

CRÍTICA REFORMISTA E INNOVACION SUSTANTIVA

Alcance y límites de los modelos normativos de deliberación para el análisis del presupuesto participativo de Porto Alegre

Por: **Corina Echavarría y Pastor Montoya**

e-mail: coriecha@eco.unc.edu.ar | montoyapastor@hotmail.com

Introducción

Tanto una concepción liberal de la justicia política como una concepción de la legitimación discursiva del Estado democrático de derecho unifican la crítica del sistema político-administrativo en una orientación política reformista. En el análisis del poder político institucional, éste es entendido como derivado de un consenso mínimo, alcanzado por los individuos a partir de una diversidad de concepciones comprensivas razonables, o del entendimiento mutuo de los representantes reunidos en el espacio público formal. De esta manera, más allá del reconocimiento de la tensión posible entre el ideal crítico de justicia y la legalidad positiva vigente, sólo se admite o justifica la desobediencia limitada de la sociedad civil que se ampara en razones morales y no el desconocimiento de la subordinación debida a la autoridad democráticamente establecida. Una perspectiva conceptual reformista no sólo se distingue de la perspectiva insurreccional revolucionaria, sino también de la insubordinación de poderes originarios que aparecen como subalternos en las sociedades modernas.

La implementación del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre, como herramienta de gestión democrática de los recursos públicos, permite poner en cuestión tanto la concepción liberal del poder político como el sentido republicano de la participación ciudadana. Como esperamos mostrar a continuación, en diversos sentidos, la antigua libertad del participante y la carga práctica sustantiva de su justicia popular, puede diferenciarse tanto de la imparcialidad como del rigor procedimental y sin desdeñar algún orden normativo, dejar librado a la espontaneidad de la deliberación democrática los procesos de formación de la voluntad colectiva.

Dos vías reformistas: Rawls y Habermas

El consenso liberal para la justicia política

En un marco político liberal, una concepción de la justicia como imparcialidad se propone descubrir las condiciones de posibilidad de una base pública para la justificación y la crítica de las instituciones fundamentales de una sociedad democrática. En términos liberales, ésta es entendida como un sistema de cooperación entre ciudadanos libres e iguales. Dado un pluralismo de doctrinas morales, filosóficas o religiosas razonables, la unidad y la estabilidad del sistema político requerirían dejar de lado las concepciones comprensivas particulares del bien y aceptar, como fundamentos constitucionales públicamente

reconocidos del orden democrático, la libertad igualitaria de conciencia y pensamiento. En este sentido, la explicitación del contenido de la base pública para la justificación y crítica, como de las razones para su aceptación, consiste en especificar los principios que expresan los derechos y exigencias cuya mejor realización debiera orientar a las instituciones políticas y sociales fundamentales. Si la justicia como imparcialidad pudiera articular tales principios compartidos por los ciudadanos, en tanto convicciones firmes y bien meditadas; esta concepción nos proveería de un “punto de vista públicamente reconocido” a partir del cual se podrían examinar y valorar las instituciones, al margen de la posición o intereses particulares:

El objetivo de la justicia como imparcialidad es, por tanto, un asunto práctico: se presenta como una concepción de la justicia que pueden compartir los ciudadanos, en tanto que es el fundamento de un acuerdo político razonado, informado y voluntario. Expresa su razón pública y política compartida. Pero, para lograr esa razón compartida, la concepción de la justicia debe ser, en lo posible, independiente de las doctrinas filosóficas y religiosas opuestas e incompatibles. (Rawls, 1995: 34).

Si bien Rawls propone su concepción de la justicia como punto de partida para la unificación consistente y eficaz de la crítica, el problema teórico es como poner los cimientos para responder a la pregunta de cómo pueden los ciudadanos de una moderna sociedad multicultural conservar su carácter democrático, justo y estable: “Se trata también de insistir en que se respeten y se mantengan las instituciones existentes” (Rawls, 1995:22). Así, el principio de igualdad que justificó un proceso emancipatorio se aplicó después a la abolición de la esclavitud y se puede aplicar a la lucha contra la discriminación racial y de género. Mediante la propuesta de un método de representación, se promueve el traslapamiento consensual sobre principios que articulan una cultura política históricamente establecida. En este escenario el problema constructivo se resuelve en términos de cómo expresar mejor nuestros ideales en relación a una “posición original”, que se propone como recurso de representación.

Pero esta misma estrategia reformista, que se proyecta para las tareas de la crítica local, afecta el foco de una concepción de la justicia como imparcialidad: margina, como condición o principio precedente, la satisfacción de las necesidades básicas requeridas para que los ciudadanos entiendan y puedan ejercer de modo fructífero esos derechos y esas libertades. Sobre este punto, consideramos que sólo para los fines de la construcción ideal liberal puede juzgarse suficiente estipular sujetos ilustrados y competentes para participar en igualdad de condiciones en una deliberación.

Por este camino, una teoría de la justicia como imparcialidad deja sin tratar el primero de los problemas de una construcción política democrática: el de crear las condiciones y competencias que harían posible una deliberación original entre los ciudadanos. Si en el mundo no se dan las condiciones apropiadas para que en las situaciones no se produzcan ventajas de negociación –velo de ignorancia-, un modelo de justicia que abstrae las contingencias, al limitar la información, puede no resultar suficiente como orientación eficaz para realizar los valores de la libertad y la igualdad. Para salir de un régimen formalmente democrático que los pone en peligro, tal vez no baste con apelar a la razón pública, a la cultura política razonable o al consenso de la mayoría. Una salida- sino hacia la justicia, al menos de la crisis- puede requerir apelar a una disposición heroica sobreviviente, al sacrificio unilateral por la salvación común (ex. crisis argentina de 2001). En este marco, la relación política vincula a las personas, independientemente de su

voluntad, a una estructura de instituciones básicas. El poder político es monopolizado por un gobierno que utiliza la fuerza en defensa de las leyes. Así, la relación política con la autoridad es siempre coercitiva. Y, sin embargo, el origen de este poder, en un régimen democrático constitucional, “es en última instancia el poder del público”, de los ciudadanos considerados como cuerpo colectivo:

Nuestro ejercicio del poder político es plenamente apropiado sólo cuando lo ejercemos en concordancia con una constitución, cuyos principios esenciales todos los ciudadanos libres e iguales pueden razonablemente suscribir a la luz de principios e ideales aceptables para su razón humana común. (Rawls, 1995:139).

Esta condición global de legitimidad, que justifica una estructura general de autoridad, es en cada caso independiente de la aceptación individual. De esta manera, se explican el hecho del carácter de imposición que el poder político puede tener, al mismo tiempo que el sentido del consentimiento que requiere su carácter democrático.

El liberalismo de Rawls caracteriza el ámbito político por esta dualidad de rasgos que permiten distinguirlo de aspectos asociativos –voluntarios- y personales o familiares –afectivos- que no se ponen en juego en este plano. Los valores políticos se explican como los de un dominio especial separable de otros valores, religiosos o filosóficos, contra los que no entran en conflicto, o bien sobre los que prevalecen, haciendo posible el surgimiento de un consenso traslapado.

La institucionalización jurídica de la deliberación

Una concepción de la legitimidad discursiva de la democracia busca buenas razones para que los “desafortunados”, que no heredaron la tradición de los padres fundadores de la constitución norteamericana, puedan distinguir “lo digno de conservarse y lo necesitado de crítica” (Habermas, 2001:64). A tal efecto, la comunidad ideal de habla se propone como una “ficción metodológica” que permite explicitar las condiciones de posibilidad del espacio público. Por este camino de idealización, los ciudadanos orientan su comunicación al entendimiento mutuo, derivan la autoridad de sus palabras de la fuerza de la argumentación y permanecen abiertos al cuestionamiento de los asuntos más diversos y a la mayor extensión de la participación.

En lugar de una razón subjetiva, que se orienta a la formación justificada de juicios verdaderos, la razón comunicativa supone un intercambio intersubjetivo de orden superior, aplicado a la coordinación social. La estabilización del orden en una sociedad compleja se produce entonces a través una regulación normativa de las interacciones estratégicas, basada en el acuerdo o entendimiento de los ciudadanos.

En este marco, una política deliberativa fundada en la teoría del discurso entiende los principios del Estado de Derecho como respuestas al problema institucional de establecer los procedimientos de comunicación requeridos para la formación democrática de la opinión y la voluntad política. No se trata de atribuir colectivamente a la ciudadanía la calidad de un sujeto social global capaz de acción, emergente de deliberaciones institucionalizadas del sistema político, sino de entender la soberanía popular a partir de los procedimientos de interacción del sistema político institucional con las redes de espacios públicos políticos que se desarrollan informalmente.

El flujo de comunicación entre la formación de la opinión pública, los resultados electorales institucionalizados y las resoluciones legislativas tienen por fin garantizar que la influencia

generada en el espacio de la opinión pública y el poder generado comunicativamente se transformen a través de la actividad legislativa en poder utilizable administrativamente. (Habermas,2001: 375)

En la democracia deliberativa, la solidaridad, que como fuerza integradora de la sociedad ha de poder desarrollarse en la diversidad de espacios públicos autónomos, se opone al dinero y a un poder administrativo capaz de desacoplarse de los imperativos del mundo-de-la-vida. Las esferas públicas auto-organizadas, que en este modelo ni se producen ni se sostienen por el sistema político, constituyen una red que detecta situaciones problemáticas y estimula la formación de la opinión pública.

De esta manera, se introduce una distinción estricta entre la formación legislativa de la voluntad, que involucra un espacio público formal y un sistema administrativo de ejecución, y la formación de la opinión en espacios públicos informales que carecen del poder de decisión administrativa, pero en los que se genera un poder comunicativo. Este poder se puede afirmar, vía su institucionalización, “en términos de Estado de Derecho” o “a través del medio que representa el derecho”. Son los procedimientos de formación democrática de la opinión y la voluntad los que funcionan como esclusa para la racionalización discursiva de una administración y un gobierno regidos por la ley.

La opinión pública transformada en poder comunicativo mediante procedimientos democráticos no puede ‘mandar’ ella misma, sino sólo dirigir el uso del poder administrativo hacia determinados canales. (Habermas, 1999:. 244)

Con ayuda de las formas de comunicación descriptas, el procedimiento que institucionaliza los discursos funda una presunción de racionalidad, pero esta presunción no otorga más valor a las instituciones democráticas de un Estado de Derecho que aquello que los ciudadanos hagan con ellas. Los resultados obtenidos mediante los procedimientos establecidos dependen de las condiciones del debate y la calidad de los argumentos intercambiados.

Aunque la red fluida, abierta e inclusiva de los espacios públicos constituya un “complejo ‘salvaje’ que no se deja organizar” (Habermas 2001: 385); la auto-organización jurídica positiva sirve, de por sí, a la reducción de la complejidad social. La institucionalización jurídica estabiliza las expectativas, definiendo los comportamientos exigibles recíprocamente; regula los intercambios, mediante criterios de representación, de composición y funcionamiento de los espacios deliberativos. De este modo, se garantizaría “la pretensión de los ciudadanos de ejercer sus derechos a la participación política” (Habermas, 2001: 245).

En el núcleo estructural de un subsistema político jurídicamente articulado se descubre el procedimiento mediante el cual obtienen legitimidad sus resoluciones; y lo que caracteriza a una sociedad, como comunidad política de ciudadanos, es estar regida por principios generales de justicia que regulan imparcialmente las condiciones de la convivencia. Además de una teoría deliberativa de la democracia como “estándar crítico” con el que se pueden juzgar las prácticas políticas, la concepción procedimental de la razón comunicativa ofrecería un “hilo conductor para la reconstrucción de los discursos formadores de opinión y preparadores de decisión” (Habermas, 2001:67). Pero estos discursos, a diferencia de los imaginariamente desplegados en una comunidad ideal, se encuentran sometidos a condiciones contingentes adicionales que pueden menoscabar la formación racional de la voluntad. Dichas condiciones se vinculan a la asimetría en la producción, validación,

control y presentación de los discursos y conocimientos; a las desigualdades de distribución de competencias, capacidades y recursos para la participación –limitaciones del tiempo y la atención disponibles, de la capacidad creativa y hasta de actitudes oportunistas, pasiones y prejuicios (Habermas, 2001:404).

Mediante el funcionamiento de la teoría como estándar crítico, se pone de manifiesto el sentido práctico de la ficción metodológica del modelo propuesto, porque por su intermedio se sacarían a la luz aquellos momentos inevitables de inercia que pueden cristalizarse como complejos de poder ilegítimos, autonomizados frente al proceso democrático.

El presupuesto participativo como experiencia de innovación democrática sustantiva

El surgimiento de la propuesta

La deliberación ciudadana sobre el presupuesto público comenzó a gestarse en la década del 70, con el resurgimiento de los movimientos urbanos, y se intensifica con el retorno de la democracia y el proceso de reforma constitucional. En el caso particular de Porto Alegre, el protagonismo de la movilización social se observa ya en el marco de los Consejos Populares (articulaciones regionales de asociaciones de vecinos y similares de baja renta). Las luchas locales de las entidades territoriales, tanto por el acceso a la vivienda y a las políticas públicas como por la autonomía e independencia política de las asociaciones de vecinos, convergieron en la primera mitad de la década del 80. Así, en 1983 se constituyó la Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (UAMPA), que reunió una parte importante de las reivindicaciones por mejores condiciones de vida urbana (IBASE, 1995: 31). Nuevos actores se tornan interlocutores del gobierno, primero a través de audiencias públicas, y en 1986, para la definición de un proyecto de ley sobre la ‘participación del pueblo en el gobierno’ (consejos municipales).

En este contexto, el movimiento comunitario definió, entre otras, las siguientes posturas: los consejos deberían continuar como ‘municipales’ y no como ‘populares’, porque se trataba de órganos de la administración municipal y, se entendía que popular se identifica con organismos autónomos; en lo que se refiere al carácter del mandato del representante se definió la revocabilidad, a partir de la instancia que lo eligió. Además, avanzaron en las propuestas de democratización del gobierno municipal, a través de la “[...] participación en la elaboración del presupuesto, en los proyectos y obras referentes a cada región de la ciudad, en la administración de infraestructuras colectivas, tales como guarderías, puestos de salud, escuelas, [...], creación de una tribuna libre en el Concejo Deliberante”(UAMPA apud MOURA, 1989:64, nuestra traducción)

En las elecciones de 1988, el Frente Popular (Partido de los Trabajadores [PT], Partido Comunista Brasileño [actual PPS]) defendió la idea de los ‘Consejos Populares’ por considerar que éstos rescataban la herencia histórica de la clase trabajadora en lo que se refiere a la forma y contenido de la democracia. Consecuentemente, su acción de gobierno tuvo como premisa la creación de mecanismos de democratización de las decisiones del poder público municipal. A lo largo de cuatro gestiones, la ampliación de la democracia se concretó a partir de la realización de los ‘Congresos Constituyentes’ (1993; 1995; 2001 y 2003), en los que población y gobierno aprobaron resoluciones para una planificación de mediano y largo plazo, y otras instancias de carácter permanente para la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, tales como los Consejos Municipales y, principalmente, el Presupuesto Participativo.¹

Autonomía popular y socialismo en el origen de una práctica de aprendizaje democrático

El modo de institucionalización del pluralismo razonable, que prevé el liberalismo político, deja de lado las concepciones particulares del bien que podrían compartir o no los ciudadanos, para despejar aquellos principios susceptibles de ser públicamente reconocidos. En contraste con este procedimiento de consenso traslapado, el presupuesto participativo emerge como el resultado de una combinación de contribuciones de diverso origen entre los que se reconocen las asociaciones de vecinos, el Partido de los Trabajadores (PT) y la administración municipal (cf. Avritzer, 2002). En primer lugar, la sociedad civil abre un espacio para la participación mediante la inclusión del presupuesto participativo en la Ley Orgánica Municipal. La necesidad de esta operación de reconocimiento y garantía explícita del derecho de participación pone en evidencia el carácter previamente restrictivo del sistema estatal de poderes.

Por otra parte, el poder municipal se ve obligado a un esfuerzo de articulación con un poder que no se le subordina naturalmente. Sin desconocer la legalidad establecida, las auto-organizaciones populares de vecinos defienden, frente a la administración, su derecho a la participación en la discusión presupuestaria de la ciudad, sobre la base de un principio de representación territorial de sus asociaciones. Y esta propuesta, que moviliza el espacio público, se articula con una concepción socialista de asambleas clasistas y consejos constituidos por delegados revocables, promovida por el PT.² El formato de la innovación institucional, representado por las ‘asambleas de vecinos’ y el ‘consejo del presupuesto’, más que dejar de lado las aspiraciones particulares de los diversos actores involucrados, surge del equilibrio de pretensiones contrapuestas y de la articulación de poderes de diverso origen, que se alcanzan en el espacio público local. La historia posterior de la institución pondrá de manifiesto una tensión persistente: en el intento de subordinación vía reglamentación promovido en el Consejo Deliberante que fuera resistido por los espacios deliberativos de los vecinos en el Presupuesto Participativo (Cf. Echavarría, 2005).

Por otra parte, las dos vías reformistas consideradas subestiman el carácter de la participación como proceso de aprendizaje de valor formativo. Para los fines de su construcción ideal, el liberalismo político estipula sujetos ya competentes e ilustrados, mientras el recurso a la comunidad ideal de habla, exporta las asimetrías y desigualdades como contingencias que pueden menoscabar la racionalidad comunicativa de las sociedades realmente existentes. Sin embargo, en el caso considerado, el testimonio de Paulinho –ex consejero del presupuesto participativo- puede ilustrar sobre la función cognitiva implicada por la propia práctica deliberativa:

Cuando llegué allá fue una confusión muy grande para mí. Tantas personas hablando al mismo tiempo y no entendía absolutamente nada de lo que se conversaba. No conocía nada del presupuesto participativo ni de la política. Estaba allí sólo porque quería garantizar un terreno para mi madre... [cuyo trabajo de crianza siempre admiré y pensé que un día iba a retribuir] Poco a poco [después de disculparme por no saber de qué hablar], acabás entendiendo cómo funcionan las cosas y hablás naturalmente (Paulinho apud Solidariedade, 2003: 100-101 – nuestra traducción)

Se advierte una transición en la experiencia personal que va de la motivación pragmática de la concurrencia inicial y de la confusión a que da lugar el desconocimiento de las dinámicas que orientan la articulación de los planes de acción de los vecinos en ese espacio, al

entendimiento personal y su expresión. Este caso muestra un proceso de aprendizaje activado por la práctica participativa que afecta la propia disposición pasiva del espectador y focaliza su atención en la dimensión pública colectiva. Además, en este caso, no sólo lo político no aparece como algo distinguible de lo afectivo familiar, sino que el aprendizaje personal provocado por la experiencia de la participación va más allá de un aspecto separable del resto de la vida.

Antes miraba la televisión sin entender. Asistía, por ejemplo, a las películas de Chaplin sólo por el lado cómico, pero sin captar el mensaje, lo que quería decir. Hoy la televisión ya no me atrae tanto. Si la miro es simplemente por los programas de informaciones. Después que entré al presupuesto participativo, comencé a descubrir cosas que no eran parte de mi mundo. (Paulino apud Solidariedade, 2003: 100-101 – nuestra traducción)

Por otra parte, en el testimonio de Herve –ex consejero del presupuesto participativo– puede percibirse la elaboración de una demanda particular que supera la motivación pragmática inicial: primero, toma conciencia de su peso relativo y, luego, se reformula para resultar más inclusiva y no sólo para presentarse retóricamente como una realización más próxima al bien común, como postularía el ideal habermasiano. El caso ilustra, además de la disposición activada y la orientación de la atención individual, el efecto sustancial del proceso deliberativo: el reforzamiento del compromiso, la carga práctica de la intención, el sentido valorativo de la acción.

Hicimos una comisión y dijimos que estábamos queriendo ampliar y arreglar... hacer otra cancha de bochas más linda [...]. Ahí la jefe dijo ‘el presupuesto participativo es un canal al que ustedes tienen que entrar, porque esas cosas son a través del presupuesto participativo’ [...] Yo descubrí que la cantidad de dinero, los recursos eran muy pequeños y que las obras eran mucho más que los recursos. Y que nosotros precisábamos tener un orden de prioridad. [...] Y me interesé en las necesidades de las personas de las villas. También mostré que era importante hacer un gimnasio en la Región Centro. [...] mostré la importancia que tenía el deporte para la salud de las personas, ellos entendieron [...] que el ejercicio físico produce salud. [...] y que hospital y puesto de salud es para gente que está enferma y lo que nosotros queremos es salud. La salud se consigue a través del deporte [...] nosotros discutimos eso y ellos entendieron la importancia que tiene el deporte [...] para nuestra franja... social y nosotros entendimos y luchamos para regularizar las villas. Y yo hice todo lo que pude por eso. (Herve, entrevista abril de 1999 nuestra traducción)

En lugar de suponer ciudadanos ya formados, la experiencia de participación revela su fecundo carácter formativo de la voluntad política y de su justificación. La postergación del propio interés no desanima la demanda del grupo, que se integra con otras en un nuevo orden de prioridades. La motivación pragmática se proyecta en el tiempo y da nuevo sentido a la propuesta y valor a la acción colectiva que la promueve.

Desde nuestro punto de vista, el sentido democratizador de la innovación afirma una posibilidad práctica de combinar el ejercicio del poder administrativo y de la soberanía popular. Aquí la palabra democracia divide sus sentidos. Si todavía se refiere al funcionamiento normal de los distintos poderes de un Estado democrático de Derecho, la persistencia de una demanda organizada de participación popular en la definición del orden de prioridades para la aplicación de los recursos públicos, implica un sentido que puede dejar de ser meramente crítico como público informal y débil, sin capacidad de decisión,

para ponerse en práctica como poder ‘paralelo’ ascendente. Raúl Pont, ex intendente de la ciudad de Porto Alegre, destacaba la noción de auto-legislación como fundamento de la superación del desacoplamiento o autonomización del sistema estatal al afirmar que es con “la noción directa de decidir [que] se practica la idea básica del socialismo de transformar al ciudadano-productor simultáneamente en legislador. Se rompe con la visión burocrática y tecnocrática de que el Estado es algo complejo, difícil e intangible para el ciudadano común” (Pont, 1996, nuestra traducción)

Pero también puede interpretarse que el presupuesto participativo hace ganar o profundiza el carácter democrático del aparato estatal. La democracia realmente existente pone algún remedio a su alienación, no sólo con el reconocimiento y la garantía legal del correspondiente derecho ciudadano, sino con el esfuerzo efectivo de articulación de un poder jerárquico que ve definir los objetivos o fines de su acción por una población en estado de necesidad.³

Aunque el presupuesto participativo no fuera pensado como una estructura política básica de la sociedad o como poder burgués extendido como esfera pública, su incorporación podría verse como condición de posibilidad de una razón pública ejecutiva.

Paradójicamente, esta orientación razonable de la acción con arreglo a fines y objetivos determinados no surge necesariamente de ciudadanos previamente competentes y librados de la necesidad o la desigualdad. Se trata de un nuevo poder que, precisamente, emerge recientemente como actor, aunque fuera el protagonista originario de la democracia.

Dada la naturaleza divergente de los poderes que se articulan en el presupuesto participativo, no debería resultar extraña la contingencia de una tensión registrada entre la práctica autónoma de organización de la participación y los intentos de los poderes formales para regularla, controlarla o subordinarla vía reglamentación. Esto podría indicar una reacción de los poderes tradicionales a este sentido ‘más profundo’ de la palabra democracia cuya etimología muestra que es el original, y que aparece todavía ligado a la plasticidad de una práctica que se les resiste.

Es como si vos quisieras institucionalizar que la persona tiene que decir buen día cuando pasa al lado de otro. "Hola, cómo te va?; No precisa hacer mucha fiesta" Que yo paso al lado tuyo: ¿"Como estás, Corina?" ... Es una cosa que no necesitás instituir en la vida. Y eso se transformó en rutina, y es una costumbre que está en la cabeza de todo el mundo. Nadie lo va a cambiar más. Y cambia, y si vos lo ponés en el papel, va a quedar muy rígido. Y si se queda rígido, vos no lo podés cambiar. Entonces... tenés que, que ir allá de nuevo, allá en el Concejo para pedir otra ley para cambiar la ley anterior y eso demora, ¿sabés? Y sin institucionalizar, queda más flexible. Nosotros vamos, todos los años, recreando el proceso, y va cambiando y se va actualizando de acuerdo a la evolución de la comunidad. Que si vos le ponés [la ley], queda muy obsoleto y después, entonces... ah! Yo no voy más allá. (Herve, entrevista abril de 1999 - nuestra traducción *sic*)

Para no concluir

Puede captarse plenamente la intención polémica del artículo, diciendo que pone en cuestión la eficacia de algunos aportes de Rawls y Habermas para explicar y justificar las innovaciones democráticas. En particular, nuestra divergencia con lo que describimos como reformismo liberal se plantea a partir del estudio de un caso actual de democracia participativa: el Presupuesto Participativo de Porto Alegre. Con este objetivo, en lugar de destacar la tolerante plasticidad ganada mediante el consenso traslapado o el entendimiento

mutuo, se trata de destacar la falta de sensibilidad de estos modelos de democracia para dar cuenta de las experiencias de participación deliberativa y de las innovaciones sustanciales que las mismas suponen y promueven.

Como práctica de participación política, incluso más allá de sus resultados, el Presupuesto Participativo se revela como una experiencia de aprendizaje, de valor formativo para los ciudadanos. En este sentido, particularmente, cuestionamos dos versiones que postulan, por un lado, la separabilidad de lo político requerida para un consenso traslapado, y por el otro, la suspensión abstractiva de las diferencias. En el núcleo duro de los dos programas críticos se encuentra el supuesto de ilustración dada o conocimiento suficiente del ciudadano que desconoce la fecundidad potencial de la práctica deliberativa como proceso cognitivo de carácter político.

Desde el punto de vista institucional, el Presupuesto Participativo puede verse como un simple dispositivo de interfase que, incrementando la complejidad del sistema político administrativo, podría cumplir una función crítica. Esto considerando que mediante este dispositivo, se podría incidir eficazmente en la formación de la opinión pública y la voluntad política, de manera que se oriente la acción administrativa, prioritariamente, a los problemas sociales de la desigualdad.

Sin embargo, al trascender la cuestión formal que envuelve un proceso decisorio como el Presupuesto Participativo, consideramos su implementación, en el caso particular de Porto Alegre, como una innovación sustantiva que conjuga el legado de diversas fuentes.

Hacemos referencia, específicamente, a la oportunidad de cristalización de un poder originario ascendente en tensión con el poder formal del Estado democrático de Derecho. Es decir, de un poder que es capaz de diferenciarse y hasta resistir su subordinación a la razón pública institucionalizada, al ofrecer un camino de formación argumentativa de la voluntad colectiva que transita del interés pragmático como motivación inicial al valor social más inclusivo y prioritario (de la recreación grupal a la salud pública).

Si no estamos del todo equivocados, el caso considerado muestra la necesidad de distinguir una orientación crítica reformista de una orientación innovadora sustancial que, sin negar la legitimidad del Estado democrático de Derecho, reclama el reconocimiento de una autonomía diferenciada de las formas tradicionales vigentes en las democracias delegativas. Por otra parte, esta orientación permite avanzar en el examen de las prácticas de participación, hacia el desarrollo de un marco de referencia más apropiado para captar, la relevancia teórica del carácter singular de una institución que procede de la autoorganización de la sociedad civil: la experiencia política como proceso de aprendizaje que explicita un orden razonable de prioridades y eleva las motivaciones, perfeccionando sus justificaciones.

Notas

1. Para mayor información sobre la experiencia de presupuesto participativo en Porto Alegre, conferir los trabajos de SANTOS, Boaventura de Sousa; Avritzer, Leonardo. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. p. 39-82; FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo; Rio de Janeiro: FASE /IPPUR (UFRJ), 1997; FISCHER, Nilton B., MOLL, Jaqueline (Orgs.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. FEDOZZI, Luciano. *O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo,

2000.

2. Cf. AVRITZER, Leonardo en: DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
3. Para conocer sobre datos referidos al perfil socio-económico de los participantes del presupuesto participativo, remitirse a los trabajos de investigación y acompañamiento realizados por diversos investigadores con la coordinación de CIDADE. Cf. <http://www.ongcidade.org>

Bibliografía

ECHAVARRÍA, Corina, (2005), *Espaço público e institucionalização: Resistências à organização formal do Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba (Argentina) e do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil)*. Tesis (Doctorado em Administração) - Programa de Pósgraduação em Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador.

HABERMAS, Jürgen, (1999) “Tres modelos normativos de democracia” In: _____. *La inclusión del otro: estudios de teoría política*. Barcelona, Paidós. p. 231-246

------(2000) *O discurso filosófico da modernidade: doze lições*. São Paulo, Martins Fontes.

----- (2001) *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.

IBASE, (1995) *Democracia nas grandes cidades: a gestão democrática da prefeitura de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Coordenação de Elaboração e Ação Política.

MOURA, Maria Suzana de Souza, (1989) *Limites à participação popular na gestão da cidade: a experiência do projeto de lei dos Conselhos Populares em Porto Alegre*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

PONT, Raul, (1996) *A capital da democracia*, *Teoría & Debate*, São Paulo, jul./sep.

RAWLS, John, (1995) *Liberalismo político*, México, UNAM/FCE.

SOLIDARIEDADE (Coord.), (2003) *Caminhando para um mundo novo: orçamento participativo de Porto Alegre visto pela comunidade*, Petrópolis, RJ: Vozes.