Globethics Repository



Gestión urbana y participación popular [Urban management and popular participation]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Souto Maior Fontes, Breno Augusto
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-18 21:23:12
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219465

Nueva Sociedad Nro. 149 Mayo-Junio 1997, pp. 178-189

GESTIÓN URBANA Y PARTICIPACIÓN POPULAR ¿Utopía o reingeniería política?

Breno Augusto Souto-Maior Fontes

Breno Augusto Souto-Maior Fontes: doctor en Sociología por la Universidad de París III; profesor adjunto del Programa de Posgrados en Sociología de la UFPe e investigador del CNPq.

Palabras clave: participación popular, organización comunitaria, descentralización, Brasil.

Resumen:
Recientemente, diversos países han experimentado nuevas formas de gestión pública, fórmulas alternativas al modelo tradicional de representación política, que se constituyen en importantes instrumentos de legitimación política y reorientación de las políticas de gestión del territorio. En efecto, se abandonan los discursos «voluntaristas» y la pretensión de control racional de los procesos históricos. Nuevos actores sociales entran en la escena de los procesos de decisión.

Asistimos a un movimiento contradictorio: por un lado la globalización e integración de los mercados (que se afianza con la caída del Este europeo y la consolidación de los grandes bloques económicos (CEE y TLCAN, principalmente), y por otro una tendencia a lo tribal, mediante la reivindicación cada vez mayor de autonomía local, por parte de grupos que reafirman identidades étnicas.

El retorno a lo local se convierte en denominador común: es la principal bandera de lucha de los movimientos populares, de los partidos de izquierda, así como de los proyectos políticos conservadores, y punto de apoyo de agencias internacionales de desarrollo. Participación popular y descentralización son los ingredientes de una fórmula mágica, especie de panacea para las frecuentes crisis de legitimación experimentadas por las democracias occidentales, con la consecuente deslegitimación de sus dos instrumentos de organización política más importantes: los partidos y los sindicatos. Los nuevos actores sociales pasan a ser los principales agentes de este nuevo orden político, instituido como proyecto restaurador de los idearios de la democracia. En verdad, se trata de encontrar una fórmula que, de cierto modo, corrija los vicios de la democracia representativa (sin descartarla), acercándola a los principios de la universalidad,

es decir a la posibilidad de que exista un foro para todos los segmentos de la sociedad civil.

La gestión urbana participativa significa, principalmente, una redistribución de poder. Por un lado se argumenta que «ya no necesitamos un Estado tan centralizado, puesto que la población que vive en núcleos urbanos puede resolver, localmente, gran parte de sus problemas (Dowbor); por otro, el municipio –escogido como foro por excelencia, para la decisión de los destinos de sus habitantes– debe organizarse en patrones de gestión, donde el componente participativo sea el principal instrumento, pues «la propagación de poderes, competencias, responsabilidades y recursos financieros y técnicos hacia las bases, abre espacio para la articulación histórica y democrática, entre la gestión pública de las instituciones del Estado y la participación y organización de los ciudadanos en su vida cotidiana» (Massolo, p. 45).

El proceso de descentralización como «instrumento de transferencia de funciones de una colectividad que posee personalidad jurídica a otra colectividad inferior, igualmente dotada de esta personalidad» (D'Arcy, p. 22), es un proceso que implica, normalmente, la redistribución de poderes y, en consecuencia, la reubicación de los actores en la escena política. Desde el punto de vista político, la ola descentralizadora, que se verifica en la mayor parte del mundo contemporáneo, es considerada como un intento de reestructuración hegemónica. En efecto, «con la crisis económica y el paso hacia las políticas de austeridad, se abre una crisis de hegemonía provocando el retorno forzado al antiestatismo, al neoliberalismo y la glorificación de la empresa, al individualismo, a la competencia y al fraccionamiento de lo social» (Preteceille). Sus principales efectos son el debilitamiento del Estado, lo cual significa, básicamente, la transferencia de atribuciones y competencias de la instancia político-administrativa central hacia los estados y municipios, sin la correspondiente contrapartida de recursos, y el desplazamiento de la esfera de legitimación del centro hacia la periferia. Los gobiernos de los estados y municipios, con la atención cada vez más intensa de la sociedad civil, tendrían mayores obligaciones en la producción de recursos legitimadores. De esa forma, las presiones políticas se pulverizarían entre centenas de unidades político-administrativas. Desde el punto de vista administrativo, el esfuerzo descentralizador corresponde a una reformulación bastante profunda de la estructura funcional de la administración local, con impacto significativo, básicamente, en tres sectores: «a) división territorial; b) organización político-administrativa; y e) competencias, funciones y recursos» (Borja, p.22).

La acción descentralizadora, vista como un proceso administrativo cuyo objetivo es el aumento de la eficiencia con el aprovechamiento racional de los recursos disponibles (Neves), debe ser considerada en la esfera pública, (lugar por excelencia para la producción de bienes públicos) como un instrumento potencialmente poderoso para lograr la justicia social. En este sentido, el proceso descentralizador surge indisolublemente ligado al componente

participativo. Vista como herramienta de ampliación del acceso de la sociedad civil a la toma de decisiones, la democracia participativa sería un instrumento para equilibrar las desigualdades, inherentes al sistema capitalista. Algunos autores argumentan incluso que un modelo de participación política serviría para atenuar los vicios de la democracia representativa, que consiste en un sistema partidista no participativo, indispensable para mantener unida una sociedad profundamente desigual (Macpherson).

Sin embargo, no sería un sistema sustitutivo de la democracia representativa. Fuera de las experiencias encontradas en los condados suizos o en las parroquias inglesas, de reducido alcance tanto por el nivel de las decisiones como por la exigua población involucrada, nadie pensaría, dada su complejidad, en un modelo exclusivo de democracia directa para las sociedades modernas. Lo que se pretende es una fórmula complementaria donde, al lado del sistema representativo, se abran canales de participación que propicien la gestión conjunta del Estado y de la sociedad civil, en lo referente a los servicios públicos y a la toma de decisiones que afecten los intereses de la comunidad. Un municipio descentralizado, con unidades territoriales que fuesen competentes (financiera y políticamente) para decidir cómo administrar sus regiones, distritos o barrios, aunadas a un foro de participación donde se discutan cuestiones que afecten a toda la ciudad, sería la base de un proyecto de democracia participativa. Los diversos arreglos que se verifican entre estos dos modelos –participación directa y democracia representativa– indican que, de todos modos, las acciones de ambos se complementan (o, muchas veces, entran en conflicto).

En Brasil, las experiencias de las décadas de los 70 y 80 muestran que, más allá de la mera declaración de principios, las prácticas de participación popular en la gestión urbana se propagaron, de forma impresionante, por todas partes. Pero, aun conducidas por actores sinceramente empeñados en hacer valer los principios de una práctica verdaderamente democrática, estas experiencias generaron también nuevos problemas. Examinando la literatura de estas décadas y comparándola con escritos más recientes, verificamos una significativa contradicción: de un lado el optimismo, apoyo y entusiasmo respecto a la funcionalidad de estos nuevos sistemas de gerenciar el gobierno; por otro, un cierto descontento al constatarse que las cosas no funcionaron tan bien como se preveía. Estas experiencias son extremadamente valiosas, en la medida que podamos analizar sus errores y aciertos, así como ponderar los factores que probablemente serán importantes para la ***ingeniería social*** de una gestión participativa. Es decir conocer, para disminuir las posibilidades de fracaso, los instrumentos organizativos indispensables para la implantación de una política participativa.

Las experiencias de participación popular en la gestión urbana en Brasil se inician en la década de los 70 y son el resultado de la intensa crisis de legitimación por la que atraviesa el régimen. Con la crisis y el creciente

descontento, el sistema político dirige la transición hacia la apertura política, que culmina con la Asamblea Nacional Constituyente en 1988 y la elección del Presidente en 1989.

La transición es controlada por las elites, lo cual no significa la ausencia total de organización popular y tampoco una completa unanimidad en la clase política. La sociedad civil se organiza y reivindica cambios. Esta organización se fundamenta, básicamente, en la formación de diversas asociaciones (amigos del barrio, movimientos de lucha por las guarderías, movimientos de negros, mujeres, etc.), de sindicatos, de organizaciones comunitarias conducidas por la iglesia (principalmente las comunidades de base dirigidas por la Iglesia Católica).

El movimiento por la democratización de las estructuras de poder también tiene lugar a nivel local. Se observan, a partir de 1970, experiencias de políticas alternativas de gestión urbana. Los municipios, como sabemos, sufrieron una considerable pérdida de autonomía con el golpe de 1964, lo cual tuvo consecuencias en el plano tributario, reduciendo las posibilidades de intervención en vista de la disminución de los recursos disponibles. Sin embargo la autonomía formal fue conservada. Se mantuvieron las elecciones para alcalde (excepción hecha de las capitales estaduales y a las ciudades consideradas como de «seguridad nacional) y la inexistencia de tutela administrativa posibilitó la creación de espacios de los cuales emergieron los contra-poderes, es decir las experiencias alternativas de gestión**1**.

Estas experiencias siempre tienen como objetivo la participación y parten de dos premisas fundamentales: a) la población es la mejor representante de sus intereses porque conoce mejor que nadie sus problemas; b) el ejercicio de la ciudadanía debe ser estimulado, permitiendo una relación más estrecha entre el poder público y el ciudadano.

El poder público local es la instancia de participación administrativa por excelencia porque es la parte más visible del Estado y también porque siempre está en contacto con los problemas más concretos de la población. Se enfatiza siempre la participación popular, observándose incluso que la sociedad política aparece relegada a un segundo plano, como si el sistema representativo no fuese adecuado a la instancia política local. Esto podría explicarse, bien sea por la presión de los movimientos sociales urbanos que claman por la participación, o por la estrategia de las elites políticas de izquierda, en el sentido de fortalecer la sociedad civil, o por la falta de confianza en el sistema representativo, considerado como la sede más apropiada para las diversas formas de manipulación política.

En Brasil, las experiencias de participación popular en la gestión urbana tienen dos limitaciones características y fundamentales: a) un sistema político que concentra recursos y por ende decisiones, que se encuentran en las manos del

gobierno central[2], lo que impide al poder público local responder a la mayoría de las reivindicaciones y dificulta la gestión participativa, pues los ciudadanos, habiendo heredado una cultura política no participativa y autoritaria, no se sienten motivados (Seminario); b) el modelo de participación política no está formalmente implantado, es decir, no se encuentra institucionalmente previsto[3].

1. En la década de los 70 son famosas las experiencias de Lages y Boa Esperança. Sin embargo, la mayoría de las experiencias de gestión participativa se inicia en la década de los 80 con la creciente liberalización del régimen.

2. Con la Constitución de 1988, el cuadro de la distribución de los recursos entre las instancias político-administrativas de la Federación se modifica con el aumento de la capacidad fiscal de los estados y municipios, en detrimento del gobierno federal, aun cuando muchos analistas la consideren todavía insuficiente.

3. Diversos artículos de la Constitución de 1988 (mecanismos de democracia directa, participación popular en la formulación de políticas con la implantación de foros, etc.), proporcionan una base para la institucionalización jurídica de las prácticas de participación, la cual no se concreta. Recientemente asistimos a la institucionalización de diversos espacios de participación, destacándose la experiencia de los Consejos de Salud.

Generalmente la participación supone, por un lado, la apertura de canales de comunicación entre el pueblo y la administración, y por otro, la existencia de movimientos populares, de asociaciones que servirán de puente entre la población y el gobierno municipal. En base a la relación entre estas asociaciones y la administración local, Daniel clasifica las diversas formas de participación en dos categorías: a) la localizada o sectorizada, es decir, la participación de barrios o sectores de la población; b) el movimiento popular en conjunto participando en las decisiones, en la fiscalización y en el control de la actividad global del municipio.

Las experiencias de participación localizadas tienen por objetivo establecer comunicación entre la comunidad representada por las Asociaciones de Barrios y la administración local, con el fin de discutir los problemas del barrio y definir las prioridades de acción. Normalmente estas experiencias no son acompañadas de la descentralización administrativa y las asociaciones se limitan a un papel consultivo.

Las experiencias de descentralización y participación son variadas. Encontramos, por ejemplo, desde prácticas no sistematizadas (como en Fortaleza, durante la gestión de la alcaldesa María Luisa, 1985) en las que «el alcalde se contenta con estar presente en los barrios, con recibir las comisiones y participar en las Asambleas de las Asociaciones» (Azevedo, p. 47), hasta los casos de organización de regiones administrativas, instituidas por leyes aprobadas por el legislativo municipal, como en la ciudad de Salvador (Seminario, p. 295). En este caso las asociaciones barriales forman parte de la región administrativa, al lado de los representantes de la alcaldía y de la cámara municipal. Sin embargo, estas regiones no tienen autonomía administrativa, son simplemente organismos auxiliares de la administración central.

Existen también regiones administrativas que poseen relativa autonomía financiera y responsabilidad de ejecutar algunos servicios. Es el caso de los municipios de Río de Janeiro y Belo Horizonte. No obstante, resulta difícil constatar, en la práctica, una efectiva participación popular. Al contrario, lo que caracteriza estas experiencias es la manipulación de los liderazgos populares y el aumento de las prácticas clientelares. En Belo Horizonte, por ejemplo, «la actual gestión municipal (1986-1988) parece profundizar la tendencia, claramente delineada en los últimos años, de desarticular el movimiento popular a través de la incorporación de líderes al aparato del Estado. De hecho, a partir de la toma de posesión del gobernador del Estado de Minas Gerais (Partido del Movimiento Democrático Brasileño-PMDB), se observa la incorporación de varios militantes del movimiento popular a los órganos de la administración pública, principalmente en aquellos dedicados a lo social. Esta incorporación ha facilitado la tramitación de las demandas de las organizaciones populares, pero tiene también un efecto desestabilizador» (Somarriba, p. 22).

Se constata, asimismo, la presencia de experiencias más localizadas. donde la alcaldía estimula la participación en el control de los servicios públicos, como es el caso de las escuelas municipales y de los puestos de salud, cuyos directores son electos directamente por la población, tal como ocurre en la ciudad de Florianópolis, donde los directores de escuela y los responsables de guarderías son escogidos por la comunidad (Seminario, p. 295). Hay otras experiencias, como la participación en el control de los transportes colectivos, la organización de labores comunitarias para la ejecución de servicios y obras en el barrio, etc. En el caso de tales faenas la alcaldía pone a disposición de las comunidades la asistencia técnica y el material para la construcción de obras de infraestructura urbana en los barrios.

Otra especie de participación popular en la gestión urbana es la que busca unificar el movimiento popular en torno a la elaboración de directrices de acción para el municipio en su conjunto o de un sector de la actividad, pero abarcando toda la ciudad. La idea es tener una plenaria de representantes del movimiento popular y de otras instituciones representativas de la sociedad civil. Esta plenaria municipal, denominada «Consejo Popular», tiene por objetivo el establecimiento –en asociación con la alcaldía– de directrices de acciones prioritarias y la fiscalización del aparato administrativo del municipio. El objetivo central es permitir que «las decisiones sobre la vida del municipio se sometan a la discusión y al control de la población» (Azevedo, p. 49).

Las experiencias de participación popular en la gestión municipal son procesos inacabados y plantean varios problemas. Es importante cuestionar la capacidad de organización de la sociedad civil. Sabemos que en Brasil la democracia ha sido poco ejercitada por una población que pasó 20 años bajo un régimen militar. ¿Es posible una movilización popular importante (indispensable para el

ejercicio de una gestión urbana participativa) en una sociedad donde la socialización y cultura política-democráticas son relativamente recientes?

Como ya se sabe, en varios casos, la organización de una gestión participativa ha sido iniciativa del aparato administrativo local. En la ciudad de Piracicaba, por ejemplo, no había ninguna asociación barrial hasta que la alcaldía las organizó, por considerarlas indispensables para ejecutar su proyecto de gestión urbana (Daniel, p. 55). En Sao Joao da Boa Vista «la adminístración creó un Concejo Municipal de Desarrollo, con la atribución de examinar las cuestiones relativas a la administración municipal, con representación de sectores sociales locales. La población, sin embargo, no estaba organizada en asociaciones y la Alcaldía no logró implantar dicho Concejo» (Daniel, p. 157).

Pero la aparente ausencia de organización del movimiento popular no es el único problema –ni siquiera, quizá, el más importante– de la implantación de un gobierno participativo. La participación es un constante ejercicio pedagógico. No se instituye por decreto y solamente la práctica puede perfeccionarla y establecer bases estables. No podemos decir que la iniciativa implementada por las elites políticas para la creación de un proyecto de gestión participativa sea mejor o peor que una iniciativa originada en la población. La cuestión debe ser planteada de otra forma: ¿qué condiciones deben darse para que el proceso de participación sea estable?

Desde el punto de vista de la estabilidad del proceso, la experiencia brasileña enseña que la incorporación de la población al gobierno local es efímera y depende de la voluntad de los gobernantes. Al final del mandato de un alcalde se interrumpen los proyectos. De hecho no existe reglamentación al respecto, y varios gobernantes han ejecutado sus proyectos de administración popular con estructuras organizacionales informales, paralelas a la estructura legal. Su funcionamiento está a merced de la voluntad de los individuos. La continuidad del proyecto de administración popular depende de las personas que suceden al antiguo gobernante municipal. Y aunque sería erróneo decir que la estabilidad esté garantizada por la existencia de una normativa jurídico-institucional, la institucionalización, ciertamente, aumenta las oportunidades de continuidad de los procesos en marcha y de los que puedan surgir.

Desde el punto de vista del diseño político de la gestión, en la experiencia brasileña la cuestión principal es la crisis del régimen representativo y la implantación de un gobierno participativo como modelo alternativo. No se observa una acción más integrada entre el modelo participativo implantado y el sistema representativo existente. Antes del surgimiento de las nuevas experiencias, el movimiento reivindicativo urbano había sido el intermediario entre la población y el poder ejecutivo municipal, compitiendo con los ediles, tradicionales representantes del pueblo. A esto se agrega Ir también tradicional disociación entre los partidos políticos y los movimientos sociales. De hecho,

como observa Somarriba (p. 3): «las estructuras partidistas y el poder legislativo, que tradicionalmente en Brasil articulan y tramitan las demandas de las capas populares de la sociedad, han quedado disociadas de los movimientos sociales urbanos. Esto condujo a una canalización de las demandas directamente a las agencias estatales (vía asociaciones de barrios) reduciendo aún más el papel de los partidos políticos y de la cámara de ediles».

Sabido es que el papel ejercido por la cámara municipal responde en ocasiones a una práctica clientelar, y que ha sido frecuente la oposición de los ediles a las iniciativas de participación popular en la gestión urbana porque, en algunos lugares (por ejemplo Río de Janeiro, IBAM) y Salvador (Seminario), la participación amenaza la supervivencia de dichas prácticas.

Los ediles, electos legítimamente, sienten que su derecho de influir en las decisiones municipales corre peligro y por ello temen, justificadamente, que se institucionalice una agencia administrativa controlada por los movimientos populares cuyo objetivo es tramitar, ante la administración de la ciudad, las demandas que antes se dirigían a ellos. Está por verse si las administraciones regionales debilitarán el papel de los ediles, pero si ello significara desmantelar el clientelismo, sería un avance. En lo sucesivo, los ediles tendrán que actuar de otra manera para obtener un juicio favorable de sus electores.

La participación –aun la disociada de los partidos– puede ser útil para las acciones puntuales y localizadas de las administraciones regionales. Pero en lo que se refiere a los concejos populares, observamos una duplicidad de papeles entre estos y las cámaras municipales. ¿No sería la cámara la tribuna por excelencia para la discusión de los problemas generales de la ciudad?; ¿los partidos no serían un antídoto a la trampa del corporativismo, eventualmente existente en los movimientos populares?

Las administraciones que han experimentado prácticas de participación popular en la gestión urbana sostienen, a nivel de discurso, que la participación es la panacea contra todos los vicios de la administración pública, garantizando que las políticas adoptadas representen los intereses de la mayoría de la población. Con el control popular de las acciones públicas, la gestión sería más eficiente.

Sin embargo, la participación popular tiene sus trampas, destacándose como la más importante el corporativismo territorial. Esto significa una distribución desigual de las demandas (y eventualmente de las acciones de la municipalidad) entre las diversas regiones de la ciudad. En efecto, «la experiencia enseña que el nivel de participación (la presencia de asociaciones en el proceso de toma de decisiones) desvía la esencia de la administración democrática, y es fuente de confusión y desorden en la gestión. Ciertamente, es fundamental para la preservación del Estado democrático que ningún grupo social pueda imponer su voluntad, ni siempre los intereses más movilizadores son los más legítimos» (Castells, p. 37).

En el caso de las ciudades brasileñas, donde pueden observarse entre los barrios diferencias evidentes de organización popular, esto se traduce concretamente en una concentración desigual de reivindicaciones en los diversos foros de participación popular. Las cosas se complican cuando analizamos el papel de los diversos actores sociales en el proceso de toma de decisiones. Entre el Ejecutivo municipal y la sociedad civil hay canales de comunicación bastante fluidos y en muchos casos invisibles al público.

Aunque no se consideren estos canales de comunicación como «carentes de transparencia», un programa de gestión participativa enfrenta otros grandes problemas, que pueden ser clasificados en dos categorías: a) problemas estructurales, que son los emanados de ciertos aspectos organizacionales de la estructura funcional de la administración pública, o aquellos que son consecuencia de la macro-estructura sociopolítica del país, estando, por lo tanto, fuera del control de los actores sociales loca es, b) 1 os problemas coyunturales, cuyo origen se encuentra en la articulación política específica de los actores sociales de la ciudad, o los que de alguna manera imponen restricciones a la ejecución del proyecto de gestión participativa.

Tres son los problemas estructurales más importantes:

1) La escasez de recursos. Las municipalidades brasileñas –aun después de la reforma constitucional de 1988– no disponen de autonomía financiera. Las acciones municipales dependen casi totalmente de recursos externos, lo que impide al gobierno municipal atender a la mayor parte de las reivindicaciones del pueblo. El resultado es la participación sin cambios sustanciales en la vida de la población. Las asociaciones que forman parte de estos programas reaccionan. La participación es de cierto modo identificada con el sector público. Entonces, ¿cómo mantener la imagen de representantes del barrio, cuando los líderes tienen que explicar a los vecinos que sus reivindicaciones no fueron atendidas por falta de recursos? Los riesgos de desmovilización popular son grandes; algunos líderes populares dicen que pueden ser identificados como representantes de la alcaldía; luego, son ellos mismos quienes explicarán a la población los resultados de las reuniones, hecho que empaña la imagen de autonomía, que el movimiento cuida celosamente.

Los alegatos de falta de recursos y la percepción, por parte de los líderes populares, de que los programas de participación tienen limitados poderes de decisión, cambian su actitud en relación a la administración municipal. Algunas asociaciones abandonan el programa, adoptando de nuevo las antiguas prácticas reivindicativas (peticiones, manifestaciones populares, etc.); otras, aun cuando continúen en el programa, refuerzan sus reivindicaciones a través de presiones directas a las agencias gubernamentales (reuniones con los dirigentes de las empresas municipales) o a través de la acción de los ediles.

2) La organización burocrático-administrativa de la municipalidad. Muchos de los problemas relacionados con la organización administrativa de la alcaldía ya existían desde larga data, pero quizá se hayan agravado a partir de la implantación de gestiones de tipo participativo. Estos problemas, sintéticamente, son de tres órdenes: a) centralización administrativa; b) falta de concertación entre las agencias ejecutivas de la municipalidad; c) baja calificación de los funcionarios.

Además de estas dificultades, relativamente crónicas en la administración pública brasileña, surgen otras debido a la inadecuación entre los recursos existentes y las exigencias propias de las nuevas prácticas gerenciales, consecuencias a su vez de la nueva postura administrativa. En efecto, las reuniones periódicas con la población y la formación de diversas comisiones, integradas por representantes del movimiento popular y por técnicos de la municipalidad, plantean varios obstáculos, principalmente los relativos a la inflación de procedimientos burocráticos requeridos para el seguimiento de esa nueva práctica y a la necesaria capacitación de los actores sociales involucrados (tanto los técnicos del municipio como los líderes populares). Aún permanece sin resolver la dificultad enfrentada por los funcionarios de la alcaldía para examinar y discutir con los ciudadanos cada reivindicación**4** y después formular un plan de acción que, tomándolas en cuenta, las integre de manera lógica a la planificación global (para el conjunto de la ciudad).

3) El movimiento popular no logra, generalmente, un nivel de movilización satisfactorio para afrontar las exigencias de la participación. La ausencia de cuadros idóneos es una realidad que las administraciones municipales no consideran al momento de elaborar un programa de participación. Es más, cuando las reivindicaciones no pueden ser satisfechas por insuficiencia de recursos, las asociaciones pasan por un proceso de desmovilización o buscan otras vías para tramitar sus reivindicaciones (prácticas clientelares, acceso diferenciado a los órganos de decisión, etc.).

En lo que respecta a los problemas «coyunturales», la resistencia a la implantación del programa es bastante fuerte, lo cual, de cierta forma, obliga la alcaldía a hacer adaptaciones en su proyecto de gobierno. La relación de la alcaldía con la cámara municipal y con las capas medias son los ejemplos más concretos. La primera se ve en la necesidad de adaptar los proyectos de gestión participativa a las coyunturas políticas existentes, lo que no significa solamente incluir y ubicar los actores sociales en la estructura del poder sino considerar también las alianzas establecidas por el alcalde al momento de la campaña electoral y los compromisos locales y regionales del partido en el poder.

Los ejemplos de participación popular en la gestión urbana nos enseñan también que estas experiencias son poderosos instrumentos para el mantenimiento del ***status quo***. La descentralización político-administrativa ***lato sensu*** fue importante, en varios países, para afrontar la crisis. El retorno a lo

local sería también un instrumento de control social. La ampliación de la ciudadanía es uno de los efectos deseables de esta política.

El tema del poder local introduce un importante abordaje metodológico en el estudio de las políticas públicas. Su punto fundamental consiste en el análisis de las cuestiones sobre el espacio, el poder y el territorio. El espacio urbano es socialmente construido y en este proceso los diversos actores sociales compiten por apropiárselo. De este modo, se construye en función de la dinámica de poder.

Más allá de este espacio urbano que supone una organización funcional para que el sistema, en su totalidad, pueda existir, hay también mecanismos especializados que organizan pequeños espacios: son los territorios (reducidas unidades espaciales urbanas tales como barrios, áreas de identificación cultural, etc.) a los que se sienten ligadas las personas y cuya lógica de funcionamiento trasciende a las relaciones de clase; los intereses se unen para el mantenimiento y preservación del hábitat, en su significado más amplio: la reivindicación de mejores condiciones materiales de vida e igualmente la vinculación simbólica con el espacio, con el sitio de convivencia y de identificación cultural.

Al analizar eljuego de actores en la escena política hicimos un esfuerzo paramostrar como éstos sólo pueden ser entendidos a partir de la comprensión de la relación existente entre ellos. En este sentido, la acción para la

4. En el caso de la administración del alcalde Jarbas Vasconcelos (1986-1988), en Recife, los reclamos llegan casi a 10.000.

defensa de los intereses se ejerce a través de varios organismos (institucionales o no), pero la determinación de su peso relativo pasa por la comprensión del proceso en su conjunto, es decir por la confrontación de los diversos actores so¿iales y de sus intereses. Esto nos permite observar las alianzas, las interdependencias de acción, al mismo tiempo que las oposiciones entre ellos en el proceso de toma de decisiones.

La cuestión del territorio es más visible en la acción de los movimientos reivindicativos urbanos. Estos movimientos se organizan en torno a un territorio definido (el barrio) y la identidad de sus miembros se relaciona con el sentimiento de pertenencia al mismo. La principal motivación sigue siendo reclamar al Estado servicios de infraestructura urbana, pero la identificación del movimiento está ligada al sentimiento de pertenencia a un mismo territorio. Las personas se sienten identificadas por tener experiencias, problemas y vivencias comunes. Lo que Touraine (p. 248) llama «la comunidad de pobres» podría también indicar estas relaciones culturales y toda una vinculación simbiótica con el territorio, hechos indispensables para comprender la formación de los movimientos reivindicativos urbanos.

Este hecho define el fenómeno asociativo y también muestra sus límites. En la experiencia brasileña de gestión participativa, se ha constatado varias veces la incapacidad de las asociaciones de vecinos para dirigir una acción articulada, quedando ésta aislada y circunscrita a los problemas de los barrios. Lo que nosotros denominamos «corporativismo territorial» constituye un obstáculo mayor para la realización de la participación popular en la gestión urbana. Efectivamente, durante el mandato de Jarbas Vasconcelos, alcalde de la ciudad de Recife (1986-1988), la discusión de las cuestiones relativas al conjunto de ciudad no tuvo éxito junto a la población. No se logró formar las comisiones municipales y las reuniones de la alcaldía con las asociaciones en las regiones político-administrativas se limitaron a recoger reivindicaciones puntuales (Fontes).

Este «corporativismo territorial» presenta varios problemas para el desarrollo de la participación popular en la gestión urbana. El más importante es la super-representación de los barrios más organizados en detrimento de aquellos que no tienen asociaciones. Si consideramos la existencia de las asociaciones como único parámetro para la definición de acciones municipales, el resultado probablemente sería la concesión de privilegios para los barrios mejor movilizados. Por lo tanto, este fenómeno puede ser un obstáculo para la realización de una acción pública representativa de los intereses ciudadanos. La participación pública en la gestión urbana podría, de este modo, lograr un efecto contrario al deseado.

La participación popular en la gestión urbana se plantea, a nivel de discurso, como un instrumento alternativo al sistema representativo. Constatamos este planteo en varias gestiones consideradas «populares». El programa Alcaldía en los Barrios, del alcalde Jarbas Vasconcelos, por ejemplo, no menciona a los partidos políticos ni a sus miembros a nivel local (los ediles) como partícipes del gobierno del municipio. El alcalde entabla relaciones con la cámara municipal de manera tradicional: conserva la política clientelar para mantener buenas relaciones con el poder legislativo municipal.

La exclusión de los partidos políticos no es un buen camino para el desarrollo de la democracia. Las asociaciones de barrio u otras instituciones representativas poseen un limitado radio de acción porque tratan problemas puntuales, localizados. En cambio, la acción de los partidos constituye un instrumento de confrontación de proyectos de sociedad mucho más amplio. Si bien el sistema de partidos tiene vicios, principalmente en Brasil, donde las desigualdades sociales no permiten el acceso a la ciudadanía a una gran parte de la población, éstos deben ser combatidos desde el propio sistema. En un proyecto de participación popular en la gestión urbana, la presencia de los partidos al lado de las asociaciones civiles podría evitar el problema del corporativismo de las asociaciones, ampliando así la discusión.

Sin embargo, la relación entre las asociaciones y los partidos plantea el problema de la autonomía del movimiento popular. El temor, por parte de sus líderes, de que las asociaciones sirvan de instrumento para la política partidista es justificado. La cuestión de la autonomía del movimiento popular frente a los partidos políticos merece ser examinada. Esta relación partidos/movimientos asociativos es muy importante para comprender el sistema político, especialmente en lo que se refiere a los procesos de socialización y acción de las capas populares.

Referencias

Azevedo, Ricardo: «Conselhos Populares: uma varinha de condão?» en ***Teoría e Debate. Revista trimestral del Partido de los Trabajadores*** Nº 4, San Pablo, 9/1988.

Borja, Jordi: «A participação citadina» en ***Espaço e Debates (Revista de Estudios Regionales y Urbanos). Poder Local: convergência entre estruturas, forças e agentes***, Núcleo de Estudios Regionales y Urbanos, San Pablo, 1988, pp. 14-27.

Castells, Manuel: «Urbanización y democracia local en América Latina» en Jordi Borja, (org.): ***Manual de Gestión Municipal democrática,*** IEAL, Madrid, 1987, pp. 37-60.

Daniel, C. A.: ***PoderLocal estatal: um quadro teórico e uma análise dos governos locais com participação popular no Brasil recente***, Tesis de Maestría, EAESP-FGV, 1982.

D'Arcy, François y Mariano Baena del Alcazar: ***Décentralisation en France et en Espagne***, Económica, París, 1986.

Dowbor, Ladislau: «Governabilidade e descentralização» en ***Jornal Ciência*** Nº 298, 5/1994.

Fontes, Breno Augusto Souto-Maior: ***La Planficaation Urbaine et le pouvoir local: Étude de la Participation populaire dans la gestion urbaine à Recife (Brésil)***, Université de la Sorbonne Nouvelle, París, 1990.

IBAM (Instituto Brasileño de Administración Municipal): ***Encontro de trabalho sobre Regiões Administrativas na gestão democrática das cidades***, Salvador, 5/1987.

Massolo, Alejandra: «Em direção às bases: descentralização e municipio» en ***Espaço e Debates (Revista de Estudios Regionales y Urbanos). Poder Local: convergência entre estruturas, forças e agentes***, Núcleo de Estudios Regionales y Urbanos, San Pablo, 1988, pp. 40-54.

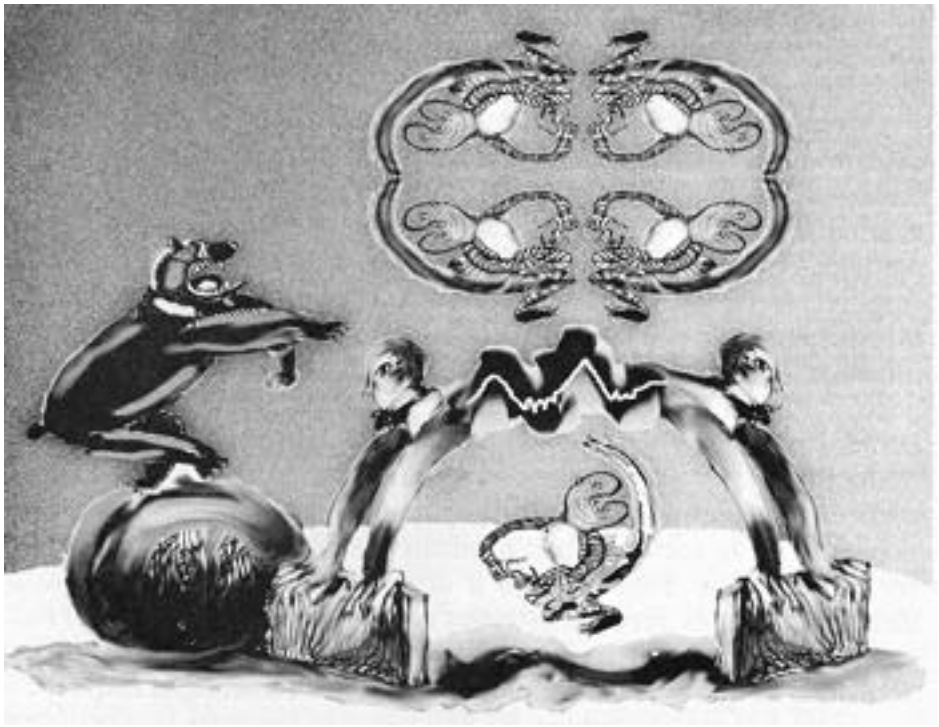
Macpherson, C. B.: ***A democracia liberal: origens e evolução***, Zahar Editores, Río de Janeiro, 1978.

Preteceille, E.: ***Mutations urbaines et politiques locales vol I***, Centre de Sociologie Urbaine (Institut de Récherche sur les sociétés contemporaines - CNRS), París, 1989.

Seminario Gestão Democrática da Cidade. Experiências de Implantação. Relatorio, Clara Bahia (coord.), Centro Josué de Castro, Recife, 1988.

Somarriba, Maria das Mercêdes et al.: ***Reivindicações urbanas e a nova conjuntura em Minas: Rumo ao populismo?,*** San Pedro, 1987.

Touraine, Alain: U ***Parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine***, Ed. Odile Jacob, París, 1988.



La ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista