

LEONARDO AVRITZER*

PREFACIO

LA AMPLIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN BRASIL: LA DIMENSIÓN ESTADUAL Y LA CUESTIÓN DEL EMPODERAMIENTO

Ya no es ninguna novedad decir que Brasil se volvió uno de los principales laboratorios de participación social en el mundo. Desde la propia Constitución de 1988 se generan varios formatos de instituciones participativas, como los presupuestos participativos y los distintos consejos, entre los cuales vale la pena mencionar aquellos vinculados a la política nacional de salud y de asistencia social (Souza Santos, 1998; Gohn, 2001; Dagnino, 2002; Avritzer, 2002, 2004). Al mismo tiempo, la mayor parte de las experiencias analizadas hasta el momento por la literatura brasileña está constituida por experiencias municipales de participación política. El libro “Diseño Institucional y Participación Política: Experiencias en el Brasil Contemporáneo” constituye una excelente contribución a los debates sobre la participación institucionalizada en Brasil. Organizado por Catia Lubambo, Denilson Bandeira Coêlho y Marcus André Melo, el libro incorpora dos nuevas perspectivas al

* Profesor de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y Director del Proyecto de Democracia Participativa del Departamento de Ciencia Política.

debate en curso: en el campo de las experiencias, amplía el ámbito del análisis al revisar la dimensión de las experiencias estaduais o supra-estaduales; en el campo de la teoría, amplía el debate al introducir el concepto de empoderamiento. En esta breve presentación pretendo discutir esas dos dimensiones presentadas en la obra.

Los artículos centrados en estudios de caso, escritos por Rebecca Neaera Abers y Margaret Keck, Aaron Schneider y Benjamin Goldfrank, Marcus André Melo, Catia Lubambo y Denilson Bandeira Coêlho, lado a lado con un conjunto de artículos más analíticos escritos por Antônio Sérgio Fernandes y Washington Luís Bonfim, Soraya Côrtes, Brian Wampler, Celina Souza y Joanildo Burity, exponen una cuestión central para el análisis de las políticas participativas: la cuestión del empoderamiento y de la ampliación de la participación. El empoderamiento entendido como fortalecimiento de los recursos y las capacidades de las comunidades pobres y excluidas representa, sin duda, una importante dimensión de las políticas participativas. Esas comunidades pasan a tener un acceso mayor a los recursos financieros y organizacionales y a formas de control del poder político, sobre todo en relación con el que tenían antes del proceso participativo.

La segunda parte del libro está constituida por artículos cuyo foco es la emergencia y el éxito –o no– de los Foros Participativos en escalas amplias de gestión. Aaron Schneider estudia el presupuesto participativo estadual en Rio Grande do Sul; Catia Lubambo y Denilson Bandeira Coêlho toman el Programa Gobierno en los Municipios (PGM) implantado por el gobierno de Jarbas Vasconcelos; Rebecca Neaera Abers y Margaret Keck examinan la implantación de políticas participativas en la gestión de las aguas en Brasil. En general, todos los artículos consideran el contexto institucional en el cual la participación opera, discutiendo tanto sus elementos de éxito como los de su eventual fracaso. Catia Lubambo y Denilson Bandeira Coêlho analizan el PGM implantado por el gobierno de Jarbas Vasconcelos desde el punto de vista de sus condicionantes institucionales. Para ellos, hubo limitaciones en la implantación del programa por la casi inexistencia de una tradición asociativa anterior. Tal hecho dificultó una política de responsabilización de los actores, limitando la capacidad empoderadora de la propia propuesta participativa. Los autores abordan el presupuesto estadual en Rio Grande do Sul a partir de una óptica diferente, en la medida en que para ellos la existencia de una tradición anterior de asociativismo y participación facilitó la adhesión popular al OP-RS (Presupuesto Participativo- Rio Grande do Sul). Aaron Schneider y Benjamin Goldfrank, en tanto, a pesar de mostrar el éxito en términos de adhesión y participación del OP-RS, proponen un elemento adicional

–para determinar el éxito participativo– que tendría que ver con la capacidad del gobierno para ejecutar aquellas mismas propuestas que surgen en el marco del OP-RS. De esta manera, se introduce como variable, no sólo la capacidad de la propuesta participativa para pautar las relaciones entre gobierno y sociedad civil, sino también la capacidad del gobierno para implantar aquello que el proceso participativo le determina. Así, en general, lo que vemos en estos dos artículos es que el contexto institucional influye sobre la posibilidad de empoderamiento de los actores sociales y la sociedad a través de propuestas de participación.

Ese es, también, el abordaje de Rebecca Neaera Abers y Margaret Keck al analizar la implantación de una política participativa en el sector de aguas. Las autoras muestran los factores que ayudaron a la transición de una gestión burocrática para una gestión compartida de las políticas de agua en Brasil. Según afirman, la estrategia de los reformadores del sistema de gestión de aguas fue transferir el poder de una estructura centralizada para un sistema compartido a ser construido. La Agencia Nacional de Aguas (ANA) fue estableciendo, paulatinamente, nuevas reglas para la constitución de una nueva política de aguas, volviéndose un actor de peso cada vez mayor. En este sentido, los últimos tres artículos mencionados muestran cómo actores políticos imbuidos en contextos institucionales específicos generaron políticas participativas que alteraron las configuraciones de poder preexistentes. Desde este punto de vista, la propia participación es observada a partir de la capacidad que tiene para alterar las relaciones de poder anteriormente establecidas.

Todas las políticas analizadas en este libro muestran una mayor capacidad por parte de los actores más pobres para adquirir el control sobre una parte más sustanciosa de los recursos públicos. El problema, tal como es tratado en diversos artículos de esta compilación, es cómo conciliar tal hecho con una efectiva democratización de las prácticas políticas o con la sustentabilidad de las políticas públicas participativas. Si el libro no responde totalmente a esta cuestión, ciertamente ofrece pistas valiosas para los que pretenden investigarla. Todos los artículos traen nuevas cuestiones para el debate sobre la participación haciéndolo más sofisticado y complejo. Los lectores de esta estimulante colección de artículos, así como la ciencia social brasileña, se beneficiarán mucho con la lectura de este libro.