna instancia municipal, pero en realidad trabajan a tiempo completo para su “patrón”, en muchos casos administrando redes, asociaciones y organizaciones que otorgan favores y bienes –comida, materiales de construcción, visitas médicas o incluso pequeños apartamentos, en el caso de Fortaleza– a cambio de lealtad política y votos. Se extiende así entre los moradores de los barrios la comprensión de que las inversiones y los servicios públicos recibidos no son algo que se les entrega en cuanto que ciudadanos con derecho a ellos, sino que son concedidos gracias a la intercesión del *vereador* de turno –cuyo nombre figurará en la placa conmemorativa que tradicionalmente acompaña a cualquier proyecto desarrollado por la municipalidad– al que por tanto deberán apoyar y mostrar gratitud. No debe interpretarse el clientelismo como un mero sistema utilitarista de intercambio de favores, pues en él entran en juego relaciones y emociones muy complejas: el político y cabos electorales sienten que, a través de su trabajo, están “cuidando” de los suyos, así como los “clientes” sienten verdadero agradecimiento por aquellos que se “preocupan” por ellos en los momentos de dificultad (Auyero 2002).

- **Paternalismo**, sistema de relaciones sociales, en el que una persona ejerce autoridad sobre otra combinando decisiones arbitrarias e inapelables con elementos sentimentales y concesiones graciosas, actuando en cierto modo como un padre de familia actuaría con sus hijos. El paternalismo proporciona una justificativa muy importante para las relaciones políticas clientelistas, y en muchos casos puede percibirse también en la actitud de las administraciones hacia la ciudadanía en la prestación de los servicios públicos.
- **Patrimonialismo**, implica que los recursos y prerrogativas públicos son utilizados por los cargos electos y administrativos como si fuesen parte de su propio patrimonio. Se confunden así el interés público y los intereses personales, lo que por lo general supone una subordinación del interés público ante el interés personal. Con la intención de descentralizar la gestión de la *Prefeitura* en el año 1997 los 114 barrios de Fortaleza fueron agrupados en seis Regionales, haciendo responsables a sus respectivas *Secretarías Ejecutivas Regionales* (SER) de la ejecución de las políticas públicas en cada área. En poco tiempo las SER empezaron a funcionar como “pequeñas *prefeituras*” y los Secretarios Regionales, sus responsables, pasaron a actuar como *Prefeitos* (“alcalditos”), respondiendo en lo imprescindible ante el *Prefeito* pero actuando en lo posible como si fueran los “dueños” de la región y de cuantos nombramientos se dieran en ellas. En función de su fortaleza política, y del apoyo que pueden prestar al gobierno, los grupos políticos y los *Vereadores* reciben a su vez el control de determinados “feudos”: un barrio, un hospital, alguna empresa pública, etc. Puesto que resulta muy caro llegar a ser *vereador* si se utilizan estrategias clientelistas para ganar el apoyo electoral, es comprensible que una vez en el cargo se busque, cuanto menos, “recuperar la inversión”. Otro ejemplo de patrimonialismo y de falta de respeto a lo público puede encontrarse en los procesos de transición entre administraciones; no es raro que al tomar posesión de la *Prefeitura* los nuevos gobernantes se encuentren con un panorama

desolador: deudas descontroladas, inexistencia de suministros, sustracción de ordenadores y otros equipamientos, archivos y discos duros de los que se han eliminado las informaciones y herramientas requeridas para la gestión, etc.

- **Nepotismo**, que implica que en muchos de los nombramientos que los políticos y administradores realizan se busca beneficiar no sólo a sus partidarios y cabos electorales sino también a familiares y allegados. La tendencia a contratar al personal no en función de su capacitación técnica, sino en base a criterios familiares, emocionales o políticos –cantidad de votos que el profesional podría conseguir– repercute muy negativamente en la prestación de los servicios públicos.
- **Corporativismo**, acción de tipo político, económico, sindical, etc. en la que prevalece la defensa de los intereses o privilegios de un sector organizado de la sociedad en detrimento del interés público.
- **Burocratismo**, que contribuye también a la ineficiencia administrativa y de los servicios públicos, al imponer deliberada y arbitrariamente a la población exigencias administrativas excesivas. El burocratismo puede también observarse en el propio funcionamiento de las instituciones políticas y legislativas, como pone de manifiesto el proceso de presentación de una ley que pretendía limitar la instalación de antenas para teléfonos móviles en Fortaleza: 1º. Un *vereador* plantea el proyecto de ley; 2º. Es aprobado por la Cámara Legislativa municipal; 3º. La ley es vetada por el ejecutivo; 4º. La Cámara Legislativa impone un contra-veto, por medio de dos votaciones en las que suma los votos de dos tercios de los *vereadores*; 5º. El *prefeito* opta por no sancionar la ley; 6º. Es el presidente de la Cámara Legislativa quien la promulga; 7º. La ley no es respetada por el ejecutivo municipal; 8º. Se presenta una demanda judicial contra la *Prefeitura*; 9º. El *Prefeito* presenta una “contra-ley” que revoca la anterior; 10º. La *Câmara Legislativa* introduce enmiendas que recuperan parte del contenido de la ley original; 11º. Veto del *Prefeito* a las enmiendas; 12º. Nuevo contra-veto de la Cámara Legislativa; 13º. La ley es publicada sin las enmiendas; 14º. Nueva denuncia ante la justicia; 15º. Republicación de la ley; 16º. No cumplimiento de la ley; 17º. Nueva denuncia ante la justicia; 18º. ...y etcétera etcétera.
- **Oscurantismo** en relación al funcionamiento de las instancias administrativas. Existe una enorme falta de transparencia, con una “máquina pública” que en muchos casos está organizada para que no se tenga acceso a las informaciones relevantes y que sea imposible fiscalizar y acompañar la acción del gobierno. Tanto es así que en Brasil para referirse a las informaciones administrativas y presupuestarias frecuentemente se usa la expresión “caja negra”, por resultar estas informaciones tan herméticas e impenetrables como las cajas negras de los aviones.

Podría continuarse con esta enumeración con términos como *autoritarismo* o *coronelismo* –que adquieren especial significación y presencia en la región nordeste de Brasil– pero creemos que las categorías que hemos descrito transmiten ya una impresión precisa de los serios problemas que aquejan al aparato administrativo municipal brasileño. La mayoría de la ciudadanía ve pisoteados sus derechos más básicos, de alimentación, de vivienda, de educación... pero pasan a aceptarlo como algo natural. ¿No es eso lo mismo que vivieron sus padres y sus abuelos? ¿No es así que les ocurre también a todos sus vecinos y conocidos? Desconocedor de sus derechos, desprovisto del sentimiento de ciudadanía, carente de educación, cívicamente desactivado, el pueblo prefiere ver la telenovela de la cadena Globo antes que preocuparse por cambiar su situación o la de su

comunidad. Hay una absoluta falta de confianza ante los poderes públicos, pero no existe la capacidad ni la voluntad para atajar esa desbocada corrupción y cooptación que invade todos los ámbitos: sistemas de salud, transporte, empresas de construcción, medios de comunicación local, asociaciones de vecinos, sindicatos...

## 1.2 UNA CAMPAÑA ESPECIAL

"Nuestra gran misión es seducir al pueblo para que cuide de sí mismo [...] mostrarle que él puede ser protagonista de su propia historia" (Mônica Barroso y Auto Filho, ciudadanos de Fortaleza, 2005)

Esa era, a grandes rasgos, la situación que se vivía en Fortaleza durante el año 2004. Tras casi quince años de hegemonía conservadora en el gobierno de la ciudad –la llamada “*Era Juraci*”– la situación política se hizo más y más insostenible; en aquel año fueron destapados diversos escándalos de corrupción, entre los que destacó por su valor simbólico el desvío de fondos destinados a la alimentación de los niños en las escuelas. El descrédito de la clase política y el hartazgo ante la corrupción se acrecentaron. De manera similar a como ocurriera en Porto Alegre dieciséis años antes, las elecciones municipales llegaron en un momento de indignación en que los fortalecenses demandaban cambios y votaron por el cambio.

En la Cámara Legislativa, apenas un 40% de los *vereadores* consiguió reelegirse. La mitad de la nueva cámara fue ocupada, de hecho, por neófitos que ejercían su primer mandato; muchos de ellos provenían de los movimientos vecinales y disponían por tanto de mayor sensibilidad para las reivindicaciones populares. El voto de castigo tuvo mucha fuerza en estas elecciones, como evidencia el hecho de que la artista de *striptease* Deborah Soft, con su eslogan “*¡vote con placer!*”, obtuviese el octavo mejor resultado.

Y en la elección para *prefeito* ocurrió algo aún más sorprendente. *Luizianne Lins*, la candidata del *Partido de los Trabalhadores*, que a 10 semanas de las elecciones apenas puntuaba un 3% en intención de voto, consiguió pasar a la segunda vuelta, donde venció con rotundidad. Su gesta adquiere especial mérito cuando se considera que la dirección estatal y la dirección federal de su propio partido, incluyendo al carismático presidente Lula, hicieron campaña en su contra, apoyando a otro de los candidatos. ¿Cómo es que pudo Luizianne vencer?

Desde el año 2000 venía afianzándose en Fortaleza el *Movimiento de los Consejos Populares (MCP)*, que trataba de recuperar los niveles de movilización que sindicatos y colectivos sociales habían registrado durante los años 70 y 80 y que habían ido perdiéndose a lo largo de los 90, a medida que el PT se amoldaba a los usos políticos brasileños y ganaba poder. Representantes de los movimientos vecinales y sindicales, junto con intelectuales de izquierda, ecologistas, feministas, etc. buscaban sentar las bases para una gestión democrática y participativa de la ciudad a través de la conformación de los llamados Consejos Populares, y demandaban expresamente la implantación del PP en Fortaleza. Estas “asambleas populares”, promovidas por los propios moradores de los barrios, debían permitir a la ciudadanía organizarse en torno al reconocimiento de sus propios problemas y a la búsqueda y demanda de soluciones.

Con motivo de las elecciones del 2004, los militantes del PT de Fortaleza decidieron, tras una gran disputa interna, que el PT presentase su propio candidato a *prefeito* en vez de adherirse a la candidatura del *Partido Comunista do Brasil (PCdB)*, que era la que el PT había apoyado sin éxito en las dos últimas elecciones. La candidatura recayó así sobre Luizianne Lins, oriunda del movimiento estudiantil, *vereadora* en dos ocasiones y que en aquellos momentos fungía como

diputada en el Parlamento de Ceará. Luizianne tenía una sólida trayectoria de trabajo y compromiso en el ámbito de los derechos humanos, la ciudadanía, la juventud y las cuestiones de género.

El mensaje principal de su campaña fue que si se elegía *prefeita* el pueblo de Fortaleza tendría la oportunidad de participar realmente en el gobierno de la ciudad. Por ello es que la propia campaña se basó en la participación popular: apoyándose en el MCP se realizaron multitud de asambleas en los barrios, donde se discutía y elaboraba junto con los asistentes el programa de gobierno. La intención era doble: ganar adhesiones y votos sin duda, pero también reforzar con dichas asambleas el proceso de auto-organización de los moradores de los barrios, de manera que pudiese mantenerse su movilización fuese cual fuese el resultado de las elecciones. MCP y PT fueron así de la mano durante toda la campaña, reforzándose el uno al otro. Cuando Luizianne venció, se decidió establecer para el MCP los principios de independencia en relación al gobierno y de autonomía en relación al partido. Juntos pero no revueltos. Con lealtad sí, pero no sometidos a una fidelidad subordinadora. El MCP se valdría de toda vía y mecanismo participativo –como el PP– que la nueva *prefeitura* estableciese, buscando reforzarlos y contribuyendo a su correcto funcionamiento; pero al mismo tiempo el MCP también presentaría sus reivindicaciones a la Cámara Municipal y trabajaría directamente con ella cuanto fuese conveniente.

Para los movimientos sociales se inició así la “*Legislatura del mutirão*”. *Mutirão* es una palabra proveniente del *Tupi* –lengua hablada en el Amazonas– que en Brasil se refiere a la “movilización colectiva, basada en la ayuda mutua prestada gratuitamente, para alcanzar un fin colectivo”. Esta expresión proviene de las tradiciones comunales de los pueblos amerindios, y su uso es similar al de la palabra quechua *minka* –utilizada en el mundo andino– o la maya *paq’uch*. Se aplicaba originariamente a trabajos realizados por las comunidades para levantar edificios públicos, construir carreteras y canales, la ayuda en el cultivo de las tierras de incapacitados, ancianos y huérfanos, etc.

Pues bien, esta fue la actitud con la que muchísimas personas provenientes de los movimientos sociales, así como muchos profesionales que trabajaban en ONGs y en empresas privadas, se acercaron a la nueva administración. Asumiendo un significativo coste personal, dejando a un lado empleos y compromisos, acudieron a la *prefeitura* para trabajar sin descanso, mal pagados y en condiciones precarias... para contribuir así a que la gestión del PT fuese esta vez exitosa y lograra marcar una diferencia. Intentando, según nos expresó una de nuestras informantes, “*ser la semilla del cambio a lo que siempre debió ser*”.

El desafío fue tremendo. Cuando Luizianne asumió el cargo, la ciudad se había convertido en un gran basurero gracias a que los servicios de limpieza llevaban semanas sin ser pagados ni funcionar. Como ocurriera 16 años antes en Porto Alegre (Utzig 2000), la nueva administración –que no poseía ningún tipo de experiencia administrativa previa– hubo de afrontar una situación financiera caótica, así como una difícil relación con la Cámara Legislativa, donde el PT apenas consiguió ocupar tres de los cuarenta y un escaños de *vereador*. En su primer día de trabajo se encontraron con unas dependencias literalmente saqueadas, de las que muchos de los materiales e informaciones requeridos para la gestión habían sido sustraídos o destruidos. El nuevo equipo de gobierno hubo asimismo de “ganarse” a unos trabajadores municipales sumamente desconfiados, desmotivados y poco formados, acostumbrados a ser testigos de innumerables desmanes y corruptelas sobre las que debían callar. La administración municipal, por último, presentaba una configuración muy ineficiente, totalmente compartimentada, con cada

departamento y cada órgano funcionando de manera autónoma e independiente, ya que tradicionalmente cada partido o corriente de los partidos estaba al cargo de una parte de la *prefeitura*.

No obstante, Luizianne fue capaz de obtener el apoyo de una mayoría significativa de la Cámara Legislativa, al tiempo que se mostraba muy firme en las inevitables negociaciones iniciales para el reparto de puestos y cargos; las Secretarías Ejecutivas Regionales fueron, efectivamente, asignadas a personas vinculadas con los distintos partidos políticos que pasaron a apoyar a la *Prefeita*, pero se puso especial esfuerzo en reducir su poder y albedrío, de forma que la gestión de las regionales se mantuviese alineada y coordinada con el programa general de gobierno; y si bien continuó habiendo “recomendaciones” por parte de los actores políticos y más de un “hijo de” y “amante de” obtuvo su puesto en la nueva administración, se exigió al menos que los candidatos recomendados satisficieran los requisitos formativos y técnicos del cargo en cuestión. Poco a poco fue aceitándose la “máquina administrativa” y purgándose las piezas defectuosas o corruptas que en un primer momento hubieron de mantenerse en su puesto para que la administración continuase funcionando. Se inició una ambiciosa reforma administrativa que promovía la profesionalización del funcionariado, su revalorización y su formación. Y se buscó potenciar los mecanismos participativos, que debían constituirse en la médula espinal de la “gestión participativa” de Luizianne, el eje coordinador que alinease las acciones de los distintos departamentos y secretarías municipales, pautando al mismo tiempo las relaciones del ejecutivo con la Cámara Legislativa. Para ello, se creó una *Coordenadoria do OP* dentro de la Secretaría de Planificación, que en ese primer año tuvo el encargo de poner en marcha, sin demora, los procesos de elaboración participativa del Plano Plurianual –vigente durante los cuatro años de mandato– y del Presupuesto Municipal del año siguiente.

### 1.3 ESTRUCTURA BÁSICA DEL PP DE FORTALEZA

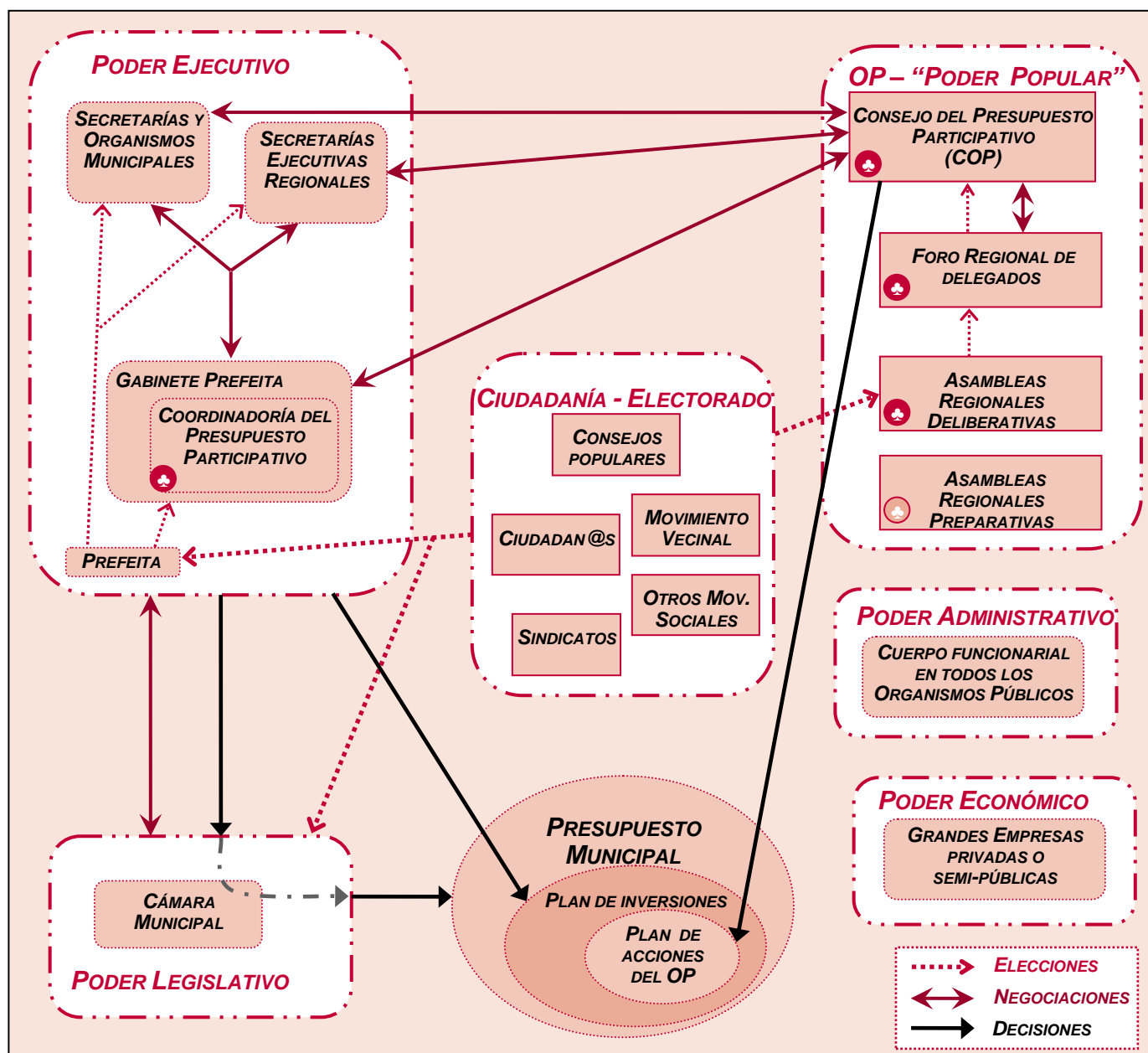
"Nada hay en la composición química de una uña del pie que prediga la existencia de un ser humano"  
(Buckminster Fuller, Manual de uso de la nave espacial Tierra, 1963)

El formato del PP de Fortaleza, en aquel primer año, no difiere en mucho del aplicado en otras capitales brasileñas, que ya describimos someramente en los apartados previos. El PP fortalecense se inspiró especialmente en el PP de *São Paulo* –que había sido realizado por miembros de la tendencia del PT a la que pertenecía la *Prefeita*– y destacó, ante todo, por el esfuerzo que se hizo en dar entrada en el proceso a segmentos sociales vulnerables y tradicionalmente excluidos, como mujeres, juventud, ancianos, negros, GLBT (*Gays, lesbianas, bisexuales y transexuales*), portadores de deficiencias, etc.

La *prefeitura* manifestó en múltiples ocasiones su deseo de que el PP fuese uno de los ejes estructuradores de su gestión y que sirviera para profundizar la democracia participativa, innovar en el modo de elaboración de las políticas públicas y transformar la cultura política de la ciudad. Para ello, los cuatro principios que guiaron la realización del PP de Porto Alegre –*Participación directa, Auto-reglamentación, Justicia social y Transparencia y fiscalización ciudadana*– se complementaron con los siguientes: *Deliberación popular* –entendida como “capacidad efectiva de decisión”, de toma de decisiones vinculantes, que la *prefeitura* está dispuesta a compartir con los ciudadanos–; *Territorialidad y cercanía*; *Ciudadanía activa*; *Universalidad, autonomía y voluntariedad de la participación*; *Consideración especial a segmentos sociales vulnerables*; *Formación ciudadana*; y *Co-gestión de las políticas públicas*.



FIGURA NÚM. 1. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA



Fuente: elaboración propia, inspirada en Abers (2006).

La figura 1 muestra esquemáticamente la estructura y las dinámicas de negociación y toma de decisiones asociadas con el proceso de PP. No es nuestra intención explicar en detalle el funcionamiento formal del PP y sus instancias, sino apenas identificar a sus actores principales y presentar aquellos aspectos básicos suyos que nos permitan interpretarlo. Así, debemos en primer lugar señalar cómo el PP conjuga elementos representativos con elementos deliberativos: a través de las *Asambleas preparatorias* y las *Asambleas Deliberativas* los Ciudadanos, que previamente se habrán organizado a través de las *Asociaciones de Moradores*, *Consejos Populares* y *Movimientos Sociales* en los que participan, pueden presentar sus demandas y elegir a sus *Delegados Regionales*. Éstos a su vez elegirán a los *Consejeros del PP*, que serán los encargados de negociar con las *Secretarías Temáticas* y con las *Secretarías Ejecutivas Regionales* la inclusión de las demandas ciudadanas en el "*Plan de Acciones del PP*", tomando en consideración tanto las limitaciones de tipo legal o técnico y las restricciones presupuestarias como el propio programa de gobierno del *Ejecutivo*. Dicho plan de acciones forma parte del "*Plan*



de *Inversiones*” de la *prefeitura*, que se establece como resultado de las negociaciones internas mantenidas entre las Secretarías Temáticas y Ejecutivas y el *Gabinete de la Prefeita*. El plan de inversiones será así la base para la elaboración del “*Presupuesto Municipal*”, un documento de carácter legal y sumamente complejo, que es elaborado por el *Gabinete de la Prefeita* y que contiene todos los gastos autorizados para el siguiente año. Este documento deberá necesariamente ser aprobado por los miembros de la *Câmara Legislativa Municipal*, que en su proceso de aprobación pueden plantear enmiendas y añadidos al presupuesto.

Éste es el momento crítico en el que, tradicionalmente, los *vereadores* plantean al ejecutivo sus exigencias y demandas, condicionando su apoyo para la aprobación del presupuesto a la inclusión de éstas. Puesto que el presupuesto municipal contiene más proyectos y partidas de los que realmente podrán ejecutarse, a lo largo del año siguiente el gobierno podrá valerse de la “liberación selectiva” de dichos fondos como parte de sus negociaciones con los *vereadores*, de acuerdo con la lógica *fisiologista* de la política brasileña. Por su parte, los *vereadores* que incurrir en prácticas clientelistas gestionarán los proyectos que ellos encaminaron para sustentar sus redes de “simpatizantes” y así favorecer su propia reelección.

En el contexto de un proceso de PP que compromete gran parte de los recursos disponibles para la realización de las inversiones consensuadas junto con los ciudadanos, una modificación sustancial del presupuesto por parte de los legisladores podría repercutir muy negativamente sobre la capacidad del ejecutivo para llevarlas a cabo. No debemos olvidar, además, que uno de los objetivos declarados de los PP consiste precisamente en romper con las dinámicas clientelistas, promoviendo en su lugar una gestión eficiente y transparente de los recursos públicos. Por todo ello, una de las estampas más emblemáticas de los PP brasileños acontece precisamente en el momento de la entrega de la Ley Presupuestaria a la Cámara Municipal para su aprobación: los *Consejeros* y los *Delegados del PP*, acompañados de un sinnúmero de miembros de los colectivos que participaron en el PP, atiborran literalmente las instalaciones de la Cámara Legislativa –en muchos casos, con el apoyo logístico de la *Coodinadoría del PP*– para ejercer presión sobre los *vereadores*, demandándoles la aprobación sin cambios del *Presupuesto Municipal* y, por tanto, del *Plan de Acciones* que ellos y ellas contribuyeron a confeccionar por medio del PP.

## 2. EL PRESUPUESTO DELIBERATIVO

"Yo, nosotros"

(Muhammad Ali / Gary Belkin, 1963)

*Es el 30 de septiembre de 2005. En las desvencijadas instalaciones de la Facultad de Humanidades de la Universidade Federal de Ceará, se celebra la octava sesión del Consejo del Presupuesto Participativo de Fortaleza. Por tercera tarde consecutiva los Consejeros se reúnen con los representantes de las Secretarías de la Prefeitura para discutir los planes de inversión de las secretarías y defender las demandas que los ciudadanos plantearon en las Asambleas Regionales. Aunque éste es el primer año de la gestión de Luizianne y por tanto ha estado plagado de dificultades, la Secretaría de Planificación ha hecho un ímprobo esfuerzo para organizar no sólo un proceso de elaboración participativa del Plan Plurianual de inversiones –que guiará la actuación de la Prefeitura durante los cuatro años de su mandato– sino que también se atrevió a lanzar el PP. Ello ha obligado a que el PP deba organizarse con unas considerables limitaciones materiales, organizativas y temporales, que se han compensado a base de esfuerzo e*

ilusión de todos los implicados. Es por estas limitaciones, en cualquier caso, que los Consejeros se han dividido estos días en Comisiones Temáticas, para así poder desarrollar al mismo tiempo varios encuentros y cumplir con el objetivo de presentar el presupuesto en la Cámara Legislativa en los plazos legales previstos.

Son unas 30 personas las que ocupan el aula. Del lado de la pizarra se encuentra el Secretario de Educación, acompañado de un par de técnicos de su secretaría que han acudido para apoyarle. Junto a ellos se encuentra Neiara, máxima responsable de la organización del PP, que facilitará la sesión para que puedan cumplirse sus objetivos: que el Secretario y los Consejeros del PP revisen conjuntamente todas las demandas relacionadas con el área de educación que fueron planteadas en las asambleas del PP, y que se pongan de acuerdo respecto a cuáles de ellas se incluirán en el presupuesto del año próximo y cuáles no. Durante los últimos meses Neiara ha trabajado a destajo, junto con el resto del equipo de coordinación del PP, precisamente para hacer posibles estas reuniones entre las Secretarías y los consejeros, que constituyen al fin el corazón de todo el proceso del PP. Cuando concluyan las reuniones y se aprueben en plenaria sus resultados, habrá de prepararse la entrega del presupuesto a los vereadores y... rápidamente empezar a trabajar en el PP del año siguiente, que ahora ya sí se podrá desarrollar sin apresuramientos y cubriendo el ciclo completo de sus actividades, desde la revisión del reglamento interno del PP a la organización de las tareas de fiscalización popular de los proyectos incluidos en el PP.

FIGURA NÚM. 2. IMÁGENES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA



Fuente: elaboración propia

El secretario y la coordinadora se conocen bien. No en vano han pasado los últimos diez años trabajando, desde sendas ONGs, en el mismo ámbito: la defensa de los derechos humanos, y

más específicamente el derecho a la educación de los niños y adolescentes. Cuando Luizianne se hizo con la alcaldía de Fortaleza dejaron sus puestos para intentar contribuir, ahora desde la administración, a que las cosas cambien. Enfrente de ellos se encuentran los Consejeros del PP. Muchos de ellos de condición económica tan humilde que si no les fuera reembolsado el importe de los billetes de autobús, tal vez no podrían acudir a las reuniones desde los barrios periféricos donde residen. Humildes, sí, pero a la vez ricos en dignidad, y en muchos casos protagonistas de una biografía colmada de episodios de superación y de lucha contra la exclusión y la injusticia, tanto en lo personal como en lo colectivo. Lo que están viviendo en esa aula es algo muy especial; hace tan solo unos meses habría sido impensable que los secretarios municipales se reuniesen con cualquiera de ellos. Y mucho menos para discutir, para deliberar, sobre las demandas y necesidades existentes en sus barrios. Un secretario ha sido siempre alguien muy importante, con quien resulta difícil encontrarse si no media la recomendación previa de algún vereador. En cambio, aquí están todos ahora. El proceso del PP se inició, sin duda, con mucho escepticismo por parte de los representantes de los barrios, y está todavía por verse qué saldrá de todo ello. Pero a lo largo de las reuniones que se han mantenido en las últimas semanas ha ido afianzándose un sentimiento creciente de confianza entre el equipo de coordinación del PP y los consejeros. Ha habido discusiones, sí, y gritos, y malentendidos y desencuentros; pero también mucha escucha y diálogo, y por medio del respeto se han alcanzado muchos acuerdos satisfactorios.

Se inicia la sesión con un recordatorio de la metodología que se seguirá para la discusión. El Secretario realiza entonces una breve presentación de los programas y planes de su secretaría, explicando las limitaciones presupuestarias que tienen para el próximo año, que se traducen en que, por ejemplo, el número de escuelas que se podrá construir es limitado. Se pasa entonces a revisar una por una las demandas que salieron de las asambleas ciudadanas, y para cada una de ellas se expone el parecer de la secretaría: si es posible considerarla o si hay alguna razón que impida hacerlo. A medida que va avanzando la reunión, la emoción en la sala va incrementándose; dos o tres de las comunidades que hacía años luchaban por conseguir una escuela para sus niños han recibido un “sí” y apenas pueden contener su entusiasmo.

Llega entonces el momento en que una de las consejeras debe defender la demanda de su comunidad por recibir una escuela. El problema es que el número máximo de escuelas ya ha sido asignado, y que para que su comunidad reciba su escuela habría que retirar la de algún otro barrio. La consejera percibe la necesidad extrema del resto de comunidades a las que se había asignado escuelas, pero al mismo tiempo siente que debe defender el reclamo de su comunidad, pues es por ello que la nombraron consejera. Quiere hablar, pero no puede; no consigue, no es capaz de pedir que se quite alguna de las escuelas ya concedidas, aunque sea para llevarla a su barrio; se traba, se atraganta... y finalmente rompe a llorar.

Pronto, otro de los consejeros cerca de ella, embargado de emoción y empatía, no puede contener las lágrimas. Y le siguen uno de los representantes de la secretaría de educación y la propia coordinadora del PP. Hay tanta sensibilidad en el aire, tanta alegría y desazón al mismo tiempo, que pronto casi toda la sala, secretario incluido, tienen los ojos húmedos, y ríen y lloran a un tiempo...

Aquella reunión del PP de Fortaleza tiene un carácter simbólico enorme, pues evidencia cómo por medio de la deliberación es posible conjurar el entendimiento de las necesidades ajenas, así como



la solidaridad hacia ellas. Personas predispuestas a pensar desde las necesidades de sus propios barrios son así capaces de empatizar con los problemas de los demás, y en el proceso asumen también que los recursos disponibles son limitados y que la responsabilidad en la búsqueda de soluciones debe ser compartida entre autoridades y ciudadanos. Es así que, como muchos autores han analizado, puede atribuirse a los procesos deliberativos de los PP un gran efecto pedagógico, de aprendizaje ciudadano y de incremento del capital social (Abers 2006). Y esto es algo que ocurre no sólo del lado de los consejeros: los propios secretarios y técnicos de la *prefeitura*, a través de su participación en el PP, pasaron a tener una visión más holística y completa de la ciudad, y tomaron si cabe una mayor consciencia de la necesidad de trabajar junto a la ciudadanía y de promover una mejor articulación de las distintas áreas de la administración en torno al PP.

Diversos analistas de los PP brasileños han demostrado cómo éstos pueden, en ocasiones, tener efectos muy positivos sobre la calidad y profundidad de la democracia municipal, destacando especialmente su capacidad para cambiar las prioridades de inversión a favor de los barrios y sectores más desfavorecidos (Marquetti 2003), mejorar y extender la prestación de los servicios municipales (de Sousa Santos 2005), democratizar las organizaciones civiles existentes e incentivar la creación de nuevas asociaciones ciudadanas incluso en aquellas regiones donde previamente apenas existían (Abers 2000; Baiocchi 2001), incrementar la transparencia y la rendición de cuentas (Wampler 2004a), reducir el clientelismo y promover la modernización administrativa (Abers 2000), así como aumentar la representación democrática de los excluidos (Nylen 2003) y contribuir al desarrollo de una nueva mentalidad que lleva a las personas a concebirse a sí mismas como ciudadanos activos que son acreedores de una serie de derechos sociales y no como los pasivos beneficiarios de los favores de políticos paternalistas (Legard 2007). Nuestra investigación viene así a constatar la existencia de un efecto adicional que, pese a no haber sido hasta ahora destacado por los académicos, a nuestro entender reviste una importancia capital: *los PP pueden lograr que administración y ciudadanía lloren juntas, solidaria y fraternalmente.*

### 3. EL PRESUPUESTO MANIPULATIVO

“Todo lo humano si no avanza retrocede”

(Edward Gibbon, Historia de la decadencia y caída del Imperio Romano, 1776)

Todo lo que hasta ahora hemos expuesto podría hacer pensar al lector que los PP fueran una especie de “*Santo Grial de la Participación*”: un artilugio milagroso capaz de curar y resolver todos los problemas y contradicciones de la participación ciudadana. Esta es la impresión que, de hecho, transmiten la mayoría de los estudios publicados sobre los PP de Porto Alegre y otras ciudades brasileñas; aunque estos trabajos suelen mencionar, e incluso analizar someramente, algunas de las tensiones y problemas que subyacen al funcionamiento de los PP, en la mayoría de los casos consiguen que parezcan pequeños desafíos al lado de los muchos aspectos positivos que se detallan. Y no lo son.

Una investigación de *ActionAid Brasil* cuyos resultados fueron recientemente publicados, reunió a académicos, técnicos, ciudadanos, ONGs y movimientos sociales con el objetivo de analizar desde una perspectiva crítica los significados y las prácticas de la participación en el contexto brasileño (Cornwall *et al.* 2008; Romano *et al.* 2007a, b). Por medio de una aproximación investigativa de tipo etnográfico, sus estudios de caso buscaron escudriñar más allá de la retórica

y de los discursos de los organizadores y participantes en los espacios participativos analizados, para poder así comprender los significados profundos de sus acciones y prácticas, que son siempre en algún grado inconscientes e irreflexivas. De este modo, el estudio vino a confirmar algo que, si no fuese tan sistemáticamente ignorado por los investigadores sociales, resultaría una perogrullada: que los espacios de participación jamás son neutrales, pues lo que acontece en ellos tiene que ver, ante todo, con el ejercicio y las disputas del poder; y que por tanto cualquier nueva institución participativa no puede entenderse sino como el producto de los procesos de evolución institucional como los que presentamos en el apartado 2.1.2 del primer capítulo.

Los espacios participativos se originan siempre en el marco de un determinado sistema sociopolítico y son, por tanto, el resultado de negociaciones y confrontaciones –las “luchas de poder”– entre los actores estratégicos del sistema. Unos actores que tratarán de influir tanto el diseño de las instituciones participativas como sus normas de funcionamiento para favorecer sus propios intereses. Los integrantes de las instituciones participativas, a su vez, tampoco surgen “de la nada”: las personas y colectivos más proclives a participar mantienen, de hecho, vínculos estrechos con una o varias de las instituciones políticas existentes –como partidos políticos, órganos administrativos, sindicatos, movimientos sociales, redes clientelistas, etc.– (Gurza Lavalle *et al.* 2005), instituciones que en el caso Brasil mantienen unas con otras profusas ligazones y articulaciones (Cornwall *et al.* 2008). Así, la “cultura política” de los participantes, que condiciona sus percepciones, sus concepciones y sus prácticas políticas y participativas, proviene precisamente de la experiencia y aprendizajes obtenidos dentro de estas instituciones políticas tradicionales. Es por ello que los nuevos espacios participativos no constituyen realmente un territorio situado al margen de la confrontación partidista y del clientelismo sino que, en gran medida, son su mera extensión. Al estar imbuidos de las relaciones de poder existentes, las interacciones que se producen dentro suyo pueden llegar a reproducir, antes que a desafiar, las jerarquías y desigualdades, las prácticas y dinámicas, que pretendidamente buscan superar (Bourdieu 1977; Cornwall *et al.* 2008).

Por ejemplo: ¿cómo podrían las discusiones del PP ser “deliberativas” –en el sentido de diálogo respetuoso, racional y ponderado que describimos anteriormente– en un país como Brasil donde se entiende que “deliberativo” significa “que toma decisiones vinculantes”? No lo son, ni pueden serlo: resulta sumamente difícil encontrar en los debates del PP aquel “desapasionado y respetuoso intercambio de argumentos” que los teóricos de la democracia deliberativa predicán, y que supuestamente provocaría cambios en las posiciones mantenidas por los participantes a medida que van siendo convencidos. Lo más normal son, en cambio, los debates apasionados, en los que las posturas mantenidas por los participantes se asemejan más a trincheras desde las que enfrentarse que a puentes a través de los cuales encontrarse (Cornwall 2007). De hecho, la toma de decisiones en el Consejo del PP por lo general acontecerá *“reproduciendo las dinámicas propias de ámbitos políticos convencionales cuando se votan mociones: una idea es sugerida, se debate sobre ella y se vota. El que los participantes voten a favor o en contra de la moción estará no tanto motivado por la calidad del debate o incluso por las posiciones con las que se está de acuerdo, sino por la conveniencia política de votar a favor o en contra de la posición defendida por el gobierno municipal”* (Cornwall *et al.* 2008), existiendo un reconocimiento generalizado de que la postura defendida por el gobierno terminará imponiéndose en la mayoría de las votaciones (Cornwall 2007). Lo cierto es pues que, como vemos, los problemas y barreras de la participación que fueron identificados en el capítulo anterior están todos muy presentes en los PP: junto a su dimensión transformadora y deliberativa, cohabitan siempre en ellos las sombras de la

instrumentalización político-partidista e incluso el rancio vaho de algunas prácticas profundamente manipulativas.

Son diversos los estudios que han identificado este tipo de instrumentalización en los PP de Porto Alegre (Baierle 2008) y Recife (Cornwall *et al.* 2008; Legard 2007), así como en los de São Paulo y otras capitales brasileñas (Tatagiba *et al.* 2006; Wampler 2008). También nosotros pudimos constatarla en el caso del PP de Fortaleza, que investigamos a lo largo del año 2005. Nuestra observación del PP fortalecense resulta especialmente relevante porque acompañó su periodo gestación y nacimiento como un mecanismo que ayudase a enfrentar todos esos perniciosos “-ismos” que mencionamos anteriormente y que cuando el PT llegó a la alcaldía tenían todavía una vigencia plena. El primer año del PP de Fortaleza hizo patentes los enormes desafíos y dificultades que enfrenta una nueva gestión municipal, especialmente cuando busca renovar la cultura política de la ciudad sustituyendo prácticas ineficientes y corruptas por una gestión competente, democrática, íntegra y socialmente justa, que dé respuesta a las necesidades de la empobrecida mayoría de la población.

El desarrollo inicial del PP fue un tanto apresurado, pues durante aquel año se llevaron a cabo procesos participativos especiales para elaborar tanto el Plan Plurianual del Municipio –con validez de cuatro años– como el PP. La oficina de coordinación del PP era consciente de lo “osada” que era su apuesta y así lo reconoció en las primeras asambleas ciudadanas, advirtiendo de que iban a tener que improvisar mucho y que se iban a cometer muchos errores, pero que esperaban aprender de ellos junto a la ciudadanía.

Ojalá fuera realmente así, y se aprendiera de ellos, ojalá; porque la experiencia con otros procesos de PP muestra que muchos de los errores cometidos en sus estadios iniciales no sólo no son corregidos posteriormente sino que pasan a “enquistarse” en el entramado institucional y normativo del PP, condicionando su desarrollo ulterior. Y lo cierto es que en aquel primer año se cometieron muchos errores, no sólo de ejecución sino también de diseño y hasta de concepto, que alejaron la experiencia de ese ideal deliberativo que expresaban las declaraciones iniciales de sus organizadores, del estilo de “*¡Vamos a hacer lo que el pueblo decida!*”. Tales afirmaciones han de ser consideradas, como en tantas otras experiencias de PP, más como una visión que como una realidad concreta (Legard 2007), si es que no como un ejercicio de demagogia.

### 3.1 MISCELÁNEA DE DIFICULTADES Y DESLICES DEL NACIENTE PP

"La apariencia prima sobre la esencia, porque es más fácil saber, que hacer, que ser. Y aún más fácil creer saber "  
(Del Menda, 2009)

En este apartado enumeraremos muy brevemente algunas de las dificultades y deficiencias que poblaron aquella primera andadura del PP fortalecense. Esperamos que una compilación así, pese a su carácter un tanto anárquico, complemente las descripciones que ya ofrecimos y permita al lector “tomarle el pulso” al PP e intuir las circunstancias y atributos más importantes que caracterizaron su realización.

Debemos hacer constar, antes de continuar, que en absoluto es nuestra intención la de criticar el trabajo desarrollado por los responsables del PP; consideramos, de hecho, que fue casi un milagro que en ese primer año logran abrir los espacios de participación que se crearon, sobre todo teniendo en cuenta las extremas dificultades que hubieron de enfrentar. Si algo dejaron claro nuestros meses de investigación etnográfica, acompañando la casi totalidad de sus actividades,



fue la profunda entrega, idealismo y ansia de aprender que los movía. Mas, como comprobaremos a medida que progrese nuestro análisis, el equipo del PP constituye un engranaje diminuto dentro de esa enorme “máquina administrativa” municipal que funciona siguiendo inercias centenarias cuyo curso es muy difícil de cambiar.

En un intento de proporcionar a esta miscelánea un cierto orden, bajaremos desde el nivel más general al más concreto. Mencionaremos así, en un primer lugar, ejemplos de las dificultades propias del entorno en el que el PP se llevó a cabo y que a priori dificultaron que el proceso pudiera corresponderse con el ideal participativo que se pretendía lograr. Posteriormente, proporcionaremos algunos ejemplos de deslices que se cometieron durante el proceso, agrupándolos según su naturaleza en conceptuales, de diseño y de ejecución. Como “*deslices conceptuales*” consideramos aquellos aspectos del PP que entran directamente en contradicción con los principios que oficialmente se establecieron para regirlo y que fueron mencionados en el apartado 1.3. Los “*deslices en el diseño*” se refieren, en cambio, a aquellos rasgos del PP en los que la intención es correcta pero falla el diseño de los mecanismos elegidos para materializarla. Finalmente, con “*deslices en la ejecución*” nos referimos a los casos en los que se malogra la puesta en práctica de mecanismos potencialmente correctos. Debe entenderse que los deslices del nivel superior incluyen en la mayoría de los casos ocurrencias de los inferiores; cuando existe un desliz conceptual inicial, por ejemplo, tanto la virtud del diseño de los mecanismos como su misma ejecución se verán comprometidas.

### 3.1.1 EJEMPLOS DE DIFICULTADES PROVENIENTES DEL ENTORNO QUE IMPIDIERON UN DESARROLLO IDEAL DEL PP

- Problemas derivados con la asunción del poder ejecutivo en una ciudad en crisis, que se ven agravados por la falta de experiencia gestora del nuevo equipo de gobierno y por las maniobras de sabotaje impulsadas por el gabinete saliente. Durante aquel primer año en toda la *prefeitura* hubo una tremenda escasez de medios, así como déficits de equipamiento y debilidades en el nivel de capacitación de los funcionarios. La llegada al gobierno de una candidata proveniente de los movimientos populares despertó grandes expectativas entre las clases más humildes. Las ingentes necesidades que venían acumulándose durante años de desatención se convirtieron en un torrente de demanda reprimida, cuya mera canalización exigió un esfuerzo extraordinario por parte de un equipo municipal cuya remuneración era claramente insuficiente.
- Como consecuencia de aquella sobreabundancia de problemas, que demandó de la *prefeita* continuos desvelos y atenciones, se produjo un déficit de implicación y de apoyo político de *Luizianne* al PP, como evidencia el hecho de que no estuvo presente en ninguna asamblea ni en las reuniones del Consejo del PP.
- Existía una gran incompreensión de parte de los trabajadores municipales en relación al PP y a los cambios impulsados por la nueva gestión, que eran sentidos como una amenaza. Ello causó un fuerte rechazo y en ocasiones “sabotaje” de los propios servidores públicos hacia las actividades y el personal del PP.
- Los propios Secretarios Ejecutivos, que tradicionalmente venían actuando como *Prefeitinhas* o “*alcalditos*” de su regional —con amplios poderes para gestionar toda la máquina administrativa y controlar los nombramientos dentro de ella— recelaban también de la ocasional pérdida de autonomía derivada del PP. El mismo Secretario que en una asamblea

del PP remarcaba la importancia de este proceso y que en entrevista personal entonaba loas a la democracia directa, les negaba en cambio a los articuladores del PP que operaban en su regional el apoyo que éstos requerían, dificultando con ello severamente su labor.

- Falta de medios de la Coordinación del PP. Diversos problemas legales impidieron disponer de medios con los que publicitar debidamente el proceso, y pronto faltó presupuesto incluso para hacer fotocopias de las informaciones requeridas por los Consejeros del PP para un correcto desempeño de sus funciones.
- Limitadas competencias deliberativas de los participantes del PP en aquel primer año, tendiéndose mucho a la demanda particular en el barrio de cada uno antes que a una toma de consciencia de la integralidad de la ciudad. En un mecanismo como el PP, que limita las opciones de deliberación y de reivindicación ciudadana, los participantes formaban así una concurrencia muy proclive a ser manipulada.

### 3.1.2 EJEMPLOS DE DESLICES CONCEPTUALES

- La proclamada *autonomía de la participación* y del Consejo del PP (CPP, en lo que sigue) se muestra en la práctica como puramente retórica: la gran mayoría de las actividades relacionadas con el PP, desde la movilización inicial en los barrios para preparar las asambleas hasta la presencia de los Consejeros del PP en el acto de entrega del presupuesto municipal a los *vereadores*, dependen en un alto grado del equipo de Coordinación del PP. La figura 1 muestra esta influencia identificando con pequeños tréboles los ámbitos en los que el “dominio” de la Coordinación del PP es extremo. De cara a una reunión del CPP, por ejemplo, la coordinación es responsable de una variedad de tareas que incluyen: selección del local y hora de reunión; convocatoria de la reunión; logística del encuentro; definición de la agenda; definición de las metodologías que se utilizarán; control de asistencia; elaboración y suministro de materiales informativos a los asistentes; apertura, cierre y facilitación de la reunión; gestión del turno de palabra y de la duración de las intervenciones; resolución de conflictos y búsqueda de consensos; convocatoria de votaciones, establecimiento de los términos de votación y conteo de los votos; levantamiento del acta; gestión y seguimiento de los acuerdos y peticiones; reintegro del coste de los tickets de bus; y un sinfín de cuestiones adicionales. En conclusión: el proceso del PP depende de la *prefeitura* para TODO, lo que inevitablemente se traduce también en capacidad de influencia y de “*imposición de criterios*” por parte de la Coordinación del PP.
- La supuesta *auto-reglamentación* es también deficiente. La Coordinación del PP presentó a los consejeros, para su discusión, una propuesta de reglamento más bien poco trabajada: se dedicaron tres asambleas para resolver todos los cambios planteados de los Consejeros y aprobar así un reglamento al que posteriormente no se prestó verdadera atención, por causa de la urgencia y de la escasez de recursos. La propuesta de reglamento, no obstante, tiene un patente sesgo utilitario a favor de la Coordinación del PP: los artículos responden sobre todo a sus intereses y no tanto a los intereses y necesidades del CPP y de los consejeros. El reglamento no incluye, por ejemplo, ninguna normativa sobre cómo convocar una reunión del CPP o cómo se establece la agenda de las reuniones: se da así por supuesto que es la Coordinación del PP quien se encarga de todos estos temas. El procedimiento elegido para desarrollar la capacidad de “auto-reglamentación” del CPP llevó a que, de facto, sólo se reglamentase “dentro de los límites” que eran sugeridos en el borrador proporcionado.

- La pretensión de *participación directa* queda puesta en entredicho por el escaso margen de acción concedido al ciudadano individual en las asambleas, y por la poca trascendencia que las votaciones de las asambleas tuvieron en el proceso final de negociación con los Secretarios. El CPP y los Foros Regionales de Delegados, por su parte, tienen un carácter eminentemente representativo, y son por tanto proclives a caer víctimas de la lógica clientelista. Muchos de sus integrantes son, de hecho, elegidos con el que en Brasil se denomina “voto de cabestro”: las asambleas estaban en muchos casos atiborradas de grupos que habían sido transportados en buses pagados por algún *vereador* o diputado. Grupos de personas que, sin entender ni atender a lo que acontecía en la asamblea, llegado el momento se limitaban a votar de acuerdo a la consigna transmitida por el cabo electoral. Este tipo de manifestaciones del clientelismo más rancio estaban así presentes desde el inicio del PP, viéndose así cuestionado su proclamado principio de *ciudadanía activa*.
- Se dio una marcada tendencia formalista que llevó a que en muchas ocasiones se prestase más atención a los aspectos ceremoniales y cuantitativos del PP que a su trasfondo deliberativo. Ejemplos de ello son los tiempos invertidos en cumplir con la tradicional “aprobación” del auto-reglamento, así como el dedicado a sancionar en asamblea, uno por uno, los resultados de las reuniones con las Secretarías. Otro ejemplo sería la preocupación que existe por el número de participantes y por su progresivo incremento, antes que por la calidad de su participación. Hay una patente demagogia que impregna todo el proceso de PP y que generalmente se elude afrontar recurriendo a justificativas del tipo: *“si los consejeros están haciendo aquello que conviene a la Administración del PT, yendo aquí y allá a defender lo que la Prefeitura quiere, es porque, en realidad, ése es también su propio interés: están defendiendo las decisiones que ellos mismos tomaron legítimamente en un espacio en que participaron. No es el caso de que estemos de algún modo condicionando o manipulando sus acciones, no”*.
- Esta autocomplacencia era también visible en la actuación de los Secretarios. En muchos casos no afrontaron las “negociaciones” del PP con el debido celo: acudían a las reuniones sin haberlas preparado apenas y sistemáticamente buscaban acomodar las demandas del PP a sus propios planes —en ocasiones, desnaturalizándolas totalmente—. Aunque la experiencia del PP fue sin duda reveladora y educativa para todos ellos, en conversación personal algún Secretario reconoció que la práctica totalidad de las necesidades expresadas por los ciudadanos en el PP eran ya conocidas por su Secretaría y estaban ya siendo trabajadas. El PP serviría sobre todo para ayudar a determinar con precisión la localización de algunas inversiones.

### 3.1.3 EJEMPLOS DE DESLICES EN EL DISEÑO

- Algunas actividades que se programaron dentro del PP consumieron mucho del escaso tiempo disponible y apenas aportaron nada al proceso. La ceremonia de toma de posesión de los consejeros, por ejemplo, se distinguió por su estilo tradicional, que incluyó un encargado de protocolo, menciones de agradecimiento a cada autoridad política que llegaba, conferencia a cargo de un experto convidado, etc.; un protocolo que poco contribuyó a la creación de ese ambiente de “igualdad” deliberativa que se deseaba impulsar.
- Se buscó favorecer la presencia de colectivos vulnerables como los negros o las mujeres, pero el sistema de elección utilizado para lograrlo resultó ser un fiasco y provocó que, por ejemplo, en una asamblea resultaran elegidos varios delegados con un único voto (*podemos*

*presumir que el suyo propio*), mientras que una mujer negra que recibió tres votos no fue elegida, precisamente porque se presentó como miembro de un colectivo vulnerable. La falta de tiempo obligó a prescindir de la reflexión y la deliberación internas en el equipo del PP que hubiesen servido para detectar y evitar con anticipación este tipo de problemas.

- Las demandas ciudadanas de las asambleas deliberativas, que supuestamente constituyen el corazón de todo el proceso de PP, eran planteadas y registradas en un formato pésimo, expresándose a menudo con frases de entre 5 y 10 palabras. En muchos casos su imprecisa formulación impedía posteriormente su uso, problema que se agrava cuando se tiene en cuenta que las demandas fueron tenidas a lo largo de todo el proceso como algo “inmutable” —especialmente en el caso de que fueran los Consejeros los que quisieran cambiarlas, permitiéndose mayor flexibilidad cuando el cambio lo requería la administración municipal.
- Se intentó utilizar criterios técnicos objetivos que ayudasen a determinar la prioridad de las demandas realizadas en las asambleas, como la población y el nivel de carestía de los barrios. Pero ni los Consejeros lograron entender los criterios ni los Secretarios en cualquier caso los consideraron, por lo que cayeron en el olvido.
- En las plenarias finales, en las que supuestamente debían discutirse y resolverse aquellas cuestiones para las que no se había logrado acuerdo con los Secretarios en las reuniones temáticas, los Secretarios no estuvieron presentes, lo que impidió que el pleno del CPP pudieran plantear para estos asuntos soluciones o compromisos alternativos. Las reuniones se dedicaron así a ir revisando y aprobando, una por una, y de una forma u otra, las propuestas que habían sido planteadas en las reuniones temáticas.
- Se delegó en los Consejeros la responsabilidad sobre algunos aspectos fundamentales del proceso —por ejemplo, la comunicación semanal con los delegados de su región— pero no se les proporcionaron ni informaciones ni medios ni procedimientos para que pudieran hacerlo. Así las cosas, nadie debería sorprenderse de que en estos casos al final los consejeros no hicieran lo que se les pedía. Algo similar podría decirse con respecto a la labor de fiscalización que los delegados han de realizar sobre las obras del PP, ejerciendo presión sobre el ejecutivo: en el marco del PP se la considera una tarea muy importante, pero no se le da un acompañamiento comparable con el prestado en otros ámbitos.

#### 3.1.4 EJEMPLOS DE DESLICES EN LA EJECUCIÓN

- La gestión de la información fue deficitaria: los Consejeros prácticamente nunca dispusieron de información extensa, fiable, recibida con la debida antelación, etc. que hubiese sido fundamental para preparar las reuniones. En muchos casos no se conocía la agenda de una reunión hasta estar en ella, y se cometieron muchos errores de comunicación y de gestión de la información. Se identificaron asimismo graves deficiencias en la propia comunicación interna del equipo del PP.
- Sistemáticamente se incumplieron los horarios establecidos para las reuniones, lo que contribuía a que muchas de las decisiones del CPP se acabasen tomando por “desgaste”, con votaciones planteadas con urgencia y a última hora en una sala en la que cada vez iban quedando menos Consejeros. Ha de tenerse en cuenta que la inmensa mayoría de los Consejeros dependen del transporte público para volver a sus hogares, que suelen estar situados en zonas con altos índices de criminalidad y en ocasiones a más de dos horas del

local de la asamblea. En varias ocasiones la imposibilidad de cubrir una agenda excesivamente ambiciosa obligó a convocar nuevas reuniones con carácter de urgencia.

- Elecciones erróneas de la localización y de las instalaciones en que tenían lugar las actividades del PP, que dificultaban el acceso por parte de la población, así como el desarrollo de las propias reuniones (malas condiciones acústicas, de temperatura, etc.).
- El desarrollo de las asambleas dista mucho de ser deliberativo. Por el lado de los Consejeros, es patente su falta de formación y experiencia en entornos de discusión como los que el PP busca generar. Cuando se tratan temas concretos lo normal es que el debate sea centrado y las contribuciones sean pertinentes y reflexivas; pero tampoco es extraño que un Consejero utilice su turno de palabra para reclamar, en un tono propio de un mitin electoral, que la edad de jubilación se rebaje a los 50 años, que no se fume en los terminales de autobús o que tal o cual telenovela de la Globo deje de dar un tratamiento racista a sus personajes negros. Por el lado de la Coordinación del PP, es claro también que ésta ejerce sin timidez ese “margen de control de la reuniones” que se deriva del papel de facilitador que desempeña en ellas. No hay duda de que su intención es positiva, pues buscan siempre que las reuniones progresen y se cumplan sus objetivos, pero los medios utilizados distan mucho de ser “deliberativos”. Ejemplos de ello son la gestión del turno de palabra –al que la propia Coordinación no está sujeta y que en ocasiones se limita a 120 segundos para las intervenciones de los Consejeros–, el control de la agenda, la determinación de cuándo y bajo qué términos se vota, o incluso la capacidad para aducir –sacándolas virtualmente de la chistera– razones de tipo técnico, legal o procedimental que no eran del todo ciertas para así salir de un “atasco” o para encaminar la reunión. No era tampoco infrecuente que la Coordinación asumiera compromisos que por diversos motivos difícilmente podía cumplir –como por ejemplo verificar y/o proporcionar informaciones específicas o profundizar la discusión de algún tema en un momento posterior–, que más tarde simplemente no eran atendidos y caían en el olvido.
- Las conversaciones mantenidas con algunos Secretarios distaron mucho de ese ideal de “diálogo honesto y cercano en que se encontraran y aunaran las visiones de la administración y de la población”. En algunos casos se reprodujeron dinámicas tradicionales, en las que parece que al pueblo le correspondiera solicitar con humildad y fuera el gobierno quien concediese o denegase según estima conveniente. La metodología que se siguió durante las negociaciones, que se centraba en la revisión de las demandas provenientes de las asambleas, favoreció en parte estas dinámicas. En cualquier caso, expresiones del tipo de *“ésta se puede hacer... ésta sí... ésta no... para ésta se hace un proyecto y se ve qué porcentaje va para el año próximo...”* distan mucho de cualquier modelo de deliberación imaginable.

#### 4. EL PRESUPUESTO INSTRUMENTAL

“Una de las lecciones más claras de la historia, incluida la historia reciente, es que los derechos no son graciosamente concedidos, sino conquistados”  
(Noam Chomsky, Presidencia Imperial, 2004)

A estas alturas de la exposición no sería de extrañar que más de un lector se sintiese confuso y no lograse conciliar esas dos caras del PP que hemos presentado: de un lado, una embriagadoramente deliberativa, del otro, otra tenebrosamente manipulativa. A fin de resolver tal paradoja plantearemos en este apartado una explicación que medie entre ambas caras,



conectándolas entre sí como en cierto modo hace el metal que da cuerpo a una moneda. Podremos así entender cómo es que la convivencia de esos dos extremos aparentemente contradictorios de los PP brasileños no sólo es posible sino que resulta casi ineludible. Nuestra explicación se apoyará sobre buena parte del andamiaje teórico que hasta ahora fue presentado en el texto, y buscará aportar sentido tanto a nuestras observaciones del “naciente” PP de Fortaleza como a las que otros investigadores hicieron sobre el PP de Porto Alegre, una experiencia participativa que atraviesa actualmente –tras ya más de veinte años de funcionamiento– una fase de prolongada agonía. Creemos que el contraste de estos dos momentos antagónicos, de nacimiento y decadencia de un PP, proporciona valiosas claves para poder desentrañar la esencia de los PP brasileños.

Empezaremos pues recordando lo que aquel discurso del Conde de Grey nos enseñó en el apartado 2.2 del primer capítulo: que las reformas democráticas, y en general los desarrollos democráticos de nuestras instituciones políticas, nacen en muchos casos con la intención de prevenir otros cambios de mayor calado –del estilo de las revoluciones francesa o rusa– que pondrían en peligro la conservación del *statu quo* –tanto Luis XVI como Nicolás II darían, si pudieran, y no sin disgusto, fe de ello–. La democracia puede así entenderse como una concesión que los poderosos se ven obligados a hacer ante los impetuosos avances de una racionalidad humana que, por un lado, perfecciona progresivamente sus ideales de justicia y, por el otro lado, produce los avances tecnológicos y sociales que posibilitan el surgimiento y empoderamiento de nuevos actores que rechazan el *statu quo* y ansían trascenderlo.

Como vimos, el diseño institucional de este tipo de democracias permite que la riqueza y el poder económico sean utilizados para orientar el comportamiento de sus órganos de gobierno, al tiempo que se introducen diversas restricciones –en los niveles de sufragio, la proporcionalidad del sistema electoral, el sistema de partidos, la posibilidad de uso de referendos y el acceso a informaciones fiables y plurales por parte de los ciudadanos– que dificultan una verdadera formación y expresión de la voluntad popular. Se crean así unas “democracias apocadas” que, *de facto*, garantizan que las opciones políticas más transformadoras y radicales –entendido este último término en su sentido de “*partidario de reformas extremas, especialmente en sentido democrático*” (RAE 2001)– jamás puedan hacerse con el poder. De esta forma, los poderes redistributivos de las mayorías, de la ciudadanía en general, se ven “radicalmente” reducidos.

No es que en este tipo de democracias se impida todo progreso o cambio, pero sí que se ralentiza mucho su tempo: a medida que los partidos críticos van obteniendo una mayor representación dentro de las instituciones democráticas, tenderán a moderar sus cuestionamientos del *statu quo*, al tiempo que sus estructuras partidarias van jerarquizándose y burocratizándose más y más. Sometidos como están a una inexorable lógica de “carrera electoral continua”, se atenuará progresivamente el carácter renovador de sus propuestas, con el objetivo de aumentar su base electoral para así obtener mayores cuotas de poder. De hecho, lo normal es que se produzca un paulatino alejamiento con respecto a las “bases” del partido y a los movimientos sociales que le dieron nacimiento, cuya influencia sobre las decisiones de la agrupación irá reduciéndose para otorgar primacía al conocimiento de los “expertos” –y muy especialmente de los expertos en mercadotecnia política–. Si alguno de estos partidos consigue finalmente hacerse con el poder, el proceso de asimilación institucional se acelera aún más, si cabe, cuando sus líderes comprueban las limitaciones existentes para el ejercicio de la acción de gobierno y lo difícil que resulta manejar una “máquina administrativa” absolutamente burocratizada. Éste fue el caso, por ejemplo, del *Partido dos Trabalhadores* en Brasil: para cuando este partido se hizo con el gobierno federal en



el año 2002, se vio obligado a dar continuidad a la mayoría de los programas y políticas que el gobierno anterior había impulsado –y que tanto había criticado el PT desde la oposición–, así como someterse a las inevitables prácticas corruptas del parlamento federal, que incluyen el pago de sobornos a parlamentarios para asegurar los votos requeridos para la aprobación de las iniciativas legislativos gubernamentales –un comportamiento contrario a los preceptos fundacionales del PT–. Podrían darse otros ejemplos, pues éste ha sido el destino común al que han sucumbido muchos otros “partidos alternativos” en todo el mundo, incluyendo los partidos ecologistas o incluso la socialdemocracia europea (Legard 2007). Cuando Friedrich Nietzsche recomendó a quienes luchan contra monstruos cuidarse de que tal enfrentamiento no les convierta a su vez en monstruos (Nietzsche 1886), hubiera debido advertir –especialmente a los políticos reformistas– de que la metamorfosis resulta prácticamente ineludible cuando se los combate en su propia guarida y ateniéndose a sus reglas e instituciones.

El ámbito político local constituye, a este respecto, un espacio muy singular, ya que aquello que resulta casi imposible a nivel nacional –que un partido crítico se haga con el gobierno– acontece frecuentemente en los municipios. En estos casos, lo que suele ocurrir es que el antagonismo existente entre el ideario radical del nuevo *prefeito*, la corrupta cultura política imperante y unas instituciones democráticas más bien inertes, contribuyan a que la ciudad se vuelva ingobernable. Es el caso, por ejemplo, de *Maria Luíza Fontenele* en Fortaleza: el periodo de “desgobierno” que siguió a su elección como *prefeita* –relatado en el apartado 1.1– pone de manifiesto la difícil situación que enfrenta cualquier *prefeito* que, rompiendo con el *statu quo*, pretenda impulsar un proyecto que enfrente los vicios de la cultura política reinante. Si los poderes fácticos de la ciudad se organizan para hacerle frente, resultará virtualmente imposible que tal proyecto pueda siquiera ponerse en práctica. De hecho, tal y como pone de manifiesto un estudio comparativo realizado por Goldfrank (2006), una de las condiciones que han de darse para que un proceso de PP pueda ejecutarse con éxito consiste precisamente en que la oposición al nuevo alcalde no esté lo suficientemente articulada como para sabotear su proceso de PP, valiéndose para ello de su influencia sobre las empresas y los medios de comunicación de la ciudad así como sobre el propio órgano legislativo, los funcionarios de la municipalidad y las asociaciones y redes clientelistas leales a la oposición.

En ambientes institucionales como el de Brasil, con una cultura y unas prácticas políticas profusamente corruptas, la única forma en que un gobierno innovador puede implementar su programa es creando estrategias e instrumentos que le permitan “burlar” las normas institucionales existentes. Sólo así se podrán obstruir parcialmente los mecanismos de reparto de poder que imperan en la ciudad, especialmente aquellos que implican a los *vereadores* y a los secretarios regionales –que con su capacidad de demandar del ejecutivo el control de los nombramientos para alimentar sus redes clientelares impiden un buen funcionamiento de la administración municipal–. Se hace pues necesario establecer un mecanismo que permita incrementar la *gobernabilidad* de la ciudad; esto es, aumentar la capacidad del gobierno para hacer que el resto de los órganos municipales se sometan a sus deseos (Legard 2007).

El PP es el artilingio más efectivo inventado hasta la fecha para lograr ese objetivo: por medio del control extremo que el ejecutivo municipal mantiene sobre el diseño y el posterior funcionamiento de esta institución participativa (Cornwall *et al.* 2008; Kadlec *et al.* 2007), se podrá fácilmente persuadir a los participantes para que aprueben un “*Presupuesto del Pueblo*” que esté *mucho más que alineado* con las iniciativas y proyectos que el propio gobierno desea impulsar. Debemos tener presente que los proyectos del ejecutivo forman parte de un programa de gobierno que, por lo

general, contempla ya un cambio en las prioridades de inversión que otorga preponderancia a las necesidades de los ciudadanos más desfavorecidos y de las regiones más vulnerables; no es por ello de extrañar que las propuestas del gobierno sintonicen con las demandas de los propios ciudadanos, y que el CPP tienda a asumir como suyos los planteamientos de la *prefeitura*. El PP se convierte así en una *“herramienta de gran valor instrumental para burlar el control del poder legislativo de la ciudad en las grandes reformas que se desea llevar a cabo”* (Porrás 2004). La ventaja que el PP proporciona con respecto a un presupuesto elaborado de la manera tradicional proviene del “poder moral” del PP (Legard 2007) y de la “presión popular” y mediática que el PP es capaz de convocar. Los *vereadores*, en primer lugar, desearios de evitar la impopularidad que acarrearía votar en contra del *“Presupuesto de los Ciudadanos”* –algo que no sólo les llevaría a granjearse la enemistad del ejecutivo sino que incluso podría hacer peligrar su futura re-elección– tendrán que aceptar su tramitación sin apenas cambios, aunque sea a regañadientes (de Sousa Santos 2005). Las secretarías regionales y ejecutivas, por su parte, se verán también moralmente obligadas a dar preeminencia a los proyectos que los ciudadanos demandaron –y que el Gabinete de la Prefeita impulsó– por medio del PP (Abers 2002). Se consigue así, por un lado, minar el poder de los *vereadores* y los secretarios municipales, al mismo tiempo que se mitigan las tradicionales prácticas clientelistas y el tráfico de los cargos administrativos. Gracias a todo ello, el gobierno dispondrá de un mayor margen de acción en su empeño por profesionalizar y hacer más eficaz la gestión del municipio. El PP servirá, adicionalmente, para que el partido gobernante organice y potencie aquellos movimientos sociales y comunitarios que más se identifican con su proyecto político, lo que redundará frecuentemente en una mejora de sus perspectivas electorales (Porrás 2005). Puesto que la ciudadanía es invitada a canalizar sus pedidos a través del PP, implícitamente quedan deslegitimadas otras formas tradicionales de expresar sus demandas –como las peticiones, el cabildeo o las protestas– (Cornwall *et al.* 2008), algo que se traducirá en una menor capacidad de los movimientos populares de entorpecer la acción del gobierno municipal.

Vemos así cómo esas tres facetas del PP –la deliberativa, la manipulativa y la instrumental–, que en un primer momento parecían ser incompatibles, van poco a poco enlazándose para desvelar la esencia de este singular mecanismo participativo. En el corto plazo, la imperiosa necesidad del nuevo gobierno por dotarse de un mínimo margen de acción que le permita desarrollar su programa de gobierno (Baierle 2008; Legard 2007) otorga claramente primacía a la vertiente *instrumental* del PP frente a cualquier otra consideración. Las características del entorno socio-cultural y político en que se implantan los PP brasileños, a su vez, obligan a que su diseño y su funcionamiento inicial exhiban un talante manifiestamente *manipulativo*, que permite a la *prefeitura* ejercitar sin apenas restricciones su enorme capacidad de influencia. Pese a los nobles y elocuentes discursos que acompañan el nacimiento de cualquier PP, lo cierto es que éstos generalmente promueven un modelo de participación que dista mucho de aquel ideal de una *“participación de los ciudadanos, hecha por los ciudadanos, para los propios ciudadanos”*; lo que el PP permite, más bien, es una *“participación de ‘algunos ciudadanos’, controlada por los ‘políticos’, para ante todo promover su propia agenda política y partidista”*.

Sería erróneo, sin embargo, considerar como mera retórica el ideario participativo radical del gobierno municipal. No hay duda de que en la mayor parte de los casos las “buenas intenciones” del nuevo ejecutivo son sinceras: tanto el equipo del PP como buena parte de los cargos de la *prefeitura* comprenden que el PP constituye una importante innovación democrática para la formación cívica ciudadana y para la interacción entre la ciudadanía y sus representantes políticos

y desearían que este espacio lograra desarrollarse, poco a poco y en la medida de lo posible, su potencial *deliberativo*. Lo desean, no obstante, con más voluntarismo que determinación, y por ello no consiguen sustraerse de esa ávida y adictiva naturaleza que tiene el poder político. Uno de nuestros informantes nos reveló, en un derroche de humor negro, que *“el negocio éste de la participación ciudadana –como la misma política y buena parte del resto de los asuntos humanos– al final trata de cuatro cosas: poder, dinero, poder... y después, todo lo demás”*. Pues bien, parece que incluso a los reformistas políticos más radicales les desagrade tener que compartir su pequeña “cuota de poder”, y recelan así de crear ese auténtico “poder ciudadano” que, según Arnstein (1969), construye la verdadera participación. Así, lo que más frecuentemente ocurre en casos como éste es que la *prefeitura*, cada vez más aquejada por esa “esquizofrenia doblepensante” que analizamos en el apartado 2.2.2 del primer capítulo –que le provoca al mismo tiempo sentimientos de atracción y de repulsa hacia la participación ciudadana– termine por reforzar la lógica instrumental del PP antes que su autonomía y su dimensión deliberativa.

Esto es, al menos, lo que sugiere el análisis histórico de la experiencia de Porto Alegre.

Cierto es que la dimensión deliberativa del PP portoalegrense fue fortaleciéndose con el paso del tiempo, y que los colectivos ciudadanos, a medida que fueron adquiriendo una mayor experiencia con el PP, incrementaron también su capacidad para defender sus posicionamientos frente a las propuestas del ejecutivo (Abers 2006). También es cierto que el PP exhibió una notable capacidad autocrítica, al introducir cambios en sus normas de funcionamiento y en el diseño de sus instancias deliberativas que permitieron dar respuesta a muchos de los problemas y desafíos que fueron encontrándose (Hahn Lüchmann 2002). Ejemplos de ello serían, entre otros, la introducción de criterios objetivos para orientar el reparto de los recursos, varias iniciativas para mejorar el nivel de capacitación de los delegados y consejeros o la introducción de mecanismos que permitieran un mayor control de los mandatos.

Pero al mismo tiempo que eso ocurría se fueron también reforzando las facetas más instrumentales y manipulativas del PP. Diversos analistas han constatado una marcada tendencia a la rutinización del PP –cuyas reglas y procedimientos fueron tornándose cada vez más rígidos– (Abers 2006; Navarro 2003; Porras 2005), la gestación de relaciones clientelistas entre el PT y los movimientos vecinales (Baierle 2009; Porras 2004) e incluso el desarrollo de luchas intestinas entre las distintas facciones del PT por el control del PP en las regiones (Baierle 2008). Resulta especialmente significativo observar cómo el PT, a medida que fue acomodándose en el poder, pasó a desconsiderar cada vez más las decisiones del CPP, incrementando también significativamente las inversiones municipales acometidas al margen del proceso de PP (Abers 2006). De hecho, muchas de las limitaciones y problemas fundamentales del PP, que venían siendo criticados ya desde sus primeros años, no han sido aún resueltos –ni, en muchos casos, siquiera afrontados– en los veinte años de vida con los que ya cuenta la experiencia (Abers 2006). Todo ello evidencia cómo la capacidad de auto-reglamentación otorgada al CPP al comienzo de cada ciclo anual, que supuestamente es la garante de la autonomía del PP, en la práctica no se bastó para desarrollar plenamente la capacidad del PP para extender y mejorar la calidad de su participación. En ocasiones aconteció incluso lo contrario. Cuando en el año 2001, por ejemplo, se planteó utilizar las nuevas posibilidades que Internet ofrecía, para mejorar el PP y extender la participación a nuevos estratos sociales pertenecientes a las clases media y alta, la mayoría de los implicados en el PP rechazaron de plano cualquier cambio innovador: la versión electrónica del PP (*e-OP*) debía únicamente servir para *reforzar los mecanismos presenciales existentes*, y no para sustituirlos o complementarlos de ninguna forma (Porras 2005).

Resulta patente, en cualquier caso, que en Porto Alegre el ejecutivo buscó mantener su capacidad de influencia sobre el PP antes que favorecer su maduración deliberativa y su autonomía. En vez de dotar a las instancias ciudadanas del PP de los medios financieros y logísticos que hubiesen posibilitado su auto-gestión y hubiesen transferido realmente el control de la innovación a los ciudadanos –reduciendo al mismo tiempo la presencia y la influencia de la *prefeitura* en todo el proceso de toma de decisiones–, se mantuvo a estos organismos en un estado dependiente e “infantilizado”, hasta el punto de que, por ejemplo, tras dieciocho años de existencia del PP los consejeros todavía dependían directamente de la Coordinadoría del PP para recibir el reembolso del coste del bus (CIDADE 2007).

Se imposibilitó así el desarrollo de una auténtica autonomía del PP y se ratificó su papel como instrumento político partidario (Navarro 2003). Es así como ha de interpretarse la vacilación –cuando no abierta hostilidad– mostrada por las administraciones del PT para inscribir el PP en la ley orgánica del municipio. Suele argumentarse que tal institucionalización formal reduciría la flexibilidad del PP y podría ser usada por la oposición para obstaculizar la radicalización del proceso democrático. Pero esta explicación es sencillamente falaz. Ningún gobierno municipal en su sano juicio, de hecho, querría crear una suerte de “segunda cámara legislativa” de carácter popular, dotada de verdadera autonomía y que tuviese una capacidad real para influenciar y condicionar los presupuestos municipales: un órgano así forzosamente padecería los mismos vicios *fisiologistas* que dominan hoy por hoy las Cámaras Legislativas de los *vereadores*, y las ineludibles negociaciones con ella dificultarían aún más si cabe la acción del gobierno municipal. Es así que la negativa del PT a legislar sobre el PP se entiende mucho mejor como una consecuencia de su temor a perder el dominio sobre el PP y sobre todo el proceso presupuestario (Legard 2007).

Un eventual proceso de institucionalización del PP hubiera obligado a establecer un consenso con el resto de fuerzas políticas para crear un marco legal que atribuyese ciertas atribuciones y garantías, así como limitaciones, a los órganos del PP. Algo que hubiera ayudado a garantizar la continuidad del PP cuando, inevitablemente, se produjese un relevo en el gobierno de la ciudad. Su no institucionalización, por contra, supone asumir que la pérdida del gobierno implicará la desactivación del PP, ya que el ejecutivo entrante lo considerará –con toda razón– como un espacio de poder de la administración anterior.

## 5. EL PRESUPUESTO CENICIENTO

"No hay nostalgia peor que añorar lo que nunca, jamás, sucedió"  
(Joaquín Sabina, Con la frente marchita, 1990)

Y es que eso fue lo que, efectivamente, aconteció en Porto Alegre: pese a todo el esplendor y la fama internacional que el PP llegó a atesorar durante sus años dorados, la llegada al poder de una nueva administración dio inicio a un doloroso purgatorio institucional que, a día de hoy, todavía dura (CIDADE 2009b). Aunque el PP no fue directamente eliminado, el nuevo ejecutivo utilizó su capacidad de influencia para desactivarlo y hacerlo funcionar de acuerdo a su propia conveniencia. José Fogaça, el nuevo alcalde, había declarado en campaña que conservaría el PP e incluso que trabajaría por mejorarlo, pero una vez se hizo con la alcaldía pasó inmediatamente a sabotear su funcionamiento por medio de la sistemática desatención y desacato hacia sus órganos, procedimientos, normas y decisiones (Baierle 2008), reduciendo asimismo drásticamente los recursos dedicados a los proyectos priorizados por el PP (Baierle 2009; CIDADE 2009d).

Según declaraciones del propio alcalde, “*en nuestro gobierno hicimos un gran esfuerzo para que esa trayectoria [del PP] no fuese interrumpida. Y no lo fue*” (SMGL 2009), “*se mantuvo el PP sin mudar absolutamente nada, por respeto a su autonomía*” (Olivier et al. 2008). Hay, sin embargo, analistas que consideran que en la actualidad el PP continúa sólo como una “parodia” de cuanto fue (Baierle 2009), y es significativo observar que el porcentaje de participantes que consideran que la población es siempre o casi siempre quien realmente decide sobre las obras y servicios en el PP se redujo desde el 69,3% hasta el 53,3% entre el 2002 y el 2009, incrementándose el porcentaje de los que opinan que eso no ocurre nunca del 1,6% al 3,8% (Fedozzi et al. 2009).

Lo cierto es que el PP pasó de ocupar el papel “protagonista” de la gestión del PT –aunque lo hiciera, como acabamos de ver, con un carácter marcadamente instrumental– a actuar como un mero “figurante” en la nueva gestión (CIDADE 2009c). La política y la gestión de la *prefeitura* se orientó, en lo que tiene que ver con la profundización democrática y participativa, de acuerdo a una nueva concepción denominada “*Gobernanza Solidaria Local*” (Busatto 2005), que busca “*unificar las fuerzas de las comunidades [ciudadanos, asociaciones y ONGs], de la iniciativa privada [empresarios] y del poder público, en torno a proyectos colectivos de desarrollo, inclusión social y sustentabilidad [...] articular redes de participación democrática y comunitaria alrededor de sueños colectivos de un futuro solidario, inclusivo y sustentable*” (PGSL 2008). Es ésta una concepción que –al menos sobre el papel– resulta muy interesante; se asemeja, incluso, a la exposición que sobre la gobernanza local hicimos en el primer capítulo. No podemos menos que alegrarnos de que una municipalidad tan importante como la de Porto Alegre esté apostando por promoverla, y contribuya así a que experimentemos y aprendamos más sobre ella. Conviene, no obstante, tener presente que las críticas que hemos planteado anteriormente a las concepciones de la “gobernanza” –su patente *voluntarismo* y falta de concreción práctica, así como su proclividad a ser instrumentalizadas para la “gestión de la exclusión” por parte de las élites políticas y económicas– tienen plena vigencia en un entorno político tan *fisiologista* como el brasileño, donde el discurso y la práctica de los políticos casi nunca se corresponden.

Como hemos visto, en el caso de los PPs se hace muy necesario un análisis crítico –como el que hemos intentado verter en estas páginas– que diferencie entre, por un lado, la “visión” y los discursos idealistas sobre el PP, y por el otro la realidad de sus dimensiones deliberativa, manipulativa e instrumental. De manera similar, el funcionamiento de la “*Gobernanza Solidaria Local*” en Porto Alegre requeriría de análisis críticos detallados, que no podemos abordar en esta ocasión. Pese a ello, sí que debemos señalar que las primeras evaluaciones sobre su puesta en práctica son ciertamente poco favorables (Baierle 2009). Si el PP de Porto Alegre, de acuerdo con nuestra interpretación, en esencia resultó ser un mecanismo de valor eminentemente instrumental que, a la llegada del PT al poder, permitió romper con las dinámicas clientelares y fisiologistas que impiden que un gobierno progresista pueda siquiera aspirar a realizar su proyecto político, hay mucho que indica que el enfoque de la “*Gobernanza Solidaria Local*” podría en esencia constituir un impreciso “andamiaje discursivo y publicitario” que enmascara precisamente una vuelta a los tradicionales arreglos fisiologistas, clientelares y populistas propios del ámbito municipal brasileño: justo aquel contubernio entre los poderes político, económico y mediático con el que el PP trató de romper. Todo ello, como no dudamos que ocurre en el caso del PP, sin menoscabo de que sus ideólogos e impulsores estén cargados de las mejores intenciones.

Lo relevante ahora, de cara a nuestra exposición, es advertir cómo, con una facilidad que sólo cabe calificar como pasmosa, el nuevo *prefeito* fue capaz de degradar cuatro veces al PP, desde



ese escalón de “*Colaboración*” que habría ocupado en la escala de Arnstein (1969), hasta el de mera “*Terapia*”.

¿Ofrecieron alguna resistencia las instancias y actores del PP? Puesto que no se las había dotado de la necesaria autonomía financiera y logística, ni habían sido realmente fortalecidas orgánica y formativamente, no pudieron tampoco oponerse a lo que se hizo de ellas. El descarado irrespeto mostrado por la nueva administración apenas motivó, en un primer momento, más que la distribución de un panfleto anónimo de protesta. La creciente indignación de la mayoría de los consejeros —expresada múltiples veces durante los años siguientes en las encendidas discusiones que se mantuvieron en el CPP— nunca llegó a traducirse en respuestas concretas y contundentes (Baierle 2008; CIDADE 2006; Thatcher 2007). La *prefeitura* supo jugar bien al “divide y vencerás”, y pronto el CPP se volvió inoperante, víctima de las disputas entre un sector —el más vinculado con el PT— abiertamente hostil a la nueva administración, y otro más servil al nuevo gobierno —y posiblemente también puesto en su nómina (CIDADE 2008)—. El PP había sido diseñado para funcionar, en gran parte, como una bocina que amplificase la voz del gobierno del PT, tras agregarle algún que otro matiz proveniente de la ciudadanía. Lamentablemente, casi todo el poder amplificador del PP emanaba precisamente de su estrecha conexión con las instancias de gobierno; los consejeros descubrieron por las malas cómo una vez perdida la complicidad del ejecutivo de turno su capacidad para dar algo de voz a la ciudadanía se desvanecía. Y así en Porto Alegre, como también ocurriera en muchos otros espacios participativos (Cornwall 2007; Cornwall *et al.* 2008), la confrontación partidista y las prácticas clientelistas impusieron su dominio sobre ese innovador y delicado experimento democrático que fue el PP de Porto Alegre.

Innovador y delicado experimento democrático que el PP de Porto Alegre fue... y que, por cierto, sigue siendo. Porque no sólo sigue el PP existiendo todavía, sino que seguramente lo vaya a seguir haciendo por bastante tiempo.

Al comienzo de la última contienda electoral, a mediados de 2008, los siete candidatos a la alcaldía de Porto Alegre coincidían en considerar al PP como un importante patrimonio de la ciudad que debía ser preservado o, en todo caso, ser ampliado y/o complementado (Zero Hora 2008). Tal sintonía de pareceres a lo largo del heterogéneo abanico político-ideológico portoalegrense no debe sorprendernos, pues en aquellas mismas fechas las encuestas de opinión mostraban que un 74% de los ciudadanos consideraban al PP como algo positivo para la ciudad (IBOPE 2008). Así las cosas, un candidato que se posicionase en contra del PP estaría echando por la borda sus posibilidades de ser elegido, ¿y de qué sirve tener principios si no se consigue primero el cargo desde el que poder ejercerlos? Se aplica en estos casos aquel lema de la mercadotecnia política de tendencia groucho-marxista que reza: “*estos son mis principios; pero si las encuestas muestran que al electorado no le gustan, tengo otros*”. De una u otra manera, cada candidato debe así elaborar un discurso que no indisponga a sus potenciales votantes por cuenta del PP; otra cosa es que —como de hecho ha ocurrido— una vez en el poder se opte por reducir al máximo su relevancia, se lo mantenga en un estado inane o se busque cooptar a los participantes para condicionar su funcionamiento. Pero la existencia del PP, en cualquier caso, no es cuestionada abiertamente; y cuanto más tiempo sobreviven las instancias que lo componen, aumentan también las perspectivas de que el PP pueda resurgir de sus cenizas.

Ni el control de las instituciones participativas es nunca completo, ni lo es tampoco la manipulación y “cooptación” que las instancias de gobierno ejercen sobre los movimientos sociales. Como



señalan Cornwall *et al.* (2008) en su análisis de la participación ciudadana en Brasil, los espacios participativos pueden ser creados con un propósito en mente pero ser utilizados más tarde por quienes los integran para algo muy diferente; si bien al implantar una institución participativa como el PP se establecen los parámetros fundamentales que condicionarán su funcionamiento futuro, no se agotan con ello los efectos de lo que puede ocurrir a través de las acciones y visiones de quienes se implican y participan en ella. El periodo de crisis que atraviesa el PP ha servido para estimular procesos de reflexión que buscan comprender mejor sus limitaciones y debilidades, para poder mejorarlo y acrecentarlo (Banco Mundial 2008; CIDADE 2009a). Se ha aprendido también mucho a partir de los cientos de experiencias de PP que el polen irradiado desde Porto Alegre ha hecho germinar en todo el mundo; unas experiencias crecidas en entornos con unas culturas políticas y unos condicionantes socioeconómicos radicalmente diferentes de los brasileños, y que por tanto exhiben, en todos los niveles imaginables, unas características totalmente ajenas de las que tuvo la experiencia de PP de la capital riograndense (Ganuza Fernández *et al.* 2008; PB Unit 2009; Shah 2007). Toda esa riqueza y variedad constituye un abono fecundo que bien podría, junto al arduo y entregado trabajo de los movimientos sociales y vecinales de Porto Alegre, promover una progresiva refundación de su PP. No será, en ningún caso, un hada madrina quien con su varita mágica venga a transformar la “calabaza manipulativa” de nuestro ceniciento PP en un lustroso “carruaje deliberativo”. El desarrollo político del ámbito municipal brasileño, y la consiguiente evolución de sus mecanismos de PP, será obligatoriamente el resultado de graduales y complejos procesos de disputa institucional como los que fueron analizados en el apartado 2.1.2 del primer capítulo. Es la propia ciudadanía quien, reclamando consistentemente una auténtica participación, deberá convencer a las élites políticas y económicas de que es mejor contar con ella, ya que la “dispersión de poder” que provocará su participación en los procesos de gobierno de las ciudades servirá para crear las condiciones y las nuevas fuentes de poder desde las que afrontar y resolver conjuntamente los desafíos existentes.

## 6. UN BALANCE PROVISIONAL SOBRE LA FORTALEZA PARTICIPATIVA

“El futuro de nuestra ciudad comienza ahora. Es el fruto de la acción colectiva consciente y organizada de los que en ella trabajan, viven y sueñan”  
(MCP de Fortaleza, Principios, directrices políticas, programa y estructura, 2005)

Nuestro análisis de los PP brasileños ha intentado proporcionar al lector un ejemplo práctico lo bastante palpable e ilustrativo como para permitirle visualizar con claridad el tipo de dificultades y contradicciones que la participación ciudadana siempre acarrea. Ha llegado finalmente el momento en que debemos concluir nuestro examen de los PP brasileños, y queremos hacerlo retornando brevemente, por una última vez, a la capital de la nordestina “*Terra da Luz*”, Fortaleza, para así cerrar nuestra particular “*Historia de dos ciudades*” dando cuenta de algunos sugerentes acontecimientos que en aquel año 2005 todavía pudimos observar allá.

Debemos aclarar, en primer lugar, que en ningún momento ha sido nuestra intención equiparar los PP de Porto Alegre y Fortaleza, ni sugerir la existencia de ningún determinismo que obligue a que lo acontecido en Porto Alegre deba ocurrir ahora también en la capital cearense. Puesto que ambas ciudades son grandes capitales brasileñas es claro que muchos de los rasgos, dificultades y dinámicas de sus experiencias de PP serán semejantes; pero a partir de ahí, todo está en juego: son las acciones de los fortalecenses y las de sus representantes políticos las que determinarán cuál será el devenir de su PP. Nuestro análisis de su primer año de funcionamiento hizo patente,

en cualquier caso, que pese a sus muchos aspectos sombríos y criticables, el PP de Fortaleza resultó ser un gran éxito y una experiencia innovadora. Prueba de ello es que aquel primer año el prestigioso *Observatorio Internacional de la Democracia Participativa* le otorgó una distinción especial como “Buena Práctica de Participación Ciudadana” (OIDP 2006), resaltando sus esfuerzos por favorecer la participación efectiva de sectores socialmente excluidos, su énfasis en los aspectos formativos del PP y su voluntad de crear herramientas que promuevan la transparencia y la fiscalización de la ejecución de los proyectos por parte de la ciudadanía.

El éxito del PP de Fortaleza –que fue presentado en numerosas ocasiones por la administración del PT como “*el buque insignia*” de su “gestión democrática y popular” (Lins 2004)– sin duda contribuyó a que en las siguientes elecciones *Luizianne Lins* fuese re-electa como alcaldesa, y que esta vez lo hiciera ya en la primera ronda y como líder de una amplia coalición de partidos que, a su vez, consiguieron elegir a 26 de los 41 *vereadores* de la *Câmara Municipal de Fortaleza*. Una situación muy distinta de la que *Luizianne* enfrentó cuatro años antes, cuando ni siquiera los *vereadores* de su propia formación apoyaban su candidatura y su mayor sostén provino del *Movimiento de los Consejos Populares (MCP)* y de las asambleas ciudadanas que se desarrollaron en los barrios.

¿Qué fue del MCP tras la victoria del PT? Hasta donde pudimos observar, tanto el MCP como el propio ejecutivo municipal hicieron valer los principios de independencia y de autonomía que habían acordado, aunque dentro de ese marco continuó habiendo una cierta colaboración y coordinación entre ambos. De hecho, el apoyo del MCP resultó fundamental durante la puesta en marcha del PP, sobre todo en las labores de difusión y de convocatoria a la ciudadanía. Asimismo, muchos integrantes del MCP lograron ser elegidos como Consejeros del PP, y de esta forma pudieron defender ante los Secretarios Municipales las demandas de sus comunidades. Pese a todo, se mantuvo la autonomía del MCP, que no renunció a la posibilidad de presentar sus reivindicaciones por otras vías –incluyendo las movilizaciones y las protestas ciudadanas– o de hacerlo ante otras instituciones, como la Cámara Municipal.

Tras las elecciones el MCP concentró inicialmente sus energías en consolidar su impulso y extender su implantación por la ciudad. Para ello, organizó asambleas populares en casi todos los barrios de Fortaleza, así como asambleas regionales, en las que se discutía el programa y los principios del MCP, y se elaboraban pliegos de “reivindicaciones inmediatas” para cada barrio y región. Este proceso culminó en una Asamblea Popular de la Ciudad que tuvo más de seis mil participantes y a la que fueron convidados la *Prefeita* y la Cámara Municipal para recibir sendos programas de reivindicaciones para la ciudad.

Y de nuevo en Fortaleza ocurrió algo inesperado: paradójicamente, los legisladores se mostraron más receptivos ante las reivindicaciones del MCP que ese mismo ejecutivo al que acababan de ayudar a aupar al poder. Teniendo en cuenta que el primer compromiso del programa electoral de *Luizianne* era precisamente “*reconocer, dialogar y respetar los consejos populares [...] como una de las posibles formas de control social democrático del Estado*” (Lins 2004), el MCP había esperado disponer de canales de interlocución fluida tanto con la *prefeita* como con los órganos de la *prefeitura*; y lo cierto es que aquel año no los hubo. Sin duda, tales dificultades tuvieron que ver con los grandes desafíos que los nuevos gestores hubieron de enfrentar para poner en funcionamiento la maquinaria administrativa municipal, así como con las energías que se dedicaron a implantar el PP desde el primer año. El MCP se mostró comprensivo y paciente al respecto, y en cierto modo consoló su decepción en relación al ejecutivo con la enorme sorpresa

de comprobar que esa Cámara Municipal de la que apenas esperaban nada respondía afablemente a sus propuestas.

Se recordará que, en un período revuelto y marcado por el hartazgo de la ciudadanía con respecto a los políticos y sus corruptelas, en aquella legislatura fueron elegidos un gran número de *vereadores* primerizos, que por tanto estaban muy deseosos de exhibir su sensibilidad ante los problemas de sus conciudadanos. Fue por ello que la cámara legislativa se mostró aquel año tan dispuesta a coordinarse con el nuevo ejecutivo, evitando obstaculizar sus planes y defendiendo – al menos de cara al público– iniciativas participativas como la del PP. La Cámara reforzó también sus iniciativas de comunicación y de transparencia, potenciando su TV legislativa y su programa de sesiones itinerantes por los barrios de la ciudad, denominado “*Cámara Ciudadana*”. Así, cuando el MCP propuso como su reivindicación principal al legislativo que se abordase el proceso de revisión de la Ley Orgánica del Municipio de manera participativa, a través de un gran proceso de discusión denominado “*Ciudad Constituyente*”, los *vereadores* se mostraron encantados con la idea. Aceptaron crear una comisión de expertos en democracia participativa que asesorase el proceso y se diseñó una metodología abierta a la participación popular: se realizaron 28 audiencias públicas, que contaron con la participación de ciudadanos y entidades de todo tipo, y que fueron transmitidas por la televisión. En ellas se recolectaron 1.032 propuestas de corrección que desembocaron en 162 enmiendas a la ley; el resultado fue que de los 298 artículos originales que contenía la propuesta de ley, 214 fueron modificados, 55 añadidos y 14 suprimidos.

El MCP no sólo tomó parte en la Comisión de Expertos, sino que hizo amplio uso de las audiencias para presentar sus propuestas. Todo ello llevó a que la Ley Orgánica incorporase múltiples mecanismos de democracia semi-directa como plebiscitos, referendos, iniciativas legislativas populares, el propio presupuesto participativo e incluso el denominado veto popular: la posibilidad de que las firmas de un 5% de los electores fueren la convocatoria de un referendo revocatorio de las leyes aprobadas por la Cámara así como de los proyectos y obras autorizados por el ejecutivo (CMF 2006). Otra de las reivindicaciones fundamentales del MCP, la de que el municipio reclamase atribuciones para promover la radiodifusión comunitaria y garantizase la divulgación en ella de las ideas y actividades de los movimientos populares locales, fue también considerada en la ley. De acuerdo al editorial del más importante periódico de Ceará, la “constitución municipal” de Fortaleza pasaba a ser la más avanzada y democrática de todo Brasil y se convertía en un referente para el país y el continente entero (O Povo 2006). Al igual que ocurre en muchos otros países, en Brasil no suele bastar con que las leyes sean promulgadas para que se hagan efectivas; en muchos casos se hace necesaria una continua movilización y pugna para que los derechos legales reconocidos “sobre el papel” sean de facto respetados y cumplidos (Cornwall *et al.* 2008). Pero no hay duda de que el reconocimiento legal de todos estos mecanismos participativos en la ley orgánica de la ciudad tendrá un poderoso valor instrumental para la acción de los movimientos sociales en los años venideros.

Durante aquel año 2005 se dio así en Fortaleza una situación bastante insólita, en la que los poderes legislativo y ejecutivo, en cierto modo, competían entre sí por mostrar sus “credenciales participativas” y su voluntad por trabajar junto a la ciudadanía. Una situación que se combinó con el surgimiento de un nuevo tipo de “movimiento popular de barrio” de carácter asambleario, transparente, abierto a la participación de amplios estratos de la población y extremadamente celoso por conservar su autonomía. En conjunto, pareció así formarse una especie de “entente virtuosa” que, desde el respeto mutuo de las diferencias entre sus integrantes, fue capaz de canalizar las demandas y la presión ejercidas por la población a través del MCP para convertirlas

en un “catalizador colaborativo” que favoreció –aunque fuera modestamente– el que los poderes públicos trabajasen en pro de los intereses populares.

La situación que se vivió en Fortaleza podría pues considerarse como un ejemplo concreto de cómo esas escurridizas nociones de “*gobernanza local*” que hemos mencionado en numerosas ocasiones a lo largo del texto podrían realmente ponerse a funcionar. Es probable, de hecho, que para que la gobernanza local pueda “activarse” resulte necesario contar con alguna forma de organización de la ciudadanía que tenga un carácter autónomo y autosostenible, y que expresa y consistentemente reclame de las instancias políticas una efectiva “democratización del poder” (MCP 2005). Ésa es probablemente la base desde la que favorecer, a comienzos del siglo XXI, un desarrollo positivo de la cultura política democrática de nuestras ciudades (Fisher 1998).

Los procesos de auto-organización ciudadana resultan siempre extremadamente difíciles, por causa de múltiples impedimentos, entre los que destacan los problemas y barreras a la participación ciudadana que fueron expuestos en el capítulo anterior. Está por verse, de hecho, si el MCP de Fortaleza logrará afrontar exitosamente los grandes retos que se le presentarán en primer lugar de cara a su supervivencia y afianzamiento, y posteriormente en relación a su necesaria expansión para integrar otras capas sociales de la ciudadanía fortalecense. Por de pronto, nos consta que durante el año 2009 el MCP continuaba con su trabajo; un trabajo que por supuesto incluyó la organización de protestas para reclamar a la *Prefeitura* la ejecución de algunos proyectos de inversión que, pese a que fueron aprobados en aquel primero PP del año 2005, cuatro años después todavía no habían sido realizados.

*“El desasosiego y la insatisfacción son el prerrequisito del progreso”  
(Thomas Edison, ~1910)*



## EPÍLOGO

# Las alas de Leo

“Al principio creía que luchaba por salvar los árboles del caucho, luego que lo hacía para salvar la selva amazónica. Ahora comprendo que luché por la humanidad”  
(Chico Mendes, 1988, meses antes de su asesinato)

Hace algo más de 23 siglos Aristóteles afirmó que la velocidad de caída de los cuerpos dependía de su peso; lo hizo, sin duda, tras haber analizado el fenómeno en numerosas ocasiones con objetos ligeros, cuyo descenso ralentiza el rozamiento con el aire. El caso es que se equivocaba. Y habría bastado con que cualquiera de nosotros hubiésemos observado con atención la caída de una manzana y una sandía desde una cierta altura para invalidar su teoría. Mas, por lo que sabemos, durante nada menos que mil novecientos años nadie se molestó en hacer el experimento; los eruditos y sabios que vivieron todos esos siglos dieron por válida la opinión del Filósofo, hasta que un buen día Galileo Galilei cometió la irreverencia de refutarle.

Esta breve anécdota nos recuerda cómo, en ocasiones, la humanidad tarda mucho más tiempo del necesario en percatarse incluso de las cuestiones más obvias. Éste es, sin embargo, un fenómeno que ocurre también, para nuestra fortuna, en el sentido contrario: de tiempo en tiempo viven entre nosotros individuos geniales y visionarios que son capaces de percibir con nitidez esas otras realidades posibles que el resto de los humanos todavía ni difusamente captamos; personas excepcionales que “saben ver el vuelo en cada pájaro que duerme” (Galeano 1984).

Es el caso de un compatriota de Galileo, un tal Leonardo, del que cuentan que siendo bebé fue acariciado en el rostro por las plumas de la cola de un halcón que bajó del cielo a sobrevolar su cuna. Leonardo creció, y creció su genialidad tanto como su amor y su fascinación por las aves, capaces de zambullirse en pleno cielo y empequeñecer así, allá abajo, el lúgubre y pesado mundo de los humanos.

Tal vez sea ese amor por los pájaros el que explica que Leonardo renunciase a comer cualquier tipo de carne, o que acostumbrase a comprar en los mercados aves enjauladas, que liberaba y echaba a volar. De lo que no hay duda es que fue la fascinación por su vuelo la que llevó a que Da Vinci fuese, por lo que sabemos, la primera persona que en occidente diseñó algo parecido a un avión, y algo parecido a un helicóptero, y también algo parecido a un paracaídas. El 3 de enero de 1496, Leonardo trató de hacer volar una de sus máquinas. No tuvo éxito. Por lo visto, el mundo en que vivía no estaba todavía preparado para el desarrollo de una aviación comercial como la que en estos momentos sobrevuela cada recodo del planeta. Pero aunque Leonardo no consiguió volar él mismo sí que logró infectar con su sueño a muchos de sus congéneres, que en los siglos sucesivos darían también lo mejor de sí mismos para hacerlo posible. Hasta que en 1903, hace poco más de un siglo, fueron finalmente los hermanos Wright los que aullaron de júbilo al conseguir elevarse a tres metros del suelo en el primer vuelo de un avión autopropulsado.

Quién sabe si, en un futuro no muy lejano, podrá contarse sobre la participación ciudadana, tal como fue conocida en el siglo XX, un relato parecido a éste. Es posible que, como hemos descrito a lo largo del capítulo, dicha participación no funcione hoy en día; que no consiga todavía elevarse por encima



del peso de sus propias contradicciones. Pero sí que se basta, no hay duda, para mantenernos soñando a la espera de tiempos mejores.

Apenas habían transcurrido nueve décadas desde que el arzobispo Fénelon (1699) los uniera por primera vez en un párrafo de sus *Aventuras de Telémaco*, cuando aquellos tres ideales de “*Libertad, Igualdad, Fraternidad*” incendiaron la historia al convertirse en el más famoso lema del París revolucionario. Ciertamente es que los tres términos son parcialmente contradictorios entre sí; como cierto es también que los sublevados les agregaron un lúgubre y premonitorio “*¡o la muerte!*” inmediatamente detrás; pero ello no impidió que la tríada se estableciese pronto como el conjunto de ideales “*par excellence*” por medio del cual podrían “humanizarse” las sociedades de esos humanos que entonces, como hoy en día, se trataban unos a otros como bestias.

No es en absoluto casualidad que, hasta ahora, nuestros sistemas de gobierno, nuestras democracias, no hayan sido capaces de desarrollar realmente tales principios, apenas logrando cultivar tímidamente los dos primeros de ellos. Si examinamos con atención la tríada revolucionaria resulta fácil establecer vínculos entre tales ideales y los mecanismos democráticos de toma de decisión que fueron examinados en el apartado 5.1 del capítulo segundo: la *libertad* y los *mecanismos negociativos* (junto con los *corruptivos*) tienen que ver ante todo con el “*Yo, como individuo*”, que persigue sus propios intereses tanto como le es posible; la *igualdad* y los *mecanismos agregativos*, por su parte, aluden al “*Yo en relación a los otros*”, que equipara las necesidades e intereses de los ciudadanos al atribuir el mismo valor a sus votos; la *fraternidad* y la *deliberación* se refieren finalmente al “*Yo CON los otros*”, que por medio del diálogo nos permite abordar “problemas enrevesados” trabajando en equipo, para así encontrarles soluciones que sean al mismo tiempo buenas para la mayoría y consideradas con las minorías.

En su imaginaria descripción de las Tierras Béticas, Fénelon (1699) mencionó muchos otros rasgos y valores que caracterizaban a las buenas gentes que las habitaban, pero que lamentablemente no fueron considerados por los panfletistas parisinos. La mayoría de dichos valores, no obstante, en cierto modo se derivan de los tres principales que acabamos de mencionar. Pero en los albores del siglo XXI se hace, sin embargo, cada vez más patente que necesitamos releer al arzobispo para convertir en una tétrada la tríada francesa, agregándole un ideal fundamental no contenido en los otros tres, a saber: “*Libertad, Igualdad, Fraternidad... y Sostenibilidad*”. Una sostenibilidad que remitiría, según el modelo que acabamos de esbozar, a un “*yo por mi entorno y por las generaciones futuras*”.

Según nos advierten los científicos, la especie humana se ha convertido en una suerte de virus terráqueo que está haciendo enfermar al organismo planetario. Nuestras acciones e industria están alterando los múltiples y delicados equilibrios que a lo largo de los últimos 3.500 millones de años permitieron el desarrollo de la vida tal como la conocemos, y que hace 2 millones de años dieron nacimiento a nuestro género *Homo* y hace apenas 200.000 años a nuestra especie. Es por ello que, cada vez más, en todos nuestros quehaceres humanos habremos de considerar la cuestión de la sostenibilidad como algo fundamental, sustituyendo las pautas “depredadoras” que actualmente caracterizan nuestra conducta –tanto en relación con el resto de la humanidad como con esa “madre tierra” que nos contiene y da sustento– por otros patrones de comportamiento más sostenibles, simbióticos y colaborativos (Earth Charter Commission 2000).

La sostenibilidad es también un aspecto vital de la participación ciudadana. La existencia de lo que en el segundo capítulo denominamos como el “*monopolio político-administrativo de la participación*” da

cuenta de lo difícil que resulta desarrollar fórmulas de *participación autónoma* que sean realmente auto-sostenibles. Nuestro análisis del PP nos ha mostrado, asimismo, cómo incluso en las experiencias más maduras y profundas de *participación administrativa* los gestores municipales no consiguen promover un empoderamiento real y sincero de la *participación autónoma*. Más bien ocurre lo contrario: atrapados en su red de intereses políticos y electorales, los responsables municipales hacen primar un funcionamiento instrumental, subordinado e inocuo de la participación ciudadana.

En un análisis de la “*participación ciudadana del siglo XXI*” que quedará pendiente para ulteriores estudios podremos comprobar cómo, de entre los muchos efectos derivados de la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para la participación –que denominaremos *(e)Participación*–, destaca especialmente su efecto sobre esta “deficiente sostenibilidad” de la *participación autónoma*. Las TIC vendrán así a cuestionar casi todo nuestro conocimiento actual sobre lo que es posible conseguir por medio de la participación y de la movilización sostenida de los ciudadanos y ciudadanas. Para bien y para mal, el cambio tecnológico que acarrea la *(e)Participación* generará un nuevo escenario institucional de amenazas y oportunidades, en el que el marco de preferencias, incentivos y costes relativos cambiará para el conjunto de los actores estratégicos, permitiendo probablemente que emerjan nuevos actores que deban ser tenidos en cuenta, como una ciudadanía crecientemente autoorganizada en torno a demandas legítimas. Como vimos en el capítulo primero, es probable que una mudanza así conlleve, más pronto que tarde, cambios profundos en nuestras instituciones y sistemas sociales y políticos.

Cabe por ello preguntarse: ¿será tal vez que estamos, poco a poco, arribando a Jamáitaca, aquella tierra mítica donde la democracia deviene en *demoneiocracia*, el verdadero “gobierno de los sueños del pueblo”? ¿será que está llegando, finalmente, ese tiempo de fraternidad en el que nuestra especie dejará atrás aquella etapa de su evolución a la que los historiadores del futuro se referirán como la “Era pre-humana”? ¿Será?

(Panajachel, a 21 de febrero de 2010)

*“Nadie es una isla, completo en sí mismo; cada hombre es un pedazo del continente, una parte del todo. Si un terrón es arrastrado por el mar, toda Europa queda disminuida, tanto como si lo fuese un promontorio, o la casa solariega de uno de tus amigos o la tuya propia: la muerte de cualquier hombre me disminuye, porque estoy ligado a la humanidad; por consiguiente, nunca hagas preguntar por quién doblan las campanas: doblan por ti”*  
(John Donne, *Devociones para ocasiones emergentes y duelos de muerte*, 1624)



# Referencias

NOTA: Las referencias bibliográficas marcadas con (\*) están disponibles en Internet en el momento de edición del libro. Busque su título entrecomillado en *google* u otro buscador, y podrá consultarlas íntegras.

- ABELSON, J., FOREST, P.-G., *et al.* (2001) *Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes* Research Working Paper: McMaster University Centre for Health Economics and Policy Analysis. (\*)
- ABERS, R. (2000) *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*: Lynne Rienner Publishers. (\*)
- ABERS, R. (2002) "Overcoming the Dilemmas of Participatory Democracy: The Participatory Budget Policy in Porto Alegre", *Espaço e Geografia*, nº 4 (1): págs. 169-188. (\*)
- ABERS, R. (2006) "Porto Alegre and the participatory budget: civic education, politics and the possibilities for replication", en *Building global and local democracy*, D. Laberge (Ed.), Ontario: Carold Institute. (\*)
- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J.A. (2006) *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- AIPP (2000) *Espectro de Participación Pública de la AIPP*, Westminster: Asociación Internacional de Participación Pública. (\*)
- ARNSTEIN, S.R. (1969) "A Ladder of Citizen Participation", *American Institute of Planners Journal*, nº 35 (4): págs. 216-224. (\*)
- ARROW, K. (1951) *Social choice and individual values*, New York: John Wiley & Sons, Inc. (\*)
- AUER, A. (2007) Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina. *Conferencia Internacional: Democracia directa en América Latina*, Buenos Aires. (\*)
- AUYERO, J. (2002) "Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva", *Perfiles latinoamericanos*, nº 20. (\*)
- BAIERLE, S. (2003) "The Porto Alegre thermidor? Brazil's 'Participatory Budget' at the crossroads", *Socialist Register*: págs. 300-322. (\*)
- BAIERLE, S. (2008) "Shoot the citizen, save the customer: participatory budgeting and bare citizenship", *Soberania Popular Sovereignty*, nº 1 (1). (\*)
- BAIERLE, S. (2009) "Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo", *Cadernos da CIDADE*, nº 12 (15). (\*)
- BAIOCCHI, G. (2001) "Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory", *Politics & Society*, nº 29 (1). (\*)
- BANCO MUNDIAL (2008) *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*, Washington: Banco Mundial. (\*)
- BLAS, A., IBARRA, P., *et al.* (2006) *La participación: estado de la cuestión*, Cuadernos de trabajo (39), Bilbao: Hegoa. (\*)
- BORGE, R., COLOMBO, C., *et al.* (2008) "Análisis explicativo de la participación ciudadana electrónica y presencial en el ámbito municipal de Cataluña", *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, nº 6: págs. 13-31. (\*)
- BOURDIEU, P. (1977) *Outline of a theory of practice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- BRUGUÉ, Q. (2002) "Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 7: págs. 9-37. (\*)
- BRUGUÉ, Q., FONT, J., *et al.* (2003) "Participación y democracia: asociaciones y poder local", en *Movimientos sociales: cambios social y participación*, M. Funes y R. Adell (Eds), Madrid: UNED. (\*)
- BRUNO, C. (2009) *Como é difícil revogar a Lei do Gerson*, Brasília: Revista Pátria Latina, 2009.12.02. (\*)
- BUSATTO, C. (2005) *Governança Solidária Local - desencadeando o processo*, Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre. (\*)
- CASTELLANOS, L. (2008) *Corte de caja. Entrevista al subcomandante Marcos*, Ciudad de México: Ed. Endira.
- CASTELLS, M. (1999) *El poder de la identidad* (Vol. 2 de *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*), Madrid: Alianza Editorial. (\*)
- CENTELLES I PORTELLA, J. (2007) *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CIDADE (2006) *Reuniões do Conselho do OP perdem o foco*, Porto Alegre: Cidade Notícias, 2006.09.08. (\*)
- CIDADE (2007) *Conselheiros do OP reivindicam audiência com o prefeito Cidade*, Porto Alegre: Cidade Notícias, 2007.01.11. (\*)
- CIDADE (2008) *Prefeitura enrola: não entrega o Regimento, nem o Plano de Investimentos de 2008 para Conselheiros do OP*, Porto Alegre: Cidade Notícias, 2008.03.14. (\*)

- CIDADE (2009a) *Delegates and Councillors evaluate PB and indicate goals to improve the process*, Porto Alegre: Cidade Notícias, 2009.01.14.
- CIDADE (2009b) *Depois de 20 anos, OP agoniza em Porto Alegre* Porto Alegre: Cidade Notícias, 2009.03.27. (\*)
- CIDADE (2009c) "OP: de protagonista a figurante", *Jornal De Olho no Orçamento*, nº 26. (\*)
- CIDADE (2009d) "Qual vai ser a desculpa para não investir no OP em 2009?" *Jornal De Olho no Orçamento*, nº 25. (\*)
- CIS (2007) *Encuesta de opinión: Ciudadanía y estado II (ISSP)*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. (\*)
- CMF (2006) *Lei Orgânica do município de Fortaleza*: Câmara Municipal de Fortaleza. (\*)
- COLEMAN, S. (2003) "The future of the Internet and Democracy. Beyond metaphors towards policy", en *Promise and problems of e-Democracy: challenges of Online Citizen Engagement*, Paris: OECD. (\*)
- COLEMAN, S. (2005) *Direct representation. Towards a conversational democracy*, London: Institute for public policy research (ippr). (\*)
- COLEMAN, S. y GØTZE, J. (2001) *Bowling together: online public engagement in policy deliberation*, London: Hansard Society. (\*)
- COLEMAN, S. y MOSS, G. (2006) *The Community Campaign Creator - A Sociotechnical Evaluation*. (\*)
- COMISSION EUROPEA (2001) *La gobernanza Europea. Un libro blanco*, Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- COMITÉ AD HOC SOBRE DEMOCRACIA ELECTRÓNICA (CAHDE) (2007) *Shortfalls in democratic Practice*, Strasbourg: Council of Europe. (\*)
- CONCILIO DE EUROPA (2005) *Reflections on the future of democracy in Europe*, Strasbourg: Council of Europe. (\*)
- CONDORCET, N. (1785) *Ensayo sobre la aplicación del análisis a la probabilidad de las decisiones sometidas a la pluralidad de voces*, Paris.
- COPUS, C. (2007) Public Participation in Local Representative Democracy: The Importance of Local Political elite Perspectives on Participation and Methods of Citizen Engagement to Democratic and Political Activity. *Citizen Participation In Policy Making*, Bristol: CINEFOGO Network. (\*)
- CORNWALL, A. (2007) *Deliberating Democracy: Scenes from a Brazilian Municipal Health Council*, Working Paper, Brighton: Institute of Development Studies. (\*)
- CORNWALL, A., ROMANO, J., et al. (2008) *Brazilian Experiences of Participation and Citizenship: A Critical Look*, Discussion Paper, Brighton: Institute of Development Studies. (\*)
- DE SOUSA SANTOS, B. (1998) "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", *Politics & Society*, nº 26 (4): págs. 461-510. (\*)
- DE SOUSA SANTOS, B. (2005) "Two Democracies, Two Legalities: Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil", en *Law and globalization from below*, B. de Sousa Santos y C. A. Rodríguez-Garavito (Eds), Cambridge: Cambridge University Press.
- DEMOPUNK NET (2002) "La democracia directa en España". (\*)
- DEMOPUNK NET (2005) "Tahúres de la democracia. El proceso constituyente europeo. El plebiscito español". (\*)
- DIAS, M.R. (2002) *Sob o signo da vontade popular. O orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*, Belo Horizonte: UFMG. (\*)
- DÍEZ, A. (2007) *Censura a los senadores*, Madrid: El País, 2007.03.13. (\*)
- EARTH CHARTER COMMISSSION (2000) *La Carta de la Tierra*, San José: Earth Charter Initiative. (\*)
- FEDOZZI, L. y FURTADO, A. (2009) *Observando el PP de Porto Alegre - perfil social y asociativo, evaluación, formación de una cultura política democrática y posibles innovaciones*, Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre. (\*)
- FÉNELON, F. (1699) *Les aventures de Télémaque*, Paris. (\*)
- FERGUSON, T. (1987) *Golden Rule: The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Politics*, Chicago: University Of Chicago Press. (\*)
- FISHER, J. (1998) *Non-Governments. NGOs and the Political Development of the Third World*, West Hartford: Kumarian Press.
- FONT, J. y BLANCO, I. (2006) *Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién, cómo y por qué?*, Papers de Participació Ciutadana, Barcelona: Centre per a la Participació Ciutadana, Organisme Autònom Flor de Maig, Diputació de Barcelona. (\*)
- FONT, J., BLANCO, I., et al. (2000) "Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: una visión panorámica", en *XIV Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Serie Documentos Debate, 6.
- FRANCÉS GARCÍA, F. y CARRILLO CANO, A. (2008) *Guía metodológica de los Presupuestos Participativos*, Alicante: Colectivo Preparación. (\*)
- FUNG, A. (2006) "Citizen Participation in Representative Democracy", en *Post Party Politics. Can participation reconnect people and government?*, F. Scott (Ed.), London: The Involve Foundation. (\*)
- FUNG, A. y WRIGHT, E.O., Eds. (2003) *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso. (\*)
- GALEANO, E. (1984) *Memoria del fuego II. Las caras y las máscaras*, Buenos Aires: Siglo XXI. (\*)
- GANUZA FERNÁNDEZ, E. y GÓMEZ FORTES, B. (2008) *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*, Estudios de progreso, Madrid: Fundación Alternativas. (\*)
- GAVENTA, J. y BARRET, G. (2010) *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*, Citizenship, Participation and Accountability, Brighton: Institute of Development Studies. (\*)
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2006) *La iniciativa legislativa popular: guía de uso*, Barcelona: Generalitat de Catalunya. (\*)



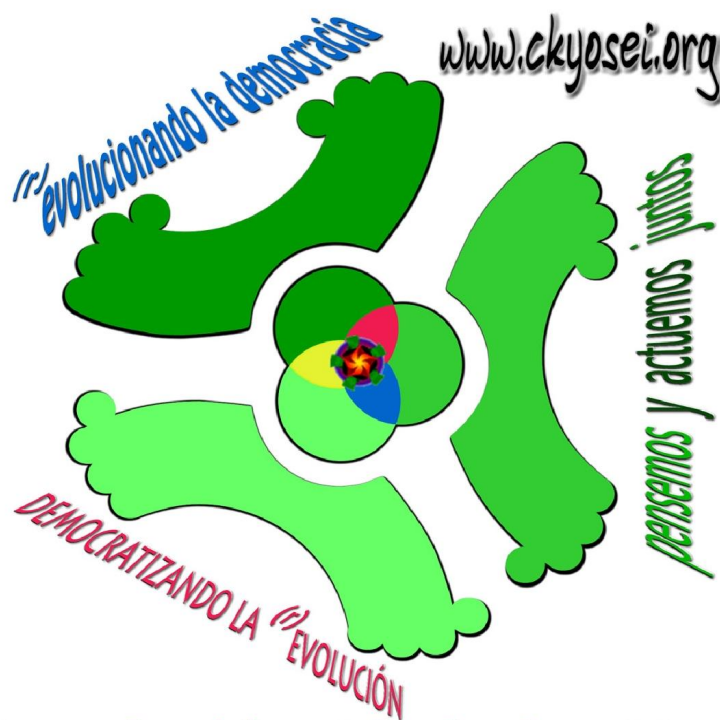
- GOLDFRANK, B. (2006) "Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio", *Revista de ciencia política (Santiago)*, nº 26 (2): págs. 3-28. (\*)
- GORDILLO, J.L. (2006) "Sobre el ignominioso artículo 8", *Mientras tanto.e*, nº 33. (\*)
- GOSS, S. (2001) *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change* Government beyond the center), London: Palgrave Macmillan.
- GURZA LAVALLE, A., ACHARYA, A., et al. (2005) "Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from Sao Paulo, Brazil", *World Development*, nº 33 (6): págs. 951-964. (\*)
- HAHN LÜCHMANN, L.H. (2002) *Possibilidades e limites da Democracia Deliberativa: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Campinas: Universidade Estadual de Campinas. Tesis Doctoral. (\*)
- HERMAN, E.S. y CHOMSKY, N. (1988) *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, New York: Pantheon Books.
- HOBBS, T. (1651) "Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil". (\*)
- HODGE, S.S. (2004) *Deliberation in Your Community: How to Convene and Moderate Local Public Forums Using Deliberative Decision-Making*, Columbia: University of Missouri. (\*)
- HUBER, A. (2007) e-Democracy in a participatory form of democracy (direct democracy). CAHDE 2007, Sofia: CoE Ad hoc Committee on e-democracy (CAHDE). (\*)
- IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2005) *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2007) *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Madrid: Difusión Jurídica y Temas de Actualidad.
- IBOPE (2008) *Pesquisa de opinião pública sobre assuntos políticos/administrativos*, Porto Alegre: IBOPE. (\*)
- IGLESIAS, F., AGUDO, J., et al., Eds. (2007a) *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Madrid: Fundación Alternativas. (\*)
- IGLESIAS, F., AGUDO, J., et al., Eds. (2007b) *Urbanismo y democracia. Mapa presuntas irregularidades y actos corrupción urbanística 2000-2007*, Madrid: Fundación Alternativas. (\*)
- INVOLVE (2005) *People & Participation. How to put citizens at the heart of decision-making*, London: Involve. (\*)
- JORBA GALDÓS, L. (2008) *Democràcia deliberativa: la transformació de preferències en el procés deliberatiu*, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona. Tesis Doctoral. (\*)
- KAASE, M. (1992) "Politische Beteiligung", en *Lexikon der Politik. Band 3: Die westlichen Länder*, M. G. Schmidt (Ed.), München: C.H.Beck.
- KADLEC, A. y FRIEDMAN, W. (2007) "Deliberative Democracy and the Problem of Power", *Journal of Public Deliberation*, nº 3 (1).
- KAUFMANN, B. (2005) "Initiatives and referendums – bringing in the people", en *Reflections on the future of democracy in Europe*, Council of Europe (Ed.), Strasbourg: Council of Europe. (\*)
- KLAGES, H. (2007) *Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen*, Bonn: Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat, Friedrich Ebert Stiftung. (\*)
- KLAGES, H., DARAMUS, C., et al. (2008) *Das Bürgerpanel - ein Weg zu breiter Bürgerbeteiligung. Abschlussbericht zum Projekt "Realisationsbedingungen lokaler Bürgerpanels als Instrument und Motor der Bürgerbeteiligung"*, Speyerer Forschungsberichte 255, Berlin: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung SPEYER. (\*)
- KUBICEK, H. (2007) *Electronic Democracy and Deliberative Consultation on Urban Projects. Report for the Congress of Local and Regional Authorities*, Bremen: University of Bremen. (\*)
- LAGO, I. y MONTERO, J.R. (2005) "¿Todavía no sé quiénes, pero ganaremos?: Manipulación política del sistema electoral", *Zona Abierta*, nº 110/111. (\*)
- LAÍN, J. (2004) *Adiós, España: verdad y mentira de los nacionalismos*, Madrid: Ed. Encuentro. (\*)
- LEGARD, S. (2007) "Democratizing the Municipality. The Promise of Participatory Budgeting", *Communalism*, nº 10. (\*)
- LINS, L. (2004) *Programa de Governo. Por amor a Fortaleza: Propostas para uma cidade bela, justa e democrática*, Fortaleza: Partido dos Trabalhadores de Fortaleza (CE).
- LÓPEZ ARNAL, S. (2007) *El diseño del 15-J. A los 30 años de las primeras elecciones tras la dictadura: Rebelión*, 2007.06.15. (\*)
- LUKENSMEYER, C.J. y TORRES, L.H. (2006) *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement*, Washington: IBM Center for The Business of Government.
- LLACH, L. (1975) "Ítaca", en *Viatge a Ítaca*. (\*)
- MAINWARING, S.P. (1999) *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*: Stanford University Press. (\*)
- MANDEVILLE, B. (1729) *The Fable of the Bees or, Private Vices, Publick Benefits. With an essay on Charity and Charity Schools, and a Search into the Nature of Society*, London: J. Tonson. (\*)
- MARQUETTI, A. (2003) "Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre", en *A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo*, L. Avritzer y Z. Navarro (Eds.). (\*)
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J.A. (2001) "El referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN". (\*)
- MATOS, I. (1999) *Lei de Gerson*: Revista Isto é, 1999.12.29. (\*)
- MCP (2005) *Movimento dos Conselhos Populares. Princípios, Diretrizes Políticas, Programa e Estrutura*, Fortaleza: MCP. (\*)

- MICHELS, R. (1915) *Political Parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, New York: Hearst's International Library Co. (\*)
- MILLER, P. y WEBB, M. (2007) "Flesh, steel and Wikipedia. How government can make the most of online collaborative tools", en *The Collaborative State. How working together can transform public services*, S. Parker y N. Gallagher (Eds), London: Demos. (\*)
- MOLINERO, C. (2006) *La transición, treinta años después*, Barcelona: Ed. Península.
- MONTECINOS, E. (2009) "El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?" *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, nº 44. (\*)
- MORALES, L. (2005) "¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 13: págs. 51-87. (\*)
- MUHLBERGER, P. (2005) Attitude Change in Face-To-Face and Online Political Deliberation: Conformity, Information, or Perspective Taking? *2005 Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington, DC.: American Political Science Association. (\*)
- NACIONES UNIDAS (2008) *UN E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance*, New York: United Nations, Division for Public Administration and Development Management. (\*)
- NAVARRO VICENTE, M. (2003) "Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local", *DHIAL*, nº 37.
- NAVARRO, Z. (2003) "O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico", en *A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo*, L. Avritzer y Z. Navarro (Eds), São Paulo: Cortez. (\*)
- NCDD (2009) *Core principles for public engagement*, Boiling Springs: National Coalition for Dialogue & Deliberation. (\*)
- NCDD (2010) *Resource Guide on Public Engagement*, Boiling Springs: National Coalition for Dialogue & Deliberation. (\*)
- NIETZSCHE, F.W. (1886) "Más allá del bien y del mal. Preludio de una filosofía del futuro".
- NORTH, D. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desarrollo Económico*, México: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- NYLEN, W.R. (2003) *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, New York: Palgrave Macmillan.
- O POVO (2006) *Editorial*, Fortaleza: Jornal O Povo, 2006.12.15.
- OCDE (2001) *Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (\*)
- OCDE (2003) *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, París: OCDE. (\*)
- OCDE (2007) *Evaluating Public Participation in Policy Making*, París: Organization for Economic Co-operation and Development. (\*)
- OCDE (2009) *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services* París: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OIDP (2006) *Buena Práctica en Participación Ciudadana. I Distinción del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa*, Barcelona: Observatorio Internacional de la Democracia Participativa. (\*)
- OLIVIER, D. y KUHN, D. (2008) "Porto Alegre está pacificada". *Entrevista a José Fogaça, PMDB*, Porto Alegre: Zero Hora, 2008.10.11. (\*)
- ORTIZ HERAS, M. (2006) "Mujer y dictadura franquista", *Aposta, revista de ciencias sociales*, nº 28. (\*)
- ORTIZ, J. (2001) *El viaje a Jamaica*: Apuntes del natural, 2001.07.14. (\*)
- ORTIZ, J. (2007) *De lo defendible a lo realizable*, Madrid: Público, 2007.10.27. (\*)
- ORWELL, G. (1949) *Nineteen eighty-four (1984)*, London: Secker and Warburg.
- PARÉS, M., POMEROY, M., et al. (2007) *Guía práctica de evaluación de procesos participativos*, Barcelona: Observatorio Internacional de la Democracia Participativa. (\*)
- PB UNIT (2009) *Unpacking the Values, Principles and Standards*, Manchester: Participatory Budget Unit.
- PGSL (2008) *Programa de Governança Solidária Local*, Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre. (\*)
- PINO, E.D. y COLINO, C. (2007) *Un Fantasma Recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)*, Working Papers, Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). (\*)
- PNUD (2004) *Strategy Note on Governance for Human Development*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PORRAS, J.I. (2004) "Internet, Política y Democracia Local", *Documentación social*, nº 133: págs. 53-76. (\*)
- PORRAS, J.I. (2005) "Internet y las nuevas oportunidades para la deliberación pública en los espacios locales", *Nueva Sociedad*, nº 195. (\*)
- PRATCHETT, L. (2007) "Comparing Local e-Democracy in Europe: A preliminary report", en *e-Participation and e-Government: Understanding the Present and Creating the Future*, New York: Naciones Unidas. (\*)
- PRATS I CATALÀ, J. (2003) "El desarrollo como cambio institucional y la revalorización de la política", *Instituciones y Desarrollo*, nº 14-15: págs. 220-227. (\*)
- PRIETO-MARTÍN, P. (2004) Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña. *II congreso online del observatorio para la cibernsiedad. ¿Hacia qué sociedad del conocimiento?*, Barcelona. (·)
- RAE (2001) *Diccionario de la lengua española (22ª edición)*, Madrid: Real Academia de la Lengua Española. (\*)
- REYNOLDS, A., REILLY, B., et al. (2006) *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*, Estocolmo, Suecia: IDEA Internacional. (\*)
- RITTEL, H.W.J. y WEBBER, M.M. (1973) "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences*, nº 4: págs. 155-169. (\*)

- ROMANO, J., ANDRADE, M., *et al.*, Eds. (2007a) *Olhar crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local* São Paulo: Expressão Popular
- ROMANO, J., ANDRADE, M., *et al.*, Eds. (2007b) *Olhar crítico sobre participação e cidadania: trajetórias de organização e luta pela redemocratização da governança no Brasil*, São Paulo: Expressão Popular
- ROWE, G. y FREWER, L.J. (2005) "A Typology of Public Engagement Mechanisms", *Science, Technology, & Human Values*, nº 30 (2): págs. 251-290.
- SCHMITTER, P.C. y TRECHSEL, A.H. (2004) *The Future of Democracy in Europe. Trends, Analyses and Reforms. A Green Paper for the Council of Europe*, Strasbourg: Council of Europe. (\*)
- SHAH, A., Ed. (2007) *Participatory Budgeting*, Washington, DC: World Bank Institute. (\*)
- SINOVA, J. (2007) «Por miedo a que el PCE arrasara, UCD ayudó con dinero al PSOE de Felipe». *Entrevista a Leopoldo Calvo-Sotelo*, Madrid: El Mundo, 2007.06.15. (\*)
- SINTOMER, Y., HERZBERG, C., *et al.* (2007) "From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting", en *Tensions between Governance and Democracy*, M. Boogers et al (Eds), London/Amsterdam/New York: Reed Business. (\*)
- SMGL (2009) *Revista OP 20 Anos*, Porto Alegre: Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMGL), Prefeitura de Porto Alegre. (\*)
- TATAGIBA, L. y CHAVES TEIXEIRA, A.C. (2006) "Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)", en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas: CLAD.
- TATCHER, C. (2007) *PB in Porto Alegre Continues to Disappoint Under New Administration*, Porto Alegre: Cidade Notícias, 2007.01.11. (\*)
- THE COMMUNITY ENGAGEMENT NETWORK (2005) "Book 3. The engagement toolkit", en *Effective Engagement: building relationships with community and other stakeholders*, Department of Sustainability and Environment (Ed.), Melbourne: State of Victoria.
- UNGC (2007) *UNGC, Global Hub for Good Governance*, Seul: United Nations Governance Centre. (\*)
- UTZIG, J.E. (2000) *El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental*, Porto Alegre: Banco Mundial. (\*)
- VERLET, D., STEYVERS, K., *et al.* (2007) Attitudes towards Citizen Involvement. Looking from Both Sides of the 'Gap'. *Citizen Participation In Policy Making*, Bristol: CINEFOGO Network. (\*)
- WAINWRIGHT, H. (2005) Construyendo la democracia participativa desde los movimientos sociales. *Participatory Democracy: Political actors and Social Movements*, Barcelona: Centre per a la Participació Ciutadana.
- WAMPLER, B. (2004a) "Expanding accountability through participatory institutions: mayors, citizens, and budgeting in three brazilian municipalities", *Latin American Politics & Society*, nº 6 (2): págs. 73-99.
- WAMPLER, B. (2004b) "Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo", en *A Participação em São Paulo*, L. Avritzer (Ed.), São Paulo: UNESP.
- WAMPLER, B. (2007) "A Guide to Participatory Budgeting", en *Participatory Budgeting*, A. Shah (Ed.), Washington, DC: World Bank Institute. Public Sector Governance and Accountability Series. (\*)
- WAMPLER, B. (2008) "When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil", *Comparative Politics*, nº 41 (1). (-)
- ZAMBONI, Y. (2007) *Participatory Budgeting and Local Governance: An evidence-based evaluation of participatory budgeting experiences in Brazil*, Bristol: University of Bristol. (\*)
- ZERO HORA (2008) *Orçamento Participativo é tema polêmico*, Porto Alegre: Zero Hora, 2008.07.12. (\*)
- ZOVATTO, D. (2007) *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un Balance Comparado: 1978 – 2007*, Stockholm: IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (\*)

En la web de la asociación (<http://www.ckyosei.org>) están disponibles una serie de referencias actualizadas sobre (e)Participación.





## Asociación Ciudades Kyosei

*En un momento en el que, con la incipiente irrupción de las TIC y las redes sociales en los procesos políticos y democráticos, se abren nuevas posibilidades para la participación y la implicación en ellos de los ciudadanos, esta monografía realiza un análisis crítico y penetrante de la “participación ciudadana”, tal como fue conocida a lo largo del siglo XX.*

*Para lograrlo, deberemos mencionar y describir con claridad algunos de los componentes institucionales menos “confesables” de nuestros modernos sistemas democráticos; componentes que rara vez son considerados en los manuales al uso sobre participación ciudadana.*

*Nuestro deseo es que al partir de una comprensión profunda e irreverente de las características, potenciales y contradicciones inherentes a la participación ciudadana, dispongamos de un mejor criterio para orientar la experimentación con nuevas formas de participación cívica, propias del siglo XXI.*

*Este libro forma parte del esfuerzo divulgativo sobre “Participación Electrónica” de la Asociación Ciudades Kyosei, que a su vez constituye la base para impulsar la creación colaborativa de una serie de herramientas de participación e implicación ciudadana que permitan que tanto los ciudadanos como las propias administraciones públicas puedan beneficiarse con el uso continuado de espacios alternativos para el diálogo, la movilización y la innovación social.*

ESTA MONOGRAFÍA FUE PREMIADA EN EL CONCURSO DEL CLAD DEL AÑO 2009  
(CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO)