

Los impactos democratizadores de los Presupuestos Participativos.

Aproximaciones teóricas.

Javier Navascués Fernández-Victorio
(U. Sevilla)

Resumen

Planteamos la democracia participativa como un momento de un proceso histórico, el proceso democratizador. Entendemos el proceso democratizador como el proceso por el cual los sectores subalternos de la sociedad van ganando capacidad para influir en las decisiones sobre la organización social y, en particular, sobre el Estado.

Pasamos revista a la evolución histórica del concepto democracia desde los tiempos de la revolución francesa y americana y de las contradicciones que se han generado con el régimen representativo nacido de aquellas revoluciones y como se han ido resolviendo (o no). En particular revisamos la dialéctica de la ampliación de la representación así como las transformaciones en los sistemas políticos derivadas de las dos grandes guerras del siglo XX. Concluimos esta parte identificando las prácticas de democracia participativa actuales, dentro de las cuales se encuentran los presupuestos participativos, como una nueva etapa de ese proceso democratizador que ha aprendido de la historia anterior, sus éxitos y fracasos, y que por lo tanto se plantea nuevos retos.

Presentamos una reflexión sobre la problemática del poder y del Estado en esta sociedad de clases. Apoyándonos en el análisis de Poulantzas sobre el Estado Capitalista que intenta sobrepasar el simplismo de considerar al Estado como un “contenedor” del poder de clase planteamos la necesidad de la acción autónoma de la ciudadanía y las clases populares frente a y dentro del Estado como parte de una estrategia democratizadora. Intentamos identificar cuáles deben ser los principios que la orienten y relacionarla con los nuevos conceptos nacidos de las experiencias participativas del momento actual.

Presentamos de manera esquemática una propuesta, la llamada Gobierno Participativo con Poder Decisorio (Empowered Participatory Governance), surgida del debate en torno a experiencias de gobierno participativo de diversas partes del mundo y de la elaboración académica. Se trata de una propuesta de tipo analítico sobre el diseño de instituciones. Permite evaluar críticamente los diseños concretos y las experiencias a partir de un esquema fundamentado de cuáles podrían ser los principios y características propias de un diseño orientado al gobierno participativo; qué objetivos cabe esperar y cuáles podrían ser los puntos fuertes y débiles desde el punto de vista del potencial democratizador de una experiencia participativa.

Introducción. La democracia participativa como momento del proceso democratizador

Los presupuestos participativos son una innovación política que pertenece al conjunto de prácticas que han ido surgiendo dentro del “paradigma” de la democracia participativa. La democracia participativa es una propuesta que postula la necesidad de ampliar la participación de la sociedad en los mecanismos de decisión estatales. Y ello por dos razones: la primera, porque contribuye a “desprivatizar” el Estado, es decir, a facultar a la sociedad civil para intervenir en la definición del interés público; y segundo, porque esa intervención posibilita la construcción de una mayor igualdad, al dar entrada en la administración de los recursos públicos a grupos sociales que tradicionalmente han permanecido excluidos de los procesos de decisión.

Lo primero supone la necesidad de crear espacios y procedimientos donde se intervenga efectivamente en la definición del interés público: es la dimensión deliberativa y cooperativa de la democracia participativa. Lo segundo hace aflorar los conflictos inherentes a las desigualdades sociales y obliga a una redistribución del poder, es la dimensión estrictamente política de la democracia participativa. En último extremo, pues, la democracia participativa reclama el derecho de ciudadanos y colectivos a compartir el poder de decisión del Estado sobre los asuntos públicos más allá de los mecanismos formales a través de los cuales se configuran los órganos políticos. Esto es lo que diferencia a la democracia participativa de los mecanismos meramente consultivos.

Existe un amplio acuerdo a priori en considerar a los presupuestos participativos, así como a las de-

más prácticas de la democracia participativa, como respuestas a las limitaciones atribuidas a la democracia representativa. Una de las cuestiones más debatidas es si estas respuestas son un complemento necesario para revigorizar a esta última o si, por el contrario, chocan con ella y existen contradicciones y cómo de superables son estas.

En nuestro debate pretendemos adoptar un punto de vista relativamente distinto, el de la democracia que se construye, es decir la democracia como un proceso. Un proceso histórico mediante el cual los sectores subalternos de la sociedad hacen avanzar sus intereses frente a un Estado que es también histórico, es decir, que responde a las relaciones sociales y de poder de la formación social concreta en el que existe. Es decir, más que la democracia como arreglo institucional, el proceso democratizador como la intrusión de los sectores subalternos de la sociedad en el poder formalmente instituido. Así también lo entiende Bobbio cuando afirma:

“Cuando los que tenían el derecho de votar eran solamente los propietarios, era natural que pidiesen al poder público que ejerciera una sola función fundamental, la protección de la propiedad. De aquí nació la doctrina del Estado limitado, del Estado policía, o, como se dice hoy, del Estado mínimo, y la configuración del Estado como asociación de los propietarios para la defensa de aquel supremo derecho natural... que era el Derecho de propiedad. Desde el momento en que el voto fue ampliado a los analfabetos era inevitable que éstos pidiesen al Estado la creación de escuelas gratuitas, y, por tanto, asumir un gasto que era desconocido para el Estado de las oligarquías tradicionales... Cuando... fue ampliado también a los no propietarios, a los desposeídos, a aquellos que no tenían otra propiedad más que su fuerza de trabajo, ello trajo como consecuencia que éstos pidieran al Estado la protección contra la desocupación y progresivamente, seguridad social contra las enfermedades, contra la vejez, previsión en favor de la maternidad, vivienda barata, etc. De esta manera ha sucedido que el Estado Benefactor, el Estado Social, ha sido gustoso o no gustoso, la respuesta a una demanda proveniente de abajo, a una petición, en el sentido pleno de la palabra, democrática”.(1)

La democracia entendida como proceso cuestiona en cada momento las relaciones de poder vigentes por lo que sus propuestas son a la vez propuestas sustantivas (¿a qué deben destinarse los recursos socialmente producidos?) y procedimentales (¿cómo se aseguran los sectores subalternos su presencia en la administración de esos recursos?). Las instituciones y las normas son la “condensación material” de estas relaciones, expresándolo en los términos de Poulantzas (2,2). Al cuestionar en cada momento la realidad de esas relaciones, la democracia y sus avances o retrocesos deben verse en relación con los propios elementos que constituyen esa realidad. Desde este punto de vista la democracia participativa debe verse como una etapa histórica en el proceso de la democratización.

Un pequeño recorrido histórico para contextualizar la democracia participativa

De la democracia de los antiguos a la democracia de los modernos

Aristóteles consideraba a la democracia una forma desviada de gobierno, en la que se primaban los intereses de los pobres, con independencia de que fueran una mayoría o una minoría.

“Pero la razón nos dice sobradamente, que la dominación de la minoría y de la mayoría son cosas completamente accidentales, ésta en las oligarquías, aquélla en las democracias; porque los ricos constituyen en todas partes la minoría, como los pobres constituyen dondequiera la mayoría. Y así las diferencias indicadas más arriba no existen verdaderamente. Lo que distingue esencialmente la democracia de la oligarquía, es la pobreza y la riqueza; y donde quiera que el poder esté en manos de los ricos, sean mayoría o minoría, es una oligarquía; y donde quiera que esté en las de los pobres, es una demagogia.”(3)(4)

La palabra democracia fue por eso mismo durante siglos un sinónimo de anarquía, dictadura o arbitrariedad. Así lo recoge Kant quien afirma que:

“la democracia es, en el sentido propio de la palabra, necesariamente un despotismo, porque funda un poder ejecutivo donde todos deciden sobre y, en todo caso, también contra uno (quien, por tanto, no da

su consentimiento), con lo que todos, sin ser todos, deciden.”(4)

Giovanni Sartori en su obra “Elementos de teoría política”(5) afirma que la democracia desde el siglo III a. de JC hasta el siglo XIX no era considerada un régimen político deseable. Su rehabilitación a partir de la mitad del siglo XIX obedecería a que *“la democracia de los modernos, la democracia que practicamos hoy, ya no es la de los antiguos.”* Esta afirmación se remite a las denominadas por Benjamin Constant (6), “libertad de los antiguos” y “libertad de los modernos”. La democracia de los modernos sería el resultado de la reconciliación del régimen representativo que, durante el periodo crítico en el que se configura como sistema político, se consideraba antitético respecto al régimen democrático.

Esta contradicción entre democracia y representación marcó el debate político en los años que van desde la revolución americana hasta el año 1848 y que alcanzan su clímax en los años de la revolución francesa iniciada en 1789.

Rousseau, por ejemplo, rechazaba en su “Contrato Social” la misma idea de la representación; para él la soberanía es inalienable y la voluntad del pueblo no puede ser enajenada a un mandatario:

“Afirmando pues, que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se trasmite, pero no la voluntad.

“Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser representantes, son únicamente sus comisarios, y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula. El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es sólo durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como estos son elegidos, vuelve a ser esclavo.”(7)

El propio Rousseau se encarga de diferenciar entre elección y representación:

“... el gobierno representa al soberano. No siendo la ley sino la declaración de la voluntad general, es claro que en el poder legislativo, el pueblo no puede ser representado; pero puede y debe serlo en el poder ejecutivo, que no es otra cosa que la fuerza aplicada a la ley.”(7)

Esta lectura contraria a la representación tiene su continuidad en las ideas de Robespierre y los jacobinos que fueron llevadas a la práctica durante la revolución francesa:

“La democracia es un Estado en el que el pueblo soberano, guiado por leyes que son de obra suya, actúa por sí mismo siempre que le es posible, y por sus delegados cuando no puede obrar por sí mismo.”(8)

Por el contrario, dos personajes decisivos en la instauración de la representación política moderna, Madison y Siéyès, coinciden en la oposición que ambos establecen entre el gobierno representativo o republicano y la democracia.

Madison opone repetidas veces el “gobierno republicano”, caracterizado por la representación, y la “democracia” de las pequeñas ciudades antiguas. No obstante, no describe la representación como una aproximación a la “democracia” derivada de la imposibilidad material de reunir al pueblo en grandes Estados; por el contrario, ve en ella una forma de gobierno sustancialmente diferente y superior. El efecto de la representación, señala, consiste en:

“...() refinar y ensanchar las opiniones públicas [the public views] haciéndolas pasar por el conducto de un cuerpo elegido de ciudadanos cuya sabiduría pueda discernir mejor el verdadero interés de su país y cuyo patriotismo y amor por la justicia sean los menos susceptibles de sacrificar ese interés a consideraciones efímeras y parciales.”(9)

Siéyès, por su lado (10), explica en múltiples escritos y discursos la diferencia “enorme” que separa la democracia en la que los mismos ciudadanos hacen la ley y el régimen representativo en el cual confían el ejercicio de su poder a representantes nombrados por ellos. Para él, la superioridad del régimen representativo no se debe tanto a que produce decisiones menos pasionales “que era la opinión de Madison - sino a que constituye la forma política más adecuada a la condición de las sociedades burguesas (“sociedades comerciantes”, las denomina) en las que los individuos están, ante todo, ocupados en producir y distribuir riquezas. Los ciudadanos ya no tienen el tiempo libre necesario para ocuparse de los asuntos públicos; deben, por lo tanto, mediante la elección, confiar el gobierno a individuos que consagren todo su tiempo a esa tarea. La representación es, pues, la aplicación al orden político del principio de la división del trabajo, principio que, a sus ojos, constituye un factor esencial del progreso social en la línea postulada por Adam

Smith. Por otra parte, y contrariamente a lo propuesto por Rousseau, el papel de los representantes no consiste en transmitir la voluntad de sus electores sino deliberar y votar libremente a la luz que el propio debate celebrado en la Asamblea les proporcione.

No es casual que la Constitución francesa de 1791, inspirada por Sièyès, consagre la diferenciación entre ciudadanos activos y pasivos, limitando los derechos políticos a los primeros. Los primeros poseían los derechos políticos; es decir, participaban en la elección (indirecta) de los legisladores. Los segundos, los ciudadanos pasivos, no elegían aunque sí disfrutaban de los “derechos naturales”.

¿Quiénes eran estos ciudadanos pasivos? Todos aquellos que se hallaran en una situación de dependencia y todos los asalariados domésticos. Tampoco los que no pagaban ninguna contribución directa o bien la que pagaban era inferior a la paga de tres jornadas laborales.

La Constitución francesa de 1793, inspirada por los jacobinos, se elaboró en los principios contrarios: suprimía la elección ‘indirecta’ y eliminaba las limitaciones de renta y de clase para ejercer el derecho al voto. Pero no llegó a entrar en vigor; se retrasó por culpa de la guerra que la Convención libraba contra el enemigo interior y la coalición de potencias europeas contrarias. El golpe de Thermidor contra Robespierre y su eliminación posterior la hicieron naufragar definitivamente. Todas las constituciones francesas que siguieron, hasta llegar a la de 1848, incluyeron fuertes limitaciones al derecho de voto.

Benjamín Constant fue el primero que intentó reconciliar esta nueva situación con la imagen heredada de la democracia clásica. En su discurso pronunciado en el Ateneo Real de París en 1819, *“De la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos”* (6), propone la distinción entre dos especies de libertad, cuya confusión habría sido - según él - causa de no pocos males durante el período revolucionario. Por un lado, la libertad en los pueblos antiguos que consistía en compartir el poder social, de ahí la participación directa en el ejercicio de la soberanía fuese deliberando, votando leyes, promoviendo juicios o concluyendo tratados. Por el otro, la moderna es una suma de derechos (de opinión, industria, movimientos, culto, asociación, etc.) y garantías individuales, incompatible con la sujeción completa a la autoridad del conjunto que caracterizaba a la libertad antigua: la libertad de los modernos es la *“seguridad de los goces privados”*.

Constant señala que si la libertad individual es la primera libertad moderna, la libertad política es su garantía y resulta, por tanto, indispensable. Aquí se establece la conexión pues entre la libertad antigua y la moderna. Sólo que, *“a este derecho a consentir las leyes y deliberar sobre nuestros intereses, se añaden los nuevos deberes que los avances de la civilización imponen a la autoridad en defensa de los hábitos, sentimientos e independencia de los individuos, hoy mejor resguardados también por obra del comercio, que al cambiar la naturaleza de la propiedad, haciéndola circular, contribuye a eludir la arbitrariedad”*(6). Por lo demás, aunque el régimen representativo descargue sobre unos pocos “lo que la nación no puede o no quiere hacer por ella misma”, queda siempre la vigilancia activa y constante que ésta ha de ejercer sobre sus representantes, y aun el derecho de alejarlos del cargo si ha visto burladas sus aspiraciones.

Queda evidente que esta conciliación de la libertad de los antiguos con la de los modernos excluía de los derechos políticos a quienes quedaban fuera de esa circulación de la riqueza, de manera análoga a las formas limitadas de la democracia de los antiguos.

Es por ello que durante medio siglo la lucha por la democratización efectiva se centró en la obtención del sufragio universal (masculino). La ola revolucionaria de 1848 giró esencialmente en torno a esa reivindicación. El propio Manifiesto Comunista de Marx y Engels así lo afirma:

“(...) el primer paso de la revolución obrera, es la elevación del proletariado a clase dominante, la conquista de la democracia.”(11)

Sin embargo y ya desde el primer momento, este “primer paso” tuvo resultados paradójicos. Las elecciones francesas de abril de 1848, el primer sufragio universal en Europa, produjeron una Asamblea moderada que atacaría el nivel de vida de los obreros y ahogaría en sangre su levantamiento de junio. Luis Napoleón obtuvo entonces una victoria electoral aplastante en diciembre. Según Luciano Canfora, (12), la experiencia demostró que el sufragio universal podía convertirse en un apoyo útil al dominio por parte de los propietarios. Es en este momento cuando podemos decir que la democracia de los antiguos cedió el paso a la democracia de los modernos.

La democracia parlamentaria, la democracia de partido y la democracia de audiencia

En “El 18 Brumario de Luis Bonaparte”, Carlos Marx al describir las vicisitudes a las que se veía sometida la Asamblea Nacional francesa en el año 1849, explica cuál es la dinámica democratizadora desencadenada en la era moderna con la aparición de los regímenes parlamentarios:

“El régimen parlamentario vive de la discusión, ¿cómo, pues, va a prohibir que se discuta? () los representantes que apelan continuamente a la opinión del pueblo autorizan a la opinión del pueblo para expresar en peticiones su verdadera opinión () Si los que están en las cimas del Estado tocan el violín, ¿qué cosa más natural sino que los que están abajo bailen?”(13)

Al inicio, el gobierno representativo se estableció sin partidos políticos organizados, es más, sus fundadores veían amenazante su creación, algo así como “facciones”; pero la llegada de invitados “inesperados” al baile al que Marx se refiere, la ampliación del voto y el auge de los partidos de masas con programas políticos, transformó la representación misma lo que incluso llegó a considerarse en aquel momento como una crisis del parlamentarismo.

La aparición de los partidos de masas es precisamente resultado de esa intrusión por parte de la población obrera. El partido Socialdemócrata alemán y el partido Laborista británico son los ejemplos más notables de esa transformación. Pronto fueron seguidos por otras formaciones de corte confesional o identitario con el auge de los nacionalismos a finales del XIX. A partir de entonces, la relación representativa ya no es de carácter personal, sino que tiene como término al partido: se vota a una persona por su vinculación con unas siglas. Las cualidades por las que destacan los representantes ya no son de índole personal, sino que se deben a su activismo y compromiso con el partido. La preferencia por uno u otro partido suele estar determinada por factores socioeconómicos, de tal manera que la división política coincide con la estructura social.

Esta transformación no podía por menos que interpretarse como un avance en la democratización. En la medida en que en la democracia de partidos se eligen no tanto personas como programas y siglas, la capacidad de la voluntad popular de condicionar la política se expande. Hay que tener en cuenta que en la fase estrictamente parlamentaria, el mandato imperativo estaba excluido por definición. Del mismo modo puede interpretarse en control continuo del partido sobre los parlamentarios. Sin embargo, lo que en su momento se pudo valorar como un progreso en la “democraticidad” de la representación aparece posteriormente como un factor de crisis, al sustituirse el control ciudadano por el de las élites partidarias.

De modo que de una u otra forma vuelve a aparecer la contradicción democracia frente a representación. Bernard Manin sostiene que *“los gobiernos representativos siguen siendo lo que fueron desde su fundación, un gobierno de élites distinguidas del grueso de la ciudadanía por su posición social, modo de vida y educación”*(14).

Este autor propone un esquema de interpretación de la evolución del gobierno representativo moderno como una secuencia de tres formas, separadas por dos rupturas. Para ello propone tres tipos ideales de gobierno representativo: parlamentarismo, democracia de partidos y democracia de audiencia. Con independencia de la sucesiva ampliación de la base electoral, los gobiernos representativos a lo largo de su historia han compartido cuatro principios básicos: la periodicidad de las elecciones; la independencia parcial de los representantes; la libertad de la opinión pública; y la toma de decisiones públicas mediante la discusión. La tríada la analiza bajo la perspectiva de la representación, es decir, de la relación entre el representante y el representado. Así mismo, explica cómo en cada tipo ideal los cuatro principios del gobierno representativo se transforman. Veamos cómo se caracterizan cada uno de ellos:

- El principio de la elección periódica de los representantes pasa de los notables en el parlamentarismo, al activista de partido en la democracia de partidos y, a la elección personal inducida por los medios de comunicación, en la democracia de audiencia.
- Otro elemento fundamental de esta forma de gobierno es el de la autonomía parcial de los representantes, que de ser al inicio independientes de los electores, pasan a condicionarse por los mandatos del partido, y posteriormente por la capacidad de relativizar las promesas electorales.

- Un tercer principio tiene que ver con la libertad de la opinión pública que en el parlamentarismo no es coincidente con la expresión electoral y es, por tanto, fuente de conflictos potenciales; después, los partidos de masas la moldean trasladándose el conflicto a enfrentamiento entre partidos, y en su última versión se modela por las encuestas de opinión.
- Por último, el juicio mediante la discusión, de darse plenamente en el parlamento, se convierte en decisión anticipada del partido, para llegar a ser finalmente una negociación entre el gobierno y grupos de interés en la democracia de audiencia.

Manin afirma que a pesar de esa metamorfosis del gobierno representativo, a lo que estamos asistiendo hoy, no es más que al auge de una nueva élite y el declive de otra, o incluso más que a la sustitución de una por otra, a la percepción persistente de crisis por la amplia brecha entre los gobernados y la élite gobernante.

Explorando los límites de la “democracia de los modernos” en el siglo XX

El problema de los límites de la democracia representativa cambió con la introducción de los partidos de masas como se encargaron de demostrar las catástrofes desatadas durante la primera mitad del siglo XX. Canfora reflexiona sobre la incapacidad de la democracia liberal de impedir que estallase la Primera Guerra Mundial: *“Teniendo en cuenta que eran todos sistemas de régimen parlamentario los que se lanzaron unos contra otros en aquel memorable agosto, se puede afirmar tranquilamente que precisamente al “tercer sujeto” se le puede atribuir el “mérito”, no desdeñable, de haber provocado y desencadenado el infierno del siglo XX”*(12). La Gran Guerra aportaría lo que denomina el *“segundo fracaso del sufragio universal”*; pero sus consecuencias inmediatas fueron que Italia celebró sus primeras elecciones efectivas por sufragio universal en diciembre de 1918, mientras que Alemania elegía una nueva asamblea constituyente en enero de 1919. Sin embargo, en lugar de producir una democracia verdadera – llevar al poder a los desposeídos – el sufragio universal acabó en ambos casos en fascismo: *“las clases que apoyaban a los partidos que hasta entonces habían gobernado gradualmente perdieron la confianza en la democracia parlamentaria y optaron por el fascismo”*.

Ya poco después de la primera guerra mundial, Kelsen (15) planteó que salvar la democracia moderna obligaba a profundizar la democracia representativa, o indirecta, realmente existente, en un sentido. Proponía básicamente tres medidas: el establecimiento de un referéndum constitucional y de un referéndum legislativo, que habrían de ser, si no obligatorios, al menos facultativos; la iniciativa popular, entendida en el sentido de que un mínimo de ciudadanos pudiera presentar proyectos de ley que el parlamento tendría que tomar en consideración obligatoriamente; y la supresión o restricción de la inmunidad parlamentaria, cuyo privilegio distancia y separa definitivamente a los representantes de los representados. Estas aportaciones, en la línea de la democracia directa, han ido abriéndose paso en las Constituciones liberales con mayor o menor fortuna y siguen apareciendo con carácter recurrente en los momentos de crisis aguda de los sistemas parlamentarios.

Otra vía ensayada para salir del dilema fue la de los soviets. Canfora (12) sostiene que lo que apareció en Europa tras la Gran Guerra fue una suerte de bonapartismo que amparado en el sufragio universal derivó en los autoritarismos fascistas y estalinistas. Desde su punto de vista las presiones que todo ello provocó en la Unión Soviética –donde en noviembre de 1917 se habían celebrado elecciones para la Asamblea Constituyente, y que inicialmente había sido pionera de una forma de democracia soviética de múltiples partidos – también deformaron la evolución de ese país, con la complicidad moral y material del resto de las democracias liberales occidentales. Con independencia de que este juicio pueda antojársenos excesivamente benévolo, el hecho cierto es que la solución ensayada se saldó con un fracaso estrepitoso que ha disociado en la mente de millones de personas las causas de la democracia y del socialismo, que en el siglo XIX iban unidas.

Un segundo intento para superar los límites de la democracia liberal es el surgido al calor de lo que el propio Canfora denomina *“antifascismo”*, un movimiento político que intentó superar los viejos regímenes

parlamentarios y corregir los defectos de las democracias liberales, que habían sido en su interpretación las “parteras del fascismo”. El antifascismo fue también, por lo tanto, la lucha por una democracia sustantiva en Europa, que produciría los Estados sociales y las democracias populares del periodo posbélico. Así, el artículo tercero de la Constitución italiana ordenaba a la República eliminar *“todos los obstáculos económicos y sociales que, limitando la libertad real y la igualdad de los ciudadanos, impidan el pleno desarrollo del individuo humano y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización económica, política y social del país”*. Tanto la planificación indicativa francesa como los modelos de codeterminación de la República Federal Alemana son consecuencias de esta orientación política.

Como explica Hobsbawm en su conocida obra sobre el siglo XX:

“En varios países de Europa central y oriental el proceso llevó directamente del antifascismo a una “nueva democracia” dominada primero, y luego sofocada, por los comunistas pero hasta el comienzo de la guerra fría los objetivos que perseguían esos regímenes de posguerra no eran ni la implantación inmediata de sistemas socialistas ni la abolición del pluralismo político y de la propiedad privada. En los países occidentales, las consecuencias sociales y económicas de la guerra y la liberación no fueron muy distintas, aunque sí lo era la coyuntura política. Se acometieron reformas sociales y económicas, no como consecuencia de la presión de las masas y del miedo a la revolución, como había ocurrido tras la primera guerra mundial, sino porque figuraban entre los principios que sustentaban los gobiernos, formados algunos de ellos por reformistas de viejo cuño, como los demócratas en los Estados Unidos o el Partido Laborista que ascendió al poder en Gran Bretaña, y otros por partidos reformistas y de reconstitución nacional surgidos directamente de los diferentes movimientos de resistencia antifascista. En definitiva, la lógica de la guerra antifascista conducía hacia la izquierda.”(16)

Pero esta ampliación de la democracia a la esfera socio-económica se plantea obviando paradójicamente la diferencia entre el poder político y el económico al incurrir en algo ya diagnosticado por Marx tras la experiencia de 1871: *“La Comuna de París demostró que no basta con apropiarse de la maquinaria estatal de la burguesía”*(11). Sin perjuicio de que más adelante volvamos sobre esta cuestión, lo que interesa recalcar aquí es que la crisis del Estado del Bienestar, el colapso del neocorporativismo (diagnosticado por Bobbio como uno de los incumplimientos de la democracia) y todas las transformaciones que han seguido a lo que comúnmente se ha definido como el final del fordismo testimonian el agotamiento de esta ola democratizadora posterior a 1945 y señalan la transición de la democracia de partidos a la democracia de audiencias en el esquema de Manin.

¿Dónde se sitúa hoy el debate? El proyecto democrático-participativo y la nueva concepción de la política

Un impulso renovado al debate sobre la democracia emerge como un problema político práctico en América Latina a finales del siglo XX ante la constatación de características elitistas y excluyentes de las democracias electorales surgidas después de la superación de las dictaduras padecidas por el subcontinente hasta los años 80 y 90. Si bien en esos años la lucha por la democracia representativa era el eje central de la movilización social y el objetivo a lograr por los actores sociales y políticos, pronto se reveló que el proceso democrático es interminable, no lineal, complejo, lleno de tensiones y disrupciones, y que contiene proyectos, aspiraciones y experiencias que no se agotan ni están contenidos en la representación electoral. Tras el fracaso de las experiencias del “socialismo real” y en plena decadencia del Estado del Bienestar, aparece la necesidad de explorar nuevas vías de democratización ya que:

“(…) la teoría democrática convencional no admite el conflicto social dentro de su propio marco y restringe el concepto de política a la lucha por el poder entendido como el logro de la autorización y la representación a través de las elecciones. En contraste, la democracia participativa tiene otra visión cuyo fundamento es la ampliación del concepto de política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos, de lo que se deriva una noción de democracia como un sistema articulado de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno.”(17)

En el prólogo a la obra “La disputa por la construcción democrática en América Latina”, de la que se ha extraído la cita anterior, Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi hablan de un nuevo proyecto político, el proyecto democrático-participativo orientado a la profundización y radicalización de la democracia más allá de los límites del sistema liberal parlamentario. De forma sintética, este proyecto es un conjunto de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones asentadas en la vieja matriz del impulso democratizador: la intrusión de los sectores sociales subalternos en el poder formalmente instituido. Aquí aparecen las diferentes formas y expresiones adoptadas en la implementación de los principios de participación y control social, verdaderas innovaciones democráticas surgidas en las últimas décadas en América Latina: presupuestos participativos, consejos gestores de políticas públicas, consejos ciudadanos, regidurías, mesas de concertación, mecanismos de rendición de cuentas y control, etcétera.

Un elemento innovador de este proyecto que se añade a la ampliación de la participación en la toma de decisiones, antes monopolizada por el Estado, es la denominada “rendición de cuentas” la aplicación de mecanismos de seguimiento de las actuaciones estatales por parte de la sociedad, con el fin de garantizar su carácter público. Otro elemento central del proyecto se refiere a la concepción de la sociedad civil. Constituida por los sectores organizados de la sociedad, ésta es reconocida en su heterogeneidad y cobijada de manera amplia e inclusiva, y se le atribuye un papel en la garantía del carácter público del Estado a través de la participación y el control social. De este modo, la sociedad civil pasa a ser también “política”, una arena en la que se dirime el debate entre los intereses divergentes y donde se produce la construcción de los consensos temporales que pueden configurar el interés público.

La noción de espacio público, en sus diferentes versiones teóricas, es fuertemente incorporada como un instrumento político privilegiado para el avance del proceso de la construcción democrática. Además, apuntando más allá de la simple existencia de una sociedad organizada, la constitución de estos espacios es considerada como una posibilidad de implementación efectiva de la participación, sea ésta en los ámbitos públicos de cogestión con el Estado, sea en aquellos espacios públicos estrictamente sociales donde la diversidad, pero también la fragmentación, de la sociedad civil puede encontrar terreno adecuado para la manifestación de los conflictos, y la discusión, articulación y negociación alrededor de las cuestiones públicas.

Este movimiento por desplazar el lugar de la decisión de las instituciones estatales a un espacio público más amplio no es exclusivo de la democracia participativa, sino que es una característica general de la política en la llamada globalización. El ejercicio del poder en la globalización combina los mecanismos formales y jerarquizados de los Estados con otros más flexibles y contingentes a cada caso; consensos, delegaciones, asociaciones, ... donde los que toman parte no son necesariamente Estados.

Un elemento adicional, central a ese proyecto y también dirigido hacia la construcción de una mayor igualdad en todas sus dimensiones, es la construcción de ciudadanía. La redefinición de la visión clásica de ciudadanía, tal como la postuló Marshall en la década de los 40, (18), fue emprendida por movimientos sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, adecuándola a las necesidades específicas de la lucha por la profundización democrática, a partir de una premisa básica: “*el derecho a tener derechos*”. Así, esta reformulación dio sustento a la emergencia de nuevos temas y sujetos políticos, definiendo a través de sus prácticas lo que consideraban sus derechos y luchando por su reconocimiento.

Por último, de este conjunto de elementos constitutivos del proyecto democrático-participativo emerge una noción ampliada de política, que se reafirma en la multiplicidad de sus terrenos, sujetos, temas y procesos. En definitiva el reconocimiento de “*nuevas formas de hacer política*”.

La historia sigue...

Pedro Prieto Marín, en su trabajo “*Las alas de Leo. Participación ciudadana en el siglo XX*” concluye una revisión crítica sobre diferentes experiencias de participación en la que le presta una especial atención a procesos de Presupuestos Participativos en Brasil con una ingeniosa metáfora. Recuerda como tuvieron que pasar 1.900 años para que Galileo refutara las ideas de Aristóteles sobre la caída de los cuerpos. Al tiempo que Galileo se atrevía con el más respetado de los filósofos, un compatriota suyo, Leonardo da Vin-

ci soñaba y ensayaba, con resultados decepcionantes, su máquina voladora. Hubieron de transcurrir 400 años para que su sueño se viera cumplido. El autor concluye: *“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.”* (19)

La *“democracia de los modernos”* apenas tiene 200 años, 235 si la remontamos a la revolución americana. 160 años desde el primer sufragio universal masculino en Francia y Suiza, apenas 100 desde que se empezó a extender a las mujeres. Bernard Manin tiene razón en parte cuando afirma que los gobiernos representativos siguen siendo lo que fueron desde su fundación, un gobierno de élite. Pero la historia de la democratización es la historia de la intrusión de las personas normales en los terrenos vedados de esas élites. Y eso es igualmente innegable.

De esta forma podemos enfocar la superación de las contradicciones que plantea la representación a lo largo de todo su ciclo histórico. La representación revolucionaria del siglo XIX y parte del XX, que impone la presencia molesta para el Estado burgués de los intereses de las clases subalternas, de los sectores *“suprimidos”* de la vida pública; el Estado Social de la posguerra, que integra y regula el conflicto dentro de los límites asegurando a través de las estructuras estatales la reproducción del *“status quo”* siempre de forma contradictoria, precaria y evolutiva; y actualmente la crisis de la representación en el Estado competitivo o su reabsorción por los representados: ese es el sentido de la democracia participativa.

La problemática del Estado y la división social

En *“las promesas incumplidas de la democracia”* Bobbio señala, en primer lugar, como primer punto la ruptura del principio de la *“voluntad general”*:

El modelo ideal de la sociedad democrática era una sociedad centripeta. La realidad que tenemos a la vista es una sociedad centrífuga, que no tiene un solo centro de poder (la voluntad general de Rousseau), sino muchos, y que merece el nombre, en el que concuerdan los estudiosos de política, de sociedad policéntrica o poliárquica (con expresión más rotunda pero no del todo incorrecta, policrática). El modelo del Estado democrático fundamentado en la soberanía del príncipe era una sociedad monista. La sociedad real, bajo los gobiernos democráticos, es pluralista. (20)

La pluralidad básica de la sociedad es la pluralidad de clases. Las divisiones sociales en torno a la relación con la riqueza y los medios de producción es, no la única, pero sí la más básica de las fracturas sociales. Si hemos llamado democracia, o proceso democratizador, al proceso por el cual los sectores subalternos de la sociedad van ganando capacidad para influir en las decisiones sobre la organización social y en particular sobre el Estado, no es posible eludir la cuestión de la relación entre el Estado y las clases sociales. Evidentemente este es un tema sobre el que han corrido ríos de tinta (y de sangre) y que no podemos despachar en estas páginas. Pero a efectos de lo que nos interesa, el potencial democratizador de las experiencias participativas, vale la pena hacer una pequeña incursión en el tema.

Los experimentos de “Estados Obreros”

Raúl Pont expresaba en una conferencia en Barcelona el dilema al que se enfrentaba el PT cuando alcanzó la alcaldía de Porto Alegre:

“La experiencia de un gobierno de consejos (soviets) donde productor y legislador se fundiesen en el mismo individuo, en nuevo concepto de ciudadanía. El predominio, sin embargo, de la concepción de Partido Único, de identificación de Partido y Estado generó un proceso de degeneración burocrática que impidió un avance cualitativo de la democracia. La experiencia degeneró en un Estado autoritario y burocrático. Pero, también en otros países, principalmente en Europa, otros pueblos vivieron experiencias interesantes, ricas en ese sentido. Nosotros aquí en Brasil, tenemos poca cosa en esa línea. Cuando más, algunas experiencias consultivas, en los años 70, de consultas a la población.”(21)

En la izquierda de raíz marxista el análisis tradicional sobre el Estado ha considerado a éste como agente principal de la transformación social y como objeto principal de la actividad política: por eso había que tomarlo. Lenin en *El estado y la Revolución* afirma que

el proletariado necesita el poder estatal, la organización centralizada de la fuerza, la organización de la violencia para dirigir a la enorme masa de la población, a los campesinos, a los semiproletarios, en la obra de “poner en marcha” la economía socialista(22).

En esta tradición se percibe al Estado como una simple estructura de mediación, como un medio que baila el son que le tocan. Será fascista si lo toman los fascistas, revolucionario si está en manos de los revolucionarios, demócrata si los demócratas triunfan. La acción revolucionaria buscaría, simplemente, una sustitución. Como el estado burgués no es sino “una fuerza especial de represión”, la “destrucción del estado como tal” consistiría simplemente en cambiar al agente a cargo de esa fuerza: *La fuerza especial de represión del proletariado por la burguesía debe sustituirse por una “fuerza especial de represión” de la burguesía por el proletariado*, sostenía Lenin. Con ingenua seriedad, señalaba que “*el proletariado necesita al estado para reprimir a la clase explotadora, para aplastar su resistencia*” y creía que una vez concluida esa tarea se produciría naturalmente la extinción del Estado.

La experiencia histórica demuestra el error a qué conduce esta visión, y esa es precisamente la reflexión de Raúl Pont antes expuesta. Lo que ha quedado demostrado es que no es un problema de tomar el Estado. No es “que el pueblo expulse a los usurpadores y el Estado se encargará de todo”, como decía irónicamente Poulantzas ...

La aportación de Poulantzas: el problema del estatismo

La reflexión de Nicos Poulantzas en su última obra, (2), publicada poco antes de su fallecimiento, arroja una nueva visión sobre el problema del Estado y las dificultades para hacer derivar un proceso de democratización efectiva de la doctrina clásica de la toma del poder, bien por medios revolucionarios, bien por medios “democrático-parlamentarios”.

Para Poulantzas, el Estado capitalista ha sido siempre considerado como un simple objeto o instrumento, manipulado a voluntad por la burguesía, de la que es emanación: no se supone que esté desgarrado por contradicciones internas. Las luchas populares, que no pueden ser, en su oposición a la burguesía, uno de los factores de constitución de este Estado (en este caso, de las instituciones de la democracia representativa), no pueden tampoco desgarrar al Estado, que es considerado como bloque monolítico sin fisuras. Las contradicciones de clase estarían situadas entre el Estado y las masas populares exteriores al Estado. De modo que la lucha democrática por el poder de Estado no puede ser, en lo esencial, más que una lucha frontal, de movimientos o de cerco, pero exterior al Estado-fortaleza, que apunta principalmente a la creación de la situación de doble poder.

En la situación de doble poder, la misma situación revolucionaria es una crisis de Estado que no puede concluir más que en su hundimiento. Este Estado es supuestamente detentador del propio poder, un poder-sustancia cuantificable que hay que arrebatárle. «Tomar» el poder de Estado significa ocupar, en el lapso de tiempo del doble poder, las piezas del Estado-instrumento, controlar las cimas de los aparatos, estar en los puestos de mando de la maquinaria estatal y manipular los engranajes esenciales de sus dispositivos, con vistas a su sustitución por el segundo poder, los soviets. Según Poulantzas, “*lo que caracteriza siempre a esta concepción es el escepticismo permanente en cuanto a las posibilidades de intervención de las masas populares en el seno mismo del Estado*”.(2)

A partir de esa desconfianza fundamental con respecto a las instituciones de la democracia representativa y de las libertades políticas la misma concepción de la democracia directa que se supone que encarnan los soviets sufre entre tanto ciertas modificaciones. Es el Estado paralelo calcado del modelo instrumental del Estado existente, un Estado proletario en cuanto sería controlado-ocupado desde arriba por el partido del proletariado. La desconfianza con respecto a las posibilidades de intervención popular en el seno del Estado se transforma en simple desconfianza con respecto al movimiento popular de base. Al final se produce la paradoja, hay que reforzar el Estado soviético a fin de poder extinguirlo mejor algún día...

Nace así un estatismo estalinista que no es más que, según Poulantzas, una imagen deformada del estatismo de la socialdemocracia tradicional. Esta también se caracteriza por la desconfianza fundamental hacia la democracia directa de base y las iniciativas populares. Para ésta también la relación con el Estado es una relación de exterioridad, puesto que el Estado posee poder y constituye una esencia. Este Estado se ocupa sustituyendo sus cimas por una élite ilustrada de izquierdas y aplicando como máximo algunos correctivos al funcionamiento de las instituciones, y dando por supuesto que este Estado aportará así a las masas populares el socialismo desde arriba: es el estatismo tecnoburocrático de los expertos.

Las “palancas del poder” y la democratización del Estado

Lo que caracteriza al Estado capitalista en todo momento, a pesar de las mutaciones experimentadas por el propio sistema, es que expresa las relaciones de poder entre las clases sociales y, además, las reproduce materialmente a través de sus propias estructuras de forma esencialmente capitalista. Las palancas del Estado son precisamente los mecanismos que reproducen y refuerzan esas relaciones de poder.

Se debe entender por poder, aplicado a las clases sociales, la capacidad de una o varias clases para realizar sus intereses específicos. El poder referido a las clases sociales es un concepto que designa el campo de su lucha, de las relaciones de fuerzas y de las relaciones de una clase con otra: los intereses de clases designan el horizonte de la acción de cada clase con relación a las otras. La capacidad de una clase para realizar sus intereses está en oposición con la capacidad (y los intereses) de otras clases: el campo del poder es, pues, estrictamente relacional.

Existen dos mecanismos que son característicos de las relaciones de producción capitalista a cuya existencia y mantenimiento contribuye el Estado de forma intensiva y que son fundamentales para entender su funcionamiento en relación con los retos que plantea la democracia participativa.

El primero de ellos es la individualización, la atomización de los seres humanos. Las relaciones sociales se descomponen a través de la Ley y el Derecho en relaciones entre individuos formalmente iguales con intereses particulares, legítimos en cuanto individuales, y como tal, privados. Por ejemplo, el Estado reconoce los derechos de los trabajadores asalariados como tales y los de los empresarios como tales pero disociándolos para poder conciliarlos. Una vez reconocidos y codificados, son condicionados al interés común cuyo intérprete es el Estado. La producción de un tipo particular de sujeto -como un miembro atomizado de un público - un rasgo clave la política estatal. A través del aislamiento de conflictos socioeconómicos, especialmente las divisiones de clase, el estado no sólo garantiza su propia autonomía relativa *vis a vis* de las clases dominantes, sino que también produce ciudadanos atomizados, individualizados, los que serían aparentemente iguales en una supuesta esfera pública indiferenciada.

La ubicación de cada uno de esos ciudadanos previamente atomizados en la sociedad capitalista en términos de poder y, por tanto, de poder decidir, poder hacer, se determina por la división entre el trabajo intelectual y el trabajo manual. Si entendemos la diferenciación entre el trabajo intelectual y el trabajo manual en un sentido no reduccionista como la clave de la forma material en que se organiza el Estado capitalista, podemos identificar la equivalencia entre el poder del patrón y el poder del Estado. Equivalencia en la que el papel de la tecnología - potencia social objetivada, trabajo colectivo muerto apropiado por el patrón - sometiendo al trabajo vivo se corresponde con el de la ciencia de la administración, la razón de estado, la separación de poderes, el superior conocimiento del Estado de lo que es el bien público.

No se trata de una metáfora sino de una técnica real. Como ya hemos comentado Madison y Siéyès, razonan abiertamente a favor de la democracia representativa como alternativa de la democracia directa en base a las virtudes de la división del trabajo. Otra cosa son las mistificaciones justificativas que se han ido construyendo posteriormente. La lucha por intervenir directamente en las decisiones desde la autonomía es la negación de esa división entre el trabajo manual y el trabajo intelectual.

Por el contrario, la reproducción de esa división en el proceso democrático es la negación del objetivo de la propia lucha democrática. Cuando el Partido Laborista británico asume la afirmación de los fabianos de que *“el hombre normal sólo puede describir sus males pero no encontrar los remedios”* (23) se inflige una autoderrota al someter el proyecto de liberación humana a la propia maquinaria que reproduce los

males. Lo mismo ocurre cuando la NEP, a la que se tuvo que recurrir forzosamente para hacer frente a la situación “política, que no sólo económica - de la Unión Soviética tras la guerra civil, se convierte en la vía canónica al socialismo.

De ahí que no baste con tomar el Estado como ya se dijo hace mucho tiempo. Pero la idea va más lejos de sustituir aparatos. Marx habló de *“la reabsorción del poder del Estado por la sociedad como su propia fuerza viviente en lugar de la fuerza que la controla y somete”*(24). De la intrusión de la sociedad en el Estado. Nicos Poulantzas lo formuló con claridad en su último libro: *“una transformación del aparato de Estado orientada a la extinción del Estado sólo puede apoyarse en una intervención creciente de las masas populares en el Estado por medio, ciertamente, de sus representaciones sindicales y políticas, pero también por el despliegue de sus iniciativas propias en el seno mismo del Estado.”*(2)

El Estado como movimiento político y social y la creación de nuevos espacios públicos

De lo anterior se sigue que no puede explicarse ni entenderse el Estado como autónomo de la materialidad de la economía ni como institucionalidad neutra. El Estado no es una entidad abstracta sino que es un espacio de lucha en donde se puede configurar el sentido y la direccionalidad de las políticas públicas. El Estado entonces, ciertamente no representa el poder ni es el recinto del poder y las luchas sociales en este caso, deben trascenderlo.

Pero el Estado sí puede ser origen de instancias a través de las cuales sea posible constituir una articulación contra-hegemónica que produzca un cambio sustantivo. El Estado puede configurar una posición positiva de separación del poder hegemónico “externo e interno- y al mismo tiempo emprender la articulación entre las lógicas de la diferencia y la de la equivalencia y construir un poder político contra hegemónico. El Estado es entonces principalmente un espacio de lucha política que puede ser movilizado contra el poder hegemónico.

Boaventura de Sousa Santos (25) ha desarrollado una muy interesante idea sobre el Estado como novísimo movimiento social. Ubica al Estado como articulador de la sociedad civil y los movimientos sociales, con la política y la economía. A su vez, propone superar la visión del Estado como portador del interés general para representar un interés sectorial. Este interés sectorial se define como la lucha por democratizar tanto el poder regulador del Estado como el de los agentes no estatales de la regulación. Ahora, lo que es verdaderamente significativo en esta hipótesis del Estado como movimiento social es que, en realidad se trata, de un movimiento “político” y social lo que implica reconocer que desde el espacio estatal se pueden desencadenar, formar y hegemonizar coaliciones para antagonizar con un orden opresor.

La creación de nuevos espacios públicos, el papel renovado de la sociedad civil, son todos ellos manifestaciones de las turbulencias provocadas por esa invitación al baile a la que hacía referencia Marx. La nueva forma de hacer política se deriva de la intrusión de unos invitados inesperados, que han dejado de respetar la etiqueta del baile de salón. Lo que Tomás Rodríguez Villasante denomina “desbordes creativos”.(26)

Un marco teórico para la reforma institucional: el gobierno participativo con poder de decisión

Si, de acuerdo con Poulantzas, el Estado tiene una materialidad propia que se verifica en sus instituciones y el proceso democratizador es un proceso de intervención en esa materialidad, deberá revestir las características de un proceso de modificación de las propias estructuras. En definitiva, un proceso de reforma institucional.

Desde esta perspectiva un grupo de científicos sociales propone una aproximación denominada “gobierno participativo con poder de decisión” (*empowered participatory governance*) (GPPD) (27) como una familia de reformas democráticas orientadas a impulsar la participación directa de los ciudadanos en la implementación de políticas públicas. Se trata de una aproximación empírica a partir del análisis de varios casos entre los que se encuentran precisamente los Presupuestos Participativos de Porto Alegre junto con

otras experiencias de gobierno participativo como el sistema Panchayat de los estados indios de Kerala y Bengala Occidental. Justifican su aproximación en la necesidad de superar la rigidez conceptual que, a su juicio, afecta al debate teórico sobre la democracia. Los ejemplos de GPPD que presentan resuelven en la práctica muchos problemas, aunque sugieren nuevas preguntas. Afirman que estas experiencias no solamente son funcionales y operativas sino que podrían dar lugar a reformas aún más ambiciosas en el sentido de hacer al Estado, no sólo más eficaz y efectivo sino también más responsable, justo, participativo y deliberativo. A la vez, entrañan costes y riesgos, entre ellos su fragilidad y dependencia de determinadas condiciones políticas y culturales, el hecho de que están condicionadas por las desigualdades preexistentes y, en ocasiones, pueden ofrecer escasas garantías de protección a las minorías.

Los principios del GPPD y las características de su diseño institucional

El GPPD requiere el cumplimiento de tres principios:

- **Una orientación práctica.** Se trata, como es el caso del Presupuesto Participativo, de dar entrada a la participación en la solución de problemas concretos. Este enfoque práctico se beneficia inmediatamente de la aportación de nuevas soluciones a través del proceso participativo, lo que redundará en una mayor eficacia de la acción pública. El debate sobre los problemas prácticos permite además aportar soluciones más justas y permite la deliberación y el acuerdo entre actores que, en otras circunstancias, estarían compitiendo por los recursos públicos. La contrapartida de esta orientación práctica o inmediatista puede estar en que se obvian condiciones estructurales de fondo como la desigualdad de las partes.
- **Participación desde la base.** Este principio requiere que los participantes sean los propios ciudadanos afectados y, recalcan los autores, los funcionarios que más directamente están implicados. Dos poderosas razones para ello son la posibilidad de aportar soluciones a los problemas a partir de las experiencias y saberes concretos y la corresponsabilización que se sigue de haber participado en el diseño de la solución.
- **Deliberación.** El proceso de formación de la decisión debe ser un proceso deliberativo mediante el cual se intente definir una agenda común, de modo que la discusión pasa por dos fases: acomodar los intereses particulares a una definición compartida del interés común, y posteriormente seleccionar estrategias para alcanzarlo. La apuesta por la deliberación no presupone una visión idílica del proceso, puede ser conflictiva. Pero sí la de que en la base debe existir un compromiso con la construcción colectiva de soluciones.

A partir de estos principios, indiscutiblemente atractivos, los autores se plantean el problema de las características que debe reunir el diseño institucional susceptible de aprovechar los mismos. Aún reconociendo que el elenco de experiencias es reducido y, en cierto modo, relativamente joven, consideran que de ellas se pueden inferir algunas propiedades que debe tener el diseño institucional adecuado para el GPPD.

Entre estas características se señalan las siguientes:

- **Descentralización en la acción.** Dado que los problemas que se tratan en los modelos de GPPD son problemas de base, debe desplegarse un proceso de descentralización política y administrativa que posibilite la intervención de la ciudadanía desde abajo. Los organismos descentralizados de esta forma de gobierno participativo no son meros órganos consultivos. Tienen que tener capacidad de ejecución y seguimiento.
- **Coordinación centralizada.** La contrapartida de esta descentralización en la ejecución debe ser la existencia de una fuerte centralización a efectos de coordinación. La razón es de orden práctico, una descentralización total deja en desigualdad a las unidades menos poderosas políticamente o con menos recursos.
- **Centrada en el Estado.** Estos mecanismos aspiran a “colonizar” el Estado, es decir, a transformar las instituciones estatales. Se sitúan por lo tanto fuera de una concepción “autogestionaria” que, aparentemente, podría parecer más radical pero que podría encerrar un proceso de privatización

encubierto o quedarse en una mera caricatura. Por tanto, se trata de hacer posible el acceso de los ciudadanos a la operación cotidiana de los mecanismos estatales, no de dejarles administrar directamente una parcela marginal. Esto requiere una forma de participación diferente de los momentos de efervescencia movilizadora en la práctica tradicional de los movimientos sociales y de la característica de los procesos electorales.

- **Creación de un contexto favorable.** Se entiende que para que los procesos supongan una democratización real debe de haber un contexto favorable que equilibre la desigual distribución del poder entre los participantes. El logro de ese contexto favorable requiere un compromiso político fuerte por parte del propio gobierno que privilegia un diseño institucional que compense esos desequilibrios. En otros casos, será la existencia de organizaciones vecinales y sociales, sindicatos u otras formas organizadas la que contribuya a evitar la apropiación de la deliberación por los cuadros de la administración o por sectores de ciudadanos que primen por encima de todo sus intereses particulares.

Objetivos institucionales y problemas de viabilidad para el GPPD

Desde el punto de vista del GPPD, son tres los objetivos que las instituciones pueden marcarse:

- **Soluciones efectivas a los problemas.** Un gobierno participativo no debe estar reñido con la efectividad puesto que, de lo contrario, sería muy difícil de justificar ante grandes sectores de la ciudadanía. La posibilidad de que las soluciones aportadas por los procesos participativos sean más efectivas que las que se derivan del sistema jerárquico de gestión por expertos y más rápidas que las que se pueden alcanzar a través del voto periódico no es despreciable. Varias razones apuntan a ello:

Con un método descentralizado y de base se convoca a la participación a quienes están más directamente implicados y, por tanto, mejor conocen los problemas. En muchos casos estas personas saben cómo introducir mejoras sencillas que pueden tener impactos importantes.

El propio proceso deliberativo garantiza en general el obtener mejores soluciones pues se aprovecha el potencial de diferentes saberes y experiencias. Además genera el compromiso con la solución adoptada derivado de la participación.

Estos procesos reducen el circuito de retroalimentación entre las decisiones y sus consecuencias permitiendo el ajuste más rápido.

La descentralización y la probabilidad de ensayar fórmulas diversas, junto con la coordinación, posibilitan un proceso de aprendizaje compartido que mejora la calidad de las decisiones.

- **Equidad. Las soluciones aportadas por estos procedimientos pueden ser más equitativas si el diseño es el adecuado.**

En primer lugar porque dan acceso a los bienes públicos a quienes normalmente no gozan de esa posibilidad. Esa fue una de las grandes enseñanzas del Presupuesto Participativo de Porto Alegre.

Como es lógico, las políticas específicas para promover la participación de los sectores excluidos y los menos favorecidos son una segunda vía para alcanzar la equidad. Una justificación clásica de la política democrática frente a las basadas en el paternalismo y el despotismo ilustrado es que las personas en situación de desventaja tienen más posibilidades de ser tratadas con justicia con la primera que con las segundas.

En tercer lugar, hay una poderosa razón que justifica la posibilidad de esperar resultados más equitativos de los procesos deliberativos. Si la adopción de las decisiones es pública y en un proceso donde todos tienen voz, las posibilidades de alcanzar soluciones equitativas son mayores que en procesos tecnocráticos y poco transparentes. Una vez más, no se trata de conferir un status angelical a la deliberación. Es evidente que en procesos deliberativos los intereses particulares y el poder económico, o los prejuicios están presentes. Pero son más difíciles de defender en el debate público.

- **Participación amplia y significativa.** Desde esta perspectiva, la participación aumenta a consecuencia del establecimiento de canales adicionales para tratar temas de importancia y ejercer influencia directa sobre el poder estatal, es decir crear nuevos espacios en los que se discutan temas socialmente relevantes y se generen soluciones que sean llevadas adelante por el Estado. Asimismo aparece una mejora en la calidad de la participación, garantizada por la difusión de la información necesaria para debatir y decidir de modo informado y por la profundización de las interacciones entre las organizaciones y los participantes, que ven así fortalecidas las capacidades de deliberación y decisión. Ambas características son importantes desde el punto de vista que revaloriza la participación del ciudadano común. Importan también a la hora de dar cuenta de la participación atender a las modalidades de la misma, definidas por el quién, el cuánto y el para qué se participa.

A partir de la caracterización de las reformas institucionales que posibilitan un GPPD, de los principios que lo informan y de los objetivos que se persiguen, es posible proponer un marco para la evaluación de las diferentes experiencias. Este marco podría sintetizarse en la siguiente serie de interrogantes:

1. ¿Cómo de genuinos son los procesos deliberativos?
2. ¿Cuál es el grado de cumplimiento de las decisiones?
3. ¿Hasta qué punto pueden los organismos deliberativos controlar la ejecución de sus decisiones?
4. ¿En qué medida las decisiones descentralizadas son coordinadas y conocidas unas por otras?
5. ¿Hasta qué punto el proceso constituye una “escuela de ciudadanía”?
6. ¿Los resultados que se alcanzan son preferibles a los que se obtenían con los métodos no participativos?

A “sensu contrario” se pueden plantear una serie de elementos críticos que cuestionarían la eficacia de estas reformas:

1. El carácter democrático de los espacios deliberativos puede comprometerse e incluso anularse con la presencia de grupos o facciones poderosas actuando dentro de esos propios espacios.
2. Los actores externos y los factores institucionales pueden imponer serias limitaciones al alcance de las decisiones de los espacios deliberativos. Ello puede resultar en una utilización falseada de la deliberación como instrumento de legitimación selectiva.
3. Las instancias participativas pueden dividir a la auto-organización social y ser domesticadas por participantes que gocen de ventajas estratégicas.
4. Los elementos de descentralización pueden “balcanizar” la política perdiéndose la visión global.
5. La participación con poder de decisión puede requerir un esfuerzo excesivo de la ciudadanía.
6. Finalmente, estos experimentos pueden disfrutar de un éxito inicial que se hará difícil de mantener con el paso del tiempo.

El poder de contrapeso

En el modelo de la GPPD podría parecer que se obvia la cuestión del poder. No basta con construir procesos deliberativos formalmente impecables. No es suficiente un diseño institucional sino que hay que tener presente que en las instituciones de la deliberación operan constelaciones de fuerzas que obedecen a situaciones de hecho propias del contexto. Hay actores más poderosos y actores menos poderosos. Debe existir algo que contrarreste y neutralice las ventajas que el poder le proporciona precisamente a los primeros. De lo contrario la deliberación se convierte en una caricatura. A ese “algo”, los autores lo denominan poder de contrapeso (*countervailing power*).

Para desarrollar este concepto es necesario previamente identificar el papel que juega el poder de contrapeso, el poder de los “sin poder”, en las diferentes configuraciones de gobierno. Básicamente pueden definirse dos modelos de gobierno esquemáticos, uno sería el modelo vertical-jerárquico y el otro sería el modelo participativo. A su vez, las instituciones políticas pueden operar en el proceso de toma de decisiones con una orientación antagonista o con una orientación cooperativa.

Esto arroja cuatro combinaciones posibles que son las que aparecen en el cuadro adjunto:

Toma de decisiones:→ Modelo de gobierno:↓	Antagónica	Cooperativa
Vertical - Jerárquico	Política convencional de grupos de interés y presión	Solución negociada de problemas con expertos/élites
Participativo	Consultas entre ciudadanos y responsable o técnicos del gobierno	GPPD

Tanto los modelos de toma de decisión antagónica como cooperativa corren el riesgo de que los grupos más poderosos impongan sus intereses. La perspectiva antagónica, como única salida a los sectores menos poderosos, en un contexto vertical-jerárquico incentiva el conflicto. Esa conflictividad reduce la legitimidad de la acción del gobierno y desperdicia la creatividad que cabría esperar de un proceso cooperativo. Además la propia naturaleza del contexto vertical-jerárquico aleja y alarga innecesariamente los circuitos de comunicación y aumenta la separación representantes-representados.

La perspectiva cooperativa en un contexto vertical-jerárquico tampoco resuelve el problema de separación representantes-representados. Se difuminan las barreras formales entre el Estado y los representantes sociales pero se sigue manteniendo el ámbito de decisión en el terreno de los poderosos. Puede haber, y de hecho es característico de la “gobernanza” contemporánea, un planteamiento asimétricamente cooperativo como hemos señalado más arriba: existen ámbitos de decisión compartidos entre el Estado, grupos económicos, “think-tanks”,... de los que el resto está excluido.

La única manera de eludir este problema es contar con el poder de contrapeso suficiente del lado de los sectores más débiles. Por poder de contrapeso se entiende la capacidad efectiva de hacer valer los intereses de los grupos menos favorecidos en las instancias del gobierno participativo. Ese poder no se corresponde exactamente con el poder de intervención característico de los movimientos sociales que se produce en condiciones de modelos de decisión antagónicos, donde organizaciones sindicales o vecinales con fuerte capacidad de movilización pueden interferir en la agenda del poder y conseguir arreglos que tengan en cuenta sus reivindicaciones. La lógica en estas situaciones estratégicas ha sido objeto de estudio en muchas ocasiones (28), pero no es esperable que estos modelos sean útiles en un contexto participativo por diversas razones, entre las que destaca el que las organizaciones que concentran esta capacidad de intervención pueden ser reacias a las innovaciones institucionales que pueden interpretar como un ataque a su autonomía y su capacidad de incidencia. Pero en ausencia de esa capacidad las innovaciones participativas, al ser de matriz endógena, tienden a favorecer a los grupos de poder previamente existentes.

Partiendo de esas consideraciones el cuadro anterior puede rehacerse de la forma siguiente:

Poder de contrapeso:→ Modelo de gobierno:↓	Débil	Fuerte
Vertical - Jerárquico	“captura” del gobierno por los poderosos	Pluralismo antagónico
Participativo	Participación de fachada, Legitimación del status quo	GPPD

En un modelo de gobierno vertical, la ausencia de poder de contrapeso se resuelve en una apropiación por parte de los poderosos de los recursos públicos. Solamente si existe un poder de contrapeso fuerte por parte de los sectores desfavorecidos se pueden producir movilizaciones antagónicas capaces de disputar el acceso a esos recursos a los sectores favorecidos.

El paso de un modelo vertical a uno participativo, si las organizaciones que ejercen el poder de contrapeso no están preparadas para ello, puede dar lugar a un desplazamiento al cuadro inferior izquierdo. En esta situación, los activistas quedan atrapados en una colaboración que no saben gestionar y se debilitan

los intereses que defienden. Se trata de una “participación de fachada”, normalmente conducente a legitimar una maniobra de desregulación o de abandono por parte del Estado.

Solamente con un poder de contrapeso adecuado para un contexto participativo se puede efectivamente avanzar en un sistema de gobierno deliberativo en el que la parte más débil no actúe como comparsa.

Los autores de esta propuesta exponen cuatro tesis en relación con este tipo de poder de contrapeso:

Las formas de gobierno participativo con poder de decisión pueden no alcanzar sus objetivos si no se cuenta con el poder de contrapeso adecuado por parte de los sectores menos favorecidos.

Las fuentes de poder de contrapeso y las formas que este asumen son diferentes en contextos cooperativos de cómo lo son en contextos antagónicos. Las estrategias de movilización, las formas de organización y las capacidades acumuladas con la experiencia en la actuación antagonista no son necesariamente las adecuadas a un contexto participativo.

Tampoco son fáciles de reconvertir de la primera a la segunda situación. Al contrario, el paso a la colaboración puede debilitar.

El problema de generar el poder de contrapeso suficiente no se resuelve simplemente con políticas públicas o con diseños institucionales. Tiene que constituirse en el interior de los propios sectores interesados.

Bibliografía (y referencias)

- (1) Bobbio N. Derecha e izquierda: Las claves del debate. Madrid: Taurus; 1995.
- (2) Poulantzas N. Estado, poder y socialismo. 1 en caellano ed. México: Siglo Veintiuno Editores; 1979.
- (3) Aristóteles, de Azcárate P. La Política. 14a ed. Madrid: Espasa-Calpe; 1980.
- (4) Kant I, Truyol y Serra A, Abellán J. Sobre la paz perpetua. 6a, reimp ed. Madrid: Tecnos; 2001.
- (5) Sartori G, Morán Calvo-Sotelo ML. Elementos de teoría política. Ed española ed. Madrid: Alianza Editorial; 1992.
- (6) Constant B. Curso de política constitucional. Madrid: Taurus; 1968.
- (7) Rousseau J. El contrato social. 1a, 2a reimp ed. Madrid: Aguilar; 1973.
- (8) de Robespierre M, Bosc Y, Gauthier F, Wahnich S. Por la felicidad y por la libertad: discursos. Barcelona: El Viejo Topo; 2005.
- (9) Hamilton A, Madison J, Jay J, Cantilo JM, Estados Unidos. El Federalista. Buenos Aires: Impr. del Siglo; 1868.
- (10) Sieyès E, Máiz Suárez R. Escritos y discursos de la revolución. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; 2007.
- (11) Marx K, Engels F, Fernández Buey F, Capella JR. Manifiesto del Partido Comunista. Madrid: Utopías/Nuestra Bandera etc.; 1998.
- (12) Canfora L. La democracia: historia de una ideología. Barcelona: Crítica; 2004.
- (13) Marx K. El 18 brumario de Luis Bonaparte. Santa Fe: El Cid Editor; 2004.
- (14) Manin B, Vallespín Oña F. Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza; 1998.
- (15) Kelsen H, de Otto y Pardo I, Römer P. Esencia y valor de la democracia. 2a ed. Barcelona: Guadarrama; 1977.
- (16) Hobsbawm EJ. Historia del siglo XX: 1914-1991. 3a ed. Barcelona: Crítica; 2002.
- (17) Dagnino E, Olvera Rivera A, Panfichi A. La disputa por la construcción democrática en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica; 2006.
- (18) Marshall TH, Bottomore TB. Ciudadanía y clase social. Madrid: Alianza Editorial; 1998.
- (19) Prieto Martín P. Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX. : Asociación Ciudades Kyosei; 2010.
- (20) Bobbio N. Las promesas incumplidas de la democracia. Zona Erógena. 1993; 14.
- (21) Pont R. Democratización del Estado: la experiencia del Presupuesto Participativo. Espai Marx 2000.
- (22) Lenin VIU. El Estado y la revolución. : Ágora; 2002.
- (23) Webb B. The diaries of Beatrice Webb. Londres: Virago Press, Ltd.; 2003.
- (24) Marx K. La guerra civil en Francia. Barcelona: Ediciones de Cultura Popular; 1968.
- (25) Sousa Santos B. Reinventar la democracia. Reinventar el Estado. Buenos Aires: CLACSO; 2005.
- (26) Rodríguez Villasante T. Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social. Madrid: Catarata; 2006.
- (27) Fung A, Wright EO. Democracia en profundidad. Nuevas formas constitucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá) Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales; 2003.
- (28) Olson M. La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos. México: Limusa etc.; 1992.