

La participación ciudadana en el poder local en Brasil

Algunas experiencias

Elenaldo Celso Teixeira Universidad Federal de Bahía / Universidad del Estado de Bahía.
Colaborador de IEPALA (Instituto de Estudios Políticos para América Latina y el Caribe).

R E S U M E N

Se busca dar una visión general de algunas experiencias de participación ciudadana en el poder local bajo dos ejes: uno más general, promovido desde el gobierno por partidos o líderes "progresistas", pero con antecedentes de gran participación de sectores de la sociedad en contra de las élites dominantes; otro, más localizado y con dimensiones más reducidas, pero de gran significación política, partiendo de la propia sociedad. El contexto histórico en el cual se empiezan estos cambios se caracteriza por un enflaquecimiento político de las fuerzas militares y una crisis económica muy fuerte, una reestructuración de los partidos en busca de una transición pactada con los militares, conducida, en gran parte, por los políticos liberales.

Proceso de "redemocratización": algunos trazos

La lucha de resistencia a la Dictadura y por la democratización tuvo en Brasil fuerte participación de la sociedad civil, organizada en los Movimientos Sociales y en otras agrupaciones de ciudadanos, como el Movimiento por la Amnistía, Movimiento contra la Censura y por los partidos clandestinos.

Con las elecciones de algunos políticos de oposición para gobernadores de Estado en 1982, este movimiento creció, produciéndose grandes movilizaciones de calle, culminando con el movimiento "Diretas-já", que pleiteaba inmediatas elecciones directas para Presidente. Presionaron millones de personas en las calles y los medios de comunicación, al final, apoyaron el movimiento, sin embargo, la posición de elecciones directas inmediatas fue derrotada y las élites pactaron con los militares una transición del sistema político, con elecciones por el parlamento. Este pacto, aunque haya provocado gran frustración en los movimiento y sectores de la sociedad que luchaban por una ruptura con el sistema militar, no impidió que el movimiento democrático luego se empeñase en las elecciones para las alcaldías en algunas ciudades, por la renovación del parlamento y por una articulación de una constituyente exclusiva. Es decir, se buscaba formar una Constituyente, independiente del Parlamento, con misión exclusiva y temporaria para elaborar la carta. Aunque se hayan creado varios plenarios pro constitución exclusiva, varias movilizaciones, grupos de debate, campaña de firmas por todo el país, otra vez las élites liberales vencieron, pero se conquistó el derecho de hacer enmienda popular con 30 mil firmas. Esto permitió la organización de muchos comités de debate y discusiones sobre los temas que deberían constar

en la Carata. Fue hecho un esfuerzo muy grande para recaudar las firmas, presentándose más de cien enmiendas (reforma agraria, salud, desarrollo rural, derechos de la mujer, de los niños, etc.), totalizando 12 millones de firmas, con aceptación de 60% de ellas por el Parlamento. Con esto se consiguió elegir una bancada de más de cien diputados progresistas, duplicando la anterior aunque todavía se quedó en minoría.

Las elecciones presidenciales directas del 89 fueron también una oportunidad, no solamente de un gran debate público, incluso por la televisión, sino también de confrontación de programas y posiciones muy claras hacia las cuestiones sociales. Se debatieron dos grandes líneas: una, conservadora, pero con un discurso moderno y neo liberal; y otra, de las fuerzas de izquierda, comandadas por el PT, un partido nuevo, de base social de asalariados, con propuestas, aunque genéricas, de cuño democratizante y socializante (reforma agraria, cumplimiento de los derechos sociales, participación popular, etc.). De nuevo, vencieron las fuerzas sostenidas por el poder económico tras inversiones financieras altísimas en la campaña y la manipulación de los medios de comunicación.

Con el desánimo por la derrota en las elecciones, los movimientos y organizaciones sociales se quedaron en perplejidad. Pero la política del nuevo gobierno, incluso con el bloqueo de los ahorros populares, el agravamiento de la crisis económica-social, el deterioro de los aparatos sociales del Estado, además de la corrupción desenfrenada, provocan una fuerte reacción de la sociedad civil, creando el movimiento "Ética en la Política". Este movimiento va a tener varios e importantes desdoblamientos con movilizaciones en las calles de millones de personas, incluso de jóvenes (los "caras pintadas"), culminando con el Impeachment del Presidente. Luego también el Parlamento crea una Comisión de investigación y de ella resulta un proceso de crimen político contra el presidente, seguido de su destitución. Algún tiempo después, frente a las denuncias y las movilizaciones de la sociedad civil, se destituyó a una decena de diputados por corrupción.

Este proceso, lleno de flujos y reflujos, involucrando diferentes actores, incluso algunos por intereses propios, contiene indicadores de cambio de posiciones de la sociedad civil organizada, hasta entonces envuelta en acciones muy particularizadas y fragmentadas de carácter reivindicativo. De proyectos sectoriales, se llega a una acción pública, de carácter político y global, de cambio de estructuras políticas. Esta nos parece la cuestión fundamental ¿cuál es el rol político de la sociedad civil sin cambiar su acción comunicativa y su lógica de solidaridad? ¿cómo puede influir sobre el Estado, controlando sus actos, ofreciéndole parámetros para sus decisión?

Avances y limitaciones del proceso

Fortalecimiento de la sociedad civil tras la estructuración de varios sectores sociales importantes

- Coordinación a nivel nacional del Movimiento Sindical urbano y rural: 4 centrales sindicales urbanas y una rural (Contag) y varias confederaciones sectoriales (profesores universitarios, funcionarios públicos);
- Organización de varios sectores sociales marginalizados y emergentes: niños de la calle, trabajadores sin tierra, vecinos sin techo, indígenas, negros, "seringueiros", "barrageiros";
- Constitución de redes de ONG, las más activas agrupadas en la Asociación Brasileña de ONG (ABONG), muy vinculadas a los movimientos de base y algunas de ellas especializadas en la asesoría y capacitación de los movimientos en las relaciones con el poder público (Pólis, Ibase, Inesc, Diap,

Cefemea);

- Creación de redes temáticas nacionales con intercambio de experiencias y acciones colectivas conjuntas, a través de foros (violencia rural y urbana, reforma agraria, derecho indígena, vivienda, medio ambiente, derechos humanos y de los niños, participación popular en los gobiernos municipales);
- Acciones colectivas de movilización, presión sobre las instituciones, debate público, acción directa y desobediencia civil (Campaña contra el hambre, miseria y por la vida, 4.000 comités en el país, caravanas y marchas, proyecto de ley de iniciativa ciudadana, con 700.000 firmas, en discusión en el Parlamento, creando un fondo de Vivienda Popular);
- Acciones económicas, solidarias, cooperativas y autosostenidas de grupos populares, coordinados por una federación nacional, etc.

Limitaciones

Se hace oportuna una indagación: tras toda esta movilización y organización de la sociedad civil ¿por qué la situación económica y política no cambia, incluso se agrava, sobre todo para la gran mayoría de la población? Algunas consideraciones, aunque preliminares y necesitando profundizarlas, podrían ser hechas, a título ejemplificante.

Desde el punto de vista estructural e histórico hay una dominación profunda, herencia de nuestra colonización, traducida a nuestra cultura política de sumisión clientelista y una concentración de renta y propiedad, una de las mayores en el mundo.

Desde el punto de vista de los actores sociales, pero considerando estas manifestaciones de concertación arriba referidas, permanece una fragmentación muy grande. Acciones colectivas se hacen en cuestiones puntuales, sin continuidad y sin visión de conjunto. De hecho, algunas conquistas fueron fruto de este proceso, pero no son impementadas, porque no hay voluntad política de los gobernantes y tampoco hay un seguimiento persistente de los movimientos sociales, quedándose las grandes movilizaciones como acciones simbólicas, sin impacto concreto.

Hace falta una estrategia global que articule los diversos actores muy heterogéneos, que combine acciones directas con acciones en el campo institucional, creando algunas mediaciones que las potencialicen. Los partidos de izquierda, sometidos a la lógica electoral y con muchas fracciones internas no han sabido hacerlas y todavía no se inventó otro mecanismo para esto.

Las ONG se esfuerzan mucho, pero sus acciones tienen muy poca visibilidad y alcance, muchas de ellas sumisas a la lógica del privado de hacer microproyectos con eficiencia, pero de restrictivo impacto social y político. Con eso, no se quiere desmerecer su papel pedagógico en construir una red de solidaridad y mostrar en la práctica la capacidad que tienen los sectores marginados al buscar soluciones para algunos de sus problemas. Por no tener visibilidad, no potencian su capacidad de innovación social y están muy alejadas del cambio político, aunque tengan, de hecho, una posición política de omisión hacia los posibles cambios más largos.

Las instituciones del sistema político están involucradas por los grandes intereses económicos y políticos pues, mismo atacando propuestas presentadas por la sociedad civil, lo hacen para amortecer la presión, no para transformarlas en acciones concretas. Algunas ONG actúan junto al Parlamento, incluso con la realización de audiencias públicas y denuncias sobre el desvío de recursos, pero el Parlamento sigue sin cumplir su misión constitucional de legislar y de controlar, haciéndose solamente bajo fuertes presiones sociales.

La exclusión social, marginando grandes contingentes de la población de los mínimos derechos fundamentales y de las mínimas condiciones de supervivencia, hace que sean sometidas a la política

clientelista y populista, cambiando los votos por donaciones materiales para satisfacer temporalmente sus necesidades, impidiendo la continuidad de experiencias de gestión innovadora, como la Luiza Erundian en Sao Paulo, en el período 88-92. Estos sectores son el talón de Aquiles para los cambios, pero los movimientos organizados todavía no supieron como insertarlos como actores activos y, hasta ahora, hubieran sido masa de maniobra de las élites clientelistas o, en el máximo, albo de acciones "humanitarias" y asistenciales de algunas ONG.

Experiencias de participación de la Sociedad Civil a nivel local desde los gobiernos

Primeras experiencias

Éstas ocurrieron todavía en el período de la dictadura, bajo comando de líderes carismáticos en ciudades generalmente pequeña del interior: Lages (Santa Catarina), Boa Esperança (Espírito Santo), Piracicaba (Sao Paulo), -década de los 70-: Sao Felix de Aranguaia, Santa Terezinha, Canarana (Mato Grosso) en el año 82; estas tres últimas con intenso apoyo de la Iglesia.

Sin embargo, la experiencia más profunda de participación ocurrió en Porto Alegre del norte (1986), municipio lejos de Cuiabá, con 15 mil habitantes. En la línea de democratización de las decisiones, funcionaban consejos comunitarios sectoriales y una Asamblea popular presupuestaria que se reunía dos veces al año, con representantes de 23 núcleos rurales y 4 barrios y representantes de las entidades; precedida de reuniones de cada distrito. Tenía la función de discutir la rendición de cuentas y definir las prioridades de obras para el municipio. Otra línea fue la del desarrollo rural, con la asistencia técnica a los pequeños productores, infraestructura, huerta comunitaria. Un aspecto en el cual hubo mucho destaque fue el de la cultura y comunicación, buscando reforzar y reconstruir la tradición, combinando acciones de ocio con las de debate público.

En el período de transición democrática, surgieron también algunas experiencias en ciudades mayores, pero con muchos problemas debido a la inexperiencia de los partidos y de su complejidad: 2 del PT Diadema (SP) y Fortaleza (CE) y otra, más bien sucedida en Recife. Esta incorporó en su programa y en su práctica dos planes elaborados por ONG y movimientos populares en que los vecinos definían sus propias prioridades, el gobierno analizaba los recursos y luego negociaban con las comunidades lo que era posible hacer desde las limitaciones financieras; los vecinos daban seguimiento a las obras. Después, estos procedimientos fueron perfeccionándose a través de la constitución de plenarias y de una forma de la ciudad, con representación de entidades profesionales.

Experiencias del PT a partir de 1988

Con las elecciones de 1988, el PT obtuvo algunas victorias importantes en capitales de los Estados, como Sao Paulo, Porto Alegre, Vitória y ciudades medianas (zona operaria de Sao Paulo, Minas Gerais y Rio). Con gestiones innovadoras y gran participación de la sociedad civil, mantuvieron el gobierno de estas alcaldías y ampliaron para otras, incluso hoy para el gobierno de dos Estados (Brasilia y Espírito Santo). La conquista del gobierno fue posible en estas ciudades porque en ellas había un fuerte movimiento social y en muchas de ellas hubo antes experiencias de organizaciones solidarias como los "mutiros", luchas y enfrentamiento con el poder. En muchas de ellas, el PT siguió gobernando, con gran aceptación de la comunidad; hoy, en 70 alcaldías, de los diversos tamaños y en diversas regiones del país. En otras ciudades, las divisiones internas no permitieron el mismo éxito.

Algunas directrices fueron puestas en práctica en estos gobiernos de las cuales se pueden destacar: necesidad de alterar el modo de legitimación por una cultura de los derechos colectivos e individuales,

fortalecimiento del legislativo; repeto por la moralidad pública; combinación de elementos de democracia representativa con los de la participación ciudadana, profundizando el contrato social del poder; cambio de las prioridades en las inversiones, ampliando lo gastos sociales, aplicando una política tributaria progrsviva; incentivo a la construcción de nueva cultura municipal, con recuperación de la historia y tradiciones locales, reelaborándolas y abriendo espacio para otras alternativa de interpretación; desarrollo local de carácter sostenible e integrado.

Presupuesto participativo como instrumento de participación

Puede ser analizado bajo tres aspectos:

A. Organización

- Asambleas regionales (el municipio es dividido en cierto número de regiones) en las cuales se constituyen las asambleas plenaria de los ciudadanos.
- Consejo Municipal de Plan de Gobierno y Presupuesto, constituido de dos representantes de cada región, elegidos por la asamblea, 2 representantes de cada una de las Plenarias sectoriales, 1 del sindicato de funcionario del municipio, 1 de la Asociación de Vecinos, 2 del gobierno.
- Forum de Delegados regionales elegidos en proporción de 1 para cada 10 participantes de la asamblea; tiene la función de actuar como canal de conducción de las aspiraciones de la comunidad, fiscalizar la aplicación de verbas públicas y apoyar a los consejeros en información y divulgación.
- Plenarias temáticas _organización de la ciudad y desarrollo urbano, circulación y transporte, salud y asistencia social, educación, ocio, cultura, desarrollo económico y tributación; constituidas en representaciones de clases, asociaciones y ciudadanos.

B. Metodología

La definición de prioridades sigue 3 criterios:

- Selección de la región
- Población de la región
- Carencia de servicios o infraestructura

Cada criterio tiene un peso y recibe una nota de 1 a 4; con base en el total de puntos de las notas los recursos son distribuidos. La aplicación de la metodología es función del Consejo.

C. Funcionamiento

Se realizan dos grandes reuniones por año; en la primera se hace la rendición de cuentas al municipio; en la segunda se eligen las prioridades y los miembros del consejo y delegados; luego, el Consejo discute y negocia con el gobierno las obras, los costos y viabilidad, volviendo a la comunidad para nuevos debates y explicaciones y presentación del plan de inversiones.

Algunas indagaciones

La participación sigue creciendo; en Poro Alegre, en 1994 participaron 11.197 personas y 650 entidades; en una encuesta realizada, el 49% de los habitantes conocen el proceso. Sin embargo, la participación de los ciudadanos no organizados es limitada, aunque hay esfuerzos por aumentarla y por valorar su iniciativa. Hay un aspecto positivo de constituirse en una nueva institucionalidad, con reglas y criterios,

pactados por el consenso de los actores, pero no legalizados; aunque esto sea muy importante, no hay seguridad de su continuidad, dependiendo de la disposición del gobierno. El proceso es centrado en la cuestión del presupuesto, que se volvió en casi una marca de marketing de los gobiernos, minimizando otras formas de participación ciudadana, incluso instrumentos legales disponibles para todos los ciudadanos, principalmente para el ejercicio del control del Estado y otras formas menos estructuradas, originadas en lo cotidiano.

Hay riesgos de provocar nuevas formas de clientelismo con la manipulación de las asociaciones por parte de algunos concejales que se disputan el espacio en las asambleas; como la capacidad de proposición de las organizaciones es muy limitada, hay el riesgo de apenas estar legitimando las iniciativas del gobierno que, igualmente con intenciones democráticas, tiene su propia lógica. Es evidente que el instrumento del presupuesto participativo publicita el debate, ampliándolo a la sociedad civil, creando un espacio público no estatal; crea mecanismos de negociación entre los diversos actores que son muy heterogéneos y algunos con intereses contradictorios, buscando superar el inmediatismo y el particularismo; muestra la viabilidad y la potencialidad educativa del control del estado por la sociedad civil organizada.

Tentativas de participación ciudadana desde la sociedad civil

La realidad de la mayoría de los municipios brasileños

Hay una tradición de dominación de las élites, vinculada al "coronelismo", populismo y al clientelismo que aún hoy tiene sustentación a nivel local. Desde allí. No se puede superestimar las potencialidades del poder local, viéndolo como centro de todos los cambios posibles. Los aspectos conservadores del poder local siguen siendo valorados por la ideología municipalista y por recientes formulaciones neoliberales de ciertas propuestas de descentralización que retiran del Estado Central ciertas funciones, traspasándolas al municipio, dominados en su mayoría por las élites tradicionales.

Es necesario entonces considerar algunos elementos que caracterizan en grandes líneas esta realidad:

- Parte de los recursos públicos del municipio son frutos de articulaciones de las élites a nivel federal y estatal, por medio de convenios y proyectos, donde se hacen presentes las empresas constructoras que actúan directamente en las comisiones del Parlamento, negociando con los diputados los recursos a cambio del apoyo financiero para sus campañas electorales; estos, a su vez, tienen acuerdos con los alcaldes para transferirles contratos bajo las condiciones de conseguir votos. Se trata de una verdadera cadena, con diferentes eslabones, difíciles de romper, lo que exige de la sociedad civil una misión hoy cada vez más estratégica _ el control de la aplicación de los recursos. Además, los recursos propios del municipio son reducidos, no llegando a un 10% porque las personas que podrían pagar más impuestos _ los propietarios de las casa o de las haciendas- son, en gran medida, de la élite dirigente. La exalcalde de Sao Paulo sufre hasta hoy los sinsabores de varios procesos en el Tribunal de Cuentas por sus intentos de hacer efectivo el cobro de impuestos, incluso, su proyecto de impuesto progresivo se quedó en los Tribunales hasta hace poco.
- No hay ninguna transparencia en las informaciones, sobre todo tratándose de materia financiera _ el secreto de Estado; las peticiones de los ciudadanos son retrasadas o no atendidas; los derechos fundamentales destacados con uso de amenazas, violencia o represalias.
- Sumisión del poder judicial y de la autoridad policial a las élites locales a quien deben su indicación y su manutención (residencia, transporte).

- Dependencia del poder legislativo al Alcalde, sin embargo de haber un sistema presidencialista, con formal independencia de los poderes, la remuneración de los concejales depende de la transferencia de los recursos hecha por el alcalde.
- Incapacidad de los concejales e inexistencia de un mínimo de estructura de asesoría.

Teniendo en cuenta este cuadro ¿vale la pena participar?

La Constitución y la Carta Municipal ofrecen una serie de mecanismos para garantizar la correcta aplicación de los recursos, la autonomía de los poderes y a los ciudadanos algunos derechos colectivos e individuales, hasta ahora muy poco usados (audiencia pública, obligatoriedad de información bajo punitivos, derecho a la voz en el pleno, derecho de petición, de fiscalización y acceso a los documentos financieros, derecho a la denuncia de actos arbitrarios o no legales, etc.).

La experiencia que se intenta resumir muestra como esta situación empieza a cambiar.

Experiencias de participación en el Nordeste de Brasil

Desde la década de los 90, en algunos municipios del país, incluso en los más lejanos del interior, despuntan experiencias en sectores de la sociedad que sorprenden por su voluntad de cambiar las relaciones con el poder local y construir una efectiva democracia. Algunos elementos generales pueden ser extraídos de estas experiencias, abajo enumeradas:

- Parten de experiencias anteriores, vivencias comunitarias, luchas sindicales, proyectos con apoyo externo (Iglesia, ONG).
- Son iniciativas limitadas, sin mayores pretensiones, exigen el cumplimiento de los derechos de ciudadanía inscritos en las leyes y en la Constitución.
- Algunas tienen soporte técnico y de capacitación de las ONG, que en los últimos años empiezan a cuestionar su propio trabajo con los proyectos micro; en estas áreas donde algunos de estos proyectos se desarrollaron, los diversos actores percibieron sus posibilidades de ampliar sus acciones, con base en la auto confianza que adquirieron en la gestión de estos proyectos; sintieron su capacidad de administrar recursos públicos pero no estatales y de crear alternativas innovadoras para enfrentar los problemas de la comunidad.
- La acción colectiva en términos de enfrentarse al poder local fue resultante de un proceso de evaluación de las actividades desarrolladas hasta entonces, sin que esto resulte el abandono de éstas, sino la potenciación de ellas. Las proposiciones que hacen, tienen por base sus experiencias en varios campos que procuran socializar y politizar en la medida en que las proponen como alternativas de políticas públicas.
- Todo esto exigió de ellos un esfuerzo demasiado, capacitación y movilización y lo siguen haciendo, puesto que nuevas acciones requieren más conocimientos y nuevas reflexiones.

Algunos ejemplos:

- **Recife (PE)** Se empieza en 1983, con un trabajo conjunto de ONG, constituyendo luego una articulación que se llamó GACIP _ Grupo de Apoyo a la Ciudadanía Popular, asesorando a entidades populares en la elaboración de proyectos, entre los cuales, el Plan de Regularización de Zonas Especiales de Interés Social _ Prezeis, el Plan Director Urban, asumidos por la Alcaldía, bajo muchos luchas y negociaciones. El Gacip continúa hasta hoy. Otra ONG que participa del Gacip también desarrolla un Proyecto - Asociativismo y Políticas Urbanas, también de Asesoría a las entidades populares y capacitación, haciendo un seguimiento de las políticas desarrolladas por el

Gobierno Municipal.

- **Campina Grande (PB):** Centrac (Centro de Acción Cultural) prepara ciudadanos y los moviliza a participar en la elaboración de un presupuesto de 3 municipios, haciendo este trabajo desde 1991.
- **Ceará:** En la región metropolitana de Fortaleza, asociaciones, sindicatos, grupos ecologistas hacen un trabajo conjunto con un Concejal, vinculado a los movimientos, controlando actos y decisiones del Alcalde, buscando anular a los que contrarían los intereses de la población. En un pequeño municipio del interior _ Morinhos, en 1995, asociaciones, cooperativas de pequeños productores, después de varias reivindicaciones al Alcalde, no atendidas, organizaron una "Prefeitura paralela em Açao", eligiendo el Alcalde y sus secretarios, creando un alcaldía de hecho y para obtener el apoyo de otros sectores se articularon con un Diputado, con otras organizaciones, haciendo una campaña para recaudar fondos, movimiento que se llamó "Movimiento Nuevo Morinhos". El movimiento sigue haciendo movilizaciones y algunas obras concretas con los recursos recaudadas. Hace poco tiempo fueron en comisión hasta el Tribunal de Cuentas, para analizar las cuentas del alcalde.
- **Piauí:** Sindicatos de Trabajadores Rurales, Asociaciones y una ONG _CEPES- Centro de Educación Popular Esperantinense, desarrollan desde 1991, acciones de fiscalización de cuentas, en 15 municipios, creando en cada municipio un núcleo de fiscalización, haciendo capacitación de las personas; ya hicieron varias acciones judiciales contra los alcaldes, en algunas de ellas los alcaldes fueron destituidos.
- **Bahía:** En Itaberaba, las entidades populares crearon un movimiento llamado "Olho Vivo" para acompañar las actividades del poder municipal, participando de las sesiones del Consejo y haciendo propuestas para el Presupuesto; este movimiento tiene el apoyo de la Iglesia y edita un periódico. También en Lençóis, los ciudadanos no tenían una asociación, pero se reunieron en un movimiento informal llamado "Avante Lençóis". Hace dos años que sigue luchando. Hicieron un profundo levantamiento de las irregularidades cometidas por el alcalde, se presentaron al Consejo pidiendo la destitución del alcalde; en la primera no obtuvieron resultado; siguieron cogiendo otras pruebas, haciendo reuniones, presentaron su documentación no solamente al Consejo sino también al juez; el consejo decidió destituirlo, sustituyéndolo por el vice. Hoy el movimiento se estructuró, tiene una sede, sigue haciendo fiscalización y otras acciones culturales y públicas. El seguimiento de noticias hecho por un periódico de Bahía, en el año 1993, referencia 225 acciones colectivas, de varios tipos, desde debates públicos, reivindicaciones, acciones simbólicas, de servicio comunitario, de control social del poder, hasta acciones por efectivación de derechos, realizadas en 1987 por municipios, involucrando a 196 organizaciones de la sociedad civil. Esto parece indicar que hay una sociedad civil emergente, activa, en busca de cambiar las relaciones con el poder local. Lo que no se pudo evaluar es la posibilidad de concretarse esto.

Movimiento Ciudadanía en Acción - Feira de Santana de Bahía

Para que se pueda tener una visión más amplia de este proceso que se acentúa a partir de 1990, en Brasil y en Bahía en particular, describimos abajo algunos elementos que caracterizan este movimiento. Surgió en 1991 a partir de una reflexión de las organizaciones populares que participaron del proceso constituyente, evaluando lo que se había conseguido y lo que estaba en marcha. Se llegó a la conclusión de que los gobiernos locales no habían hecho casi nada. Se decidió crear un movimiento, articulando todas las organizaciones y los ciudadanos para hacer cumplir lo que determinaba la carta municipal y atender a las necesidades de la población. Así se definieron por consenso algunas reglas de funcionamiento y se hizo un plan que sería discutido en todas las pequeñas comunidades. Las entidades que lo constituyeron fueron de diversos tipos: asociaciones comunitarias, religiosas, grupos de jóvenes, grupos de mujeres, sindicatos de

trabajadores rurales, asociaciones de pequeños productores. La más fuerte de ellas era la Asociación de Pequeños Agricultores de Estado de Bahía, (APAEB), que contaba con una base económica más sólida y una experiencia de 15 años de lucha, incluso contra el poder público. Esta asociación reunía a 4.000 pequeños productores para hacer la exportación de sus productos directamente; después de muchas luchas, obtuvo la garantía del Gobierno de unos precios mínimos y el apoyo de equipos de seguridad para los trabajadores. Actualmente desarrolla un proyecto de diversificación de la producción, utilizando tecnologías alternativas (energía solar, abonos naturales, planificación de la producción, industrialización de los productos, etc.). Otra organización importante en el proceso es el Movimiento de Organización Comunitaria, (MOC), una ONG que trabaja en la región hace más de veinte años desarrollando proyectos en diversas áreas: económica rural y urbana, educación, sanidad y vivienda, en colaboración con los movimientos sociales de estas zonas; bajo la asesoría, formación y seguimiento de las actividades.

El movimiento no está institucionalizado pero tiene sus reglas de funcionamiento y cuenta con una mínima estructura de articulación, consistente en una Comisión en cada municipio, responsable de las actuaciones dentro de su zona en los temas de educación, salud, agricultura y vivienda; periódicamente se hacen reuniones para la evaluación de experiencias.

Las actividades desarrolladas son:

En Consejo Municipal

- Seguimiento permanente de las sesiones del Consejo Municipal, haciendo uso del derecho de voz para denunciar, proponer o plantear temas de interés para la población. Se toma nota de las ideas que surgen en las sesiones y posteriormente se hacen públicas.
- Solicitud de una sesión especial o audiencia pública para discutir un tema de interés para la comunidad.
- Seguimiento de los proyectos presentados.

Presupuesto Municipal

- Participación en la elaboración del presupuesto, empezando por la Ley de Directrices Presupuestarias; se hacen sesiones informativas sobre la estructura y el contenido del presupuesto; se exponen las necesidades de servicios y equipamientos en cada comunidad; se discuten las propuestas de prioridad; presentación de la propuesta de audiencia pública al Alcalde y al Consejo Municipal, haciendo uso de la tribuna libre.
- Seguimiento de la discusión en las Comisiones del Consejo; análisis de la propuesta del Alcalde; elaboración de enmiendas y discusión de ellas en el pleno; negociación con los concejales para su presentación y aprobación.
- Seguimiento de la ejecución; informe bimensual obligatorio; análisis del informe; peticiones cobrando la ejecución y denuncia pública por la tribuna del pleno, cuando no son atendidas.

Fiscalización de las cuentas del municipio, con acceso durante 60 días a los documentos comprobantes; examen de éstos, denuncia ante el Consejo y al Tribunal de Cuentas; dependiendo del caso, acción judicial para responsabilizar al Alcalde.

Participación en los Consejos Sectoriales, con la misma representación que el Gobierno y derecho a voz y voto. El consejo tiene las funciones de deliberar, controlar y definir políticas y prioridades. La lucha del Movimiento siempre fue crear el Consejo bajo una asamblea de todas las entidades, con discusión sobre sus funciones, composición y métodos de funcionamiento; esto no siempre se ha conseguido. Se ha logrado la formación de los miembros en los diversos temas, presentación de estudios de la realidad de cada área, presentación de propuestas de políticas sectoriales y prioridades en la utilización de los recursos.

Movilizaciones de calle, caravanas, marchas de protesta, de reivindicaciones y de denuncias de irregularidades.

Proyectos comunes con los Ayuntamientos. En algunas situaciones concretas se pudo llegar a acuerdos con los Ayuntamientos para realizar proyectos innovadores como el Programa de Educación Básica Rural, que introduce nuevos métodos y calendario, e introduce la participación de la comunidad en la escuela (huerta comunitaria, presentación de la historia local por parte de los mayores,...). En este proyecto participan: el MOC, la Universidad y tres ayuntamientos de los quince que fueron invitados. Este Programa recibió el premio de la Unicef. Otro proyecto que se emprendió fue el Programa de Desarrollo Rural Integrado, coordinado por la Asociación de Pequeños Productores, y en el que participan doce ayuntamientos y el Banco del Nordeste, con financiación. Este proyecto consiste en la planificación de las pequeñas propiedades para mejorar su productividad con tecnologías alternativas, teniendo en cuenta la diversificación de culturas y la transformación de los productos. Hoy día hay una "Batidera Comunitaria", una industria comunitaria de alfombras de "sisal". Desde hace 5 años se está luchando por la creación de un Instituto de Tecnología del Sisal, puesto que esta fibra sólo se utiliza en un 30% de su potencial. La lucha de esta asociación y de todo el movimiento se centra en conseguir que los ayuntamientos inviertan recursos en la agricultura, sobre todo en apoyo del pequeño productor, con ayuda técnica y financiera; en este sentido formaron una cooperativa de crédito para los pequeños productores.

Debate público y definición de las cuestiones de interés general del municipio. Además de los cursos y seminarios para los miembros de las diversas organizaciones, se hacen algunos eventos, como amplios debates sobre el desarrollo del municipio. Cada dos años se celebra un Congreso Regional de Ciudadanía, para intercambiar experiencias, informaciones y trazar directrices. En el último Congreso participaron representantes de 30 municipios y 350 personas. Es una forma de fortalecer el movimiento y de hacerlo público y más visible ante la opinión pública.

Ejes básicos y limitaciones de la participación ciudadana en estas experiencias

- La búsqueda de efectivación de los derechos, muchos conquistados con la lucha sobre todo de aquellos que posibilitan la creación de otros derechos, o sea, mediante procedimientos constitucionales, con el apoyo de otros mecanismos de presión social, haciendo que se cumplan y ampliándolos. En este sentido, la interacción con el Consejo Municipal resulta decisiva para provocar el debate público, definir las cuestiones e intentar negociar propuestas, aunque su poder de decisión sea muy limitado, pero es un espacio público que puede ser plural si están presentes en él los movimientos.
- Intentar construir políticas públicas basadas en la discusión y análisis de las experiencias, extraer de ellas elementos generales e innovadores que puedan contribuir a elaborar políticas alternativas.

- Control social del poder público. Éste parece ser el eje estratégico dentro de una estructura cerrada, de decisiones bajo el dominio de las élites. El seguimiento de las actividades del poder público; generalmente hechas sin transparencia, haciéndolas públicas por medio de la presión social y los medios legales, el logro de decisiones en favor de las necesidades de la mayoría y la fiscalización de la utilización de los recursos, son elementos del proceso de "accountability" que empieza a cumplirse.
- Articulación del uso de mecanismos institucionales (derecho a la información, a la petición, a la voz en el pleno, al acceso a los documentos, acciones judiciales colectivas), con los medios de acción colectiva directa (movilizaciones, ocupaciones, protestas y otros) dando publicidad al conflicto y consiguiendo adhesión y apoyo de otros sectores (parlamentarios, prensa, sectores medios de la población, intelectuales) contribuyendo así al proceso de "empowerment" de los movimientos populares.
- Negociación y elaboración de alianzas. Es posible hacerlas si el movimiento demuestra que tiene fuerza y unos objetivos claros. Se trata de aprovechar las grietas en el poder dominante y obtener apoyos concretos. En el Consejo es menos difícil conseguirlo por su composición política un poco más heterogénea y por la posibilidad de disponer de un espacio público de funcionamiento (sesiones públicas del pleno y comisiones).
- Aprendizaje del movimiento mediante la reflexión y la discusión colectivas de las acciones.

Límites

Este proceso, como todo proceso social, contiene contradicciones y dilemas que aparecen a cada momento. La estructura de poder con la que se enfrenta es muy compacta y tiene una base económica muy fuerte, sobre todo a nivel local; además, los movimientos sociales tienen poca experiencia en el campo institucional. Desde este punto de vista surgen dos riesgos: involucrarse en la trama de leyes y articulaciones institucionales y no tener en cuenta los objetivos principales, olvidando el trabajo de base, las *movilizaciones*; por otro lado, dadas las dificultades puestas por el poder dominante, abandonar cualquier actuación en este campo, volviendo a una acción de carácter exclusivamente alternativo, realizando proyectos productivos o de otro tipo, como hacen muchas ONG, sin ninguna relación con el poder público.

El impacto de este tipo de participación a corto plazo es muy reducido en términos concretos, pues se trata de cambiar una cultura política autoritaria, de sumisión y construir una cultura activa, de propuestas, creadora. Se ha intentado plantear propuestas, aceptadas al mismo tiempo por el gobierno, pero sin ponerlas en práctica. Se ha discutido el presupuesto, se han hecho enmiendas y se ha controlado su ejecución; sin embargo, los recursos siguen siendo mal empleados. Se denuncian los abusos y las irregularidades, pero las penas generalmente no se aplican porque hay mecanismos que los protegen.

Además de exigir de las organizaciones una formación específica para entender los procedimientos, no es fácil motivar a la gente, exigiendo pues una fuerte voluntad y tenacidad.

Desde el punto de vista electoral, aunque se haya logrado que algunos pocos candidatos vinculados al movimiento popular salgan elegidos, en general, los efectos son también reducidos. No solamente porque prevalece la cultura política clientelista, sino que las leyes favorecen a los candidatos que tienen recursos (costes de propaganda, personal en plantilla, etc.). Esto plantea una limitación de la actuación a un ámbito apenas local, pues muchos de los problemas enfrentados son competencia de la esfera federal, por lo que la participación a nivel local no puede dejar de articularse con los otros niveles.

Este tipo de participación exige un soporte económico y técnico del que las organizaciones locales no disponen. Incluso las que intentan hacerlo con sus recursos, muy escasos, necesitan apoyo externo, pero pocas ONG del norte se sensibilizan con este tipo de proyectos que seguramente crean conflictos con el poder. Aunque hablen mucho de desarrollo humano, sus ayudas van para proyectos concretos de infraestructura, ayuda asistencial o apoyo cultural; el tema político, de acciones que puedan enfrentarse con el poder local, no está en la agenda de la mayoría de las ONG del norte.

Al final, las experiencias descritas ponen en duda el papel político de la sociedad civil, o sea, en qué medida las acciones de las organizaciones sociales pueden introducir cambios en la sociedad política -Estado, partidos- si hay también en aquélla una cultura política de características clientelistas y elitistas.

Fecha de referencia: 30-11-1997

Boletín CF+S > 3 -- Especial sobre PARTICIPACIÓN SOCIAL > <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n3/aecel.html>

Edita: Instituto Juan de Herrera. Av. Juan de Herrera 4. 28040 MADRID. ESPAÑA. ISSN: 1578-097X