



Balance de experiencias recientes de participación ciudadana: la descentralización participativa en Montevideo y el presupuesto participativo en Porto Alegre¹

Alfredo Alejandro Gugliano

Alfredo Alejandro Gugliano es Doctor en Sociología y Ciencias Políticas (Universidad Complutense de Madrid), docente de la Universidade Federal de Pelotas e investigador del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) de Brasil.

RESUMEN

Este artículo se propone reflexionar sobre las experiencias de inclusión de los ciudadanos en la administración pública de las ciudades de Montevideo y Porto Alegre desarrolladas desde finales de los años ochenta. Para desdoblarse esta temática se adoptó la caracterización de que los gestores del poder público, en estas ciudades, implementaron modelos diferentes para llevar a cabo estrategias de democratización del Estado a nivel local.

palabras clave: democracia participativa, descentralización participativa, presupuesto participativo.

SUMMARY

This work proposes to discuss the different models on which mechanisms for citizens participation in public municipal management are being structured. To discuss the topic, I analyzed the experience of a participative budget in Porto Alegre and that of participative decentralization in Montevideo. These are considered as two of the principal proposals for innovation in democratic Mercosul governments at a local level.

key-words: Participative democracy, participative decentralization, participative budget.

¹ El autor agradece las sugerencias de los colegas del grupo de investigación: *processos participativos na gestão pública* (www.ufpel.edu.br/isp/ppgp) y muy especialmente de Pedro Robertt.



Introducción

Este artículo se propone reflexionar sobre las experiencias de inclusión de los ciudadanos en la administración pública de las ciudades de Montevideo y Porto Alegre, desarrolladas desde finales de los años ochenta. Para desdoblar esta temática se adoptó la caracterización de que los gestores del poder público, en estas ciudades, implementaron modelos diferentes para llevar a cabo estrategias de democratización del Estado a nivel local.

En Montevideo, el núcleo de estas políticas reside en lo que se viene llamando descentralización participativa y en la estructuración de los Centros Comunales Zonales, que son las principales instancias en las cuales se desarrolla la participación. En Porto Alegre el foco reside en la implementación del presupuesto participativo y en la realización de asambleas populares. Corresponde aclarar que el presente trabajo no se propone agotar los detalles de cada una de las propuestas ejecutadas en Uruguay y Brasil, sino destacar algunos aspectos que, se entiende, justificarían hablar de un modelo o estrategia montevideano y otro portoalegrense de participación ciudadana.

La exposición de este artículo consta de tres partes. En la primera se analizan algunos de los presupuestos de las experiencias de participación, en términos de las particularidades del proceso de formación de la democracia en Uruguay y Brasil. La segunda subraya las principales características de cada una de las propuestas participativas consideradas. Finalmente, en la tercera parte se exponen las semejanzas y diferencias entre las estrategias adoptadas en la descentralización participativa y el presupuesto participativo.

El marco conceptual para la realización de este trabajo son los estudios sobre lo que algunos autores vienen llamando democratización de la democracia o democracias participativas. Estas son nuevas formas de democracia que representan un salto de calidad importante de régimen político, al transformar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y entre gobernantes y gobernados.

Desarrolladas en varios países, principalmente a nivel local, las democracias participativas actuales se caracterizan por su capacidad de reformar las estructuras estatales



y construir canales de diálogo entre los gestores y los ciudadanos. Esta perspectiva será analizada con mayor detalle a partir de los casos de Montevideo y Porto Alegre.

Transiciones, democracias y democracias participativas: las trayectorias brasileña y uruguaya

Para analizar las experiencias participativas de gestión pública en Montevideo y Porto Alegre es importante contextualizar el proceso de *democratización de la democracia* en las trayectorias uruguaya y brasileña, siendo no pocos los autores que subrayan grandes diferencias en los itinerarios políticos de estos países.

Según Francisco Weffort², una de las diferencias más importantes en la trayectoria política de los países considerados es que Brasil es un país de inestabilidad partidaria crónica, mientras que Uruguay tiene una historia de estabilidad de los partidos. Ampliando esta percepción, Constanza Moreira argumenta que, a pesar de presentar ambos países una renovación de los partidos políticos de izquierda en los últimos años, con el fortalecimiento del Partido de los Trabajadores en Brasil, y del Frente Amplio, en Uruguay, la institucionalización de sus democracias siguió rumbos opuestos:

(...) a lo largo del siglo, Brasil tuvo un régimen competitivo entre elites hasta 1930, un régimen autoritario de tipo corporativo hasta 1945, una democracia restringida entre 1945 y 1964, un régimen militar entre 1964 y 1985 y una democracia restringida entre 1985 y 1990. Uruguay en cambio, no consolidó una situación de competencia política hasta 1903, fue una democracia restringida desde entonces hasta 1919, y a partir de allí se puede considerar una democracia plena, interrumpida por dos períodos autoritarios (1933-1942/1973-1984).³

Las trayectorias brasileña y uruguaya poseen momentos en los cuales predomina el distanciamiento, pero también hay otros en los cuales los elementos comunes son explícitos,

² F. WEFFORT, "Incertezas da transição na América Latina", en J. MOISÈS et J. ALBUQUERQUE (Org.), *Dilemas da consolidação da democracia*, São Paulo, Paz e Terra, 1989, p. 80.

³ C. MOREIRA, "La izquierda em Brasil y Uruguay: cultura política y desarrollo político-partidário", en C. MOREIRA et S. MALLO, *La larga espera: itinerários de la izquierdas en Argentina, Uruguay y Brasil*, Montevideu, Banda Oriental, 2001, p. 13.



especialmente si se tiene en consideración el período posterior a las transiciones democráticas en los años 80.

La trayectoria brasileña, más que la uruguaya, fue marcada por el fortalecimiento del poder político de las oligarquías rurales a partir del aumento de la desigualdad social y la negación de los derechos de la ciudadanía a la mayoría de la población. Como observó José Murilo de Carvalho⁴, el enraizamiento de las tradiciones esclavistas en el seno de la sociedad brasileña hizo que negros, mestizos y pobres fueran olvidados en su condición de ciudadanos. La proclamación de la República, en 1889, de manera diferente a la de muchos países latinoamericanos, consolidó la exclusión electoral en Brasil, a partir de la exigencia de autonomía social y económica del elector para tener derecho a votar. Eso ayuda a entender el gran peso político de los terratenientes en el país.⁵ En términos de los partidos políticos, la estructura brasileña es inestable y las reformas partidarias fueron utilizadas por diferentes gobiernos como instrumentos para garantizar su hegemonía electoral y disminuir la fuerza de sus adversarios. Como explica Scott Mainwaring, autor crítico del sistema partidario brasileño,

Brasil hace mucho es un caso de subdesarrollo partidario. Las principales características de los partidos políticos brasileños son su fragilidad, su carácter efímero, sus raíces flojas en la sociedad y la autonomía que disfrutaban los políticos en su relación con los partidos. Comparado a otros países más desarrollados de América Latina, los partidos brasileños son singularmente frágiles. De hecho, comparado con el nivel de desarrollo económico del país, Brasil podría ser el único caso de subdesarrollo partidario del mundo.⁶

Además, la negación del voto de los analfabetos, el cual en el caso uruguayo fue aprobado en 1918, agravó la discriminación política de los sectores más pobres de la población, considerando las altas tasas de analfabetismo presentes en Brasil hasta época reciente.⁷

⁴ J. M. de CARVALHO, *Cidadania no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

⁵ L. B. CANEDO, "Aprendendo a Votar", en J. PINSKY et C. PINSKY, *História da Cidadania*, São Paulo, Contexto, 2003, p. 517-544.

⁶ S. MAINWARING, "Brazil: weak parties, feckless democracy", en S. MAINWARING et T. SCULLY (Ed.), *Building democratic institutions*, Stanford, Stanford University Press, 1995, p. 354.

⁷ El voto de los analfabetos, presente originalmente en la Constitución de 1824, fue suprimido por la Lei Saraiva, en 1882. Posteriormente, fue reincorporado a través de la enmienda n. 25, de mayo de 1985, que alteró una parte importante de la legislación electoral heredada del régimen militar, y consolidado en la nueva Constitución de 1988, que aprobó el voto no obligatorio de las personas analfabetas. Para que se tenga una idea del peso de la población analfabeta, en el último año mencionado, representaba 18,5% de la población total del país.



La trayectoria de la democracia brasileña, analizada aquí de forma resumida, se parece más a las curvas de una montaña rusa que a un régimen político que camina para su consolidación. Al referirse a los orígenes de esta democracia, uno de los fundadores del pensamiento social contemporáneo en el país, Sérgio Buarque de Holanda llegó a afirmar que,

A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas.⁸

Esta crítica no debe ser entendida como una negativa a la implantación de la democracia en Brasil, sino a la forma mediante la cual los ideales democráticos fueron utilizados en el país como un pretexto para ampliar la desigualdad social y fortalecer intereses, primero de la aristocracia rural, asentada en los campos de café, y más adelante de la emergente burguesía industrial nacional.

La persistencia de un sistema político excluyente, llevó a autores como Francisco Weffort, a caracterizar a la sociedad brasileña como una sociedad dual en la cual la participación política es un privilegio:

(...) seguindo os termos de [Robert] Dahl, direi que temos no Brasil, hoje, um "sistema dual". Este sistema de poder combina, de modo peculiar, a participação de alguns e a exclusão de outros. No Sul dos EUA, a participação dos brancos e a exclusão dos negros; em Atenas, a participação, por exemplo, dos aristocratas e a exclusão dos escravos. Para uns, se reservam mecanismos mais ou menos efetivos de expressão e de influência. Para outros, se reserva um regime de coerção e, nos casos extremos, de terror.⁹

En el caso uruguayo, la evolución del régimen democrático y la construcción institucional fueron muy diferentes al brasileño. En este país, el siglo XX fue marcado por lo que se llamó el *imaginario batllista*, fenómeno sedimentado en la "(...) sacralización del consenso, el amortiguamiento de los conflictos y la expansión de la cultura de la negociación".¹⁰ El batllismo (1903-1955), predominante en el escenario político uruguayo del siglo pasado, tuvo entre sus principios la separación entre la Iglesia y el Estado, la enseñanza pública en todos los

⁸ S. B. de HOLANDA, *Raízes do Brasil*, 26ª ed. São Paulo, Cia. das Letras, 1995, p. 160.

⁹ F. WEFFORT, 1989, op. cit., pp. 162-163.

¹⁰ G. CAETANO, "Ciudadanía política e integración social en el Uruguay", en H. SABATO (Coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 425.



niveles, la nacionalización de la economía y la ampliación de la legislación social, especialmente en lo relacionado a la reducción de la jornada de trabajo (40 horas semanales), a los derechos de los trabajadores del campo y a la reorganización del sistema de pensiones.¹¹

Si bien existen controversias sobre las consecuencias de este proyecto político en diversos aspectos, pocos autores cuestionan la contribución de este período para la consolidación de una de las democracias más estables de la región. Como afirmó Charles Gilliespie¹², será a partir del *battlismo* que el régimen político uruguayo obtendrá gran estabilidad política, siendo considerado la experiencia más democrática de América Latina.

Al comparar con el caso brasileño, se nota que gran parte de la modernización política y económica de la sociedad uruguaya ocurrió en el marco de regímenes democráticos. Entre las principales cuestiones, cabe mencionar: la estructuración de la gestión financiera del Estado (creación y nacionalización de Bancos) e intervención económica estatal en infraestructura (energía eléctrica, petróleo, etc.); la aprobación del voto secreto y de la representación proporcional (Constitución de 1917); la fundación de cajas de jubilaciones para casi todos los oficios; la aprobación de la ley de las 40 horas de trabajo (1915) y la aprobación del divorcio (1913).

En Brasil, los senderos que llevaron a la modernización económica y social del país fueron distintos, siendo que muchos de los avances obtenidos sólo fueron alcanzados en la dictadura de Getúlio Vargas que, especialmente entre 1937-1945 (*Estado Novo*), creó todo un conjunto de mecanismos con la finalidad de aprobar una legislación social y aplicar un modelo nacionalista de desarrollo económico. Con Vargas en el gobierno –y sin libertades democráticas– fue aprobada la CLT (*Consolidação das Leis do Trabalho*) en 1943, que reglamentó los derechos de los trabajadores urbanos; creada la Justicia del Trabajo (1941); e impulsada la industria de la siderurgia con la Fundación de la Companhia Siderurgica Nacional (1941) y de la *Companhia Vale do Rio Docê* (1942), entre otras. Con el *autoritarismo varguista* se implantaron las bases

¹¹ Debido a las limitaciones de este artículo, no es posible alargar la discusión sobre el *battlismo* subrayando no sólo sus defensores sino también sus críticos. Como lecturas específicas sobre el tema pueden ser consultados: Souza, 2003; Caetano y Rilla, 1994; Lindhal, 1971.

¹² Ch. GILLESPIE, “La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado”, en G. O’DONNELL; F. SCHMITTER et L. WHITEHEAD, *Transiciones desde um governo autoritário*, América Latina, Barcelona, Paidós, 1986, p. 137.



para la modernización brasileña, así como se construyeron las estructuras para el desarrollo del capitalismo industrial en el país.¹³

Reafirmando las diferencias de trayectoria entre los dos países analizados, en todo el período de estructuración de la democracia brasileña los partidos políticos, a pesar de su relevancia, cumplieron un papel secundario, debido tanto a la fuerza de las estructuras estatales como al escaso vínculo con la población. En cambio, en Uruguay la trayectoria democrática estuvo centrada en un alto índice de organización partidaria y en la garantía de los derechos políticos de los ciudadanos.

Respecto a la estrategia de conciliación y negociación, tan destacada en la historia uruguaya del Siglo XX, se puede subrayar que, en Brasil, también hubo un fenómeno semejante en términos de la práctica de negociación entre las elites económicas. Michel Debrun¹⁴ destacó que la conciliación ha sido una de las claves de la política brasileña, en las primeras décadas del siglo pasado, siendo uno de los principales instrumentos utilizados para garantizar que los cambios políticos no afectaran el funcionamiento de las estructuras de poder del Estado y la dominación de las elites rurales sobre la sociedad. A pesar de las semejanzas, cabe considerar que, mientras en Uruguay la conciliación tuvo un papel incluyente, en Brasil sirvió para mantener a los ciudadanos distantes de las disputas y negociaciones relacionadas con el poder político del Estado.

No obstante las diferencias señaladas, el último quiebre de la democracia en Brasil y en Uruguay comparte algunas características comunes. En Brasil, aun considerando la inestabilidad del período democrático 1945-1964, para el advenimiento de la dictadura militar de 1964 fue decisiva la crisis económica, especialmente significativa a partir de comienzos de los años 60, y la radicalización de la Guerra Fría, con la interferencia directa del gobierno estadounidense en el combate a las propuestas políticas de izquierda en América Latina. También en Uruguay, la instauración de la dictadura militar, en 1973, fue influenciada por todo el contexto de toma de poder de los militares en la región y por la crisis económica que, por lo menos desde el final de los años 50, debilitaba las bases del Estado nacional.

¹³ En relación a la influencia de Vargas en la sociedad brasileña se sugiere la consulta de las siguientes obras: Fausto, 2006; Fonseca, 1987; Oliveira et Velloso, 1982; Weffort, 1986.

¹⁴ M. DEBRUN, *A conciliação e outras estratégias*, São Paulo, Brasiliense, 1983.



Sin embargo, existen aspectos que no resultan comparables. La dictadura militar brasileña, que persistió por veinte años, consolidó un nuevo proceso de modernización económica en el país, el *milagro económico*, principalmente durante los gobiernos de los Generales Médici (1969-1974) y Geisel (1974-1979), y creó fuertes raíces en la vida política brasileña. En Uruguay, la tentativa de la dictadura, que duró doce años, de sustituir la estructura partidaria tradicional en el país fracasó, así como sus proyectos de retomar el desarrollo económico.

Si hasta el inicio de las dictaduras había una brecha que separaba la historia política uruguaya de la brasileña, a partir de la redemocratización surgen experiencias que, a pesar de las distancias, aproximan a estos países.

Cabe destacar que en ambos la democracia renace por interferencia de los militares. En Brasil, el marco fundador de la transición fue el discurso del Presidente-General Ernesto Geisel, en 1974, proferido en uno de los períodos en los cuales el gobierno militar estaba más fortalecido, indicando la posibilidad de desarrollar en el país un cambio político progresivo hacia la democracia. En Uruguay, la transición política tuvo inicio, sin apoyo explícito de los militares, a partir de la convocatoria a un plebiscito, el 30 de noviembre de 1980, organizado con la finalidad de legitimar una nueva Constitución. Los resultados de las estrategias militares fueron desiguales. El plebiscito uruguayo representó un enorme fracaso para la dictadura y tuvo efectos completamente contrarios a los originalmente pensados por sus estrategias. A pesar de una fuerte censura impuesta a los medios de comunicación y un enorme aparato de propaganda gubernamental, el 52,7% de los uruguayos votaron negativamente la propuesta militar de una nueva Constitución nacional, con una participación en el plebiscito que alcanzó el 85% del electorado. Derrotados en su propuesta, los militares uruguayos, aunque manteniendo control sobre el Estado, fueron empujados a aceptar la transición democrática, proceso que se confirmaría con las elecciones de 1985.

En el caso de Brasil, difícilmente podríamos encontrar datos que confirmasen una derrota militar en su estrategia de transición. Aun considerando la radicalización de las movilizaciones callejeras, con el movimiento por las *Diretas Já* (1984) –derrotado en su exigencia de convocatoria inmediata de elecciones directas para la presidencia de la República– en todo el



proceso de transición hasta la elección de Tancredo Neves por el Colegio Electoral formado por diputados y senadores, en enero de 1985, los segmentos militares en el poder mantuvieron un razonable control en la disputa política en el país. Este hecho garantizó la participación de importantes partidarios del régimen militar en los primeros gobiernos posteriores a la transición.

Otro aspecto a subrayar es que en Uruguay y Brasil las transiciones fueron accionadas a partir de negociaciones entre segmentos de la dictadura militar y sectores de la oposición. Como forma de cambio político basada en la búsqueda de una agenda negociada de transición, los pactos fueron idealizados por muchos segmentos políticos como la mejor manera de organizarla.¹⁵

En la práctica no todos los pactos políticos fueron tan consistentes como se había imaginado en la literatura especializada ni representaron una mejora en la calidad de las negociaciones de transición. Gruzszczac y Gugliano¹⁶, al estudiar diversas transiciones negociadas, subrayaron que las mismas no se pueden evaluar de un modo homogéneo, existiendo, por lo menos, tres tipos completamente distintos de modelos: en el primero, las discusiones serían de conocimiento público y habría la firma de acuerdos públicos entre la oposición política y los militares (Pactos del Club Naval, Uruguay, 1984; Pactos de Moncloa, España, 1977); en el segundo, los pactos aún siendo públicos, tendrían como base la exclusión de sectores representativos de la oposición (Pactos de Punto Fijo Venezuela, 1958; Pacto de March, Colombia, 1957); por fin, habría una tercera categoría de pactos que serían aquellos realizados informalmente, sin ningún tipo de divulgación en la opinión pública (Pactos de Magadalenka, Polonia, 1989; Brasil, 1984).

El caso brasileño es un ejemplo del tercer tipo de pacto citado, una especie de negociación política en la sombra, considerando que, excepto algunas declaraciones en la prensa de participantes de estas negociaciones, no hay ningún otro tipo de comprobación de la existencia de reuniones entre civiles y militares para discutir la transición hacia la democracia en el país.

¹⁵ Comentarios y críticas a las transiciones pactadas pueden ser encontradas en Hagopian, 1990 y Schmitter y Karl, 1991. Sobre la idealización de los pactos y, muy especialmente, de la experiencia española se puede consultar: Dupas, 1989.

¹⁶ A. GRUZSCZAC y A. GUGLIANO, "Transición Pactada y Consolidación Democrática", *Cadernos do ISP*, N° 7, out. 1995.



Esta trayectoria enmarca un proyecto de cambio político conservador que predominó entre las elites brasileñas en ese período y que selló los primeros años de la redemocratización del país.¹⁷ En este modelo ocurre una transacción entre la elite autoritaria y segmentos de la oposición –representados por el PMDB– que buscó efectuar una transición controlada y reducir la movilización popular.¹⁸ El Presidente electo por el Colegio Electoral, Tancredo Neves, falleció pocos meses después de su elección y no llegó, por lo tanto, a tomar posesión. En su lugar asumió la presidencia el senador José Sarney, uno de los más destacados partidarios de la dictadura militar menos de un año antes de la elección presidencial.

En un análisis de las principales características de la transición brasileña, José Álvaro Moisés afirma que,

A transição democrática brasileira caracterizou-se – (...) - por constituir-se, (...), em um caso típico de transição por continuidade, ou seja, um processo que não apenas manifesta uma enorme influência das Forças Armadas nos rumos da institucionalização da democracia como, ademais, registra uma ampla, enorme e difusa presença de antigos quadros políticos provenientes do antigo regime em todos os níveis da vida pública brasileira.¹⁹

En el caso de Uruguay, la transición democrática tuvo como eje central el “Pacto del Club Naval”, realizado a partir de reuniones entre representantes del gobierno, del Partido Colorado y del Frente Amplio.²⁰ Como forma de aceptar el cambio de régimen, los militares recibieron un conjunto de garantías en estas reuniones, asegurándose que las cuestiones militares fuesen mantenidas sobre la absoluta responsabilidad de las Fuerzas Armadas.²¹ Además, como subrayaron Juan Linz y Alfred Stepan:

¹⁷ E. SADER, “Democracia sin alma social”, en E. SADER (Org.), *El ajuste estructural en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.

¹⁸ S. MAINWARING, “Transitions through Transaction: democratization in Brazil and Spain”, en S. WAYNE (ed.), *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas, and Future*, Boulder, Westview Press, 1986.

¹⁹ J. A. MOISÉS, “Dilemas da consolidação democrática no Brasil”, en J. A. MOISÈS et J. A. ALBUQUERQUE (Org.), *Dilemas da consolidação da democracia*, São Paulo, Paz e Terra, 1989, p. 142.

²⁰ El principal partido excluido de este proceso fue el Partido Nacional que se negó a participar de las reuniones.

²¹ Ch. GILLIESPIE, op. cit., pp. 286-289.



A limitação mais importante, negociada no Pacto do Clube Naval, firmado entre os partidos e os militares, foi que só poderiam ser realizadas eleições na condição de que Wilson Ferreira, carismático líder de um dos principais partidos, do Partido Blanco, não sairia como candidato à presidência. (...) No entanto, o fato de o Partido Blanco ter apresentado outros candidatos, e de a coalizão de esquerda [Frente Amplio] ter concordado em participar das eleições amenizou a ilegitimidade das eleições.²²

Del conjunto de reuniones efectuadas entre militares y civiles se acordaron dos puntos centrales: primero, la realización de elecciones en el último domingo de noviembre de 1984; segundo, la restauración del sistema político anterior al golpe de 1973, incluyendo la institucionalidad constitucional de la Carta de 1967.²³

A pesar de las diferencias, la transición democrática en Uruguay y Brasil se desarrolló a partir de la concesión de importantes garantías a los segmentos militares. Como consecuencia de ello, quedó sin resolver la punición a las violaciones a los derechos humanos cometidas por las dictaduras, capítulo que hasta el momento parece lejos de ser cerrado. No obstante, –y quizás por la garantía de impunidad– la transición negociada garantizó la retirada pacífica de los segmentos militares de la vida política y la convocatoria a elecciones democráticas.

Superada esta etapa, los nuevos gobiernos democráticos tuvieron que enfrentar los desafíos de la crisis económica y la readaptación a una nueva coyuntura internacional en la cual predominaban programas gubernamentales neoliberales. De este modo, principalmente entre la segunda mitad de los años ochenta e inicio de la década de los noventa, los gobiernos uruguayo y brasileño implantaron propuestas de reformas económicas y del Estado que tuvieron repercusión sobre el desarrollo de las instituciones políticas en cada país.

En el caso de Brasil, no obstante todos los tropiezos de la transición, este período marcó un proceso de reorganización de un conjunto de movimientos sociales, así como de la opinión pública –recuérdese que en 1994 grandes manifestaciones callejeras fueron decisivas para la caída del Presidente Fernando Collor de Mello, acusado de corrupción–, lo que acabó fortaleciendo nuevos segmentos partidarios no comprometidos con las elites políticas tradicionales y con fuertes lazos con organizaciones de la sociedad civil. En especial, este fue el caso del Partido de los Trabajadores que, desde su fundación, en 1980, tuvo una ascensión

²² J. LINZ y A. STEPAN, *Transição e consolidação democrática*, São Paulo, Paz e Terra, 1999, p. 189-1990.

²³ I. CRESPO, *Tres décadas de política uruguaya*, Madrid, CIS, 2002, pp. 84-85.



meteórica que culminó en la elección de Luis Inácio Lula da Silva como presidente de la República, en 2002.

Respecto a Uruguay, aunque no se verificase la radicalización social observada en Brasil, los dos principales partidos tradicionales, Blanco y Colorado, acabaron desgastándose debido a la incapacidad de ofrecer un programa consistente de recuperación económica del país. Frente a eso, gradualmente, el Frente Amplio fue conquistando simpatías en el electorado nacional y, después de haber gobernado por quince años la capital del país, acabó victorioso en las elecciones presidenciales de 2005, con la candidatura de uno de sus principales dirigentes, Tabaré Vázquez.

En la ascensión política del *Partido dos Trabalhadores* y del Frente Amplio fueron decisivos, entre otras cosas, los éxitos obtenidos en las administraciones de gestiones locales, principalmente, en Montevideo y Porto Alegre, experiencias que a continuación serán analizadas.

Las gestiones participativas en Porto Alegre y Montevideo

Porto Alegre y Montevideo son ejemplos de ciudades latinoamericanas que innovaron en las formas de gestión de la administración pública, priorizando la ampliación de la participación de los ciudadanos en la dirección del Estado.

El desarrollo de experiencias participativas en el Cono Sur, además de ser resultado de determinados cambios a nivel nacional, también representó una respuesta al avance de la globalización y a la fragilidad de algunas de las principales bases del Estado-nación. En especial, la gestión de importantes centros urbanos ocupó un espacio político relevante, en el cual las ciudades pasaron a ser elementos decisivos no apenas para la movilidad de capitales internacionales, inmersos en la vorágine de la búsqueda de espacios privilegiados para la expansión de sus lucros, sino también como nuevos territorios desde los cuales se podría desarrollar la emancipación social. Afirmase, aquí, que desde este punto de vista es posible comprender las estrategias políticas participativas de muchas de las ciudades de la región.

En Montevideo, las principales actividades de la administración pública han sido dirigidas a la organización del espacio urbano y rural de la ciudad, y a la prestación de servicios complementarios a las políticas públicas ejecutadas a nivel nacional. Para desarrollar esas



actividades, desde 1990, la Intendencia de Montevideo lleva adelante una propuesta de gestión pública denominada descentralización participativa, así llamada para diferenciarse de otras formas tradicionales de descentralización de la gestión del Estado.

El modelo participativo de Montevideo está centrado en la construcción de una red de unidades de descentralización, responsables de la administración de un conjunto de políticas en las regiones del cono urbano y rural. Actualmente existen en la ciudad dieciocho unidades de descentralización denominadas Centros Comunales Zonales.

Los Centros Comunales Zonales (CCZ) son administrados por la Junta Local y el Consejo de Vecinos. Por su parte, la Junta Local es formada por el presidente y el secretario del CCZ, cargos de especial confianza del intendente, así como por los ediles municipales. Los Consejos de Vecinos son constituidos por representantes electos por los vecinos cada cuatro años. Esta instancia participativa, básicamente posee tres funciones: elaborar y proponer programas y acciones a nivel local; asesorar a los órganos departamentales y colaborar con la gestión (Decreto 28.119, 30/07/1998).

Estos consejos son la principal instancia de participación popular de la Intendencia de Montevideo; no obstante, fueron creados en los últimos años otro conjunto de espacios de participación importantes, como el presupuesto participativo, PLAEDZ (Plan Estratégico de Desarrollo Zonal), las asambleas municipales/zonales/barriales, las plenarias de organizaciones sociales, y las instancias de cogestión de políticas sociales.

En términos de sus competencias, los Centros Comunales son responsables por servicios de infraestructura, políticas de medioambiente y políticas sociales complementarias a las ejecutadas a nivel nacional. También son los principales canales para dar curso y agilizar la mayoría de los trámites administrativos que deben ser efectuados en la intendencia municipal.

En lo que refiere especialmente a las políticas sociales, los Centros Comunales se destacan en las dirigidas a la infancia y la juventud, y a la salud y el ocio. En particular llama la atención que el modelo descentralizado participativo crea sus raíces también en la gestión de estas políticas sociales, siendo que en la mayoría de los casos existen estructuras propias de inclusión de los ciudadanos en la administración cotidiana de estos programas. Como ejemplo puede ser citado el Plan de Atención Zonal, referente a la organización de las policlínicas



municipales, del cual forman parte un conjunto de instancias participativas como las Comisiones Comunitarias de Salud y las Comisiones de Salud de los Consejos de Vecinos, entre otras.

A diferencia de Montevideo, Porto Alegre es una ciudad con una relativa autonomía administrativa, fruto de la descentralización –no participativa– ejecutada a nivel nacional, principalmente a partir de la Constitución de 1988. Así, además de sus responsabilidades en lo referente a la infraestructura de la ciudad, la Prefectura de Porto Alegre posee destacada participación en la mayoría de las políticas sociales, como es el caso de los sectores de educación, habitación y salud.

Desde las elecciones de 1988, con la victoria electoral del Partido de los Trabajadores, en Porto Alegre se lleva adelante un programa de inclusión de los ciudadanos en la gestión pública llamado de presupuesto participativo. Al mismo tiempo son desarrolladas otras experiencias participativas, menos conocidas pero no menos importantes, como los Consejos Municipales de Políticas Sociales, los Foros Regionales de Planificación Urbana y el Congreso de la Ciudad.

El presupuesto participativo es un programa gubernamental que pretende democratizar la gestión pública, a partir de la participación de los ciudadanos en la deliberación de una parte del presupuesto público municipal que, en el caso de Porto Alegre, osciló desde sus orígenes entre el 2% y el 5% del presupuesto total de la ciudad.

La base sobre la cual se erige esta propuesta participativa es la reorganización de la ciudad a partir de parámetros regionales y temáticos. A nivel regional, el mapa de la ciudad fue organizado a partir de las dieciséis regiones del presupuesto participativo, distribuidas originalmente por el criterio de actividad de organizaciones barriales y asociaciones de vecinos. Temáticamente la nueva organización contempló seis ejes centrales: 1) circulación y transporte; 2) sanidad y trabajo social; 3) educación, deportes y ocio; 4) cultura; 5) desarrollo económico, tributación y turismo; y 6) organización de la ciudad, desarrollo urbano y medioambiente.

La unidad básica, para la implementación del presupuesto participativo, es la asamblea ciudadana, la cual es convocada en cada región del presupuesto participativo y de acuerdo con los ejes temáticos propuestos. La organización de cada una de estas instancias fue cambiando con el desarrollo de la experiencia. En sus comienzos era organizada apenas una asamblea anual por



región; después se pasó a dos asambleas por región y temática, y en los últimos años se retornó a la convocatoria de apenas una asamblea ciudadana por región y otra por asunto.

Aún siendo las asambleas centrales, en el transcurrir de la convocatoria del presupuesto participativo ocurre un conjunto de otras reuniones populares agregando vecinos, organizaciones sociales y representantes del gobierno. Además, de las asambleas son electos los delegados del presupuesto participativo que, por su parte, eligen el Consejo del Presupuesto Participativo, que es la instancia responsable de negociar junto al gobierno y de fiscalizar la ejecución de las deliberaciones sobre el presupuesto.

En los dos casos estudiados, uruguayo y brasileño, la descentralización participativa y el presupuesto participativo fueron beneficiados por un conjunto de cambios en la legislación, que abrió camino para la implementación de proyectos innovadores de gestión pública.

En Brasil, la nueva Constitución de 1988 reglamentó tres maneras de elaboración del presupuesto público: el Plan Plurianual (PPA), que hace referencia a los gastos en períodos de tiempo superiores al año; la Ley de Normalización Presupuestaria, que tiene por finalidad la planificación de los gastos futuros y la Ley Presupuestaria Anual, que trata de los gastos anuales. De todos modos, la legislación federal no dictaminó la forma en como estos mecanismos deberían ser ejecutados, lo que permitió que el gobierno de Porto Alegre incluyese a las asambleas ciudadanas en el presupuesto participativo como la forma de reglamentar y de deliberar sobre una parte del presupuesto municipal.

Cabe destacar que la prerrogativa de inclusión de la participación de los ciudadanos fue asegurada, en 2002, con la aprobación del *Estatuto das Cidades*, que,

(...) rompe com a superada visao administrativista de disciplinar as cidades a partir de regramentos impostos tão somente pelo Poder Público. Baseado nos fundamentos constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º., III), bem como da cidadania (art. 1º., II) e fixada através da diretriz contida na Lei 10.275/2001 (art. 2º., II), a gestão democrática da cidade (arts. 43 a 45) permite dar efetividade a tutela do meio ambiente artificial através da participação direta de brasileiros e estrangeiros residentes em nosso país o que será feito não só no âmbito institucional (art. 43, I), como através de iniciativa popular de projeto de lei”.²⁴

²⁴ C. FIORILLO, *Estatuto da Cidade comentado*, São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 84.



En el caso uruguayo, de descentralización participativa, este proceso ganó fuerza a partir de la iniciativa del Gobierno municipal de Tabaré Vázquez (1989-1994) de aprobar un conjunto de leyes para la creación y desarrollo de los Centros Comunales Zonales. Pocos días después de la toma de posesión del cargo, el Intendente presentó la resolución 190 (04/05/1990), que dividió la ciudad en dieciocho centros comunales y dio los primeros pasos para llevar adelante la descentralización. Esta propuesta que, en un primer momento, no fue bien recibida por los partidos de la oposición acabó, después de largas negociaciones, siendo aceptada por las diferentes fuerzas políticas.

Las negociaciones de carácter multipartidario, a nivel local, terminaron teniendo repercusión nacional con la aprobación de importantes cambios en la Constitución, en 1994. La llamada mini-reforma constitucional representó la reglamentación de nuevos poderes administrativos, a nivel local, y un importante paso para la expansión de un programa de descentralización en las ciudades uruguayas. Entre sus principales iniciativas están: la obligatoriedad de la descentralización del Estado (art. 50); la autonomía de los gobiernos departamentales para firmar convenios y acuerdos a nivel local, nacional e internacional; una mayor autonomía en la utilización departamental de los recursos nacionales; la autonomía para crear tributos locales; y la reducción de la carga tributaria de las empresas que inviertan en departamentos del interior del país.

Las reformas jurídicas mencionadas beneficiaron el inicio de las experiencias participativas y fueron importantes para el desarrollo preliminar del presupuesto participativo y de la descentralización participativa. De todos modos, es importante determinar cuál es su real influencia en este proceso, considerando la existencia de nítidas diferencias de estrategia en la elaboración de leyes, en las experiencias estudiadas en Porto Alegre y Montevideo.

En Porto Alegre la creación de una ley del presupuesto participativo no fue una de las prioridades, hasta 2005, de los gobiernos que llevaron adelante esta propuesta. Debido, en parte, a las dificultades de negociación con los partidos de oposición en el Poder Legislativo, la Prefectura de Porto Alegre apostó a la legitimación de la propuesta en la propia sociedad civil.



Como escribieron Genro y Souza²⁵, “(...) a sua regulamentação [la del presupuesto participativo] não é feita por lei municipal, mas sim, pela própria sociedade, de maneira autônoma.”

En forma diferente al caso brasileño, en Montevideo hubo desde el principio un esfuerzo del gobierno de la ciudad para reglamentar la descentralización, lo que puede ser observado en la Resolución 133 bis/90 (28/02/1990), mediante la cual el intendente Tabaré Vázquez da inicio al proceso de descentralización en la capital uruguaya. Con la nueva legislación, el gobierno de la ciudad pudo proponer la creación de la Comisión Mixta de Descentralización, organismo que permitió agregar representantes del gobierno y de los partidos políticos presentes en Montevideo y activar un amplio proceso de discusión sobre esta temática. Como consecuencia de ello, tres años después, es aprobado en la Junta Departamental de Montevideo el Decreto 26.019 (01/07/1993) que crea, en los dieciocho Centros Comunales Zonales, las juntas locales y los consejos de vecinos.

En el caso uruguayo, llama la atención que la reglamentación de las experiencias participativas de gestión se transformó en un espacio privilegiado para el debate público y la negociación entre la comunidad y los sectores políticos. De acuerdo con San Martín

Sin duda, un rasgo relevante de todo este proceso es la permanente búsqueda del necesario consenso político para que el proceso de descentralización quede totalmente desprovisto de tinte partidario. Se logra así que sectores de todos los partidos políticos no solamente apoyen el proceso sino que se integren a él, asegurando de esa manera su consolidación en forma independiente a la orientación de los futuros gobiernos del Departamento de Montevideo.²⁶

La ausencia de este debate público, en Porto Alegre, puede haber sido uno de los elementos que propició constantes tensiones locales entre el Poder Ejecutivo y el presupuesto participativo, de un lado, y el Poder Legislativo, de otro lado, lo que se vio agravado por el accionar de la oposición, en varias ocasiones con mayoría de votos en el legislativo local, que utilizó su peso político para cuestionar el proceso participativo.²⁷

²⁵ T. GENRO et U. SOUSA, *Orçamento participativo, A experiência de Porto Alegre*, 4ª ed. Ampliada, São Paulo, Perseu Abramo, 2001, p. 48.

²⁶ L. SAN MARTÍN, *La descentralización en Montevideo*, Montevideo, Fin de Siglo, 1994, p. 116.

²⁷ Esta cuestión tomará otro rumbo en 2005, cuando el Frente Amplio gana las elecciones nacionales y comienza a responsabilizarse por el proceso presupuestario participativo.



Aproximaciones y distanciamientos entre las propuestas participativas

De un modo general, existen semejanzas y diferencias en las propuestas de democratización local en Porto Alegre y Montevideo. Es más, se trata de propuestas que desarrollan fórmulas diferentes para alcanzar un mismo objetivo: incluir a los ciudadanos en los intrincados mecanismos de la máquina pública. No obstante, no hay ausencia de diálogos entre estas experiencias y diversos aspectos son compartidos por los gobiernos analizados.

En primer lugar, corresponde subrayar que en ambas ciudades la democratización tiene como punto de partida la reestructuración del espacio urbano-rural y la construcción de un mapa alternativo de la ciudad. Anteriormente, en ambas propuestas, la ciudad existía a partir de los barrios. Con la introducción del presupuesto participativo, en Porto Alegre, la participación política pasó a ser vehiculizada a través de las regiones del presupuesto participativo, y en ocasiones por intermedio de las asambleas temáticas que hasta el momento no estaban estructuradas desde el plan geográfico. En Montevideo ocurrió algo semejante con la puesta en práctica de un proyecto en el cual los barrios fueron reagrupados en centros zonales, pasando éstos a ser los espacios de administración de la ciudad.

Tanto en una experiencia como en la otra los criterios para la desconstrucción y el reagrupamiento de la ciudad fueron políticos y de organización de la sociedad civil. Fueron las asociaciones de barrio, los clubes de vecinos y las organizaciones sociales de diferentes tipos los que determinaron los nuevos mapas de la ciudad y las fronteras a partir de las cuales se organizaría la participación ciudadana.

En Montevideo esto ocurrió a partir de la división de la ciudad en dieciocho Centros Comunales que reagrupan 64 barrios de la ciudad. Estos centros representan la extensión del poder del Estado en cada una de las zonas y poseen funciones administrativas descentralizadas que, en buena medida, incorporan a los ciudadanos en la gestión. Tales estructuras poseen –de acuerdo con la terminología de la propia Intendencia– un polo institucional, basado en la ejecución de servicios y procedimientos administrativos; un polo social, centrado en la participación de los vecinos; y un polo político, formado por la integración de los ediles locales en las juntas locales.



Porto Alegre no posee estructuras institucionales descentralizadas con funcionarios propios, pero ejecuta asambleas populares por región de vivienda o por asunto. En términos regionales fueron creadas dieciséis regiones del presupuesto participativo que agrupan los 89 barrios de la ciudad; desde la perspectiva temática existen seis asambleas ciudadanas específicas. Hasta 2001 estas asambleas se organizaban en un sistema de doble vuelta: en la primera vuelta se evaluaba, principalmente, el presupuesto anterior y se discutía la propuesta presupuestaria del gobierno; en la segunda vuelta, entre otras cuestiones, se elegían las nuevas prioridades del presupuesto y los representantes en el consejo del presupuesto participativo. Sintéticamente, por medio de estos mecanismos los ciudadanos evaluaban, sugerían y deliberaban sobre el presupuesto público. A partir de 2002, la segunda vuelta de asambleas fue suprimida y ocurrió un esfuerzo de la administración pública por simplificar el proceso de participación.

Una de las hipótesis que vengo desarrollando para explicar la evolución de las estrategias participativas en Montevideo y en Porto Alegre es que mientras en la capital uruguaya la inclusión de los ciudadanos estuvo centrada en la percepción de la necesidad de profundizar la representación en el interior del Estado, en el caso de la capital de Rio Grande do Sul el objetivo de la experiencia participativa generalmente fue, por lo menos entre 1989-2004, el fortalecimiento de las asambleas ciudadanas. Por eso es posible afirmar que el modelo portoalegrense es **asambleísta** y el montevideano **representativo**.

Importa aclarar que no se trata de la inexistencia de asambleas en Montevideo o de mecanismos representativos en Porto Alegre. En las dos ciudades, estos procedimientos no solamente existen sino que son importantes para el desarrollo de las propuestas participativas. No obstante, lo que se afirma aquí es que en el caso brasileño el eje de identificación de la participación ciudadana son las asambleas del presupuesto participativo, una instancia de participación ciudadana directa, mientras que en el de Montevideo el foco son los Consejos de Vecinos, vale decir, una estructura de representación de la voluntad de los habitantes de la ciudad que eligen sus delegados en los consejos.²⁸

²⁸ Como es conocido, en Montevideo se desarrolla una propuesta de presupuesto participativo, no obstante y al contrario de Porto Alegre, esta no es la principal estrategia participativa de la capital uruguaya. Una comparación más detallada sobre los presupuestos participativos de estas ciudades fue realizada por Gugliano, Veneziano, Maurich y Loeck (2005).



Esta caracterización se apoya en la interpretación de Habermas²⁹, que utiliza una nomenclatura semejante para referirse a las diferentes posibilidades de desarrollo de la democracia en el marco de la sociedad capitalista. Este autor sugiere la distinción entre un modelo republicano de democracia, centrado en la sociedad civil, y otro liberal, que tiene como núcleo la centralidad del Estado. En el modelo republicano el proceso democrático está centralizado por el debate público y la participación directa de la sociedad civil –el autor citado llega a mencionar la posibilidad de una democracia contra el Estado–, en el liberal la democracia está concentrada en el dibujo institucional estatal y en las normas para disciplinar su poder.

En Montevideo, la propuesta de inclusión de los ciudadanos en la gestión de la ciudad nació del deseo de reconstruir el dibujo institucional de la administración pública y acelerar un proceso de reforma del Estado en el cual la propuesta de modernización de la máquina pública estuviese articulada con la participación ciudadana. Esto representaba una ruptura con un modelo de reformas neoliberales, aplicado por el gobierno nacional uruguayo en los años noventa, marcado por la propuesta de subordinación del poder público a los intereses del mercado económico.

La propuesta de descentralización, de acuerdo con esta óptica, representó la posibilidad de reestructurar la administración pública de la ciudad y servir de modelo para un proyecto más amplio que englobase transformaciones en el Estado nacional. Por eso, desde sus orígenes, una de las preocupaciones que capitalizó la atención de los formuladores de las reformas fue la estructuración de un ingenioso entramado de nuevos reglamentos jurídicos que institucionalizaron, no apenas en la sociedad civil sino también en el sistema legal uruguayo, el proceso participativo.

Además de la elaboración de las leyes también se priorizó la negociación política con los principales partidos políticos con representación en la capital del país. Cabe destacar que la descentralización participativa, siendo resultado de la victoria del Frente Amplio en la elecciones del 1990, sólo consiguió avanzar a partir de la anuencia de otros partidos políticos que se encontraban en la oposición al gobierno municipal. Como explican Becker, Jagger e Raza,

²⁹ J. HABERMAS, *Direito e Democracia. Entre facticidade e validade*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997, pp. 9-25.



(...) em boa medida, esta reforma [la descentralización] foi motivada pela necessidade de racionalizar a burocracia local, um aparelho altamente centralizado e ineficiente, petrificado por décadas de práticas clientelistas de administração de pessoal.³⁰

Los aspectos observados en la descentralización montevideana no son encontrados en los comienzos del presupuesto participativo de Porto Alegre debido, en buena medida, a que los propios orígenes de este proceso son difíciles de diseñar. Antes de Porto Alegre, tres o cuatro ciudades brasileñas intentaron llevar adelante propuestas efectivas de participación de los ciudadanos en la discusión del presupuesto público; por ejemplo, en la ciudad de Pelotas, en el extremo sur de Brasil, fue pionero el programa “todo el poder emana del pueblo”, en 1984. Sin embargo, en estas ciudades la propuesta no tuvo éxito. También ha sido constatado que las experiencias anteriores de presupuesto participativo no fueron reproducidas en Porto Alegre, aunque sí reelaboradas. En otras palabras, a pesar de existir una u otra semejanza, la propuesta de democratización presupuestaria, en la capital de Rio Grande do Sul, tiene muy poca relación con las experiencias anteriores.

Una de las hipótesis más difundidas sobre esta cuestión es la de que el presupuesto participativo habría nacido de las presiones de los movimientos sociales urbanos, principalmente de las organizaciones barriales que fueron importantes en las movilizaciones favorables a la redemocratización brasileña en los años ochenta. Para Baierle³¹, la *União de Associações de Moradores de Porto Alegre* (UAMPA), fundada en 1983, fue un actor decisivo en este proceso, posibilitando una mayor coordinación de las asociaciones barriales y sus reivindicaciones. De acuerdo con este autor, en los congresos de esta organización nació la propuesta de crear un presupuesto participativo de Porto Alegre. Ampliando esta caracterización, Luciano Fedozzi³² subraya una doble influencia en los orígenes de esta propuesta: los movimientos populares y el esfuerzo de la administración pública para democratizar el poder municipal.

³⁰ J. BECKER, J. JÄGER et W. RAZA, *Economía política de Montevideo*, Desarrollo urbano y políticas locales, Montevideu, Coscoroba, 2001, p.73.

³¹ S. G. BAIERLE, “A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre”, en S. ALVAREZ, E. DAGNINO, A. ESCOBAR, *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos: novas leituras*, Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2000.

³² L. FEDOZZI, *O poder da aldeia*, Porto Alegre, Tomo, 2000.



Sin negar estas hipótesis, argumentamos aquí que faltan elementos para demostrar que los movimientos populares participaron de la génesis de la democratización presupuestaria en Porto Alegre. No existen documentos que demuestren que la UAMPA haya presentado esta propuesta al poder público o la haya discutido con profundidad junto con las asociaciones barriales afiliadas.

No se debe, tampoco, sobreestimar la idea de que el presupuesto participativo formase parte, originalmente, de la estrategia del gobierno para administrar la ciudad. Cabe considerar, que en el primer año de gobierno de Olívio Dutra, del *Partido dos Trabalhadores*, no hubo resoluciones administrativas o discursos públicos que presentasen proposiciones semejantes a las dimensiones que esta propuesta acabaría teniendo.³³

Cabe destacar que el Gobierno de Porto Alegre fue decisivo para el desarrollo de la participación popular, no obstante, en forma diferente a lo ocurrido en Montevideo, éste fue un proceso en el cual praxis y teoría fueron caminando juntas. En su origen, el proyecto del nuevo gobierno de la ciudad, en 1989, se orientaba a la construcción de Consejos Populares en los barrios de la ciudad, los cuales serían estructuras de apoyo político para las acciones del municipio. Ante la falta de adhesión popular a esta propuesta, las discusiones entre vecinos terminaron centralizándose en el debate de los problemas de los barrios y en la necesidad de inversiones del poder municipal, el cual acabó siendo dirigido para el tema del presupuesto municipal.

En el inicio del presupuesto participativo de Porto Alegre, el gobierno de la ciudad tuvo dos grandes aciertos políticos. El primero consistió en su capacidad de transformar propuestas históricas del movimiento socialista, como la tradición de los consejos populares que tiene en Antonio Gramsci uno de sus idealizadores, en reivindicaciones universales de los ciudadanos de Porto Alegre. Probablemente muchos de los vecinos de esta ciudad jamás hayan oído hablar en consejos de fábrica ni hayan comulgado con ideales socialistas, sin embargo sabían muy bien la importancia del presupuesto municipal para mejorar la calidad de vida de sus viviendas. Así las

³³ El PT en la campaña electoral de 1984 y la UAMPA, en su Congreso de finales de los años 80, ya habían levantado la consigna de democratización del presupuesto público, sin embargo no llevaron adelante, en la época, ningún tipo de elaboración sobre el tema. Por supuesto, en el programa de gobierno presentado en la campaña electoral de 1988, que llevaría al PT a la victoria en la Prefectura de Porto Alegre, no había propuesta de presupuesto participativo.



asambleas del presupuesto participativo acabaron cumpliendo el papel de espacios de poder ciudadano pensados en un primer momento para los consejos populares.

El otro acierto que cabe destacar residió en la capacidad del gobierno electo, para prescindir de algunas prerrogativas de la administración pública e, invirtiendo la lógica de las democracias tradicionales, delegar poder para que los ciudadanos decidiesen el destino de una parte del presupuesto municipal. Aquí reside la principal explicación del éxito de esta propuesta, vale decir, la certidumbre por parte de los participantes del presupuesto participativo de que, independientemente de lo que fuese deliberado en las asambleas ciudadanas, su resultado sería respetado y llevado adelante por el gobierno de la ciudad.

Si comparamos el presupuesto participativo, en Porto Alegre, con la descentralización participativa, en Montevideo, se percibe que las dos propuestas nacieron de iniciativas gubernamentales, de dirigentes vinculados a partidos políticos considerados, en la época, herederos de una renovación en la izquierda latinoamericana. Sin embargo, aun siendo Porto Alegre el caso más conocido de democratización de la gestión local en la región, fue en el de Montevideo que los dirigentes municipales presentaron una propuesta más acabada de inclusión de los ciudadanos en la administración del Estado, combinando mecanismos de representación y de participación directa.

El hecho de que los gobernantes tuvieran la iniciativa de convocar a la participación popular en una esfera del Estado no significó una ausencia de la sociedad civil en este proceso. De forma diferente, si los gobernantes fueron los primeros que propusieron la democratización de la administración de la ciudad, la sociedad civil fue determinante en la forma como ésta se desarrolló. De este modo se defiende, aquí, la hipótesis de que el énfasis en las asambleas ciudadanas del presupuesto participativo fue fruto de una mayor organización de la sociedad civil de Porto Alegre; al tiempo que la supremacía de los Centros Comunales Zonales, en la descentralización participativa de Montevideo, fue resultado del predominio de una mayor organicidad de los partidos políticos uruguayos sobre la sociedad civil.

Porto Alegre tiene su historia marcada por una intensa organización de los movimientos sociales. En especial, en los años 70 y 80, el movimiento estudiantil, los sindicatos y las asociaciones de vecinos cumplieron un papel fundamental en la lucha por la redemocratización



brasileña, lo que contribuyó para fortalecer las organizaciones sociales de cada sector, especialmente a partir de la refundación de la *União Estadual de Estudiantes* (1979), y de la fundación de la *Central Única dos Trabalhadores* (1983) y de la *União das Associações de Moradores de Porto Alegre* (1983). En particular, la última organización citada estuvo involucrada en la lucha por la mejoría de las condiciones de vida en las regiones periféricas de Porto Alegre. Además, de estos movimientos sociales surgió una buena parte de los cuadros dirigentes de los principales partidos políticos democráticos.³⁴

En la experiencia de la ciudad de Montevideo también existieron, principalmente a partir de los 80, importantes movilizaciones de la sociedad civil, especialmente a partir de la fundación de la Federación Unificadora de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua (FUCAVAM), en 1970, y del Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores, refundado en 1983. No obstante, estas organizaciones centraron la mayor parte de sus energías organizativas en el plano nacional, interviniendo poco en cuestiones relacionadas con la administración de la capital uruguaya.

De esta forma se explica por qué el proceso de democratización de Montevideo, que nació con las asambleas ciudadanas para discutir el presupuesto público –para ello se reunieron los vecinos en sus primeras reuniones en 1990– fue rápidamente canalizado hacia los Centros Comunales que, desde esta época, se transformaron en las instancias a partir de las cuales se desarrollan todos los mecanismos de inclusión ciudadana en la gestión. En una dirección opuesta, la fuerte relación de los movimientos populares con el desarrollo de políticas locales determinó la profundización de la estrategia de las asambleas ciudadanas en Porto Alegre: en un primer momento fueron convocadas asambleas por región del presupuesto participativo; más adelante se agregaron asambleas en primera y segunda vuelta, y, finalmente, se realizó la convocatoria de asambleas por temáticas.

Reflexiones Finales

³⁴ Aquí cabe subrayar que una parte significativa del *staff* del Prefecto Olívio Dutra, en 1989, era formado por antiguos dirigentes de las asociaciones de vecinos de la ciudad.



En este trabajo fueron destacadas semejanzas y diferencias entre dos de las más importantes experiencias de renovación de la gestión pública en Latinoamérica. Para concluir se considera importante subrayar algunos otros aspectos que sintetizan los argumentos desarrollados respecto a las propuestas participativas de Montevideo y Porto Alegre.

Un primer aspecto a señalar es que las propuestas participativas analizadas presentan una lógica diferenciada en términos de la construcción de nuevos espacios administrativos y de estrategias para la participación popular. Mientras que en Montevideo la prioridad está en la descentralización de la Intendencia y de las políticas públicas a nivel local, en Porto Alegre el objetivo central es la democratización de la deliberación sobre el presupuesto público.

Asimismo, en las dos ciudades existe un vacío en lo que refiere a la relación entre participación y representación. En el caso brasileño la participación es altamente desarrollada, pero los ciudadanos tienen poco control sobre los representantes elegidos en las asambleas del presupuesto participativo y sobre sus deliberaciones. En relación a la capital uruguaya, los mecanismos de representación son sofisticados y expresan un consistente diseño administrativo, no obstante la participación ciudadana posee varios límites relacionados con la descentralización, considerando que los mecanismos de democracia directa son poco desarrollados y la participación política de los ciudadanos acaba limitándose a la elección de representantes.

Cabe destacar que uno de los aspectos más cuestionados en los debates sobre el presupuesto participativo de Porto Alegre es que aunque los ciudadanos participen de las asambleas, termina siendo la Prefectura quien determina la prioridad de ejecución de las tareas deliberadas por la población, algo que puede comprometer el real poder de decisión popular en la ciudad. En Montevideo, a pesar de existir, en diversos sectores, toda una estructura de descentralización de las políticas públicas, la participación ciudadana se encuentra muchas veces restringida a la elección de los Consejos Vecinales o a la representación por medio de organizaciones sociales en los Centros Comunales.

En este trabajo fueron presentadas algunas hipótesis sobre las causas de las diferencias en el desarrollo de las propuestas participativas en cada ciudad. Sintetizando, podría decirse que el modelo uruguayo se aproxima a una caracterización de reforma del Estado de un nuevo tipo, no cimentada en los movimientos sociales, como en su momento sugirió Boaventura de Sousa



Santos³⁵ en su intento teórico de ofrecer alternativas al modelo neoliberal de reformas, sino en la articulación de la participación ciudadana con una esfera política más formal, representada por las Juntas Locales y los partidos políticos. El modelo de Porto Alegre no explicita claramente una Reforma del Estado, pero crea estructuras paralelas a partir de las cuales las políticas estatales pueden ser repensadas. Se trata, en esta ciudad, de crear mecanismos que acorten las distancias entre los ciudadanos y la administración pública, legitimando una nueva forma de gobernar.

De acuerdo a lo analizado en este artículo, es perceptible que tanto el presupuesto participativo, en Porto Alegre, como la descentralización participativa, en Montevideo, influyen positivamente en lo que concierne al desarrollo de la administración local, siendo que la participación ciudadana se presenta como una consistente alternativa para la elaboración de políticas públicas.

Cabe concluir que el desarrollo de estudios comparados sobre experiencias participativas de gestión pública resulta importante para contribuir con el avance del campo de estudios sobre las democracias participativas. Además, tales comparaciones pueden representar un importante elemento para que las propias administraciones públicas reflexionen sobre sus prácticas y, quizás, formulen nuevas propuestas con la finalidad de fortalecer las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y los ciudadanos.

Bibliografía

S. G. BAIERLE, “A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre”, en S. ALVAREZ, E. DAGNINO, A. ESCOBAR, *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos: novas leituras*, Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2000.

U. BECK, *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós, 1998.

³⁵ B. de S. SANTOS, *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*, São Paulo, Cortez, 2006, pp. 341-398.



BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 05 de outubro de 1988, 29ª edição atualizada e ampliada, São Paulo, Saraiva, 2002.

J. BECKER; J. JÄGER et W. RAZA, *Economía política de Montevideo*, Desarrollo urbano y políticas locales, Montevideú, Coscoroba, 2001.

G. CAETANO y J. RILLA, *Historia contemporánea del Uruguay*, Montevideo, Fin de Siglo, 1999.

_____ “Ciudadanía política e integración social en el Uruguay”, en H. SABATO (Coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

L. B. CANEDO, “Aprendendo a Votar”, en J. PINSKY et C. PINSKY, *História da Cidadania*, São Paulo, Contexto, 2003.

J. M. de CARVALHO, *Cidadania no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

R. COUTO, *História indiscreta da ditadura e da abertura. Brasil 1964-1984*, Rio de Janeiro, Record, 1998.

I. CRESPO, *Tres décadas de política uruguaya*, Madrid, CIS, 2002.

M. DEBRUN, *A conciliação e outras estratégias*, São Paulo, Brasiliense, 1983.

G. DUPAS (org), *A transição que deu certo. O exemplo da democracia espanhola*, São Paulo, Trajetória Cultural, 1989.

B. FAUSTO, *Getúlio Vargas*, São Paulo, Companhia das Letras, 2006.

L. FEDOSI, *O poder da aldeia*, Porto Alegre, Tomo, 2000.

C. FIORILLO, “Estatuto da Cidade comentado São Paulo”, *Revista dos Tribunais*, 2002.

P. C. D. Da FONSECA, *O capitalismo em construção*, São Paulo, Brasiliense, 1987.

M. A. GARRETÓN, “Democratización y nuevas relaciones Estado-sociedad en América Latina”, en M. A. GARRETÓN et A. A. GUGLIANO (Org.) *Democracia en las Américas*, Pelotas, Educat, 2003.

T. GENRO et U. SOUSA, *Orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre*, 4ª. ed. Ampliada, São Paulo, Perseu Abramo, 2001.



Ch. GILLESPIE, “La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado”, en G. O’DONNELL; P. SCHMITTER et L. WHITEHEAD, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, América Latina, Barcelona, Paidós, 1986.

A. GRAMSCI, *Os conselhos de fábrica*, São Paulo, Brasiliense, 1981.

A. GRUZSZAC y A. GUGLIANO, “Transición Pactada y Consolidación Democrática”, *Cadernos do ISP*, N° 7, out. 1995.

A. A. GUGLIANO; A. VENEZIANO; M. R. MAURICH y R. LOECK, “Análise comparada do Orçamento Participativo em Porto Alegre, Montevideu e Buenos Aires”. *Anais das Segundas Jornadas de História Regional Comparada*, Porto Alegre, PUC-VIRTUAL, 2005.

J. HABERMAS, *Direito e Democracia. Entre facticidade e validade*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

F. HAGOPIAN, “Democracy by undemocratic means?” *Comparative Political Studies*, V. 23, N° 2, 1990.

P. HESPANHA, “Mal-estar e risco social num mundo globalizado: novos problemas e novos desafios para a teoria social” en B. de S. SANTOS (Org.), *A globalização e as ciencias sociais*, São Paulo, Cortez, 2002.

S. B. de HOLANDA, *Raízes do Brasil*, 26ª ed. São Paulo, Cia. das Letras, 1995.

S. HUNTINGTON, *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, Norma, University of Oklahoma Press, 1991.

O. IANNI, “A sociologia e as questões sociais na perspectiva do século XXI”, en J. V. T. dos SANTOS et A. A. GUGLIANO, *A sociologia para o século XXI*, Pelotas, Educat, 1999.

G. LINDALL, *Batlle, fundador de la democracia*, Montevideo, Arca, 1971.

J. LINZ y A. STEPAN, *Transição e consolidação democrática*, São Paulo, Paz e Terra, 1999.

S. MAINWARING, “Transitions through Transaction: Democratization in Brazil and Spain”, en S. WAYNE (ed.), *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas, and Future*, Boulder, Westview Press, 1986.

_____ “Brazil: weak parties, feckless democracy”, en _____ et T. SCULLY (Ed.), *Building democratic institutions*, Stanford, Stanford University Press, 1995.



J. A. MOISÉS, “Dilemas da consolidação democrática no Brasil”, en J. A. MOISÈS et J. A. ALBUQUERQUE (Org.), *Dilemas da consolidação da democracia*, São Paulo, Paz e Terra, 1989.

C. MOREIRA, “La izquierda em Brasil y Uruguay: cultura política y desarrollo político-partidário” en C. MOREIRA et S. MALLO, *La larga espera: itinerários de la izquierdas en Argentina, Uruguay y Brasil*, Montevidéo, Banda Oriental, 2001.

G. O’DONNELL et P. SCHMITTER, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Barcelona, Paidós, 1988.

G. O’DONNELL, “Teoría democrática e política comparada”, *Dados*, Rio de Janeiro, V. 42, Nº 4, 1999.

L. OLIVEIRA et M. VELLOSO, *Estado Novo: ideologia e poder*, Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

A. PORTILLO, “Innovación política y transformaciones en Montevideo luego de ocho años de gobierno de izquierda”, en B. STOLOWICS (Coord.), *Gobiernos de izquierda en América Latina*, México, Plaza y Valdés, 2001.

R. PUTNAN; S. PHARR et R. DALTON, “What's Troubling the Trilateral Democracies?”, en R. PUTNAN et S. PHARR (ed.), *Disaffected Democracies*, Princenton, Princenton University Press, 2000.

E. SADER, “Democracia sin alma social” en E. SADER (Org.), *El ajuste estructural en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.

L. C. SAN MARTÍN, *La descentralización en Montevideo*, Montevidéo, Fin de Siglo, 1994.

B. de S. SANTOS, “Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy”, *Politics & Society*, V. 26, Nº 8, 1998.

_____ *Reinventar a democracia*, Lisboa, Gradiva, 1998.

_____ *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*, São Paulo, Cortez, 2006.

M. A. de SOUZA, *A cultura política do batlismo no Uruguay*, São Paulo, Anna Blumme, 2003.

P. SCHMITTER et T. KARL, “What’s democracy... and is not”, *Journal of Democracy*, V.2, Nº 3, summer, 1991.



URUGUAY, *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, Montevideú, Fundación de Cultura Universitaria, 1997.

A. VENEZIANO, “La descentralización participativa de Montevideo: 10 años de gestión innovadora”, *Política y Gestión*, Buenos Aires, Nº 2, 2001.

I. WALERSTEIN, *O fim do mundo como o concebemos. Ciência Social para o século XXI*, Rio de Janeiro, Revan, 2003.

F. WEFFORT, *O populismo na política brasileira*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

_____ *Qual democracia?*, São Paulo, Companhia das Letras, 1992.

_____ “Incertezas da transição na América Latina” en J. A. MOISÈS et J. A. G. ALBUQUERQUE (Org.) *Dilemas da consolidação da democracia*, São Paulo, Paz e Terra, 1989.

_____ “Notas sobre o desenvolvimento político brasileiro”, en N. ODÁLIA (Org.), *Brasil: o desenvolvimento ameaçado*, São Paulo, Unesp, 1989.