

ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA INTERAMERICANA  
COLEGIO DE LAS AMÉRICAS  
RED INTERAMERICANA DE FORMACIÓN EN GOBIERNO ELECTRÓNICO



**Participación Ciudadana y Medios Digitales:  
experiencia de inmersión crítica  
en la participación ciudadana del siglo XXI**

**MÓDULO III**

Relatos de participación:  
la odisea de los Presupuestos Participativos en Brasil

**Autor del curso:** Pedro Prieto Martín (*Asociación Ciudades Kyosei*)

Materiales didácticos basados en la monografía:

PRIETO-MARTÍN, P. (2010) *Las Alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*, Asociación Ciudades Kyosei,  
[<http://www.ckyosei.org/docs/LasAlasDeLeo.pdf>]





## Guía de lectura del módulo III

En este tercer módulo aplicaremos todo lo aprendido hasta ahora al análisis de una experiencia concreta de participación ciudadana: los Presupuestos Participativos (conocidos en Brasil como OP, pero que nosotros referiremos como PP) de las grandes ciudades brasileñas. Los objetivos didácticos de este módulo –que el estudiante debería considerar especialmente– son los siguientes:

- a) Caracterizar brevemente las experiencias de PP brasileñas, poniendo énfasis en las experiencias de las ciudades de Porto Alegre y Fortaleza.
- b) Analizar las características del marco socio-político del ámbito municipal brasileño, especialmente sus aspectos más turbios. Entender este contexto resulta fundamental para poder comprender las dinámicas y el funcionamiento institucional de los presupuestos participativos.
- c) Relato de los antecedentes históricos que llevaron a la singular victoria de la candidata del PT en la alcaldía de Fortaleza, que después implantó el PP.
- d) Presentación de la estructura y características básicas del PP de Fortaleza.
- e) Exponer los aspectos participativos y deliberativos del PP de Fortaleza.
- f) Exponer los aspectos manipulativos del PP de Fortaleza, presentando ejemplos de los distintos tipos de “deslices” que se cometieron durante su primer año de realización.
- g) Esbozar una interpretación instrumental e institucional del PP de Fortaleza, que pueda dar cuenta de su ambivalencia deliberativa y manipulativa. El PP es así caracterizado como un mecanismo que impulsa el ejecutivo municipal para logra afianzar la gobernabilidad de la ciudad y así posibilitar la realización de su programa político.
- h) Analizar, desde la perspectiva proporcionada por dicha interpretación instrumental, los últimos desarrollos acontecidos en Porto Alegre en relación a su experiencia de PP.
- i) Hacer un balance de los PP y de la participación ciudadana en general a partir de todo lo considerado hasta ahora, revisitando Fortaleza y reflexionando sobre el futuro de la participación ciudadana.

El módulo se estructura de la siguiente manera:

### **MATERIALES DIDÁCTICOS:**

1. Historia de dos ciudades
  - 1.1 La forja de un PP: poder y política en el reino de los ismos
  - 1.2 Una campaña especial
  - 1.3 Estructura básica del PP de Fortaleza
2. El presupuesto deliberativo
3. El presupuesto manipulativo
  - 3.1 Miscelánea de dificultades y deslices del naciente PP
    - 3.1.1 Ejemplos de dificultades provenientes del entorno que impidieron un desarrollo ideal del PP
    - 3.1.2 Ejemplos de deslices conceptuales
    - 3.1.3 Ejemplos de deslices en el diseño
    - 3.1.4 Ejemplos de deslices en la ejecución
4. El presupuesto instrumental
5. El presupuesto ceniciente
6. Un balance provisional sobre la fortaleza participativa

### **ACTIVIDAD:**

Análisis crítico de la “Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la gestión pública” y reflexión sobre su aplicación en el país de procedencia (*Actividad Grupal*)

## MÓDULO III.

## Relatos de participación: la odisea de los PP en Brasil

En el próximo módulo analizaremos en detalle la que hemos denominado “participación ciudadana del siglo XXI” y estudiaremos cómo los desarrollos socio-tecnológicos de las últimas décadas —especialmente los relacionados con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)— están cambiando el panorama que describimos en los apartados previos, facilitando por un lado la resolución de algunos de sus problemas, al mismo tiempo que, por el otro lado, plantean también nuevos dilemas. Conviene, no obstante, que antes de abordar el análisis del “futuro inminente” de la participación ciudadana, hagamos todavía una última reflexión sobre su presente y su pasado más inmediato, y así fijemos con nitidez, visualizándolo en un caso concreto, todo lo que hasta ahora se ha expuesto sobre la participación ciudadana del siglo XX.

Para ello, vamos a revisitar las experiencias de los “Presupuestos Participativos” en aquel que fue su formato originario: el de las grandes capitales brasileñas como Porto Alegre, São Paulo o Fortaleza, donde son conocidos como “Orçamento Participativo” o, más abreviadamente, OP. Nosotros nos referiremos a ellos como PP en este texto. En el apartado 2 del módulo segundo ya señalamos que los PP se han establecido como uno de los más evolucionados paradigmas participativos: a lo largo de sus ya más de dos décadas de existencia no sólo han alcanzado unos niveles muy elevados de refinamiento metodológico y de madurez en su diseño institucional (Francés García *et al.* 2008; Wampler 2007), sino que han demostrado ser un instrumento eficaz para mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales más excluidos, así como para promover la mejora de los servicios administrativos y la maduración democrática de la ciudadanía y de la propia administración. Es por ello que los PP han servido de inspiradores de buena parte de la “innovación” participativa que se ha producido en los últimos decenios en el ámbito local, hasta el punto de que entre los promulgadores del PP se encuentren instituciones provenientes de todo lo largo del espectro político: desde la izquierda tradicional y la denominada “nueva izquierda” que impulsó su creación en Porto Alegre, pasando por instituciones financieras internacionales con un marcado carácter liberal —como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo— e incluso muchos gobiernos locales y nacionales de carácter centrista o conservador (Goldfrank 2006).

---

***Los PP se han establecido como uno de los más evolucionados paradigmas participativos: a lo largo de sus ya más de dos décadas de existencia no sólo han alcanzado unos niveles muy elevados de refinamiento metodológico y de madurez en su diseño institucional sino que han demostrado ser un instrumento eficaz para mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales más excluidos, así como para promover la mejora de los servicios administrativos y la maduración democrática de la ciudadanía y de la propia administración***

---

Al permitir que los ciudadanos determinen, deliberando junto a sus autoridades, las prioridades y proyectos fundamentales de algo tan sensible y trascendente como el presupuesto anual del municipio, los PP parecen haber ascendido más escalones que ninguna otra práctica participativa en la “Escalera de Arnstein”, hacia el verdadero empoderamiento de los ciudadanos. ¿Será realmente así? En los próximos apartados buscaremos proporcionar al lector los elementos de juicio suficientes como para que se vea incapaz de responder taxativamente esta pregunta; o más bien, para que pase a responderla con un enigmático: “sí, y no”.

Y es que, como veremos, los PP nos brindan, al mismo tiempo, un ejemplo magnífico tanto de lo mejor como de lo peor de cuanto hasta ahora hemos referido en relación a la participación ciudadana. Analizando los claros y los oscuros de algunas experiencias concretas de PP podremos tomar consciencia de la naturaleza paradójica, orgánica y “dialéctica” que caracteriza a la participación, incluso en sus experimentos más exitosos y avanzados. La participación ciudadana surge y se desarrolla en medio de la tensión entre lo que “querría o debería ser” y lo que “se hace de ella”; entre ambos extremos, la participación deviene en un proceso vivaz que, a través de la progresiva resolución de sus propias contradicciones, se recrea a sí misma y se desarrolla en el tiempo. En cierto modo, y por expresarlo pictóricamente, la participación ciudadana sería como un barco que fue botado a la mar con errores de materiales, de diseño y de fabricación, con el resultado de que constantemente se le abren vías de agua en algunas

de sus estancias vitales. Un barco que, no obstante, navega camino del horizonte mientras se repara a sí mismo y, en el proceso, hace avanzar consigo a nuestras sociedades y sistemas políticos. El barco “Participación” no es, así, muy distinto de ese otro bajel, aún más grande que él, que allá en el siglo XVIII inició su renqueante andadura y que desde entonces también hace aguas y se parchea a sí mismo a la que navega, cuyo nombre es “Democracia Moderna”. Ambos buques parecen haberse propuesto perseguir, allá en el horizonte, un exótico destino que Platón y Aristóteles olvidaron describir en sus tratados sobre el buen gobierno; un destino que otros sabios tentativamente situaron allá por Bética, por Ítaca o por Jamaica (Fénelon 1699; Llach 1975; Ortiz 2001), pero que nosotros denominaremos “Demoneirocracia” (*δημονειροκρατία*): el “gobierno de los sueños del pueblo”.

## 1. HISTORIA DE DOS CIUDADES

“Era el mejor de los tiempos, era el peor de los tiempos, era la edad de la sabiduría, era la edad de la necesidad, era la época de la creencia y la de la incredulidad, la era de la Luz y las Tinieblas, era la primavera de la esperanza, era el invierno de la desesperación, todo poseíamos y nada poseíamos, caminábamos todos directamente hacia el Paraíso, al tiempo que nos apresurábamos todos en la dirección contraria— era, en resumen, un periodo como el actual”  
(Charles Dickens, Historia de dos ciudades, 1859)

Nuestro análisis del PP de las capitales brasileñas se basará en el estudio de los casos de las ciudades de Porto Alegre y de Fortaleza. Dos experiencias que tienen un carácter complementario y que, consideradas conjuntamente, logran dar buena cuenta del proceso de innovación participativa municipal acontecido en Brasil desde la caída del régimen militar en 1985 (Cornwall *et al.* 2008; Romano *et al.* 2007b).

Con sus ya más de veinte años de andadura, el PP de Porto Alegre es sin duda la experiencia participativa sobre la que más se ha escrito y discutido a nivel mundial. Fue creado en el año 1989, cuando el Partido de los Trabajadores (PT) se hizo con el gobierno de la ciudad. El PT es un partido de ideología socialista y democrática, perteneciente a la corriente de la “nueva izquierda”, que fue fundado en 1980 —cuando el régimen militar permitió la creación de nuevos partidos— por un grupo de intelectuales de izquierda y de representantes de los movimientos sociales, sindicales y de corrientes católicas vinculadas a la Teología de la Liberación. Nació con la vocación de convertirse en el partido de las masas, en el frente político de los movimientos populares, y para ello se dotó de una estructura organizacional abierta y participativa.

Por medio del PP, el PT de Porto Alegre buscó precisamente reunir a la ciudadanía y los movimientos sociales con el poder ejecutivo municipal —que en Brasil se denomina *Prefeitura*— para determinar conjuntamente las prioridades

***Con sus ya más de veinte años de andadura, el PP de Porto Alegre es sin duda la experiencia participativa sobre la que más se ha escrito y discutido a nivel mundial. [...] Por medio del PP, el PT de Porto Alegre buscó precisamente reunir a la ciudadanía y los movimientos sociales con el poder ejecutivo municipal para determinar conjuntamente las prioridades de inversión y elaborar el presupuesto del año siguiente***

de inversión y elaborar el presupuesto del año siguiente. Para ello, establecieron una metodología deliberativa que se estructuraba en torno a los siguientes principios: participación directa, auto-reglamentación, justicia social, transparencia del proceso del presupuesto y fiscalización popular de su ejecución (Baierle 2008). El PP tuvo un gran éxito y se constituyó en el pilar fundamental de la “gestión participativa” del PT, siendo directamente responsable de que esta formación política mantuviese el control de la alcaldía durante los cinco periodos legislativos comprendidos entre 1989 y 2004. Tras su selección en el año 1996 como una de las “Mejores prácticas de gestión pública” por el programa de Gestión Urbana de la ONU y la inmediata recomendación de

su uso en la declaración final de la “Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales”, la atención internacional sobre el PP porto-alegreño fue creciendo hasta “alcanzar un nivel casi extático, siendo Porto Alegre virtualmente santificada como la capital de las políticas progresistas” (Abers 2006), o incluso la “capital mundial de la Democracia Participativa” (Blas *et al.* 2006). Debido a esta creciente fama, Porto Alegre fue elegida como sede del primer Foro Social Mundial en 2001, evento que nuevamente albergaría en sus segunda, tercera y quinta ediciones. Desgraciadamente, uno de los efectos del desmedido éxito del PP de Porto Alegre fue que muchos de sus aspectos más problemáticos apenas fueron abordados —ni, en definitiva, entendidos— en los cientos de textos y artículos que analizaron la experiencia, que en su mayor parte fueron dedicados a describir sus virtudes y los factores que permitieron su surgimiento y extensión, antes que a cuestionarla (Montecinos 2009). Resulta difícil, de hecho, encontrar fuentes que incluyan consideraciones críticas sobre el PP (Abers 2002; Baierle 2003; de Sousa Santos 1998, 2005; Dias 2002; Navarro 2003; Porras 2004; Wampler 2004b, 2008) hasta casi el momento en que, alrededor del año 2001, el PP de Porto Alegre inicia su decadencia, aquejado, entre otras dolencias, de la creciente burocratización y estancamiento de sus procedimientos y normas, su incapacidad para seguir impulsando el

desarrollo de la ciudad, así como por la emergencia en su seno de luchas de poder entre las distintas facciones del PT (Abers 2006; Baierle 2008). Así, a lo largo de la década de los 90, a medida que iba aumentando su poder político, el PT fue alejándose progresivamente de los movimientos y organizaciones populares que sustentaron su nacimiento, acomodándose más y más en esa normalidad institucional de la política brasileña que inicialmente combatió. El PT corroboraba así, tanto en relación a Porto Alegre como en relación al propio Brasil –cuyo gobierno conquistó en el año 2002–, la famosa “ley de hierro de la oligarquía” que Michels enunció en 1911, según la cual los partidos políticos, y en general cualquier tipo de organización, inevitablemente desarrollan con el tiempo tendencias oligárquicas, independientemente de lo participativos y democráticos que inicialmente fueran (Michels 1915).

No es nuestra intención reiterar aquí cuanto ya se ha escrito y analizado sobre el PP porto-alegreense, describiéndolo en detalle. Remitimos al lector interesado a las fuentes arriba mencionadas, que dan buena cuenta de las circunstancias concretas que posibilitaron el surgimiento del PP, las características y motivaciones de sus impulsores, los detalles institucionales y procedimentales de su funcionamiento, así como de su desarrollo a lo largo del tiempo y de cuáles fueron las tensiones creativas y destructivas que acompañaron tal evolución. En nuestro caso, nos interesa más bien hacer énfasis en lo que apenas ha sido analizado hasta ahora, y explicar cómo las semillas que provocaron la decadencia y virtual desaparición del PP fueron sembradas ya en sus primeros años de andamio. Para ello, recurriremos fundamentalmente al análisis del PP de Fortaleza, cuyo primer año de desarrollo tuvimos la fortuna de acompañar e investigar directamente. Nuestro trabajo de campo incluyó la realización de docenas de entrevistas en profundidad con cargos técnicos y políticos del gobierno municipal, representantes electos de la Cámara Legislativa de Fortaleza, así como con miembros de ONGs, asociaciones vecinales, sindicatos y movimientos sociales en general. Participamos en numerosos actos, reuniones y asambleas vinculadas con el proceso del PP y acompañamos durante meses los trabajos de la “*Coordenadoria do Orçamento Participativo*”, el órgano responsable de todos los aspectos técnicos y operativos vinculados al PP. Finalmente, nuestro proceso investigativo incluyó el análisis extensivo de multitud de documentación producida por el gobierno municipal, la Cámara Municipal, ONGs, asociaciones de vecinos y medios de comunicación.

Consideramos que nuestro análisis del PP de Fortaleza podría arrojar algo de luz para la comprensión del PP de Porto Alegre, como consecuencia de las numerosas semejanzas existentes entre las dos capitales y entre sus experiencias de PP. Y es que no sólo ambas ciudades comparten el mismo marco legal y socio-político brasileño, sino que las circunstancias de introducción de sus PP fueron muy similares, siendo en ambos casos un nuevo gobierno del PT el que abordó el desafío de implementar una “gestión participativa” en un momento de gran descrédito de las clases políticas locales. Fortaleza, con sus casi dos millones y medio de habitantes, es la quinta ciudad más populosa del Brasil, y se encuentra situada en la árida y paupérrima región del *Sertão nordestino*; Porto Alegre, por su parte, es capital del estado de *Rio Grande do Sul*, en el mucho más próspero sur de Brasil, y apenas tiene una población de un millón cuatrocientos mil habitantes. Los desafíos socio-económicos y medio-ambientales existentes en Fortaleza son, por ello, bastante más graves que los que en 1989 afrontaba Porto Alegre, pero coinciden en su naturaleza: como en tantas otras ciudades brasileñas, provienen de la extrema desigualdad en la distribución de la infraestructura y los servicios urbanos, que tradicionalmente se concentran en las vecindades de clase media –que presentan calles pavimentadas, agua canalizada, alcantarillado, escuelas, salud y transporte público– mientras que las vecindades pobres, donde la inmensa mayoría de la población vive, apenas disfrutan de tales recursos básicos (Abers 2006). Desigualdad social, exclusión, racismo, bajos niveles educativos, delincuencia, violencia... son otros tantos de los dramas del contexto urbano brasileño que se agravan mutuamente.

Para que podamos comprender los entresijos del PP de Fortaleza –y de los PP brasileños en general– es preciso que examinemos primero las causas generales de tales problemas urbanos, así como que nos familiaricemos con la idiosincrasia de la cultura política de Brasil y con el marco legal y organizativo de su ámbito municipal. Para ello, repasaremos en los próximos apartados la historia reciente de Fortaleza, así como la estructura general de su PP.

### 1.1 LA FORJA DE UN PP: PODER Y POLÍTICA EN EL REINO DE LOS ISMOS

"Es tan orgánica la relación entre el dinero y la política, que intentar cambiarla sería como pedir a un cirujano que se hiciera a sí mismo una operación a corazón abierto"  
(Newsweek, 13.12.1971)

El PP de Fortaleza se inició en el año 2005, precisamente en el momento en el que el PP de Porto Alegre entraba

---

***No es nuestra intención reiterar aquí cuanto ya se ha escrito y analizado sobre el PP porto-alegreense, describiéndolo en detalle [...] nos interesa más bien hacer énfasis en lo que apenas ha sido analizado hasta ahora, y explicar cómo las semillas que provocaron la decadencia y virtual desaparición del PP fueron sembradas ya en sus primeros años de andamio***

---

definitivamente “en coma” tras la pérdida de su *prefeitura* por parte del PT –aunque el nuevo alcalde había declarado en campaña que respetaría el PP, e incluso que trabajaría por mejorarlo, lo cierto es que pasó inmediatamente a sabotear su funcionamiento por medio de la sistemática desatención y desacato hacia sus órganos, procedimientos y normas (Baierle 2008; CIDADE 2006)–. El PP fortalecense es así uno de los más recientes herederos del PP de Porto Alegre, y se nutre de toda la experiencia acumulada desde 1989, en Porto Alegre y en el resto de capitales y ciudades brasileñas que en algún momento implementaron un PP. Algo que sin embargo apenas se conoce es que la experiencia de Fortaleza, además de sucesora de la de Porto Alegre, fue también su progenitora.

El Estado de Ceará, conocido con el sobrenombre de “*Terra da Luz*” por haber sido el primer estado brasileño en abolir la esclavitud, es al mismo tiempo una tierra de extremas sequías, de miseria y de desigualdad y una tierra de fe, de idealismo y de revoluciones. En su capital, Fortaleza –cuya región metropolitana alberga actualmente casi el 40% de la población del estado– los movimientos sociales y sindicalistas han tenido tradicionalmente mucho arraigo. Así, por ejemplo, en 1947, tras la dictadura de Vargas, en Fortaleza fue elegida una mayoría de *vereadores* –los legisladores municipales– del Partido Comunista, apenas unos meses antes de que el partido fuese ilegalizado nuevamente. Es también significativo el hecho de que la idea de crear el Partido de los Trabajadores fuese por primera vez lanzada por Lula, a finales del año 1978, en un viaje que hizo a Ceará, invitado por el Sindicato de Periodistas Profesionales de Ceará. No debe por ello sorprendernos que en las primeras elecciones tras el fin de la dictadura militar, las municipales de 1985, en Fortaleza se eligiese como alcaldesa a *Maria Luíza Fontenele*, la primera mujer *prefeita* de una capital brasileña, y también el único de los candidatos del PT que logró hacerse con la alcaldía de una capital. Fortaleza fue así la primera gran ciudad donde el PT tuvo la oportunidad de intentar poner en práctica sus nuevas ideas para la implementación de una “gestión participativa de las ciudades”. Y fue un auténtico desastre.

La situación financiera que se encontró la nueva *prefeita* cuando asumió el cargo era pésima, con una deuda acumulada enorme y graves retrasos en el pago de las nóminas de los empleados municipales. La coyuntura económica brasileña tampoco era buena: en aquellos años, y como resultado de la llamada “Crisis del Petróleo”, se vivía un periodo de recesión económica e inestabilidad monetaria, agravados por una incipiente hiperinflación. Pero lo más grave resultó ser el que, al no estar aún vigente el modelo fiscal descentralizado que se introduciría con la Constitución de 1988, los municipios brasileños dependían totalmente de las transferencias realizadas desde el gobierno federal o estatal para la realización de sus proyectos. Tanto la presidencia de Brasil, ocupada por Sarney, como el gobierno del Estado de Ceará activamente bloquearon la administración de Maria Luíza, denegando la liberación de los fondos que ésta solicitó. A ello ha de agregarse la postura hostil hacia ejecutivo que la *Câmara Legislativa Municipal* mantuvo y la resistencia que ejercieron los medios de comunicación y los poderes económicos locales. La gobernabilidad de la ciudad quedó así totalmente arruinada y Fortaleza se sumergió en un caos administrativo que no cesó hasta que en 1989 un nuevo *prefeito* –“casualmente” del mismo partido que el gobernador estatal– asumió el cargo y los fondos previamente solicitados para los proyectos capitalinos fueron rápidamente liberados.

La traumática experiencia vivida en aquel desastroso primer gobierno municipal del PT sin duda fue muy tenida en cuenta por la nueva administración del PT de Porto Alegre cuando introdujeron el PP como un mecanismo que,

---

***La traumática experiencia vivida en aquel desastroso primer gobierno municipal del PT sin duda fue muy tenida en cuenta por la nueva administración del PT de Porto Alegre cuando introdujeron el PP como un mecanismo que, entre otras cosas, ayudase a evitar que se llegara a una situación de bloqueo como la que se padeció en Fortaleza***

---

entre otras cosas, ayudase a evitar que se llegara a una situación de bloqueo como la que se padeció en Fortaleza. La naciente administración portoalegrense se vio muy favorecida, cierto es, por los cuantiosos recursos que el nuevo modelo fiscal federal puso a su disposición, así como por el creciente prestigio y legitimación que el PP le proporcionó; su éxito como gobierno, no obstante, vino también determinado por muchos otros elementos más tradicionales de su gestión, entre los que hay que destacar las profundas reformas administrativa y financiera que abordaron. En torno a todos sus logros, el PT consiguió construir una coalición política alternativa –de la que formaban parte no sólo los militantes del PT, clases populares y movimientos

sociales, sino también sectores significativos de la clase media, importantes sectores empresariales y un suficiente número de *vereadores*– que se articulaba fundamentalmente en torno al PP y que apoyó una gestión competente, democrática, no corrupta y socialmente justa de la ciudad (Abers 2000), lo que posibilitó la permanencia del PT en el gobierno y el desarrollo sostenido de sus políticas durante quince años.

La debacle de la primera “gestión participativa” del PT en Fortaleza parece que tuvo, precisamente, el efecto contrario, alejando al PT y otros partidos progresistas del poder: durante los quince años que siguieron a la gestión

de Maria Luíza los gobiernos de la capital y del estado se mantuvieron en manos de partidos conservadores vinculados con sectores de la oligarquía cearense, en los que fueron conocidos como los “Gobiernos de las Mudanzas”. La acción gubernamental se guió en aquellos años según una lógica de “grandes obras” y de reformas estructurales en la ciudad: se abrieron gran número de avenidas, parques, viaductos y vías rápidas, y se amplió su aeropuerto. Se favoreció el desarrollo de la industria en el estado –gracias a la concesión de beneficios fiscales y a la abundancia de mano de obra barata– al tiempo que un poderoso sector inmobiliario cubría de torres y hoteles la vera de las playas y las partes más céntricas de la ciudad. Fortaleza vino así a establecerse como uno de los más importantes destinos turísticos del nordeste de Brasil, favorecida también por su relativa cercanía geográfica con Europa.

No obstante, tal modelo de desarrollo vino a reforzar los patrones de extrema desigualdad urbana que mencionamos anteriormente. Mientras que el desarrollo y la infraestructura se concentraban en las partes más nobles de la ciudad, en toda la periferia se acentuaba la ausencia efectiva de servicios públicos y del propio estado, situación que se agravaba por el brutal y desordenado crecimiento de la capital nordestina. En aquel período, Fortaleza recibió cada año unos 40.000 nuevos habitantes que, huyendo de la carestía y el hambre del campo cearense, buscaban trabajo y fortuna en la capital. Entre 1980 y 2003 el número de *favelas* –barriadas marginales– aumentó de 147 a 722, pasando a estar presentes en cada uno de los 114 barrios de la ciudad y a albergar al 60% de sus habitantes, emplazándose casi un centenar de ellas en las llamadas “áreas de riesgo” –zonas especialmente peligrosas en las márgenes de los ríos o sobre las dunas, que no son aptas para la habitación humana por sufrir estacionalmente inundaciones u otros desastres–. Este desenfrenado crecimiento de la ciudad planteó a sus administradores un serio desafío que las sucesivas *prefeituras* no supieron ni asumir ni enfrentar eficazmente. A nadie sorprenderá pues que la confluencia de tanta pobreza y exclusión con el creciente turismo pronto convirtieran a Fortaleza en una de las capitales brasileñas del turismo sexual infantil, elevándose al mismo tiempo descontroladamente sus niveles de criminalidad.

A la llegada del PT al poder el “panorama humano” fortalecense era así, en muchos aspectos, desolador. Pero no menos importante para nosotros es la comprensión del “panorama político” de la ciudad, cuya evolución durante los sucesivos gobiernos conservadores fue convirtiendo a Fortaleza en un caso extremo e ilustrativo de las más problemáticas tradiciones políticas brasileñas; tradiciones que es preciso que entendamos para poder indagar sobre el funcionamiento y sentido íntimo de los PP brasileños.

Desde hace mucho tiempo, en las ciudades brasileñas impera una cultura política viciada y corrupta, que hace que sus instituciones democráticas permanezcan dominadas por élites populistas acostumbradas a beneficiarse personalmente del uso de los recursos municipales (Abers 2002). Este modelo institucional hunde sus raíces en los mismos tiempos de la colonia –en los que el poder económico, político y militar aparecían unidos– pero se ha visto finalmente consagrado gracias al “diseño institucional democrático” que se introdujo al final de la dictadura militar. Un diseño que buscaba dividir a la oposición por medio de unas reglas electorales permisivas que favorecieran una baja institucionalización de los partidos políticos, su des-ideologización y una altísima fragmentación partidaria (Goldfrank 2006); se pasó así del “fuerte bipartidismo” impuesto durante la dictadura a un “multipartidismo extremo” y pernicioso (Mainwaring 1999). Este modelo sería refrendado en la nueva constitución democrática de 1988 –como era de esperar, ya que como vimos en el módulo 1 en estos casos los “actores políticos destacados”, que son quienes toman las decisiones, buscan generalmente reforzar aquellos mecanismos que les otorgaron en primer lugar su preponderancia–. Se estableció así un sistema democrático que en sus distintos niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– se caracteriza por una marcada separación entre los poderes ejecutivo y legislativo, por unas listas partidarias abiertas que pueden presentarse coligadas en las disputas electorales y por la facilidad para el cambio de afiliación por parte de los políticos durante el ejercicio de su mandato popular. Los presupuestos públicos en Brasil tienen además un carácter “autorizativo”; esto es, son aprobados por el legislativo pero su ejecución es posteriormente controlada por el ejecutivo, que va liberando –o no– las diversas partidas según su conveniencia, y de acuerdo a los compromisos y alianzas que haya establecido. En conjunto, esto provoca un sistema político con una afiliación partidaria muy coyuntural, no siendo raro que en el nivel municipal los *vereadores* se elijan presentándose en alguno de los llamados “partidos de alquiler”, y que una vez elegidos cambien de partido cuantas veces haga falta durante la legislatura, para así obtener el máximo beneficio personal y/o político; algo que tradicionalmente se logra integrándose en alguno de los partidos que forman la “base de apoyo” del gobierno, desde donde será más fácil negociar con el ejecutivo la asignación y liberación de fondos que interesen al *vereador*.

***Desde hace mucho tiempo, en las ciudades brasileñas impera una cultura política viciada y corrupta, que hace que sus instituciones democráticas permanezcan dominadas por élites populistas acostumbradas a beneficiarse personalmente del uso de los recursos municipales***

Es lo que la ciencia política en Brasil denomina como **Fisiologismo**: aquel sistema político en el que el apoyo de los partidos y los parlamentarios al gobierno se realiza no tanto en base a la coherencia entre su ideología y las acciones propuestas por éste, sino de acuerdo a un sistema de intercambio de favores u otros beneficios políticos o individuales. En su versión popular este fenómeno es conocido como la **Lei de Gérson**, en recuerdo de un anuncio

***La Lei de Gérson [...] señala cómo a los brasileños –y especialmente a sus políticos– les gusta siempre “sacar provecho de todo”, en el sentido negativo de aprovechar todas las situaciones en beneficio propio, sin prestar atención a cuestiones éticas o morales***

de cigarrillos protagonizado por aquel gran futbolista en 1976, durante la dictadura. Esta ley, que es considerada como uno de los elementos que contribuyó a definir la identidad nacional brasileña en aquella época, señala cómo el brasileño –y muy especialmente, sus políticos– tiende a querer “sacar provecho de todo”, en el sentido de aprovechar las situaciones en su propio beneficio sin prestar atención a cuestiones éticas o morales (Bruno 2009; Matos 1999).

La idiosincrasia de la política municipal brasileña es así un fenómeno complejo, que resulta difícil de entender para quienes no han tenido contacto directo con él. Son muchas las categorías académicas terminadas en “-ismo”, como la de fisiologismo, que se hacen necesarias para describirla. Repasemos brevemente las más importantes, refiriéndolas al caso de Fortaleza para hacerlas más comprensibles:

- **Cientelismo**, sistema político basado en el intercambio de favores entre los cargos electos y sus partidarios. Depende en gran medida del control de los recursos públicos y de la habilidad de distribuir selectivamente los fondos a aquellos que movilizan apoyos políticos y son capaces de conseguir votos. Estos “movilizadores” son conocidos generalmente como “cabos electorales”, y en el caso de políticos o partidos importantes pueden formar redes complejas, con altos niveles de jerarquización interna. En el ámbito municipal el clientelismo político se instrumentaliza fundamentalmente mediante la asignación de puestos de trabajo a los cabos electorales y a los partidarios del político. Ha de tenerse en cuenta que, entre puestos de confianza y trabajo subcontratado, en una ciudad como Fortaleza hay casi 25.000 personas trabajando directamente para la administración. Pues bien, cada puesto tiene su “clientela”: el director de una escuela, los médicos o promotores de salud de un hospital... todos, pueden ejercer una cierta influencia para movilizar lealtades y ganar votos. No es extraño, por ejemplo, que para ser atendido rápidamente por un médico en un hospital, se haga necesario entregar la tarjeta de un *vereador*. Los cabos electorales de un político, por su parte, suelen ocupar puestos ficticios: figuran como empleados de alguna instancia municipal, pero en realidad trabajan a tiempo completo para su “patrón”, en muchos casos administrando redes, asociaciones y organizaciones que otorgan favores y bienes –comida, materiales de construcción, visitas médicas o incluso pequeños apartamentos, en el caso de Fortaleza– a cambio de lealtad política y votos. Se extiende así entre los moradores de los barrios la comprensión de que las inversiones y los servicios públicos recibidos no son algo que se les entrega en cuanto que ciudadanos con derecho a ellos, sino que son concedidos gracias a la intercesión del *vereador* de turno –cuyo nombre figurará en la placa conmemorativa que tradicionalmente acompaña a cualquier proyecto desarrollado por la municipalidad– al que por tanto deberán apoyar y mostrar gratitud. No debe interpretarse el clientelismo como un mero sistema utilitarista de intercambio de favores, pues en él entran en juego relaciones y emociones muy complejas: el político y cabos electorales sienten que, a través de su trabajo, están “cuidando” de los suyos, así como los “clientes” sienten verdadero agradecimiento por aquellos que se “preocupan” por ellos en los momentos de dificultad (Auyero 2002).
- **Paternalismo**, sistema de relaciones sociales, en el que una persona ejerce autoridad sobre otra combinando decisiones arbitrarias e inapelables con elementos sentimentales y concesiones graciosas, actuando en cierto modo como un padre de familia actuaría con sus hijos. El paternalismo proporciona una justificativa muy importante para las relaciones políticas clientelistas, y en muchos casos puede percibirse también en la actitud de las administraciones hacia la ciudadanía en la prestación de los servicios públicos.
- **Patrimonialismo**, implica que los recursos y prerrogativas públicos son utilizados por los cargos electos y administrativos como si fuesen parte de su propio patrimonio. Se confunden así el interés público y los intereses personales, lo que por lo general supone una subordinación del interés público ante el interés personal. En el año 1997 los 114 barrios de Fortaleza fueron agrupados en seis *Secretarías Ejecutivas Regionales (SER)* en un intento de descentralizar la gestión de la *Prefeitura*, haciendo responsables a las SER de la ejecución de las políticas públicas en cada área. En poco tiempo las SER empezaron a funcionar como “pequeñas *prefeituras*” y los Secretarios Regionales, sus responsables, pasaron a actuar como *Prefeitinhos* (“*alcalditos*”), respondiendo en lo imprescindible ante el *Prefeito* pero actuando en lo posible como si fueran los “dueños” de la región y de cuantos nombramientos se dieran en ellas. En función de su fortaleza política, y del apoyo que pueden prestar al gobierno, los grupos políticos y los *Vereadores* reciben a su vez el control de determinados “feudos”: un barrio, un hospital, alguna empresa pública, etc. Puesto que resulta muy caro llegar

a ser *vereador* si se utilizan estrategias clientelistas para ganar el apoyo electoral, es comprensible que una vez en el cargo se busque, cuanto menos, “recuperar la inversión”. Otro ejemplo de patrimonialismo y de falta de respeto a lo público puede encontrarse en los procesos de transición entre administraciones; no es raro que al tomar posesión de la *Prefeitura* los nuevos gobernantes se encuentren con un panorama desolador: deudas descontroladas, inexistencia de suministros, sustracción de ordenadores y otros equipamientos, archivos y discos duros de los que se han eliminado las informaciones y herramientas requeridas para la gestión, etc.

- **Nepotismo**, que implica que en muchos de los nombramientos que los políticos y administradores realizan se busca beneficiar no sólo a sus partidarios y cabos electorales sino también a familiares y allegados. La tendencia a contratar al personal no en función de su capacitación técnica, sino en base a criterios familiares, emocionales o políticos –cantidad de votos que el profesional podría conseguir– repercute muy negativamente en la prestación de los servicios públicos.
- **Corporativismo**, acción de tipo político, económico, sindical, etc. en la que prevalece la defensa de los intereses o privilegios de un sector organizado de la sociedad en detrimento del interés público.
- **Burocratismo**, que contribuye también a la ineficiencia administrativa y de los servicios públicos, al imponer deliberada y arbitrariamente a la población exigencias administrativas excesivas. El burocratismo puede también observarse en el propio funcionamiento de las instituciones políticas y legislativas, como pone de manifiesto el proceso de presentación de una ley que pretendía limitar la instalación de antenas para teléfonos móviles en Fortaleza: 1. Un *vereador* plantea el proyecto de ley; 2. Es aprobado por la Cámara Legislativa municipal; 3. La ley es vetada por el ejecutivo; 4. La Cámara Legislativa impone un contra-veto, por medio de dos votaciones en las que suma los votos de dos tercios de los *vereadores*; 5. El *prefeito* opta por no sancionar la ley; 6. Es el presidente de la Cámara Legislativa quien la promulga; 7. La ley no es respetada por el ejecutivo municipal; 8. Se presenta una demanda judicial contra la *Prefeitura*; 9. El *Prefeito* presenta una “contra-ley” que revoca la anterior; 10. La *Câmara Legislativa* introduce enmiendas que recuperan parte del contenido de la ley original; 11. Veto del *Prefeito* a las enmiendas; 12. Nuevo contra-veto de la Cámara Legislativa; 13. La ley es publicada sin las enmiendas; 14. Nueva denuncia ante la justicia; 15. Republicación de la ley; 16. No cumplimiento de la ley; 17. Nueva denuncia ante la justicia; 18. ...y etcétera etcétera.
- **Oscurantismo** en relación al funcionamiento de las instancias administrativas. Existe una enorme falta de transparencia, con una “máquina pública” que en muchos casos está organizada para que no se tenga acceso a las informaciones relevantes y que sea imposible fiscalizar y acompañar la acción del gobierno. Tanto es así que en Brasil para referirse a las informaciones administrativas y presupuestarias frecuentemente se usa la expresión “caja negra”, por resultar estas informaciones tan herméticas e impenetrables como las cajas negras de los aviones.

Podría continuarse con esta enumeración con términos como *autoritarismo* o *coronelismo* –que adquieren especial significación y presencia en la región nordeste de Brasil– pero creemos que las categorías que hemos descrito transmiten ya una impresión precisa de los serios problemas que aquejan al aparato administrativo municipal brasileño. La mayoría de la ciudadanía ve pisoteados sus derechos más básicos, de alimentación, de vivienda, de educación... pero pasan a aceptarlo como algo natural. ¿No es eso lo mismo que vivieron sus padres y sus abuelos? ¿No es así que les ocurre también a todos sus vecinos y conocidos? Desconocedor de sus derechos, desprovisto del sentimiento de ciudadanía, carente de educación, civicamente desactivado, el pueblo prefiere ver la telenovela de la cadena Globo antes que preocuparse por cambiar su situación o la de su comunidad. Hay una absoluta falta de confianza ante los poderes públicos, pero no existe la capacidad ni la voluntad para atajar esa desbocada corrupción y cooptación que invade todos los ámbitos: sistemas de salud, transporte, empresas de construcción, medios de comunicación local, asociaciones de vecinos, sindicatos...

---

***Desconocedor de sus derechos,  
desprovisto del sentimiento de  
ciudadanía, carente de educación,  
civicamente desactivado, el pueblo  
prefiere ver la telenovela de la  
cadena Globo antes que  
preocuparse por cambiar su  
situación o la de su comunidad***

---

## 1.2 UNA CAMPAÑA ESPECIAL

"Nuestra gran misión es seducir al pueblo para que cuide de sí mismo [...] mostrarle que él puede ser protagonista de su propia historia"  
(Mônica Barroso y Auto Filho, ciudadanos de Fortaleza, 2005)

Esa era, a grandes rasgos, la situación que se vivía en Fortaleza durante el año 2004. Tras casi quince años de hegemonía conservadora en el gobierno de la ciudad –la llamada “*Era Juraci*”– la situación política se hizo más y más insostenible; en aquel año fueron destapados diversos escándalos de corrupción, entre los que destacó por su valor simbólico el desvío de fondos destinados a la alimentación de los niños en las escuelas. El descrédito de la

clase política y el hartazgo ante la corrupción se acrecentaron. De manera similar a como ocurriera en Porto Alegre dieciséis años antes, las elecciones municipales llegaron en un momento de indignación en que los fortalecenses demandaban cambios y votaron por el cambio.

En la Cámara Legislativa, apenas un 40% de los *vereadores* consiguió reelegirse. La mitad de la nueva cámara fue ocupada, de hecho, por neófitos que ejercían su primer mandato; muchos de ellos provenían de los movimientos vecinales y disponían por tanto de mayor sensibilidad para las reivindicaciones populares. El voto de castigo tuvo mucha fuerza en estas elecciones, como evidencia el hecho de que la artista de *striptease* Deborah Soft, con su eslogan “¡vote con placer!”, obtuviese el octavo mejor resultado.

---

**Luizianne Lins, que a 10 semanas de las elecciones apenas puntuaba un 3% en intención de voto, consiguió pasar a la segunda vuelta, donde venció con rotundidad. Y ello a pesar de que la dirección estatal y la dirección federal de su propio partido, incluyendo al carismático presidente Lula, hicieron campaña en su contra**

---

Y en la elección para *prefeito* ocurrió algo aún más sorprendente. *Luizianne Lins*, la candidata del *Partido de los Trabajadores*, que a 10 semanas de las elecciones apenas puntuaba un 3% en intención de voto, consiguió pasar a la segunda vuelta, donde venció con rotundidad. Su gesta adquiere especial mérito cuando se considera que la dirección estatal y la dirección federal de su propio partido, incluyendo al carismático presidente Lula, hicieron campaña en su contra, apoyando a otro de los candidatos. ¿Cómo es que pudo *Luizianne* vencer?

Desde el año 2000 venía afianzándose en Fortaleza el *Movimiento de los Consejos Populares (MCP)*, que trataba de recuperar los niveles de movilización que sindicatos y colectivos sociales habían registrado durante los años 70 y 80 y que habían ido perdiéndose a lo largo de los 90, a medida que el PT se amoldaba a los usos políticos brasileños y ganaba poder. Representantes de los movimientos vecinales y sindicales, junto con intelectuales de izquierda, ecologistas, feministas, etc. buscaban sentar las bases para una gestión democrática y participativa de la ciudad a través de la conformación de los llamados Consejos Populares, y demandaban expresamente la implantación del PP en Fortaleza. Estas “asambleas populares”, promovidas por los propios moradores de los barrios, debían permitir a la ciudadanía organizarse en torno al reconocimiento de sus propios problemas y a la búsqueda y demanda de soluciones.

Con motivo de las elecciones del 2004, los militantes del PT de Fortaleza decidieron, tras una gran disputa interna, que el PT presentase su propio candidato a *prefeito* en vez de adherirse a la candidatura del *Partido Comunista do Brasil (PCdB)*, que era la que el PT había apoyado sin éxito en las dos últimas elecciones. La candidatura recayó así sobre *Luizianne Lins*, oriunda del movimiento estudiantil, *vereadora* en dos ocasiones y que en aquellos momentos fungía como diputada en el Parlamento de Ceará. *Luizianne* tenía una sólida trayectoria de trabajo y compromiso en el ámbito de los derechos humanos, la ciudadanía, la juventud y las cuestiones de género.

El mensaje principal de su campaña fue que si se elegía *prefeita* el pueblo de Fortaleza tendría la oportunidad de participar realmente en el gobierno de la ciudad. Por ello es que la propia campaña se basó en la participación popular: apoyándose en el MCP se realizaron multitud de asambleas en los barrios, donde se discutía y elaboraba junto con los asistentes el programa de gobierno. La intención era doble: ganar adhesiones y votos sin duda, pero también reforzar con dichas asambleas el proceso de auto-organización de los moradores de los barrios, de manera que pudiese mantenerse su movilización fuese cual fuese el resultado de las elecciones. MCP y PT fueron así de la mano durante toda la campaña, reforzándose el uno al otro. Cuando *Luizianne* venció, se decidió establecer para el MCP los principios de independencia en relación al gobierno y de autonomía en relación al partido. Juntos pero no revueltos. Con lealtad sí, pero no sometidos a una fidelidad subordinadora. El MCP se valdría de toda vía y mecanismo participativo –como el PP– que la nueva *prefeitura* estableciese, buscando reforzarlos y contribuyendo a su correcto funcionamiento; pero al mismo tiempo el MCP también presentaría sus reivindicaciones a la Cámara Municipal y trabajaría directamente con ella cuanto fuese conveniente.

Para los movimientos sociales se inició así la “*Legislatura del mutirão*”. *Mutirão* es una palabra proveniente del *Tupi* –lengua hablada en el Amazonas– que en Brasil se refiere a la “movilización colectiva, basada en la ayuda mutua prestada gratuitamente, para alcanzar un fin colectivo”. Esta expresión proviene de las tradiciones comunales de los pueblos amerindios, y su uso es similar al de la palabra quechua *minka* –utilizada en el mundo andino– o la maya *paq’uch*. Se aplicaba originariamente a trabajos realizados por las comunidades para levantar edificios públicos, construir carreteras y canales, la ayuda en el cultivo de las tierras de incapacitados, ancianos y huérfanos, etc.

Pues bien, esta fue la actitud con la que muchísimas personas provenientes de los movimientos sociales, así como muchos profesionales que trabajaban en ONGs y en empresas privadas, se acercaron a la nueva administración. Asumiendo un significativo coste personal, dejando a un lado empleos y compromisos, acudieron a la *prefeitura*

para trabajar sin descanso, mal pagados y en condiciones precarias... para contribuir así a que la gestión del PT fuese esta vez exitosa y lograrse marcar una diferencia. Intentando, según nos expresó una de nuestras informantes, *“ser la semilla del cambio a lo que siempre debió ser”*.

El desafío fue tremendo. Cuando Luizianne asumió el cargo, la ciudad se había convertido en un gran basurero gracias a que los servicios de limpieza llevaban semanas sin ser pagados ni funcionar. Como ocurriera 16 años antes en Porto Alegre (Utzig 2000), la nueva administración –que no poseía ningún tipo de experiencia administrativa previa– hubo de afrontar una situación financiera caótica, así como una difícil relación con la Cámara Legislativa, donde el PT apenas consiguió ocupar tres de los cuarenta y un escaños de *vereador*. En su primer día de trabajo se encontraron con unas dependencias literalmente saqueadas, de las que muchos de los materiales e informaciones requeridos para la gestión habían sido sustraídos o destruidos. El nuevo equipo de gobierno hubo asimismo de “ganarse” a unos trabajadores municipales sumamente desconfiados, desmotivados y poco formados, acostumbrados a ser testigos de innumerables desmanes y corruptelas sobre las que debían callar. La administración municipal, por último, presentaba una configuración muy ineficiente, totalmente compartimentada, con cada departamento y cada órgano funcionando de manera autónoma e independiente, ya que tradicionalmente cada partido o corriente de los partidos estaba al cargo de una parte de la *prefeitura*.

No obstante, Luizianne fue capaz de obtener el apoyo de una mayoría significativa de la Cámara Legislativa, al tiempo que se mostraba muy firme en las inevitables negociaciones iniciales para el reparto de puestos y cargos; las Secretarías Ejecutivas Regionales fueron, efectivamente, asignadas a personas vinculadas con los distintos partidos políticos que pasaron a apoyar a la *Prefeita*, pero se puso especial esfuerzo en reducir su poder y albedrío, de forma que la gestión de las regionales se mantuviese alineada y coordinada con el programa general de gobierno; y si bien continuó habiendo “recomendaciones” por parte de los actores políticos y más de un “hijo de” y “amante de” obtuvo su puesto en la nueva administración, se exigió al menos que los candidatos recomendados satisficieran los requisitos formativos y técnicos del cargo en cuestión. Poco a poco fue aceitándose la “máquina administrativa” y purgándose las piezas defectuosas o corruptas que en un primer momento hubieron de mantenerse en su puesto para que la administración continuase funcionando. Se inició una ambiciosa reforma administrativa que promovía la profesionalización del funcionariado, su revalorización y su formación. Y se buscó potenciar los mecanismos participativos, que debían constituirse en la médula espinal de la “gestión participativa” de Luizianne, el eje coordinador que alinee las acciones de los distintos departamentos y secretarías municipales, pautando al mismo tiempo las relaciones del ejecutivo con la Cámara Legislativa. Para ello, se creó una *Coordenadoria do OP* dentro de la Secretaría de Planificación, que en ese primer año tuvo el encargo de poner en marcha, sin demora, los procesos de elaboración participativa del Plano Plurianual –vigente durante los cuatro años de mandato– y del Presupuesto Municipal del año siguiente.

### 1.3 ESTRUCTURA BÁSICA DEL PP DE FORTALEZA

"Nada hay en la composición química de una uña del pie que prediga la existencia de un ser humano"  
(Buckminster Fuller, Manual de uso de la nave espacial Tierra, 1963)

El formato del PP de Fortaleza, en aquel primer año, no difiere en mucho del aplicado en otras capitales brasileñas, que ya describimos someramente en los apartados previos. El PP fortalecense se inspiró especialmente en el PP de *São Paulo* –que había sido realizado por miembros de la tendencia del PT a la que pertenecía la *Prefeita*– y destacó, ante todo, por el esfuerzo que se hizo en dar entrada en el proceso a segmentos sociales vulnerables y tradicionalmente excluidos, como mujeres, juventud, ancianos, negros, GLBT (*Gays, lesbianas, bisexuales y transexuales*), portadores de deficiencias, etc.

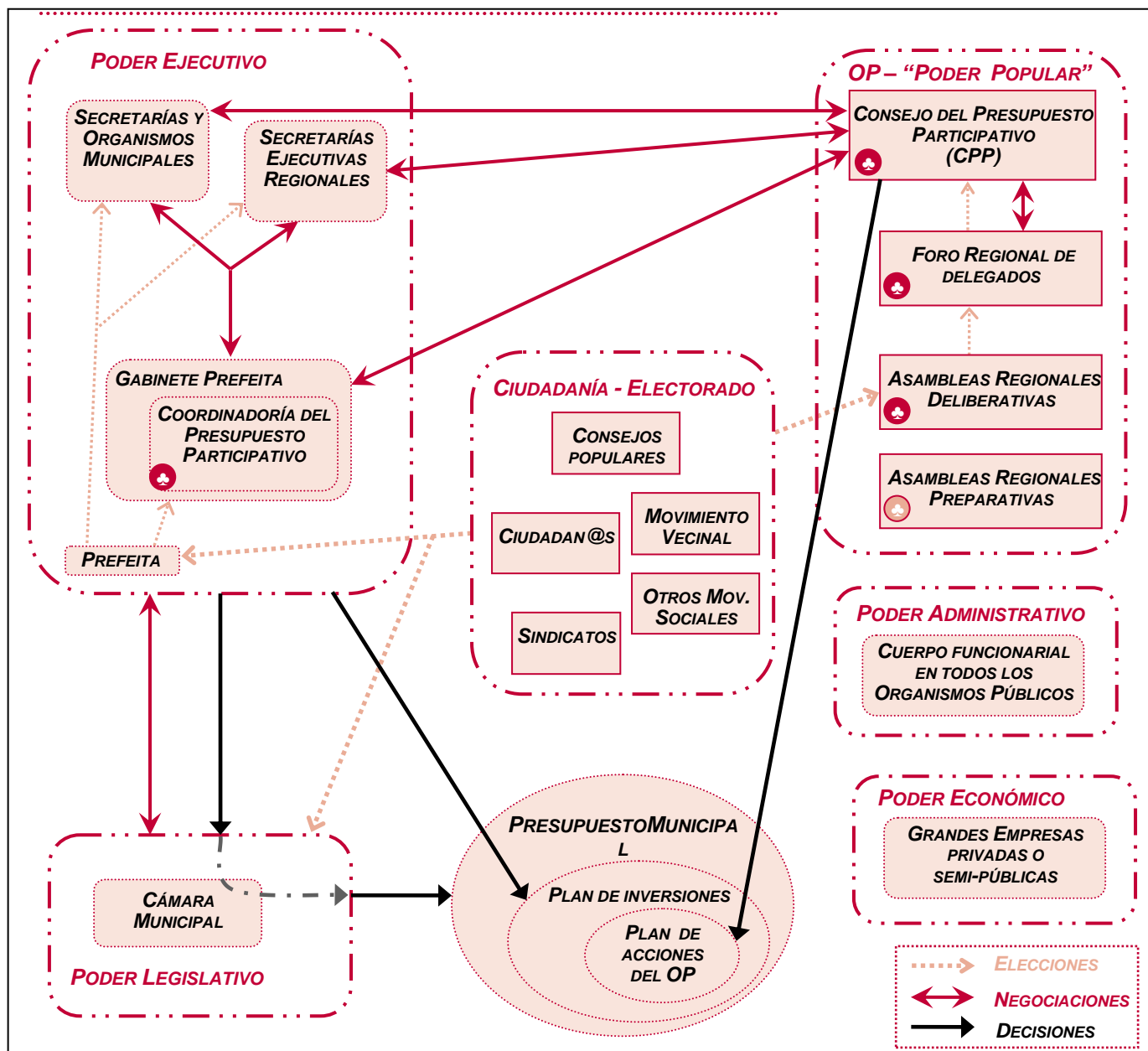
La *prefeitura* manifestó en múltiples ocasiones su deseo de que el PP fuese uno de los ejes estructuradores de su gestión y que sirviera para profundizar la democracia participativa, innovar en el modo de elaboración de las políticas públicas y transformar la cultura política de la ciudad. Para ello, los cuatro principios que guiaron la realización del PP de Porto Alegre –*Participación directa, Auto-reglamentación, Justicia social y Transparencia y fiscalización ciudadana*– se complementaron con los siguientes: *Deliberación popular* –entendida como “capacidad efectiva de decisión”, de toma de decisiones vinculantes, que la *prefeitura* está dispuesta a compartir con los ciudadanos–; *Territorialidad y cercanía*; *Ciudadanía activa*; *Universalidad, autonomía y voluntariedad de la participación*; *Consideración especial a segmentos sociales vulnerables*; *Formación ciudadana*; y *Co-gestión de las políticas públicas*.

---

***La prefeitura manifestó en múltiples ocasiones su deseo de que el PP fuese uno de los ejes estructuradores de su gestión y que sirviera para profundizar la democracia participativa, innovar en el modo de elaboración de las políticas públicas y transformar la cultura política de la ciudad***

---

FIGURA NÚM. 1. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA



Fuente: elaboración propia, inspirada en Abers (2006).

La figura 4 muestra esquemáticamente la estructura y las dinámicas de negociación y toma de decisiones asociadas con el proceso de PP. No es nuestra intención explicar en detalle el funcionamiento formal del PP y sus instancias, sino apenas identificar a sus actores principales y presentar aquellos aspectos básicos suyos que nos permitan interpretarlo. Así, debemos en primer lugar señalar cómo el PP conjuga elementos representativos con elementos deliberativos: a través de las *Asambleas preparatorias* y las *Asambleas Deliberativas* los Ciudadanos, que previamente se habrán organizado a través de las *Asociaciones de Moradores*, *Consejos Populares* y *Movimientos Sociales* en los que participan, pueden presentar sus demandas y elegir a sus *Delegados Regionales*. Éstos a su vez elegirán a los *Consejeros del PP*, que serán los encargados de negociar con las *Secretarías Temáticas* y con las *Secretarías Ejecutivas Regionales* la inclusión de las demandas ciudadanas en el "*Plan de Acciones del PP*", tomando en consideración tanto las limitaciones de tipo legal o técnico y las restricciones presupuestarias como el propio programa de gobierno del *Ejecutivo*. Dicho plan de acciones forma parte del "*Plan de Inversiones*" de la *prefeitura*, que se establece como resultado de las negociaciones internas mantenidas entre las *Secretarías Temáticas* y *Ejecutivas* y el *Gabinete de la Prefeita*. El plan de inversiones será así la base para la elaboración del "*Presupuesto Municipal*", un documento de carácter legal y sumamente complejo, que es elaborado por el *Gabinete de la Prefeita* y que contiene todos los gastos autorizados para el siguiente año. Este documento deberá necesariamente ser aprobado por los miembros de la *Cámara Legislativa Municipal*, que en su proceso de aprobación pueden plantear enmiendas y añadidos al presupuesto.

Éste es el momento crítico en el que, tradicionalmente, los *vereadores* plantean al ejecutivo sus exigencias y demandas, condicionando su apoyo para la aprobación del presupuesto a la inclusión de éstas. Puesto que el presupuesto municipal contiene más proyectos y partidas de los que realmente podrán ejecutarse, a lo largo del año siguiente el gobierno podrá valerse de la “liberación selectiva” de dichos fondos como parte de sus negociaciones con los *vereadores*, de acuerdo con la lógica *fisiologista* de la política brasileña. Por su parte, los *vereadores* que incurren en prácticas clientelistas gestionarán los proyectos que ellos encaminaron para sustentar sus redes de “simpatizantes” y así favorecer su propia reelección.

En el contexto de un proceso de PP que compromete gran parte de los recursos disponibles para la realización de las inversiones consensuadas junto con los ciudadanos, una modificación sustancial del presupuesto por parte de los legisladores podría repercutir muy negativamente sobre la capacidad del ejecutivo para llevarlas a cabo. No debemos olvidar, además, que uno de los objetivos declarados de los PP consiste precisamente en romper con las dinámicas clientelistas, promoviendo en su lugar una gestión eficiente y transparente de los recursos públicos. Por todo ello, una de las estampas más emblemáticas de los PP brasileños acontece precisamente en el momento de la entrega de la Ley Presupuestaria a la Cámara Municipal para su aprobación: los *Consejeros* y los *Delegados del PP*, acompañados de un sinnúmero de miembros de los colectivos que participaron en el PP, atiborran literalmente las instalaciones de la Cámara Legislativa –en muchos casos, con el apoyo logístico de la *Coodinadoría del PP*– para ejercer presión sobre los *vereadores*, demandándoles la aprobación sin cambios del *Presupuesto Municipal* y, por tanto, del *Plan de Acciones* que ellos y ellas contribuyeron a confeccionar por medio del PP.

## 2. EL PRESUPUESTO DELIBERATIVO

"Yo, nosotros"  
(Muhammad Ali / Gary Belkin, 1963)

*Es el 30 de septiembre de 2005. En las desvencijadas instalaciones de la Facultad de Humanidades de la Universidade Federal de Ceará, se celebra la octava sesión del Consejo del Presupuesto Participativo de Fortaleza. Por tercera tarde consecutiva los Consejeros se reúnen con los representantes de las Secretarías de la Prefeitura para discutir los planes de inversión de las secretarías y defender las demandas que los ciudadanos plantearon en las Asambleas Regionales. Aunque éste es el primer año de la gestión de Luizianne y por tanto ha estado plagado de dificultades, la Secretaría de Planificación ha hecho un ímprobo esfuerzo para organizar no sólo un proceso de elaboración participativa del Plan Plurianual de inversiones –que guiará la actuación de la Prefeitura durante los cuatro años de su mandato– sino que también se atrevió a lanzar el PP. Ello ha obligado a que el PP deba organizarse con unas considerables limitaciones materiales, organizativas y temporales, que se han compensado a base de esfuerzo e ilusión de todos los implicados. Es por estas limitaciones, en cualquier caso, que los Consejeros se han dividido estos días en Comisiones Temáticas, para así poder desarrollar al mismo tiempo varios encuentros y cumplir con el objetivo de presentar el presupuesto en la Cámara Legislativa en los plazos legales previstos.*

*Son unas 30 personas las que ocupan el aula. Del lado de la pizarra se encuentra el Secretario de Educación, acompañado de un par de técnicos de su secretaría que han acudido para apoyarle. Junto a ellos se encuentra Neira, máxima responsable de la organización del PP, que facilitará la sesión para que puedan cumplirse sus objetivos: que el Secretario y los Consejeros del PP revisen conjuntamente todas las demandas relacionadas con el área de educación que fueron planteadas en las asambleas del PP, y que se pongan de acuerdo respecto a cuáles de ellas se incluirán en el presupuesto del año próximo y cuáles no. Durante los últimos meses Neira ha trabajado a destajo, junto con el resto del equipo de coordinación del PP, precisamente para hacer posibles estas reuniones entre las Secretarías y los consejeros, que constituyen al fin el corazón de todo el proceso del PP. Cuando concluyan las reuniones y se aprueben en plenaria sus resultados, habrá de prepararse la entrega del presupuesto a los vereadores y... rápidamente empezar a trabajar en el PP del año siguiente, que ahora ya sí se podrá desarrollar sin apresuramientos y cubriendo el ciclo completo de sus actividades, desde la revisión del reglamento interno del PP a la organización de las tareas de fiscalización popular de los proyectos incluidos en el PP.*

*El secretario y la coordinadora se conocen bien. No en vano han pasado los últimos diez años trabajando, desde sendas ONGs, en el mismo ámbito: la defensa de los derechos humanos, y más específicamente el derecho a la educación de los niños y adolescentes. Cuando Luizianne se hizo con la alcaldía de Fortaleza dejaron sus puestos para intentar contribuir, ahora desde la administración, a que las cosas cambien. Enfrente de ellos se encuentran los Consejeros del PP. Muchos de ellos de condición económica tan humilde que si no les fuera reembolsado el importe de los billetes de autobús, tal vez no podrían acudir a las reuniones desde los barrios periféricos donde residen. Humildes, sí, pero a la vez ricos en dignidad, y en muchos casos protagonistas de una biografía colmada de episodios de superación y de lucha contra la exclusión y la injusticia, tanto en lo personal como en lo colectivo.*

Lo que están viviendo en ese aula es algo muy especial; hace tan solo unos meses habría sido impensable que los secretarios municipales se reuniesen con cualquiera de ellos. Y mucho menos para discutir, para deliberar, sobre las demandas y necesidades existentes en sus barrios. Un secretario ha sido siempre alguien muy importante, con quien resulta difícil encontrarse si no media la recomendación previa de algún vereador. En cambio, aquí están todos ahora. El proceso del PP se inició, sin duda, con mucho escepticismo por parte de los representantes de los barrios, y está todavía por verse qué saldrá de todo ello. Pero a lo largo de las reuniones que se han mantenido en las últimas semanas ha ido afianzándose un sentimiento creciente de confianza entre el equipo de coordinación del PP y los consejeros. Ha habido discusiones, sí, y gritos, y malentendidos y desencuentros; pero también mucha escucha y diálogo, y por medio del respeto se han alcanzado muchos acuerdos satisfactorios.

FIGURA NÚM. 2. IMÁGENES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA



Fuente: elaboración propia

Se inicia la sesión con un recordatorio de la metodología que se seguirá para la discusión. El Secretario realiza entonces una breve presentación de los programas y planes de su secretaría, explicando las limitaciones presupuestarias que tienen para el próximo año, que se traducen en que, por ejemplo, el número de escuelas que se podrá construir es limitado. Se pasa entonces a revisar una por una las demandas que salieron de las asambleas ciudadanas, y para cada una de ellas se expone el parecer de la secretaría: si es posible considerarla o si hay alguna razón que impida hacerlo. A medida que va avanzando la reunión, la emoción en la sala va incrementándose; dos o tres de las comunidades que hacía años luchaban por conseguir una escuela para sus niños han recibido un “sí” y apenas pueden contener su entusiasmo.

Llega entonces el momento en que una de las consejeras debe defender la demanda de su comunidad por recibir una escuela. El problema es que el número máximo de escuelas ya ha sido asignado, y que para que su comunidad reciba su escuela habría que retirar la de algún otro barrio. La consejera percibe la necesidad extrema del resto de comunidades a las que se había asignado escuelas, pero al mismo tiempo siente que debe defender el reclamo de su comunidad, pues es por ello que la nombraron consejera. Quiere hablar, pero no puede; no consigue, no es capaz de pedir que se quite alguna de las escuelas ya concedidas, aunque sea para llevarla a su barrio; se traba, se atraganta... y finalmente rompe a llorar.

Pronto, otro de los consejeros cerca de ella, embargado de emoción y empatía, no puede contener las lágrimas. Y

*le siguen uno de los representantes de la secretaría de educación y la propia coordinadora del PP. Hay tanta sensibilidad en el aire, tanta alegría y desazón al mismo tiempo, que pronto casi toda la sala, secretario incluido, tienen los ojos húmedos, y ríen y lloran a un tiempo...*

Aquella reunión del PP de Fortaleza tiene un carácter simbólico enorme, pues evidencia cómo por medio de la deliberación es posible conjurar el entendimiento de las necesidades ajenas, así como la solidaridad hacia ellas. Personas predispuestas a pensar desde las necesidades de sus propios barrios son así capaces de empatizar con los problemas de los demás, y en el proceso asumen también que los recursos disponibles son limitados y que la responsabilidad en la búsqueda de soluciones debe ser compartida entre autoridades y ciudadanos. Es así que, como muchos autores han analizado, puede atribuirse a los procesos deliberativos de los PP un gran efecto pedagógico, de aprendizaje ciudadano y de incremento del capital social (Abers 2006). Y esto es algo que ocurre no sólo del lado de los consejeros: los propios secretarios y técnicos de la *prefeitura*, a través de su participación en el PP, pasaron a tener una visión más holística y completa de la ciudad, y tomaron si cabe una mayor consciencia de la necesidad de trabajar junto a la ciudadanía y de promover una mejor articulación de las distintas áreas de la administración en torno al PP.

Diversos analistas de los PP brasileños han demostrado cómo éstos pueden, en ocasiones, tener efectos muy positivos sobre la calidad y profundidad de la democracia municipal, destacando especialmente su capacidad para cambiar las prioridades de inversión a favor de los barrios y sectores más desfavorecidos (Marquetti 2003), mejorar y extender la prestación de los servicios municipales (de Sousa Santos 2005), democratizar las organizaciones civiles existentes e incentivar la creación de nuevas asociaciones ciudadanas incluso en aquellas regiones donde previamente apenas existían (Abers 2000; Baiocchi 2001), incrementar la transparencia y la rendición de cuentas (Wampler 2004a), reducir el clientelismo y promover la modernización administrativa (Abers 2000), así como aumentar la representación democrática de los excluidos (Nylen 2003) y contribuir al desarrollo de una nueva mentalidad que lleva a las personas a concebirse a sí mismas como ciudadanos activos que son acreedores de una serie de derechos sociales y no como los pasivos beneficiarios de los favores de políticos paternalistas (Legard 2007). Nuestra investigación viene así a constatar la existencia de un efecto adicional que, pese a no haber sido hasta ahora destacado por los académicos, a nuestro entender reviste una importancia capital: *los PP pueden lograr que administración y ciudadanía lloren juntas, solidaria y fraternalmente.*

***Nuestra investigación viene así a constatar la existencia de un efecto adicional que, pese a no haber sido hasta ahora destacado por los académicos, a nuestro entender reviste una importancia capital: los PP pueden lograr que administración y ciudadanía lloren juntas, solidaria y fraternalmente***

### 3. EL PRESUPUESTO MANIPULATIVO

“Todo lo humano si no avanza retrocede”  
(Edward Gibbon, Historia de la decadencia y caída del Imperio Romano, 1776)

Todo lo que hasta ahora hemos expuesto podría hacer pensar al lector que los PP fueran una especie de “*Santo Grial de la Participación*”: un artificio milagroso capaz de curar y resolver todos los problemas y contradicciones de la participación ciudadana. Esta es la impresión que, de hecho, transmiten la mayoría de los estudios publicados sobre los PP de Porto Alegre y otras ciudades brasileñas; aunque estos trabajos suelen mencionar, e incluso analizar someramente, algunas de las tensiones y problemas que subyacen al funcionamiento de los PP, en la mayoría de los casos consiguen que parezcan pequeños desafíos al lado de los muchos aspectos positivos que se detallan. Y no lo son.

Una investigación de *ActionAid Brasil* cuyos resultados fueron recientemente publicados, reunió a académicos, técnicos, ciudadanos, ONGs y movimientos sociales con el objetivo de analizar desde una perspectiva crítica los significados y las prácticas de la participación en el contexto brasileño (Cornwall *et al.* 2008; Romano *et al.* 2007a, b). Por medio de una aproximación investigativa de tipo etnográfico, sus estudios de caso buscaron escudriñar más allá de la retórica y de los discursos de los organizadores y participantes en los espacios participativos analizados, para poder así comprender los significados profundos de sus acciones y prácticas, que son siempre en algún grado inconscientes e irreflexivas. De este modo, el estudio vino a confirmar algo que, si no fuese tan sistemáticamente ignorado por los investigadores sociales, resultaría una perogrullada: que los espacios de participación jamás son neutrales, pues lo que acontece en ellos tiene que ver, ante todo, con el ejercicio y las disputas del poder; y que por tanto cualquier nueva institución participativa no puede entenderse sino como el producto de los procesos de evolución institucional como los que presentamos en el apartado 2.1.2 del primer módulo.

Los espacios participativos se originan siempre en el marco de un determinado sistema sociopolítico y son, por tanto, el resultado de negociaciones y confrontaciones –las “luchas de poder”– entre los actores estratégicos del sistema. Unos actores que tratarán de influir tanto el diseño de las instituciones participativas como sus normas de funcionamiento para favorecer sus propios intereses. Los integrantes de las instituciones participativas, a su vez, tampoco surgen “de la nada”: las personas y colectivos más proclives a participar mantienen, de hecho, vínculos estrechos con una o varias de las instituciones políticas existentes –como partidos políticos, órganos administrativos, sindicatos, movimientos sociales, redes clientelistas, etc.– (Gurza Lavalle *et al.* 2005), instituciones que en el caso Brasil mantienen unas con otras profusas ligazones y articulaciones (Cornwall *et al.* 2008). Así, la “cultura política” de los participantes, que condiciona sus percepciones, sus concepciones y sus prácticas políticas y participativas, proviene precisamente de la experiencia y aprendizajes obtenidos dentro de estas instituciones políticas tradicionales. Es por ello que los nuevos espacios participativos no constituyen realmente un territorio situado al margen de la confrontación partidista y del clientelismo sino que, en gran medida, son su mera extensión. Al estar imbuidos de las relaciones de poder existentes, las interacciones que se producen dentro suyo pueden llegar a reproducir, antes que a desafiar, las jerarquías y desigualdades, las prácticas y dinámicas, que pretendidamente buscan superar (Bourdieu 1977; Cornwall *et al.* 2008).

***Los nuevos espacios participativos no constituyen realmente un territorio situado al margen de la confrontación partidista y del clientelismo sino que, en gran medida, son su mera extensión. [...] las interacciones que se producen dentro suyo pueden llegar a reproducir, antes que a desafiar, las jerarquías y desigualdades, las prácticas y dinámicas, que pretendidamente buscan superar***

Por ejemplo: ¿cómo podrían las discusiones del PP ser “deliberativas” –en el sentido de diálogo respetuoso, racional y ponderado que describimos anteriormente– en un país como Brasil donde se entiende que “deliberativo” significa “que toma decisiones vinculantes”? No lo son, ni pueden serlo: resulta sumamente difícil encontrar en los debates del PP aquel “desapasionado y respetuoso intercambio de argumentos” que los teóricos de la democracia deliberativa predicaban, y que supuestamente provocaría cambios en las posiciones mantenidas por los

participantes a medida que van siendo convencidos. Lo más normal son, en cambio, los debates apasionados, en los que las posturas mantenidas por los participantes se asemejan más a trincheras desde las que enfrentarse que a puentes a través de los cuales encontrarse (Cornwall 2007). De hecho, la toma de decisiones en el Consejo del PP por lo general acontecerá “reproduciendo las dinámicas propias de ámbitos políticos convencionales cuando se votan mociones: una idea es sugerida, se debate sobre ella y se vota. El que los participantes voten a favor o en contra de la moción estará no tanto motivado por la calidad del debate o incluso por las posiciones con las que se está de acuerdo, sino por la conveniencia política de votar a favor o en contra de la posición defendida por el gobierno municipal” (Cornwall *et al.* 2008), existiendo un reconocimiento generalizado de que la postura defendida por el gobierno terminará imponiéndose en la mayoría de las votaciones (Cornwall 2007). Lo cierto es pues que, como vemos, los problemas y barreras de la participación que fueron identificados en el apartado 6 del segundo módulo están todos muy presentes en los PP: junto a su dimensión transformadora y deliberativa, cohabitan siempre en ellos las sombras de la instrumentalización político-partidista e incluso el rancio vaho de algunas prácticas profundamente manipulativas.

Son diversos los estudios que han identificado este tipo de instrumentalización en los PP de Porto Alegre (Baierle 2008) y Recife (Cornwall *et al.* 2008; Legard 2007), así como en los de São Paulo y otras capitales brasileñas (Tatagiba *et al.* 2006; Wampler 2008). También nosotros pudimos constatarla en el caso del PP de Fortaleza, que investigamos a lo largo del año 2005. Nuestra observación del PP fortalezense resulta especialmente relevante porque acompañó su periodo gestación y nacimiento como un mecanismo que ayudase a enfrentar todos esos perniciosos “-ismos” que mencionamos anteriormente y que cuando el PT llegó a la alcaldía tenían todavía una vigencia plena. El primer año del PP de Fortaleza hizo patentes los enormes desafíos y dificultades que enfrenta una nueva gestión municipal, especialmente cuando busca renovar la cultura política de la ciudad sustituyendo prácticas ineficientes y corruptas por una gestión competente, democrática, íntegra y socialmente justa, que dé respuesta a las necesidades de la empobrecida mayoría de la población.

El desarrollo inicial del PP fue un tanto apresurado, pues durante aquel año se llevaron a cabo procesos participativos especiales para elaborar tanto el Plan Plurianual del Municipio –con validez de cuatro años– como el PP. La oficina de coordinación del PP era consciente de lo “osada” que era su apuesta y así lo reconoció en las primeras asambleas ciudadanas, advirtiendo de que iban a tener que improvisar mucho y que se iban a cometer muchos errores, pero que esperaban aprender de ellos junto a la ciudadanía.

Ojalá fuera realmente así, y se aprendiera de ellos, ojalá; porque la experiencia con otros procesos de PP muestra que muchos de los errores cometidos en sus estadios iniciales no sólo no son corregidos posteriormente sino que pasan a “enquistarse” en el entramado institucional y normativo del PP, condicionando su desarrollo ulterior. Y lo

cierto es que en aquel primer año se cometieron muchos errores, no sólo de ejecución sino también de diseño y hasta de concepto, que alejaron la experiencia de ese ideal deliberativo que expresaban las declaraciones iniciales de sus organizadores, del estilo de “¡Vamos a hacer lo que el pueblo decida!”. Tales afirmaciones han de ser consideradas, como en tantas otras experiencias de PP, más como una visión que como una realidad concreta (Legard 2007), si es que no como un ejercicio de demagogia.

### 3.1 MISCELÁNEA DE DIFICULTADES Y DESLICES DEL NACIENTE PP

"La apariencia prima sobre la esencia, porque es más fácil saber, que hacer, que ser. Y aún más fácil creer saber "  
(Del Menda, 2009)

En este apartado enumeraremos muy brevemente algunas de las dificultades y deficiencias que poblaron aquella primera andadura del PP fortalecense. Esperamos que una compilación así, pese a su carácter un tanto anárquico, complemente las descripciones que ya ofrecimos y permita al lector “tomarle el pulso” al PP e intuir las circunstancias y atributos más importantes que caracterizaron su realización.

Debemos hacer constar, antes de continuar, que en absoluto es nuestra intención la de criticar el trabajo desarrollado por los responsables del PP; consideramos, de hecho, que fue casi un milagro que en ese primer año lograran abrir los espacios de participación que se crearon, sobre todo teniendo en cuenta las extremas dificultades que hubieron de enfrentar. Si algo dejaron claro nuestros meses de investigación etnográfica, acompañando la casi totalidad de sus actividades, fue la profunda entrega, idealismo y ansia de aprender que los movía. Mas, como comprobaremos a medida que progrese nuestro análisis, el equipo del PP constituye un engranaje diminuto dentro de esa enorme “máquina administrativa” municipal que funciona siguiendo inercias centenarias cuyo curso es muy difícil de cambiar.

En un intento de proporcionar a esta miscelánea un cierto orden, bajaremos desde el nivel más general al más concreto. Mencionaremos así en un primer lugar ejemplos de las dificultades propias del entorno en el que el PP se llevó a cabo y que a priori dificultaron que el proceso pudiera corresponderse con el ideal participativo que se pretendía lograr. Posteriormente, proporcionaremos algunos ejemplos de deslices que se cometieron durante el proceso, agrupándolos según su naturaleza en conceptuales, de diseño y de ejecución. Como “*deslices conceptuales*” consideramos aquellos aspectos del PP que entran directamente en contradicción con los principios que oficialmente se establecieron para regirlo y que fueron mencionados en el apartado 1.3. Los “*deslices en el diseño*” se refieren, en cambio, a aquellos rasgos del PP en los que la intención es correcta pero falla el diseño de los mecanismos elegidos para materializarla. Finalmente, con “*deslices en la ejecución*” nos referimos a los casos en los que se malogra la puesta en práctica de mecanismos potencialmente correctos. Debe entenderse que los deslices del nivel superior incluyen en la mayoría de los casos ocurrencias de los inferiores; cuando existe un deslize conceptual inicial, por ejemplo, tanto la virtud del diseño de los mecanismos como su misma ejecución se verán comprometidas.

#### 3.1.1 EJEMPLOS DE DIFICULTADES PROVENIENTES DEL ENTORNO QUE IMPIDIERON UN DESARROLLO IDEAL DEL PP

- Problemas derivados con la asunción del poder ejecutivo en una ciudad en crisis, que se ven agravados por la falta de experiencia gestora del nuevo equipo de gobierno y por las maniobras de sabotaje impulsadas por el gabinete saliente. Durante aquel primer año en toda la *prefeitura* hubo una tremenda escasez de medios, así como déficits de equipamiento y debilidades en el nivel de capacitación de los funcionarios. La llegada al gobierno de una candidata proveniente de los movimientos populares despertó grandes expectativas entre las clases más humildes. Las ingentes necesidades que venían acumulándose durante años de desatención se convirtieron en un torrente de demanda reprimida, cuya mera canalización exigió un esfuerzo extraordinario por parte de un equipo municipal cuya remuneración era claramente insuficiente.
- Como consecuencia de aquella sobreabundancia de problemas, que demandó de la *prefeita* continuos desvelos y atenciones, se produjo un déficit de implicación y de apoyo político de *Luizianne* al PP, como evidencia el hecho de que no estuvo presente en ninguna asamblea ni en las reuniones del Consejo del PP.
- Existía una gran incomprensión de parte de los trabajadores municipales en relación al PP y a los cambios impulsados por la nueva gestión, que eran sentidos como una amenaza. Ello causó un fuerte rechazo y en ocasiones “sabotaje” de los propios servidores públicos hacia las actividades y el personal del PP.
- Los propios Secretarios Ejecutivos, que tradicionalmente venían actuando como *Prefeitinhos* o “*alcalditos*” de su regional –con amplios poderes para gestionar toda la máquina administrativa y controlar los nombramientos dentro de ella– recelaban también de la ocasional pérdida de autonomía derivada del PP. El mismo Secretario que en una asamblea del PP remarcaba la importancia de este proceso y que en entrevista personal entonaba

loas a la democracia directa, les negaba en cambio a los articuladores del PP que operaban en su regional el apoyo que éstos requerían, dificultando con ello severamente su labor.

- Falta de medios de la Coordinación del PP. Diversos problemas legales impidieron disponer de medios con los que publicitar debidamente el proceso, y pronto faltó presupuesto incluso para hacer fotocopias de las informaciones requeridas por los Consejeros del PP para un correcto desempeño de sus funciones.
- Limitadas competencias deliberativas de los participantes del PP en aquel primer año, tendiéndose mucho a la demanda particular en el barrio de cada uno antes que a una toma de consciencia de la integralidad de la ciudad. En un mecanismo como el PP, que limita las opciones de deliberación y de reivindicación ciudadana, los participantes formaban así una concurrencia muy proclive a ser manipulada.

### 3.1.2 EJEMPLOS DE DESLICES CONCEPTUALES

- La proclamada *autonomía de la participación* y del Consejo del PP (CPP, en lo que sigue) se muestra en la práctica como puramente retórica: la gran mayoría de las actividades relacionadas con el PP, desde la movilización inicial en los barrios para preparar las asambleas hasta la presencia de los Consejeros del PP en el acto de entrega del presupuesto municipal a los *vereadores*, dependen en un alto grado del equipo de Coordinación del PP. La figura 7 muestra esta influencia identificando con pequeños tréboles los ámbitos en los que el “dominio” de la Coordinación del PP es extremo. De cara a una reunión del CPP, por ejemplo, la coordinación es responsable de una variedad de tareas que incluyen: selección del local y hora de reunión; convocatoria de la reunión; logística del encuentro; definición de la agenda; definición de las metodologías que se utilizarán; control de asistencia; elaboración y suministro de materiales informativos a los asistentes; apertura, cierre y facilitación de la reunión; gestión del turno de palabra y de la duración de las intervenciones; resolución de conflictos y búsqueda de consensos; convocatoria de votaciones, establecimiento de los términos de votación y conteo de los votos; levantamiento del acta; gestión y seguimiento de los acuerdos y peticiones; reintegro del coste de los tickets de bus; y un sinnúmero de cuestiones adicionales.

---

***En conclusión: el proceso del PP depende de la prefeitura para TODO, lo que inevitablemente se traduce también en capacidad de influencia y de “imposición de criterios” por parte de la Coordinación del PP***

---

En conclusión: el proceso del PP depende de la *prefeitura* para TODO, lo que inevitablemente se traduce también en capacidad de influencia y de “imposición de criterios” por parte de la Coordinación del PP.

- La supuesta *auto-reglamentación* es también deficiente. La Coordinación del PP presentó a los consejeros, para su discusión, una propuesta de reglamento más bien poco trabajada: se dedicaron tres asambleas para resolver todos los cambios planteados de los Consejeros y aprobar así un reglamento al que posteriormente no se prestó verdadera atención, por causa de la urgencia y de la escasez de recursos. La propuesta de reglamento, no obstante, tiene un patente sesgo utilitario a favor de la Coordinación del PP: los artículos responden sobre todo a sus intereses y no tanto a los intereses y necesidades del CPP y de los consejeros. El reglamento no incluye, por ejemplo, ninguna normativa sobre cómo convocar una reunión del CPP o cómo se establece la agenda de las reuniones: se da así por supuesto que es la Coordinación del PP quien se encarga de todos estos temas. El procedimiento elegido para desarrollar la capacidad de “auto-reglamentación” del CPP llevó a que, de facto, sólo se reglamentase “dentro de los límites” que eran sugeridos en el borrador proporcionado.
- La pretensión de *participación directa* queda puesta en entredicho por el escaso margen de acción concedido al ciudadano individual en las asambleas, y por la poca trascendencia que las votaciones de las asambleas tuvieron en el proceso final de negociación con los Secretarios. El CPP y los Foros Regionales de Delegados, por su parte, tienen un carácter eminentemente representativo, y son por tanto proclives a caer víctimas de la lógica clientelista. Muchos de sus integrantes son, de hecho, elegidos con el que en Brasil se denomina “voto de cabestro”: las asambleas estaban en muchos casos atiborradas de grupos que habían sido transportados en buses pagados por algún *vereador* o diputado. Grupos de personas que, sin entender ni atender a lo que acontecía en la asamblea, llegado el momento se limitaban a votar de acuerdo a la consigna transmitida por el cabo electoral. Este tipo de manifestaciones del clientelismo más rancio estaban así presentes desde el inicio del PP, viéndose así cuestionado su proclamado principio de *ciudadanía activa*.
- Se dio una marcada tendencia formalista que llevó a que en muchas ocasiones se prestase más atención a los aspectos ceremoniales y cuantitativos del PP que a su trasfondo deliberativo. Ejemplos de ello son los tiempos invertidos en cumplir con la tradicional “aprobación” del auto-reglamento, así como el dedicado a sancionar en asamblea, uno por uno, los resultados de las reuniones con las Secretarías. Otro ejemplo sería la preocupación que existe por el número de participantes y por su progresivo incremento, antes que por la

calidad de su participación. Hay una patente demagogia que impregna todo el proceso de PP y que generalmente se elude afrontando recurriendo a justificativas del tipo: *“si los consejeros están haciendo aquello que conviene a la Administración del PT, yendo aquí y allá a defender lo que la Prefeitura quiere, es porque, en realidad, ése es también su propio interés: están defendiendo las decisiones que ellos mismos tomaron legítimamente en un espacio en que participaron. No es el caso de que estemos de algún modo condicionando o manipulando sus acciones, no”*.

- Esta autocomplacencia era también visible en la actuación de los Secretarios. En muchos casos no afrontaron las “negociaciones” del PP con el debido celo: acudían a las reuniones sin haberlas preparado apenas y sistemáticamente buscaban acomodar las demandas del PP a sus propios planes –en ocasiones, desnaturalizándolas totalmente–. Aunque la experiencia del PP fue sin duda reveladora y educativa para todos ellos, en conversación personal algún Secretario reconoció que la práctica totalidad de las necesidades expresadas por los ciudadanos en el PP eran ya conocidas por su Secretaría y estaban ya siendo trabajadas. El PP serviría sobre todo para ayudar a determinar con precisión la localización de algunas inversiones.

### 3.1.3 EJEMPLOS DE DESLICES EN EL DISEÑO

- Algunas actividades que se programaron dentro del PP consumieron mucho del escaso tiempo disponible y apenas aportaron nada al proceso. La ceremonia de toma de posesión de los consejeros, por ejemplo, se distinguió por su estilo tradicional, que incluyó un encargado de protocolo, menciones de agradecimiento a cada autoridad política que llegaba, conferencia a cargo de un experto convidado, etc.; un protocolo que poco contribuyó a la creación de ese ambiente de “igualdad” deliberativa que se deseaba impulsar.
- Se buscó favorecer la presencia de colectivos vulnerables como los negros o las mujeres, pero el sistema de elección utilizado para lograrlo resultó ser un fiasco y provocó que, por ejemplo, en una asamblea resultaran elegidos varios delegados con un único voto (*podemos presumir que el suyo propio*), mientras que una mujer negra que recibió tres votos no fue elegida, precisamente porque se presentó como miembro de un colectivo vulnerable. La falta de tiempo obligó a prescindir de la reflexión y la deliberación internas en el equipo del PP que hubiesen servido para detectar y evitar con anticipación este tipo de problemas.
- Las demandas ciudadanas de las asambleas deliberativas, que supuestamente constituyen el corazón de todo el proceso de PP, eran planteadas y registradas en un formato pésimo, expresándose a menudo con frases de entre 5 y 10 palabras. En muchos casos su imprecisa formulación impedía posteriormente su uso, problema que se agrava cuando se tiene en cuenta que las demandas fueron tenidas a lo largo de todo el proceso como algo “inmutable” –especialmente en el caso de que fueran los Consejeros los que quisieran cambiarlas, permitiéndose mayor flexibilidad cuando el cambio lo requería la administración municipal.
- Se intentó utilizar criterios técnicos objetivos que ayudasen a determinar la prioridad de las demandas realizadas en las asambleas, como la población y el nivel de carestía de los barrios. Pero ni los Consejeros lograron entender los criterios ni los Secretarios en cualquier caso los consideraron, por lo que cayeron en el olvido.
- En las plenarios finales, en las que supuestamente debían discutirse y resolverse aquellas cuestiones para las que no se había logrado acuerdo con los Secretarios en las reuniones temáticas, los Secretarios no estuvieron presentes, lo que impidió que el pleno del CPP pudieran plantear para estos asuntos soluciones o compromisos alternativos. Las reuniones se dedicaron así a ir revisando y aprobando, una por una, y de una forma u otra, las propuestas que habían sido planteadas en las reuniones temáticas.
- Se delegó en los Consejeros la responsabilidad sobre algunos aspectos fundamentales del proceso –por ejemplo, la comunicación semanal con los delegados de su región– pero no se les proporcionaron ni informaciones ni medios ni procedimientos para que pudieran hacerlo. Así las cosas, nadie debería sorprenderse de que en estos casos al final los consejeros no hicieran lo que se les pedía. Algo similar podría decirse con respecto a la labor de fiscalización que los delegados han de realizar sobre las obras del PP, ejerciendo presión sobre el ejecutivo: en el marco del PP se la considera una tarea muy importante, pero no se le da un acompañamiento comparable con el prestado en otros ámbitos.

### 3.1.4 EJEMPLOS DE DESLICES EN LA EJECUCIÓN

- La gestión de la información fue deficitaria: los Consejeros prácticamente nunca dispusieron de información extensa, fiable, recibida con la debida antelación, etc. que hubiese sido fundamental para preparar las reuniones. En muchos casos no se conocía la agenda de una reunión hasta estar en ella, y se cometieron muchos errores de comunicación y de gestión de la información. Se identificaron asimismo graves deficiencias en la propia comunicación interna del equipo del PP.

- Sistemáticamente se incumplieron los horarios establecidos para las reuniones, lo que contribuía a que muchas de las decisiones del CPP se acabasen tomando por “desgaste”, con votaciones planteadas con urgencia y a última hora en una sala en la que cada vez iban quedando menos Consejeros. Ha de tenerse en cuenta que la inmensa mayoría de los Consejeros dependen del transporte público para volver a sus hogares, que suelen estar situados en zonas con altos índices de criminalidad y en ocasiones a más de dos horas del local de la asamblea. En varias ocasiones la imposibilidad de cubrir una agenda excesivamente ambiciosa obligó a convocar nuevas reuniones con carácter de urgencia.
- Elecciones erróneas de la localización y de las instalaciones en que tenían lugar las actividades del PP, que dificultaban el acceso por parte de la población, así como el desarrollo de las propias reuniones (malas condiciones acústicas, de temperatura, etc.).
- El desarrollo de las asambleas dista mucho de ser deliberativo. Por el lado de los Consejeros, es patente su falta de formación y experiencia en entornos de discusión como los que el PP busca generar. Cuando se tratan temas concretos lo normal es que el debate sea centrado y las contribuciones sean pertinentes y reflexivas; pero tampoco es extraño que un Consejero utilice su turno de palabra para reclamar, en un tono propio de un mitin electoral, que la edad de jubilación se rebaje a los 50 años, que no se fume en los terminales de autobús o que tal o cual telenovela de la Globo deje de dar un tratamiento racista a sus personajes negros. Por el lado de la Coordinación del PP, es claro también que ésta ejerce sin timidez ese “margen de control de la reuniones” que se deriva del papel de facilitador que desempeña en ellas. No hay duda de que su intención es positiva, pues buscan siempre que las reuniones progresen y se cumplan sus objetivos, pero los medios utilizados distan mucho de ser “deliberativos”. Ejemplos de ello son la gestión del turno de palabra –al que la propia Coordinación no está sujeta y que en ocasiones se limita a 120 segundos para las intervenciones de los Consejeros–, el control de la agenda, la determinación de cuándo y bajo qué términos se vota, o incluso la capacidad para aducir –sacándolas virtualmente de la chistera– razones de tipo técnico, legal o procedimental que no eran del todo ciertas para así salir de un “atasco” o para encaminar la reunión. No era tampoco infrecuente que la Coordinación asumiera compromisos que por diversos motivos difícilmente podía cumplir –como por ejemplo verificar y/o proporcionar informaciones específicas o profundizar la discusión de algún tema en un momento posterior–, que más tarde simplemente no eran atendidos y caían en el olvido.
- Las conversaciones mantenidas con algunos Secretarios distaron mucho de ese ideal de “diálogo honesto y cercano en que se encontrarán y aunarán las visiones de la administración y de la población”. En algunos casos se reprodujeron dinámicas tradicionales, en las que parece que al pueblo le correspondiera solicitar con humildad y fuera el gobierno quien concediese o denegase según estima conveniente. La metodología que se siguió durante las negociaciones, que se centraba en la revisión de las demandas provenientes de las asambleas, favoreció en parte estas dinámicas. En cualquier caso, expresiones del tipo de “*ésta se puede hacer... ésta sí... ésta no... para ésta se hace un proyecto y se ve qué porcentaje va para el año próximo...*” distan mucho de cualquier modelo de deliberación imaginable.

---

***El desarrollo de las  
asambleas del CPP dista  
mucho de ser deliberativo***

---

#### 4. EL PRESUPUESTO INSTRUMENTAL

“Una de las lecciones más claras de la historia, incluida la historia reciente, es que los derechos no son graciosamente concedidos, sino conquistados”  
(Noam Chomsky, Presidencia Imperial, 2004)

A estas alturas de la exposición no sería de extrañar que más de un lector se sintiese confuso y no lograra conciliar esas dos caras del PP que hemos presentado: de un lado, una embriagadoramente deliberativa, del otro, otra tenebrosamente manipulativa. Con el fin de intentar dar respuesta a esa paradoja, plantaremos en este apartado una explicación que medie entre ambas caras, conectándolas entre sí como en cierto modo hace el metal que da cuerpo a una moneda. Podremos así entender cómo es que la convivencia de esos dos extremos aparentemente contradictorios de los PP brasileños no sólo es posible sino que resulta casi ineludible. Nuestra explicación se apoyará sobre buena parte del andamiaje teórico que hasta ahora fue presentado en el texto, y buscará aportar sentido tanto a nuestras observaciones del “naciente” PP de Fortaleza como a las que otros investigadores hicieron sobre el PP de Porto Alegre, una experiencia participativa que atraviesa actualmente –tras ya más de veinte años de funcionamiento– una fase de prolongada agonía. Creemos que el contraste de estos dos momentos antagónicos, de nacimiento y decadencia de un PP, proporciona valiosas claves para poder desentrañar la esencia de los PP brasileños.

Empezaremos pues recordando lo que aquel discurso del Conde de Grey nos enseñó en el apartado 2.2 del primer módulo: que las reformas democráticas, y en general los desarrollos democráticos de nuestras instituciones políticas, nacen en muchos casos con la intención de prevenir otros cambios de mayor calado –del estilo de las revoluciones francesa o rusa– que pondrían en peligro la conservación del *statu quo* –tanto Luis XVI como Nicolás II darían, si pudieran, y no sin disgusto, fe de ello–. La democracia puede así entenderse como una concesión que los poderosos se ven obligados a hacer ante el impetuoso progreso de una racionalidad humana que, por un lado, perfecciona progresivamente sus ideales de justicia, y por el otro lado produce los avances tecnológicos y sociales que posibilitan el surgimiento y empoderamiento de nuevos actores.

Como vimos, el diseño institucional de este tipo de democracias permite que la riqueza y el poder económico sean utilizados para orientar el comportamiento de sus órganos de gobierno, al tiempo que se introducen diversas restricciones –en los niveles de sufragio, la proporcionalidad del sistema electoral, el sistema de partidos, la posibilidad de uso de referendos y el acceso a informaciones fiables y plurales por parte de los ciudadanos– que dificultan una verdadera formación y expresión de la voluntad popular. Se crean así unas “democracias apocadas” que, *de facto*, garantizan que las opciones políticas más transformadoras y radicales –entendido este último término en su sentido de “*partidario de reformas extremas, especialmente en sentido democrático*” (RAE 2001)– jamás puedan hacerse con el poder. De esta forma, los poderes redistributivos de las mayorías, de la ciudadanía en general, se ven “radicalmente” reducidos.

No es que en este tipo de democracias se impida todo progreso o cambio, pero sí que se ralentiza mucho su tempo: a medida que los partidos críticos van obteniendo una mayor representación dentro de las instituciones

democráticas, tenderán a moderar sus cuestionamientos del *statu quo*, al tiempo que sus estructuras partidarias van jerarquizándose y burocratizándose más y más. Sometidos como están a una inexorable lógica de “carrera electoral continua”, se atenuará progresivamente el carácter renovador de sus propuestas, con el objetivo de aumentar su base electoral para así obtener mayores cuotas de poder. De hecho, lo normal es que se produzca un paulatino alejamiento con respecto a las “bases” del partido y a los movimientos sociales que le dieron nacimiento, cuya influencia sobre las decisiones de la

***No es que en este tipo de democracias “apocadas” se impida todo progreso o cambio, pero sí que se ralentiza mucho su tempo: a medida que los partidos críticos van obteniendo una mayor representación dentro de las instituciones democráticas, tenderán a moderar sus cuestionamientos del statu quo, al tiempo que sus estructuras partidarias van jerarquizándose y burocratizándose más y más***

agrupación irá reduciéndose para otorgar primacía al conocimiento de los “expertos” –y muy especialmente de los expertos en mercadotecnia política–. Si alguno de estos partidos consigue finalmente hacerse con el poder, el proceso de asimilación institucional se acelera aún más, si cabe, cuando sus líderes comprueban las limitaciones existentes para el ejercicio de la acción de gobierno y lo difícil que resulta manejar una “máquina administrativa” absolutamente burocratizada. Éste fue el caso, por ejemplo, del *Partido dos Trabalhadores* en Brasil: para cuando este partido se hizo con el gobierno federal en el año 2002, se vio obligado a dar continuidad a la mayoría de los programas y políticas que el gobierno anterior había impulsado –y que tanto había criticado el PT desde la oposición–, así como someterse a las inevitables prácticas corruptas del parlamento federal, que incluyen el pago de sobornos a parlamentarios para asegurar los votos requeridos para la aprobación de las iniciativas legislativos gubernamentales –un comportamiento contrario a los preceptos fundacionales del PT–. Podrían darse otros ejemplos, pues éste ha sido el destino común al que han sucumbido muchos otros “partidos alternativos” en todo el mundo, incluyendo los partidos ecologistas o incluso la socialdemocracia europea (Legard 2007). Cuando Friedrich Nietzsche recomendó a quienes luchan contra monstruos cuidarse de que tal enfrentamiento no les convierta a su vez en monstruos (Nietzsche 1886), hubiera debido advertir –especialmente a los políticos reformistas– de que la metamorfosis resulta prácticamente ineludible cuando se los combate en su propia guarida y ateniéndose a sus reglas e instituciones.

El ámbito político local constituye, a este respecto, un espacio muy singular, ya que aquello que resulta casi imposible a nivel nacional –que un partido crítico se haga con el gobierno– acontece frecuentemente en los municipios. En estos casos, lo que suele ocurrir es que el antagonismo existente entre el ideario radical del nuevo *prefeito*, la corrupta cultura política imperante y unas instituciones democráticas más bien inertes, contribuyan a que la ciudad se vuelva ingobernable. Es el caso, por ejemplo, de *Maria Luíza Fontenele* en Fortaleza: el periodo de “desgobierno” que siguió a su elección como *prefeita* –relatado en el apartado 1.1– pone de manifiesto la difícil situación que enfrenta cualquier *prefeito* que, rompiendo con el *statu quo*, pretenda impulsar un proyecto que enfrente los vicios de la cultura política reinante. Si los poderes fácticos de la ciudad se organizan para hacerle frente, resultará virtualmente imposible que tal proyecto pueda siquiera ponerse en práctica. De hecho, tal y como pone de manifiesto un estudio comparativo realizado por Goldfrank (2006), una de las condiciones que han de

darse para que un proceso de PP pueda ejecutarse con éxito consiste precisamente en que la oposición al nuevo alcalde no esté lo suficientemente articulada como para sabotear su proceso de PP, valiéndose para ello de su influencia sobre las empresas y los medios de comunicación de la ciudad así como sobre el propio órgano legislativo, los funcionarios de la municipalidad y las asociaciones y redes clientelistas leales a la oposición.

En ambientes institucionales como el de Brasil, con una cultura y unas prácticas políticas profusamente corruptas, la única forma en que un gobierno innovador puede implementar su programa es creando estrategias e

***En ambientes institucionales como el de Brasil, con una cultura y unas prácticas políticas profusamente corruptas, la única forma en que un gobierno innovador puede implementar su programa es creando estrategias e instrumentos que le permitan “burlar” las normas institucionales existentes***

instrumentos que le permitan “burlar” las normas institucionales existentes. Sólo así es que se podrán obstruir parcialmente los mecanismos de reparto de poder que imperan en la ciudad, especialmente aquellos que implican a los *vereadores* y a los secretarios regionales – que con su capacidad de demandar del ejecutivo el control de los nombramientos para alimentar sus redes clientelares impiden un buen funcionamiento de la administración

municipal–. Se hace pues necesario establecer un mecanismo que permita incrementar la *governabilidad* de la ciudad; esto es, aumentar la capacidad del gobierno para hacer que el resto de los órganos municipales se sometan a sus deseos (Legard 2007).

El PP es el artilugio más efectivo inventado hasta la fecha para lograr ese objetivo: por medio del control extremo que el ejecutivo municipal mantiene sobre el diseño y el posterior funcionamiento de esta institución participativa (Cornwall *et al.* 2008; Kadlec *et al.* 2007), se podrá fácilmente persuadir a los participantes para que aprueben un “Presupuesto del Pueblo” que esté *mucho más que alineado* con las iniciativas y proyectos que el propio gobierno desea impulsar. Debemos tener presente que los proyectos del ejecutivo forman parte de un programa de gobierno que, por lo general, contempla ya un cambio en las prioridades de inversión que otorga preponderancia a las necesidades de los ciudadanos más desfavorecidos y de las regiones más vulnerables; no es por ello de extrañar que las propuestas del gobierno sintonicen con las demandas de los propios ciudadanos, y que el CPP tienda a asumir como suyos los planteamientos de la *prefeitura*. El PP se convierte así en una “herramienta de gran valor instrumental para burlar el control del poder legislativo de la ciudad en las grandes reformas que se desea llevar a cabo” (Porrás 2004). La ventaja que el PP proporciona con respecto a un presupuesto elaborado de la manera tradicional proviene del “poder moral” del PP (Legard 2007) y de la “presión popular” y mediática que el PP es capaz de convocar. Los *vereadores*, en primer lugar, deseosos de evitar la impopularidad que acarrearía votar en contra del “Presupuesto de los Ciudadanos” –algo que no sólo les llevaría a granjearse la enemistad del ejecutivo sino que incluso podría hacer peligrar su futura re-elección– tendrán que aceptar su tramitación sin apenas cambios, aunque sea a regañadientes (de Sousa Santos 2005). Las secretarías regionales y ejecutivas, por su parte, se verán también moralmente obligadas a dar preeminencia a los proyectos que los ciudadanos demandaron –y que el Gabinete de la Prefeita impulsó– por medio del PP (Abers 2002). Se consigue así, por un lado, minar el poder de los *vereadores* y los secretarios municipales, al mismo tiempo que se mitigan las tradicionales prácticas clientelistas y el tráfico de los cargos administrativos. Gracias a todo ello, el gobierno dispondrá de un mayor margen de acción en su empeño por profesionalizar y hacer más eficaz la gestión del municipio. El PP servirá, adicionalmente, para que el partido gobernante organice y potencie aquellos movimientos sociales y comunitarios que más se identifican con su proyecto político, lo que redundará frecuentemente en una mejora de sus perspectivas electorales (Porrás 2005). Puesto que la ciudadanía es invitada a canalizar sus pedidos a través del PP, implícitamente quedan deslegitimadas otras formas tradicionales de expresar sus demandas –como las peticiones, el cabildeo o las protestas– (Cornwall *et al.* 2008), algo que se traducirá en una menor capacidad de los movimientos populares de entorpecer la acción del gobierno municipal.

Vemos así cómo esas tres facetas del PP –la deliberativa, la manipulativa y la instrumental– que en un primer momento parecían ser incompatibles van poco a poco enlazándose para desvelar la esencia de este singular mecanismo participativo. En el corto plazo, la imperiosa necesidad del nuevo gobierno por dotarse de un mínimo margen de acción que le permita desarrollar su programa de gobierno (Baierle 2008; Legard 2007) otorga claramente primacía a la vertiente *instrumental* del PP frente a cualquier otra consideración. Las características del entorno socio-cultural y político en que se implantan los PP brasileños, a su vez, obligan a que su diseño y su funcionamiento inicial exhiban un talante manifiestamente *manipulativo*, que permite a la *prefeitura* ejercitar sin apenas restricciones su enorme capacidad de influencia. Pese a los nobles y elocuentes discursos que acompañan el nacimiento de cualquier PP, lo cierto es que éstos generalmente promueven un modelo de participación que dista mucho de aquel ideal de una “participación de los ciudadanos, hecha por los ciudadanos, para los propios ciudadanos”; lo que el PP permite, más bien, es una “participación de ‘algunos ciudadanos’, controlada por los ‘políticos’, para ante todo promover su propia agenda política y partidista”.

Sería erróneo, sin embargo, considerar como mera retórica el ideario participativo radical del gobierno municipal. No hay duda de que en la mayor parte de los casos las “buenas intenciones” del nuevo ejecutivo son sinceras: tanto el equipo del PP como buena parte de los cargos de la *prefeitura* comprenden que el PP constituye una importante innovación democrática para la formación cívica ciudadana y para la interacción entre la ciudadanía y sus representantes políticos y desearían que este espacio lograra desarrollarse, poco a poco y en la medida de lo posible, su potencial *deliberativo*. Lo desean, no obstante, con más voluntarismo que determinación, y por ello no consiguen sustraerse de esa ávida y adictiva naturaleza que tiene el poder político. Uno de nuestros informantes nos reveló, en un derroche de humor negro, que *“el negocio éste de la participación ciudadana –como la misma política y buena parte del resto de los asuntos humanos– al final trata de cuatro cosas: poder, dinero, poder... y después, todo lo demás”*. Pues bien, parece que incluso a los reformistas políticos más radicales les desagrade tener que compartir su pequeña “cuota de poder”, y recelan así de crear ese auténtico “poder ciudadano” que, según Arnstein (1969), construye la verdadera participación. Así, lo que más frecuentemente ocurre en casos como éste es que la *prefeitura*, cada vez más aquejada por esa “esquizofrenia doblepensante” que analizamos en el apartado 2.2.2 del primer módulo–que le provoca al mismo tiempo sentimientos de atracción y de repulsa hacia la participación ciudadana– termine por reforzar la lógica instrumental del PP antes que su autonomía y su dimensión deliberativa.

Esto es, al menos, lo que sugiere el análisis histórico de la experiencia de Porto Alegre.

Cierto es que la dimensión deliberativa del PP portoalegreño fue fortaleciéndose con el paso del tiempo, y que los colectivos ciudadanos, a medida que fueron adquiriendo una mayor experiencia con el PP, incrementaron también su capacidad para defender sus posicionamientos frente a las propuestas del ejecutivo (Abers 2006). También es cierto que el PP exhibió una notable capacidad autocrítica, al introducir cambios en sus normas de funcionamiento y en el diseño de sus instancias deliberativas que permitieron dar respuesta a muchos de los problemas y desafíos que fueron encontrándose (Hahn Lüchmann 2002). Ejemplos de ello serían, entre otros, la introducción de criterios objetivos para orientar el reparto de los recursos, varias iniciativas para mejorar el nivel de capacitación de los delegados y consejeros o la introducción de mecanismos que permitieran un mayor control de los mandatos.

Pero al mismo tiempo que eso ocurría se fueron también reforzando las facetas más instrumentales y manipulativas del PP. Diversos analistas han constatado una marcada tendencia a la rutinización del PP –cuyas reglas y procedimientos fueron tornándose cada vez más rígidos– (Abers 2006; Navarro 2003; Porras 2005), la gestación de relaciones clientelistas entre el PT y los movimientos vecinales (Baierle 2009; Porras 2004) e incluso el desarrollo de luchas intestinas entre las distintas facciones del PT por el control del PP en las regiones (Baierle 2008). Resulta especialmente significativo observar cómo el PT, a medida que fue acomodándose en el poder, pasó a desconsiderar cada vez más las decisiones del CPP, incrementando también significativamente las inversiones municipales acometidas al margen del proceso de PP (Abers 2006). De hecho, muchas de las limitaciones y problemas fundamentales del PP, que venían siendo criticados ya desde sus primeros años, no han sido aún resueltos –ni, en muchos casos, siquiera afrontados– en los veinte años de vida con los que ya cuenta la experiencia (Abers 2006). Todo ello evidencia cómo la capacidad de auto-reglamentación otorgada al CPP al comienzo de cada ciclo anual, que supuestamente es la garante de la autonomía del PP, en la práctica no se bastó para desarrollar plenamente la capacidad del PP para extender y mejorar la calidad de su participación. En ocasiones aconteció incluso lo contrario. Cuando en el año 2001, por ejemplo, se planteó utilizar las nuevas posibilidades que Internet ofrecía, para mejorar el PP y extender la participación a nuevos estratos sociales pertenecientes a las clases media y alta, la mayoría de los implicados en el PP rechazaron de plano cualquier cambio innovador: la versión electrónica del PP (e-OP) debía únicamente servir para *reforzar los mecanismos presenciales existentes*, y no para sustituirlos o complementarlos de ninguna forma (Porras 2005).

***Muchas de las limitaciones y problemas fundamentales del PP, que venían siendo criticados ya desde sus primeros años, no han sido aún resueltos –ni, en muchos casos, siquiera afrontados– en los veinte años de vida con los que ya cuenta la experiencia***

Resulta patente, en cualquier caso, que en Porto Alegre el ejecutivo buscó mantener su capacidad de influencia sobre el PP antes que favorecer su maduración deliberativa y su autonomía. En vez de dotar a las instancias ciudadanas del PP de los medios financieros y logísticos que hubiesen posibilitado su auto-gestión y hubiesen trasferido realmente el control de la innovación a los ciudadanos –reduciendo al mismo tiempo la presencia y la influencia de la *prefeitura* en todo el proceso de toma de decisiones–, se mantuvo a estos organismos en un estado dependiente e “infantilizado”, hasta el punto de que, por ejemplo, tras dieciocho años de existencia del PP los consejeros todavía dependían directamente de la Coordinadora del PP para recibir el reembolso del coste del bus (CIDADE 2007).

Se imposibilitó así el desarrollo de una auténtica autonomía del PP y se ratificó su papel como instrumento político

partidario (Navarro 2003). Es así como ha de interpretarse la vacilación –cuando no abierta hostilidad– mostrada por las administraciones del PT para inscribir el PP en la ley orgánica del municipio. Suele argumentarse que tal institucionalización formal reduciría la flexibilidad del PP y podría ser usada por la oposición para obstaculizar la radicalización del proceso democrático. Pero esta explicación es sencillamente falaz. Ningún gobierno municipal en su sano juicio, de hecho, querría crear una suerte de “segunda cámara legislativa” de carácter popular, dotada de verdadera autonomía y que tuviese una capacidad real para influenciar y condicionar los presupuestos municipales: un órgano así forzosamente padecería los mismos vicios *fisiologistas* que dominan hoy por hoy las Cámaras Legislativas de los *vereadores*, y las ineludibles negociaciones con ella dificultarían aún más si cabe la acción del gobierno municipal. Es así que la negativa del PT a legislar sobre el PP se entiende mucho mejor como una consecuencia de su temor a perder el dominio sobre el PP y sobre todo el proceso presupuestario (Legard 2007).

Un eventual proceso de institucionalización del PP hubiera obligado a establecer un consenso con el resto de fuerzas políticas para crear un marco legal que atribuyese ciertas atribuciones y garantías, así como limitaciones, a los órganos del PP. Algo que hubiera ayudado a garantizar la continuidad del PP cuando, inevitablemente, se produjese un relevo en el gobierno de la ciudad. Su no institucionalización, por contra, supone asumir que la pérdida del gobierno implicará la desactivación del PP, ya que el ejecutivo entrante lo considerará –con toda razón– como un espacio de poder de la administración anterior.

## 5. EL PRESUPUESTO CENICIENTO

"No hay nostalgia peor que añorar lo que nunca, jamás, sucedió"  
(Joaquín Sabina, Con la frente marchita, 1990)

Y es que eso fue lo que, efectivamente, aconteció en Porto Alegre: pese a todo el esplendor y la fama internacional que el PP llegó a atesorar durante sus años dorados, la llegada al poder de una nueva administración dio inicio a un doloroso purgatorio institucional que, a día de hoy, todavía dura (CIDADE 2009b). Aunque el PP no fue

---

***Pese a todo el esplendor y la fama internacional que el PP de Porto Alegre llegó a atesorar durante sus años dorados, la llegada al poder de una nueva administración dio inicio a un doloroso purgatorio institucional que, a día de hoy, todavía dura***

---

directamente eliminado, el nuevo ejecutivo utilizó su capacidad de influencia para desactivarlo y hacerlo funcionar de acuerdo a su propia conveniencia. José Fogaça, el nuevo alcalde, había declarado en campaña que conservaría el PP e incluso que trabajaría por mejorarlo, pero una vez se hizo con la alcaldía pasó inmediatamente a sabotear su funcionamiento por medio de la sistemática desatención y desacato hacia sus órganos, procedimientos,

normas y decisiones (Baierle 2008), reduciendo asimismo drásticamente los recursos dedicados a los proyectos priorizados por el PP (Baierle 2009; CIDADE 2009d). Según declaraciones del propio alcalde, “*en nuestro gobierno hicimos un gran esfuerzo para que esa trayectoria [del PP] no fuese interrumpida. Y no lo fue*” (SMGL 2009), “*se mantuvo el PP sin mudar absolutamente nada, por respeto a su autonomía*” (Olivier *et al.* 2008). Hay, sin embargo, analistas que consideran que en la actualidad el PP continúa sólo como una “parodia” de cuanto fue (Baierle 2009), y es significativo observar que el porcentaje de participantes que consideran que la población es siempre o casi siempre quien realmente decide sobre las obras y servicios en el PP se redujo desde el 69,3% hasta el 53,3% entre el 2002 y el 2009, incrementándose el porcentaje de los que opinan que eso no ocurre nunca del 1,6% al 3,8% (Fedozzi *et al.* 2009).

Lo cierto es que el PP pasó de ocupar el papel “protagonista” de la gestión del PT –aunque lo hiciera, como acabamos de ver, con un carácter marcadamente instrumental– a actuar como un mero “figurante” en la nueva gestión (CIDADE 2009c). La política y la gestión de la *prefeitura* se orientó, en lo que tiene que ver con la profundización democrática y participativa, de acuerdo a una nueva concepción denominada “*Gobernanza Solidaria Local*” (Busatto 2005), que busca “*unificar las fuerzas de las comunidades [ciudadanos, asociaciones y ONGs], de la iniciativa privada [empresarios] y del poder público, en torno a proyectos colectivos de desarrollo, inclusión social y sustentabilidad [...] articular redes de participación democrática y comunitaria alrededor de sueños colectivos de un futuro solidario, inclusivo y sustentable*” (PGSL 2008). Es ésta una concepción que –al menos sobre el papel– resulta muy interesante; se asemeja, incluso, a la exposición que sobre la gobernanza local hicimos en el primer módulo. No podemos menos que alegrarnos de que una municipalidad tan importante como la de Porto Alegre esté apostando por promoverla, y contribuya así a que experimentemos y aprendamos más sobre ella. Conviene, no obstante, tener presente que las críticas que hemos planteado anteriormente a las concepciones de la “gobernanza” –su patente *voluntarismo* y falta de concreción práctica, así como su proclividad a ser instrumentalizadas para la “gestión de la exclusión” por parte de las élites políticas y económicas– tienen plena vigencia en un entorno político

tan *fisiologista* como el brasileño, donde el discurso y la práctica de los políticos casi nunca se corresponden.

Como hemos visto, en el caso de los OPs se hace muy necesario un análisis crítico –como el que hemos intentado verter en estas páginas– que diferencie entre, por un lado, la “visión” y los discursos idealistas sobre el PP, y por el otro la realidad de sus dimensiones deliberativa, manipulativa e instrumental. De manera similar, el funcionamiento de la “*Gobernanza Solidaria Local*” en Porto Alegre requeriría de análisis críticos detallados, que no podemos abordar en esta ocasión. Pese a ello, sí que debemos señalar que las primeras evaluaciones sobre su puesta en práctica son ciertamente poco favorables (Baierle 2009). Si el PP de Porto Alegre, de acuerdo con nuestra interpretación, en esencia resultó ser un mecanismo de valor eminentemente instrumental que, a la llegada del PT al poder, permitió romper con las dinámicas clientelares y fisiologistas que impiden que un gobierno progresista pueda siquiera aspirar a realizar su proyecto político, hay mucho que indica que el enfoque de la “*Gobernanza Solidaria Local*” podría en esencia constituir un impreciso “andamiaje discursivo y publicitario” que enmascara precisamente una vuelta a los tradicionales arreglos fisiologistas, clientelares y populistas propios del ámbito municipal brasileño: justo aquel contubernio entre los poderes político, económico y mediático con el que el PP trató de romper. Todo ello, como no dudamos que ocurre en el caso del PP, sin menoscabo de que sus ideólogos e impulsores estén cargados de las mejores intenciones.

Lo relevante ahora, de cara a nuestra exposición, es advertir cómo, con una facilidad que sólo cabe calificar como pasmosa, el nuevo *prefeito* fue capaz de degradar cuatro veces al PP, desde ese escalón de “*Colaboración*” que habría ocupado en la escala de Arnstein (1969), hasta el de mera “*Terapia*”.

¿Ofrecieron alguna resistencia las instancias y actores del PP? Puesto que no se las había dotado de la necesaria autonomía financiera y logística, ni habían sido realmente fortalecidas orgánica y formativamente, no pudieron tampoco oponerse a lo que se hizo de ellas. El descarado irrespeto mostrado por la nueva administración apenas motivó, en un primer momento, más que la distribución de un panfleto anónimo de protesta. La creciente indignación de la mayoría de los consejeros –expresada múltiples veces durante los años siguientes en las encendidas discusiones que se mantuvieron en el CPP– nunca llegó a traducirse en respuestas concretas y contundentes (Baierle 2008; CIDADE 2006; Thatcher 2007). La *prefeitura* supo jugar bien al “divide y vencerás”, y pronto el CPP se volvió inoperante, víctima de las disputas entre un sector –el más vinculado con el PT– abiertamente hostil a la nueva administración, y otro más servil al nuevo gobierno –y posiblemente también puesto en su nómina (CIDADE 2008)–. El PP había sido diseñado para funcionar, en gran parte, como una bocina que amplificase la voz del gobierno del PT, tras agregarle algún que otro matiz proveniente de la ciudadanía. Lamentablemente, casi todo el poder amplificador del PP emanaba precisamente de su estrecha conexión con las instancias de gobierno; los consejeros descubrieron por las malas cómo una vez perdida la complicidad del ejecutivo de turno su capacidad para dar algo de voz a la ciudadanía se desvanecía. Y así en Porto Alegre, como también ocurriera en muchos otros espacios participativos (Cornwall 2007; Cornwall *et al.* 2008), la confrontación partidista y las prácticas clientelistas impusieron su dominio sobre ese innovador y delicado experimento democrático que fue el PP de Porto Alegre.

***Con una facilidad que sólo cabe calificar como pasmosa, el nuevo prefeito fue capaz de degradar cuatro veces al PP, desde ese escalón de “Colaboración” que habría ocupado en la escala de Arnstein (1969), hasta el de mera “Terapia”. [...] Puesto que no se las había dotado de la necesaria autonomía financiera y logística, ni habían sido realmente fortalecidas orgánica y formativamente, las instancias y actores del PP no pudieron oponerse a lo que se hizo de ellas***

Innovador y delicado experimento democrático que el PP de Porto Alegre fue... y que, por cierto, sigue siendo. Porque no sólo sigue el PP existiendo todavía, sino que seguramente lo vaya a seguir haciendo por bastante tiempo.

Al comienzo de la última contienda electoral, a mediados de 2008, los siete candidatos a la alcaldía de Porto Alegre coincidían en considerar al PP como un importante patrimonio de la ciudad que debía ser preservado o, en todo caso, ser ampliado y/o complementado (Zero Hora 2008). Tal sintonía de pareceres a lo largo del heterogéneo abanico político-ideológico portoalegreño no debe sorprendernos, pues en aquellas mismas fechas las encuestas de opinión mostraban que un 74% de los ciudadanos consideraban al PP como algo positivo para la ciudad (IBOPE 2008). Así las cosas, un candidato que se posicionase en contra del PP estaría echando por la borda sus posibilidades de ser elegido, ¿y de qué sirve tener principios si no se consigue primero el cargo desde el que poder ejercerlos? Se aplica en estos casos aquel lema de la mercadotecnia política de tendencia groucho-marxista que reza: “*estos son mis principios; pero si las encuestas muestran que al electorado no le gustan, tengo otros*”. De una u otra manera, cada candidato debe así elaborar un discurso que no indisponga a sus potenciales votantes por

cuenta del PP; otra cosa es que –como de hecho ha ocurrido– una vez en el poder se opte por reducir al máximo su relevancia, se lo mantenga en un estado inane o se busque cooptar a los participantes para condicionar su funcionamiento. Pero la existencia del PP, en cualquier caso, no es cuestionada abiertamente; y cuanto más tiempo sobreviven las instancias que lo componen, aumentan también las perspectivas de que el PP pueda resurgir de sus cenizas.

Ni el control de las instituciones participativas es nunca completo, ni lo es tampoco la manipulación y “cooptación” que las instancias de gobierno ejercen sobre los movimientos sociales. Como señalan Cornwall *et al.* (2008) en su análisis de la participación ciudadana en Brasil, los espacios participativos pueden ser creados con un propósito en mente pero ser utilizados más tarde por quienes los integran para algo muy diferente; si bien al implantar una institución participativa como el PP se establecen los parámetros fundamentales que condicionarán su funcionamiento futuro, no se agotan con ello los efectos de lo que puede ocurrir a través de las acciones y visiones de quienes se implican y participan en ella. El periodo de crisis que atraviesa el PP ha servido para estimular procesos de reflexión que buscan comprender mejor sus limitaciones y debilidades, para poder mejorarlo y acrecentarlo (Banco Mundial 2008; CIDADE 2009a). Se ha aprendido también mucho a partir de los cientos de experiencias de PP que el polen irradiado desde Porto Alegre ha hecho germinar en todo el mundo; unas experiencias crecidas en entornos con unas culturas políticas y unos condicionantes socioeconómicos radicalmente diferentes de los brasileños, y que por tanto exhiben, en todos los niveles imaginables, unas características totalmente ajenas de las que tuvo la experiencia de PP de la capital riograndense (Ganuza Fernández *et al.* 2008; PB Unit 2009; Shah 2007). Toda esa riqueza y variedad constituye un abono fecundo que bien podría, junto al arduo y entregado trabajo de los movimientos sociales y vecinales de Porto Alegre, promover una progresiva

***Es la propia ciudadanía quien, reclamando consistentemente una auténtica participación, deberá convencer a las élites políticas y económicas de que es mejor contar con ella [...] para crear las condiciones y las nuevas fuentes de poder desde las que afrontar y resolver conjuntamente los desafíos existentes***

refundación de su PP. No será, en ningún caso, un hada madrina quien con su varita mágica venga a transformar la “calabaza manipulativa” de nuestro ceniciento PP en un lustroso “carruaje deliberativo”. El desarrollo político del ámbito municipal brasileño, y la consiguiente evolución de sus mecanismos de PP, será obligatoriamente el resultado de graduales y complejos procesos de disputa institucional como los que fueron analizados en el apartado 2.1.2 del primer módulo. Es la propia ciudadanía quien, reclamando consistentemente una auténtica participación, deberá

convencer a las élites políticas y económicas de que es mejor contar con ella, ya que la “dispersión de poder” que provocará su participación en los procesos de gobierno de las ciudades servirá para crear las condiciones y las nuevas fuentes de poder desde las que afrontar y resolver conjuntamente los desafíos existentes.

## 6. UN BALANCE PROVISIONAL SOBRE LA FORTALEZA PARTICIPATIVA

“El futuro de nuestra ciudad comienza ahora. Es el fruto de la acción colectiva consciente y organizada de los que en ella trabajan, viven y sueñan”  
(MCP de Fortaleza, Principios, directrices políticas, programa y estructura, 2005)

Nuestro análisis de los PP brasileños ha intentado proporcionar al lector un ejemplo práctico lo bastante palpable e ilustrativo como para permitirle visualizar con claridad el tipo de dificultades y contradicciones que la participación ciudadana siempre acarrea. Ha llegado finalmente el momento en que debemos concluir nuestro examen de los PP brasileños, y queremos hacerlo retornando brevemente, por una última vez, a la capital de la nordestina “*Terra da Luz*”, Fortaleza, para así cerrar nuestra particular “*Historia de dos ciudades*” dando cuenta de algunos sugerentes acontecimientos que en aquel año 2005 todavía pudimos observar allá.

Debemos aclarar, en primer lugar, que en ningún momento ha sido nuestra intención equiparar los PP de Porto Alegre y Fortaleza, ni sugerir la existencia de ningún determinismo que obligue a que lo acontecido en Porto Alegre deba ocurrir ahora también en la capital cearense. Puesto que ambas ciudades son grandes capitales brasileñas es claro que muchos de los rasgos, dificultades y dinámicas de sus experiencias de PP serán semejantes; pero a partir de ahí, todo está en juego: son las acciones de los fortalecenses y las de sus representantes políticos las que determinarán cuál será el devenir de su PP. Nuestro análisis de su primer año de funcionamiento hizo patente, en cualquier caso, que pese a sus muchos aspectos sombríos y criticables, el PP de Fortaleza resultó ser un gran éxito y una experiencia innovadora. Prueba de ello es que aquel primer año el prestigioso *Observatorio Internacional de la Democracia Participativa* le otorgó una distinción especial como “*Buena Práctica de Participación Ciudadana*” (OIDP 2006), resaltando sus esfuerzos por favorecer la participación efectiva de sectores socialmente excluidos, su énfasis en los aspectos formativos del PP y su voluntad de crear herramientas que promuevan la transparencia y la

fiscalización de la ejecución de los proyectos por parte de la ciudadanía.

El éxito del PP de Fortaleza –que fue presentado en numerosas ocasiones por la administración del PT como “*el buque insignia*” de su “gestión democrática y popular” (Lins 2004)– sin duda contribuyó a que en las siguientes elecciones *Luizianne Lins* fuese re-electa como alcaldesa, y que esta vez lo hiciera ya en la primera ronda y como líder de una amplia coalición de partidos que, a su vez, consiguieron elegir a 26 de los 41 *vereadores* de la *Câmara Municipal de Fortaleza*. Una situación muy distinta de la que *Luizianne* enfrentó cuatro años antes, cuando ni siquiera los *vereadores* de su propia formación apoyaban su candidatura y su mayor sostén provino del *Movimiento de los Consejos Populares (MCP)* y de las asambleas ciudadanas que se desarrollaron en los barrios.

¿Qué fue del MCP tras la victoria del PT? Hasta donde pudimos observar, tanto el MCP como el propio ejecutivo municipal hicieron valer los principios de independencia y de autonomía que habían acordado, aunque dentro de ese marco continuó habiendo una cierta colaboración y coordinación entre ambos. De hecho, el apoyo del MCP resultó fundamental durante la puesta en marcha del PP, sobre todo en las labores de difusión y de convocatoria a la ciudadanía. Asimismo, muchos integrantes del MCP lograron ser elegidos como Consejeros del PP, y de esta forma pudieron defender ante los Secretarios Municipales las demandas de sus comunidades. Pese a todo, se mantuvo la autonomía del MCP, que no renunció a la posibilidad de presentar sus reivindicaciones por otras vías –incluyendo las movilizaciones y las protestas ciudadanas– o de hacerlo ante otras instituciones, como la Cámara Municipal.

---

***Tanto el MCP como el propio ejecutivo municipal hicieron valer los principios de independencia y de autonomía que habían acordado, aunque dentro de ese marco continuó habiendo una cierta colaboración y coordinación entre ambos***

---

Tras las elecciones el MCP concentró inicialmente sus energías en consolidar su impulso y extender su implantación por la ciudad. Para ello, organizó asambleas populares en casi todos los barrios de Fortaleza, así como asambleas regionales, en las que se discutía el programa y los principios del MCP, y se elaboraban pliegos de “reivindicaciones inmediatas” para cada barrio y región. Este proceso culminó en una Asamblea Popular de la Ciudad que tuvo más de seis mil participantes y a la que fueron convidados la *Prefeita* y la Cámara Municipal para recibir sendos programas de reivindicaciones para la ciudad.

Y de nuevo en Fortaleza ocurrió algo inesperado: paradójicamente, los legisladores se mostraron más receptivos ante las reivindicaciones del MCP que ese mismo ejecutivo al que acababan de ayudar a aupar al poder. Teniendo en cuenta que el primer compromiso del programa electoral de *Luizianne* era precisamente “*reconocer, dialogar y respetar los consejos populares [...] como una de las posibles formas de control social democrático del Estado*” (Lins 2004), el MCP había esperado disponer de canales de interlocución fluida tanto con la *prefeita* como con los órganos de la *prefeitura*; y lo cierto es que aquel año no los hubo. Sin duda, tales dificultades tuvieron que ver con los grandes desafíos que los nuevos gestores hubieron de enfrentar para poner en funcionamiento la maquinaria administrativa municipal, así como con las energías que se dedicaron a implantar el PP desde el primer año. El MCP se mostró comprensivo y paciente al respecto, y en cierto modo consoló su decepción en relación al ejecutivo con la enorme sorpresa de comprobar que esa Cámara Municipal de la que apenas esperaban nada respondía afablemente a sus propuestas.

Se recordará que, en un período revuelto y marcado por el hartazgo de la ciudadanía con respecto a los políticos y sus corruptelas, en aquella legislatura fueron elegidos un gran número de *vereadores* primerizos, que por tanto estaban muy deseosos de exhibir su sensibilidad ante los problemas de sus conciudadanos. Fue por ello que la cámara legislativa se mostró aquel año tan dispuesta a coordinarse con el nuevo ejecutivo, evitando obstaculizar sus planes y defendiendo –al menos de cara al público– iniciativas participativas como la del PP. La Cámara reforzó también sus iniciativas de comunicación y de transparencia, potenciando su TV legislativa y su programa de sesiones itinerantes por los barrios de la ciudad, denominado “*Câmara Ciudadana*”. Así, cuando el MCP propuso como su reivindicación principal al legislativo que se abordase el proceso de revisión de la Ley Orgánica del Municipio de manera participativa, a través de un gran proceso de discusión denominado “*Ciudad Constituyente*”, los *vereadores* se mostraron encantados con la idea. Aceptaron crear una comisión de expertos en democracia participativa que asesorase el proceso y se diseñó una metodología abierta a la participación popular: se realizaron 28 audiencias públicas, que contaron con la participación de ciudadanos y entidades de todo tipo, y que fueron transmitidas por la televisión. En ellas se recolectaron 1.032 propuestas de corrección que desembocaron en 162 enmiendas a la ley; el resultado fue que de los 298 artículos originales que contenía la propuesta de ley, 214 fueron modificados, 55 añadidos y 14 suprimidos.

El MCP no sólo tomó parte en la Comisión de Expertos, sino que hizo amplio uso de las audiencias para presentar sus propuestas. Todo ello llevó a que la Ley Orgánica incorporase múltiples mecanismos de democracia semi-

directa como plebiscitos, referendos, iniciativas legislativas populares, el propio presupuesto participativo e incluso el denominado veto popular: la posibilidad de que las firmas de un 5% de los electores fueren la convocatoria de un referendo revocatorio de las leyes aprobadas por la Cámara así como de los proyectos y obras autorizados por el ejecutivo (CMF 2006). Otra de las reivindicaciones fundamentales del MCP, la de que el municipio reclamase atribuciones para promover la radiodifusión comunitaria y garantizase la divulgación en ella de las ideas y actividades de los movimientos populares locales, fue también considerada en la ley. De acuerdo al editorial del más importante periódico de Ceará, la “constitución municipal” de Fortaleza pasaba a ser la más avanzada y democrática de todo Brasil y se convertía en un referente para el país y el continente entero (O Povo 2006). Al igual que ocurre en muchos otros países, en Brasil no suele bastar con que las leyes sean promulgadas para que se hagan efectivas; en muchos casos se hace necesaria una continua movilización y pugna para que los derechos legales reconocidos “sobre el papel” sean de facto respetados y cumplidos (Cornwall *et al.* 2008). Pero no hay duda de que el reconocimiento legal de todos estos mecanismos participativos en la ley orgánica de la ciudad tendrá un poderoso valor instrumental para la acción de los movimientos sociales en los años venideros.

Durante aquel año 2005 se dio así en Fortaleza una situación bastante insólita, en la que los poderes legislativo y ejecutivo, en cierto modo, competían entre sí por mostrar sus “credenciales participativas” y su voluntad por trabajar junto a la ciudadanía. Una situación que se combinó con el surgimiento de un nuevo tipo de “movimiento popular de barrio” de carácter asambleario, transparente, abierto a la participación de amplios estratos de la población y extremadamente celoso por conservar su autonomía. En conjunto, pareció así formarse una especie de “entente virtuosa” que, desde el respeto mutuo de las diferencias entre sus integrantes, fue capaz de canalizar las demandas y la presión ejercidas por la población a través del MCP para convertirlas en un “catalizador colaborativo” que favoreció –aunque fuera modestamente– el que los poderes públicos trabajasen en pro de los intereses populares.

La situación que se vivió en Fortaleza podría pues considerarse como un ejemplo concreto de cómo esas

---

***Es probable que para que la gobernanza local pueda “activarse” resulte necesario contar con alguna forma de organización de la ciudadanía que tenga un carácter autónomo y autosostenible, y que expresa y consistentemente reclame de las instancias políticas una efectiva “democratización del poder”***

---

escurridizas nociones de “gobernanza local” que hemos mencionado en numerosas ocasiones a lo largo del texto podrían realmente ponerse a funcionar. Es probable, de hecho, que para que la gobernanza local pueda “activarse” resulte necesario contar con alguna forma de organización de la ciudadanía que tenga un carácter autónomo y autosostenible, y que expresa y consistentemente reclame de las instancias políticas una efectiva “democratización del poder” (MCP 2005). Ésa es

probablemente la base desde la que favorecer, a comienzos del siglo XXI, un desarrollo positivo de la cultura política democrática de nuestras ciudades (Fisher 1998).

Los procesos de auto-organización ciudadana resultan siempre extremadamente difíciles, por causa de múltiples impedimentos, entre los que destacan los problemas y barreras a la participación ciudadana que fueron expuestos en el apartado 6 del segundo módulo. Está por verse, de hecho, si el MCP de Fortaleza logrará afrontar exitosamente los grandes retos que se le presentarán en primer lugar de cara a su supervivencia y afinanciamiento, y posteriormente en relación a su necesaria su expansión para integrar otras capas sociales de la ciudadanía fortalezense. Por de pronto, nos consta que durante el año 2009 el MCP continuaba con su trabajo; un trabajo que por supuesto incluyó la organización de protestas para reclamar a la *Prefeitura* la ejecución de algunos proyectos de inversión que, pese a que fueron aprobados en aquel primero PP del año 2005, cuatro años después todavía no habían sido realizados.

*“El desasosiego y la insatisfacción son el prerrequisito del progreso”  
(Thomas Edison, ~1910)*



ACTIVIDAD:

## **Análisis crítico de la “Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la gestión pública” y reflexión sobre su aplicación en el país de procedencia** *(Actividad presentada y discutida en pequeños grupos)*

La actividad propuesta para este módulo tiene carácter grupal y consiste en que cada uno de los participantes presenten, brevemente al interior de cada grupo, cómo se articula la participación ciudadana en su país o ciudad. Valiéndose de las categorías que fueron presentadas en los primeros apartados del módulo II, debe ser presentado un documento que incluya entre otras cosas una enumeración de las formas de participación más relevantes y utilizadas. En lo posible, se explicarán también sus características generales y su funcionamiento en la práctica. Si las distintas formas de participación están vinculadas entre sí –por ejemplo, un sistema de “Consejos de Desarrollo” que actúe a nivel comunitario, municipal y departamental– explicar dichos vínculos.

Inspirados por la perspectiva crítica desde la que se han analizado los Presupuestos Participativos en este módulo, el documento presentado debe también hacer un balance crítico de alguna de las formas participativas presentadas. Debe someterse a análisis hasta qué punto los objetivos que supuestamente se persiguen al instituir el mecanismo participativo se consiguen realmente.

Si alguna de las intervenciones de los compañeros y compañeras le motivase o inquietase, le recordamos que estás en total libertad de comentarlas, enriquecerlas y/o discutir las a través del foro.

Adicionalmente, o alternativamente según la decisión del grupo, se propone la actividad de realizar un resumen y un análisis crítico de la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” [*disponible en: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>*], que fue aprobada en la XIX Cumbre Ibero-americana de Jefes de Estado y de Gobierno en el año 2009 y que busca establecer unos principios y un lenguaje compartido que guíen los esfuerzos de los estados iberoamericanos para la democratización de la gestión pública y la promoción de la participación ciudadana.

Algunas de las preguntas que se podrían responder en el análisis podrían ser (sin ser todas): ¿Cuáles son los aspectos más relevantes e innovadores que la Carta proporciona? ¿De qué manera crees que esta iniciativa podrá resultar útil en nuestros países, en el corto, medio y largo plazo? ¿Hay elementos en la Carta que consideres mejorables o criticables, o componentes importantes que creas que faltan? ¿Cómo podrían llevarse a la práctica los contenidos de la Carta?

## MÓDULO III.

## REFERENCIAS

## Relatos de participación: la odisea de los PP en Brasil

## 1. BIBLIOGRAFÍA

Los recursos que incluyen un enlace fueron verificados en su totalidad el 26.05.2010. En caso de que no lograses acceder a alguno de ellos, comunícaselo al tutor-docente, que distribuirá el material en el curso.

- ABERS, R. (2000) *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*: Lynne Rienner Publishers.
- ABERS, R. (2002) "Overcoming the Dilemmas of Participatory Democracy: The Participatory Budget Policy in Porto Alegre", *Espaço e Geografia*, nº 4 (1): págs. 169-188. [<http://www.democraciaparticipativa.org/files/RebeccaAbersOvercomingtheDilemmasofParticipatoryDemocracy.pdf>]
- ABERS, R. (2006) "Porto Alegre and the participatory budget: civic education, politics and the possibilities for replication", en *Building global and local democracy*, D. Laberge (Ed.), Ontario: Carold Institute. [[http://www.carold.ca/www/publications/BLGD/CaseStudies/7\\_Porto\\_Alegre\\_Rebecca\\_Abers\\_en.pdf](http://www.carold.ca/www/publications/BLGD/CaseStudies/7_Porto_Alegre_Rebecca_Abers_en.pdf)]
- ARNSTEIN, S.R. (1969) "A Ladder of Citizen Participation", *American Institute of Planners Journal*, nº 35 (4): págs. 216-224. [<http://lithgow-schmidt.dk/shery-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf>]
- AUYERO, J. (2002) "Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva", *Perfiles latinoamericanos*, nº 20. [[http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero\\_articulo?codigo=2211519&orden=73225](http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2211519&orden=73225)]
- BAIERLE, S. (2003) "The Porto Alegre thermidor? Brazil's 'Participatory Budget' at the crossroads", *Socialist Register*: págs. 300-322. [<http://baierle.files.wordpress.com/2006/07/baierle.pdf>]
- BAIERLE, S. (2008) "Shoot the citizen, save the customer: participatory budgeting and bare citizenship", *Soberania Popular Sovereignty*, nº 1 (1). [<http://www.ongcidade.org/site/php/Revista/arquivo/baierle.pdf>]
- BAIERLE, S. (2009) "Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo", *Cadernos da CIDADE*, nº 12 (15). [<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/Caderno%20154b3a6b798fce4.pdf>]
- BALOCCHI, G. (2001) "Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory", *Politics & Society*, nº 29 (1). [<http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Balocchi.PDF>]
- BANCO MUNDIAL (2008) *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*, Washington: Banco Mundial. [[http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP\\_port.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP_port.pdf)]
- BLAS, A., IBARRA, P., et al. (2006) *La participación: estado de la cuestión*, Cuadernos de trabajo (39), Bilbao: Hegoa. [[http://pdf2.bibliotecahegoa.efaber.net/ebook/15289/Cuaderno\\_de\\_trabajo\\_39.pdf](http://pdf2.bibliotecahegoa.efaber.net/ebook/15289/Cuaderno_de_trabajo_39.pdf)]
- BOURDIEU, P. (1977) *Outline of a theory of practice*, Cambridge: Cambridge University Press. [<http://books.google.com.gt/books?id=VvhSEMrNWHAC>]
- BRUNO, C. (2009) *Como é difícil revogar a Lei do Gerson*, Brasília: Revista Pátria Latina, 2009.12.02. [<http://www.patrialatina.com.br/colunaconteudo.php?idproq=193002e668758ea9762904da1a22337c&cod=1268>]
- BUSATTO, C. (2005) *Governança Solidária Local - desencadeando o processo*, Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre. [[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/gsl\\_desencadeando\\_o\\_processo.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/gsl_desencadeando_o_processo.pdf)]
- CIDADE (2006) *Reuniões do Conselho do OP perdem o foco*, Porto Alegre: Cidade Notícias, 2006.09.08. [<http://www.ongcidade.org>]
- CIDADE (2007) *Conselheiros do OP reivindicam audiência com o prefeito Cidade*, Porto Alegre: Cidade Notícias, 2007.01.11. [<http://www.ongcidade.org>]
- CIDADE (2008) *Prefeitura enrola: não entrega o Regimento, nem o Plano de Investimentos de 2008 para Conselheiros do OP*, Porto Alegre: Cidade Notícias, 2008.03.14. [<http://www.ongcidade.org>]
- CIDADE (2009a) *Delegates and Councillors evaluate PB and indicate goals to improve the process*, Porto Alegre: Cidade Notícias, 2009.01.14. [<http://www.ongcidade.org>]
- CIDADE (2009b) *Depois de 20 anos, OP agoniza em Porto Alegre* Porto Alegre: Cidade Notícias, 2009.03.27. [<http://www.ongcidade.org>]
- CIDADE (2009c) "OP: de protagonista a figurante", *Jornal De Olho no Orçamento*, nº 26. [<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/jornal/jornalagostonove4a8db71e53e7e.pdf>]
- CIDADE (2009d) "Qual vai ser a desculpa para não investir no OP em 2009?" *Jornal De Olho no Orçamento*, nº 25. [<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/jornal/DeOlhoabril49e3a39d18779.pdf>]
- CMF (2006) *Lei Orgânica do município de Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza*. [[http://www.cmfor.ce.gov.br/bimq04/leis\\_brasil/org.htm](http://www.cmfor.ce.gov.br/bimq04/leis_brasil/org.htm)]
- CORNWALL, A. (2007) *Deliberating Democracy: Scenes from a Brazilian Municipal Health Council*, Working Paper, Brighton: Institute of Development Studies. [[http://www.drc-citizenship.org/docs/publications/spaces\\_for\\_change/WP/Cornwall29%20web.pdf](http://www.drc-citizenship.org/docs/publications/spaces_for_change/WP/Cornwall29%20web.pdf)]
- CORNWALL, A., ROMANO, J., et al. (2008) *Brazilian Experiences of Participation and Citizenship: A Critical Look*, Discussion Paper, Brighton: Institute of Development Studies. [<http://www.drc-citizenship.org/publications/Dp389.pdf>]
- DE SOUSA SANTOS, B. (1998) "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", *Politics & Society*, nº 26 (4): págs. 461-510. [<http://www.ssc.wisc.edu/~wright/santosweb.html>]
- DE SOUSA SANTOS, B. (2005) "Two Democracies, Two Legalities: Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil", en *Law and globalization from below*, B. de Sousa Santos and C. A. Rodríguez-Garavito (Eds), Cambridge: Cambridge University Press. [<http://www.ces.fe.uc.pt/bss/documentos/chapter13.pdf>]
- DIAS, M.R. (2002) *Sob o signo da vontade popular. O orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*, Belo Horizonte: UFMG. [<http://books.google.com.gt/books?id=5jmoAGdECDEC>]
- FEDOZZI, L. y FURTADO, A. (2009) *Observando el PP de Porto Alegre - perfil social y asociativo, evaluación, formación de una cultura política democrática y posibles innovaciones*, Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre. [[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/livreto\\_op\\_2009\\_espanhol\\_ultimo.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livreto_op_2009_espanhol_ultimo.pdf)]
- FÉNELON, F. (1699) *Les aventures de Télémaque*, Paris. [<http://books.google.es/books?id=dwqxu2sN4wkC>]
- FISHER, J. (1998) *Non-Governments. NGOs and the Political Development of the Third World*, West Hartford: Kumarian Press.

- FRANCÉS GARCÍA, F. y CARRILLO CANO, A. (2008) Guía metodológica de los Presupuestos Participativos, Alicante: Colectivo Preparación. [<http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-3779-fichero/Guia%20metodol%C3%B3gica%20propia%20de%20los%20Presupuestos%20Participativos.pdf>]
- GALEANO, E. (1984) Memoria del fuego II. Las caras y las máscaras, Buenos Aires: Siglo XXI.
- GANUZA FERNÁNDEZ, E. y GÓMEZ FORTES, B. (2008) Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos, Estudios de progreso, Madrid: Fundación Alternativas.
- GOLDFRANK, B. (2006) "Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio", Revista de ciencia política (Santiago), nº 26 (2): págs. 3-28. [<http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n2/art01.pdf>]
- GURZA LAVALLE, A., ACHARYA, A., et al. (2005) "Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from Sao Paulo, Brazil", World Development, nº 33 (6): págs. 951-964. [[http://www.drc-citizenship.org/docs/publications/spaces\\_for\\_change/journal\\_articles/Comparative\\_Anecdotalism\\_WD.pdf](http://www.drc-citizenship.org/docs/publications/spaces_for_change/journal_articles/Comparative_Anecdotalism_WD.pdf)]
- HAHN LÜCHMANN, L.H. (2002) Possibilidades e limites da Democracia Deliberativa: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, Campinas: Universidade Estadual de Campinas. Tesis Doctoral. [<http://www.democraciaparticipativa.org/files/LigialLuchmann.pdf>]
- IBOPE (2008) Pesquisa de opinião pública sobre assuntos políticos/administrativos, Porto Alegre: IBOPE. [[http://www.ibope.com.br/Eleicoes/2008/download/ibope1240\\_1\\_portoalegre\\_jul08.pdf](http://www.ibope.com.br/Eleicoes/2008/download/ibope1240_1_portoalegre_jul08.pdf)]
- KADLEC, A. y FRIEDMAN, W. (2007) "Deliberative Democracy and the Problem of Power", Journal of Public Deliberation, nº 3 (1). [<http://services.bepress.com/jpd/vol3/iss1/art8/>]
- LEGARD, S. (2007) "Democratizing the Municipality. The Promise of Participatory Budgeting", Communalism, nº 10. [[http://www.communalism.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=187:democratizing-the-municipality&catid=84:movement&Itemid=2](http://www.communalism.net/index.php?option=com_content&view=article&id=187:democratizing-the-municipality&catid=84:movement&Itemid=2)]
- LINS, L. (2004) Programa de Governo. Por amor a Fortaleza: Propostas para uma cidade bela, justa e democrática, Fortaleza: Partido dos Trabalhadores de Fortaleza (CE).
- LLACH, L. (1975) "Ítaca", en Viaje a Ítaca. [<http://fernandosarria.blogia.com/2006/09/1001-itaca-cancion-de-luis-llach-sobre-el-poema-de-kavafis.php>]
- MAINWARING, S.P. (1999) Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil: Stanford University Press.
- MARQUETTI, A. (2003) "Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre", en A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo, L. Avritzer y Z. Navarro (Eds). [<http://www.democraciaparticipativa.org/files/AdalmirMarquettiParticipa%E7%E3oeRedistribui%E7%E3ooOr%E7amentoParticipativoemPorto%20Alegre.pdf>]
- MATOS, I. (1999) Lei de Gerson: Revista Isto é, 1999.12.29. [[http://www.istoe.com.br/reportagens/27207\\_LEI+DE+GERSON](http://www.istoe.com.br/reportagens/27207_LEI+DE+GERSON)]
- MCP (2005) Movimento dos Conselhos Populares. Princípios, Diretrizes Políticas, Programa e Estrutura, Fortaleza: MCP.
- MICHELSONS, R. (1915) Political Parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy, New York: Hearst's International Library Co. [<http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/michels/polipart.pdf>]
- MONTECINOS, E. (2009) "El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?" Revista del CLAD. Reforma y Democracia, nº 44. [<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/044-junio-2009/montecinos>]
- NAVARRO, Z. (2003) "O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico", en A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo, L. Avritzer y Z. Navarro (Eds), São Paulo: Cortez. [[http://www.democraciaparticipativa.org/files/ZanderNavarroOOr%E7amento%20ParticipativodePorto%20Alegre\(1989-2002\).pdf](http://www.democraciaparticipativa.org/files/ZanderNavarroOOr%E7amento%20ParticipativodePorto%20Alegre(1989-2002).pdf)]
- NIETZSCHE, F.W. (1886) "Más allá del bien y del mal. Preludio de una filosofía del futuro".
- NYLEN, W.R. (2003) Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil, New York: Palgrave Macmillan.
- O POVO (2006) Editorial, Fortaleza: Jornal O Povo, 2006.12.15. [[http://www.cmfor.ce.gov.br/scripts/imprensa/ver\\_ultimas.asp?l1=15/12/200610:00](http://www.cmfor.ce.gov.br/scripts/imprensa/ver_ultimas.asp?l1=15/12/200610:00)]
- OIDP (2006) Buena Práctica en Participación Ciudadana. I Distinción del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, Barcelona: Observatorio Internacional de la Democracia Participativa. [<http://www.oidp.net/docus/BP.2006.Candidatures.pdf>]
- OLIVIER, D. y KUHN, D. (2008) "Porto Alegre está pacificada". Entrevista a José Fogaça, PMDB, Porto Alegre: Zero Hora, 2008.10.11. [<http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default.jsp?uf=1&local=1&newsID=a2236056.htm&section=POL%20CDTICA>]
- ORTIZ, J. (2001) El viaje a Jamaica: Apuntes del natural, 2001.07.14. [<http://www.javierortiz.net/ant/jortiz1/diario2001/28.2001.html>]
- PB UNIT (2009) Unpacking the Values, Principles and Standards, Manchester: Participatory Budget Unit. [[http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/PB%20document%20two%20colour\\_lowres%20website%20version.pdf](http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/PB%20document%20two%20colour_lowres%20website%20version.pdf)]
- PGSL (2008) Programa de Governança Solidária Local, Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre. [[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgl/usu\\_doc/1livretogovernaca2008.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgl/usu_doc/1livretogovernaca2008.pdf)]
- PORRAS, J.I. (2004) "Internet, Política y Democracia Local", Documentación social, nº 133: págs. 53-76. [<http://www.esterkaufman.com.ar/sitios/kaufman/publicaciones/ArtInternetyDemocraciaLocal.pdf>]
- PORRAS, J.I. (2005) "Internet y las nuevas oportunidades para la deliberación pública en los espacios locales", Nueva Sociedad, nº 195. [[http://www.nuso.org/upload/articulos/3242\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3242_1.pdf)]
- RAE (2001) Diccionario de la lengua española (22ª edición), Madrid: Real Academia de la Lengua Española.
- ROMANO, J., ANDRADE, M., et al., Eds. (2007a) Olhar crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local São Paulo: Expressão Popular
- ROMANO, J., ANDRADE, M., et al., Eds. (2007b) Olhar crítico sobre participação e cidadania: trajetórias de organização e luta pela redemocratização da governança no Brasil, São Paulo: Expressão Popular
- SHAH, A., Ed. (2007) Participatory Budgeting, Washington, DC: World Bank Institute. [<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>]
- SMGL (2009) Revista OP 20 Anos, Porto Alegre: Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMGL), Prefeitura de Porto Alegre. [[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgl/usu\\_doc/1revistaop20anos.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgl/usu_doc/1revistaop20anos.pdf)]
- TATAGIBA, L. y CHAVES TEIXEIRA, A.C. (2006) "Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)", en Contraloría y participación social en la gestión pública, Caracas: CLAD.
- TATCHER, C. (2007) PB in Porto Alegre Continues to Disappoint Under New Administration, Porto Alegre: Cidade Notícias, 2007.01.11. [<http://www.ongcidade.org>]
- UTZIG, J.E. (2000) El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental, Porto Alegre: Banco Mundial. [[http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC\\_C&DATA=doc\\_c2](http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC_C&DATA=doc_c2)]
- WAMPLER, B. (2004a) "Expanding accountability through participatory institutions: mayors, citizens, and budgeting in three Brazilian municipalities", Latin American Politics & Society, nº 6 (2): págs. 73-99.
- WAMPLER, B. (2004b) "Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo", en A Participação em São Paulo, L. Avritzer (Ed.), São Paulo: UNESP.
- WAMPLER, B. (2007) "A Guide to Participatory Budgeting", en Participatory Budgeting, A. Shah (Ed.), Washington, DC: World Bank Institute. Public Sector Governance and Accountability Series. [<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>]

- WAMPLER, B. (2008) "When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil", *Comparative Politics*, nº 41 (1). [<http://www.internationalbudget.org/themes/PB/ParticipatoryInstitutions.pdf>]
- ZERO HORA (2008) Orçamento Participativo é tema polêmico, Porto Alegre: Zero Hora, 2008.07.12. [<http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default.jsp?uf=1&local=1&newsID=a2041062.htm&section=Reportagem%20Especial> ]

## 2. OTROS RECURSOS Y LECTURAS SUGERIDOS

- BAIERLE, S. (2008) *Del Poder Popular a la Exclusión Participativa: Presupuesto Participativo y Ciudadanía Desnuda en Porto Alegre. VI Jornadas Internacionales de Presupuestos Participativos*, Sevilla. [<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/baierlesevilla4921b53933fe9.pdf>]
- CABANNES, Y. (2005) *Documento Base de la red URBAL 9: Presupuesto Participativo y finanzas locales, segunda versión ampliada*, Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. [<http://www.cigu.org/images/biblio/C/PP%20y%20finanzas%20locales%5B1%5D.%20Documento%20base%20de%20la%20RED-9-URB-AL.pdf>]
- CUMBRE IBEROAMERICANA (2009) *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública: XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*. [<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>]
- SANTANDREU, A. y BETANCOURT, A.C. (2005) *La Revolución Silenciosa. Procesos de información y comunicación en los Presupuestos Participativos*, La Paz: Red de participación ciudadana y control social (SNV-GTZ). [<http://www.cigu.org/images/biblio/C/Revolucionsilenciosa.pdf>]
- SCHNEIDER, A. y BAQUERO, M. (2006) *Get Wat You Want, Give What You Can: Embedded Public Finance in Porto Alegre*, Brighton: Institute of Development Studies. [<http://www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/Wp266.pdf>]
- SINTOMER, Y. (2005) "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", *Reforma y Democracia*, nº 31. [<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/031-febrero-2005/0049844>]

### Centro Internacional de Gestión Urbana

<http://www.cigu.org>

### Municipios por una democracia participativa

<http://www.presupuestosparticipativos.com/>

### International Budget Partnership

<http://www.internationalbudget.org>

### Mapa de experiencias de Presupuestos Participativos

<http://maps.google.com/maps/ms?ie=UTF8&hl=en&msa=0&msid=114824835204007105691.00045675b996d14eb6c3a&z=2>

### Mapa de experiencias de Presupuestos Participativos

<http://www.facebook.com/group.php?gid=22229870351>