

# **El derecho y la globalización desde abajo**

## **Hacia una legalidad cosmopolita**

Boaventura de Sousa Santos  
César A. Rodríguez Garavito  
(Eds.)

Fran Ansley	Marisa Matias
Luis Carlos Arenas	Marjorie Mbilinyi
João Arriscado Nunes	Chandrika Parmar
Susana Costa	José Manuel Pureza
Peter P. Houtzager	Balakrishnan Rajagopal
Heinz Klug	Mary Rusimbi
Jane E. Larson	Ronen Shamir
Shiv Visvanathan	



**El derecho** y la globalización desde abajo : Hacia una legalidad cosmopolita / Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito, editores ; traducción de Carlos F. Morales de Setién Ravina. — Rubí (Barcelona) : Anthropos ; México : UAM-Cuajimalpa, 2007  
351 p. ; 24 cm. — (Libros de la Revista Anthropos)

Tit. orig.: "Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality". Bibliografías  
ISBN 978-84-7658-834-5

1. I. Santos, Boaventura de Sousa, ed. II. Rodríguez Garavito, César A., ed. III. Morales de Setién Ravina, Carlos F., tr. IV. Universidad Autónoma Metropolitana - Cuajimalpa (México) V. Colección

Título original: *Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality*  
Traducción de Carlos Morales de Setién Ravina

Primera edición en Anthropos Editorial: 2007

© Cambridge University Press, 2005

© de la traducción Carlos Morales de Setién Ravina, 2007

© Anthropos Editorial, 2007

Edita: Anthropos Editorial. Rubí (Barcelona)

[www.anthropos-editorial.com](http://www.anthropos-editorial.com)

En coedición con la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, México

ISBN: 978-84-7658-834-5

Depósito legal: B. 32.340-2007

Diseño, realización y coordinación: Anthropos Editorial

(Nariño, S.L.), Rubí. Tel.: 93 697 22 96 Fax: 93 587 26 61

Impresión: Novagràfik. Vivaldi, 5. Montcada i Reixac

Impreso en España - *Printed in Spain*

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

## Capítulo XIII

# Dos democracias, dos legalidades: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil

Boaventura de Sousa Santos

Hoy en día, se enfrentan entre sí dos formas de globalización: la globalización neoliberal hegemónica, guiada por los intereses del capitalismo global, y la globalización contrahegemónica, o globalización desde abajo, que está motivada por la resistencia contra las exclusiones, la desposesión y la discriminación causada o agravada por la globalización neoliberal, y que se organiza transnacionalmente en redes de clases y grupos sociales subalternos (Santos 2002). Me concentraré en la naturaleza jurídica y política de las iniciativas y las luchas que constituyen la globalización contrahegemónica, a las cuales me refiero como la política y la legalidad cosmopolitas subalternas. Dentro de este vasto campo social de la política y el derecho de oposición, distingo dos procesos básicos en la globalización. Por un lado, observamos la acción colectiva global, a través de la construcción de redes transnacionales mediante vínculos locales, nacionales y globales. Por otro, contemplamos las luchas nacionales o locales cuyo éxito impulsa su reproducción en otras localidades o el establecimiento de redes con luchas similares que se desarrollan en otros lugares. En el capítulo 2 de este libro me ocupé del primero de los procesos y utilicé como ejemplo el análisis del Foro Social Mundial. En este capítulo, me ocupo del segundo de los procesos. Lo ilustro con un análisis del presupuesto participativo (PP) en Porto Alegre, una iniciativa local de redistribución social a través de la democracia participativa, considerado por las Naciones Unidas como uno de los experimentos más exitosos de gestión urbana, y que ha sido adoptado en 194 ciudades de Brasil, y también en Latinoamérica y Europa.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección, proporciono el marco analítico. En la segunda y tercera secciones, presento los rasgos principales del PP, concebido como una forma de democracia participativa y redistributiva. En la cuarta sección, analizo el pluralismo jurídico antagonista, de oposición, que despliega el PP.

### 13.1. El Estado y la democracia como espacios cuestionados

En los últimos veinte o treinta años, el Estado ha sufrido una profunda transformación, que puede resumirse de la siguiente manera: de ser la solución a los problemas sociales, el Estado se ha convertido en *el* problema cuya solución es

una condición necesaria (y tal vez suficiente) para la solución de todos los otros problemas sociales. Mientras que tanto para el demoliberalismo como para el demosocialismo<sup>1</sup> un Estado democrático fuerte era una condición necesaria (aunque no suficiente) para una sociedad civil fuerte, en las circunstancias generadas por el neoliberalismo la presencia de un Estado democrático débil es una condición necesaria (aunque no suficiente) para una sociedad civil fuerte. Mientras que el Estado capitalista moderno obtuvo una mayor legitimidad entre las clases populares al posibilitar interacciones entre los ciudadanos que no estaban mercantilizadas, mediante una concepción constantemente expansiva de los bienes públicos, el Estado neoliberal debe eliminar la mayor parte posible de la legislación social (y todavía una parte mayor de la legislación económica) y promover la multiplicación de las interacciones de mercado entre los ciudadanos mediante el suministro de normas legales predecibles. Mientras que hasta ahora el Estado basaba su privilegiada posición política en su prerrogativa soberana y en su poder de coacción, el Estado neoliberal debe, siempre que sea posible (virtualmente en todos los asuntos excepto en aquéllos de seguridad interna o externa) convertirse en un socio más entre iguales, en el interior de contextos generales de gobierno social en los cuales actores estatales y no estatales participan, en principio, en pie de igualdad.<sup>2</sup>

Estas transformaciones han sido tan enormes y numerosas (aunque mucho más en el discurso que la práctica) que gran parte del pensamiento político progresista ha declarado el Estado como una entidad relativamente obsoleta que lucha por sobrevivir más en beneficio de sus propios intereses que en beneficio de los intereses de la sociedad. He mantenido que de la transformación profunda que el Estado ha sufrido en las últimas décadas se suele extraer equivocadamente esa conclusión (véase Santos 2002). En lugar de una erosión de la soberanía del Estado o de su capacidad legislativa, lo que está ocurriendo es una transformación de la soberanía y la aparición de un nuevo modo de regulación, en el cual los bienes públicos que hasta ahora eran producidos por el Estado (la legitimidad, el bienestar económico y social, la seguridad y la identidad cultural) son objeto de un conflicto permanente y de una negociación detallada entre los diferentes actores sociales bajo la coordinación del Estado. Aunque haya perdido el monopolio de la regulación, el Estado todavía mantiene el monopolio de la metarregulación, es decir, el monopolio de la articulación y la coordinación de los reguladores privados subordinados. Ello significa que hoy, sin perjuicio de las apariencias en sentido contrario, el Estado se encuentra más que nunca involucrado en la política de la redistribución social, y, por lo tanto, en la determinación de los criterios de inclusión y exclusión. En esta nueva organización política, el Estado es una institución más entre otras, pero es fundamental, puesto que se ha convertido en un campo social abierto a la competencia entre agentes de la subcontratación y la franquicia políticas que tienen concepciones alternativas acerca de cuáles son los bienes públicos que deben suministrarse. La lucha por el control público del Estado y por la reforma demo-

---

1. Sobre estos conceptos, véase Santos (2002: capítulo 9).

2. Sobre la cuestión de la gobernanza, véase el capítulo 2 en este volumen.

crática del Estado, y más en general, de la sociedad política, usando términos de Gramsci, nunca ha sido tan importante para la protección de los intereses y derechos sociales de las clases subalternas. El PP se origina en Porto Alegre a partir de esta comprensión de lo político y muestra que una lucha exitosa debe combinar los recursos jurídicos y políticos y que se debe recurrir a la legalidad estatal además de a la legalidad no estatal.

Mientras que el Estado se ha convertido en una institución altamente controvertida, durante el mismo período de transformación del Estado la democracia ha conocido un reconocimiento sin precedentes, y se ha extendido por todo el globo convirtiéndose en una condicionalidad\* política para la financiación de las instituciones financieras internacionales. En lo que se refiere a la democracia, las transformaciones son también formidables: de un privilegio político de unos cuantos países del Atlántico Norte, a un régimen político disponible para todos los países; de un nombre general para diferentes tipos de democracia, a un solo tipo, el de la democracia representativa o liberal; de un régimen político que se encontraba en cierta tensión con el capitalismo, a la cara política del capitalismo; de un régimen con algún potencial para la redistribución social, a un régimen no redistributivo; de un régimen cuya legitimidad era tanto la causa como la consecuencia del contrato social, a un régimen legitimado por la autonomía del individuo, que es libre para celebrar contratos individuales (no sociales).

Estas transformaciones no han ocurrido sin oposición, pero el origen de esa oposición no ha estado tanto en las nuevas formas de teoría democrática (que no han proliferado), sino más bien en las prácticas políticas de base popular, especialmente en el Sur Global, donde la democracia aparentemente no tendría hondas raíces. Semejantes prácticas han estado, en general, caracterizadas por lo siguiente: la negativa a reconocer la idea de democracia representativa como única forma de democracia y la confianza en una forma alternativa, definida como democracia deliberativa o participativa, o más generalmente, como democracia de base popular; una concepción pragmática de las relaciones entre democracia representativa y democracia participativa, que puede incluir tanto el enfrentamiento como la complementariedad; el énfasis en la redistribución social basada en una nueva ecuación entre participación y beneficio social, que, en contra de la idea moderna del contrato social, revive la aspiración y la demanda por la justicia social mediante actos de participación política repetidos, transparentes y sólo mínimamente mediados (véase Santos, próxima aparición). El PP de Porto Alegre es probablemente una de las prácticas más exitosas de democracia participativa, y su relación con la democracia representativa es, por lo general, complementaria, pero como muestran las controversias jurídicas en torno al PP, puede también ocasionar momentos de enfrentamiento.

---

\* Véase nota del traductor en p. 254.

## 13.2. El presupuesto participativo en acción<sup>3</sup>

### 13.2.1. Antecedentes

Brasil es una sociedad con una larga tradición política de autoritarismo. El predominio de un modelo de dominación burocrático, patrimonialista y oligárquico ha producido: una forma de Estado, un sistema político y una cultura caracterizada por la marginación política y social de las clases populares, o cooptada mediante el populismo y el clientelismo; el elitismo del juego democrático y una ideología liberal, que producen una inmensa discrepancia entre el «país de las leyes» y el «país real»; y enormes obstáculos a la construcción de ciudadanía, el ejercicio de los derechos y la participación autónoma popular.

Brasil es también una sociedad caracterizada por desigualdades sociales indecenas. En 1964, un golpe de Estado de los militares contra el Gobierno de izquierdas democráticamente elegido condujo a una dictadura militar que duró hasta finales de los años ochenta. A partir de la transición democrática, el debate político giró en torno a la democratización de la vida política brasileña y a la construcción real de ciudadanía. El énfasis en los derechos de los ciudadanos, la descentralización política y el fortalecimiento del poder local se plasmó finalmente en la Constitución de 1988. Este nuevo contexto político creó las condiciones para que las fuerzas políticas de izquierda pusieran en práctica innovadores experimentos de participación popular en los Gobiernos municipales. Esta oportunidad política se facilitó por el hecho de que las fuerzas políticas en cuestión estaban estrechamente relacionadas con los movimientos populares que durante los años sesenta y setenta habían luchado por el establecimiento y el reconocimiento de sujetos colectivos entre las clases subalternas.

Entre esas fuerzas políticas debe destacarse el *Partido dos Trabalhadores* (PT). El PT se fundó a comienzos de los años ochenta a partir del movimiento obrero, que era especialmente fuerte en el estado de São Paulo y fue una de las fuerzas más importantes en la lucha contra la dictadura militar. Los éxitos electorales del PT han sido asombrosos. A comienzos de los noventa, el PT ya se había convertido en el principal partido de oposición. En el año 2003, uno de sus fundadores, Lula Da Silva, se convirtió en presidente de la República. En los años ochenta, el PT, en coalición con otras fuerzas políticas de izquierda, ganó las elecciones locales en varias ciudades importantes, como São Paulo, Porto Alegre, Santos, Bel Horizonte, Campinas, Vitória y Goiânia, e introdujo en todas ellas innovaciones institucionales que animaban la participación popular en el gobierno municipal.<sup>4</sup> De todos estos experimentos e innovaciones, aquellos puestos en marcha en Porto Alegre han sido hasta ahora los más exitosos, y cuentan con un amplio reconocimiento dentro y fuera de Brasil.<sup>5</sup>

---

3. Presento aquí un resumen de mi investigación empírica sobre el PP en Porto Alegre, que conduje entre 1995 y 2002. El trabajo de campo más intensivo se desarrolló entre 1995 y 1997, pero seguí la evolución del presupuesto participativo hasta enero de 2002. Para un análisis más detallado, véase Santos (1998; próxima aparición).

4. Véase Villas-Boas (1999), Carvalho y Felgueiras (2000), Avritzer (2002), Carvalho *et al.* (2002).

5. Para una comparación con la aplicación del PP en Barcelona, véase Moura (1997). Eche-

Porto Alegre, con una población de 1,3 millones de habitantes, es la capital del estado de Rio Grande do Sul. Cuando, en enero de 1989, el PT asumió la administración de Porto Alegre, se instauró una nueva modalidad de gobierno municipal, conocida como «administración popular». Consistía en una innovación institucional dirigida a garantizar la participación popular en la preparación y el desarrollo del presupuesto municipal, y, por lo tanto, en la distribución de los recursos y la redefinición de las prioridades de inversión. Esta nueva forma de actuación política, que llegó a conocerse como «presupuesto participativo» y celebró su decimoquinto aniversario en el año 2004, ha sido la clave del éxito del gobierno municipal del PT.

Porto Alegre es una ciudad con tradiciones democráticas profundas y una sociedad civil muy organizada. Durante la dictadura, las organizaciones de base popular de la ciudad centraron su actividad en reforzar los sindicatos obreros y movimientos comunitarios como asociaciones vecinales y clubes de fútbol, cooperativas, clubes de madres, grupos culturales, etc. Estos movimientos y organizaciones, o bien tenían un carácter general, o bien se organizaban alrededor de reivindicaciones específicas, como la lucha por tener autobuses de línea públicos, el alcantarillado, el asfaltado de las calles, la vivienda, los centros de salud y cuestiones similares. Emergió así un movimiento popular poderoso y diverso que, a comienzos de los años ochenta, se involucró profundamente con el gobierno local.

En 1988 comenzó el asombroso ascenso político del PT. En un hecho sin precedentes en la historia de la ciudad, en 1992 el partido gobernante consiguió elegir a su sucesor, y lo volvió a hacer en 1996: Tarso Genro, vicealcalde en el primer mandato del PT, se convirtió en alcalde durante el segundo mandato, y Raul Pont, vicealcalde de aquél, se convirtió en el tercer alcalde consecutivo del PT. En el año 2000 se reeligió a Tarso como alcalde. Su vicealcalde pasó a la alcaldía cuando en el año 2002 Tarso Genro se convirtió en el candidato del PT en las elecciones del Estado. Perdió las elecciones y, a comienzos del año 2003, fue nombrado ministro del Gobierno de Lula.

### 13.2.2. *Las instituciones y el proceso del PP*

El poder municipal en Brasil reside en dos organismos elegidos por separado: el alcalde (*prefeito*), que es el órgano ejecutivo, y la *Câmara de Vereadores* (CV; asamblea de consejeros regionales), que es el órgano legislativo. Según la Constitución de 1988, la competencia para aprobar el presupuesto está investida en la CV. Desde 1989, el Partido de los Trabajadores y el Frente Popular han controlado la *Prefeitura* (alcaldía), pero no tienen la mayoría en la CV.

No es necesario subrayar la importancia que tiene el PP en las relaciones políticas y administrativas entre el Estado y los ciudadanos. En Brasil, el presupuesto público incluye tres niveles: federal, estatal y municipal. Los municipios tienen una autonomía relativa para determinar el ingreso y el gasto. El origen del

---

varría (1999) compara los PP de Porto Alegre y Kerala, en la India. Para ejemplos de la aplicación de los principios del PP en las Américas y Europa, véase Becker (2000).

ingreso es local (impuestos y tasas de varias clases) o el producto de transferencias federales o estatales. El gasto se clasifica en tres grandes partidas: gastos de personal, servicios públicos e inversión en equipamientos y obras. La autonomía relativa de los municipios se relaciona principalmente con el tercer tipo de gastos. Puesto que el presupuesto no tiene que identificar las obras y servicios que deben realizarse y el mero establecimiento de un techo para los gastos es suficiente, el ejecutivo tiene un amplio margen de ejecución presupuestal. Sin embargo, el presupuesto debe aprobarse por el órgano legislativo.

El PP, apoyado por la *Prefeitura* (alcaldía), es una forma de gobierno público que intenta romper con el autoritarismo y la tradición clientelista en las políticas públicas, recurriendo a la participación directa de la población en diferentes fases de la preparación y la realización del presupuesto, con una preocupación especial por la definición de prioridades en la distribución de los recursos de inversión. El PP y su marco institucional no tienen un reconocimiento jurídico formal.<sup>6</sup> En términos legales y políticos, el PP es una entidad híbrida, políticamente sancionada por la rama ejecutiva del gobierno local, pero que desde el punto de vista de la rama legislativa es políticamente ilegítimo e ilegal. Sólo la CV podría proporcionarle reconocimiento legal al PP, aunque dentro de los límites de la legislación federal y estatal. Como veremos a continuación, en la política de Porto Alegre la cuestión de la legalización del PP es una cuestión fundamental en el conflicto actual entre el ejecutivo y el legislativo.

Tal y como están las cosas ahora, puesto que la definición y la aprobación del presupuesto es una prerrogativa legal de la CV, la *Prefeitura*, en estrictos términos legales, se limita a someter a la CV una propuesta de presupuesto que esta última es libre de aprobar, cambiar o rechazar. En términos políticos, sin embargo, puesto que la propuesta del ejecutivo es sancionada por las instituciones del PP, y puesto que los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones comunitarias han participado en él, las propuestas del ejecutivo se convierten en un *fait accompli* para el cuerpo legislativo, a la vista del riesgo político que supondría para los diputados votar en contra de la «voluntad de los ciudadanos y las comunidades». La mayoría de los miembros de la CV afirma por ello que, al haberse institucionalizado el presupuesto participativo sin involucrar al cuerpo legislativo, el ejecutivo ha vaciado de contenido en términos reales la competencia de este último en cuestiones presupuestales. De ahí surge el conflicto político que se estudiará a continuación.

#### 13.2.2.1. *Las instituciones*

El PP es una estructura y un proceso de participación comunitaria que se basa en tres principios fundamentales y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación popular permanente en el proceso de

---

6. La Ley Orgánica de Porto Alegre establece que el presupuesto debe discutirse con la población. Recientemente, la Alcaldía se ha opuesto exitosamente a una demanda judicial en la que se solicitaba a los tribunales que declararan inconstitucional el PP (Sérgio Baietle, comunicación personal).



adopción de decisiones del gobierno municipal. Los tres principios son: *a)* todos los ciudadanos tienen el derecho a participar, sin que las organizaciones comunitarias gocen de una condición o prerrogativa especial a este respecto; *b)* la participación ocurre mediante una combinación entre normas de la democracia directa y de la representativa, y se canaliza a través de instituciones que funcionan regularmente y cuyas normas internas se deciden por los propios participantes; y *c)* los recursos de inversión son distribuidos según un método objetivo que se basa en una combinación de «criterios generales» (criterios materiales establecidos por las instituciones participativas para definir las prioridades) y de «criterios técnicos» (criterios de viabilidad económica o técnica, tal y como son determinados por el ejecutivo, de conformidad con las normas jurídicas federales, estatales o de la ciudad).

La estructura institucional básica del PP se compone de tres clases de órganos. Primero, tendríamos los organismos administrativos del ejecutivo municipal, que son responsables de la gestión del debate presupuestal con los ciudadanos. Principalmente son el *Gabinete de Planejamento* (GAPLAN; oficina de planeación) y la *Coordenação de Relações com as Comunidades* (CRC; órgano para coordinar las relaciones con las comunidades). En segundo lugar, estarían las organizaciones comunitarias, que son autónomas frente al Gobierno municipal y estarían constituidas fundamentalmente por las organizaciones zonales. Las organizaciones comunitarias median entre la participación ciudadana y la elección de las prioridades para las distintas zonas de la ciudad. Puesto que son estructuras autónomas y, por lo tanto, dependen del potencial organizativo de cada zona, no existen en todas las zonas de la ciudad donde se ha instaurado el PP. Tienen distintos tipos de organización y participación según las tradiciones locales de las distintas zonas de la ciudad, es decir, que pueden ser consejos populares, sindicatos municipales, coordinaciones regionales, etc. La tercera clase de órganos serían las instituciones mediadoras de la participación comunitaria, que vinculan los dos primeros tipos de instituciones. Son el Consejo de Presupuesto y Planeación del Gobierno (también conocido como Consejo del Presupuesto Participativo o CPP), las Asambleas Plenarias Regionales, el Foro Zonal Presupuestal, las Asambleas Plenarias Temáticas y el Foro Presupuestal Temático.

#### 13.2.2.2. *El proceso participativo*

El principal fin del PP es impulsar una dinámica sostenida y establecer un mecanismo permanente para la gestión conjunta de los recursos públicos, a través de decisiones comunes acerca de la asignación de los fondos presupuestales. Busca establecer también mecanismos de responsabilidad pública del Gobierno que permitan controlar el cumplimiento efectivo de esas decisiones. Muy resumidamente, el PP se estructura en torno a las asambleas plenarias temáticas y zonales, el Foro de Delegados<sup>7</sup> y el CPP.<sup>8</sup>

---

7. El Foro lo componen los delegados electos según un criterio basado en el número de participantes en cada una de las Asambleas Temáticas y Regionales.

8. El CCP lo conforman los consejeros electos en las Asambleas Temáticas y Regionales. También incluye un representante de la UAMPA y otro de la SIMPA (el Sindicato de Trabajadores Municipales), además de dos representantes de la Alcaldía que no tienen derecho a voto.

La ciudad se divide en 16 zonas (también llamadas regiones) y seis áreas temáticas. Estas últimas se establecieron en 1994 y son: *a)* transporte y circulación; *b)* educación y ocio; *c)* cultura; *d)* salud y bienestar social; *e)* desarrollo económico e impuestos; y *f)* organización de la ciudad y desarrollo ambiental y urbanístico.

Hasta el año 2002, hubo dos convocatorias (*rodadas*) de asambleas plenarias en cada una de las zonas de la ciudad y en cada una de las áreas temáticas.<sup>9</sup> Hoy en día hay únicamente una convocatoria. Las asambleas tienen tres fines: definir y establecer una lista ordenada de las demandas y prioridades temáticas o regionales; elegir a los delegados para el Foro de Delegados y a los consejeros del CPP; y evaluar el desempeño del ejecutivo. Los delegados actúan como intermediarios entre el CPP y los ciudadanos, individualmente considerados o como participantes en las organizaciones temáticas o comunitarias que supervisan también la realización del presupuesto. Los consejeros definen los criterios generales que guían la elaboración de la lista ordenada de peticiones y la asignación de los fondos, y votan sobre la propuesta del plan de inversiones presentada por el ejecutivo.

La evolución del criterio para determinar el número de delegados en los foros temáticos y regionales es un ejemplo del mayor compromiso de los ciudadanos con el PP. Inicialmente, el criterio era un delegado por cada cinco personas que asistían a la asamblea. A comienzos de los años noventa, se cambió a un delegado por cada 10 personas y, después, a un delegado por cada 20 personas. Después de varias revisiones, en 1999 se adoptó un número fijo (un delegado por cada grupo de 10 participantes), que empezó a aplicarse en el periodo 2000-2001. Esta opción refleja la preocupación de la *Prefeitura* por conseguir que se involucre más gente con el PP. Los delegados elegidos en las asambleas plenarias son normalmente elegidos por los líderes de las asociaciones presentes en las reuniones. Por lo tanto, un ciudadano no integrado en la estructura colectiva no tiene muchas posibilidades de ser elegido delegado.

Antes de la *rodada* o asamblea plenaria, se celebran reuniones preparatorias intermedias, que se organizan por la comunidad o las asociaciones y organizaciones temáticas. En esas reuniones, las solicitudes aprobadas por cada asociación u organización (por ejemplo, asociaciones de vecinos, grupos de madres, centros culturales y deportivos, cooperativas de vivienda, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.) se clasifican según el orden de las prioridades y los criterios generales. En las reuniones intermedias se puede observar una gran discusión y numerosas votaciones, pero las verdaderas negociaciones en las que se escogen las propuestas que se presentan a votación tienden a celebrarse detrás del escenario, en reuniones informales de los líderes comunitarios. Los niveles de conflicto dependen del nivel de la organización comunitaria y del nivel de polarización política entre sus líderes.

Mediante estas reuniones intermedias, cada zona de la ciudad o reunión temática determina el orden de sus prioridades sectoriales. Hasta 1997, las zonas

---

9. Como destacaré enfáticamente a continuación, a lo largo de los años el PP ha sufrido muchos cambios en la forma en la que funciona; un hecho que destaca el dinamismo del proceso de aprendizaje democrático que representa con el PP.

establecían el orden de cuatro prioridades que escogían de entre los siguientes ocho sectores o temas: alcantarillado, vivienda, asfaltado, educación, asistencia social, salud, transporte y circulación, y organización de la ciudad. En 1997, el CPP introdujo algunos cambios en relación con este asunto. Desde 1998 en adelante, las zonas establecen un orden entre cuatro prioridades escogidas de 12 temas y, a partir del año 2001, de entre 13 temas: alcantarillado, vivienda, asfaltado, transporte público y circulación, salud, trabajo social, educación, ocio, deportes, iluminación pública, desarrollo económico, cultura y medio ambiente. Estos cambios reflejan las discusiones dentro del CPP en años recientes, durante los cuales la mayoría de los consejeros han exigido la expansión de los temas cubiertos por el PP. Cada sector o tema se divide en varios subapartados. Por ejemplo, la vivienda se subdivide en legalización del suelo (regularización de la propiedad inmobiliaria), registro público del suelo y la vivienda, urbanización y proyectos de vivienda social.

Las prioridades elegidas reciben una puntuación según su lugar en la clasificación: a la primera prioridad se le asigna la puntuación de cuatro; a la cuarta prioridad, la puntuación de uno. De la misma forma, los trabajos específicos propuestos por los ciudadanos en cada tema o sector se ordenan también por rangos (por ejemplo, asfaltado: la primera prioridad es la calle A, la segunda prioridad es la calle B, etc.). Las prioridades sectoriales y la clasificación jerárquica de los trabajos en cada uno de los sectores son enviadas al ejecutivo. Sobre la base de estas prioridades y rangos, sumando los grados de las diferentes prioridades en todas las regiones, el ejecutivo establece las primeras tres prioridades para el presupuesto que se está preparando durante el año. La vivienda, el alcantarillado, el asfaltado y la regularización del suelo han sido los temas más recurrentes entre las tres primeras prioridades, cambiando de año a año el orden de prioridad entre ellas. Por ejemplo, para el presupuesto del 2001, las tres prioridades más importantes fueron: asfaltado (34 puntos), vivienda (32 puntos) y alcantarillado (27 puntos). En años más recientes, aparecen como prioridades la educación y los servicios de salud.

En las asambleas plenarias (zonales y temáticas), se eligen dos consejeros y dos sustitutos para el CPP por cada zona y tema. Los consejeros se eligen por mandatos de un año y pueden reelegirse una sola vez. Su mandato puede ser revocado por los Foros de Delegados temáticos o zonales, en una reunión convocada especialmente para ese propósito con, al menos, dos semanas de anticipación. Una vez que existe *quórum* (el 50 % más uno de los delegados), se puede revocar el mandato por una mayoría de dos tercios.

Se constituyen a continuación los órganos institucionales de la participación comunitaria, que son el Foro de Delegados (16 delegados regionales y seis delegados temáticos) y el CPP. Los Foros de Delegados son órganos colegiados con funciones consultoras, de control y de movilización. Los foros se reúnen una vez al mes y las dos tareas principales de los delegados son supervisar las obras y actuar como intermediarios entre el CPP y las áreas temáticas o regionales.

El CPP es la principal institución participativa. Elabora planes y propuestas, y supervisa y delibera sobre el gasto y el ingreso presupuestal (propuesta presupuestaria). Es aquí donde los ciudadanos electos se familiarizan con las finanzas municipales, discuten y establecen los criterios generales para la distribución de

recursos y defienden las prioridades de la regiones y temas. Una vez inaugurado, en julio o agosto, el CPP se reúne una vez a la semana en un día establecido, normalmente de seis a ocho de la tarde.

Durante agosto, comienza la preparación detallada del presupuesto. Mientras que el ejecutivo concilia las solicitudes de los ciudadanos con las llamadas «exigencias institucionales» (las propuestas de los secretarios municipales) y prepara la propuesta presupuestaria de ingreso y gasto, el CPP se ocupa del proceso interno de formar a los nuevos consejeros electos y familiarizarlos con las normas internas y los criterios de distribución de recursos.

Las tareas del CPP se despliegan en dos fases. En agosto y septiembre, el CPP discute la matriz presupuestaria. Sobre la base de las predicciones de ingreso y gasto realizados por el ejecutivo durante la *rodada*, se asignan las principales partidas de inversión según las prioridades temáticas establecidas en las discusiones zonales. En esta fase, sobre la base de la propuesta del Gobierno, los consejeros votan, por ejemplo, sobre cuántas carreteras serán pavimentadas, o sobre cuánto dinero se le asignara a salud, vivienda y partidas similares. Las obras públicas estructurales o más importantes, ya sean propuestas por las asambleas temáticas o por el propio Gobierno, también se discuten. Una vez que esta matriz se aprueba por el CPP, se convierte en una propuesta de ley presupuestal que se traslada a la CV antes del 30 de septiembre. De septiembre a diciembre, el CPP prepara el plan de inversión, que incluye una lista detallada de las obras y actividades a las que ha dado prioridad el CPP, y, por tanto, presupone la distribución específica de los recursos programados para cada región y área temática. El debate en torno a las inversiones se encuentra limitado por las estimaciones de los ingresos y gastos generales. Entre estos últimos tenemos los gastos de personal y otros gastos estimados por el ejecutivo, incluyendo los gastos fijos establecidos obligatoriamente en la legislación federal, como los porcentajes adscritos constitucionalmente a la educación y la salud.

Paralelamente, el CPP está atento a los debates sobre la propuesta de presupuesto que se celebran en la CV y presiona a los legisladores. Representantes del CPP se reúnen con miembros individuales de la CV y movilizan a las comunidades y a las áreas temáticas para que atiendan a los debates, u organizan manifestaciones fuera del edificio.

### *13.2.2.3. La distribución de los recursos de inversión: metodología y criterios para las decisiones*

La distribución de los recursos de inversión se produce mediante un sistema de participación planificada. Esa participación comienza cuando se seleccionan las prioridades por las plenarios temáticas y regionales y por las reuniones intermedias, y alcanza su climax cuando el CPP aprueba el plan de inversiones, en el que las obras y las actividades detalladas aparecen discriminadas según se dirijan a inversiones, para las regiones o para toda la ciudad.

Como hemos visto anteriormente, las áreas temáticas y las zonas de la ciudad comienzan por definir las prioridades sectoriales que deben guiar la redacción del proyecto de presupuesto en lo relativo a la distribución global de los recursos de inversión. Las zonas de la ciudad son las que determinan también el orden de las

peticiones específicas para cada prioridad. Una vez que se han establecido las prioridades de las distintas zonas, la distribución de las inversiones se lleva a cabo según los criterios generales definidos por el CPP y los criterios técnicos definidos por el ejecutivo. En relación con las asambleas regionales, esos criterios generales son la falta de infraestructuras o servicios urbanos, la población total de la región y la prioridad que le da cada región a un sector o tema específicos. En proporción con la importancia que le atribuye el CPP, a cada criterio se le asigna un peso específico dentro de una escala que ha variado a lo largo de los años (de 1 a 4 o de 1 a 5). Se le asigna una puntuación a cada región en relación con cada uno de los criterios y se le asigna otra al tipo de inversión en relación con el segundo y tercero de los criterios. Las puntuaciones se determinan de la siguiente manera: a) según la población total de la región como aparece en las estadísticas oficiales del ejecutivo; cuanto más grande la población total de la zona, mayor es la puntuación; b) según la necesidad de la zona con respecto a la partida de inversión en cuestión; cuanto mayor la necesidad, mayor es la puntuación; y c) según la prioridad que se asigna a las partidas de inversión elegidas por la zona; cuanto mayor la prioridad de la petición sectorial presentada por las zonas, mayor es la puntuación que se concede al sector de inversión en cuestión.

Un ejemplo nos ayudará a entender cómo se traducen los criterios generales en una asignación cuantificable de recursos en la práctica. En 1997, la prioridad relativa que se le dio al asfaltado por las 16 regiones determinó la inclusión en el plan de inversiones de una partida de gasto global para el asfaltado correspondiente a 20 km de calles que podían pavimentarse. La distribución de esta cantidad entre las regiones fue el resultado de la aplicación de los criterios, el peso asignado a cada uno y la puntuación concedida por esa zona de la ciudad a cada criterio. La puntuación recibida por cada región para cada criterio se multiplica por el peso general del criterio. La suma de los puntos parciales (las puntuaciones por su peso) nos da la puntuación total de la región con respecto a esa demanda sectorial específica. Esta puntuación total determina el porcentaje de recursos de inversión que serán asignados a la zona en ese sector. Analicemos el caso de dos regiones opuestas. Extremo Sul, una zona con una necesidad del 80,21 % de asfaltado, y Centro, con un porcentaje del 0,14. En relación al criterio de la necesidad, que en aquel tiempo tenía un peso general de 3, a Extremo Sul se le concedió una puntuación de 4,<sup>10</sup> la puntuación más alta, y por ello consiguió 12 puntos (3 x 4), mientras que el Centro, que tenía la puntuación más baja, 1, consiguió 3 puntos (3 x 1). En relación con el criterio de la población total, que en aquel momento tenía un peso general de 2, Extremo Sul, con una población de 20.647 personas, obtenía en la clasificación el nivel más bajo, 1, y consiguió por tanto dos puntos (2 x 1), mientras que Centro, con una población mucho más grande (293.193 personas) obtenía la clasificación más alta, 4, y consiguió, por lo tanto, ocho puntos (2 x 4). Finalmente, en relación con el criterio de prioridad dado por la región, que en aquel momento tenía un peso general de 3, Extremo Sul le dio la prioridad más alta al pavimentado, es decir, le asignó un valor de 4, y consiguió, por lo tanto, 12 puntos (3 x 4), mientras que Centro le dio una prioridad muy baja al pavimentado y, por lo tanto, le asignó la prioridad más

---

10. En el presupuesto de 1998, las puntuaciones para este criterio iban del 1 al 5.

baja, 0, y, en consecuencia, no obtuvo ningún punto (3 x 0). Como resultado, la suma total de puntos para Extremo Sul sobre la cuestión del asfaltado fue de 26 puntos (12 + 2 + 12), mientras que el total de Centro fue de 11 puntos (3 + 8 + 0). Puesto que el número global de puntos para todas las regiones en esta partida presupuestal fue de 262, Extremo Sul recibió el 9,9 % de la inversión, es decir, 1.985 m de asfaltado, mientras que el Centro recibió sólo el 4,2 % de la inversión, es decir, 840 m de pavimento.

Cuando el primer ejecutivo del PT asumió el poder en 1989, los tres objetivos principales de la Administración eran invertir las prioridades de inversión, la transparencia administrativa y la participación popular en el gobierno de la ciudad (Genro y Ubiratan 1997). El primer objetivo (invertir las prioridades) se consiguió con los tres criterios y su respectiva ponderación, propuestos por el ejecutivo y aceptados por las distintas zonas de la ciudad. Durante varios años, el criterio de la necesidad (necesidad de servicios o infraestructura) recibió el peso más alto, mientras que el criterio de la población recibió el menor peso. La discrepancia se justificaba por la necesidad de transferir recursos de la zona con mayor población, el Centro, que también era la más rica, a las zonas más pobres y peor dotadas de servicios.

### **13.3. El presupuesto participativo: hacia una democracia redistributiva**

En esta sección, analizo algunas de las características políticas más destacadas del PP, luego identifiqué tres retos importantes a los que se enfrenta el PP y por último estudio los problemas e incluso los dilemas futuros del PP.

#### **13.3.1. Participación, negociación y redistribución**

El PP es un proceso para adoptar decisiones que se basa en reglas generales y criterios de justicia distributiva, discutidos y aprobados por órganos de participación regulares e institucionales, en los cuales las clases populares tienen una representación mayoritaria. Las comunidades en las que viven y se organizan las clases populares se reconocen como titulares de derechos colectivos que legitiman tanto sus exigencias y demandas como su participación en las decisiones que se adoptan para satisfacerlas.

La selección de prioridades y obras públicas incluidas en el plan de inversiones se alcanza mediante criterios objetivos, definidos a través de un complejo proceso de negociación que se celebra en reuniones intermedias, asambleas zonales, plenarias temáticas y el CPP. Hoy se reconoce generalmente que el PP transformó la cultura política de las organizaciones comunitarias de una cultura de protesta y enfrentamiento a una cultura de conflicto y negociación. De hecho, el conflicto en la negociación no ocurre solamente entre zonas, sino también en el interior de cada zona, y es tan complejo y tenso intrazonalmente como interzonalmente.

La objetividad y la transparencia de los criterios se expresan a través de la puntuación que obtiene cada zona de la ciudad y del porcentaje de recursos de inversión en los cuales se traduce. El sistema de puntos era una metodología concebida para establecer un orden entre prioridades y transformar esas priori-

dades en cantidades concretas de inversión y recursos determinadas mediante criterios generales. El sistema de puntos pretende convertir las decisiones políticas alcanzadas a través de negociaciones complejas en una distribución detallada de los recursos que se refleje en el plan de inversiones, y que asegure que esa conversión sea tan fiel y objetiva como sea posible.

Esta última preocupación supuso refinamientos sucesivos de la metodología para la distribución de los recursos que produjeron que el PP tuviera una gran complejidad operativa y funcional. El incremento de la participación y su diversidad, junto con el aumento de la intensidad y la diferenciación de las decisiones, ha contribuido decisivamente a hacer las metodologías de cálculo todavía más complejas y difíciles. La complejidad del sistema de puntos es resultado de pretender equilibrar el sistema de participación con el sistema para la asignación de prioridades y necesidades reconocidas. Los medios de participación garantizan la legitimidad democrática de las decisiones políticas, mientras que las consideraciones sobre las necesidades y las prioridades garantizan la fidelidad, la objetividad y la transparencia de la conversión de las decisiones políticas en la distribución de los recursos.

Puesto que la preocupación principal es con la naturaleza democrática de la distribución, el PP puede considerarse como el embrión de la democracia redistributiva. Como ya he indicado, la naturaleza democrática de la distribución se garantiza por una metodología de cálculo que se ha hecho cada vez más complicada. Puede decirse que, aunque implica un aumento de la burocracia, la democracia se desarrolla simultáneamente a medida que aumenta la complejidad de las decisiones. Se podría formular, de hecho, la siguiente hipótesis de trabajo: en sociedades internamente diferenciadas, cuanto mayor es el vínculo existente entre democracia y justicia distributiva, más compleja tiende a ser la metodología que garantiza ese vínculo. La disminución de complejidad que permite la burocracia no puede sino ocasionar la relajación del vínculo entre democracia y justicia redistributiva.

La eficiencia redistributiva del PP se ha confirmado plenamente. Baste mencionar que con el PP, la zona más pobre de la ciudad, Ilhas (hoy en día una microzona parte de Humaitá/Navegantes/Ilhas), con una población de unos 5.000 individuos casi todos ellos clasificados como personas necesitadas, tiene el mismo peso en las decisiones que la zona más rica, Centro, con 271.294 habitantes, de los cuales se consideran necesitados menos del 3 % (Larangeira 1996: 4).

Al invertir las prioridades que determinaban tradicionalmente la distribución de recursos por la administración municipal, el PP produjo resultados materiales sorprendentes. En lo que se refiere a los sistemas de salubridad básicos (agua y alcantarillado), en 1989 únicamente estaba cubierto el 49 % de la población. Hacia finales de 1996, el 98 % de las unidades familiares tenía agua y el 85 % contaba con un sistema de alcantarillado. Según *O Estado de São Paulo*, un influyente periódico, mientras que todas las administraciones municipales en la historia de Porto Alegre habían construido unos 1.100 km de sistemas de alcantarillado, las dos administraciones del PT habían construido entre las dos 900 km entre 1989 y 1996. En cuanto al pavimentado de las calles, se construyeron 215 km a un ritmo de 30 km por año. Aun así, sólo se eliminó la mitad del déficit de asfaltado (aproximadamente 500 km).

La concesión de títulos legales a los poseedores del suelo, que como hemos visto, es una prioridad alta en muchas regiones donde viven clases populares, es una

cuestión en la cual las relaciones de poder de la ciudad se expresan de manera elocuente, puesto que el 25 % del suelo urbano disponible es propiedad de 14 personas o entidades. Sin embargo, en los últimos siete años ha sido posible urbanizar los barrios de invasión y construir muchas casas para las poblaciones marginadas. En relación con la educación, el número de estudiantes en las escuelas públicas elementales y primarias ha aumentado constantemente desde 1989, y en el año 2004, un 7,5 % de los fondos distribuidos por el PP se destinaron a la educación.

### 13.3.2. *Autonomía y cogobierno*

Para sus fundadores y los activistas, el PP es la manifestación de una esfera pública incipiente y no estatal en la cual las organizaciones comunitarias y los ciudadanos, por un lado, y el Gobierno municipal, por otro, convergen con relativa autonomía mutua a través de un contrato político. Por lo tanto, la experiencia del PP configura un modelo de cogobierno, es decir, un modelo para compartir el poder político a través de una red de instituciones democráticas cuyo fin es adoptar decisiones mediante la deliberación, el consenso y el compromiso.

Los problemas que enfrenta un sistema de gestión del poder se expresan bien en la relación entre el CPP y el ejecutivo. Esa relación ha sido polémica todo el tiempo. Al comienzo, cuando los líderes comunitarios querían que el CPP tuviera un poder deliberativo incondicional, el ejecutivo buscó una fórmula que fuera capaz de reconciliar las decisiones del CPP y la representatividad política que la Constitución brasileña le asigna al alcalde. La fórmula es la que sigue. Las decisiones del CPP se aprueban por mayoría simple. Esas decisiones se comunican al ejecutivo. En caso de veto del alcalde, se devuelven al CPP para una nueva evaluación. Para rechazar el veto del alcalde se requiere en la votación una mayoría cualificada de dos tercios. Si se rechaza la decisión, el asunto vuelve al alcalde para su evaluación y decisión final. Puesto que, según la Constitución, el poder de aprobar el presupuesto se encuentra investido en el órgano legislativo, esta fórmula acomoda el requisito constitucional: formalmente la propuesta de presupuesto presentada a la CV es la propuesta del alcalde.

El veto del alcalde debe estar justificado y sólo puede ejercerse por razones técnicas y por consideraciones financieras. Hasta la fecha, sin embargo, no se ha ejercido el veto, puesto que, cuando quiera que el ejecutivo tiene reservas acerca de una obra pública, le explica su posición a la comunidad a través de su personal técnico y la comunidad termina estando de acuerdo. El proceso de construcción de consenso es complejo debido a los problemas que se discuten y a que a menudo las decisiones tienen también, además de una dimensión política, una fuerte dimensión técnica. Lo que es más, «los criterios técnicos» constituyen uno de los límites de la participación y son en sí mismos objeto de debate y conflicto. Las reglas internas del PP incluyen los criterios técnicos establecidos por los diferentes departamentos del ejecutivo. Algunos de los criterios técnicos que se encuentran actualmente en vigor son: todas las peticiones y demandas de las comunidades que sean consideradas técnicamente inviables por la administración de la ciudad son canceladas; se le da preferencia a las obras ya en desarrollo; la red de recogida de aguas pluviales no se instalará en calles sin



pavimento porque la red, al estar abierta para recolectar el agua de lluvia, podría bloquearse por la tierra y la basura.

En semejante sistema de cogobierno, la actividad del ejecutivo tiene una gran relevancia, aunque sea sólo por el hecho de que controla el conocimiento técnico y también porque genera la información relevante o tiene un acceso privilegiado a la misma. Su presencia en el PP es muy notoria en virtud de sus funciones de coordinación, que desempeñan los dos representantes del ejecutivo en el CPP, a pesar de que no tengan derecho a voto, y en las asambleas regionales a través del delegado de la CRC en las zonas de la ciudad. Es más, el propio ejecutivo presenta propuestas de inversión autónomas al CPP, las llamadas «solicitudes institucionales», que tienen su origen en los departamentos del ejecutivo y que normalmente están relacionadas con el mantenimiento o la mejora de las infraestructuras urbanas.

Además de los límites técnicos, hay límites financieros que no son siempre adecuadamente considerados por las asambleas. Baste mencionar que, por razones financieras, sólo el treinta por ciento de las demandas formuladas originalmente por las comunidades puede llevarse a cabo. A veces, la manera en la que se formulan las demandas y las prioridades no tiene en cuenta ciertas condiciones técnicas que aumentan los costes más allá de lo que las propias comunidades considerarían razonable. Por ejemplo, el hecho de que si se pavimenta una calle se deba incluir la iluminación pública incrementa los costes. Hasta la fecha, el porcentaje de inversiones incluidas en el presupuesto varía entre 15 y el 20 %, que es bastante alto para los estándares brasileños.

La credibilidad del contrato político que constituye el PP reside en la efectividad de las decisiones y en la rendición de cuentas del ejecutivo y de los representantes de la sociedad civil ante el CPP (véase Abres 1998, 2000). El hecho de que sólo se puedan considerar el 30 % de las peticiones es menos importante que la satisfacción efectiva de las peticiones elegidas para su inclusión en el plan de inversiones. Varios mecanismos garantizan la efectividad y el control público. Primero, debe mencionarse la voluntad política del ejecutivo. El principio básico de gobierno municipal es cumplir tan rigurosamente como sea posible con el plan de inversiones y explicar lo que no se pueda cumplir. En segundo lugar, hay comités, creados en el interior de los foros de delegados, cuya función es supervisar esos trabajos públicos. En el caso de retrasos o alteraciones, los delegados tienen acceso directo a la oficina del alcalde para pedirle explicaciones. Tercero, las propias estructuras del PP estimulan fuertemente el control público. Las dos instituciones de funcionamiento regular, el CPP y el Foro de Delegados, tienen vínculos con instituciones de base popular, como las asambleas regionales y las plenarias temáticas. Estos dos últimos órganos, al estar abiertos a la participación colectiva e individual de todos los ciudadanos, ejercen un doble control popular: sobre el desempeño del ejecutivo y sobre la representación de la comunidad misma. En la práctica, el ejercicio del control es a veces problemático, como atestiguan las discusiones acerca de la calidad de la representación y sobre la transparencia y el control público.

Como ya he indicado, la cercana vinculación que tiene la participación con la distribución de recursos y la eficacia de las decisiones es una de las características esenciales del PP. Ello basta para explicar el porqué, durante cinco meses, los

consejeros del PP se reúnen al menos una vez a la semana, a menudo dos y tres veces a la semana, sin remuneración e incluso sin obtener el reembolso de los gastos de viaje. Esta vinculación de la participación a la distribución es, sin duda, una de las virtudes del PP, pero tal vez una limitación también. Según Tarso Genro, es común que una zona o una microzona de la ciudad paren de participar en las reuniones y asambleas después de que sus solicitudes se hayan visto satisfechas. Por lo normal, comienzan a participar nuevamente una vez que se dan cuenta de que en el año en el cual no participaron no se realizaron inversiones en su zona o microzona.

La estrecha relación que vincula entre sí participación, distribución y efectividad de las decisiones puede provocar eventualmente cierta tensión adicional en el campo ya tenso de cogobierno instaurado por el contrato político entre las comunidades organizadas y el poder ejecutivo por dos razones: por los límites a la inversión y por la realización de las principales obras públicas, que trascienden los intereses tanto de las zonas específicas de la ciudad como de las áreas temáticas específicas.

¿El contrato político de cogobierno sobre el que se sostiene el PP es un contrato entre socios iguales? Esta pregunta nos lleva a su vez a interrogarnos por la autonomía de las instituciones y de los procesos del presupuesto participativo. He defendido que este contrato político se basa en la premisa de que la autonomía del alcalde electo y de los movimientos populares termina dependiendo la una de la otra. La pregunta es: ¿cuál de las dos autonomías se ve más comprometida por el hecho de participar en el contrato? El PP es una iniciativa de la administración popular del PT de Porto Alegre, y su diseño institucional básico se ha creado a lo largo de los años por el ejecutivo. Es parte de un programa político de redistribución de recursos públicos y democratización del Estado. Este programa político es también el lugar de encuentro con una reivindicación cuya orientación política es similar a la presentada por el movimiento popular y mantenidas durante años con gran esfuerzo. La cuestión es, por lo tanto, cómo se ha desplegado esta convergencia de voluntad política, en qué términos y tiempos, y con qué resultados.

Sin ninguna duda, la participación popular en el PP es muy activa. ¿Es también autónoma? ¿Qué significa que sea autónoma? La autonomía no se puede concebir como espontaneidad popular, como una capacidad inherente de organización que deben tener los pobres en comunidades degradadas sin el apoyo o la influencia de fuerzas externas que estén políticamente organizadas. La autonomía, más bien, debe concebirse como la capacidad popular para canalizar el apoyo externo y colocarlo al servicio de objetivos, demandas y programas políticos de las comunidades. En el contexto brasileño, la autonomía se mide por la capacidad de desarrollar fuerzas eficaces organizativas que puedan maniobrar entre influencias políticas externas que compiten entre sí, y usar esa competencia para imponer aquellas reivindicaciones que, a pesar de ser importantes para la comunidad, no son una prioridad para ninguna de las fuerzas políticas en competencia.

Puesto que el PP no es un movimiento popular, sino una constelación institucional diseñada para operar como lugar de encuentro permanente entre el movimiento popular y el Gobierno municipal, con un funcionamiento regular, la pregunta acerca de la autonomía del PP debe formularse interrogándose por cuál es la capacidad real de los representantes populares en esas instituciones de deter-

minar los programas sociales, el ritmo de los mismos y los debates y decisiones políticos. En este sentido, la autonomía, más que una característica estable de un proceso político dado, es el resultado siempre provisional de una lucha continua. Concebida así, la autonomía del PP debe discutirse en el nivel del funcionamiento operativo de las instituciones del PP, del que forman parte la coordinación, los programas políticos y los tiempos de los mismos.

La coordinación de las instituciones del PP depende de los representantes del ejecutivo, y son ellos los que proponen los programas políticos, y los plazos de ejecución. Pero la actividad del ejecutivo a este respecto se ha cuestionado cada vez más y se ha dejado sentir la oposición de los consejeros y delegados. Al observar una reunión concreta del CPP, se observa cómo los consejeros se han hecho más asertivos y combativos, y que las normas procedimentales de las reuniones han sido a menudo sobrepasadas durante los candentes debates. Una de las normas más ampliamente violadas es la prohibición del diálogo directo entre los consejeros. Esta regla afirma que las intervenciones deben notificarse previamente y deben ocurrir en el orden en el cual han sido registradas.

En relación con el programa político, el conflicto entre algunos consejeros del CPP y el ejecutivo es bastante abierto. Los consejeros han luchado con insistencia por una expansión de las actividades municipales que deben someterse a las instituciones del PP pero, en general, esas propuestas han encontrado la resistencia de los representantes del Gobierno. El argumento básico del Gobierno es que hay asuntos que afectan a la ciudad en su conjunto y que por esa razón no pueden someterse a un debate que tiende a promover finalidades particularistas, se refieran éstas a las regiones o a los temas presupuestarios. Los consejeros contraargumentan que ellos representan a toda la ciudad y que la cuestión real es diferente: la oposición del ejecutivo a una descentralización mayor de los servicios municipales (cultura, salud, deportes, recreación, etc.). Los consejeros han criticado abiertamente cada vez más y más que la coordinación y el establecimiento del programa político se efectúe por el ejecutivo. En una entrevista, un consejero, que es también muy activo en el movimiento popular, me dijo: «A veces siento que estoy siendo manipulado, que estoy aquí para legitimar la administración popular y nada más. El PP es la mejor cosa que le pueda pasar a esta ciudad, pero tiene que funcionar a nuestra manera».<sup>11</sup>

Considerando los plazos y las fechas finales de ejecución y los tiempos del debate, las discusiones en el CPP se han hecho también más conflictivas. Por un lado, los consejeros reclaman que necesitan más tiempo para procesar la información, pedir aclaraciones y consultar con sus bases políticas. Por otro lado, los representantes del ejecutivo afirman que los plazos y límites no son una invención ni un capricho del ejecutivo, sino que están establecidos en leyes promulgadas por la CV. También afirman que el debate está bien, pero que es muy frustrante verificar que después de discusiones largas y encendidas, no exista el *quórum* para votar porque, entre tanto, los consejeros menos interesados o más presionados por el tiempo han abandonado las reuniones.

---

11. Entrevista, Porto Alegre, 10 de abril de 1997.

### 13.3.3. *De la tecnoburocracia a la tecnodemocracia*

Una de las principales características del PP es el conflicto y la mediación entre las cuestiones técnicas y políticas, entre el conocimiento y el poder. Si es cierto que los criterios técnicos limitan el campo de participación y deliberación, es también verdad que el proceso del PP ha cambiado radicalmente la cultura profesional del personal técnico del ejecutivo. El personal técnico se ha sometido progresivamente a un proceso de aprendizaje profundo en relación con la comunicación y la argumentación frente a las poblaciones legas. Sus recomendaciones técnicas deben producirse en un lenguaje accesible a personas que no dominan el conocimiento técnico; su razonabilidad debe demostrarse de una manera persuasiva, en lugar de ser impuesta de manera autoritaria; no se pueden excluir hipótesis o soluciones alternativas sin demostrar su inviabilidad. Donde antes prevalecía una cultura tecnoburocrática, ha emergido gradualmente una cultura tecnodemocrática.

La transformación no ha sido fácil. Según Tarso Genro, durante el período entre 1992 y 1996 hubo más progreso en cambiar el lenguaje y discursos de los ingenieros cuando se dirigían a la gente de las comunidades que en cambiar sus actitudes displicentes frente a lo que la gente tenía que decir. En otras palabras, la capacidad para hacerse entender mejor se ha desarrollado más que la capacidad para escuchar. Cuando Raul Pont inició su mandato (1996-2000), fue particularmente receptivo al hecho de que la estructura y el proceso del PP eran muy poco conocidos entre los trabajadores y el personal municipal. A la vista de ello, en 1997 el alcalde inició un programa dirigido al personal municipal, que llamó «Programa para la interiorización del presupuesto participativo». Ese programa se anunció como parte de un programa mucho más amplio de democratización interna general del Estado. En una entrevista, el funcionario a cargo de la coordinación de este programa me dijo: «Si se quiere consolidar plenamente el PP, debe ser parte del trabajo diario de los empleados municipales». <sup>12</sup> Se estableció un grupo de trabajo para organizar seminarios con los trabajadores y el personal acerca del ciclo, las reglas, los criterios y la metodología del PP. Los objetivos de los seminarios se abordaron secuencialmente, dependiendo de la actividad de los trabajadores de la alcaldía: primero, el personal que se ocupaba directamente del PP; luego, el personal que servía de mediador entre el ejecutivo y la comunidad; y finalmente, los supervisores y directores.

A la luz de los complejos detalles del funcionamiento del PP, no sorprende encontrarse con situaciones que, aunque aparentemente parezcan muy triviales, son una fuente de tensión entre los participantes del PP y el personal municipal, incluso cuando este último apoya al PP. Un ejemplo de ello es el procedimiento de acreditación. Éste es el proceso mediante el cual los ciudadanos comunes, los delegados y los consejeros se identifican según llegan a la sala en la cual se celebra la reunión. Deben mostrar su cédula de identificación y rellenar un formulario. La acreditación se confía a un grupo del personal municipal designado por el alcalde. Incluso si consideramos sólo las plenarias temáticas y regionales, el per-

---

12. Entrevista, Porto Alegre, 6 de abril de 1997.

sonal debe verificar los credenciales de cientos de personas en 22 reuniones por mes (16 zonales y seis temáticas). Puesto que el alcalde designaba personalmente a las personas encargadas, la verificación de credenciales se entendió durante algún tiempo como un trabajo político que debía realizarse por voluntarios. Sin embargo, a medida que trascurrieron los años, algunas de las personas se negaban a realizar este trabajo, alegando las muchas tardes que dejaban de pasar con sus familias. Por ello, el ejecutivo consideró pagar las horas extras al personal que comprobaba los credenciales.<sup>13</sup> Ahora el CPP tiene un secretario ejecutivo para la administración municipal a través de la CRC.

El camino de la tecnoburocracia a la tecnodemocracia está lleno de baches. Con el transcurso del tiempo, a medida que los delegados y los consejeros han adquirido confianza y rebaten más abiertamente los criterios y soluciones técnicas presentadas por el personal profesional, estos últimos se han vuelto más defensivos, y el conflicto entre saberes competidores sigue estando muy presente. En mis observaciones de campo, he sido testigo de muchos fogosos debates entre residentes e ingenieros acerca del asfaltado de las calles, la localización de las tuberías del alcantarillado y temas similares, y quedé impresionado por la capacidad argumentativa de los líderes comunitarios.

#### **13.4. Las legalidades y las legitimidades antagonistas: el PP y la *Câmara de vereadores***

Como híbrido jurídico y político, el PP tiene un componente de «poder dual», más que constituir un poder dual. Por un lado, hay un poder dual complementario (aunque con frecuencia estén en conflicto) entre la *Prefeitura* y la ciudadanía organizada; a ese híbrido político lo denominó cogobierno. Por otro lado, existe un poder dual de oposición a esta forma de gobierno y al órgano legislativo municipal. Esto último es producto del hecho de que el cogobierno de la *Prefeitura* democráticamente elegida con la ciudadanía organizada deja por fuera otra institución democráticamente elegida, el cuerpo legislativo municipal (la *Câmara de vereadores*; CV), que es, de hecho, la institución a la que la Constitución confía la discusión y la aprobación del presupuesto.

Además de una forma de poder dual, también puede verse en esta situación una forma de pluralismo jurídico antagonista. Por un lado, tenemos la legalidad oficial; por el otro, la legalidad no oficial, la cual, al hacerse las cosas más complejas, se ha desarrollado con la participación activa de una de las instituciones oficiales del gobierno local, la *Prefeitura*. El enfrentamiento es político y, muchas veces se define como un enfrentamiento entre la democracia representativa y la democracia participativa. Con seguridad, ese enfrentamiento existe, pero es más complejo que el contraste expresado por esa dualidad. Por un lado, la *Prefeitura*, aunque se encuentra políticamente del lado de la democracia participativa, es una institución elegida mediante los mecanismos de la democracia representa-

---

13. El sistema que se adoptó no paga de hecho horas extras. En lugar de eso, el trabajo de los funcionarios en el PP les hace ganar puntos extra para promociones futuras.

tiva. Por el otro lado, el PP, aunque es una expresión de la democracia participativa, contiene dentro de sí mecanismos de la democracia representativa, como son los consejeros electos y los delegados. De hecho, en procesos políticos complejos, la democracia participativa siempre presupone la creación de casos de delegación y de representación. Por ello, las estructuras básicas del PP están incorporadas dentro de una estructura institucional de dos vías, con las instituciones de la democracia representativa en el nivel urbano (el alcalde y su ejecutivo) y con las instituciones representativas derivadas de la democracia participativa en el nivel comunitario. Esta articulación entre participación y representación en el nivel comunitario exige una cuidadosa reflexión que no puede realizarse aquí.

El contrato político existente entre el ejecutivo y las comunidades no se ha extendido hasta ahora para incorporar al legislativo. Por el contrario, la relación entre el PP y el legislativo ha sido una relación de conflicto constante (a veces llegando al enfrentamiento físico entre participantes en el proceso). Si de acuerdo con la Constitución le corresponde al legislativo aprobar el presupuesto municipal, el PP ha impedido en gran medida que pueda cumplir con esta función. Ciertamente, como hemos visto en el ciclo del PP, la propuesta de la ley presupuestal, después de que ha sido preparada en el CPP, se envía a la legislatura para su debate y aprobación. En teoría, el legislativo podría rechazar la propuesta, pero el hecho de que haya sido ya legitimada por la participación de los ciudadanos movilizados por el PP obliga a la legislatura a aprobar siempre el presupuesto que se les presenta. Por lo tanto, la aprobación termina siendo una formalidad.

Sin embargo, según algunos observadores, teniendo en cuenta la tradición de técnica presupuestal que se ha desarrollado en Brasil, el legislativo nunca ha deliberado realidad de una manera sustantiva sobre el presupuesto. El ejecutivo ha tenido siempre un amplio margen para la ejecución presupuestal, debido al hecho de que no se requiere especificar en el presupuesto cuáles son las obras concretas que deben realizarse. Pero el hecho es que, últimamente, ese sistema también creaba la oportunidad para el legislativo de influir en la ejecución del presupuesto recurriendo a los tradicionales métodos clientelistas y populistas. Los legisladores tienen sus bases electorales en diferentes zonas de la ciudad y los votos que obtienen en ellas se relacionan directamente con las obras públicas que consigan incluir en el presupuesto para su localidad. Ahora bien, fue precisamente ese sistema clientelista el que intentó terminar el PP, y de ahí proviene la mayor parte de la hostilidad con la cual observan el PP los legisladores no vinculados al PT. Mientras que la dualidad de poder entre el PP y el ejecutivo (sin perjuicio de los problemas y tensiones que hemos identificado aquí) ha estado dominada por una lógica de complementariedad y confederación, la dualidad de poder entre el PP y la CV ha estado dominada por una lógica de conflicto abierto o latente. Es simultáneamente una dualidad de poder y una dualidad de legalidad y legitimidad. Como un legislador me dijo durante una entrevista: «El PT ha cooptado y desmoralizado la movilización popular. El presupuesto participativo es una invención diabólica del PT para estar en el poder por siempre. Veamos, ¿cuántas personas participaron en el presupuesto participativo el último año? Poco más de 10.000. Bien, a mí me eligió un número

más grande. ¿Por qué soy yo menos representativo que los consejeros del CPP?». <sup>14</sup> Otro legislador, menos hostil al PP, me expresó en una entrevista: «Creo que el presupuesto participativo es una idea excelente, pero no veo, excepto por razones políticas convenientes al PT, por qué la *Câmara de vereadores* no está involucrada en él. No queremos absorber el presupuesto participativo. Nos gustaría participar en él. Por ejemplo, debería permitirse que un porcentaje del fondo de inversión fuera asignado por la *Câmara*». <sup>15</sup> Como lo expresó otro legislador: «El presupuesto llega a la *Câmara* en una horma. Nos encontramos atados. No es justo, porque después de todo nosotros somos los legisladores». <sup>16</sup>

Una de las fuentes de tensión entre la democracia participativa y la representativa ha sido el debate de los últimos años sobre la codificación legal oficial del PP, tensión que ilustra la interconexión entre la política y el derecho que es esencial para las iniciativas contrahegemónicas. Tal y como está hoy en día, el PP se apoya en un contrato político con el ejecutivo y está regulado sólo por sus normas internas oficiosas y por la ley orgánica de la *Prefeitura*. La pregunta fundamental es si para garantizar la existencia futura del PP se debería realizar su consolidación jurídica, es decir, su conversión en Derecho Municipal a través de un acto del cuerpo legislativo. Ello es concebible, puesto que teniendo en cuenta la popularidad del PP, la mayoría de los miembros de la CV estaría, en principio, a favor de la codificación, siempre y cuando, naturalmente, la CV retuviese algún tipo de control sobre el PP.

Hay diferentes posiciones respecto a ello, incluso en el interior del PT y del ejecutivo. Aunque algunos creen que el reconocimiento formal y legal del PP ayudaría a defender su existencia si en el futuro se eligiera un ejecutivo hostil a la participación ciudadana, otros argumentan que esa codificación sería sujetar la democracia participativa a la democracia representativa, eliminando la autonomía política del PP y sujetando su futuro a la manipulación legislativa en virtud de las mayorías que pudieran obtenerse en la CV. En una entrevista, uno de los legisladores del PT dijo: «Participo en las plenarios del presupuesto participativo e incluso tengo un voto como simple ciudadano que también es legislador. Los legisladores deberían integrarse en el presupuesto participativo y no buscar una participación y un proceso de decisión privilegiado y separado». <sup>17</sup> Otros líderes y legisladores del PT piensan que la tensión entre el PP y la CV no es «saludable» y puede ser peligrosa en el futuro. Según ellos, al PT no le conviene desmoralizar al cuerpo legislativo y contribuir a eliminar sus prerrogativas. Algunos de ellos hasta han presentado propuestas relativas a la legalización del PP. Uno de ellos manifestó en una entrevista: «Estoy a favor de un tipo de legalización que no solidifique el presupuesto participativo y que contribuya a consolidarlo como un componente oficial de nuestro sistema político, como una señal de nuestra especificidad». <sup>18</sup>

El tema de la codificación legal es una de las muchas dimensiones del conflicto entre el ejecutivo y la CV en la cual el PT no tiene la mayoría. Los consejeros del CPP comprenden bien esta situación, y las divisiones en el interior del CPP sobre este

---

14. Entrevista, Porto Alegre, 10 de abril de 1997.

15. Entrevista, Porto Alegre, 10 de abril de 1997.

16. Entrevista, Porto Alegre, 12 de abril de 1997.

17. Entrevista, Porto Alegre, 11 de abril de 1997.

18. Entrevista, Porto Alegre, 10 de abril de 1997.

tema reflejan rupturas más profundas con relación a la política de la ciudad y dentro del movimiento comunitario. A pesar de las restricciones políticas que recaen sobre las prerrogativas presupuestarias de la CV, esta última realiza muchas enmiendas cada año. Estas enmiendas se discuten en el CPP. En la reunión del 7 de agosto de 1997, el representante del GAPLAN leyó las enmiendas más importantes y comentó su impacto negativo, destacando que a través de ellas los legisladores estaban intentando limitar la autonomía del PP. Exhortó a los consejeros y delegados a que se movilizaran rápida y enérgicamente con el propósito de intentar derrotar estas enmiendas en la CV. Concluyó: «Quieren humillar al PP. Es la guerra y cuando uno está en guerra, no se para en medio de la batalla para prepararse y debatir». Algunos consejeros se molestaron al escuchar este comentario y pidieron más tiempo para analizar las enmiendas porque, después de todo, también le convenía al PP que se recortasen algunos de los gastos del ejecutivo. Uno de ellos dijo: «No estoy de acuerdo [con los representantes de GAPLAN]. Esto no es una guerra; estamos discutiendo y debatiendo democráticamente con la *Câmara de vereadores* [...] No estoy en desacuerdo con la propuesta de los coordinadores, pero la propuesta es también una forma de apropiarse de la cuestión. Si vamos a discutir cuál es la autonomía del CPP, entonces hay mucho más que discutir». Implícito en este comentario está también, naturalmente, el hecho de que la cuestión de la autonomía del CPP debe plantearse, no sólo frente a la CV, sino también frente al ejecutivo.

La cuestión de la codificación oficial del PP se ha debatido una y otra vez en el CPP. Algunos consejeros favorecen algún tipo de institucionalización jurídica. Otros se han opuesto a ella en nombre de la autonomía del PP, que sería una autonomía que debería expresarse bajo la forma del pluralismo jurídico. Según ellos, la codificación equivale a un tipo de fetichismo de la ley y, por lo tanto, a la alienación política, a no aceptar como totalmente legal la legalidad no oficial e informal que ha surgido desde abajo ni la lucha por la democracia participativa. En este debate, se menciona habitualmente el reconocimiento y los elogios internacionales que recibe el PP. Uno de los consejeros comenzó una reunión del CPP el 3 de marzo de 1997 diciendo: «La manera en la que el PP ha funcionado en estos últimos ocho años, sin ningún tipo de regulación oficial por el Gobierno, es lo que hace posible que continuemos adelante y seamos reconocidos internacionalmente».

La cuestión de la codificación continuará siendo probablemente una tensión no resuelta en el PP de Porto Alegre durante bastante tiempo. El PP, de hecho, ha desestabilizado las antiguas formas de hacer política en la ciudad y la CV se está intentando reconstruir como un espacio político en el interior de las nuevas condiciones políticas creadas por el PP. Esa reconstrucción puede sacar a la luz, sin embargo, algunas continuidades inesperadas con las «antiguas formas de hacer política».

### 13.5. Conclusión

Puesto que el PP es un proceso político y social muy dinámico, es muy difícil sacar conclusiones o realizar predicciones. Hasta ahora, el PP ha sido un medio notable para impulsar la participación ciudadana en las decisiones relativas a la justicia distributiva, la efectividad de las decisiones y el control público del ejecutivo y de los delegados elegidos por las comunidades para el CPP y el Foro de



Delegados. El éxito del PP se ha reconocido extensamente, no sólo en la ciudad de Porto Alegre y en Brasil, sino internacionalmente. Muchas ciudades en Brasil, en toda Latinoamérica y también en Europa han adoptado paulatinamente el sistema del PP en distintas formas.

En mi opinión, el futuro del PP depende, en gran medida, de cómo sus principios y prácticas de participación democrática se refuercen y extiendan a áreas o cuestiones que todavía no se han incluido en el PP. También depende de cómo se mejore y se consolide su autonomía, de manera que se haga irreversible la ruptura con la vieja política clientelista.

Una valoración del PP muestra que éstas son condiciones muy exigentes y que pueden presentar algunos dilemas. Por ejemplo, la consolidación del PP tiene sentido políticamente sólo si rompe con el viejo sistema clientelista y patrimonialista. Pero, ¿es esa consolidación posible sin alguna forma de continuidad con el viejo sistema? Como realidad política emergente, el PP tiende a tener un efecto desestabilizador, no sólo en términos políticos, sino también en términos culturales e ideológicos. Sin embargo, una idea desestabilizadora que tiene éxito y se convierte en una práctica sostenible, se encuentra siempre en peligro de perder su potencial desestabilizador a medida que su éxito aumenta. La rutina de la movilización lleva a la rutina en la movilización. La participación sigue siendo alta, pero los ciudadanos comunes están siendo gradualmente reemplazados por ciudadanos especializados en la participación. El dilema se presenta aquí por el hecho de que, aunque la radicalización del experimento es la única arma contra la rutina, existe también un límite indeterminado, más allá del cual la radicalización compromete irreversiblemente el éxito del experimento. No hay manera de escapar a este dilema. Y aun así, la tensión que crea puede ser en sí sostenible (contribuyendo así al éxito continuo, aunque sea problemático, del experimento), siempre y cuando los participantes realicen una subversión reflexiva ellos mismos, es decir, vivan una radicalización constante de la conciencia política acerca de los límites de la radicalización en la práctica política.

El PP es hoy parte de la globalización contrahegemónica, no sólo porque se esté replicando en otras ciudades de todo el mundo, sino también porque su aspiración emancipatoria de obtener la justicia social a través de una estrategia política que se basa en concepciones innovadoras de la democracia y de la legalidad, por un lado, y en nuevas relaciones entre los partidos políticos y los movimientos sociales, por otro, ha convertido al PP en una de las directrices más creíbles capaces de movilizar a incontables movimientos sociales y ONG progresistas de todo el mundo en sus luchas contra la exclusión, la desposesión y la discriminación producida o intensificada por la globalización neoliberal. Para la política de lo local, el PP es hoy una parte fundamental de la nueva democracia redistributiva. Su lógica política es la creación de esferas públicas, no estatales, en las cuales el Estado es el principal órgano de articulación y coordinación. La creación de estas esferas públicas es, en las condiciones actuales, la única alternativa democrática a la proliferación de las esferas privadas fascistas sancionadas por el Estado (véase Santos 2002). El PP representa el ejemplo supremo en lo relativo a las nuevas constelaciones de las luchas democráticas que permiten deliberaciones más democráticas y más profundas sobre aspectos más importantes y más diferenciados de la vida social. El PP abre el camino a formas de democracia de alta intensidad que surgen de diferentes maneras en diferentes partes

del mundo como una respuesta creativa y progresista a las transformaciones que está sufriendo el Estado en las últimas dos o tres décadas. Esta legalidad y política cosmopolitas subalternas no consisten sólo en tomarse el Estado seriamente, sino también en convertirlo en lo que yo he llamado el movimiento social más novedoso (Santos 2002: capítulo nueve).

Como ilustra el PP, el Estado como movimiento social más novedoso lleva consigo una transformación importante del derecho estatal como lo conocemos. El derecho cosmopolita es aquí el componente jurídico de las luchas por la participación y la experimentación democráticas dentro de las políticas y las legislaciones estatales. Implica tanto un derecho oficial del Estado como un derecho no estatal (o casi no estatal), no oficial, desplegado a través de formas complementarias o contradictorias de pluralismo jurídico e interlegalidad jurídica.

## Referencias bibliográficas

- ABERS, Rebecca (1998), «From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil». *Politics & Society* 26: 511-537.
- (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner.
- AVRITZER, Leonardo (2002), «Modelos de deliberação democrática: Uma análise do orçamento participativo no Brasil». En *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, editado por Boaventura de Sousa Santos. Río de Janeiro: Record.
- BAIERLE, Sérgio (1998), «Experiência do orçamento participativo: um oásis no deserto neoliberal?» ([www.portoweb.com.br](http://www.portoweb.com.br)).
- (2001), «OP ao Termidor?» Ensayo presentado em el seminario *O orçamento participativo visto pelos seus investigadores*, Porto Alegre, 31 de mayo a 2 de junio.
- BECKER, A.J. (ed.) (2000), *A cidade reinventa a democracia: as contribuições do seminário internacional sobre democracia participativa*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- CARVALHO, Maria do Carmo y Débora FELGUEIRAS (2000), *Orçamento participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André*. São Paulo: Pêlis.
- , ALBUQUERQUE, Ana Cláudia C. TEIXEIRA, Luciana ANTONINI e Inês MAGALHÃES (2002), *Orçamento Participativo nos Municípios Paulistas: Gestão 1997-2000*. São Paulo: Polis.
- ECHAVARRÍA, Corina (1999), *Democratización del espacio público municipal mediante la implementación de instituciones de gestión participativa: estudio comparado de los casos de la municipalidad de la ciudad de Córdoba (Argentina) y la Prefectura de Porto Alegre (Brasil)*. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Kerala.
- GENRO, Tarso y Ubiratán SOUZA (1997), *O orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- LARANGEIRA, Sonia (1996), «Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre (1989-1995)». Ensayo presentado en el 48.º *Encontro Anual da Sociedade Brasileira para o progresso da Ciência*, São Paulo, julio.
- MOURA, Maria Suzana (1997), *Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências á renovação na questão local*. Salvador. Tesis doctoral, Universidade Federal da Bahia.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1998), «Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy». *Politics & Society* 26: 461-510.
- (2002), *Toward a New Legal Common Sense*. Londres: Butterworths.
- (ed.) (Próxima aparición), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*. Londres: Verso.
- VILLAS-BOÁS, Renata (ed.) (1999), *Balanço das experiências de orçamento participativo nos governos locais*. São Paulo: Instituto Pêlis.