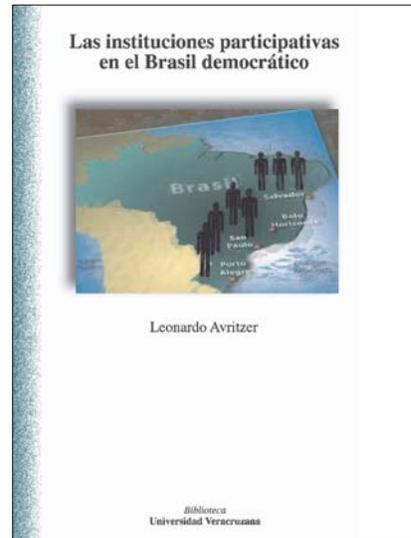

Recensión

Avritzer, Leonardo.
**Las instituciones participativas
 en el Brasil democrático**, Dirección
 General Editorial, Universidad
 Veracruzana, México. 2010



Desde las ciencias sociales aprendimos que los procesos de democratización se forjan al calor de una tensión permanente entre, de un lado, el potencial instituyente que tiene la sociedad civil a través de los movimientos sociales, que fundan nuevas prácticas y relaciones entre grupos, colectividades, individuos, cuyas demandas y aspiraciones traspasan el umbral de las instituciones, o que no se ven incluidos en ellas, y por otro lado, el tejido de normas, leyes, derechos, que éstas últimas conforman en la estabilidad y certidumbre: en lo instituido. Así, en esa tensión entre lo instituyente y lo instituido, la Constituyente es la expresión más compleja de un pacto social, pues ella supone que una coalición política reconoce intereses comunes que pactan actores hete-

rogéneos en torno a las modificaciones del gobierno, del sistema político y jurídico que les convienen y son posibles.

Se puede hablar de un Brasil democrático a partir de la experiencia pionera, respecto de los procesos constituyentes que se registran en la década de los 80 en Latinoamérica, que significó la formulación de una nueva Constitución para ese país a partir de 1988. Con ese horizonte histórico como punto de partida, Leonardo Avritzer se propone una investigación que da forma al libro: **Las instituciones participativas en el Brasil democrático**, en el que da cuenta de 14 rubros en que las demandas instituyentes participativas de la sociedad civil y los movimientos sociales son recogidas por la nueva Constitución. Esos 14 espacios cons-

titucionales que reconocen, impulsan y dan rango institucional a la democracia participativa, se explican por el papel activo que jugaron distintas colectividades durante el proceso de democratización brasileño, a través de formatos que actualmente nos parecen ya integrados a la normalidad democrática de ese país y de otros que las vienen adoptando, como son los casos del presupuesto participativo, los Consejos de Salud, o los Consejos de Planeación urbana, para citar las experiencias más relevantes que se analizan en este libro.

Con esta obra, Avritzer nos permite revalorizar el papel fundador que tienen los procesos constituyentes, cuando éstos se abren a demandas democratizadoras. A la vez que nos permite distinguir dos momentos que nos ayudan a comprender mejor las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: el momento de las coaliciones políticas democráticas y liberales, como es el propio caso de Brasil en 1988 y el de Colombia en 1991; y el momento de las coaliciones políticas post-neoliberales, que se abre en Venezuela con la Constituyente de 1999, la de Bolivia, en 2006 y la de Ecuador en 2007. La democracia participativa refuerza la soberanía popular y acerca las posibilidades de combinar las tres pistas que llevan a una democracia integral, como lo propone Boaventura de Sousa Santos, quien identifica como indisociables tres formas de democracia: representativa, que es imprescindible en sociedades tan masivas y complejas como las con-

temporáneas, pero cuyos procedimientos para delegar la representación son también objetos de acciones democratizadoras; la democracia participativa, que es fruto de la acción directa y cotidiana de la ciudadanía; y la democracia comunitaria, que se identifica con actores colectivos provenientes de etnias y pueblos originarios, que enriquecen desde la diversidad intercultural los derechos de ciudadanía.

Si tomamos en cuenta el potencial de la participación ciudadana en la construcción democrática de nuestros países, esta obra ofrece una clave de lectura que por su originalidad se vuelve imprescindible. Ella pretende evaluar si las experiencias participativas conducen a los resultados previstos, en términos de la ampliación de derechos de ciudadanía, desde lo local y desde la vida cotidiana. También se cuestiona si estos formatos han sido recuperados por la gente o si por lo contrario son apropiados por un sistema de cooptación electoral en la disputa por una base social de apoyo. Asimismo, esta obra cuestiona la eficiencia y eficacia de las instituciones participativas, a partir de las condiciones políticas vinculadas con su implementación, en el marco de la democracia representativa y las tensiones entre sociedad civil y sociedad política: ¿qué tan exitosas son las instituciones participativas para la democratización anterior y actual de Brasil? ¿qué tan replicables son esas instituciones para otras esferas de la vida social brasileña e incluso para otros países?

En el transcurso de 12 años, más de 180 gobiernos locales practican el presupuesto participativo en Brasil; varios miles de Consejos de Salud se han instaurado en todo el país. La mayoría de las grandes ciudades someten a consulta ciudadana su Estatuto de planeación urbana, bajo la forma de consejos que reúnen sociedad civil y política. Avritzer centra sus investigaciones en estos tres tipos de experiencias participativas. En su análisis, hay dos supuestos previos que están ampliamente discutidos y documentados en las teorías que aborda.

El primer supuesto es que hay una crisis de la teoría elitista de la democracia, frente a la cual es preciso contar con una teoría sobre la relación entre sociedad civil, sociedad política y el diseño institucional resultante. La identificación entre participación e irracionalidad que hacen autores como Max Weber o Joseph Schumpeter resulta débil. Para ellos, la soberanía popular no necesariamente lleva a resultados racionales, pues hay momentos en que el pueblo impone su voluntad desde creencias o incluso supersticiones que arriesgan, si no es que condenan los valores democráticos. Avritzer refuta estas ideas al insistir en que la soberanía es fruto de un proceso de formación de la voluntad general, lo cual implica modos racionales para autorizar el ejercicio del poder mediante cuerpos representativos que operan y provienen de racionalidades diversas.

Igualmente, el autor discute con autores como Norberto Bobbio, para quien la brecha entre soberanía popular y las normas electorales que inciden principalmente en la economía, desemboca necesariamente en la frustración, las promesas de gobierno incumplidas y el desencanto político. Ante la tensión entre Estado administrativo y la creciente complejidad social, se impone una democracia como gobierno de las minorías activas, que son las únicas capaces de imprimir una elección racional en las instituciones. Bobbio concluye, junto con Giovanni Sartori, que la democracia debe tender entonces a la inclusión de esos grupos activos dentro del sistema de representación.

Avritzer replica esa teoría elitista con los resultados democratizadores producidos por lo que conocemos como los nuevos movimientos sociales, tanto los que actúan al seno de temas colectivos abarcadores, como los ambientalistas o los activistas de derechos humanos, o los movimientos civiles democratizadores, tanto en Europa oriental como en América Latina, cuya fuerza instituyente logró cambiar la racionalidad pública expresada en sus constituciones y leyes locales, incluso en países occidentales centrales donde gobiernan las minorías activas.

El segundo supuesto en este libro, parte de constatar la dificultad para construir una teoría de las instituciones participativas sobre la base de la teoría de los movimientos sociales, de su fuerza instituyente, sin actualizar su impacto sobre el campo

de lo instituido, donde se cristalizan algunos de sus planteamientos, demandas o aspiraciones de valores para la convivencia. Desde los lazos de solidaridad que reúnen los movimientos sociales, que expresan imaginarios capaces de argumentar nuevos valores institucionales, hasta las demandas de inclusión en el mercado, que exigen políticas públicas de fomento del empleo, o los traslapes entre Estado y sociedad civil que inciden en configuraciones particulares del espacio público, principalmente local, Avritzer formula el andamiaje que sostendrá una nueva teoría de las instituciones.

La propuesta del autor para construir una teoría de las instituciones de la democracia participativa se fundamenta sobre tres descubrimientos que provienen de sus investigaciones:

- Los modelos híbridos entre participación y representación entre actores de la sociedad civil y el Estado; el caso de los Consejos de Salud.
- La sociedad civil que transforma las prácticas anteriores de organización social en una forma permanente de organización política; el presupuesto participativo.
- El nuevo papel de la sociedad política que trasciende los roles tradicionales de intermediación política, función principal de los partidos políticos, y acerca las instituciones al fortalecimiento de la democracia

en la vida local cotidiana; las consultas ciudadanas a que se ven obligados los gobiernos locales de las grandes ciudades.

En este libro se muestra con fuerza la importancia del diseño institucional, pues permite entender los elementos que detonan la innovación social y las transformaciones de las relaciones políticas institucionales mediante la participación ciudadana. Ilustra el debate teórico y político sobre la participación, al captar los modos bajo los que se inserta la sociedad civil en el sistema de gobierno. Ayuda a la revalorización de la dimensión social de las bases de los movimientos sociales en la sociedad política; así podemos comprender mejor las distancias pero también los encuentros entre la izquierda social, que proviene del flujo instituyente, y la izquierda partidaria, que está cumpliendo con la institucionalización de las demandas participativas. Este libro contribuye a pensar en un diseño institucional que no se centra en reglas para la competencia política, las elecciones y la democracia representativa, sino en otro diseño que destaca vínculos dinámicos que se retroalimentan entre Estado y sociedad.

El plan de la obra se organiza en dos partes. En la primera se pregunta cómo surgen las instituciones participativas en el Brasil democrático. La organización de la sociedad civil fue definitoria de ellas. Si en 1973 el 93 por ciento de los brasileños pobres no participaba civil o políticamente y si en el medio urbano las asociaciones sociales se dedicaban

abrumadoramente a fines recreativos, para 1988 la situación había cambiado radicalmente: "La democratización en Brasil se caracterizó no sólo por el restablecimiento de la competencia política, sino también por un notable alejamiento de la acostumbrada deficiencia en su vida asociativa. Dicha democratización produjo un considerable incremento en la propensión a crear formas de asociación voluntarias e independientes. [En] Río de Janeiro se crearon más asociaciones voluntarias entre 1978 y 1980 que durante todo el periodo democrático anterior. [Se registran] fenómenos similares para todas las categorías de asociaciones voluntarias en las ciudades más grandes del país" (Avritzer, 2010: 38).

Esos cambios en los patrones de asociación significaron mayores exigencias para que el Estado se abriera a la integración de configuraciones participativas. A diferencia de lo que establece Robert Putnam, con el concepto de densidad de influencia, que está marcado por el número de asociaciones, Avritzer señala otros criterios que incluyan la tipología de asociaciones en función de su visibilidad en el espacio público y el grado de institucionalidad que logran los actores que transforman el campo político.

El proceso de institucionalización participativa en Brasil no se explica sin el surgimiento de un partido popular de masas que estuvo al margen del sistema político: el Partido del Trabajo, con sus desafíos al clientelismo, la política vertical y la co-

rrupción. Aunque Avritzer plantea críticas a los 8 años del gobierno de Inacio Lula da Silva, por la corrupción que tocó a altos cuadros dirigentes, señala la vigencia de fuertes tensiones y contradicciones entre los partidos de masas, que interiorizan formas participativas democráticas y los partidos electorales, que separan democracia representativa y participativa.

La primera parte concluye con una elaboración minuciosa de las preguntas que orientarán el análisis de las evidencias empíricas ¿Las nuevas formas de participación dan plena capacidad deliberativa a los actores de la sociedad civil? ¿El diseño participativo que privilegia el papel activo de las bases en la toma de decisiones es el más extendido y a la vez el más eficaz? ¿Cómo inciden las condiciones particulares que enfrentan las relaciones entre sociedad civil y sociedad política sobre la institucionalidad participativa?

La segunda parte del libro analiza las tres experiencias participativas más relevantes, a la luz de estas preguntas. En 2004, más de 300 mil habitantes se involucraron en la formulación de presupuestos participativos; en 2009, había más de 10 mil Consejos de Salud repartidos en todo Brasil, lo que implicó la participación de más de 400 mil personas. Millones de habitantes participan en las consultas sobre el estatuto de ciudad en las mayores aglomeraciones brasileñas. Estos procesos significan desafíos para la democratización del acceso a los bienes públicos, interro-

gan sobre las formas de influencia ciudadana para la elaboración, evaluación y seguimiento de las políticas públicas y nuevos retos para la configuración de la sociedad política, en términos de la superación de la democracia representativa instituida, mediante formatos de participación ciudadana que obligan particularmente a los partidos a modificar sus mecanismos de consulta y de afiliación tradicionales.

Basado en un método comparativo subnacional, este libro ofrece varias pistas de interpretación sobre el potencial local y sus aportes a la democratización de la nación, así como los límites y posibilidades que tiene la creación de instituciones nacionales de raigambre local. Las ciudades de Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Sao Paulo, son los espacios analizados en donde se cruza la investigación de cada una de las tres instituciones participativas, con el papel que juega la sociedad civil, la sociedad política y las escalas de referencia locales, estatales (subnacionales) y nacionales, en las que el autor destaca el juego de alianzas políticas locales y extra locales que corresponde a cada ciudad.

A partir de esas investigaciones de casos, el autor establece tres tesis principales, las cuales serán profusamente demostradas con los resultados obtenidos de los estudios de caso correspondientes:

1. Las relaciones entre sociedad política y sociedad civil, establecen contextos particulares que ayu-

dan a la evaluación correcta de las condiciones en que emergen las instituciones participativas y los límites y posibilidades para su expansión. Los patrones de asociación desde el campo social, o la voluntad política desde el ámbito partidario o de gobierno, no pueden por sí solos producir instituciones participativas. Sólo en muy contados casos convergen esos patrones asociativos con la voluntad desde la sociedad política. "... los patrones de asociación o la voluntad política no pueden por sí solos producir instituciones participativas exitosas. Antes bien, éstas deben ser el resultado de una interacción particular entre la voluntad política para iniciar un proceso participativo y los actores de la sociedad civil que puedan integrarse a estas instituciones. Estas dos condiciones sólo están presentes en contados casos" (Avritzer, 2010: 28-29).

2. La segunda tesis del libro tiene relación con la teoría del diseño institucional elaborada por el autor, en la que diferencia a) el diseño desde las bases, que es el más participativo, b) el diseño de formatos más interactivos, a los que denomina **diseño de reparto de poder**, cuya gestión corresponde principalmente a la sociedad política. c) Un tercer tipo corresponde al **diseño de ratificación**, que se refiere a procesos de institucionalización participativa de corte plebiscitario o referendario, en el que las decisiones se consultan, aunque no necesariamente se participe en la elaboración de los contenidos a decidir. No es que uno de los di-

seños sea superior respecto de los otros, sino que cada uno tiene contextos diferentes que lo originan. Por ello, el autor registra experiencias concretas en que el diseño desde las bases no fue el más adecuado, por no contar con el respaldo de la sociedad política, o el diseño de reparto de poder que termina por favorecer tal o cual poder unipersonal o de fracción partidaria que buscan el reparto de poder sobre las redes clientelares electorales. Incluso, el diseño de ratificación, que podría parecer el menos participativo, puede convertirse en una oportunidad para cuestionar políticas públicas, de salud o de alterar a favor de la ciudadanía el Estatuto de ciudad.

3. La tercera tesis de Avritzer sienta los criterios para evaluar el éxito de los diseños participativos en la distribución de los bienes públicos. Se reitera que los diseños que parten de las bases son los que producen mayor nivel de participación ciudadana y que mejor inciden en el reparto de los bienes públicos.

Es el caso de los presupuestos participativos, sin embargo, las diferencias entre cada contexto de las ciudades analizadas permite matizar lo apropiado de cada diseño institucional: Porto Alegre, fue cuna de esa institución participativa porque una coalición política aliada con un diseño desde las bases potenció la iniciativa del presupuesto participativo, mientras que en Salvador la presencia de poderes fácticos en el gobierno limitó los alcances de esa experiencia la más participativa; en Belo

Horizonte, la sociedad política deseosa de impulsar el presupuesto participativo, no encontró enraizada esta propuesta entre las bases; y en Sao Paulo, la complejidad de la política urbana, hizo depender de los triunfos del PT, particularmente en el gobierno municipal, que se impulsara el presupuesto participativo, pues la heterogeneidad y volatilidad de las bases sociales comprometidas con esta institución no aseguró que otros partidos en el gobierno lo impulsaran.

En cuanto a los Consejos de Salud, institución participativa ubicada principalmente dentro del diseño de reparto de poder, también cada contexto organizativo y sociopolítico explica por qué se obtienen resultados distintos. Incluso, la tradición organizativa de ciudades como Sao Paulo, donde hay zonas con mayor estabilidad en la afiliación y militancia de sus bases, registra una combinación de institucionalidad participativa en la que se combina el diseño desde las bases, con el diseño de reparto de poder que corresponde a las políticas más o menos clientelares de los partidos políticos en aquellas zonas donde no hay exigencias participativas desde las bases.

También son distintos contextos los que llevan a una apropiación diferenciada del diseño de ratificación, lo cual se percibe en las obligaciones de consulta ciudadana que tienen los gobiernos en torno al Estatuto de ciudad, su planeación urbana. Porto Alegre, muestra que la coalición política impulsora de institu-

ciones participativas ha podido llevar a cabo una política gubernamental más integrada entre las políticas públicas y la toma de decisiones, lo que ha favorecido una política urbana más equitativa y distributiva. Salvador, donde la oligarquía local domina el escenario político, muestra que no obstante esa limitación, las consultas obligadas sobre la ciudad abren espacios de resistencia civil organizada, que han frenado el poderío del sector inmobiliario y de la construcción en la apropiación unilateral de la ciudad. Belo Horizonte, que cuenta con una tradición organizativa partidaria de izquierda, aprovecha las consultas sobre planeación urbana para extender su base social de apoyo y acercar su participación a las decisiones del gobierno de la ciudad, aunque sea para ratificar una política urbana que tome en cuenta los intereses populares. En el caso de Sao Paulo, la ratificación del plan urbano permite también la articulación de los potenciales de diversas instancias participativas, en su vinculación con un amplio espectro de políticas públicas que redundan en una mejor distribución de los bienes públicos.

En conclusión, Avritzer destaca que la característica más relevante de las nuevas instituciones participativas que surgieron en el Brasil democrático, es su eficacia deliberativa y distributiva de bienes públicos. Eficacia que debe de ser matizada por el diseño institucional que prevalece en cada experiencia y por la articulación que éstas juegan entre las pecu-

liaridades de la sociedad civil y de la sociedad política locales, así como del juego de alianzas entre las fuerzas locales y las extra locales.

La expansión de la ciudadanía a nivel local, mayor éxito de las instituciones participativas, hace pensar en las fuentes de legitimidad de la democracia participativa que podrían asegurar su permanencia y estabilidad. Pierre Rosanvallon, plantea tres modalidades que condicionan la legitimidad democrática: la imparcialidad, que se relaciona con la equidad, la transparencia y la exigibilidad de derechos; la reflexividad, supuesta en la deliberación pública informada y razonada; y la proximidad, que supone la adaptación a la experiencia cotidiana vivida en lo local, que cada vez más se vincula con otras escalas extra locales, hasta llegar a relacionarse con la globalización (Cfr. Rosanvallon, Pierre, 2008, **La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité**, Seuil, Paris).

Avritzer muestra que las instituciones participativas son antes que nada fruto de las aspiraciones y prácticas democratizadoras que emergen desde las bases pero también como iniciativas surgidas desde la sociedad política, y de la disputa por la legitimidad democrática. Este libro abre nuevas pistas de investigación a partir de la experiencia brasileña, tan rica en instituciones participativas, hacia otros ámbitos que incluyen pero van más allá del reparto de poder, de la distribución de los bienes públicos o de la ratificación. Temas

tales como los derechos económicos, sociales y culturales, o el derecho a la información, o los debates en torno a la ecología política, están construyendo formatos participativos como flujos instituyentes, los cuales necesitan de una reflexión sobre su real y potencial estado de institucionalización bajo formatos participativos democráticos.

Los aportes de este libro al mejor conocimiento de la escala local de la democracia participativa, abren también otras interrogantes sobre la geografía política ¿puede haber instituciones participativas en la escala nacional, que se plasmen en la Constitución del Estado nacional? ¿Cómo influyen otras demandas de participación democrática que emergen desde los espacios de la integración supranacional, e incluso desde esfe-

ras como la del Foro Social Mundial (tan presente en la vida asociativa brasileña) sobre las demandas de derechos de ciudadanía universales?

Es un acierto, digno de reconocimiento, el que la editorial de la Universidad Veracruzana haya traducido y publicado este libro que, al documentar la experiencia democrática brasileña en la construcción de las instituciones participativas, abre reflexiones de amplio horizonte en torno de la democracia participativa en Latinoamérica y alrededor del debate académico que propician investigaciones tan pertinentes.

Jaime Preciado Coronado

Universidad de Guadalajara. México.

E-mail: japreco@hotmail.com