

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

Facultad de Derecho

**Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y
Procesal**



**Presupuesto Participativo en Municipios
brasileños: Aspectos Jurídicos y Administrativos**

David de Medeiros Leite

2011

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

Facultad de Derecho

**Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y
Procesal**



**Presupuesto Participativo en Municipios
brasileños: aspectos jurídicos y administrativos**

David de Medeiros Leite

Directora: Dra. Zulima Sánchez Sánchez

Salamanca, España 2011.

La Dr^a. Dña. Zulima Sánchez Sánchez, Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, Directora del trabajo: Presupuesto Participativo en Municipios brasileños: Aspectos Jurídicos y Administrativos, realizado por D. David de Medeiros Leite, para optar al grado de Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, autoriza la presentación del mismo, al considerar que se han alcanzado los objetivos inicialmente previstos y que el trabajo está en condiciones de ser presentado ante el tribunal evaluador.

Salamanca 3 de diciembre de 2010.

Fdo. Profa. Dra. D^a. Zulima Sánchez Sánchez
Directora del trabajo

AGRADECIMIENTOS

Desde estas páginas quiero dar las gracias a todas aquellas personas que, de una u otra manera, han contribuido a la realización de este trabajo, y muy especialmente:

A mi Directora de tesis Dra. Zulima Sánchez Sánchez por aceptar dirigir este trabajo, y por me haber dado la oportunidad de trabajar a su lado, ofreciéndome conocimientos y experiencias que me han ayudado a llegar hasta aquí.

A mi institución UERN – Universidad del Estado de Río Grande del Norte, por el financiamiento y por permitirme este tiempo de formación.

A mi amigo Alexandre Oliveira porque sin su motivación y colaboración nada de lo que sigue habría sido posible.

A todos los amigos que han aportado su granito de arena. Los más cercanos y los que he conocido en la Biblioteca Francisco de Vitoria o en las charlas en la cafetería, sin cuyos momentos de distracción todo hubiera resultado más complicado.

A mi familia por el apoyo incondicional recibido a lo largo de toda mi vida. Muy especialmente a mi madre y mis hermanos, por animarme siempre, por la motivación para seguir adelante y por transmitir desde lejos su apoyo, cariño, comprensión y confianza.

A mi esposa Vilani y mi hija Alice por acompañarme siempre en los buenos y en los no tan buenos momentos...Gracias, muchas gracias.

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal

**Presupuesto Participativo en Municipios brasileños: Aspectos
Jurídicos y Administrativos**

Memoria que para alcanzar el Grado de Doctor en Derecho presenta el licenciado

David de Medeiros Leite

Fdo.: David de Medeiros Leite

2011

FINJUNT PARITER RENOVANTIQUE LABORES

Los trabajos recién terminados, recomienzan (Lema heráldico).

Presupuesto Participativo en municipios brasileños: aspectos jurídicos y administrativos

Presentación	14
---------------------------	----

Primera parte – El municipio y la autonomía local: la realidad de Brasil, España y Portugal

Capítulo I – La organización político-administrativa del municipio en Brasil

1 – Evolución Histórica	24
2 – Autonomía municipal	34
2.1 – Autonomía administrativa.....	36
2.2 – Autonomía política.....	38
2.3 – Autonomía financiera.....	40
2.4 – Autonomía de auto organización.....	41
2.5 – Autonomía legislativa.....	43
3 – Competencias de los municipios	44
3.1 – Competencia exclusiva.....	46
3.2 – Competencia compartida.....	48
3.3 – Competencia de cooperación.....	50
3.4 – Competencia complementaria.....	53
4 – El alcalde	55

4.1 – Poder Ejecutivo.....	56
4.2 – La figura del alcalde.....	57
4.3 – Atribuciones.....	59
4.4 – Responsabilidad.....	63

Capítulo II – La organización político-administrativa del municipio en España

1 – Evolución Histórica.....	66
2 – Autonomía municipal.....	76
2.1 – Autonomía como garantía constitucional.....	77
2.2 – Autonomía municipal de la Carta Europea.....	80
2.3 – Autonomía legal, funcional y financiera.....	84
3 – Competencias de los municipios.....	87
3.1 – Competencias transferibles.....	92
3.1.1 – El Principio de la Subsidiariedad.....	93
3.2 – Competencias Delegables.....	94
4 – El alcalde.....	97
4.1 – El Pleno.....	101
4.2 – El teniente de alcalde.....	103
4.3 – La junta de gobierno local.....	106

Capítulo III – La organización político-administrativa del municipio en Portugal

1 – Evolución Histórica	109
2 – El alcalde	119
3 – Autonomía municipal	123
3.1 – Autonomía financiera y demás formas de autonomía.....	125
4 – Competencias de los municipios	128

Capítulo IV – El reconocimiento Europeo de la autonomía local

1 – Carta Europea de Autonomía Local	137
1.1 – Preámbulo.....	139
1.2 – Análisis del documento.....	143
1.3 – Disposiciones diversas.....	152
1.4 – Fortalecimiento de las instituciones como requisito de gestión participativa.....	156

Segunda parte: Aspectos jurídicos del Presupuesto Participativo

Capítulo I – El presupuesto de la Unión, de los Estados y de los municipios: proceso tradicional de elaboración, ejecución y fiscalización.

1 – Concepto y principios	161
1.1 – Concepto.....	161
1.1.1 – Naturaleza jurídica.....	165
1.2 – Principios.....	166

1.2.1 – Principio de la unidad.....	167
1.2.2 – Principio de la universalidad.....	168
1.2.3 – Principio del presupuesto bruto.....	168
1.2.4 – Principio de la anualidad o periodicidad.....	168
1.2.5 – Principio de no afectación de los fondos.....	169
1.2.6 – Principio del equilibrio.....	169
1.2.7 – Principio de la publicidad.....	170
1.2.8 – Principio de la claridad o transparencia.....	170
1.2.9 – Principio de la programación.....	171
2 – Evolución histórica del presupuesto en Brasil.....	171
2.1 – El presupuesto en la Constitución de 1824.....	171
2.2 – El presupuesto en la Constitución de 1891.....	172
2.3 – El presupuesto en la Constitución de 1934.....	173
2.4 – El presupuesto en la Constitución de 1937.....	174
2.5 – El presupuesto en la Constitución de 1946.....	175
2.6 – El presupuesto en la Constitución de 1967 y en la Enmienda de 1969.....	176
2.7 – El presupuesto en la Constitución de 1988.....	176
3 – Legislación del presupuesto: elaboración, ejecución y fiscalización....	178
3.1 – Ciclo del proceso presupuestario.....	178
3.2 – El ciclo presupuestario brasileño.....	179
3.2.1 – Ejecución.....	180
3.2.2 – Fiscalización.....	181

Capítulo II – La Constitución de 1988, las potestades de los municipios y el presupuesto en las leyes orgánicas municipales.

1 – Breve recorrido histórico del tratamiento de los municipios brasileños en las constituciones anteriores a la de 1988.....	183
1.1 – El municipio brasileño como herencia romana.....	183
1.2 – El municipio en la Constitución Imperial de 1824.....	185
1.3 – El municipio en la Constitución de 1891.....	185
1.4 – El municipio en la Constitución de 1934.....	186
1.5 – El municipio en la Constitución de 1937.....	187
1.6 – El municipio en la Constitución de 1946.....	187
1.7 – El municipio en la Constitución de 1967 y en la Enmienda de 1969.....	188
2 – Consolidación del Estado Democrático de Derecho en Brasil.....	189
2.1 – La evolución de la ciudadanía en Brasil.....	190
2.2 – Fundamentos constitucionales del Estado de Derecho.....	198
3 – Los avances y conquistas de los municipios brasileños tras la constitución de 1988.....	200
3.1 – El principio de democracia directa en la Constitución de 1988.....	205
3.2 – Participación de las asociaciones representativas en el planeamiento municipal.....	206
4 – El presupuesto en las leyes orgánicas municipales.....	212
4.1 – Ley Orgánica del municipio de São Paulo.....	214
4.1.1 – Previsión de la participación popular.....	214
4.1.2 – Previsión del (tratamiento dado al) presupuesto.....	215
4.2 – Ley Orgánica del municipio de Recife.....	216

4.2.1 – Previsión de la participación popular.....	216
4.2.2 – Previsión del (tratamiento dado al) presupuesto.....	217
4.3 – Ley Orgánica del municipio de Porto Alegre.....	218
4.3.1 – Previsión de la participación popular.....	218
4.3.2 – Previsión del (tratamiento dado en el) presupuesto.....	219
4.4 – Ley Orgánica del municipio de Santo André.....	220
4.4.1 – Previsión de la participación popular.....	220
4.4.2 – Previsión del (tratamiento dado en el) presupuesto.....	222
4.5 – Ley Orgánica del municipio de Montes Claros.....	222
4.5.1 – Previsión de la participación popular.....	222
4.5.2 – Previsión del Presupuesto Participativo.....	223

Capítulo III – Presupuesto Participativo: Resumen histórico, edición de reglamentos y normas pertinentes a su implantación y entendimiento jurídico-doctrinario.

1 – Resumen Histórico y definición del Presupuesto Participativo.....	226
1.1 – Resumen Histórico.....	226
1.2 – Definición.....	233
2 – Estructura institucional del Presupuesto Participativo.....	239
2.1 – La burocracia y la estructura del Presupuesto Participativo.....	241
2.2 – Órganos instituidos con el Presupuesto Participativo.....	244
2.2.1 – Consejos y otros mecanismos de deliberación.....	248

3 – Reglamentos e inestabilidad jurídica del Presupuesto	
Participativo	250
3.1 – Reglamentos como soporte legal.....	250
3.1.1 – Porto Alegre: su reglamento y sus problemas jurídicos.....	255
3.1.2 – Sao Paulo: su reglamento y sus problemas jurídicos.....	258
3.1.3 – Recife: su reglamento y sus problemas jurídicos.....	265
3.1.4 – Santo André: su reglamento y sus problemas jurídicos.....	268
3.1.5 – Montes Claros: su reglamento y sus problemas jurídicos.....	270
3.2 – Jurisprudencia.....	272
3.2.1 – Tribunal de Justicia del Estado de Sao Paulo.....	273
3.2.2 – Tribunal de Justicia del Estado de Santa Catarina.....	276
3.2.3 – Tribunal de Justicia del Estado de Minas Gerais.....	278
3.2.4 – Tribunal de Justicia del Estado del Rio Grande de Sul.....	278
4 – Doctrina: límites y propuestas jurídicas	281
4.1 – Derecho: Crisis y pluralismo jurídico.....	281
4.1.1 – Crisis del Derecho.....	281
4.1.2 – Pluralismo Jurídico.....	287
4.2 – Democracia y participación.....	291
4.2.1 – La polis griega y la democracia directa.....	291
4.2.2 – Democracia representativa y la crisis de los partidos políticos.	294
4.2.3 – Presupuesto participativo como articulación entre la democracia participativa y la democracia representativa.....	298

4.2.4 – Teoría Constitucional de la Democracia Participativa: una propuesta del jurista Paulo Bonavides.....	301
4.2.4.1 – El derecho constitucional de la democracia participativa: un derecho de lucha y resistencia.....	305
4.2.4.2 – La democracia participativa y los bloqueos de la clase dominante.....	305
4.2.4.3 – El Estado Social y su evolución hasta a la democracia participativa.....	307
4.2.4.4 – Los fundamentos teóricos de la democracia participativa.....	308

Tercera parte: Aspectos administrativos del Presupuesto Participativo

Capítulo I – Decisión política para implantación, principios, metodología y criterios del Presupuesto Participativo

1 – Decisión política para la implantación del Presupuesto Participativo.....	311
1.1 – Dependencia de la voluntad del alcalde.....	311
1.2 – Discontinuidad del Presupuesto Participativo: dificultades y reflejos.....	314
1.3 – Principales problemas que desafían la institucionalización del Presupuesto Participativo.....	321
2 – Principios, metodología y procedimiento del Presupuesto Participativo.....	325
2.1 – Principios y metodología.....	325

2.1.1 – Principios establecidos en la experiencia de la ciudad de Fortaleza.....	330
2.1.2 – Metodología según el nivel de influencia de la participación popular.....	333
2.2 – Procedimiento del Presupuesto Participativo.....	334
2.2.1 – Procedimiento del Presupuesto Participativo del municipio de Fortaleza.....	335
2.2.2 – Procedimiento del Presupuesto Participativo del municipio de Porto Alegre.....	337
2.2.3 – Procedimiento del Presupuesto Participativo del municipio de Recife.....	342
2.2.4 – Síntesis del procedimiento del Presupuesto Participativo.....	345
3 – Criterios para jerarquizar las prioridades y la ejecución de las obras que fueron escogidas.....	347
3.1 – Elección de las prioridades y los criterios utilizados.....	347
3.1.1 – Criterios del Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto Alegre.....	350
3.1.2 – Criterios del Presupuesto Participativo de la ciudad de Fortaleza.....	355
3.1.3 – Criterios del Presupuesto Participativo de la ciudad de Belo Horizonte.....	356
3.2 – Ejecución de las obras que fueron elegidas como prioritaria.....	358
3.2.1 – La importancia del cumplimiento del Plan de Inversión.....	358
4 – Participación y redistribución.....	362

4.1 – La participación de la población y los resultados del Presupuesto Participativo.....	362
4.2 – Efectos de la redistribución de fondos tras la implantación del Presupuesto Participativo.	365

Capítulo II – La estructura administrativa municipal y el Presupuesto Participativo

1 – La Estructura administrativa y cambio hacia el Presupuesto Participativo.....	372
1.1 – Interacción de la estructura administrativa tradicional con el Presupuesto Participativo.....	373
1.1.1 – Dos tipos de estructuras y cuatro grupos de personal involucrado en el cambio.....	383
1.2 – El Presupuesto Participativo y los principios de la Administración Pública.....	388
2 – Obligatoriedad de las autoridades municipales para con los consejos.....	392
2.1 – El reglamento del Presupuesto Participativo y la convivencia administrativa con el Poder Público.....	392
2.2 – Los miembros de los Consejos: aspectos relevantes para el entendimiento de sus perfiles.....	398
2.2.1 – Los consejeros y el liderazgo político.....	401
Conclusiones.....	405
Bibliografía.....	410

Presentación

En la agenda político-jurídica del siglo XXI, uno de los puntos que merece ser destacado es la discusión sobre la profundización de la democracia. Es como una ampliación de lo que ocurrió en el siglo pasado, cuando la afirmación y consolidación de las “nuevas democracias” se ponía como eje y preocupación central del debate político. La necesidad de reflexión sobre la calidad de las democracias contemporáneas, sin hablar de las graves cuestiones sociales, también está relacionada con la crisis vivida por las instituciones representativas, siendo uno de los problemas evidente la distancia entre representantes y representados que, entre otros factores, es el resultado del no cumplimiento de promesas de campañas políticas, de la ausencia de eficientes mecanismos de control accesibles a la población y, de la fragilidad de los partidos políticos.

En medio de la discusión general del tema de la democracia, sobresale un punto que destaca cada día: la crisis de gobernabilidad. Y en el seno de dicha crisis, entre tantas alternativas y panaceas arrojadas, gana fuerza el debate sobre la participación ciudadana en las administraciones públicas, como uno de los medios más viables para que los gobiernos conquisten credibilidad popular. Dicho debate emerge con más fuerza en el seno de las administraciones locales debido a lo cerca que se encuentran población y gestores. Además, es en este nivel donde los ciudadanos pueden plantear sus problemas con más propiedad e incluso pueden conseguir una resolución más rápida al existir menos burocracia en el camino¹.

Pero, bien sabemos, que las cosas no son tan sencillas. Las conquistas de espacios y la apertura que la población consigue en los gobiernos, generalmente suelen llegar tras luchas y movilizaciones reivindicatorias. Aunque observamos que en la actualidad la mayoría de los gobernantes dicen ser adeptos a las gestiones abiertas, transparentes y accesibles, cuando nos asomamos a la realidad constatamos que en la práctica es muy diferente. Es innegable que se han producido avances en el sentido de la participación. Los ejemplos de participación ciudadana en las administraciones surgen aquí y allí. Cada uno cargado de las

¹ PINDADO, FERNANDO: La participación no se improvisa, *Revista de estudios locales*, Num. 87, Madrid, 2005, p. 10: “Los Municipios son los más cercanos a la ciudadanía, nadie lo discute”.

características propias de la realidad político-sociológica donde está ubicado, como no podría ser de otra forma.

La participación ciudadana en las administraciones municipales es, por lo tanto, nuestra preocupación central, es decir, el telón de fondo de nuestro trabajo. Sin embargo, para profundizar en la cuestión es imprescindible que conozcamos la organización político-administrativa del municipio. Partiremos de las realidades concretas de los municipios de Brasil, Portugal y España.

La elección de estos países se justifica en la necesidad de comparar el ejemplo de participación en Brasil con el escenario de participación ciudadana de otros dos países. Para mejor entendimiento buscamos aclarar cómo funciona el municipio en Brasil. En el caso de España y Portugal, como ambos pertenecen a la Unión Europea, buscamos estudiar el Sistema Europeo de Autonomía Municipal, enfocando la Carta Europea de Autonomía Local y, principalmente, en lo que se refiere al fortalecimiento de las instituciones como requisito de gestión participativa.

No está de más aclarar que, en relación a los municipios, es indispensable que conozcamos tres matices: la evolución histórica, las competencias y los sistemas de autonomía. La importancia de obtener elementos a partir del estudio de la organización de las entidades locales en el ámbito de Brasil, España y Portugal también requiere que hagamos observaciones sobre la organización de esos municipios, la evolución histórica del municipio en cada realidad específica, pues son estas características las que proporcionarán mejor entendimiento de la posibilidad de existencia, o no, de mecanismos participativos. Sin olvidarnos del significado de las observaciones de las competencias y el sistema de autonomía de cada uno.

El Presupuesto Participativo es un ejemplo de participación ciudadana. Éste surge en Brasil a finales de la década de 1980, como un mecanismo innovador y osado, en la medida que proporciona a la población la posibilidad de opinar, discutir y decidir sobre cuestiones referentes a la administración de su municipio, más concretamente sobre los destinos del presupuesto público que, hasta entonces, era un tema restringido solo a los técnicos del área. La práctica participativa ha despertado la atención de un considerable número de estudiosos de las diferentes áreas, especialmente de las de sociología y ciencias políticas. Todos los estudios son unánimes en reconocer los meritos del Presupuesto

Participativo, ya sea como herramienta administrativa o como fuerte instrumento de participación ciudadana.

En Europa, las primeras experiencias de Presupuesto Participativo se llevaron a cabo en la década de 90 y desde entonces se ha convertido en tema de discusión central en el ámbito de las políticas locales, ya sea por el reconocimiento internacional del modelo brasileño implantado en Porto Alegre que inauguró una nueva política de participación ciudadana, o por intento de recuperar el interés de los ciudadanos europeos por los asuntos públicos².

Según señala YVES SINTOMER, “la historia de los Presupuestos Participativos europeos es muy reciente”. El autor afirma que la mayoría de las experiencias se encuentran en ciudades de pequeño y medio porte y refiere algunos ejemplos de ciudades con población con más de 100.000 habitantes, como Córdoba, Albacete y Jerez de la Frontera en España; Roma XI y Valencia en Italia; Haman, Berlín Lichtenberg y Berlín Marzhn en Alemania; y Salford en Inglaterra. Sin embargo, llama la atención para los contrastes entre las experiencias del Presupuesto Participativo practicado en Europa y América Latina. De acuerdo con el autor, tal experiencia en Europa tiene poco que ver con el estilo practicado en de Porto Alegre y/o otros modelos similares en América latina. El contexto social, económico y político es muy distinto y la dinámica de la democracia participativa es distinta, incluso por cuestiones político culturales y de competencias de los gobiernos locales³.

Como toda innovación o propuesta de vanguardia, en Brasil, la práctica participativa también vive su momento de afirmación, enfrentándose a problemas e incluso reconociendo errores para que se busquen obtener soluciones. Ya existe un considerable número de experiencias adoptadas en municipios brasileños – algunas exitosas y otras no tanto – que sirven como objeto de análisis en sus diversos ángulos. Es posible subrayar algunos de los aspectos más explorados, que sirven de “termómetro” para verificar si la experiencia sigue adelante con éxito. Algunos de estos aspectos son el grado de motivación de la población al participar; el compromiso real de la administración; el nivel de

² Vid. PINEDA NEBOT, CARMEN y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CARLOS JESÚS: Presupuesto y Participación ciudadana en el ámbito Europeu: Una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford, Comunicación para el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, Àrea II – GT06 Gestión Pública y Buen Gobierno, Madrid, 2006, p. 2.

³ Vid. SINTOMER, YVES: Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No 31, Caracas, 2005, p. 1-2.

cumplimiento de ejecución de las demandas elegidas y, quizás el más importante, la continuidad, o no, de la práctica tras un cambio de gestión en el municipio.

Estos y otros factores son determinantes para la evaluación del Presupuesto Participativo. Todavía se hace necesario que a la discusión general sobre el perfeccionamiento de la práctica se le añada el tema de su “institucionalización”. Hay una línea de pensamiento que defiende con mucha claridad la no “institucionalización”, por creer que sería una manera de inmovilizar la libertad que posee la práctica participativa para, por ejemplo, poder modificar cada año sus reglas de funcionamiento. Pero aunque el argumento sea políticamente razonable, es necesario observar que esta “no institucionalización” conduce a un problema muy grave, como es el de la vulnerabilidad de la práctica. Esta vulnerabilidad puede ser traducida de forma muy concreta en el problema de la discontinuidad, es decir, que la práctica quedase vulnerable a la voluntad del alcalde, pues este decide – generalmente de forma individual – si la misma debe ser implantada, o no, y si debe o no seguir.

Una vez implantada, la nocividad causada por la discontinuidad de la experiencia todavía no ha sido bien evaluada. Sin embargo, el daño generado en la motivación de la población al participar de otra iniciativa posiblemente no pueda evaluarse. Ciertamente es el golpe más profundo a un proceso que busca la construcción de una conciencia ciudadana. Es grave que la población no posea un mecanismo de participación de la administración, pero es también muy grave tenerlo en un determinado momento y luego estancar su existencia, haciendo que toda posibilidad de conciencia ciudadana sea transformada en descrédito. Centrados en esta preocupación, delimitamos nuestro objeto de estudio a las cuestiones que involucra la regulación del Presupuesto Participativo.

El campo de estudio es amplio. Involucra cuestiones políticas, sociológicas, jurídicas y administrativas, amén de otros matices de forma indirecta. Pero teníamos que delimitar nuestro objeto de estudio teniendo como telón de fondo la preocupación de la inclusión, en el debate general del tema jurídico y de las posibilidades que se puedan aportar para contribuir a la consolidación y avance de dicha práctica participativa. Es plausible pensar que, para incluir el tema jurídico, tengamos que poner una cierta barrera elevada, motivada por el pensamiento paradigmático de que la institucionalización perjudica a la Práctica Participativa al limitar la “flexibilidad” institucional, que es entendida como un “dogma”.

El debate y la investigación académica tienen también ese objetivo: profundizar en las cuestiones, partiendo de la premisa de que no hay verdades absolutas.

La presente investigación se ocupa principalmente del estudio de los aspectos jurídicos y administrativos del Presupuesto Participativo en los municipios brasileños. Empezaremos la segunda parte del trabajo comentando brevemente sobre la cuestión conceptual y también sobre los principios del presupuesto público, ya que entendemos que los dos temas son necesarios como premisas de la investigación. A continuación, presentaremos un breve recorrido histórico del presupuesto en Brasil en los tres niveles de gobierno, o lo que es lo mismo, el presupuesto de la Unión, de los Estados y de los municipios, para que tengamos una mayor claridad del tradicional proceso presupuestario en sus fases de elaboración, ejecución y fiscalización.

Esos temas que aparentemente solo se refieren a los aspectos técnicos e históricos, son imprescindibles para el entendimiento general del funcionamiento y de la evolución presupuestaria y, principalmente, servirán como base para el análisis comparativo entre el presupuesto tradicional y el nuevo concepto que surgió con la aparición del Presupuesto Participativo. Por lo tanto, el entendimiento del llamado ciclo presupuestario brasileño merecerá nuestra atención, especialmente en lo referente a cómo evolucionarán sus aspectos normativos. Para ello, haremos un recorrido por las Constituciones brasileñas, poniendo especial atención al tratamiento con que las mismas otorgaron a la cuestión presupuestaria.

La constitución de 1988 y el consecuente advenimiento del Estado Democrático de Derecho, merecerán atención en nuestro estudio por lo representativos que fueron en términos de cambio general y, específicamente, en relación a los avances y conquistas que alteraron considerablemente la realidad político-institucional de los municipios brasileños. También tenemos que observar la cuestión de los avances de la ciudadanía, que posee relación con nuestro tema. En consecuencia, nos adentraremos en el tema de la participación, observando las leyes orgánicas municipales y los preceptos donde las mismas abordan la cuestión presupuestaria. Es importante resaltar que las actuales leyes orgánicas municipales brasileñas fueron elaboradas por los respectivos legisladores municipales, tras el advenimiento de la Constitución de 1988 y, por lo tanto, reflejan los parámetros establecidos por la misma y por las constituciones estatales. En nuestro caso, es importante subrayar cómo ese “reflejo” influyó en la cuestión presupuestaria.

Para acercarnos al tema específico de nuestro estudio, tendremos que hacer un análisis un tanto detenido de la historia del Presupuesto Participativo, como forma de comprensión de las vicisitudes del momento y los parámetros políticos-sociológicos que proyectarán el formato o dibujo que generó la práctica participativa y, consecuentemente, tenemos que adentrarnos en el análisis de otros aspectos del instrumento participativo, tales como: su estructura, su burocracia, los órganos y otros mecanismos que surgieron motivados por la necesidad de una organización interna y la inexorable convivencia con la vida estatal de los municipios donde fueron implantadas.

Es importante resaltar que aun existiendo este sentimiento de “no institucionalización”, los Presupuestos Participativos cuentan con sus reglamentos, los cuales son elaborados por la propia población y que establecen, de manera general, el funcionamiento de los mismos. Entre ellos, podemos determinar los criterios de designación de representantes, criterios de cómo se hacen las elecciones de las demandas presentadas en asambleas, son entre otros. Es necesario un análisis de esos reglamentos, por lo que vamos a elegir algunos ejemplos de diferentes experiencias para mejor comprensión de los mismos, pues como cada uno nos muestra una realidad diferente, tenemos que delimitar muestras diferentes.

También tenemos que priorizar la búsqueda de la jurisprudencia que ya existe en torno al asunto, pues el Presupuesto Participativo ya fue objeto de demandas judiciales, como es el caso de cuando algunos alcaldes decidieron no proseguir con la práctica que estaba en curso en el municipio, y algunos legisladores municipales intentaron que la misma continuara por intermedio de una ley, lo que generó un problema jurídico que llegó a los tribunales. Tenemos que observar el pronunciamiento jurisprudencial, como forma de entender el pensamiento jurídico generado en torno del tema.

Después nos acercaremos al área jurídico-doctrinaria, y lo haremos desde una perspectiva más amplia, es decir, no centrado en el Presupuesto Participativo – porque tendríamos problemas por la escasez actual –, pero sí teniendo en cuenta la opinión que la doctrina tiene en este tema. En este sentido, enfocaremos, por ejemplo, la crisis vivida por el derecho en sus diversos matices, y la existencia de la corriente que defiende el pluralismo jurídico. Existe una proximidad entre el pluralismo jurídico y la defensa que se hace de la no institucionalización del Presupuesto Participativo, por lo que debemos matizar el tema.

Tampoco podemos olvidar que existe un argumento según el cual la práctica participativa es vista por una parte de los autores como un instrumento que es una especie de articulación entre la democracia participativa y la democracia representativa. Para mejor entendimiento, tenemos que reflexionar sobre democracia y participación, buscando relacionarlos con la polis griega y la democracia directa de entonces. Y al mismo tiempo haciendo la correlación con la democracia representativa en nuestros días y, en consecuencia, la crisis de los partidos políticos. Para mejor comprensión de todo el debate, notadamente enfocado en la realidad brasileña, vamos a explorar el pensamiento de un experimentado constitucionalista brasileño, Paulo Benavides, autor del libro “Teoría Constitucional de la Democracia Participativa”, que es en realidad una propuesta del jurista, en donde involucra el tema de la participación con la realidad constitucional de nuestro país.

La tercera parte del estudio está dedicada a las cuestiones administrativas. Al igual que en el matiz jurídico, en los estudios sobre el Presupuesto Participativo también falta una mejor exploración sobre el lado administrativo de la experiencia. Y empezaremos por la decisión política para la implantación de la práctica, pues la total dependencia de la voluntad del alcalde termina por provocar el problema que ya mencionamos anteriormente: la discontinuidad. Abordaremos otras dificultades y reflejos que desafían la implantación del Presupuesto Participativo. A continuación vamos a explorar los principios, la metodología y el ciclo de la práctica participativa, analizando y comentando algunas experiencias aplicadas.

También, en el ámbito administrativo, tenemos que observar los criterios que las experiencias utilizan para jerarquizar las prioridades y como se lleva a cabo la ejecución de las obras que fueron escogidas. La elección de las prioridades y los criterios utilizados, y la ejecución de las obras que fueron elegidas como prioritarias, son temas de mucha importancia para el desarrollo del Presupuesto Participativo, porque de sus resultados está pendiente una redistribución más ecuánime de los fondos entre las comunidades, que se hará tras la implantación de la práctica participativa. Son los efectos esperados por la fuerza que debe tener la participación de la población.

La estructura administrativa municipal merecerá atención especial, pues dicha estructura sufre un cambio considerable tras la implantación del Presupuesto Participativo. Por lo tanto, tenemos que hablar sobre la interacción de la estructura administrativa

tradicional con la que emerge después del advenimiento del instrumento participativo, evaluando también cómo queda el personal involucrado en el cambio. Los principios de la Administración Pública, establecidos en la Constitución brasileña, serán observados con la intención de evaluar la compatibilidad del Presupuesto Participativo con los mismos. Y no debemos acabar este capítulo sin analizar la relación que existe entre la convivencia administrativa del instrumento participativo y el Poder Público, donde llama la atención algunas cuestiones como es el caso de algunos reglamentos donde existen obligaciones de las autoridades municipales para con los consejos.

Sin embargo es demasiado temprano para hablarnos que ha aflorado una nueva cultura administrativa en el ámbito municipal tras la aparición de la práctica participativa, o quizás, un nuevo paradigma de gestión municipal, donde la participación ciudadana sea realmente protagonista. Todavía tenemos que observar hasta qué punto el Presupuesto Participativo puede ser considerado como efectivo instrumento de “accountability” y, también, si puede ser utilizado como una herramienta contra la corrupción, que es sin duda uno de los grandes males que corroe la actividad pública⁴.

En resumen, el Presupuesto Participativo surge en medio de otras tantas innovaciones en el seno de la Administración Pública, como por ejemplo el *e-govemment* o democracia multicanal. Las interacciones entre ambas, en un determinado momento, pueden y deben ocurrir, como forma de optimizar las acciones positivas que cada una lleva consigo. Es muy cierto que lo planteado ya está en curso, pues algunas experiencias participativas ya utilizan Internet para que la población que no participó en las asambleas pueda elegir sus prioridades a través de la *web*.

Son innovaciones que deben merecer la atención por parte de los estudiosos de diversas áreas relacionadas con la Administración Pública y, especialmente, el propio Derecho Administrativo, pues de la discusión sobre la normalización de las mismas está pendiente una gran parte de su propia consolidación, éxito y del propio futuro. Y todas las aportaciones son para contribuir a la mejoría de dicho instrumento – en nuestro caso particular, el Presupuesto Participativo –, pues creemos que éste forma parte de un conjunto de acciones que están en marcha, con el objetivo de proporcionar mayor

⁴ Vid: PINEDA NEBOT, CARMEN: *Experiencias de Participación Ciudadana*, IV Jornadas sobre Participación Ciudadana “Ciudad de Alicante”, Alicante, 2004, p. 3.

proximidad entre gobiernos y población que, sin duda, es el camino para perfeccionar los sistemas democráticos actuales.

Primera parte - El municipio y la autonomía local: la realidad de Brasil, España y Portugal

CAPÍTULO I - La organización político-administrativa del municipio en Brasil

El trabajo que ahora iniciamos, aunque en gran medida trate de cuestiones relativas al Presupuesto Participativo y a todos los postulados de esa participación popular, tiene la necesidad de abarcar temas próximos con la intención de observar cómo se produciría esa participación⁵ y en qué circunstancias se darían los mejores medios para ello.

Esta necesidad de obtener elementos a partir del estudio de la organización de las entidades locales en el ámbito de Brasil, España y Portugal también requiere que hagamos observaciones sobre la organización de esos municipios, sus competencias y las diferencias existentes entre municipios de pequeño, medio y gran tamaño, así como entre las regiones metropolitanas. Otro factor de gran relevancia es observar las atribuciones del alcalde y su importancia en la organización del municipio como un todo.

La organización del municipio en España y Portugal nos sirve para que, observando el derecho comparado de ámbito municipal, sea más fácil ver y entender cómo se organizaría el Presupuesto Participativo en Brasil⁶, incluso a partir de la demostración, posterior, de

⁵ Nuestro trabajo, aunque tenga en la práctica del Presupuesto Participativo su enfoque principal, tratará de forma general de la participación en la Administración Local, involucrando, en la medida de lo posible, todos los matices de la ciudadanía y mirando la importancia que el municipio ejerce en la vida de las personas.

⁶ Teniendo en cuenta que la experiencia del Presupuesto Participativo de forma general es demasiado nueva, elegimos trabajar con el ejemplo de Brasil, ya que es un ejemplo de la práctica participativa apuntado como parámetro por los estudiosos: “Los presupuestos participativos se han aplicado en pocos casos. En cambio, su potencial de implicación ciudadana se han mostrado muy relevante. Estaríamos pues ante verdaderas, aunque incipientes, experiencias de democracia participativa local. Escribir sobre presupuestos participativos es hacerlo, en primer lugar, sobre la experiencia latinoamericana”. *Crf.* GIMÉNEZ, MARÍA.; GOMÁ, RICARD.; GUTIÉRREZ, ERNEST.; RIBERA, CARLES.: Nuevos Escenarios de Democracia Local. Las Experiencias de

cómo la democracia se ha organizado en Brasil para poder llegar hasta nuestros días, casi veintidós años después de la promulgación de la Constitución Federal de 1988, con una organización distinta que ayuda a realizar el Presupuesto Participativo.

1. Evolución histórica

En Brasil, tenemos que tratar la organización municipal a partir del descubrimiento y población del país por parte de Portugal en el año 1500. Durante la fase colonial, Portugal nunca aplicó, en Brasil, un plan de organización territorial que constituyera los municipios de manera adecuada o a partir del modelo preexistente en el país.

Históricamente, cuando los reinos de Portugal, España, Holanda y Gran Bretaña iniciaron sus viajes navales y descubrimientos, se formaron dos tipos de colonias: la colonia de poblamiento y la colonia de explotación. La primera, como su propio nombre indica, servía simplemente para aumentar el territorio del reino, con el objetivo, por un lado, de hacerlo lo mayor posible, de forma que generara posibilidades para los ciudadanos y cumpliera otras finalidades, como la segregación de presos; y, por otro lado, para lograr una formación que le favoreciera. En el lado opuesto, las colonias de explotación servían, como su propio nombre también ya sugiere, para que la metrópoli obtuviera de ellas todo lo que la enriqueciera y fuera de utilidad para su población, sin preocuparse por el sustento de la colonia.

Los principales modelos de los dos tipos de colonización son Estados Unidos, como colonia de poblamiento, y América Latina, como colonia de explotación. Si observamos bien, analizando todos los mapas que dividen el mundo entre ricos y pobres, nos daremos cuenta de que la división se hace, en este mismo orden, de norte a sur.

Como al principio no existía la intención de poblar Brasil, tampoco hubo un interés por organizar la tierra, de forma que la autonomía, en el principal sentido de la palabra, comenzó cuando se formaron autónomamente de la forma que el poblamiento exigía,

Presupuestos Participativos, *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2002, p. 65.

mucho tiempo después del descubrimiento, cuando surgió la intención de poblar la tierra para poder obtener del suelo todo lo que éste les podía dar. Según JOSÉ NILO DE CASTRO, el inicio de la municipalización respondía al modelo portugués:

“Poniendo los pies en Brasil, trajeron los portugueses, en 1500, las instituciones municipales según el derecho lusitano, con la siguiente organización: a) un alcalde; b) jueces ordinarios; c) concejales (en Cámaras); d) almotacés con funciones administrativas subalternas; e) juez ordinario; f) procuradores (abogado y representante del Municipio); g) los hombres buenos”⁷.

En la época del descubrimiento, los portugueses mostraron incapacidad de dominar la tierra y de trasladar el modelo portugués. Pero, además, aunque hubieran tenido esa intención, no habrían logrado tener éxito. El doctor GIOVANI DA SILVA CORRALO ilustra que:

“(…) los pobladores trasplantaban su cultura, pero ésta ya no les servía completamente, no se adaptaba bien a las nuevas condiciones del territorio en el que se asentaban. Se imponía la creación de una nueva cultura, nuevos hábitos de vida, nuevos sistemas de trabajo. Era menester el conocimiento de los nuevos elementos ecológicos, plantas y animales, naturaleza del terreno, todo ello, y caprichos del clima, dinamismo de las aguas, todo el desencadenamiento geosocial, que se constituía, al final, en un verdadero proceso de autonomía, confraternizando, en consecuencia, el poblador, con el elemento autóctono, aquel que, señor de la tierra, ya conocía muchos de sus secretos”⁸.

La cuestión va más lejos. Al principio la metrópoli tuvo la intención de crear lo que llamaron “capitanías hereditarias”, que, en la actualidad y en cierta manera, corresponden más o menos al territorio de los estados del litoral. Las capitanías tuvieron su organización administrativa natural. Se organizaron como porciones de tierra donadas a aquellos portugueses (donatarios) que tuvieran la intención de obtener de aquella tierra sus riquezas.

⁷ Cfr. CASTRO, JOSÉ NILO DE: *Direito Municipal Positivo*, Del Rey, Belo Horizonte, 2006, p. 11.

⁸ Cfr. CORRALO, GIOVANI DA SILVA: *Município: Autonomia na Federação Brasileira*, JURUÁ, Curitiba, 2006, p. 54.

En el transcurrir del poblamiento de las capitanías, los donatarios necesitaron contar con la ayuda de más gente para llevar a cabo la extracción de las riquezas y así comenzaron a poblar esas zonas, transformándolas en pequeños poblados, que, posteriormente, se convertirían en los actuales municipios.

La primera autonomía de que gozaron los municipios brasileños fue en el momento de su propia creación. Al principio, los “municipios” se formaban con base a la necesidad de una organización mercantil de la propia población o territorio, así como en función de necesidades sanitarias o con el objetivo de realizar obras que sirvieran a todos aquellos que poblaban las villas y poblados. Esas utilidades y las obras realizadas se convirtieron en las funciones de los inspectores, sobre las que realizaremos un estudio más detallado a lo largo de este trabajo. Todo ese esfuerzo por la municipalización de Brasil también contó con la participación de la iglesia católica⁹.

Al formarse esas zonas de población, el donatario —receptor de la tierra— tenía lo que Corralo llama “poder jurídico-administrativo” y ejercía el cargo que, en la actualidad, desarrollan los alcaldes. Estas poblaciones se fueron transformando en villas, que son la primera manifestación real de una organización municipal en aquellos territorios. Si personificáramos el municipio en Brasil, las villas serían sus más antiguos ancestros. Sobre el nacimiento de las villas, Corralo afirma:

“La primera fue la villa de São Vicente¹⁰ en 1521, fundada por Martín Afonso, antes de tener su carta [de donación]; en 1546, la de Santos; en 1560, la de São Paulo, que sustituyó a la de Santo André, elevada en 1553, y de Itanhaen, en 1561, que no prosperó. El surgimiento de los municipios puede verse más como una necesidad de las comunidades, que vivían en suelo brasileño que por los designios de Portugal^{11,12}.”

⁹ Vid. CASTRO, JOSÉ NILO DE: *Direito Municipal...*, op. cit., p. 11.

¹⁰ La villa de São Vicente nació donde el propio Martín Afonso construyó el ingenio de São Vicente al traer mudas de caña de azúcar a Brasil, se desarrolló de forma natural para una región de la época, primero se produjo la población y la necesidad de resolver los problemas que enfrentaba la población.

¹¹ La profesora Claudia Fernanda Magalhães, en su artículo: “La forma urbana en cuestión: rupturas y permanencias en la ciudad colonial brasileña”, habla de la influencia ibérica hasta en los aspectos urbanísticos de las ciudades brasileñas que surgen: “Esa efectiva geometrización de los trazados sólo tendrá lugar después del período Filipino, cuando la Corona pasa a adoptar una política urbanizadora más formal, dominada por el ideal moderno renacentista de búsqueda de regularidad, geometría y orden. No descartamos, por tanto, la hipótesis de la influencia española y de la Leyes de Indias de Felipe II (1573), en la consolidación de esa nueva manera de estructurar el espacio urbano”. Cfr. SÁNCHEZ GÓMEZ, JULIO. Y

Como bien podemos observar a través de los propios nombres de las villas que se estaban creando, la iglesia también influía fuertemente en la fundación de esas villas y organizaciones nucleares de ese tipo. La Iglesia Católica veía en Brasil la necesidad de catequización de los pueblos nativos en nombre de la propuesta cristiana, lo que ayudaba tanto en la explotación de esas áreas muchas veces inaccesibles como en la propia creación de la forma de villa para esas comunidades.

La reglamentación del municipio como formación jurídico-administrativa vinculada a algún ordenamiento de la metrópoli se produjo en el momento en que Portugal impuso a la provincia el cumplimiento de las Ordenanzas Manuelinas, Alfonsinas y Filipinas con la intención de crear un lugar de administración general de la provincia. Se propuso en lo que hoy es el estado de Bahía, concentrando el poder local en Salvador, que ejercía la organización de las capitanías hereditarias, que en aquel momento ya no tenían éxito. Centralizando el poder en Bahía.

Esas regulaciones, que datan de entre la segunda mitad del siglo XVI y principios del siglo XVII, tenían como finalidad dar un poder administrativo más pleno a las capitanías, aunque diesen un poder de organicidad con la creación de varias funciones principales y de las cámaras en las villas creadas. El poder se mantuvo más en la capitanía que en las localidades, aunque, como consecuencia de la vida cotidiana y las necesidades de los pobladores, poco a poco tomaron cuerpo y adquirieron una autonomía que con el tiempo empezó a admitirse.

Cabe destacar, como ya hemos dicho anteriormente, que la formación de los municipios brasileños, aunque sean una copia del municipio portugués, tiene sus características peculiares. Como puede verse a continuación en la información del Instituto Brasileiro de Administração Municipal sobre la formación impuesta:

“Las ordenanzas Alfonsinas, Manuelinas y Filipinas, que, al regir en Portugal, estuvieron en vigencia en Brasil desde su descubrimiento hasta la Independencia, trasplantaron el modelo municipal lusitano a nuestro país, con las mismas atribuciones políticas, administrativas y judiciales. De esta forma, nuestros municipios tenían un presidente, tres concejales, un administrador, dos

SANTOS PÉREZ, JOSÉ MANUEL. (Eds.): *De Urbe Indiana. Ensayos sobre ciudades y urbanismo en Brasil y en América Hispana*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2010, P 58.

¹² Cfr. CORRALO, GIOVANI DA SILVA: *Município...*, *op. cit.*, p. 56.

almotacenes, un escribano, un juez de fuera vitalicio y dos jueces comunes, elegidos con los concejales. Así nació la administración de la primera villa brasileña, la de São Vicente, en 1532”¹³.

Los municipios, hasta poco después de la segunda mitad del siglo XVII, tuvieron una fuerza respetable gracias a la autonomía local lograda, muchas veces incluso sin tener el estatus de municipio. Sin embargo, cuando España perdió el poder que tenía en Portugal, los municipios brasileños perdieron casi totalmente su poder legislativo, de forma que su nueva situación no era comparable con la anteriormente lograda, pues ahora quedaban sometidos a los gobernadores. La pérdida del poder local se extendió hasta la Constitución brasileña de 1824, aunque no se produjo una pérdida de hecho del poder que habían alcanzado.

La organización de los municipios, incluso antes de 1824, acabó haciendo que éstos tuvieran un poder muy fuerte en las conquistas del propio pueblo brasileño. Tenían poder de reunión en junta y de luchar contra lo que creyeran necesario¹⁴. Este poder de hecho, además de respetado, comenzó a ser regulado y entendido a partir de la primera constitución.

Las constituciones brasileñas empezaron a reflejar la forma del país de ver la organización municipal, comenzando por la ya mencionada Constitución de 1824, que abrió las puertas a la renovación de la organización administrativa local tras un largo periodo de disminución de ese poder. Es lógico decir que no fue por el poder que tuvieron

¹³ El texto fue consultado el día 20 de enero de 2010, puede verse en el sitio: <http://www.ibam.org.br/municipio/brasilco.htm>.

¹⁴ Nelson Nery refiere en su obra el *Direito Municipal Brasileiro* que: "El municipio, en el período imperial, no consiguió romper las amarras y limitaciones que le había impuesto el Reino de Portugal. No obstante, se debe destacar su participación decisiva en la lucha por la independencia de Brasil. En particular, en los sangrientos episodios de guerra que se produjeron en Piauí, en los que las cámaras de Parnaíba y Oeiras, entonces capital, proclamaron la independencia local y prepararon al pueblo para la lucha. En la Batalla de Jenipapo, el 13 de marzo de 1823, las fuerza piauienses y cearenses, convocadas por los líderes locales y las Cámaras municipales, se enfrentaron con el ejército portugués comandado por el Mayor Fidié y le expulsaron a Maranhão, donde capituló después, en Caxias." Cfr. COSTA, NELSON NERY: *Direito Municipal Brasileiro*, EDITORA FORENSE, Rio de Janeiro, 2006, p. 49.

En otra situación, Giovani Corralo afirma: "Importantes hechos de la historia brasileña contaron con la movilización de las municipalidades, como el apoyo de las Cámaras de São Paulo, Santos y São Vicente a Mem de Sá para expulsar a los franceses; la expulsión de Rivardiere de Maranhão, en 1615; la heroica lucha de grupos de guerrilleros —a la espera de la fuerza que sería victoriosa de Portugal— contra los holandeses de Bahía; también en Bahía, en 1638, en la derrota de Nassau; el apoyo financiero a las fuerzas de Pernambuco contra los holandeses; el apoyo de la Cámara de Belém do Pará para la liberación de Maranhão, en 1643, también de los holandeses; y la participación de las Cámaras Municipales en la permanencia de don Pedro en Brasil." Cfr. CORRALO, GIOVANI DA SILVA: *Município... op. cit.*, p. 56.

anteriormente los municipios, como el hecho de poder votar localmente si aceptaban o no las órdenes que llegaban de la metrópoli, sino, la capacidad de administrar los problemas locales y la posibilidad de ofrecer una mejor calidad de vida al detectar el problema desde dentro, que la nueva organización administrativa local dio lugar a un mejor modelo para Brasil.

Sobre la importancia de la Constitución de 1824¹⁵ para la organización local Nelson Nery plantea que:

“El texto constitucional trataba con aprecio a los municipios, preceptuando que hubiera Cámaras en todas las ciudades y villas ya existentes, así como en las que se fundaran en el futuro. Por otro lado, a éstas le correspondía el gobierno económico y municipal de las localidades, integradas por concejales y elegido Presidente el más votado. Por último, una ley reguladora debería decretar las funciones municipales de la Cámara, así como la formación de las ordenanzas policiales, la aplicación de rentas y todas las particularidades y atribuciones útiles”¹⁶.

Esa ley complementaria llegó el 01 de octubre de 1828. La misma regulaba toda la organización de las cámaras municipales de los municipios, su organización administrativa y funciones, sin embargo, no sirvió para sacar al municipio de la sombra y conducirlo hacia delante con el objetivo de darle la fuerza necesaria para sobrevivir como organismo autónomo. Según lo planteado por URBANO VITALINO:

“El 1º de octubre de 1828 (Ley. nº 28) fue reglamentado el ejercicio de las funciones municipales, reglamentación esta que acabo otorgándoles a la Cámara atribuciones meramente administrativas, sin ejercer jurisdicción alguna contenciosa-como ocurría con los Senadores de la Cámara en el período colonial-quedaron presas, por tanto del poder central (el art. 24 de la Ley nº 28 plante que: “Las Cámaras son corporaciones meramente administrativas, y no ejercerán jurisdicción alguna contenciosa)”. A pesar de ellos, la Ley nº 28 tuvo como mérito el favorecimiento del presupuesto local

¹⁵ En el Capítulo II de la Segunda Parte de este trabajo abordaremos el tratamiento dado por las constituciones brasileñas a los municipios.

¹⁶ Cfr. COSTA, NELSON NERY: *Direito...*, *op. cit.*, p. 49.

(entiéndase por ello, el principio de discriminación de la rentas locales) y de las posturas municipales”¹⁷.

Desde su entrada en vigor en 1828, hasta el año de proclamación de la República, en 1889, esta ley regulaba la organización del municipio. Tan solo hubo alguna modificación derivada de la Proclamación de la República y del establecimiento de la nueva Constitución Federal en 1891, tras 63 años de ostracismo organizativo del municipio. Además, se puede añadir que al haber sido pocas las modificaciones sufridas por la ley y la Constitución, durante el período de vigencia de la Constitución de 1891, no hubo ninguna modificación importante hasta la Constitución de 1934, de forma que transcurrieron 104 años de historia, desde la llegada de la familia real a Brasil hasta la tercera Constitución, ya en nuestra etapa republicana.

Con relación a este período, lo que queda bastante claro es que se concedió una gran importancia a los estados de la federación, a los que se les otorgaron grandes poderes de organización, mientras que a las entidades locales, tanto municipios como villas, se las mantuvo siempre sujetas a las decisiones adoptadas por los estados sin darles ningún poder con relación a la organización administrativa mayor.

Aunque la Constitución de 1934 tuviera la intención de otorgar poder a las entidades locales, concediéndoles autonomía y provocando una renovación en la posibilidad de tener poder propio y de cubrir las propias necesidades, con el golpe dictatorial de 1937, la evolución del municipio proporcionada por la Constitución de 1934 se puso en jaque y alejó nuevamente, con lo que la situación revertió en una nueva necesidad de sujeción a través del estado.

El municipio, además de dejar de tener poder para resolver sus problemas, acabó perdiendo la posibilidad de exigir al Estado que resolviera esos problemas de una forma más práctica.

Históricamente, la lucha del municipio, como ya se ha dicho, es en el sentido de hacer que el interés local se tenga siempre en cuenta para la realización de políticas públicas y el establecimiento de metas de trabajo. Esa necesidad local era lo que buscaban las cámaras municipales de todo el país, ya fuera mediante la construcción de puentes o la oferta de

¹⁷ Cfr. MELO FILHO, URBANO VITALINO: *Direito Municipal em Movimento*, Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 26.

enseñanza; mediante la posibilidad de abrir hospitales para tratar mejor a los ciudadanos allí donde vivieran. Aún no se tenía la visión de que la preocupación sectorial sería una mejor manera de resolver lo que el ciudadano en sí quería que se resolviera. Esta descentralización del poder tan solo se logró mucho tiempo después.

En el año 1945, las Fuerzas Armadas derrocaron al gobierno dictatorial y provocaron el progreso, en la posguerra, de una nueva posibilidad de modelo administrativo local. Esta alternativa de nuevo gobierno hizo que en 1946 Brasil tuviera una nueva Constitución Federal¹⁸ que, esta vez, sí ampliaba los poderes que el municipio tenía y le otorgaba otros nuevos, aunque aún hubiera una fuerte interferencia de la Unión en los municipios que tenían en su área algún interés de relevante valor administrativo, financiero o militar. CORRALO se refiere al tema en los siguientes términos:

“Fue la Constitución de 1946 y sus aires redemocratizantes que revivieron la autonomía municipal, en la estela de la Constitución de 1934. Nuevamente el municipio puede ejercer un haz de autonomía que se adentraba en las esferas administrativa, política, financiera y legislativa. Sin embargo, aún existía el resquicio de un modelo concentrador en el nombramiento de los alcaldes de las capitales, de las estancias hidrominerales y de las localidades estratégicas para la seguridad nacional. [...] La autonomía municipal volvió a figurar como un principio constitucional que debían observar los estados, so pena de intervención de la Unión. Además, esa fue la primera Constitución que reguló de forma taxativa y exhaustiva situaciones causantes de la intervención de los estados en los municipios, lo que significó un gran avance institucional, pues demostró la consideración con los entes locales”¹⁹.

En este contexto de ofrecimiento de nuevos campos al municipio, aunque se refiera la característica de esa Constitución de dar al municipio una mayor autonomía administrativa, política²⁰ y financiera, se superpone el interés de la Unión de preservar ciertos sectores

¹⁸ En el Capítulo II de la Segunda Parte de este trabajo abordaremos específicamente aspectos de la Constitución de 1946 en relación a los municipios.

¹⁹ Cfr. CORRALO, GIOVANI DA SILVA: *Município... op. cit.*, p. 84 - 85.

²⁰ La profesora Angela Santos hace al respecto la siguiente consideración: “Durante la dictadura militar, solamente los municipios mantuvieron su autonomía política, esto es, sus alcaldes continuaron siendo electo por votación popular. Mas hubo excepciones: las capitales estaduais y los municípios considerados de “seguridad nacional” tenían sus respectivos alcaldes nombrados por los gobernadores y por el presidente de la República. Por tanto, así como los estados, los principales municipios también perderían autonomía

que podrían, según su punto de vista, causar alguna confusión si alguien que no esté de acuerdo con la política nacional llegase al poder, razón por la que se limita ese poder a los elegidos por la propia Unión.

También es interesante analizar esta situación desde el punto de vista actual, donde algunos alcaldes de las capitales acaban ocupando el cargo de gobernador en función de su trabajo en la ciudad más vista de todo el estado.

En 1964, Brasil sufrió un golpe militar y, aunque estaba vigente la Constitución de 1946, pasó a ser legislado mediante actos institucionales, actos complementarios y enmiendas constitucionales. El municipalismo sufrió pocas modificaciones, principalmente en virtud del poder creciente otorgado al ejecutivo. En 1967, Brasil tuvo una nueva constitución basada en la anterior y en lo legislado en otras situaciones acaecidas entre 1964 y 1967.

La Constitución de 1967 junto con la Enmienda Constitucional nº 01 de 1969 hicieron la relación con los municipios un poco más rígida. Se mantuvo la designación de los alcaldes en algunas situaciones, entre ellas, en las capitales de los estados, sólo que esta vez la designación partía del gobernador del estado al que pertenecía la ciudad. Además, el poder dictatorial aplicó medidas como la no remuneración de los concejales en las pequeñas ciudades, entre otras.

Esta política de designaciones, posteriormente rechazada por la historia política brasileña, acabó siendo calificada como “biónica”, término que tenía en cuenta la ausencia de elecciones dentro de una zona para obtener su representante, tanto en el ejecutivo como en el legislativo, o en otras esferas.

Tras los desmanes de una época en que Brasil era tomado y retomado por poderes políticos o militares, el poder dictatorial inicia su caída y abre las puertas para que quienes estaban fuera del país pudieran regresar sin sufrir daño en su integridad moral, física y jurídica. Una población organizada, sin necesidad de que se unieran los municipios, hizo que el país se redemocratizase y entregara al pueblo el poder de elección directa de sus representantes.

política, sin embargo algunos municípios de gran importância la habían conservado.” Cfr. SANTOS, ANGELA MOULIN S. PENALVA: *Município, descentralização e território*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2008, p. 18.

Llegó entonces la Constitución Federal de 1988, la “constitución ciudadana”. Esta Constitución, en la historia de Brasil, ha sido la que más afirma la ciudadanía y los derechos de una forma general, ofreciendo incluso a los municipios una apertura y fuerza nunca antes observada en el ordenamiento jurídico brasileño.

Hely, como siempre, de manera ilustre, puntúa que:

“La característica fundamental de la Carta es la ampliación de la autonomía municipal al triple aspecto político, administrativo y financiero, conforme establecen los artículos 29 al 31, 156, 158 y 159, otorgándole, también, el poder de elaborar su ley orgánica (Carta Propia), anteriormente adoptada solo por el estado de Rio Grande do Sul, desde la Ley Júlio de Castilhos, de 12/01/1897. Extinguió, además, el nombramiento de alcaldes para cualquier municipio, mantuvo la elección directa para concejales (art. 29) y vedó la constitución de tribunales, consejos u órganos de cuentas municipales (art. 31, §4º)”²¹.

Es oportuno decir que esta organización establecida en leyes llamadas Leyes Orgánicas Municipales es bastante peculiar de Brasil y difiere enormemente de otros países, como, por ejemplo, la propia España, que mantiene una organización administrativa local muy distinta, con una única ley que sirve para todas las localidades del país, sin preservar la misma singularidad de la legislación en boga desde 1988 en Brasil.

Otra importante característica que también trabajaremos más adelante es la implícita autonomía autoorganizativa de los municipios. Con ello, éstos ya no tienen la necesidad de vivir subordinados a los estados o a la unión, pudiendo, a partir de la observación del ya tan conocido interés local, organizarse sin la dirección del estado. La autonomía sirve para fijar el poder ya conseguido mediante la Constitución Federal, mostrando que a cada ente le corresponde su propia organización sin que uno sobresalga a los demás. Partiendo de un punto mínimo, podríamos buscar esa autoorganización en la antigua institución del almotacenazgo²² portugués.

²¹ Cfr. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, São Paulo, 2006, p. 44-45.

²² Magnus Roberto de Mello Pereira, en su artículo “Almuthasib – Considerações sobre o direito de almotaçaria nas cidades de Portugal e suas colônias”, publicado en “Revista Brasileira de História”, muestra el servicio del almotacenazgo en la ciudad de Curitiba, cuando lo ejerce la Cámara Municipal, al otorgar a los almotacenes la posibilidad de fiscalización en la ciudad. Además del control de mercado y edificatorio, dice

Con relación a la autonomía, también se viste la autonomía financiera de potencial individualizador de cada ente, de forma que representa la posibilidad de nueva fuente de recaudación de recursos, esta vez autónoma con relación a la situación anterior, y les ofrece a la vez la posibilidad de tener medios internos para cubrir sus necesidades, por lo que, es una gran ayuda en comparación con lo que existía antes.

De la misma forma, les proporcionan el reparto de competencias, haciendo que el propio Brasil reparta sus características en función de la necesidad de cada ente. El reparto de competencias hace que, casi siempre, le corresponda a cada ente tanto como puede resolver, en virtud del, siempre luchado y presente, interés local.

2. Autonomía municipal

La autonomía en los municipios brasileños representa su “independencia” funcional en detrimento de los estados y de la unión²³. La autonomía regular y vasta conseguida a partir de la Constitución Federal de 1988 hizo que los municipios gozaran de atribuciones que en otros momentos tan solo disfrutaban los demás entes federativos, al añadirse la posibilidad de una autorregulación administrativa amplia.

En la regulación de 1988, se privilegiaron las necesidades de cada localidad que se pretendían saciar, de forma que el interés local se da como premisa mayor de la elección constitucional. En este estudio consideramos necesario consultar a Corralo, puesto que,

el profesor Mello Pereira, de forma curiosa, sobre el ejercicio de esa fiscalización en el área sanitaria, lo siguiente: “En sus periódicas inspecciones por la villa, los almotacenes tenían el cuidado de verificar el estado de limpieza de las calles delante de los establecimientos comerciales y artesanales. No era raro que multaran a los comerciantes por no haber barrido las calles. [...] Con menos frecuencia, este tipo de vigilancia se extendía al interior de los establecimientos [...] No obstante, la actuación de los almotacenes con relación al ámbito sanitario no se limitaba a ese tipo de acción puntual. Era su responsabilidad preservar las fuentes de abastecimiento de agua potable. Coordinaban, además, la excavación de las fosas para el drenaje de agua o la desecación de las charcas existentes en el interior de la villa y de sus inmediaciones.” *Cfr.* PEREIRA, MAGNUS ROBERTO DE MELLO: *Almuthasib – Considerações sobre o direito de almotaçaria nas cidades de Portugal e suas colônias*, Revista Brasileira de História, São Paulo, 2001, pp. 365-395.

²³ “La autonomía municipal, recogida en los arts. 18, 29 y 30 de la Constitución Federal, encuentra sentido como la facultad otorgada a los Municipios para regir los asuntos que sean de su interés (auto-organización), con el empleo de sus propias leyes, siempre dentro de la dimensión de la Constitución, es el poder distribuidor de competencias entre las esferas de gobierno, de autogobierno (gobierno propio) y autoadministración” *Cfr.* PELLEGRINO, CARLOS ROBERTO: *Estruturas Constitucionais do Município*, Del Rey, Belo Horizonte, 2000, p. 17-18.

principalmente, es el único autor de los consultados que expone el método de organización de investigación autonómica.

Antes de nada, como este trabajo se orienta por Corralo, merece caracterizar lo que realmente sería autonomía para poder seguir con nuestro estudio a partir de cada tipo de autonomía municipal. Pues bien, simplifica CORRALO el término de la siguiente forma:

“La palabra ‘autonomía’ se origina del griego, como resultado de la contracción de las palabras autónomos, es decir, el poder de hacer las propias leyes. La problemática es que esta condición de hacer las propias leyes, principalmente en el ámbito estatal, puede entenderse tanto en la perspectiva de la existencia de una orden mayor que fije límites como en el sentido de una total independencia... [...] El Derecho brasileño actual, a la luz del Estado Democrático de Derecho, no concibe el vocablo ‘autonomía’ correlacionado con la idea de libertad absoluta, sino de poderes dentro de límites establecidos (...)”²⁴.

En esta situación, se caracteriza la autonomía como el poder de actuar, dentro de límites preestablecidos. La caracterización de la autonomía deriva del hecho de que durante mucho tiempo el municipio no gozó del poder que de hecho debería haber tenido²⁵, con lo que ahora se le permite disfrutar de lo que otros entes federativos ya disfrutaban y puede guiar lo que le incumbe mediante la búsqueda de límites a través del interés local. Sobre esa búsqueda de la autonomía, VITALINO plantea que:

“La impresionante dimensión territorial de nuestro país hace con que, desde su inicio como Nación, adoptase el difundido sistema de la división territorial del Poder, repartido por las diversas unidades políticas que los componen, siendo otorgada a cada una ciertas y determinadas competencias. El esquema de las autonomías de los núcleos regionales y comunidades ha sido mantenido hasta hoy en nuestras Cartas Constitucionales sin perjuicio de las competencias que son privativas del núcleo central, que incluso, se reserva el derecho de dictar

²⁴ Cfr. CORRALO, GIOVANI DA SILVA: *Município... op. cit.*, p. 163-164.

²⁵ “El reglamento constitucional (art. 29, capítulo, de la CR), respecto a la autonomía municipal, otorgó al municipio una función innovadora, al asegurarle el poder de auto-organizarse, cuya regencia se hace por Ley Orgánica, promulgada por la Cámara Municipal, incumbencia constitucional irrecusable e indeclinable del Poder Legislativo Municipal” Cfr. CASTRO, JOSÉ NILO DE: *Direito Municipal... op. Cit.*, p. 49.

los principios generales normativos, como guardiana de la unidad nacional. Nunca, atribuyendo a la Unión competencia para legislar en los asuntos inherentes al Municipio, lo que sería una violación del principio de autonomía”²⁶

2.1 – Autonomía administrativa

Sobre la característica de la autonomía administrativa municipal brasileña, CORRALO demuestra que:

“La autonomía municipal administrativa, en mayor o menor grado, existe desde los tiempos del Brasil-colonia, siendo una de las marcas presente en el municipio brasileño, en vista de la necesidad de que éste provea el bien de sus comunidades. Conforme a la Constitución Federal, esa autonomía también se encuentra adscrita a la expresión ‘interés local’ y a los incisos III a IX del artículo 30 de la Constitución Federal, además de otras disposiciones de la Carta brasileña (...)”²⁷.

En otro pasaje, HELY LOPES conceptúa la autonomía administrativa y, como le es característico, nos brinda importantes y exactos conceptos en lo que atañe al derecho municipal, al pronunciarse de la siguiente forma:

“El concepto de *administración propia* no ofrece dificultad de entendimiento y delimitación —es la gestión de los negocios locales por los representantes del pueblo del municipio, sin interferencia de los poderes de la Unión o del Estado miembro—. Pero la cláusula limitativa de esa administración exige una exacta interpretación, para que el municipio no invada competencias ajenas, ni deje de practicar actos que le están reservados. Todo se resume, por lo tanto, en la precisa comprensión del significado de ‘interés local’”²⁸.

²⁶ Cfr. MELO FILHO, URBANO VITALINO: *Direito Municipal... op. Cit.*, p. 41.

²⁷ Cfr. CORRALO, GIOVANI DA SILVA: *Município... op. cit.*, p. 182-183.

²⁸ Vid. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito..., op. cit.*, p. 108

La importancia de la autonomía local se da justamente en lo que los dos autores aquí destacan, en el interés local²⁹. La intención, desde la época colonial, era respetar y tener en consideración las peculiaridades de las localidades, así como el poder popular que la entidad local tenía, capaz de dar fuerza a la entidad regional.

La autonomía administrativa municipal brasileña sirve para aceptar a los municipios como miembros de la concatenada organización administrativa de los entes federados. Esa autonomía debe regirse con base en el interés local como el predominio de la opinión, la postura y el interés del municipio sobre la de los Estados y la Unión³⁰. Es el peso de la opinión interna sobre ciertas cuestiones, con predominio sobre la opinión o la voluntad externa. Esta internalización de la fuerza administrativa, mucho más que una búsqueda por parte de las localidades brasileñas, fue la necesidad de buscar una administración propia y particular de cuestiones que el estado miembro y la Unión no tenían que tener en su poder.

La autonomía refiere que el Estado miembro no posee determinadas atribuciones que conciernen única y exclusivamente al municipio³¹. La excepción a esta cuestión puede hallarse en la intervención del Estado miembro en el municipio para, por ejemplo, que se cumpla una orden judicial³². Esta autonomía también cabe en cuestiones en las que todos

²⁹ “Es el poder de los Municipios organizarse jurídicamente, con fuerza en la ley propia de organización (Ley Orgánica), establecido sin tutela del Estado-miembro, y es libre disposición de su gobierno lo que concierne a los intereses exclusivos” Cfr. PELLEGRINO, CARLOS ROBERTO: *Estruturas Constitucionais... op. cit.*, p. 21.

³⁰ En esta misma coyuntura, Hely reconoce que, el “Interés local no es interés exclusivo del municipio; no es interés privativo de la localidad; no es interés único de los municipios. Si se exigiese esa exclusividad, esa privatividad, esa unicidad, quedaría muy reducido el ámbito de la administración local, aniquilándose la autonomía a la que alude la Constitución. Incluso porque no hay interés municipal que al mismo tiempo no lo sea de la Unión y del estado miembro, como, tampoco hay interés regional o nacional que no se refleje en los municipios, como partes integrantes de la federación brasileña. Lo que define y caracteriza el ‘interés local’, inscrito como dogma constitucional, es el predominio del interés del municipio sobre el del estado o el de la Unión.”

³¹ “Profundizando y organizando esta materia desde el punto de vista del interés local y cumpliendo la disposición de la Constitución Federal, los Municipios se auto-administrarán, en él están delimitadas todas las actividades administrativas, permitiéndole organizar, prestar, directamente, o bajo régimen de concesión o permiso, los servicios de interés local, incluyendo el transporte colectivo, que tiene carácter esencial” Cfr. FERRARI, REGINA MARIA MACEDO NERY: *Direito Municipal*, Editora RT, São Paulo, 2005, p. 92.

³² Según la lección del profesor Kiyoshi Harada esa intervención está provista de falta de efectividad: “El municipio que incumple la sentencia judicial en su contra está sujeto a la intervención del estado miembro respectivo, mientras que el estado miembro que no paga, en el plazo, la sentencia judicial en su contra, se sujeta a la intervención federal (art. 35, IV e art. 34, VI da CF). Este instrumento moralizador, en la actualidad, ya no produce ningún efecto, ni como amenaza potencial. De hecho, la jurisprudencia del STF es en el sentido de que la intervención se limita ‘a la hipótesis de actuación dolosa y deliberada del ente deudor de no efectuar el pago, sin que baste la simple demora de pago en la ejecución de la orden judicial, por falta de efectivo’ (IF nº 4426/SP - Rel. Min. Presidente Maurício Correa, DT de 11-12-2003, p. 6). Con una proclamación de este carácter, la Corte Suprema alejó definitivamente el peligro de una eventual destitución temporal del gobernante que desvía los recursos financieros correspondientes a las partidas del Poder Judicial, para el pago de lo dictaminado en sentencias. Se vació por completo el efecto intimidatorio de la

los ámbitos de la federación tienen el deber de estar presentes, tanto de forma autónoma como complementaria o en colaboración con los demás entes, aunque correspondiéndole cierta competencia.

La autonomía administrativa, también se refiere al hecho de que el municipio tiene su representante ejecutivo para tratar los asuntos que le son propios: el alcalde. Antes el municipio estaba organizado por la Cámara Municipal, que ostentaba poder en teoría y era poder legislativo con voluntad de ejecutivo para intentar resolver las cuestiones locales.

2.2 – Autonomía política

Durante un largo período de tiempo en la historia del país, la autonomía política de los municipios brasileños fue pequeña o casi nula, así, inicialmente existía tan solo con relación a la formación de las cámaras municipales y, tan solo mucho tiempo después, se dio la posibilidad de elegir también a los alcaldes.

Las cámaras municipales, aunque el pueblo tuviera la posibilidad de elegir a sus miembros, no gozaban de la amplia posibilidad de ejercer sus funciones como poder constituido. Posteriormente, con la creación de la figura del alcalde, aunque mediante designación en muchas situaciones, el marco de esa autonomía se acercó a la situación actual. Para entender mejor el concepto de autonomía política veamos lo que, al respecto, plantea CARLOS ROBERTO PELEGRINO:

“Capacidad de auto-organización y auto-gobierno. Es el principio del ejercicio de escoger de manera libre, sin la injerencia de otra institución constitucionalmente admitida. El Alcalde, o Vice-alcalde y los Concejales son elegidos mediante el proceso realizado de acuerdo con la legislación electoral vigente (art. 29, de la CF). Contrariamente a lo que disponía la Constitución (otorgada) de 1967, la Carta de 1988 no establece restricciones a las autonomías municipales, barriando de golpe y porrazo

intervención federal en el estado y de la intervención del estado en el municipio. Es la cultura de la impunidad que se extendió entre los gobernantes. En verdad, el gobernante que desvía los recursos financieros dejando de pagar lo dictaminado en sentencias judiciales afronta directamente la decisión judicial, a propiciar la intervención.” *Cfr.* HARADA, KIYOSHI: *Precatório Judicial: Questões Relevantes*. DVD Magister, MAGISTER, Ed. 24, fev/mar. 2009.

el autoritarismo dictatorial que autorizaba la elección de Alcaldes *pro tempore* (intendentes) de las capitales y de las regiones hidromineras”³³

La autonomía política se refiere justamente a eso, al fortalecimiento de los poderes constituidos en las localidades por medio del voto del pueblo y de su función gubernativa, tanto legislativo como ejecutivo, con una clara relación entre ellos. El fortalecimiento de este concepto pasa por la circunstancia de que los entes de la federación en Brasil se nutren de independencia política suficiente para que no haya interferencia de un poder sobre otro. El tema de la descentralización del poder es tema de análisis de ANGELA SANTOS:

“La descentralización, constituyó, por tanto, una innovación en la estructura del poder político del país, una estrategia para otorgar legitimidad al poder público. Una innovación caracterizada, más que por la autonomía política de los municipios, por la transferencia a las alcaldías como principal arena de lucha de la ciudadanía. El éxito de ese proceso, envolverá, por tanto, una mudanza en la cultura política del ciudadano, ya que el no debe más alimentar las expectativas de que los gobiernos locales asuman la totalidad de las antiguas funciones del gobierno federal, más si que se desenvuelva una cultura de mayor participación en la administración municipal”³⁴

NELSON NERY DA COSTA conceptualiza la autonomía política de los municipios de la siguiente forma:

“La autonomía política del municipio implica la cualidad atribuida a estructurar los poderes políticos locales, así como la relación entre ellos. La municipalidad tiene la capacidad, por lo tanto, de organizar y constituir su propio gobierno. A pesar de no haber una jerarquía entre las tres entidades federadas, debe haber una limitación de la forma de organización, pues son obligatorios los principios establecidos en las Constituciones federal y estatal”³⁵.

Por lo tanto, se presenta sintéticamente la mejor deducción para autonomía administrativa como la posibilidad de que el municipio constituya y mantenga su propio gobierno en el campo administrativo local. Este “constituir y mantener” toma también otras posibilidades con relación a la organización administrativa local, como la posibilidad de destituir a quien goce de ese derecho político sin estar de acuerdo con lo que la legislación nutre o permite

³³ Cfr. PELLEGRINO, CARLOS ROBERTO: *Estruturas Constitucionais... op. cit.*, p. 21.

³⁴ Cfr. SANTOS, ANGELA MOULIN S. PENALVA: *Município, descentralização... op. cit.*, p. 25.

³⁵ Cfr. COSTA, NELSON NERY: *Direito..., op. cit.*, p. 128.

o, en otro caso, efectúe una conducta calificada de ilegal o inadmisibles para alguien que ejerce una función pública como la de alcalde o concejal.

La posibilidad de anular el ejercicio de la función de alcalde o concejal también es una forma democrática de establecer esa autonomía política, de forma que tan solo, algunas veces, existe alguna inquietud cuando se habla de quién sería la competencia definitiva dentro de la organización administrativa municipal.

La fuerza de esa autonomía acaba haciendo que el municipio ejerza, además, un control sobre sus propios representantes.

2.3 – Autonomía financiera

La Carta de 1988 ofreció al municipio la posibilidad de exigir los tributos de su interés sobre los que tuviera competencia³⁶, por lo que, una vez más, el interés local aventajó al interés centralizado en el ente mayor o en el más poderoso cuya fuerza de conducta se imponga.

NELSON NERY, una vez más, conceptualiza de manera brillante la autonomía financiera, de la siguiente forma:

“La Constitución de 1988 atribuye competencia al municipio para ‘instituir y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus rentas, sin perjuicio de la obligatoriedad de prestar cuentas y publicar balances en los plazos fijados en la ley’ (art. 30, III, CF). Le corresponden, específicamente, impuestos sobre propiedad predial y territorial urbana; transmisión inter-vivos, por cualquier título, por acto oneroso, de bienes inmuebles, por naturaleza o accesión física, y de derechos reales sobre inmuebles; y servicios de cualquier naturaleza (...)”³⁷.

³⁶ “Constitúyase, como reconoce la Constitución Federal (art. 30, III) el poder de recaudar tributos de su competencia, bien aplicar sus rentas. Sin embargo, el hecho de “recaudar tributos” no le concede al Municipio la potestad de crear impuestos, puesto que los de su competencia, ya vienen, definidos, en la Carta Federal (art. 156). Al Municipio le es dada la potestad de imponer tasas, instituyéndose en razón del poder de la policía, servicios prestados, o puestos a disposición del municipio-contribuyente, o que vienen de las obras públicas” *Cfr.* PELLEGRINO, CARLOS ROBERTO: *Estructuras Constitucionais... op. cit.*, p. 21.

³⁷ *Cfr.* COSTA, NELSON NERY: *Direito..., op. cit.*, p. 124.

Además de la posibilidad de recaudar tributos de su competencia, el poder público municipal también puede crear tasas, contribuciones especiales y otras contribuciones. En otros tipos de impuestos, el municipio participa de los ingresos, pues recibe tanto del estado como de la Unión, una parte de lo que ellos recaudan, aunque el municipio no tenga competencia para legislar sobre ello.

El municipio también tiene el poder de, con base en sus propios estudios, organizar su plan plurianual, dictar su ley de directrices presupuestarias, así como el presupuesto anual, con su reparto concreto a cada situación, que debe preverse en la ley de directrices presupuestarias aprobada. Es oportuno resaltar que el municipio está vinculado a las previsiones de la Constitución con relación a la aplicación de un porcentaje fijo en la enseñanza regular pública.

2.4 – Autonomía de autoorganización

Para continuar en este apartado hablando sobre las características del proceso de autonomía de los municipios, en el orden constitucional brasileño, nos apoyaremos en lo dictados por CORRALO.

Hay que subrayar que tan solo CORRALO³⁸ menciona que la autonomía de los municipios se divide en cinco clases: autonomía administrativa, política, financiera, de autoorganización y legislativa. Por otro lado, PETRÔNIO BRAZ³⁹ y HELY LOPES⁴⁰ clasifican la organización autónoma brasileña con únicamente autonomía administrativa, política y financiera, incluyendo la autonomía de autoorganización y la legislativa dentro de la autonomía administrativa. Además, NELSON NERY⁴¹ apunta una organización autónoma parecida a la organización presentada por CORRALO, no obstante, la única diferencia es que NERY junta la autonomía de autoorganización con la legislativa bajo un único enunciado, que denomina “autonomía legislativa y ley orgánica del municipio”.

En esta organización administrativa conseguida con el tiempo, el municipio logró ser autónomo en varios sentidos. Cuando hablamos de autonomía de autoorganización,

³⁸ Vid. CORRALO, GIOVANIDA SILVA: *Município... op. cit.*, pp. 163-216.

³⁹ Vid. BRAZ, PETRÔNIO: *Direito Municipal na Constituição*, Mizuno, São Paulo, 2006, pp. 59-63

⁴⁰ Vid. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, *op. cit.*, p. 93-114.

⁴¹ Vid. COSTA, NELSON NERY: *Direito...*, *op. cit.*, pp. 111-135.

estamos hablando específicamente del poder que el municipio tiene para elaborar su propia “constitución”, que se denomina “ley orgánica”. Aunque la ley orgánica deba respetar tanto la Constitución federal como la estatal, por lo que no puede legislar en sentido contrario a lo preceptuado en ambas, de forma que es condición previa que el poder legislativo municipal las respete a la hora de confeccionar la referida ley orgánica, ésta sirve para que el municipio refleje y respete lo que ya hemos denominado varias veces interés local.

La posibilidad de que el municipio se organice a partir de una ley mayor propia es la principal característica de la autonomía de auto organización.

En esta misma cuestión de la posibilidad de que haya autoorganización en los municipios, al igual que la hay en los estados y en la Unión, a través de sus constituciones, CORRALO realiza una consideración con relación a otras repúblicas del mundo diciendo que:

“La autonomía de autoorganización del municipio brasileño le lleva a tener un tratamiento constitucional singular entre las constituciones federalistas, pues tal posibilidad solo les ha sido otorgada a los estados y no a los municipios. La autoorganización es una característica inmanente de los entes federados, lo que refuerza la posición del municipio como ente integrante de la federación brasileña”⁴².

La previsión de la necesidad de una ley orgánica de organización del municipio se materializa en el artículo 29 de la Constitución Federal cuando alega que “el municipio se regirá por ley orgánica, votada en dos vueltas, con un intervalo mínimo de diez días, y aprobada por dos tercios de los miembros de la Cámara Municipal, que la promulgará, atendidos los principios establecidos en esta Constitución y en la Constitución del respectivo estado”. En este momento es oportuno destacar que, antes de la Constitución Federal de 1988, la ley orgánica era una ley aprobada por el estado aplicable a todos los municipios por igual, así, antes de la Constitución de 1988, tan solo el estado de Rio Grande do Sul⁴³ incluía en su Constitución la posibilidad de que los municipios del estado dictaran una ley orgánica propia, organización que posteriormente adoptaron otros estados

⁴² Cfr. CORRALO, GIOVANI DA SILVA: *Direito...*, op. cit., p. 209.

⁴³ Vid. COSTA, NELSON NERY: *Direito...*, op. cit., p. 132.

y que está vinculada a la Constitución federal, que configura el marco del tratamiento proporcionado a los entes municipales.

El hecho es que, realmente, en un país con más de cinco mil municipios, donde en un mismo estado hay una gran diferencia entre la población y sus necesidades, donde en cada localidad hay grandes peculiaridades, la decisión del estado de obtener para sí la posibilidad de imponer una organización perfectamente igual a todos los municipios parece ser pretenciosa, hasta el punto de que entorpecería más que ayudaría. Aún peor sería que un país como Brasil, con su cultura legislativa y administrativa, se organizara como España, que tiene una única ley aplicable a todos los municipios del país por igual. No es que este modelo esté equivocado, sino que el tamaño del país o su cultura influenciaron en el modelo actual brasileño⁴⁴.

2.5 – Autonomía legislativa

Comencemos con lo planteado por NERY sobre este tema. El municipio empieza con la posibilidad de organizar su propia ley orgánica y acaba teniendo competencias para legislar sobre otras materias, ligadas a su interés local, gracias a la competencia de naturaleza complementaria. Veámoslo:

“La autonomía legislativa del municipio engloba también la competencia para legislar sobre asuntos de interés local, incluso complementar la legislación federal y estatal en lo que corresponda, de acuerdo con los incisos I y II del artículo 30 del texto constitucional. La legislación local abarca no solo las leyes votadas por la Cámara y promulgadas por el Alcalde, sino también los reglamentos emanados del Ejecutivo, en la materia en la que tiene tal atribución. Por otro lado, complementar la legislación federal y estatal comprende tratar materias que, originariamente, no forman parte de la competencia municipal aunque, si hay interés, el asunto puede ser objeto de

⁴⁴ Vid. RESENDE, ANTÔNIO JOSÉ CALHAU DE: *Autonomia Municipal e Lei Orgânica*, Caderno Escola Legislativa, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, 2008, pp. 7-42.

legislación municipal, en lo que no haya conflicto con las disposiciones de la Unión y del estado”⁴⁵.

Muchos autores atribuyen a la autonomía legislativa la característica de que el municipio pueda dictar su propia ley orgánica⁴⁶. Aunque esta posibilidad es verdadera, es correcta la lección de CORRALO que entiende que la autonomía de autoorganización es una característica propia de la ley mayor municipal, la capacidad de organizar la administración pública municipal a través de la realización de ese reglamento administrativo. Cuando habla de autonomía legislativa, se refiere a lo que el poder legislativo local puede tomar como su competencia de actuación.

Este poder de legislar en el ámbito local, abarca tres tipos diferentes: la posibilidad de legislar es privativa, cuando el asunto tiene un eminente interés exclusivamente local; la posibilidad de legislar es compartida, cuando tanto el municipio como los estados y la unión pueden legislar sobre una determinada materia; y la posibilidad de legislar es complementaria, cuando, al haber un interés local involucrado, el municipio actúa en las situaciones en las que los demás entes federativos no lo hacen.

3. Competencias de los municipios

Es primordial, al inicio de esta parte, retomar el discurso de HELY LOPES MEIRELLES, cuando demuestra —de nuevo de forma perfecta— la importancia que tiene la Constitución de 1988 para la organización de las competencias en Brasil, principalmente en lo que se refiere a la organización de los municipios entre los demás entes federativos. En el análisis más preciso de su manual de derecho municipal brasileño, el autor plantea que:

⁴⁵ Cfr. COSTA, NELSON NERY: *Direito...*, op. cit., p. 134.

⁴⁶ “La principal novedad en relación a la autonomía municipal, dispuesta por nuestra Constitución, es la capacidad de los municipios para elaborar sus propias Leyes Orgánicas. Estas, la verdad, son las Constituciones municipales, que van a determinar la vida de los Municipios, teniendo en cuenta los límites constitucionalmente previstos que son: la Constitución Federal, la Constitución Estadual (...)” Cfr. FERRARI, REGINA MARIA MACEDO NERY: *Direito Municipal...* op. cit. p. 88.

“(…) además de la competencia privativa de los municipios para algunas materias (art. 30), la nueva Constitución le dio competencia común con la Unión, los estados y el distrito federal para otras que especifica en su artículo 23. Y dentro de su competencia privativa está la de ‘legislar sobre asuntos de interés local’ (art. 30, I), en sustitución a la tradicional expresión ‘peculiar interés’, consagrada en todas las constituciones republicanas anteriores, gracias a lo cual se definieron mejor las atribuciones privativas de la municipalidad”⁴⁷.

Competencia, en el sentido que se debe aplicar a este estudio, es el acto de tener aptitud para la consecución de un determinado acto o actuación, que, en verdad, es el propio ámbito de trabajo del ente municipal en busca de la satisfacción de su actuación en pro de sus intereses plenos.

Tomando como referente el análisis de PETRÔNIO BRAZ, estudiaremos las competencias de los municipios en Brasil poniendo énfasis en cuatro situaciones que abarcan sus estudios los cuales se refieren, en verdad, a las distintas posibilidades de clasificación de competencias, así como a su realización de forma más completa. Esta clasificación que presenta PETRÔNIO BRAZ ⁴⁸ alude a cuatro circunstancias diferentes: competencia privativa; competencia compartida; competencia de cooperación; competencia complementaria.

Para distribuir las circunstancias de esta forma de clasificar la competencia, según PETRÔNIO BRAZ, esta cuádruple clasificación surge cuando se analizan los dos tipos de competencia, que son la competencia administrativa y la legislativa. La competencia legislativa es la posibilidad que el municipio tiene de organizar su propia legislación con relación a aquello que se le permite, así como a lo que le queda en virtud del interés local. En el otro extremo, la competencia administrativa se refiere a la competencia para gestionar el municipio en sí, competencia que cada ente tiene para sí de acuerdo con su situación. Haciendo un análisis sobre las competencias del municipio, el autor NILO DE CASTRO plantea que:

“La competencia del Municipio deriva de la Constitución Federal. Nuestra federación adoptó la tripartición de competencias. Los poderes de la Unión y de los Municipios están explícitamente enumeradas en la Carta da República,

⁴⁷ Cfr. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., p. 45.

⁴⁸ Vid. BRAZ, PETRÔNIO: *Direito...*, op. cit., p. 153.

reservándose a los Estados la competencia que no le sean vedadas, quiere decir, los poderes reservados, presuponen la pérdida de los poderes enumerados”⁴⁹

La cuestión del interés privativo, pese a estar delimitado, no es taxativo de manera que no admita otras situaciones. El interés local de hecho, en ocasiones, no está perfectamente caracterizado en la Constitución cuando se refiere a la competencia privativa, de forma que también puede satisfacer lo que se refiere a la competencia complementaria, que abarca la cuestión cuando no hay competencia privativa de ningún ente federativo siempre y cuando la misma cuestión se decida en razón del interés local.

Vamos entonces a comentar más en profundidad cada una de estas formas de competencia, siempre de acuerdo con los estudios del eminente PETRÔNIO BRAZ, en razón de los dos comentarios antes efectuados.

3.1 – Competencia exclusiva

Cuando hablamos de competencia exclusiva, estamos tratando de cuestiones que tan solo un órgano tiene competencia para ejecutar. Tanto los municipios como los estados y la Unión poseen competencia de índole exclusiva, donde no se produce intromisión de los demás entes federados.

El artículo 30 de la Constitución Federal muestra un listado de situaciones que residen en esta competencia exclusiva de los municipios. Además, el artículo 156 se refiere a la competencia municipal para establecer ciertos tributos. El texto de ambos artículos plante:

“Art. 30. Compete a los municipios: I - legislar sobre asuntos de interés local; II - complementar la legislación federal y la estatal en lo que le corresponda; III - establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus rentas, sin perjuicio de la obligatoriedad de rendir cuentas y publicar balances intermedios en los plazos fijados en ley; IV - crear, organizar y suprimir distritos, sin perjuicio de la legislación del estado; V - organizar y prestar, directamente o en régimen de concesión o permiso, los servicios públicos de interés local, incluido el de transporte colectivo, que tiene carácter esencial; VI

⁴⁹ Cfr. CASTRO, JOSÉ NILO DE: *Direito Municipal... op. Cit.*, p. 197.

- mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del estado, programas de educación infantil y de enseñanza fundamental; VII - prestar, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del estado, servicios de atención de la salud de la población; VIII - promover, en lo que le corresponda, el adecuado ordenamiento territorial, mediante la planificación y el control de su uso, de la parcelación y de la ocupación del suelo urbano; IX - promover la protección del patrimonio histórico-cultural local, sin perjuicio de la legislación y de la acción fiscalizadora federal y estatal. [...] Art. 156. Compete a los municipios establecer impuestos sobre: I - propiedad predial y territorial urbana; II - transmisión inter-vivos, por cualquier título, por acto oneroso, de bienes inmuebles, por naturaleza o accesión física, y de derechos reales sobre inmuebles, excepto los de garantía, así como cesión de derechos de adquisición; III - servicios de cualquier naturaleza, excluidos los del artículo 155, II, que se definen en la ley de rango complementario.”

Además de los dos artículos, PETRÔNIO BRAZ también añade a toda esa posibilidad la de organizar el plan director del municipio, el plan municipal de desarrollo integrado, así como el plan plurianual y la legislación tributaria que le compete para la correcta aplicación de la competencia del artículo 156. Además, también cita la competencia para instituir guardia municipal, así como para el tratamiento de los residuos urbanos.

Otro de los puntos que podemos tratar también con relación a la competencia exclusiva del municipio es la cuestión de la vivienda, pues incide en el tema de la organización municipal. Braz destaca dos sentidos: el primero trata del déficit de viviendas que se abate sobre los municipios brasileños hoy en día, aunque su tendencia es decreciente; el segundo se refiere al éxodo rural brasileño, que en otros tiempos fue mucho mayor que en la actualidad.

También podemos hablar de la competencia municipal para tratar el transporte colectivo en el ámbito del propio municipio y cuidar de aquello que le es más cómodo en cuestiones de organización interna en la prestación de ese servicio, principalmente cuando se cede para que lo preste una empresa privada.

PETRÔNIO BRAZ también cita las cuestiones de abastecimiento, deporte y ocio. Con relación al abastecimiento, se trata no solo de alimentos⁵⁰, sino también de agua y energía eléctrica para toda la población.

Podemos observar que estas situaciones se caracterizan por la premisa de prestación de servicios públicos cuya oportunidad no depende de la administración estatal o federal, sino tan solo de la voluntad municipal para su consecución.

3.2 – Competencia compartida

Cuando se habla de competencia compartida, nuestra Constitución de 1988 la denomina “competencia común”. Este tipo de competencia se da cuando existe un asunto sobre el que todos los entes federativos pueden tratar, de manera que cada uno lo hace en su propia esfera funcional, de acuerdo con el interés que le corresponde.

“Art. 23. Es competencia común de la Unión, de los estados, del distrito federal y de los municipios: I - velar por la Constitución, las leyes y las instituciones democráticas, así como conservar el patrimonio público; II - cuidar de la salud y asistencia pública, la protección y garantía de las personas con deficiencias; III - proteger los documentos, las obras y otros bienes de valor histórico, artístico y cultural, los monumentos, los paisajes naturales relevantes y las zonas arqueológicas; IV - impedir la evasión, la destrucción y la descaracterización de obras de arte y de otros bienes de valor histórico, artístico o cultural; V - proporcionar los medios de acceso a la cultura, la educación y la ciencia; VI - proteger el medio ambiente y combatir cualquier tipo de contaminación; VII - preservar los bosques, la fauna y la flora; VIII -

⁵⁰ Podemos citar una sentencia que se refiere a la competencia municipal con relación al abastecimiento de alimentos. “RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA. CONVENIO CELEBRADO ENTRE EL MUNICIPIO Y LAS CENTRALES DE ABASTECIMIENTO DE CAMPINAS S.A. CEASA, CON EL FIN DE EJECUTAR EL PROGRAMA MUNICIPAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR. SERVICIOS SUBCONTRATADOS. La celebración de un convenio no excluye la responsabilidad subsidiaria del municipio, pues el programa se refiere a la alimentación escolar que es deber del estado (art. 208, VII, de la CF). Además, en el caso en cuestión, el convenio expresamente prevé la ‘conjugación de los esfuerzos de los partícipes’ en la gestión y ejecución del ‘Programa Municipal de Alimentación Escolar’, de manera que la gestión de CEASA compete al Ayuntamiento de Campinas, de forma que queda patente la responsabilidad subsidiaria del municipio con relación a las obligaciones laborales. Recurso no estimado. (TRT 15ª R.; RO 1242-2004-094-15-00-1; Ac. 40171/06; Segunda Câmara; Relª Desª Tereza Aparecida Asta Gemignani; DOESP 01/09/2006; Pág. 35)”

fomentar la producción agropecuaria y organizar el abastecimiento de alimentos; IX - promover programas de construcción de viviendas y la mejora de las condiciones de vivienda y de saneamiento básico; X - combatir las causas de la pobreza y los factores de marginalización, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos; XI - registrar, seguir y fiscalizar las concesiones de derechos de investigación y explotación de recursos hídricos y minerales en sus territorios; XII - establecer e implantar una política educativa para la seguridad vial.”

Es importante comentar algunos puntos destacados en los incisos del artículo 23 de la Constitución Federal Brasileña. En lo que atañe al inciso II, aunque sea de forma taxativa y se trate de una cuestión pacífica entre la doctrina y la jurisprudencia nacional que el acceso a los bienes que velan por la salud de los ciudadanos son deberes de todos los entes federados, aún se produce una fuerte resistencia por parte de los municipios cuando judicialmente se les pide que ofrezcan alguno de estos bienes. Lo que el municipio alega es que el estado y la Unión tienen más poderes, incluso financieros, y que el municipio no puede sufragar un bien que en ocasiones es muy costoso. En el primer semestre de 2009, el Supremo Tribunal Federal de Brasil debatió en audiencia pública el caso en tela de juicio. Aunque no se haya posicionado oficialmente, el Supremo Tribunal Federal sigue afirmando que la salud también es una competencia funcional del municipio y que, en el caso de que el ciudadano interponga acción judicial, tendrá que responder sin llamar al proceso al estado o la Unión.

En otro ámbito, cuando el patrimonio histórico municipal esté corriendo riesgos, le corresponde al propio municipio propiciar los medios necesarios para protegerlo, sin que ello constituya deber de los demás entes federativos.

Sobre el medio ambiente, la intervención municipal se justifica en el interés local, en la medida en que así corresponda. Mientras la Unión dicta normas generales sobre la materia, les corresponde su desarrollo a los estados, al igual que a los municipios, en el ámbito de su competencia particular con relación a esa cuestión.

En cuanto al combate contra las causas de la pobreza, corresponde a los municipios establecer en sus sedes los programas facilitados por la Unión con ese fin, actuando particularmente como gestores especiales a través de sus secretarías.

3.3 – Competencia de cooperación

Siguiendo las ideas de PETRÔNIO BRAZ, nos referiremos a las aclaraciones sobre la competencia de cooperación con la definición de este maestro sobre la posibilidad de cooperación entre los entes federados que el ordenamiento ofrece para la consecución de un fin útil para los ciudadanos. Atendiendo a lo anterior, el autor plantea que:

“Existe la competencia de cooperación cuando una entidad federativa, a la que no compete originariamente la atribución funcional para la práctica de ciertos actos administrativos, se adentra de forma válida y por disposición legal en la esfera funcional de otra, con vistas a atender los fines del Estado, en su concepción genérica. Al municipio le compete mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del estado, programas de educación preescolar, de enseñanza fundamental, así como prestar servicios de atención a la salud de la población”⁵¹.

En este análisis de PETRÔNIO BRAZ, observamos que la competencia de cooperación consiste, en realidad, en prestaciones que los entes federativos han de entregar a los ciudadanos, para cuya consecución los entes se ven obligados a unirse.

Las dos principales prestaciones en este sentido son la educación y la salud⁵², para cuya consecución la propia Constitución Brasileña de 1988 obliga a cooperar a todos los entes públicos.

La educación, además de la enseñanza obligatoria, implica el acceso a la cultura dentro o fuera de las escuelas de enseñanza obligatoria u otras financiadas por los entes de la federación. En otro punto, el acceso a la salud también abarca el acceso a la asistencia social como forma de protección familiar y garantía constitucionalmente adquirida por los trabajadores en general.

Es importante subrayar que tanto el acceso a los medios de educación propuestos, como la debida prestación del derecho a la salud son derechos subjetivos que, ante la falta de prestación por parte de los entes federativos, los ciudadanos pueden exigirlos por vía

⁵¹ Cfr. BRAZ, PETRÔNIO: *Direito...*, op. cit., p. 177.

⁵² “Con efecto, a la garantía del derecho a la salud, expresamente referida en el art. 196 de la Constitución, inscribese en el conjunto de las acciones integradas de los Poderes Públicos destinadas a la conformación de un nuevo orden social, cuyos objetivos son el bienestar y la justicia social” Cfr. TOJAL, SEBASTIÃO BOTTO DE BARROS: *Direito Sanitário e Saúde Pública: Volume I, Coletânea de Textos*, Brasília, Editora MS, 2003.

judicial, de forma que los tribunales conocerán los casos y comúnmente obligarán a los poderes públicos a prestarlos.

El derecho a la educación es uno de los derechos primarios que recoge la Constitución Federal, cuya presencia es importante para el Estado de Derecho que Brasil vive. El derecho a la educación incide, como ya hemos dicho, no solo en la posibilidad de que el estudiante acceda a la enseñanza obligatoria, sino al mundo propiamente dicho, que integran, entre otros, la cultura, el arte y el deporte.

Al municipio le incumbe recibir y administrar la ayuda financiera y técnica para la existencia de los centros de enseñanza básica y fundamental, absteniéndose de adentrarse en otras áreas de la educación, que quedan fuera de su ámbito de actuación, de modo que, la enseñanza superior, por ejemplo, es una obligación del estado y de la Unión.

Además hay que destacar que la prestación del derecho a la educación no se limita tan solo a la simple oferta de escuelas, sino que también ha de buscarse a los alumnos donde éstos se encuentren, con el fin de garantizar que los niños vean sus necesidades educativas atendidas lo antes posible, lo cual ayuda a la no proliferación del trabajo infantil.

Sobre la cultura, el posicionamiento de PETRÔNIO BRAZ es sucinto y claro al conceptuar la apertura a la cultura dentro de una vida social por parte de la administración pública local para los estudiantes:

“Toda manifestación de naturaleza moral o espiritual de una comunidad es cultura. Esas manifestaciones deben ser preservadas y apoyadas por el Poder Público. Constituyen patrimonio cultural brasileño los bienes de naturaleza material e inmaterial, tomados individualmente o en conjunto, portadores de referencias a la identidad, a la acción, a la memoria de los diferentes grupos que integran la sociedad, especialmente las formas de expresión (...)”⁵³.

El tema de la salud, en Brasil se trató como algo que debería ser iniciativa del propio pueblo, que pagaba una cuantía en concepto de aportación social a las tesorerías de las diferentes profesiones para que los familiares y el propio titular recibieran asistencia sanitaria por un importe inferior gracias a esa oferta que preveía la necesidad. La oferta de

⁵³ Cfr. BRAZ, PETRÔNIO: *Direito...*, *op. cit.*, p. 188.

salud se hacía a quienes mantenían un trabajo por el que cotizaban, sin que ese acceso se abriera a todos los ciudadanos.

Con la Constitución de 1988, en Brasil se amplió enormemente el acceso a los servicios de salud pública. Fue obligatorio descentralizar el poder en esta materia, lo que permitió que el municipio también acabase siendo un gestor de salud pública que organizaba su prestación.

La salud es un derecho de todos, que debe financiar el Estado, entendido de forma genérica, como Unión, estados y municipios, así, se garantiza que cada uno cuide no solo de la organización de esa prestación, sino también legisle sobre esa materia, lo que es factible a partir de la capacidad otorgada por su interés, es decir, el estado no puede legislar en situaciones en las que el interés es eminentemente de los municipios o viceversa.

La creación del Sistema Único de Salud (SUS) representa para el país un avance importante con relación a las previsiones de ordenamientos patrios anteriores, así como la municipalización de la oferta de salud. El SUS es un sistema integrado de prestación de salud cuyo objeto es hacer llegar ese derecho a todos los ciudadanos y no solo a los trabajadores, como se preveía anteriormente⁵⁴.

Un importante ejemplo de la categoría de esa prestación es el hecho de que el ciudadano que accione la justicia para que se acepte su necesidad como prestación estatal, entendida en sentido amplio, puede hacerlo en detrimento de uno de los tres entes federados, contra dos de ellos o contra todos que, por norma, atienden su prestación.

⁵⁴ Son los principios que regulan el SUS los siguientes, con base en la Ley 8.080/90: “Art. 7º Las acciones y servicios públicos de salud y los privados contratados o convenidos en el Sistema Único de Salud (SUS), son desarrollados de acuerdo a las directrices previstas en el art. 198 de la Constitución Federal, obedeciendo, además, los siguientes principios: I – **universalidad** de acceso a los servicios de salud en todos los niveles de asistencia; II – **integralidad de la asistencia**, entendida como el conjunto articulado y continuo de las acciones y servicios preventivos, curativos, individuales o colectivos, exigidos para cada caso en todos los niveles del sistema; III – **preservación de la autonomía de las personas** en la defensa de su integridad física y moral, IV – **igualdad de asistencia en la salud**, sin prejuicios o privilegios de cualquier tipo; V – **derecho a la información** de las personas asistidas sobre el estado de su salud; VI – **divulgación de información** en cuando al personal de los servicios de salud y la utilización por parte del usuario; VII – **utilización de la epidemiología para el establecimiento de prioridades**, el otorgamiento de recursos y la orientación programática; VIII – **participación de la comunidad**; IX- **descentralización** político-administrativa, con dirección única en cada esfera de gobierno: a) énfasis en la descentralización de los servicios para los municipios; b) regionalización y jerarquización de los servicios de salud; X - **integración** en el nivel ejecutivo de las acciones de salud, medio ambiente y saneamiento básico; XI – **conjugación de los recursos financieros**, tecnológicos, materiales y humanos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios a la prestación de los servicios de asistencia se salud a la población; XII - **capacidad de resolución** de los servicios en todos los niveles de asistencia; y XIII – **organización** de los servicios públicos de modo que se eviten la duplicación de medios para fines idénticos”. (Subrayado nuestro)

3.4 – Competencia complementaria

Se inicia el epígrafe nuevamente con el concepto que sobre la situación ofrece PETRÔNIO BRAZ, quien nuevamente imparte una lección sobre las cuestiones más significativas relativas a este tema de la competencia complementaria del municipio en determinados casos, observando atentamente que la competencia complementaria es:

“(…) la que se establece por ampliación, permitiendo la solución de posibles conflictos, atribuyéndose al municipio capacidad para elaborar leyes, en atención al interés local, que versa sobre la materia no definida en su competencia exclusiva. La Constitución federal proporcionó a los municipios los más amplios poderes para complementar, en los asuntos de interés local, las legislaciones federal y estatal”⁵⁵.

Hay que aclarar que esta competencia complementaria también puede existir entre los Estados miembros⁵⁶ y la Unión. Realmente es quien resuelve ciertas situaciones en las que el ente federativo superior no actúa, de manera que el ente federativo inferior puede hacerlo, siempre que sea en interés de la población, con lo que nuevamente se está hablando del interés local que compete a cada ente.

Otra importante lección sobre la competencia complementaria es que el municipio no puede actuar en situaciones en las que la competencia sea exclusiva de uno de los otros entes federados, situaciones en las que es necesario que el propio ente actúe.

La competencia complementaria o de apoyo se afirma en el inciso II del artículo 30 de la Constitución Federal de Brasil, el cual plantea lo siguiente: “Art. 30. Compete a los municipios: I – [...]; II – complementar la legislación federal y estatal, en su caso.”

La delimitación de esa competencia complementaria es abierta, en virtud de la propia autonomía legislativa de los municipios. Si la Unión y los Estados dictan una ley que no satisface el interés local municipal, le corresponde al municipio suplir esa laguna

⁵⁵ Cfr. BRAZ, PETRÔNIO: *Direito...*, *op. cit.*, p. 194.

⁵⁶ RECURSO DE APELACIÓN. RECURSO DE AMPARO. MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA. DECRETO ESTATAL. SERVICIO INTERMUNICIPAL DE TRANSPORTE COLECTIVO. COMPETENCIA COMPLEMENTARIA DEL ESTADO MIEMBRO. El estado miembro tiene el poder-deber prioritario o complementario de legislar sobre transporte intermunicipal. Este poder-deber apoya y aumenta cuando se sabe que el estado también tiene el deber de velar por la seguridad e integridad física de todo ciudadano y en especial del usuario de servicio público. (TJ-MG; AGIN 1.0680.08.013631-9/0011; Taiobeiras; Sétima Câmara Cível; Rel. Des. Belizário de Lacerda; Julg. 09/09/2008; DJEMG 24/10/2008)

legislativa. Sin embargo, a veces esa competencia puede confundirse con la competencia exclusiva, en razón de que el ente mayor no puede fijar reglas en las situaciones en las que solo el municipio puede, en virtud del interés local, dictar su legislación. La diferencia está en si la laguna afecta a un acto privativo o no.

Es oportuno citar lo que CORRALO dice sobre esa competencia complementaria de los municipios:

“Es desde el prisma del interés local que el municipio puede y debe ejercer la competencia complementaria prevista en el artículo 30, II de la Constitución, que es una competencia legislativa compartida primaria, pues, deriva del propio texto constitucional. Frente a la omisión de la Unión, el municipio podrá ejercer una competencia complementaria a través de normas generales”⁵⁷.

A continuación, CORRALO afirma que esa posibilidad de complementariedad en la actuación legislativa puede producirse aunque haya competencia exclusiva, opinión que no es en absoluto pacífica ni mayoritaria entre la doctrina nacional, por lo que se constituye como una posición aislada, que acaba no teniendo razón, pues cuando se trata de competencia un ente no puede apoderarse de ella en caso de falta de producción legislativa por parte de otro ente.

En el caso de que un ente actuara en el ámbito privativo de otro, este tipo de competencia sería compartida o complementaria, pero nunca exclusiva como dice CORRALO. Éste es uno de los pocos puntos en los que peca en su doctrina sobre el Derecho municipal brasileño.

Aún hablando sobre la competencia complementaria, se puede hablar de la posibilidad estatal de crear consorcios con otros municipios con el fin de planear obra pública que sea de interés de todos los involucrados en el proceso. Esta posibilidad requiere consenso jurídico por la necesidad de que ciertas localidades municipales, grupos de municipios y regiones metropolitanas organicen situaciones en común.

Un buen ejemplo sería la posibilidad de que algunos municipios se unieran con el objeto de mejorar el abastecimiento de agua en sus áreas creando un embalse del que abastecerse. Los municipios se reunirían, en un primer momento por medio de sus alcaldes para definir

⁵⁷ Cfr. CORRALO, GIOVANI DA SILVA: *Direito...*, op. cit., p. 178.

lo que podría considerarse que es igual para todos; posteriormente, se debería fijar el proyecto en el que se definiera la cuota de participación de cada uno, procedimiento que también debería pasar por las cámaras municipales para su aprobación y posterior ejecución de la obra.

Por último, podemos citar las regiones metropolitanas, aunque las trataremos en el apartado siguiente, al analizar las organizaciones locales que privilegian los intereses de enormes áreas y numerosa población, incluso aunque ya existan intereses comunes entre ellas.

4. El alcalde

En este apartado, estudiaremos las circunstancias que giran alrededor del poder ejecutivo municipal y del jefe de ese poder ejecutivo municipal brasileño, desmenuzando sus responsabilidades y atribuciones a través de la doctrina de derecho municipal brasileño ya expuesta desde el principio de este trabajo.

La organización municipal, en sus orígenes no prescindía de la figura del alcalde, cuyas atribuciones actuales se distribuían entre los demás entes que organizaban la administración pública local, incluso a las cámaras municipales, que incluso sin poder acababan tomando para sí algunas premisas.

Por otro lado, como se ha demostrado en la parte de este trabajo que trata sobre la historia de la organización municipal en Brasil, durante un determinado período histórico, el alcalde de muchos municipios era designado para que no hubiera la posibilidad de entregar el poder público municipal a personas discrepantes con la administración pública de tanto de los Estados como de la federación.

En la actualidad, el alcalde es el representante del municipio, se elige naturalmente mediante el sufragio libre de todas las personas aptas para votar en la correspondiente circunscripción y desarrolla un papel importante en la organización pública y en la planificación de políticas públicas adecuadas para la localidad.

4.1 – Poder Ejecutivo

Es importante iniciar esta parte del estudio sobre las organizaciones públicas locales en Brasil retomando el concepto que HELY LOPES MEIRELLES ofrece sobre el ayuntamiento, a partir del cual, analizaremos dónde se encuentra el poder ejecutivo y cuál es el papel del alcalde en la construcción administrativa local. Veamos la deducción del siempre oportuno autor:

“El ayuntamiento es el órgano por el que se manifiesta el poder ejecutivo del municipio. Órgano independiente, compuesto, central e unipersonal. Independiente pues no está jerarquizado a ningún otro; compuesto porque está integrado por otros órganos inferiores; central porque en él se concentran todas las atribuciones del ejecutivo, para ser distribuidas a sus órganos subordinados; unipersonal, o singular, porque actúa y decide a través de un único agente, que lo dirige y representa: el alcalde. Así, la administración centralizada o directa del municipio la ejecuta el Ayuntamiento y sus órganos subordinados; y la administración descentralizada o indirecta, las entidades autónomas, fundacionales y empresas estatales a ellas vinculadas y supervisadas por el alcalde, en conformidad con la legislación local”⁵⁸.

En Brasil, existe la división de los tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; por norma, no es posible que uno asuma atribuciones de otro, con lo que se logra la armonía entre los poderes de la administración pública brasileña. De esta forma, el ayuntamiento es el centro de la administración municipal, está dirigido por el alcalde a quien se subordinan diversos órganos, como las secretarías municipales o gerencias.

El poder ejecutivo, tanto municipal como estatal o nacional, tiene la función de, como su propio nombre sugiere, ejecutar lo que el poder legislativo establece, es decir, cumplir la ley con relación a su realidad local.

La organización ejecutiva local no tiene meramente la función de cumplir las leyes que emanan del poder legislativo, sino la de organizar políticas públicas en pro de sus

⁵⁸ Cfr. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., pp. 707-708.

ciudadanos, en busca de una administración pública más fuerte y capaz de solucionar los problemas de la población local⁵⁹.

Como se verá más adelante, el modelo administrativo brasileño diverge bastante de los modelos administrativos de Portugal y de España. Aunque Brasil durante un determinado período histórico mantuvo la misma línea de organización administrativa portuguesa, posteriormente adoptó una organización muy distinta que, sin embargo, era más acorde con sus propias características geográficas e históricas, mientras que Portugal siguió otra línea.

Aún podemos añadir, siguiendo lo que plante HELY LOPES, que el ayuntamiento no es persona jurídica, sino tan solo un órgano que centraliza la administración pública municipal, responsable de la actuación de sus agentes a través de los que actúa.

Además, se puede agregar que, en esta organización administrativa municipal, los secretarios municipales también ejercen funciones como agentes públicos, son responsables administrativamente de sectores de la administración local y su designación es competencia del alcalde. Hay un reparto de las tareas municipales según las necesidades, razón por la que se crean las secretarías, que son órganos administrativos locales diferentes de los entes autónomos municipales, pues aquéllas son responsables de toda una parte de la administración y éstos, son órganos de proposición diferenciada.

4.2 – La figura del alcalde

Nuevamente, empezamos con una explicación de HELY LOPES que conceptúa lo que sería, de hecho, la figura del alcalde. Agente político investido en un cargo público a través de sufragio popular, lo define como:

“El alcalde es el jefe del Ejecutivo municipal, agente político, dirigente supremo del Ayuntamiento. Como jefe del Ejecutivo y agente político, tiene atribuciones gubernamentales y administrativas. En el desempeño del cargo, en

⁵⁹ “El Administrador no es “*dominus*”, no es propietario, por eso, al actuar, el administrador municipal tendrá como punto de mira no su voluntad, sino la finalidad pública, o el peculiar interés del municipio, el bienestar de la comunidad. En el campo jurídico, sea público o privado, el término Administrador se refiere a la actividad de aquel que no es dueño, que no es propietario” Cfr. CRETELLA JÚNIOR, JOSÉ: *Direito Administrativo Municipal*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1981, p. 26.

que es investido por elección, no queda sometido jerárquicamente a ninguna autoridad, órgano o poder estatal o federal, sólo se sujeta al control de la cámara, según las normas específicas de la administración local, y a las leyes generales del estado miembro y de la Unión. Ejerce sus funciones con plena libertad, en el marco de la competencia funcional y en los límites de la autonomía municipal”⁶⁰.

La figura del alcalde es al municipio lo que el gobernador al estado y el presidente a la Unión, guardadas las debidas proporciones al caso que aquí se trata. En hecho de entregar poder a los entes locales hizo crear el poder ejecutivo con funciones locales similares a las de los demás jefes del ejecutivo. Es el representante mayor del municipio y ejerce la función de representante legal y de autoridad en lo que respecta a la organización local municipal.

Como todo poder emana del pueblo, que ejerce la atribución de elegir a la persona que debe ejercer el mandato de alcalde en cada municipio. Ese ciudadano es elegido por sufragio abierto y debe ejercer sus funciones a favor de la población de su localidad, sus competencias están previstas en la ley orgánica de cada municipio, que, como ya se ha referido antes en este estudio, es su ley mayor.

Es oportuno repetir que para garantizar su poder, el alcalde no está bajo las órdenes de ningún otro agente político, por lo que ejerce su función de forma independiente. La búsqueda de la capacidad plena de postular es una garantía del pleno ejercicio del mandato electivo en el poder público municipal.

Le corresponde al jefe del ejecutivo municipal designar a todos los secretarios municipales con el propósito de descentralizar en ellos la administración y proporcionar al alcalde una mayor capacidad de gestión, para así lograr una satisfacción administrativa plena, en todas las áreas.

Como se verá más adelante, el alcalde también se identifica con atribuciones inherentes a la función, cuyo ejercicio debe realizar con la mayor diligencia posible y siempre con el fin de hacer que el municipio concilie a su favor lo que más le convenga, así como, la administración pública. Además, también será responsable del mal uso de ese poder.

⁶⁰ Cfr. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., p. 710.

4.3 – Atribuciones

El alcalde, como cargo público electivo que es, mantiene varias atribuciones que le son propias. Como jefe del poder ejecutivo municipal es su organizador gubernamental y administrativo, la cabeza de todo, aún cuando algunas de sus funciones puedan ser delegadas en terceros o pese a la descentralización administrativa local.

En el Brasil imperio, durante mucho tiempo los municipios no tuvieron ni siquiera el derecho de tener un representante que actuara como facilitador en el ámbito de los actos administrativos. Hoy, los municipios, incluso, pueden tener consigo secretarios municipales que actúen en las más diversas áreas y alivien al alcalde de muchas de sus atribuciones.

Según HELY LOPES, cuando inicia su argumentación a respecto de las atribuciones del alcalde en los municipios brasileños, revela muy bien lo que sería de hecho el papel del jefe del ejecutivo al formular que:

“Las atribuciones del alcalde son de naturaleza gubernamental y administrativa: gubernamental son todas aquellas de conducción de los asuntos públicos, de opciones políticas de conveniencia y oportunidad en su realización —y, por ello, no son susceptibles de control por parte de cualquier otro agente, órgano o poder; administrativas son las que buscan la concreción de actividades ejecutivas del municipio, por medio de actos jurídicos siempre controlables por el Poder Judicial y, en ciertos casos, por el Poder Legislativo local”⁶¹.

El alcalde desarrolla su papel mediante actitudes que versen sobre cuestiones directas, cuyo fundamento sea resolver situaciones o potenciar una mejor calidad de vida en los municipios. La investidura en el cargo se da por medio de elecciones, así el voto será directo, secreto y universal dado el sistema democrático actual brasileño.

Partiendo de las atribuciones de hecho, HELY LOPES atribuye al derecho municipal veintitrés atribuciones directas. Hay que dejar claro que la lista de atribuciones del

⁶¹ Cfr. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., p. 711.

alcalde⁶² no es exhaustiva, por lo que, en su caso, podrá recibir otras que no consten en la lista presentada.

Cuando hablamos de las atribuciones del alcalde en el ejercicio de su cargo, en calidad de jefe del poder ejecutivo municipal, es importante volver sobre lo que enseña HELY LOPES. Afirma que las atribuciones del alcalde como jefe del ejecutivo municipal se dividen en dos tipos distintos, a saber, atribuciones políticas y atribuciones de carácter administrativo.

Refiere entonces el ilustre autor lo que sería cada tipo de atribuciones inherentes a la función de jefe del ejecutivo municipal de la forma expresada a continuación:

“Las atribuciones políticas se consubstancian en actos de gobierno, inherentes a las funciones de mando del Ejecutivo y se expresan en la conducción de los asuntos públicos locales; en la planificación de las actividades, obras y servicios municipales; en la presentación de proposiciones y proyectos de ley a la Cámara de Concejales; en la sanción, promulgación y veto de proyectos de ley; en la elaboración de la propuesta presupuestaria; en la expedición de decretos reglamentarios y demás actuaciones de carácter gubernamental. [...] Las atribuciones administrativas se concretizan en la ejecución de las leyes en general y en la realización de actividades materiales locales, traducidas en actos administrativos (despachos en general) y en hechos administrativos (obras y servicios). Tales atribuciones se expresan en instrumentos formales, unilaterales o bilaterales (actos y contratos), y en ejecución de proyectos, debidamente aprobados por los órganos técnicos competentes”⁶³.

Hay actos administrativos del alcalde que tienen la cualidad de ser vinculantes y otros que no la tienen, que integran la gestión propia del alcalde. De la misma forma hay actos del alcalde que han de ser aprobados por la Cámara Municipal para ser convalidados, mientras que otros no lo necesitan.

De esta forma, la Cámara Municipal no puede pretender aprobar un acto de alcalde cuando dicho acto no requiere ser convalidado y mucho menos el alcalde puede, por sí mismo,

⁶² “En virtud de sus atribuciones y de su posición en la pirámide administrativa, está fuera de regencia de la ley estatutaria (agentes políticos). A ellos se le aplican normas propias, emanadas directamente de la Constitución, en la mayoría de los casos, no estando sujetos a los Estatutos Públicos” Cfr. FARIA, EDIMUR FERREIRA DE: Curso de Direito Administrativo Positivo, Del Rey, Belo Horizonte, 2004, p. 72.

⁶³ Cfr. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., p. 720.

firmar y ejecutar una situación que deba convalidar la Cámara Municipal. En el caso de que eso sucediera, el alcalde tendría que responder de sus actos e, incluso, podría tener que resarcir al poder público si la situación hubiera supuesto algún gasto para el municipio.

Analicemos a partir de ahora algunas de las atribuciones del alcalde con base en los estudios de HELY LOPES MEIRELLES. A continuación se referirán las atribuciones más significativas del cargo, con el fin de analizar mejor la figura del alcalde en Brasil.

La primera atribución, tanto para HELY LOPES como para cualquiera que analice la figura del alcalde, es la representación del municipio en cualquier circunstancia que así lo requiera. Hay que decir que, en muchas situaciones la representación del municipio no le compete al alcalde, sino a sus representantes.

Por ejemplo, en cuestiones procesales no es necesario que el alcalde exhiba un poder judicial en los que se afirme que está representando al municipio, pues, en estos casos, basta con observar su condición de alcalde. PETRÔNIO BRAZ plantea lo siguiente, refiriéndose al poder ejercido por el Alcalde en la organización Municipal brasileña:

“Es importante reconocer que el Alcalde, por la importancia del cargo y por la razón misma de representatividad, no puede estar sujeto a imposiciones que coloquen su autoridad bajo el juzgamiento de cualquier otra autoridad. Por encima de las elevadas funciones que ejerce, tiene ciertas prerrogativas que le son legalmente concedidas, no pudiendo, por ejemplo, ser intimado por el Promotor de Justicia, ni por el Delegado de la Policía con designación de día y hora, porque por ley puede él mismo designar el día, la hora y el local donde será inquirido, como dispone el art. 221 del Código de Proceso Penal. El propósito del legislador no es otro que proteger el propio ejercicio de la función pública cualificada”⁶⁴

Además de ese tipo de representación, también podemos hablar de la ya obvia representación social, tanto en eventos y ceremonias como ante cualquier otra autoridad o ente federativo, de manera que es la figura de representativa del municipio para cualquier entidad o figura relacionada o no con la federación.

Otra circunstancia importante entre las atribuciones del alcalde se refiere a la posición que puede adoptar con relación a las leyes que la Cámara de Concejales le remite para

⁶⁴ Cfr. BRAZ, PETRÔNIO: *Direito Municipal... op. cit.*, p. 114.

someterlas a su análisis. Aunque la Cámara Municipal sea el Poder Legislativo municipal, el alcalde desempeña un papel esencial en los actos referentes a una ley, así la sanciona, promulga, publica o veta.

La sanción de una ley significa que está de acuerdo con el Poder Ejecutivo municipal ejercido por la Cámara. A su vez, la promulgación es el acto por el cual el alcalde confiere existencia a una ley. La publicación es el momento en el que el poder ejecutivo fija de forma oficial una ley ya promulgada y la da a conocer a toda la población. Por último, el veto se produce cuando el alcalde está en desacuerdo con una ley aprobada por la Cámara Municipal.

Igualmente hay que resaltar que la Cámara Municipal puede oponerse al veto del alcalde, de forma que el concejal presidente de la Cámara sancione esa ley vetada por el poder ejecutivo del municipio. Esta situación limita el poder del alcalde en las cuestiones relativas al Poder Legislativo.

El cumplimiento de las leyes municipales y su ejecución también son atribuciones del alcalde. Como reserva de carácter legislativo en el poder ejecutivo municipal, también puede dictar decretos y otros actos administrativos, así como presentar proyectos de ley para que los apruebe la Cámara Municipal.

Al alcalde también le compete velar por el patrimonio municipal y organizar las cuestiones presupuestarias, incluida la Ley Presupuestaria Anual (LOA), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y el Plan Plurianual (PPA).

Le compete organizar las obras necesarias para el municipio y los ciudadanos, así como organizar al personal vinculado al Ayuntamiento para la ejecución de las actividades que le son propias en nombre del principio de eficiencia⁶⁵. Creemos oportuno citar Cretella Júnior:

“Por el propio principio del poder-deber, el administrador municipal tiene no solo la facultad, el derecho y la potestad de actuar, sino también el deber, la obligación de tomar cuentas en determinados casos previstos en la ley, bajo pena de incurrir en responsabilidades, como acontece, por ejemplo, en la instauración de una

⁶⁵ “El principio de eficiencia exige que la administración se ejerza con inmediatez, perfección y rendimiento funcional. Es el principio más moderno de la función administrativa, que ya no se contenta con ser desempeñada tan solo con legalidad, sino que exige resultados positivos para el servicio público y una satisfactoria atención de las necesidades de la comunidad y sus miembros.” *Cfr.* MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros, São Paulo, 2007, p. 96.

investigación administrativa, cuando la naturaleza de la falta así lo exija, o en el caso de aplicación de sanciones”⁶⁶

Entre las atribuciones no mencionadas por tener una menor importancia, están las siguientes de acuerdo con HELY LOPES MEIRELLES⁶⁷: apertura de créditos; recaudación, guarda y aplicación de los ingresos municipales; decreto de expropiaciones; rendición de cuentas e informe de la administración; comparecencia e información a la Cámara; convocatoria extraordinaria de la Cámara; imposición de penalizaciones administrativas; ejecución de la deuda activa; despacho de expediente; publicación de los actos oficiales; gestión documental y expedición de certificaciones; ejecución de atribuciones delegadas; requerimiento de la fuerza policial.

Como son muchas las atribuciones del alcalde, el municipio ha de completarlas, pues, como ya se ha dicho antes, no se trata de una lista cerrada de atribuciones sino tan solo de una guía en esas situaciones. Algunas de esas funciones están recogidas en la Ley Orgánica de cada Municipio.⁶⁸

Sigamos el estudio de la figura del alcalde en los municipios brasileños analizando la asunción de responsabilidad en calidad de representante.

4.4 – Responsabilidad

Antes de adentrarnos más, en el análisis de la figura del alcalde, es oportuno resaltar que el mismo no es un funcionario público, sino un agente público, por lo que no responde de las situaciones pertinentes a sus atribuciones de forma estatutaria, sino que responde de acuerdo con las disposiciones relativas a los gobernantes. HELY LOPES, sabiamente, analiza esa responsabilidad del alcalde, afirmando que puede existir en un triple aspecto, a saber, el penal, el político administrativo y el civil. Cada una se depura en procesos que, aunque puedan guardar alguna similitud, son independientes. Se refiere a la competencia para conocer ciertas acciones frente al alcalde de la forma siguiente:

⁶⁶ Cfr. CRETILLA JÚNIOR, JOSÉ: *Direito Administrativo Municipal...* op. cit., p. 29.

⁶⁷ Vid. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., pp. 719-774.

⁶⁸ Vid. BRAZ, PETRÔNIO: *Direito Municipal...* op. cit., p. 113.

“(…) por delito de responsabilidad y delito de la función común responde ante el Tribunal de Justicia (art. 29º, X, da CF); por infracción político-administrativa responde ante la Cámara de Concejales, por el proceso especial pertinente; por actos de deslealtad administrativa, de que trata la Ley n. 429, de 02/06/1992, por indemnización de daños y cualquier otra acción civil derivada de acto funcional responde ante el juez de lo civil competente, por el procedimiento adecuado; [...] por delitos comunes (no relativos a la función) responde ante el Tribunal de Justicia; por delitos especiales responde ante la Justicia Especial correspondiente, por el proceso indicado en ley [...]; por infracción administrativa contra las leyes de finanzas públicas responde ante el Tribunal de Cuentas al que compete la fiscalización contable, financiera y presupuestaria del municipio (art. 5º y § 2º de la Ley 10.028, de 19/10/2000)”⁶⁹.

En primer lugar describiremos la responsabilidad penal del administrador público municipal pues es la más extensa. Esta responsabilidad se refiere a todo acto que resulte en la comisión de un delito, tanto en el ámbito del código penal como en el ámbito de la ley de faltas penales.

Esta responsabilidad se divide en: delitos de responsabilidad; delitos de la función; delitos por abuso de autoridad; delitos comunes y especiales; faltas penales. A continuación abordaremos, en detalle, cada una de ellas.

La responsabilidad penal en el ámbito de los delitos de responsabilidad se regula en el Decreto Ley 201, de 1967, que separa muy bien lo que serían las situaciones político-administrativas de las cuestiones penales, ya que esas se refieren a la comisión de delitos, siempre dolosos, en el ejercicio del cargo que ocupan con la intención de enriquecerse a través del acceso que tienen a los bienes y finanzas municipales. Los delitos de la función son aquellos que comete el agente público y que se regulan en previsiones del código penal, en los artículos 312º y 326º, además de los previstos en la Ley 8.137, de 22/12/1990, en su artículo 3º.

Los delitos por abuso de poder se definen en la Ley 4.898, de 1965, modificada por la Ley 6.657, de 1979, que conllevan penalizaciones administrativas. En otro sentido, los delitos

⁶⁹ Cfr. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., p. 775.

comunes y especiales, según HELY LOPES, son aquellas infracciones definidas en el marco del Código Penal y en leyes especiales sin designación de agentes privativos para su comisión⁷⁰. Las faltas son las infracciones de menor gravedad.

En cuanto a la responsabilidad político-administrativa, se refiere a cualquier transgresión que atente contra los aspectos éticos de la función de alcalde y que pueden llevar hasta su casación. Estas situaciones pueden preverse en las leyes orgánicas de los municipios, en leyes especiales o incluso en la Constitución Federal, en el artículo 29-A, § 2º, I, II y III⁷¹.

La responsabilidad civil sana las cuestiones en las que el alcalde no cumple, al tener que resarcir a las arcas públicas de algún gasto o pérdida en el presupuesto público municipal.

CAPÍTULO II – La organización político-administrativa del municipio en España

Este segundo capítulo es el inicio de nuestro análisis comparativo entre las entidades locales brasileñas, españolas y portuguesas. El modelo administrativo local español es muy anterior al brasileño y tiene formación propia desde el principio, de manera que la entidad local se trata en bloque, sin peculiaridades y autonomías como las enumeradas para el caso de Brasil.

La historia municipal en cada país es muy peculiar, aún más en estos tres países. En este punto, es oportuno afirmar que, originariamente, en España y Portugal se dieron muchas situaciones comunes que, sin embargo, variaron a lo largo de su desarrollo.

⁷⁰ Cfr. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., p. 787.

⁷¹ “Art. 29-A. El total de los gastos del poder legislativo municipal, incluidos los beneficios de los concejales y excluidos los gastos con inactivos, no podrá superar los siguientes porcentajes, relativos a la suma de los ingresos tributarios y de las transferencias previstas en el § 5º del artículo 153 y en los artículos 158 y 159, efectivamente realizados en el ejercicio anterior:

[...]

§ 2º Constituye delito de responsabilidad del alcalde:

I - efectuar transferencias que superen los límites definidos en este artículo;

II - no efectuar la transferencia antes del día veinte de cada mes; o

III – efectuarla en menor cantidad de la proporción establecida en la ley presupuestaria.”

Pese a esa apariencia de igualdad entre la historia española y la portuguesa, ha de decirse que, Brasil carga una lastimosa igualdad con España con relación al desarrollo de esa posibilidad de autonomía municipal, pero que siempre acaba en una vertiente simple, la concreción de la fuerza de la administración descentralizada y fuerte en los municipios.

También es importante subrayar en este punto el hecho de que los municipios en España tienen una fórmula más larga de nacer y crecer como entes locales, que se produce desde el siglo X y que acompaña la maduración de la civilización hispánica, en aquella época, participante en la conquista de nuevas tierras, aún, por vías predominantemente terrestres, pero que más adelante también lo sería por vías notoriamente marinas.

1 – Evolución histórica

Es curioso empezar comentando que, de forma distinta a Brasil, España tuvo en el nacimiento de un movimiento a favor del poder local una vasta variedad de formas de lo que podría ocurrir con la administración. Alrededor del siglo X, otro factor que potenció esa diversidad de situaciones fue el hecho de la conquista territorial que se estaba llevando a cabo en España, lo que provocó la mezcla de distintos modelos locales, y acabó provocando que las localidades españolas no tuvieran igualdad de organización.

Todo ese cambio de paradigma puede verse en el comentario de SOSA WAGNER que también menciona la interferencia del Islam en el desarrollo de un modelo municipal que destacara sobre los demás modelos:

“La población se asienta en los diversos territorios que se van conquistando al Islam según fórmulas diferenciadas de unos a otros: en unos casos, este se divide en extensos términos municipales, donde se instalan colonos y cuyo gobierno se confía a consejos o asambleas (tal, el espacio geográfico comprendido entre el Duero y el Sistema Central); de una forma análoga se opera en Aragón, donde, sobre la base del Fuero de Sepúlveda, se repueblan núcleos importantes (Calatayud, Daroca, Alcañiz); otras veces la técnica es la del repartimiento, que se generaliza en el siglo XIII y que consiste en la partición y distribución de lotes a quienes han tomado parte en la conquista,

como ocurre en el Valle del Ebro; la entrega de amplios territorios a las Órdenes Militares fue, en fin, la tónica dominante en los cursos alto y medio de los ríos Turia y Guadiana”⁷².

Es oportuno referirnos, en esta fase, a la donación de tierras a las personas que colaboraban en las conquistas como recompensa por la ayuda proporcionada, principalmente, a las tropas militares. Con relación a Brasil, la donación se producía en otras circunstancias, pues la ofrecía la corte portuguesa a aquellos ciudadanos que tenían suficiente dinero para invertir en que su “sesmaria” llevara el desarrollo en la búsqueda de las riquezas del nuevo país. En España ese modelo demuestra que, en ciertas circunstancias, se crearan villas militares.

El mismo autor sitúa el caso diciendo que el marco físico del estado de las entidades locales eran tres situaciones distintas: “villa, aldea o ciudad”, que se caracterizaban por ser una agrupación de individuos con la intención de buscar una organización administrativa propia a su favor. Sin embargo, la división principal demostrada por el autor es la división que se refiere a la situación jurídico-política, que es el señorío y el municipio⁷³.

El señorío, realmente, es el marco de un tiempo en el que las poblaciones se sometían a otra que acababa siendo la égida de todas. Con el fin de la España visigoda y la dispersión de la población, comienza la búsqueda de una fijación, aunque se mantenía la lucha entre los más fuertes y los más débiles, de forma que los primeros acababan beneficiándose de esa situación. El más fuerte tomaba la tierra para sí y hacía que los más débiles vivieran de la forma que él determinaba y trabajando a cambio del sustento mínimo, de forma que quien mandaba recibía los frutos de la situación.

Por otro lado, estaba la organización de los municipios, éstos tenían un mecanismo de organización definido de una forma mucho más satisfactoria para su población. La posibilidad de fundar municipios hizo que los ciudadanos que anteriormente tuvieron que convivir con el modelo opresor señorial tuvieran acceso a un modelo que, sin duda, les favorecía, lo que a veces se traducía en un mar en calma en una organización municipal casi plena. En esa organización el ciudadano podía incluso acceder a situaciones en las que

⁷² Cfr. WAGNER, FRANCISCO SOSA: *Manual de Derecho Local*. Aranzadi. Navarro, 2005, pp. 23-24.

⁷³ Para la historia del municipio en España *vid.* ORDUÑA REBOLLO, ENRIQUE: *Historia del municipalismo español*, Portal Derecho, Madrid, 2005.

desempeñaba funciones de administración. Esta administración estaba directamente vinculada al poder del rey, pero ni siquiera así recordaba a los señoriales.

Estas ciudades-municipios realmente florecieron a partir del siglo X. Como las ciudades se fundaron a partir de las peculiaridades existentes en cada una de ellas, las cuales, en ocasiones, formaban organizaciones político-administrativas bastantes distintas, en el transcurso de esos primeros siglos de organización empezaron a surgir las ciudades de hecho.

“Porque, sin duda, el florecimiento de las ciudades, de sus costumbres y de su organización como república, inspirada en el concepto de universitas o comunidad, había ocurrido en territorio castellano desde hacía siglos, e incluso, en muchos aspectos y casos, el régimen concejil y la legislación local habían sido precoces respecto a los de otros ámbitos. Los fueros más antiguos datan del siglo X (Castrojeriz, 974), y la mayoría se encuadran cronológicamente entre el último cuarto del XI y los comienzos del XIII. Son la base sobre la que los consejos actúan con un grado considerable de autonomía político-administrativa y jurídica”⁷⁴.

Con la administración municipal como ya se ha dicho, el rey tenía poderes fuertes y, entre los siglos X y XIV esa presencia se fue fortaleciendo cada vez más y haciendo que los señoríos perdieran el poder que tuvieron en otras épocas. La organización municipal se fortaleció y ese fortalecimiento acabó siendo un precursor del fortalecimiento del reinado.

Ese hecho inicia un largo período en el que los municipios inician una estandarización capitaneada por el reinado para que hubiera una mejor organización del país, lo que empieza provocando en España una centralización de toda esa fuerza desplegada.

Si anteriormente el poder puesto en manos de los más fuertes acaba viéndose como potencialmente fortalecedor de situaciones injustas en los señoríos, cuando España pasa de este momento al fortalecimiento del poder municipal, centralizando el poder en el rey, se entra en una situación más simple y más propensa a buenos momentos.

⁷⁴ Cfr. QUESADA, MIGUEL-ÁNGEL LADERO: *Las ordenanzas locales. Siglos XIII-XVIII*, En la España Medieval, nº 21. Servicio de publicaciones. Universidad Complutense. Madrid, 1998, pp. 294-295.

El dueño del poder empieza a, incluso a través de un momento democrático, vender funciones públicas en nombre de la posibilidad de crear fondos para la corona, lo que acaba corrompiendo este momento que parecía tan proporcionado y pacífico.

SOSA WAGNER explica muy bien toda esta situación cuando dice lo siguiente:

“A estos instrumentos de centralización hay que añadir la evolución del gobierno interno de los municipios que pasa de un sistema de democracia directa (el consejo como asamblea general de vecinos) a fórmulas claramente oligárquicas, al quedar los cargos municipales reservados a los poseedores de bienes patrimoniales, muchos de ellos vinculados a los poderosos gremios mercantiles o artesanales, proceso que se intensifica en los siglos XIV y XV. Más aún, la venta de cargos concejiles, aunque aparece en los siglos posteriores, constituye uno de los rasgos sobresalientes del Antiguo Régimen y contribuye decisivamente a la corrupción y desnaturalización de la vida municipal. Los oficios, en ocasiones vitalicios, perpetuos y hereditarios, se venden por la Corona para conseguir fondos, y los particulares los compran para ennoblecerse o, al menos para ascender socialmente y alcanzar beneficios económicos que no derivaban precisamente de la regular retribución del cargo (...)”⁷⁵.

Este balance antidemocrático hizo que el poder fuera a las manos de quien tenía dinero para comprarlo, pues, realmente, el reino, que debería velar por la integridad moral de su situación, lo ponía en venta. Lo que podemos decir es que la población, en general, una vez más, acabó tomada por el inesperado vínculo con situaciones que la perjudicaban y que aún durarían mucho tiempo.

Razonablemente, la democracia ya no existía más en virtud del poder financiero que era el primer poder del reino español. La fuerza municipal de España, así como de Brasil, penó en razón de su posición subordinada a las demás situaciones. Mientras en Brasil la disminución del poder democrático municipal partía de la relación de fuerza entre el estado miembro y el municipio, en España, esa pérdida de fuerza, en ese momento, se dio a partir de la equivocación de un reino que no lograba manejar la situación de forma positiva.

⁷⁵ Cfr. WAGNER, FRANCISCO SOSA: *Manual...*, *op. cit.*, p. 27.

Es importante decir que se produjeron tres situaciones que llevaron al municipio al estado en el que se hallaba en aquella época. La primera fue la actuación de los “corregidores”, que acabaron parando la actuación del municipio como entidad local autónoma y eran responsables de adoptar algunas decisiones que normalmente hubieran sido competencia libre de los municipios.

El segundo punto que minó la fuerza municipal fue la cuestión del desmembramiento y disminución de los grandes municipios en aquella época, para crear varios municipios de menor tamaño que por sí solos no tuvieran tanto el poder frente a la Monarquía absolutista que surgía en ese momento en España, con lo que se disminuía el poder anteriormente conseguido.

El tercero y último punto que mina el fortalecimiento municipal se refiere a la fuerza centralizadora de la Monarquía, que sustraía el poder de los municipios y lo ponía en manos del reino. Ésta era una actuación común en otros reinos europeos en virtud del engrandecimiento medieval de la figura del rey y de que no querían dar ocasión a que alguno de sus siervos cuestionara toda esa fuerza dentro de España. En suma, el poder demostrado era un poder opresor de las minorías, que incluso aunque pudiera tratarse de mayorías, la Monarquía las reducía hasta el punto de convertirlas en minorías.

El poder administrativo, que en otros momentos tuvo el poder financiero, ahora era oprimido por una estructura que no tenía ningún interés en competir o repartir atribuciones con entidades menores, que, en aquella época, se encontraba en una situación muy cómoda⁷⁶.

El monarca dominaba los municipios, principalmente con relación al cobro de tasas y tributos. Es oportuno decir que en la administración local de los municipios, aunque a veces estuviera manipulada, tenía competencias en varias situaciones, siendo universal respecto al gobierno mayor, que, en sí, estaba bastante limitado, de forma que era fuerte cuando mantenía poder en las entidades locales, situación que utilizaba para mantener su fuerza.

⁷⁶ Vale cita el comentario del profesor José Esteve Pardo sobre la intervención del Estado: “La intervención del Estado solo se concebía de manera puntual y estaba sujeta a condiciones formales y a un riguroso sistema de control y garantía en cuya construcción encontraba sentido el Derecho administrativo, concebido con un sistema de garantías de los derechos de los particulares, y de la propia sociedad en la que encontraba su desarrollo, frente al poder del Estado” Cfr. PARDO, JOSÉ ESTEVE: *La autonomía municipal administración e regulación económica títulos académicos y profesionales*, Thomson Aranzadi, Pamplona, 2007, p. 80.

La guerra civil española del 1931 y las guerras internacionales acabaron cerrando, aún más, el cerco sobre el poder municipal. Según SOSA WAGNER:

“El siglo XVIII se inicia en España con una guerra civil e internacional que producirá relevantes cambios en el campo institucional. Entre otros, la entronización de la dinastía borbónica supone la aparición de una voluntad política firme encaminada a reforzar el absolutismo monárquico, según esquemas similares al modelo francés, que se basará en la uniformidad y centralización de las instituciones existentes y en la creación y reforma de otras. A pesar de la inspiración francesa de su política, muchas de las medidas que se adoptaron, supusieron, en rigor, una simple continuación de las frustradas reformas de Olivares”⁷⁷.

El inicio del período de guerras hizo que el gobierno monárquico español estableciera de forma aún más dura su poder sobre las estructuras municipales de aquella época, haciendo que en ciertas circunstancias algunas regiones perdieran, además, las atribuciones legislativas, administrativas y la capacidad de elegir a los gestores municipales. Todo en nombre del mantenimiento de un poder aún mayor sobre las entidades locales.

Otra medida tomada posteriormente fue la división de todo el reino en circunscripciones de menor tamaño, cada una con varios municipios regidos por un gobernador corregidor⁷⁸, con poderes entregados por el rey y cuya función era mantener el poder de la circunscripción sobre los municipios.

Este cierre acabó provocando que la población de los municipios pasase por graves necesidades que el gobierno no iba a poder resolver, aunque conociera la situación. Es importante subrayar que ese riesgo, una vez más, fue para poder prosperar con relación a los poderes menores y hacer que éstos estuvieran siempre de acuerdo con lo establecido por el poder mayor.

⁷⁷ Cfr. WAGNER, FRANCISCO SOSA: *Manual...*, *op. cit.*, p. 29.

⁷⁸ “(...) Carlos III ordenó que fueran los ayuntamientos los encargados de abastecer a los ciudadanos. Acostumbrados a jugar con el caudal público a su antojo el reparto de alimentos no se llevó a cabo. El pueblo se levantó contra los gobernantes municipales por su ineficacia y corrupción en la distribución de abastos. Probablemente fuera esta la causa de la aparición de las Diputación del Común y de figuras como las del Corregidor y Sindico Personero. Éstas serían recogidas en el Acuerdo del Consejo de Castilla el 5 de mayo de 1766 y luego en la Novísima Recopilación” Cfr. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ZULIMA: *Estudio práctico de las asociaciones - Democracia directa y otras formas de participación ciudadana*, Lex Nova, Valladolid, 2004, p. 39.

Estas situaciones forzaron a la Monarquía a cambiar un poco su forma de entender la administración de los municipios. Nuevamente, SOSA WAGNER acierta al referirse a este cambio:

“A las profundas motivaciones sociales y económicas que aconsejaban solucionar este estado de cosas se sumaron en seguida razones de tipo político. El estallido, en 1766, de la cadena de motines que derribaron a Esquilache fue el desencadenante de las reformas que podemos calificar como típicas de una política de despotismo ilustrado. Se presentaba una alternativa: o remover los cimientos hasta el fondo de las estructuras políticas o conformarse con algunos retoques que no menoscabasen seriamente la situación establecida. Se optó por la segunda vía. De la que nació el Auto Acordado de 5 de mayo de 1766, que establecía el nombramiento, en todos los pueblos que llegasen a dos mil vecinos, de un procurador síndico y de varios personeros del común”⁷⁹.

Esta apertura, como muy bien refiere el autor, es una medida de despotismo ilustrado que se sirve de actuaciones para el cambio de contexto sin que esa sea su verdadera intención, aunque estuviera en una situación en la que no podía adoptar ninguna otra postura sin que ello le causara problemas.

Esta nueva situación trajo consigo incluso la disposición de que cualquier persona, con independencia de lo que tuviera, tenía como derecho propio, si lo estimaba oportuno, presentarse a cargos públicos en esa democracia totalmente oculta del reino.

Otra consecuencia fue el desmoronamiento de los cargos hereditarios o perpetuos a favor de cargos comunes, es decir, de aquellos que no tenían que pasar obligatoriamente de generación en generación o de que su titular siempre se mantuviera en la función. Esta ruptura empezó a perturbar a la parte de la población con más poder económico, al percibir que esa situación más igualitaria mitigaba el poder del que gozaban desde hacía algunos siglos.

A partir de las Cortes de Cádiz se dio una revolución respecto a la distribución y organización de los municipios en España. Las propuestas hicieron que hubiera una mejor distribución y un mayor fortalecimiento de esas entidades locales entre el siglo XVIII y

⁷⁹ Cfr. WAGNER, FRANCISCO SOSA: *Manual...*, *op. cit.*, p. 31.

XIX. Este cambio sigue la senda de los anteriores en busca de una organización que privilegiase la administración de todo el país de forma igualitaria, sin que ningún punto fuese subsumido en razón de su menor importancia.

De nuevo SOSA WAGNER, nuestro guía histórico municipal de España, da una lección acerca de esta nueva situación:

“La nueva distribución del mapa municipal, que se monta sobre la base de la supresión de las múltiples divisiones del Antiguo Régimen, y, por supuesto, de la desaparición de los señoríos [...] supone la creación de ayuntamientos allí donde existían mil almas o, incluso, donde no se alcanzara este número cuando, tras petición de los vecinos, se apreciaran motivos económicos suficientes. Las razones de esta política hay que buscarlas en los ideales del racionalismo en la ordenación del territorio, en la convicción de que es el ayuntamiento el lugar idóneo de participación del ciudadano en el gobierno y en la idea de que sería este el medio para acabar los pleitos entre los pueblos a causa de la explotación de los más débiles por las antiguas cabezas municipales, dispuestas, por cierto, a resistir durante mucho tiempo la desmembración”⁸⁰.

La fuerza de las modificaciones no existe solo en el espacio físico de las áreas españolas, sino también en el ambiente socio-político de los municipios. Surge, de esta forma, la intención de descentralizar la administración más cerrada en busca de una distribución de tareas y de una delegación, mínima, de poder entre el poder mayor de España, la Monarquía, y los alcaldes en los municipios.

La población en su conjunto elegía tanto al alcalde como a los miembros del consejo, no obstante las provincias ahora estaban dirigidas por un jefe político.

La figura del alcalde en España se corresponde con la del alcalde en Brasil, y el “alcalde mayor” existente en la provincia representa al gobernador del estado miembro en Brasil, con pocas diferencias entre las figuras. La reiteración de conflictos hace que el poder se descentralice bastante, aunque la Monarquía mantuviera un poder enorme sobre las entidades locales, por sí misma, a través del jefe político o de otros poderes.

⁸⁰ Cfr. WAGNER, FRANCISCO SOSA: *Manual...*, *op. cit.*, p. 32.

Nos parece que el engrandecimiento del poder local es un proceso con altibajos. Tras este momento histórico, una vez más la monarquía española quiso sustraer el poder de las manos de la administración del gestor municipal y retenerlo para sí misma, con la intención de contener cualquier avance progresista.

De nuevo, Sosa Wagner se refiere a la Ley de 1845 y a su importancia en la época en virtud de la autonomía municipal:

“Tras un restablecimiento provisional de la Ley de 1840 se aprueba la Ley de 1845, en la que, ya con la oposición progresista pulverizada, se restringe la representatividad en el municipio y en la provincia; el alcalde resulta elegido según la fórmula mixta, y es libre el nombramiento de alcaldes-corregidores; el jefe político [...] sale reforzado, porque, además, preside el Tribunal administrativo provincial, que es el germen de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa: el sueño moderado se ha hecho realidad. Una realidad que conforman moderados y unionistas hasta la caída del Trono (...)”⁸¹.

La administración de los municipios españoles en estos momentos pasa por una situación peor pues sobre ellos hay un poder mayor, ejercido por el jefe político provincial, pero que, más adelante, no generaría una fuerza tan grande en virtud de las decisiones de los legisladores españoles. Esta situación no predominó durante mucho tiempo y, a finales del siglo XIX y principios del XX, hubo algunos cambios.

En este período se produjeron varios cambios organizativos, como novedad, la posibilidad de que los municipios se unieran para de forma conjunta resolver situaciones que interferían en la vida de todos. Ejemplo de ello fue la creación de regiones metropolitanas con el fin de resolver problemas comunes. Otro buen ejemplo, en Brasil, fue la posibilidad de crear un consorcio municipal entre varios municipios con el fin de resolver conjuntamente problemas comunes, sin necesidad de crear una región metropolitana.

En 1924, aunque por las manos de un ministro de la dictadura, Calvo Sotelo, nació un modelo administrativo que responsabiliza al gestor, siendo este el germen del modelo actual. Es importante destacar que en la época de su nacimiento, la reforma administrativa

⁸¹ Cfr. WAGNER, FRANCISCO SOSA: *Manual...*, op. cit., p. 37.

se vio mitigada al estar en las manos de Franco, con lo que no demostró todo su potencial modificador en la esfera administrativa local.

Para aclarar la noción de esa situación, ZULIMA SÁNCHEZ SÁNCHEZ se refiere al situacionismo causado por la intención del poder dictatorial de tener para sí gran parte de la administración local y de controlar esa situación:

“Se pensó que mediante la dictadura se podrían resolver los problemas de la España de la época: su crisis económica, evitar la revolución proletaria que tanto asustaba a la burguesía, erradicar el caciquismo y limpiar la vida pública, con lo que se ganó la confianza también en los ámbitos más populares. [...] El 15 de septiembre de ese año se suspenden las garantías constitucionales y el 30 se ordena la disolución de los Ayuntamientos. Se nombran Gobernadores que se encargarían del control de los municipios hasta que se publicase el Estatuto Municipal. Pese a que éste apareció el 8 de marzo de 1924, los Gobernadores siguieron rigiendo la vida municipal hasta que se terminó la Dictadura en 1930”⁸².

El avance desde principios del siglo XX hasta la actualidad ha sido pequeño, tan solo ajustes sobre la aplicabilidad de lo anterior y el fortalecimiento de la autonomía y de las competencias de los municipios. Es oportuno mencionar aquí que el apoyo de la Unión Europea al fortalecimiento de las entidades locales ha sido muy fuerte en los últimos tiempos y que ello ayuda a preservar ese poder de la mejor manera posible.

Cabe ahora, para finalizar esta parte referirse a la organización territorial española implantada por la Constitución. Y para eso nos apoyaremos en las opiniones de PÉREZ, MARTÍNEZ y YÁÑEZ, acerca de la división española territorial, aparecida en un artículo de la Revista de Estudios Regionales:

“El Estado español se organiza territorialmente en varios ámbitos político-administrativo (art. 137 de la Constitución Española), los cuales han tenido distinto tratamiento en la Constitución Española (CE) y en las leyes de desarrollo. Estos ámbitos son: Estado central, comunidades autónomas (CCAA), provincias y municipios. De ellos, han sido las comunidades

⁸² Cfr. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ZULIMA: *Estudio...* op. cit. p. 62.

autónomas los verdaderos protagonistas de la descentralización, tanto porque así se reconoce en la normativa constitucional (art. 2, 143 y 148 de la CE), como por la práctica realización del traspaso de competencias y funciones. En concreto, y según datos del Ministerio de Administraciones Públicas, la práctica totalidad de las comunidades autónomas tienen competencia en materias tales como sanidad, educación, empleo, cultura, agricultura y servicios sociales. De tal manera que España se ha conformado como un estado con fuerte tendencia federalista [...] Esto tendrá importantes consecuencias para los municipios españoles, pues las comunidades autónomas se convierten en los actores políticos relevantes a la hora de negociar las competencias que pueden asumir aquellos. O aún más, las CCAA tienen competencias en cuanto al desarrollo de la acción que pueda darse en el ámbito municipal⁸³.

Ante todo lo que ya se ha dicho sobre la búsqueda de la autonomía local en España, veamos a partir de ahora lo que realmente representa en la esfera constitucional la autonomía en España, así como a los ojos de Europa a través de la Carta Europea de Autonomía Local y de la legislación conexas.

2 – Autonomía municipal

España ha pasado por momentos en su historia de desarrollo de las entidades locales en los que, como en Brasil, el dueño del poder tenía intereses ocultos que no se correspondían con el interés real de esas entidades.

Tras superar esa fase, la estructura municipal acabó logrando una supremacía que antes no había tenido. Nos parece que ésta es una cuestión global.

En España, la Constitución asegura al municipio sus prerrogativas autonómicas, al resaltar cual es su aspiración, a saber, una fuerza autónoma que sirva para administrar sus intereses

⁸³ Cfr. PÉREZ, M ANTONIA RAMÍREZ; MARTÍNEZ, CECILIA PITT; YÁÑEZ, CLEMENTE J. NAVARRO: *La estructura de oportunidades de la política local. El caso de los municipios andaluces*. Revista de Estudios Regionales, nº 79, 2007, pp. 99-126.

a través de lo que les sea más peculiar, sin depender de lo que la monarquía les desease o no hacer.

En los apartados siguientes trataremos de cómo esa autonomía se regula en el sistema jurídico español y de cómo se concibe dentro de la administración de esa organización local del municipio en España. Este sistema jurídico cuenta, según donde se regule, si en un ordenamiento jurídico derivado o en la propia Constitución, con una garantía institucional o una garantía constitucional.

2.1 – Autonomía como garantía constitucional

La Constitución Española contiene algunos artículos que tratan la autonomía de los municipios. Son varios apuntes que endosan la fuerza que la autonomía municipal española tiene y que posteriormente se ha visto aún más reforzada gracias a la carta sobre la autonomía local de la Unión Europea, cuya intención es descentralizar las pretensiones administrativas de cualquiera otro ente federado.

Sobre el perfil constitucional de la autonomía de los municipios, SOSA WAGNER en su obra resume las partes de la Constitución Española en las que se prevé la autonomía municipal en cuestión, al respecto, el citado autor plantea que:

“Hay, sin embargo, una serie de referencias a los entes locales, caso de los artículos 143⁸⁴, 144⁸⁵, 146⁸⁶ y 151 y de las disposiciones transitorias 1ª, 3ª, 4ª y 5ª, en relación con la intervención de dichos entes en los mecanismos de acceso

⁸⁴ **Artículo 143:** 1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.; 2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.; 3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

⁸⁵ **Artículo 144:** Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional: a) Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.; b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.; c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.

⁸⁶ **Artículo 146:** El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

a la autonomía. Hay también referencias a algunas de sus potestades, como la tributaria (art. 133.2), a algunos de sus bienes (los comunales del art. 132.1) o a la condición de circunscripciones electorales del territorio provincial. Está, por último, el Capítulo Segundo del Título VIII, en el que la autonomía es la idea predominante, conectada con otra no menos importante, la de la integración democrática de los entes locales al exigir que sus miembros sean ‘elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto’ (art. 140 CE)”⁸⁷.

La garantía de autonomía municipal en la Constitución Española rompe en sí la caracterización de un derecho que debe ser asegurado tanto en ella como en el nivel infraconstitucional. Esa garantía sirve para que el legislador no impida la actuación autónoma del municipio por medio de cualquier previsión legal, sabiendo que éste es un principio fundamental de la organización administrativa española desde principios del siglo XX.

Como ya se ha dicho, la Carta Europea de Autonomía Local supuso un estímulo aún mayor de democratización de los entes menores, pues, en realidad, cuando la Constitución Española trae consigo la previsión de la posibilidad de ofrecer esa autonomía, quiere que los municipios se adentren en la democratización de sus administraciones y que así puedan ofrecer a sus ciudadanos lo mejor.

La autonomía local en la Constitución Española retrata un principio *stricto sensu*, haciendo que en las decisiones del poder público siempre haya la intención de ofrecer el máximo de autonomía a los municipios, la cual se pone a su disposición.

Esta idea planteada por FRANCISCO VELASCO⁸⁸ recogidas en un artículo presentado en el II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo en Santander, destaca la idea de que este principio constitucional de autonomía municipal contiene, en verdad, un principio de optimización, el cual se halla en el punto máximo que un principio constitucional puede alcanzar y es defendido incluso con relación a otros bienes constitucionales, como el reconocimiento de derechos supralocales.

⁸⁷ Cfr. WAGNER, FRANCISCO SOSA: *Manual...*, op. cit., p. 49.

⁸⁸ Vid. CABALLERO, FRANCISCO VELASCO: *Autonomía Municipal*. Artículo consultado el 10 de febrero de 2010, puede consultarse en la siguiente página:
http://grupos.unican.es/ada/2007%20aepda/Autonomia%20Local_Velasco.pdf.

FRANCISCO VELASCO además refiere que, a pesar de que haya toda una fuerza normativa en cualquier conflicto entre la autonomía municipal y otras cuestiones constitucionales, el legislador o quien se sirva del principio de autonomía municipal debe colocarse siempre de manera bastante justificada al punto de excluir otro derecho y mantener ese como soberano en la cuestión a la que se alude.

Sobre la proporcionalidad de la autonomía municipal constitucionalmente recibida, que se equipara a lo que la Carta Europea de Autonomía Local dice, SOSA WAGNER menciona ese tipo de apertura constitucional refiriendo límites de comprensión y recepción con el fin de que no se produzcan comprensiones prolijas y equivocadas a partir de la mención constitucional. Veamos lo que, al respecto, plantea WAGNER.

“El primero de los elementos que integran el perfil básico de los entes locales, a saber, la integración democrática de sus órganos de gobierno, queda de esta forma aclarada. Más dificultad ofrece aislar la autonomía. Para empezar a deshacer tal dificultad, es preciso avanzar que la autonomía que se predica de los entes locales es una autonomía específica que sólo puede explicarse referida a los entes territoriales locales y en un contexto constitucional determinado. Cualquier intento de generalización en esta materia debe ser evitado pues está condenado a convertirse en un discurso hueco”⁸⁹.

Esto conlleva a que haya un gran proteccionismo del principio de autonomía municipal es el hecho de que todavía exista el temor de su disminución, haciendo más o menos aquello que el autor portugués CANOTILHO comenta sobre el principio del no retroceso del Estado social para el Estado mínimo⁹⁰ en lo que atañe a los derechos sociales. Sería como el no retroceso de la autonomía municipal plena de sus funciones para la autonomía municipal mínima con relación al poder mayor que emana del país.

Esta autonomía municipal se incluye también con relación a cualquier obra que, por ejemplo, la provincia a la que pertenece el municipio quiera hacer en su territorio y que afecte áreas de un municipio que en su ordenamiento urbanístico contenga una previsión contraria a la ejecución de esa obra. En este tipo de conflicto, por ejemplo, siempre se

⁸⁹ Cfr. WAGNER FRANCISCO SOSA: *Manual...*, op. cit., p. 50.

⁹⁰ Vid. CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES: *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Almedina, Coimbra, 2003, pp. 338-339.

evocará el referido principio, en virtud de su fuerza en el medio normativo español, no obstante, como ya hemos comentado, siempre deberá estar muy bien fundamentado.

El principio de la autonomía municipal española tiene que verse siempre de acuerdo con las competencias que tenga el municipio, sin que pueda superponerse a la competencia que no tenga. Este hecho haría que la utilización del principio de autonomía municipal fuese abusiva en el contexto constitucional español.

Es oportuno citar nuevamente que la autonomía municipal defendida en la Constitución Española, el de autonomía de las entidades locales, como ya se ha dicho, acaba siendo el mismo voto por la autonomía local al que se refiere la Carta Europea de Autonomía Local, que acaba, incluso, aportando conceptos y otros determinantes sobre esa autonomía.

En el apartado siguiente trataremos las delimitaciones de la Carta Europea a las que ya hemos aludido en diversas ocasiones.

2.2 – Autonomía municipal de la Carta Europea

De antemano, hay que resaltar que la Carta Europea de Autonomía Local la firmaron los países miembros de la Unión Europea el 15 de octubre de 1985, entró en vigor en España el día 01 de marzo de 1989. Aquí se efectuará una rápida mención a la Carta, pues es un importante instrumento dentro de la autonomía de las entidades locales españolas, de forma que el análisis pormenorizado se realizará en los capítulos posteriores, en los que tendremos la oportunidad de examinar mejor el tema.

Por otro lado, aquí solo se va a hacer referencia a la realidad española, el análisis más profundo, amplio y claro de esta institución se realizará más adelante. Lo importante es efectuar los estudios necesarios para reflejar la fuerza que la Carta realmente tiene.

Esta carta expresa la fuerza que la autonomía local ganó a lo largo de los siglos y que ahora debe estar clara en todas las legislaciones europeas de la Unión Europea, como presupuesto de democracia plena y fuerza peculiar de las entidades menores.

El fortalecimiento de la autonomía local siempre se considera una forma de lograr una mayor participación popular en la organización de políticas que afecten a la población,

propiciando una administración más participativa. Esta idea se repite y justifica en el preámbulo de la Carta Europea.

En el artículo 2º, en lo que atañe a la aplicación de la autonomía local, la carta dice que “el principio de autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución”, a lo que la Constitución Europea no tuvo ninguna necesidad de adaptarse, pues ya incluía nociones sobre la autonomía local de las entidades menores.

El artículo 3º de la Carta presenta lo que sería el concepto de autonomía local para los países signatarios. Veamos:

“1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. 2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley”⁹¹.

Es importante decir que el artículo 3.2º acaba demostrando que el acceso de toda la población a una votación libre es presupuesto de una autonomía local amplia que convierta a los ciudadanos en mandatarios y dueños del poder, como ya dijeron varios filósofos en la antigüedad y tal como podemos ver en el artículo 1, § único de la Constitución Federal de Brasil, cuando afirma que todo poder emana del pueblo, lo que constituye una ola democrática mundial en los últimos 40 ó 50 años.

El artículo 5º de la Carta se refiere al hecho de que siempre que haya intención de modificar los límites territoriales de una de esas entidades locales, ésta y sus ciudadanos deben ser consultados a través de referendo, de manera que pueden admitir o rechazar esa nueva organización, con lo que tienen poder de veto. Por su parte, el artículo 6 se refiere a la organización administrativa local que persigue la excelencia administrativa, razón por la cual debe ser coherente con las necesidades administrativas internas.

⁹¹ En conformidad con el archivo encontrado en Internet y consultado el 10 de febrero de 2010 en la siguiente dirección <http://europa.eu/>

Curioso es lo que incluye el artículo 6.2º que trata de la cuestión de los ciudadanos que forman parte de la Administración Pública, afirmando que deben ser convocados con base en el mérito y la competencia. Se trata de una situación parecida a la brasileña, que introduce la obligatoriedad de superar una oposición pública para ejercer la función pública.

El artículo 7º retrata la necesidad de proporcionar a quien fue elegido por el pueblo las condiciones necesarias para el ejercicio de su cargo, con una remuneración razonable en función del servicio que presta. Por su lado, el artículo 8º trata de la tutela administrativa de los actos de las entidades locales autónomas.

El artículo 8º también tiene una gran fuerza. Reconoce la obligación del ente federado mayor de participar en la financiación de las actividades de las entidades locales menores. Además, alude a la necesidad de que los municipios cuenten con impuestos locales que les permitan generar ingresos propios para su administración local.

El artículo 10º es el que define la posibilidad de asociación de un ente local con otro, ya sea del mismo Estado o no, con la intención de organizarse para lograr un objetivo común. Veamos:

“1. Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común. 2. El derecho de las Entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado. 3. Las Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las Entidades de otros Estados”⁹².

Este ejemplo puede verse en la creación de regiones metropolitanas con el objetivo de ayudarse mutuamente en razón de sus intereses comunes, o en la cuestión ya retratada con relación a Brasil cuando dos o más municipios se unen para crear un consorcio público para organizar obras que beneficien a todas las entidades. Se trata de aquellos casos en los

⁹² En conformidad con el archivo encontrado en Internet y consultado el 10 de febrero de 2010 en la siguiente dirección <http://europa.eu/>

que un municipio no tiene capacidad por sí sólo de mantener un proyecto de gran envergadura y busca la colaboración de otros municipios.

El artículo 11º menciona la defensa judicial del ente local como presupuesto de su existencia y mantenimiento. Los artículos 12º a 18º recogen diversas disposiciones sobre la aceptación y ejecución de la Carta.

El profesor FERNANDO CORDERO LOZANO⁹³, de la Universidad de Salamanca, plantea sobre el poder de la autonomía local lo siguiente:

“Las Entidades Locales, y en especial los Ayuntamientos, son instrumentos vertebradores del Estado, y en numerosas ocasiones, constituyen el ámbito más idóneo para la prestación de servicios al ser las administraciones más cercanas al ciudadano. El Ente Local, por su inmediatidad, ni es ni puede ser un poder lejano y extraño, sino una organización de la que formamos parte y ella, a su vez, forma parte de lo que es, genuina y peculiarmente nuestro. Es, pues, el ámbito administrativo que mejor puede reflejar el pulso vital de la ciudadanía, porque es el que está junto a ella. Por eso la Carta Europea de Autonomía Local configura esta autonomía como el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales a ordenar e gestionar una parte de los asuntos públicos en beneficio de sus habitantes, recogiendo el principio de subsidiariedad al contemplar precisamente la proximidad a los ciudadanos como criterio de atribución competencial. Pero además de ese papel vertebrador desde el punto de vista territorial, también resulta esencial su función desde de la perspectiva social, como cauce de participación democrática de los ciudadanos”.

FERNANDO CORDERO refuerza la importancia de la Carta Europea en la búsqueda del fortalecimiento de las entidades locales en los ordenamientos europeos. A continuación trataremos la organización de la autonomía local española partiendo de factores legales, funcionales y financieros.

⁹³ En conformidad con el archivo encontrado en Internet y consultado el 10 de febrero de 2010 en la siguiente dirección http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=266037&orden=90225.

2.3 – Autonomía legal, funcional y financiera

Con base en el estudio de PÉREZ, MARTÍNEZ y YÁÑEZ, se define una tripartición de la autonomía de las entidades locales en España, relativa a su propia actuación a favor de sus ciudadanos.

Los autores citan la división efectuada en tres esferas diferenciadas, que denominan “estructuras de oportunidades de acción”. En verdad, esas estructuras son medios por los que se alcanza la autonomía de los municipios, sin embargo, acaban produciendo la división misma de la autonomía. El medio por el cual se alcanza es el inicio del proceso autonómico municipal, que es, con perspicacia, el puente entre lo que el ordenamiento oportuniza y lo que las entidades locales tienen en sus manos.

Es oportuno subrayar el inicial factor legal de la autonomía local española, cuando asevere observar en el ordenamiento español aquello que sería la base para el trabajo municipal en cada campo de actuación. Ese factor se refiere a los límites introducidos por la ley en lo que respecta al factor central de legalidad plena de actuación.

La organización legislativa debe tomarse como una estructura ya preparada cuyo fin es introducir una organización plena. Con relación a esta cuestión se afirma que los municipios de países que fomentan una autonomía municipal más plena, sin duda tendrán la posibilidad de situar sus peculiaridades de forma más clara ante los demás entes estatales. Este es el caso de los municipios en España, como ya hemos venido viendo hasta ahora.

“(…) el factor legal, se refiere a tres aspectos. Uno, el *estatus* que los ordenamientos jurídicos le han conferido al municipio como tal. En definitiva, si gozan de autonomía reconocida constitucionalmente, o en cambio su margen de acción se restringe a desarrollos legislativos posteriores. Otro, el *tipo de competencias* que tienen asignadas en con otros niveles de gobierno. Los niveles competenciales pueden resumirse en competencia propia, compartida o delegada. La primera sería aquella en que el área o servicio a realizar es planificado, diseñado y ejecutado por una administración territorial, la cual además posee también la titularidad de la competencia. Competencia compartida implica la participación de dos o más administraciones en la puesta en práctica del servicio o área, con independencia de que la titularidad sea de

una o varias administraciones territoriales. La competencia delegada, por último, supone la cesión del ejercicio de la competencia (aunque no necesariamente de su titularidad) a una administración para que lleve a cabo alguna de las actividades relacionadas con su ejercicio. Por último, el factor legal también puede definir la *división del trabajo político* entre las distintas administraciones territoriales”⁹⁴.

Es oportuno destacar de nuevo en este punto la fuerza normativa de la Carta Europea a la que ya se ha hecho referencia, que impone a las naciones que forman parte de su organización la obligatoriedad de preservar la autonomía municipal, con lo que justamente sirve como puente para caracterizar legislativamente esa autonomía.

El segundo factor mencionado por los autores españoles es el que se refiere a cuestiones administrativas de la entidad local, que representan el carácter funcional de esa autonomía. Esta función se refiere a toda la organización de la administración local y de los servicios que debe prestar, de forma que esa función está eminentemente ligada a la competencia de la entidad local de asumir deberes comunes y que pasan a ser de su competencia a partir de las previsiones legales.

Esta ocupación es una autonomía sobre aquello de lo que el ente local tiene mayor necesidad, de lo que parte para ocuparse de organizar políticas públicas con el objetivo de satisfacer las necesidades de la población local en busca de lograr su bienestar social en el medio comunitario local. Veamos entonces lo que plantean los mismos autores respecto del factor funcional de la administración pública local.

“El factor funcional se refiere al conjunto de competencias que puede desarrollar el municipio, o si se prefiere, sus áreas de intervención social y económica. Es decir, si el factor legal se refería a la posibilidad del ejercicio de funciones y la forma que este ejercicio adopta, el factor funcional se refiere a los contenidos de estas funciones. A este respecto, la literatura se refiere a tres grandes ámbitos en los que los municipios suelen tener competencia. A saber: la provisión de una serie de servicios públicos básicos (cementerio, matadero, recogida de residuos, limpieza viaria, etc.), la ordenación urbana y

⁹⁴ Cfr. PÉREZ. M. ANTONIA RAMÍREZ; MARTÍNEZ, CECILIA PITT; YÁÑEZ, CLEMENTE J. NAVARRO: *La estructura...*, op. cit., 2007, pp. 99-126.

planificación del territorio (alumbrado público, acceso a núcleos de población, pavimentación de vías públicas, planes de ordenación urbana, entre otros), y por último, un conjunto de servicios que se prestan para mejorar el bienestar de la comunidad o servicios de bienestar (prestación de servicios sociales, deporte, educación, sanidad, cultura (...))⁹⁵.

Ésta se corresponde con la autonomía administrativa brasileña, así como con la autonomía de autoorganización de sus actividades administrativas locales.

Es oportuno citar que esas políticas públicas ya mencionadas pueden orientarse en dos direcciones diferentes. La primera está integrada por políticas públicas dirigidas al propio territorio del municipio y por actividades relacionadas con la infraestructura de las entidades locales en virtud de su fortalecimiento.

La segunda se refiere a las actividades que buscan mejorar la vida de los ciudadanos de las entidades locales. Estas actividades tienen una connotación bastante social cuyo fin es aumentar la actuación estatal en pro de, por ejemplo, la salud y la educación, pero pueden abrirse a otros ámbitos de políticas públicas como vivienda y saneamiento básico de calidad.

Ahora es importante referirse al tercer factor de acceso a la autonomía por parte de las entidades locales españolas. Este factor es el de su financiación, que está estrechamente ligado al suministro por parte de los países de ayudas financieras y a la posibilidad de las entidades locales por sí solas de exigir impuestos directamente vinculados a sus intereses con el objetivo de resolver sus propios problemas sin tener como única fuente de renta lo que les transfiere el país.

Esta cuestión no se limita a lo que la entidad local recibe de otros ámbitos gubernamentales, ni tampoco a lo que puede obtener a partir de sus propios impuestos, es un tema aún más amplio. La autonomía financiera de un municipio se refiere al uso del dinero público por parte de la administración pública, que aunque esté relativamente vinculado por la Constitución y otras leyes, es el administrador quien puede decidir donde se utilizarán los fondos financieros obtenidos.

⁹⁵ Cfr. PÉREZ. M. ANTONIA RAMÍREZ; MARTÍNEZ, CECILIA PITT; YÁÑEZ, CLEMENTE J. NAVARRO: *La estructura...*, *op. cit.*, 2007, pp. 99-126.

Veamos la lección de los ya citados autores al respecto de lo que sería esa capacidad de autonomía financiera dentro de la entidad local.

“El factor financiero se refiere a los recursos que posee el gobierno municipal para desarrollar su actividad. Concretamente, la cuestión de su capacidad y autonomía financiera. Para ello se puede atender a la definición que sobre estos conceptos se da en la Carta Europea de Autonomía Local, redactada por el Consejo de Europa y aprobada y ratificada por el gobierno español en el año 1988. En el artículo 9 de la Carta se define la *capacidad financiera* como el derecho a tener recursos propios para el desarrollo de sus competencias. La *autonomía financiera*, en cambio, se dará cuando el municipio se financie a partir de recursos propios antes que transferencias, y éstas, de existir, no habrán de estar condicionadas”⁹⁶.

Dentro de este planteamiento cabe hacer referencia al necesario equilibrio entre las entradas y las salidas de dinero como forma de administración local para evitar que el ente acumule tal cantidad de deudas que le impidan mantenerse.

3 – Competencias de los municipios

Para comenzar es importante hacer alusión a la trayectoria histórica para, después, poder adentrarnos en las cuestiones de la competencia en sí.

La situación existente en España tras la dictadura era muy parecida a la situación vivida en Brasil. El país acababa de salir de un régimen dictatorial y tenía que levantarse mediante un régimen jurídico más fuerte que el anterior, que pudiera proporcionar una situación mucho más cómoda que la anterior, así como paz social, pues el país acababa de superar un largo período dictatorial que había frenado la paz social.

En España, la Constitución de 1978 nace en medio de una ola de innovaciones a favor de la redemocratización de un país que se preparaba para salir de la dictadura. Esa Constitución

⁹⁶ Cfr. PÉREZ. M. ANTONIA RAMÍREZ; MARTÍNEZ, CECILIA PITT; YÁÑEZ, CLEMENTE J. NAVARRO: *La estructura...*, op. cit., 2007, pp. 99-126.

acaba trayendo consigo un fuerte signo de cambio que se plasma en la organización administrativa del país.

Las dictaduras, por su propia condición, acaban centralizando todo el poder administrativo ante el temor de perderlo. Este factor es bastante similar al que se produjo en la época del absolutismo español en la que el monarca, por el temor a perder la fuerza que tenía en sus manos, acababa reteniendo para sí multitud de competencias que podría descentralizar.

La descentralización es resultado de la Constitución que ofrece al ordenamiento fuerza y protección al mismo tiempo. Protección de una situación en la que se legislaría específicamente en ese sentido.

En España, la ley no establece una organización peculiar para cada una de las entidades menores, por el contrario, hay un ordenamiento que sirve para todas las ciudades por igual. De esta forma, nace la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que reconoce a todos los municipios por igual las atribuciones que deben desarrollar sus gestores públicos.

La LRBRL nace tras la Constitución Española y las elecciones a la presidencia del gobierno celebradas en 1982, en las que venció el Partido Socialista Obrero Español. Veamos un poco este período, a través de la lección de REBOLLO:

“El nuevo gobierno surgido de las urnas del 28 de octubre de 1982, que dio la victoria al Partido Socialista, emprendió la elaboración de un proyecto de ley presentado a las Cortes el 14 de marzo de 1984. Su texto era una respuesta realista a la situación de la Administración local española, adaptado al modelo constitucional y al nuevo Estado de las Autonomías. En el texto se observaba una influencia alemana en el tratamiento de la autonomía local, pero la estructura general de la ley seguía algunas pautas del proyecto de 1981, asumiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”⁹⁷.

Los proyectos de ley que menciona el texto son proyectos que vieron la luz tras la nueva Constitución, cuyos planes de hecho se ejecutaron tras la mencionada Ley de 1985.

⁹⁷ ORDUÑA REBOLLO, ENRIQUE: *La administración local en la constitución de 1978*. Berceo, nº 145, 2003, pp. 69-104.

Cabe resaltar que esa fórmula adoptada por el ordenamiento jurídico español difiere del modelo adoptado por el ordenamiento jurídico brasileño. En Brasil, cada municipio cuenta con su ley organizativa llamada Ley Orgánica, sin necesidad de un ordenamiento para todos ellos. Pese a haber autonomía administrativa en España, no hay duda de que la autonomía existente en Brasil es aún mayor.

Los artículos 25º y siguientes de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local española recogen una lista de quince puntos que configuran las competencias de las entidades locales del país con relación a las competencias de las provincias o del propio país. Son las siguientes:

“a) Seguridad en lugares públicos; b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas; c) Protección Civil, prevención y extinción de incendios; d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas, parque y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales; e) Patrimonio histórico artístico; f) Protección del medio ambiente; g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de consumidores y usuarios; h) Protección de la salubridad pública; i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud; j) Cementerios y servicios funerarios; k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social; l) Suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; ll) Transporte público de viajeros; m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre, turismo; n) Participación en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión”⁹⁸.

Esto es una muestra clara de la transformación en un Estado autónomo. Además, se puede afirmar que todo lo logrado por los municipios está estrechamente vinculado a cuestiones democráticas y al pluralismo político.

⁹⁸ ORDUÑA REBOLLO, ENRIQUE: *La administración... op. cit.*, 2003, pp. 69-104.

Toda esa previsión nace de forma prometedora a partir de lo previsto en el artículo 140 de la Constitución española, que retrata la situación de los municipios en este nuevo contexto de la siguiente forma:

“La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”.

Debe observarse el hecho de que, en Brasil, la autonomía municipal y la fuerza en la formulación de sus competencias tienen como presupuesto principal el hecho de la necesidad de defender el carácter descentralizador⁹⁹, así como el interés local de cada municipio.

Con relación a cada situación se puede realizar un comentario. Aparentemente, la existencia de una normalización general en lo que trata de todos los municipios españoles acaba impidiendo que cada uno defienda su propia peculiaridad.

En Brasil, cada municipio puede crear su propia ley orgánica municipal, lo que aparentemente hace que la organización municipal brasileña tenga una fuerza mayor que la autonomía municipal española. Sin embargo, aquí podemos retomar algo de lo que ya se ha hecho referencia al principio de la formulación sobre Brasil. Es el caso de la existencia en Brasil de una fuerte necesidad de descentralización del poder ejecutivo porque, este país, es de proporciones continentales, con multitud de diferencias culturales, medioambientales, etc.

⁹⁹ “El concepto de descentralización admite diversas interpretaciones; básicamente, la descentralización en sentido estricto responde al concepto utilizado por los redactores del Pacto Local (transferencias de competencias en diversos grados: del ejercicio o de la titularidad); pero en grado máximo se puede identificar con la autonomía (entendida en sentido dinámico), y supone la transferencia de competencias decisorias, *debidas*, a entidades con legitimación democrática, que éstas pasan a ejercer en régimen de autonomía, por lo que quedan sometidas únicamente a controles tasados de legalidad.” *Cfr.* RUBIALES, ÍÑIGO SANZ: *Refuerzo Competencial*. Revista Jurídica Castilla y León. Número Extraordinario. Octubre de 2006, pp. 57-96.

El tamaño de España es bastante menor y, en ocasiones, las cuestiones culturales y territoriales no inciden con la misma fuerza que en Brasil, de ahí la necesidad de que se produzca esa fuerte descentralización en Brasil siendo en España menos intensa.

Sobre la fuerte contribución del concepto “interés local” en la descentralización de poderes en España, SOSA WAGNER plantea en su libro sobre Derecho municipal que:

“(…) hay que entender que existe en nuestro ordenamiento una presunción de competencia en favor del municipio siempre que se refieran a asuntos que directamente afectan al círculo de sus intereses, entendiéndose por tales aquellas tareas o cometidos que se hacen presentes y pueden ser resueltos dentro del espacio territorial del municipio sin que la simple proyección de un problema fuera de las fronteras municipales lo convierte sin más en supralocal (…)”¹⁰⁰.

Con relación a las competencias locales, también es oportuno referirse al contenido del pacto local español, que retrata lo que podría denominarse segunda descentralización de competencias.

En este momento, antes que nada, debemos analizar el fundamento del pacto local de 1997.

“En dicho acuerdo se contiene una serie de criterios y vías para la articulación de las diferentes actuaciones encaminadas a una mayor profundización de la autonomía local, y aunque se reconoce que la mayor parte de las reivindicaciones de los Entes Locales afectan a materias que forman parte del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, se incluyen determinados compromisos cuya regulación corresponde al Estado”¹⁰¹.

A partir de ahora, vamos a referirnos a las competencias transferibles y a las competencias delegables¹⁰² en el ámbito de la administración pública local, así como a los efectos que esta situación puede tener sobre la administración pública de la provincia y del Estado.

¹⁰⁰ Cfr. WAGNER, FRANCISCO SOSA: *Manual...*, op. cit., p. 61.

¹⁰¹ Cfr. RUBIALES, ÍÑIGO SANZ: *Refuerzo...* op. cit., 2006, pp. 57-96.

¹⁰² El artículo 150.2 de la Constitución Española dice: “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.”

3.1 – Competencias transferibles

Es oportuno referirse a algunas diferencias entre lo que serían competencias transferibles y competencias delegables. Las competencias transferibles son una minoría y pasan por un proceso legislativo más exigente en virtud de su importancia. La transferencia de una competencia es la situación en la que un ente entrega a otro la *longa manus* sobre un determinado asunto, como, por ejemplo, la educación. Así, esta competencia pasa a tener un carácter local y no provincial.

Por otro lado, la delegación de una competencia no es perpetua, ni requiere cumplir exigencias legislativas tan intensas en virtud de su más fácil ajuste. Se refiere a competencias que un ente entrega a otro para ejecutar alguna actuación, pero manteniendo la competencia sobre la prestación, por lo que hay una mera cesión temporal de atribuciones.

Esta transferencia se enmarca exactamente en el concepto antes indicado del “interés local”, pues se fundamenta en el hecho de que la entidad local tenga más poderes con relación a un determinado asunto que, por ejemplo, la provincia.

En este punto es oportuno expresar que las competencias que pueden ser objeto de cualquier tipo de cesión son tan solo aquellas en las que el municipio tenga un interés directo sobre su concreta ejecución local y que pueda, por sus medios, satisfacer las exigencias de esa situación.

No se puede, observando los mismos criterios, entregar la competencia de una situación que influye en toda una región integrada por varios municipios, a cada uno de esos municipios, ya que está claro que el ente que mejor desempeñaría esa función sería justamente el ente federativo que tenga una competencia mayor sobre esa situación, es decir, la provincia.

Lo antes referido está muy relacionado con la delegación, pero no con la transferencia. Para analizar mejor esta cuestión, podemos detenernos en la siguiente cita de SANZ RUBIALES que demuestra esa situación gradual entre transferencia y delegación en el ámbito del pacto local antes referido.

“(…) mientras que la transferencia se ciñe a unas pocas competencias, la delegación resulta muy amplia. A diferencia de la transferencia, que tiene que

hacerse necesariamente por ley, las competencias y funciones que se van a delegar se fijan en un Decreto de la Junta. Una vez fijadas las competencias en el Decreto, cada una de las Entidades Locales receptoras debe aceptar la delegación de la totalidad de las competencias (...)”¹⁰³.

Esta transferencia de poderes competenciales tiene un carácter mínimo en relación con la delegación, por lo que, en verdad, se trata de una cesión total de derechos sobre una atribución a otro ente que exterioriza un mayor interés que aquel que tenía la competencia. Esta situación difiere poco de lo que ocurre en Brasil, donde lo que existe es un acuerdo para que todos los entes se ayuden con relación a las competencias que les afecten, como, por ejemplo, la educación y la salud.

Ante la simple determinación de lo que sería de hecho la transferencia de competencias entre los entes autónomos españoles, aclaremos mejor la situación que más fuerza tiene en ese sistema, la delegación de competencia.

3.1.1 – El Principio de la Subsidiariedad

Es importante detenernos en el breve comentario con respecto al principio de la subsidiariedad, que consiste, por ejemplo, cuando hay una situación que sea competencia del Estado, como forma de garantizar esa prestación, el Municipio actúa.

JOAQUÍN HUELÍN MARTÍNEZ DE VELASCO, con respecto al principio de la subsidiariedad, plantea que:

“(…) regla para el ejercicio de las competencias comunitarias y estatales en aquellos ámbitos que, no perteneciendo a la esfera de las atribuciones exclusivas de la Comunidad, justifica su intervención por ser la única apropiada para alcanzar los fines propuestos. Las instituciones comunitarias, como auténtico retén, se sitúan en la retaguardia para actuar cuando sea

¹⁰³ Cfr. RUBIALES, ÍÑIGO SANZ: *Refuerzo... op. cit.*, 2006, pp. 57-96.

menester a fin de salvaguardar la efectividad de las competencias compartidas.”¹⁰⁴

La principal importancia del estudio de ese principio radica en el hecho de que entendamos mejor la situación del traspaso de competencias de acuerdo con las propias necesidades de la localidad.

Después de haber analizado las competencias transferibles, creemos oportuno analizar las delegables en el próximo tópico de esta investigación.

3.2 – Competencias delegables

Las competencias delegables¹⁰⁵ son más simples que las transferidas, pero su volumen es mucho mayor, gracias a la facilidad de su concesión.

La oferta de competencias de este tipo tiene la clara intención de lograr un mejor aprovechamiento de la gestión pública en sus entes y, por ello, algunas atribuciones incluso se reparten.

SOSA WAGNER conceptúa de forma fantástica lo que sería esa delegación de competencias en el ámbito de la administración local de los municipios de la forma siguiente:

“La delegación intersubjetiva supone un título de legitimación, otorgado (siempre que la ley lo permita) en favor de las Administraciones locales por una declaración de voluntad de las Administraciones superiores, en virtud del cual aquéllas quedan habilitadas para actuar sobre un ámbito competencial concreto”¹⁰⁶.

Cabe detenerse sobre la competencia que se está delegando al ente local, aunque forme parte de su identidad administrativa, pues, puede haber momentos en los que la

¹⁰⁴ Cfr. VELASCO, JOAQUÍN HUELÍN MARTÍNEZ DE: *Globalización y principio de autonomía local*. Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2008, p.46.

¹⁰⁵ “(...) en la delegación la Comunidad Autónoma no cede ninguna función de titularidad propia; únicamente permite su ejercicio bajo estrictos controles. Son motivos de oportunidad y conveniencia los que llevan a la Administración a decidir transferir el ejercicio de competencias cuya titularidad mantiene en su ámbito de competencias.” Cfr. RUBIALES, ÍÑIGO SANZ: *Refuerzo... op. cit.*, 2006, pp. 57-96.

¹⁰⁶ Cfr. WAGNER, FRANCISCO SOSA: *Manual... , op. cit.*, p. 64.

organización de una institución de ese tipo carezca de una actuación también del órgano cedente, por ejemplo, en cuestiones meramente materiales donde se facilite ayuda material y que la materia ejecutoria deba dilucidarla la autoridad local que esté tomando para sí una atribución.

Es preciso citar que los municipios suelen carecer de medios para poner en marcha una competencia traspasada, por lo que el otro ente siempre debe estar atento para asegurarse de que realmente se ejecuta la competencia traspasada. Esa delegación no puede acabar yendo en contra de su fundamento, es decir, que al envés de mejorar la prestación pública la empeore.

En otros momentos de centralización exacerbada del poder local, existe la necesidad de esa descentralización de esa forma, a través de la delegación del poder o de su transferencia para que las localidades obtengan un mejor aprovechamiento administrativo, posibilidad que la monarquía considera inaceptable en virtud de su poder centralizador.

Si se analiza con atención lo aquí mostrado, podemos afirmar que esta situación sirve de ayuda entre los entes federados, que buscan satisfacer mejor sus atribuciones, para ello no mantienen todas las atribuciones, que podrían naturalmente repartir, y así consiguen administrar mejor.

Existe la necesidad eminente de analizar si entre la entidad delegada y la entidad delegante se produce la mejor situación, en pro del principio de eficiencia administrativa. Sobre esa delegación y sus beneficiarios, de nuevo SOSA WAGNER señala que:

“En relación con los primeros, hay que afirmar que pueden ser beneficiarios de la delegación no sólo las Entidades locales territoriales (la Provincia, el Municipio y la Isla), sino también todas aquellas otras que gocen de la condición de Entidad local como las Entidades inframunicipales y supramunicipales, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios, borrándose así las limitaciones que todavía existían en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955”¹⁰⁷.

Una competencia no puede aceptarse con condiciones o de forma parcial, con lo que toda ella le corresponde a la entidad que la haya recibido, salvo cuando se refiera a una

¹⁰⁷ Vid. WAGNER, FRANCISCO SOSA: *Manual...*, op. cit., p. 65.

situación en la que no depende de su aceptación en virtud de ley que regule el caso, en cuyo caso se producirá aceptación tácita.

En lo que se refiere a la delegación a los municipios, cabrá siempre al delegante observar cuestiones de organización relativas al cumplimiento de la competencia objeto de delegación. SOSA WAGNER cita, entre otras, la necesidad de analizar cuestiones técnicas, participando incluso esos análisis a los municipios, así como de informaciones sobre el estado de la gestión de esa competencia en el municipio delegado, además de elaborar requerimientos para resolver cualquier problema que, en su caso, puedan surgir, al igual que tomar nuevamente para sí una competencia ya delegada como consecuencia de una falta de ejecución o una ejecución insatisfactoria, aunque para ello sea necesario buscar por medios administrativos.

El interés ahora mencionado es el de la mejor prestación posible del servicio, como ya se ha referido antes, por lo que no ha de darse la situación de que la delegación, en vez de ventajosa, sea más laboriosa.

Se observa que incluso las acciones más pequeñas pueden delegarse para que la entidad local las ejecute, es notorio el hecho de que la calidad de delegación competencial es más amplia que la transferencia competencial.

Otro punto que es importante destacar se refiere al hecho de que la delegación de competencias y la transferencia de competencias no son medidas que se puedan adoptar al mismo tiempo sobre un determinado asunto. Lo que debe analizarse es de qué competencia se trata y de cómo podría lograrse una mejor ejecución y utilización por parte de la administración local. Por ejemplo, una actividad sobrevenida puede delegarse si no requiere grandes actividades, no obstante la municipalización total de la educación tiene que efectuarse a través de métodos más fuertes, pues hay que averiguar si el municipio tiene realmente capacidad para manejar esa situación sin que los ciudadanos resulten perjudicados, por lo que merece una mayor atención legislativa, de forma que aparentemente requiere que se haga a través de la transferencia de la competencia, donde es posible analizar caso por caso.

Por último, SOSA WAGNER describe la utilización de la delegación de competencia por parte de los entes autónomos españoles de la siguiente manera:

“La delegación resulta así (particularmente en un sistema de administración compartida) un instrumento de primer orden, que permite, por un lado, ampliar el ámbito competencial de los Entes locales [...], y, por otro, posibilitar que las Administraciones superiores queden liberadas de la necesidad de montar sus propios servicios, y ello sin renunciar al poder de dirección y control sobre la actividad delegada [...], con el único límite del respeto a la potestad de autoorganización de las Entidades locales”¹⁰⁸.

Es oportuno comentar que ese tipo de organización, en la que se puede ceder el derecho competencial acerca de algún asunto, fortalece los medios de organización del Estado en busca de la mejor prestación de un servicio sin necesidad de mantener una centralización que falle en la oferta y cause dentro de la organización un retroceso que en nada contribuye en esa oferta a la organización local.

Si el municipio toma para sí la competencia es tan solo para poder ejecutar mejor esa competencia.

4 – El alcalde

La figura del alcalde¹⁰⁹ en el derecho español es bastante similar a la figura del alcalde en el contexto de administración pública brasileña. Es realmente el jefe del poder ejecutivo en la entidad local.

La estructura de tres representantes del poder administrativo, a saber, el primero en el poder local, el segundo en el provincial y el tercero en el poder nacional, es en realidad un

¹⁰⁸ Cfr. WAGNER, FRANCISCO SOSA: *Manual...*, op. cit., pp. 66-67.

¹⁰⁹ “El Alcalde es el órgano que ostenta la máxima representación del municipio y, en virtud de sus nuevas atribuciones, se configura también como el máximo órgano de dirección de la política, del gobierno y de la administración municipal. Aunque la reforma reduce las funciones ejecutivas y administrativas del alcalde, su capacidad de dirección política se va a ver notablemente reforzada. El Alcalde es quien nombra y separa libremente a los miembros de la Junta de Gobierno Local, órgano que, como se dirá, se conforma como un verdadero ejecutivo municipal. Con esta fórmula, además de reforzar notablemente la posición política del Alcalde, se da solución al problema de la inestabilidad política de muchos gobiernos municipales en memoria o de coalición”. Cfr. FERNANDÉZ, ANTONIO JAVIER FERREIRA: El régimen de las grandes ciudades. In *LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL*. Barcelona, Atelier, 2005, p. 101.

régimen parlamentarista general, aunque presidencialista en lo que respecta el régimen local.

Cabe aquí hablar sobre esa organización administrativa que hoy prospera en España, partiendo de la lección de ADRADOS CUESTA al decir que:

“Debemos destacar que la reforma se caracteriza por una neta separación de funciones entre el Pleno, por una parte (que aparece configurado como un órgano deliberante para la adopción de las grandes decisiones estratégicas y de marco de la gestión —presupuestos, planes de ordenación, etc.— y de control del ejecutivo), y, por otra parte, el ejecutivo municipal, configurado por el alcalde y por una Junta de Gobierno Local, nombrada libremente por éste, que concentra todas las funciones gestoras y ejecutivas, sin perjuicio de las posibilidades de delegación en órganos unipersonales para una mayor agilidad. La combinación de control y eficacia preside la reforma en este aspecto, lo que se manifiesta también en las posibilidades, introducidas por vez primera en el Derecho español, de que hasta la mitad de los miembros de la Junta de Gobierno Local no sean miembros electivos del Pleno, y de que se puedan delegar ciertas funciones ejecutivas en personal directivo, superando el tradicional prejuicio corporativista del Derecho local español, que siempre reservó la adopción de acuerdos ejecutivos y de gestión a los electos locales, siendo las funciones de los empleados públicos locales meramente de agentes de aquellos o de ‘proponentes’ de acuerdos. La vocación ‘gerencialista’ de la Ley es manifiesta”¹¹⁰.

En esta línea de estudio, es importante reseñar que el alcalde es un representante elegido a partir de una lista cerrada que presenta cada partido para la elección. El miembro que ocupa el primer lugar en las listas es el designado por el partido para concurrir al cargo de alcalde, de forma que el público vota a los partidos y a partir de ahí se eligen el alcalde y los miembros del pleno municipal, es decir, el poder legislativo de la localidad.

¹¹⁰ Cfr. CUESTA, FEDERICO ADRADOS: *La nueva regulación del gobierno local en las grandes ciudades españolas*. Panencia en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003, pp 28-31.

ZULIMA SÁNCHEZ SÁNCHEZ en un análisis sobre el sistema de elección¹¹¹ español y partiendo del artículo 18 de la Ley de Régimen de Bases, pronostica, en su no menos brillante libro sobre el poder de la ciudadanía, que:

“El artículo 18.1.a) reconoce la participación política indirecta a través de las elecciones, máxima forma de Democracia Representativa en el ámbito local. El derecho permite el sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. Este precepto tiene su origen en el artículo 140 de la Constitución que remite para la regulación del derecho de sufragio a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, Reguladora del Régimen Electoral General (LOREG) (BOE del 20) en la que se hace referencia de forma específica a las elecciones municipales en los artículos 176 y siguientes”¹¹².

SOSA WAGNER, sobre el método de elección en los municipios de muy escasa población, comenta el encabezamiento de la lista y la elección del alcalde de esos municipios.

“El alcalde es elegido entre los primeros de lista por mayoría absoluta de los votos de los concejales; si ningún concejal obtiene dicha mayoría, será proclamado alcalde quien encabece la lista más votada, y en caso de empate se resuelve por sorteo. En los municipios entre 100 y 250 habitantes pueden ser candidatos a alcalde todos los concejales; si alguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales es proclamado electo; si ninguno obtuviese dicha mayoría, será proclamado alcalde el concejal que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de concejales”¹¹³.

Es importante subrayar que este sistema presidencialista local con el alcalde ocupando el poder ejecutivo es igual al modelo presidencialista brasileño, sin embargo, en los demás ámbitos lo que ocurre es una división parlamentarista electoral.

¹¹¹ “El sistema de elección y los mecanismos de cese del Alcalde en los ayuntamientos de los Municipios de gran población es idéntico al de los ayuntamientos de régimen común. Asimismo, el Alcalde de los Ayuntamientos de régimen especial ostenta igualmente la máxima representación del municipio y es responsable de su gestión política ante el Pleno – art. 124.1 LBRL -, así como es también el principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal...” Cfr. RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS: *Manual de Derecho Local*. Madrid, Thomson Civitas, 2003, p. 203.

¹¹² Cfr. SÁNCHEZ, SÁNCHEZ, ZULIMA: *Estudio Práctico... op. cit.*, pp. 125-126.

¹¹³ Cfr. WAGNER, FRANCISO SOSA: *Manual... , op. cit.*, p. 88.

Cabe mencionar que el alcalde puede ser cesado mediante moción de censura aprobada por la corporación.

Por otro lado, ADRADOS CUESTA enuncia las principales características del alcalde español, para ello menciona el artículo 124º de la LRBRL y lo que atañe al poder del alcalde y al alcance de su actuación dentro de los límites de lo que el municipio propone. Dice el autor lo siguiente:

"Por lo que se refiere al alcalde, regulado en el artículo 124º, constituye el gran órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal, siendo responsable políticamente ante el Pleno y ostentando junto a las funciones simbólicas, tales como la representación del municipio, aquellas atribuciones ejecutivas necesarias para el desarrollo de tal función, permitiéndose la delegación de parte de ellas bien en la Junta de Gobierno Local y en sus miembros, bien sólo en la primera, en ciertas materias de singular importancia”¹¹⁴.

En España, el poder de representación de la entidad local del alcalde es similar al que tiene el alcalde en Brasil, que también lleva a cabo su representación. Nos parece que la categoría expresada al alcalde brasileño es más fuerte que la del alcalde español, ya que el poder local brasileño es más fuerte al no poder al alcalde sustraer sus competencias. El alcalde español goza de poder, pero éste es más limitado, en virtud de otras situaciones dentro de la organización administrativa total.

Expresa es la demostración de lo que sería la fuerza o el fortalecimiento del poder local en España cuando expone el artículo 140¹¹⁵ de la Constitución española que pertenece al público local la decisión sobre quien debería ser el alcalde, sobre su Pleno y otros matices del poder local.

Este fortalecimiento es una condición *sine qua non* en la relación entre los municipios y las provincias, para resguardar su autonomía sin permitir que el ente mayor se mantenga sobre ellos. Además se puede decir, que el sistema español, al igual que el francés, tienen una

¹¹⁴ Cfr. CUESTA, FEDERICO ADRADUS: *La nueva... op. cit.*, Oct. 2003.

¹¹⁵ “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.”

organización que favorece la figura de un alcalde fuerte, al que dan poderes decisorios y la posibilidad de efectuar designaciones para varias funciones dentro de la organización municipal, como podremos observar más adelante cuando analicemos otras organizaciones dentro de las entidades locales en España.

A partir de estos análisis se sabe que el alcalde no es, en verdad, la única punta de la organización local en España. Hay que realizar comentarios más profundos sobre las otras instituciones presentes en esa división de la administración.

Más adelante comentaremos otras manifestaciones del poder local, con la intención de preconizar una mejora en la administración pública soberana local, así como para observar la posibilidad de que el alcalde tenga en sus manos una estructura municipal no simplificada en razón de la necesaria realización de una gestión pública adecuada, lo que se tiene como principio lógico en el derecho administrativo.

4.1 – El Pleno

De la misma forma utilizada anteriormente y que se seguirá en los próximos apartados, analizamos el pleno a partir de los comentarios realizados por ADRADOS CUESTA y SOSA WAGNER.

El pleno tiene el gran poder de debatir las cuestiones relativas a la organización de las políticas locales dirigidas al público, incluso puede adoptar decisiones sobre asuntos de esa magnitud. Pese a ello, como consecuencia de modificaciones en la administración local realizadas a lo largo del tiempo, se produjo un vasto fortalecimiento del poder del alcalde y un pequeño debilitamiento del poder que tenía el pleno.

En esta línea, ADRADOS CUESTA refiere la regularización del pleno en la LRBRL y algunas de sus funciones:

“Por lo que al Pleno se refiere, aparece regulado en el artículo 122º (organización) y en el artículo 123º (competencias). Las innovaciones más relevantes son, sin duda alguna, la supresión de las funciones ejecutivas o administrativas, que se concentran en los órganos de tal naturaleza, la

posibilidad de que el alcalde delegue la presidencia del Pleno en otro Concejal y la posibilidad de delegar funciones plenarias resolutorias en las Comisiones”¹¹⁶.

Ya se ha referido, que al sustraerle al pleno el poder ejecutivo, le quedó el poder de regular cuestiones públicas. En estas circunstancias, debe llevarse a cabo su finalidad, cuyo objetivo principal es asistir al alcalde en su trabajo. De esta forma, acaba siguiendo la misma línea del alcalde. Sobre el trabajo de fiscalización, LUIS MIGUEZ MACHO plantea lo siguiente:

“Al pleno le corresponde, en primer lugar, el control y fiscalización de los órganos de gobierno municipales (art. 123. 1. 1 LBRL), lo que incluye la votación de la moción de censura y de la cuestión de confianza en los términos establecidos por la legislación electoral general (123.1.LBRL). Por lo que se refiere a estas últimas, la reforma ha establecido expresamente que la votación “será pública y se realizará mediante llamamiento nominal en todo caso”, sin duda para lograr asumir a los censurantes su responsabilidad ante lo vecinos”¹¹⁷

Por otro lado, SOSA WAGNER, siempre muy pertinente al tratar el tema del derecho local, conceptúa al pleno y analiza su finalidad, sus atribuciones y lo que puede ofrecer el pleno a la organización municipal española. Veamos las palabras del ilustre autor:

“El pleno está integrado por todos los concejales elegidos por los vecinos (y, en su caso, por los extranjeros domiciliados) por medio de sufragio universal, igual, libre, directo y secreto. El distrito electoral es el término municipal y el sistema de elección el proporcional de los mayores cocientes (método d’Hondt) en base a listas cerradas y bloqueadas presentadas por los partidos políticos (federaciones o coaliciones) o agrupaciones de electores, exigiéndose que las distintas candidaturas obtengan un mínimo del 5 por 100 de los votos válidos para que sean adjudicados puestos de concejal a los candidatos de la lista”¹¹⁸.

¹¹⁶ Cfr. CUESTA, FEDERICO ADRADOS: *La nueva... Op. Cit.*, 2003, pp 28-31.

¹¹⁷ Cfr. MACHO, LUIS MIGUEZ: El régimen de las grandes ciudades. In *LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL*. Barcelona, Atelier, 2005, p. 111.

¹¹⁸ Cfr. WAGNER, FRANCISCO SOSA: *Manual... , op. cit.*, p. 91.

Resulta importante analizar ese último requisito casi como si fuera una cláusula de barrera, es decir, cada partido tiene que obtener un número mínimo de votos para que sus candidatos puedan optar al puesto de concejal, de acuerdo con una voluntad mínima general de la participación de algunos en detrimento de otros tantos.

La existencia del sufragio universal, libre, directo, secreto como recuerda en otro pasaje Sosa Wagner preceptúa la actuación de los postulantes en un proceso electoral.

4.2 – El teniente de alcalde

Los tenientes de alcalde¹¹⁹ son miembros de la junta de gobierno local designados para ayudar al alcalde en su función ejecutiva. La función de los tenientes, en Brasil la ejercen los ministros o los secretarios de los estados o los municipios. Es de gran utilidad el reparto de las funciones para descentralizar el poder, tratar los asuntos de los municipios de forma más dinámica y resolver un mayor número de ellos.

Su nombramiento corresponde al propio alcalde, que lo elige entre los miembros de la junta, asimismo, el alcalde puede cesarle en cualquier momento. Su existencia en los municipios se justifica por la asistencia que proporcionan al alcalde desde la constitución de la propia junta de gobierno, que es de su competencia. El alcalde nombra a los miembros de la junta de gobierno y, una vez nombrados, elige entre ellos quienes serán sus tenientes.

ADRADOS CUESTA muestra como se nombra a los tenientes de alcalde en las siguientes líneas y refiere que:

“Asimismo, el alcalde designa y separa libremente a los tenientes de alcalde (quienes suplen al alcalde por su orden en caso de vacante o ausencia, y dirigen las grandes áreas de la organización municipal de acuerdo con lo que disponga el alcalde), a los que se refiere el artículo 125º, figura que no experimenta

¹¹⁹ “(...) el Alcalde podrá nombrar entre los concejales que formen parte de la Junta del Gobierno Local a Los Tenientes del Alcalde que lo substituirán por orden de nombramiento, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.” *Cfr.* FERNANDÉZ, ANTONIO JAVIER FERREIRA: El régimen..., op. cit., p. 101.

novedad alguna respecto del tratamiento de la LRBRL, salvo la especificación de su tratamiento honorífico, que ahora se especifica en la ley”¹²⁰.

En otra lección, SOSA WAGNER realiza un nuevo análisis para referirse a la figura del teniente de alcalde, su aplicación y elección en el derecho local español. La importancia de las palabras del autor se debe a que enfatiza que representa la presencia del público, de los concejales en la administración del municipio y ejerce la ya referida asistencia al alcalde, de quien siempre depende la administración del territorio. Veamos lo que al respecto plantea el SOSA WAGNER:

“Los tenientes de alcalde son libremente nombrados y cesados por el alcalde de entre los miembros de la Junta de Gobierno Local y donde ésta no exista de entre los concejales (‘pero mientras permanecen en el cargo, el alcalde no tiene facultad legal para alterar el orden de su sustitución que es el del art. 23.3º LRBRL’, STS de 11 de mayo de 1998 [RJ 1998, 4313]). Del nombramiento dará cuenta al Pleno y se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia, sin perjuicio de que el nombramiento sea efectivo desde el día siguiente de su firma”¹²¹.

Esa competencia sectorial de los tenientes de alcalde es lo que hace que éstos desempeñen una función similar en la organización administrativa a la de los secretarios o ministros en la organización brasileña. Siempre está muy presente en los estudios sobre organización administrativa pública que la descentralización es muy importante en este tipo de gestión, dado que, en primer lugar, demuestra que el pueblo interviene directamente en la administración pública, así como que la actuación del alcalde no es tan plena en la administración pública local y que necesita la asistencia de otros gestores para desarrollar esa función cuya importancia democrática es enorme.

La relación entre los tenientes y el alcalde es de expresa confianza, dado que aquéllos son, en verdad, la continuación de la administración es considerado el gestor mayor. Esta condición de confianza es el anuncio de la entrega de una condición plena de ejercicio de su cargo. Si en otros tiempos el gestor tenía la necesidad de centralizar en sí mismo el mayor número de poderes para presentarse ante sus “siervos” como el dueño de un poder

¹²⁰ Cfr. CUESTA, FEDERICO ADRADOS: *La nueva...*, op. cit., 28-31 Oct. 2003.

¹²¹ Cfr. WAGNER, FRANCISCO SOSA: *Manual...*, op. cit., pp. 90-91.

muy absoluto, la administración pública moderna prima la mejor posibilidad de administrar aquello que le sea más peculiar o más directo en este vínculo con el pueblo que debe estar mucho más presente.

El sistema democrático que se presenta sirve como principal elemento para ofrecer “poder” a los ciudadanos como método de reconocimiento del origen de todo ese poder. ZULIMA SÁNCHEZ SÁNCHEZ demuestra en su libro la participación popular en la administración pública y, a lo largo de varios puntos, resalta el poder de la presencia del ciudadano. Es relevante citarla cuando dice que:

“La participación individual puede ejercerse aportando datos o información concreta a la Administración actuando como experto. Otra forma de participación individual puede darse en la defensa de intereses difusos o colectivos ejercitando una acción en interés de todos, como por ejemplo, en defensa del patrimonio histórico. El referéndum es otro mecanismo de participación individual por el que cada ciudadano manifiesta su particular opinión en una materia mediante el voto”¹²².

Esta participación popular como anuncio de una democracia plena es un fortalecimiento de la propia institución que puede verse a través de esa designación de los concejales, en primer lugar, para formar parte de la junta de gobierno y, posteriormente, para ascender a funciones más fuertes, como es el caso de los tenientes de alcalde.

Como todo este trabajo anuncia, existe la necesidad de alcanzar esa división desde el prisma de la participación del pueblo en una administración pública más compleja y justa de acuerdo con su voluntad.

Además, también podemos hablar del importante tema debatido por RICHARD MURRAY, sobre el método de participación popular en las decisiones que se adoptarán o en aquellas que han sido adoptadas por el jefe del poder ejecutivo llamadas “evaluaciones”. Las evaluaciones son un método de fórum en el que el alcalde escucha la opinión de los concejales. El mencionado autor plantea sobre el instituto de las evaluaciones que:

“La participación ciudadana se realiza, en cierto modo, a través de las evaluaciones. Cada vez con mayor frecuencia, los políticos y los responsables

¹²² Cfr. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ZULIMA: *Estudio Práctico... op. cit.*, pp. 111-112.

de las tomas de decisiones piden a los ciudadanos que participen en las evaluaciones, tanto evaluando *ex post* sobre lo que ha pasado o evaluando *ex ante* una acción propuesta. Se les denomina accionistas, contribuyentes, ciudadanos preocupados o víctimas/beneficiarios de alguna acción que se ha llevado a cabo o que se ha propuesto. Se les llama así con distintas intenciones: para dejar que se desahoguen, que sus voces sean oídas, para extraer información, lograr influencia, crear nuevas opiniones. Las evaluaciones, por tanto, forman un fórum cada vez más importante para la participación ciudadana en política y toma de decisiones dentro de una democracia representativa”¹²³.

Este tipo de participación propuesto por MURRAY también sirve como método interesante e importante en la participación popular en las elecciones públicas. Esta valoración/evaluación puede representar la señal de apoyo o la negativa de los ciudadanos a una política aprobada o propuesta por el gobierno gestor.

Este análisis resalta la condición *sine qua non* de la participación popular. Tras analizar la figura de los tenientes de alcalde y adentrarnos en el tema de la participación popular, ahora nos falta realizar los debidos análisis al ya mencionado instituto administrativo de la junta de gobierno local existente en los municipios españoles, principalmente, como presupuesto de lo que viene a ser la institución de los tenientes del alcalde.

4.3 – La junta de gobierno local

La junta del gobierno representa una novedad en la organización de la administración local española. Es una novedad muy positiva en lo que se refiere a la participación popular en el seno de las decisiones y de las orientaciones que deben adoptarse en pro de una comunidad local como es el caso del municipio español.

SOSA WAGNER reconoce la importancia de esa entidad en la organización administrativa de las entidades locales españolas. De acuerdo con sus planteamientos, la junta de gobierno es una junta elegida por el alcalde para asistirle en el ejercicio de la función pública y, como

¹²³ Cfr. MURRAY, RICHARD: El Control de las evaluaciones y el diferente papel de los políticos. Artículo del libro “Evaluación de la participación pública en la elaboración de políticas públicas”. INAP. Madrid, 2008, p. 35.

ya se ha dicho anteriormente, sirve como seno de la elección de los tenientes de alcalde, quienes mantienen más proximidad con el alcalde en el ejercicio de su función en el municipio. Veamos lo que plantea el autor:

“Singular novedad ofrece la creación y composición de la Junta de Gobierno Local, que responde igualmente al sentido del modelo de gobierno municipal. En efecto, sus miembros (concejales cuyo número no puede superar el tercio del número legal de los mismos) son nombrados y separados libremente por el alcalde, dando cuenta al pleno. La Junta de Gobierno Local no tiene en el régimen general competencias sustantivas propias, pues únicamente asiste al alcalde en el ejercicio de sus atribuciones y ejerce aquellas que el alcalde u otro órgano municipal le delegue o las que expresamente le atribuyan las leyes sectoriales”¹²⁴.

La plenitud de ese concepto se encuentra en el acceso del público a la asistencia gubernativa, como método de inclusión no solo de los concejales, sino principalmente del pueblo, en la administración de la cosa pública y en el cuidado de aquello que le es debido. La magnífica representatividad popular en el poder dentro de los municipios es tan solo la demostración de una necesidad democrática que debe prevalecer sobre intereses particulares.

Las juntas de gobierno son estructuras de asistencia sin competencias predefinidas, a no ser aquellas que se le adjudican durante la gestión gubernativa del alcalde, así, es necesario que esas competencias se le adjudiquen de forma clara.

Decimos que la junta de gobierno¹²⁵, en la actualidad, es un órgano bastante fuerte dentro de la organización municipal española. Seguimos entonces los planteamientos de ADRADOS CUESTA al caracterizar la junta como una entidad de gran importancia y de necesaria

¹²⁴ Cfr. WAGNER, FRANCISCO SOSA: *Manual...*, *op. cit.*, p. 93.

¹²⁵ Sobre las juntas de gobierno en las grandes ciudades, el profesor Francisco Caamaño Domínguez dice: “En este sentido, me parece absolutamente desproporcionado que la Junta de Gobierno de los municipios de gran población se haya concebido por el legislador (Ley 57/2003) como si se tratase de un órgano equiparable al Consejo de Ministros, lo que ha llevado a la exótica situación de que su secretario sea un concejal miembro de la misma, a cuyo servicio habrá un funcionario habilitado nacional (art. 125.4 LRRL)”. Cfr. DOMÍNGUEZ, FRANCISCO CAAMAÑO: *Autonomía Local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato. Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 24, n° 70. Enero-Abril de 2004.

prevalencia en el ejecutivo, que es, además, un órgano necesario. Sobre lo anterior, CUESTA reconoce que:

“El alcalde diseñado en esta Ley ostenta menos atribuciones gestoras o ejecutivas que las del alcalde de régimen común, porque en el caso de estos municipios se viene a configurar una Junta de Gobierno Local ‘fuerte’, órgano que viene a sustituir a la Comisión de Gobierno, regulada en el artículo 126º por lo que se refiere a su organización y en el artículo 127º por lo que respecta a sus atribuciones, dotada de amplias funciones de tal naturaleza, que viene a constituir un órgano colegiado esencial de colaboración en la dirección política del Ayuntamiento”¹²⁶.

Además de hablar de la posibilidad de que la junta reciba atribuciones de los tenientes de alcalde o del propio alcalde, debemos también atender la posibilidad de que la junta ofrezca atribuciones a los tenientes cuando éstas les sean más peculiares y cuando la junta no tenga suficiente disponibilidad para manejar esas circunstancias, de forma que haga que un órgano más competente asuma las responsabilidades de esa cuestión.

Esos “secretarios” que son los tenientes responden por órganos que toman para sí ciertas responsabilidades, así, por ejemplo, un teniente es responsable de las prácticas deportivas en el territorio del municipio, otro teniente responde de las atribuciones relativas a la salud. Esa posibilidad de ofrecer a la junta una parte de las atribuciones representa el poder que tiene la administración pública española para examinar mejor ciertas cuestiones de acuerdo con aquello que les sea más propio.

Resta analizar el tercer elemento de este amplio análisis de situaciones en razón de la circunscripción de un método en común de participación popular y de fortalecimiento de la entidad gubernativa local. Sigamos el estudio de toda esta organización, ahora en territorio portugués.

¹²⁶ Cfr. CUESTA, FEDERICO ADRADOS: *La nueva... Op. Cit.*, 2003, pp. 28-31.

CAPÍTULO III – La organización político-administrativa en Portugal

Tras analizar los aspectos de la autonomía de los entes locales en Brasil y en España, ahora llega la hora de referirnos a Portugal, que al principio hizo que Brasil lo siguiese como colonia, pero que a lo largo del tiempo siguió un camino distinto.

Podemos tomar como principal diferencia la desaparición de la figura del alcalde en la realidad portuguesa, aunque, si se observa ese poder con relación a los ciudadanos que viven en las organizaciones locales, la autonomía local acaba siendo más directa y representativa.

Se añaden en Portugal las feligresías además de los municipios como entidades locales con algún poder decisorio directo sobre las políticas aplicables en cada municipio. Además, las feligresías tienen algo muy peculiar que es la representatividad de las familias en el seno de la administración pública municipal, lo que, con relación al modelo brasileño, se parece mucho con una forma medieval de entender la organización administrativa de los entes locales.

Otro punto que se discutirá es que, como en Portugal no existe la figura del alcalde, debe observarse el papel del ejecutivo con base del papel desempeñado por las “asambleas municipales” y las “cámaras municipales”, principalmente, la figura del presidente de la cámara municipal que es la figura que más se aproxima a lo que sería el alcalde, en lo que atañe al ejecutivo, incluso diferenciando esas instituciones y conceptuándolas antes de hablar de la autonomía y las competencias que les corresponden.

Sigamos entonces la evolución histórica de la entidad local en Portugal desde el otorgamiento del fuero de Coímbra, en el año 1111, hasta nuestros días.

1. Evolución histórica

El fuero de Coímbra, de 1111, debe entenderse como la primera manifestación del municipalismo en Portugal, que era lo que realmente se pretendía con la entrega de aquella

carta a aquel territorio. En ese período, los ciudadanos que habitaban el territorio que de Coímbra pasaban serios problemas de carácter organizativo, de manera que al ofrecer alguna autonomía al territorio, se hacía más presente la posibilidad de mejorar la administración.

En la lección de JOSÉ MARQUES, cabe distinguir las intenciones que impregnaban la entrega del fuero:

“(…) tenemos que reconocer que el gran objetivo invocado para conceder el fuero y la respectiva constitución del consejo era la necesidad de responder a graves problemas de poblamiento, aún cuando no se estaba en una situación de completa despoblación. Y esta intención estaba presente, tanto en la concesión del fuero y la elevación de la comunidad destinataria a la dignidad de municipio buscaba recompensar a los, en aquel entonces, pobladores, como cuando se pretendía atraer a otros, a fin de aumentar el número y dar garantías de perennidad al poblamiento”¹²⁷.

Las situaciones aquí referidas son de dos tipos: aquellas en las que la comunidad tiene determinadas necesidades y precisan de un poder que actúe directamente y aquellas en las que se ofrecía el fuero como honor al poblador. Notoriamente, la creación de esas áreas se iniciaba en un contexto de mejor ordenación de los territorios portugueses, que se instituían incluso bajo la garantía de asegurar a sus pobladores derechos hereditarios con relación al territorio y su actuación, entre otras ventajas.

Este método de entrega de fueros, además de otros documentos, a pobladores o particulares y, en ocasiones, a la Iglesia Católica, es similar al que se dio en Brasil algunos siglos después, con relación a las capitanías hereditarias, en virtud de la apremiante necesidad de poder civilizatorio de Portugal.

Esta intensa toma de tierras acabó algún tiempo después tras despertar la atención de la Monarquía, que veía como su territorio era multidivido, lo que descentralizaba el poder y se lo arrebatava de sus manos para ponerlo en las de cada uno de los beneficiados con los

¹²⁷ Cfr. MARQUES, JOSÉ: *Os municípios portugueses dos primórdios da nacionalidade ao fim do reinado de D. Diniz. Alguns aspectos*. Comunicación presentada en el 1º Coloquio Luso-Brasileño sobre Municipalismo e Historia Urbana, celebrado en la Pontificia Universidad de Belo Horizonte y en la Universidad Federal Fluminense, Río de Janeiro, 1993.

fueros. Este factor hizo que la Monarquía mantuviera un control más rígido sobre la entrega de tierras.

Sobre este modelo del Estado medieval portugués se refiere poco la doctrina especializada, dado que este tema se trata desde el punto de vista de que el municipalismo surge a partir de la modernización del Estado portugués.

Lo importante es saber que en ese período la organización espacial portuguesa fue vital, así como la organización administrativa municipal, pues es el primer paso de un largo camino.

En el período de los siglos XIV a XIX, se dio otra situación. En ese momento, basado en el vigor representativo formulado por la Monarquía, en los términos ya mencionados, y por la necesidad de una frecuente negociación mercantil, que acaba creando más vínculos entre las ciudades, se comenzaba a organizar una nueva muestra de lo que sería el municipalismo portugués. Sobre los siglos XIV y XV plantea Nilo de Castro:

“Las comunas portuguesas, desempeñaron funciones políticas editando reglamentos locales, ejerciendo funciones administrativas y judiciales, sufrieron, igualmente, al encerrarse en la Edad Media, el mismo declive de las europeas, como las romanas, en provecho del fortalecimiento del poder central. Consecuentemente, en el siglo XIV aparecen los representantes de la Corona de los Consejos, chamados jueces de fuera, símbolo del centralismo, del control, señal de tutela de la corona portugués sobre las instituciones municipales. A partir de las Ordenanzas Alfonsinas, en el siglo XV, fue creada la figura del concejal, dividiendo sus funciones con la de los almotacén y con los hombres de bien”¹²⁸

La Monarquía retoma el poder general después de que los municipios ya se hubieran acostumbrado a una autoorganización en las más variadas cuestiones de la administración municipal, desde la elección de las personas que dirigieran los trabajos hasta la organización de cuestiones financieras. El monarca D. Diniz acabó sometiendo a los municipios a la fiscalización del reino, a los que incluso sometió a una fuerte recaudación de impuestos para mantener el reino.

¹²⁸ Cfr. CASTRO, JOSÉ NILO DE: *Direito Municipal...*, op. cit., pp. 10-11.

La organización municipal más centralizada acabaría haciendo que el Reino mantuviera un mayor poder sobre ellos, pero para que eso sucediera en una situación de mayor nivelación, era necesario que el propio rey interviniera mediante una normalización más específica.

Con relación a la unificación de las Ordenanzas Alfonsina en el siglo XV, el pensamiento de MONTALVO¹²⁹ concuerda con el planteamiento de ZBYSZEWSKI, el cual se refiere a las mismas de la siguiente manera.

“La compilación de las Ordenanzas Alfonsinas terminada en 1446 buscó retomar la legislación de los reinados de D. Afonso IV y D. Fernando e intentar salvaguardar la autonomía de los consejos aunque se hallaran en tierras señoriales. Ya en este tiempo la autonomía municipal constaba en la agenda política. Más tarde, entre 1512 y 1514, las Ordenanzas Manuelinas consagrarían un modelo de competencias y de la provisión de los oficios de la cámara que perduraría casi tres siglos. La reforma manuelina de los fueros (1497-1520) contribuiría para completar la tarea de uniformización de las competencias de los municipios”¹³⁰.

Estas ordenanzas¹³¹, no solo dictadas en esas situaciones territoriales, sino también presentes en los territorios sobre los que Portugal mantenía dominación en razón de sus expediciones marítimas, hacían que el reino contara con unas finanzas cada vez mejores, situación ésta que el reino no quería trastornar y cuya causa principal estaba en el hecho de centralización que le apoyaba.

Esa grave disminución del poder municipal se da incluso gracias al movimiento ilustrado que confería al Monarca una fuerza más allá de lo normal y que no admitía ningún cuestionamiento con relación a esas situaciones, haciendo que disminuyera circunstancialmente cualquier probabilidad de ofrecer mayores poderes a los municipios, principalmente, poder administrativo, lo que afectaba especialmente a los municipios del

¹²⁹ Vid. MONTALVO, ANTÓNIO REBORDÃO: *O processo de mudança e o novo modelo da Gestão Pública Municipal*. Almedina, Coimbra, 2003, p. 24.

¹³⁰ Cfr. ZBYSZEWSKI, JOÃO PAULO: *O Financiamento das Autarquias Locais Portuguesas: um estudo sobre a provisão pública municipal*. Almedina, Coimbra, 2006, pp. 26-27.

¹³¹ “Las instituciones municipales, pues, sintieron el efecto de las transformaciones de los documentos legislativos de Portugal. Las Ordenanzas Alfonsinas (1446), asumiendo la figura de los jueces de fuera en los Consejos, fueron en detrimento, de desprestigio de la institución municipal, seguidas por las Manuelinas (1521) y las Filipinas (1603), perdiendo las comunas su vitalidad y vigor, con reducidas acciones administrativas y escasas funciones judiciales, sino su retirada, rápidamente” Cfr. CASTRO, JOSÉ NILO DE: *Direito Municipal...*, op. cit., p. 11.

interior, que no tenían fácil acceso a los medios mercantiles. Por el contrario, los municipios del litoral mantenían algún poder administrativo gracias a los medios mercantiles que poseían¹³².

El Rey determinaba que hubiera corregidores de la Monarquía en cada organización local, de forma que, pese a las cámaras municipales y sus presidencias, el poder del monarca representado por el corregidor era el mayor poder dentro de las organizaciones locales.

Toda esa organización formulada por el devenir de los hechos duró cerca de tres siglos, de forma que, con el paso del tiempo, se llegó a un fortalecimiento de las clases burguesas europeas, lo que hizo que el poder se descentralizase en un nuevo modelo. Aunque la monarquía aún tuviera algún poder, se fue minando con el tiempo, ayudado incluso por un cambio de comportamiento.

Esa fase decreta, aunque no de manera general, el fin del feudalismo a partir de un Estado menos totalitario y mucho más descentralizador. Estos hechos hacen que el monarca portugués pierda gran parte del poder que suponía tener, todo en esa misma línea de desarrollo del pensamiento aparecido en Francia. La entrada en ese Estado Liberal acaba bien traducida en las palabras de MONTALVO cuando plantea que:

“Los ecos de la Revolución Francesa llegaron pronto a Portugal, por fuerza de las campañas napoleónicas y de la influencia de los intelectuales extranjerizados, y alimentaron los ideales políticos de la burguesía liberal. Portugal atravesaba una profunda crisis económica. Las invasiones francesas de 1807-11, la apertura de los puertos de Brasil al comercio internacional (1808) y el tratado comercial celebrado dos años después con Inglaterra habían arruinado las bases de nuestra economía. [...] Finalizaba así el proceso de instauración del Estado moderno políticamente legitimado para la aprobación por las Cortes de la Constitución de 1822”¹³³.

A partir de la Constitución de 1822 comenzó la ola de descentralización fáctica en Portugal, que ya dejaba entrever lo que podría ser la nueva organización local por distritos, además de la presencia de las cámaras. En 1822, se celebraron las primeras elecciones populares para el acceso a los cargos dispuestos en los municipios.

¹³² Vid. MONTALVO, ANTÓNIO REBORDÃO: *O processo...* op. cit., 2003, p. 25.

¹³³ Cfr. MONTALVO, ANTÓNIO REBORDÃO: *O processo...* op. cit., 2003, p. 28.

Los propios principios defendidos por el liberalismo eran los que regían todo ese período de cambio en la organización administrativa de Europa. Los principios de igualdad, libertad y fraternidad, la idea de quienes debían decidir el rumbo de su propia vida eran los propios hombres, sin influencia de la Iglesia o de la Monarquía absolutista llegaron a Portugal.

En 1832, mediante la primera modificación en la organización administrativa que había sido expuesta por la Constitución de 1822, se creó la organización de provincias, comarcas y consejos. Más tarde, en 1835, un nuevo cambio provoca una nueva organización, que divide el territorio en distritos, consejos y feligresías.

En las palabras de ZBYSZEWSKI podemos observar que el cambio de mentalidad no es tan rápido como pueda parecer. Basándose en el cambio de 1842, el autor dice que:

“En 1842, un nuevo Código Administrativo de Costa Cabral que mantiene un vasto conjunto de competencias a los municipios haría depender las decisiones de las cámaras de aprobación superior. La junta y el consejo del distrito pasaron a ejercer una fuerte tutela sobre los municipios. La autonomía municipal se limitó fuertemente. El Código de 1842 se mantendría hasta 1878”¹³⁴.

Tras este Código, vino el de 1878 y, posteriormente, el de 1896, que centralizaba bastante los poderes locales sin emprender lo que se esperaba de la descentralización vaticinada por los movimientos liberales de Francia que se extendían por toda Europa.

Con la victoria republicana en las elecciones de 1910, a través de decreto se reconoce que volviera a regir el Código Administrativo de 1878, que era bastante más descentralizador que el Código Administrativo de 1896. Con la Constitución de 1911, se aprobó la Ley nº 88 que mejoraba mucho la situación de los municipios al reconocerles una autonomía más plena.

Esa Ley nº 88 introdujo la organización de tres órganos de decisión diferentes, a saber, la Junta General del Distrito, la Cámara Municipal y la Junta de Feligresía, situación que ya se ajusta un poco más con lo que se observa en la actual organización administrativa local portuguesa.

¹³⁴ Cfr. ZBYSZEWSKI, JOÃO PAULO: O Financiamento... *op. cit.*, 2006, p. 28.

En 1928, nace el Estado Nuevo portugués como consecuencia de un golpe militar. Este Estado tenía la intención de modificar esa organización local portuguesa pues su mentalidad no coincidía con la que hizo nacer una nación liberal. Otro factor que llevaba al Estado a preocuparse de los municipios era la crisis que abatía el mundo en 1930.

Ese poder más fuerte acaba por imponer el nombramiento de presidentes y vicepresidentes de las cámaras municipales en función de un mejor dominio de las situaciones que se consideraban interés mayor de la nación.

Además de ese nombramiento, el Estado Nuevo también reformó otros puntos relativos a la administración local, tanto con relación a la estructura con el código administrativo de 1936, como con relación a la forma de elección de los representantes del pueblo en los concejos, que es la base de un régimen autoritario y centralizador.

Esta manera de dirigir el Estado rigió en Portugal durante casi 50 años. Sobre esa forma de organización administrativa local, el ilustre MONTALVO traduce la fuerza de un Estado centralizador a partir de lo que quería decir el Código Administrativo de 1936:

“El Código regulaba las atribuciones municipales de acuerdo con el sistema de enunciación taxativa: los intereses de que los cuerpos administrativos podían ocuparse eran solo los que el Código les confiaba. Pero además, la eficacia de las decisiones de las cámaras sobre un vasto abanico de materias estaba condicionada a la aprobación del Gobierno. [...] Los cuerpos administrativos, en especial, las cámaras municipales, estaban sometidos a una rigurosa tutela de inspección, corrección y sustitución del gobierno, sobre la legalidad y el fondo de su actividad”¹³⁵.

Es importante comparar esa situación con el ya citado pacto local español. En estos casos, todo lo que las entidades menores quisieran tomar para sí como atribución propia tenía que pasar por las manos del gobierno del Estado para, por último, poder disfrutar una competencia. Ello se aplica en el momento en el que tenían que cumplir lo que la legislación taxativamente decía, en el momento en el que quisieran adentrarse en otras situaciones, solo podrían hacerlo con expresa autorización del Estado.

¹³⁵ Cfr. MONTALVO, ANTÓNIO REBORDÃO: *O processo...* op. cit., 2003, p. 35.

Con el pacto local español, existen las atribuciones que confiere la propia ley, aunque es importante subrayar que siempre que el interés del ente menor sobre un determinado asunto sea mayor que el interés del ente mayor, este hecho debe inclinar la balanza para la atribución de la competencia, es decir, la organización administrativa de un ente debe pretender obtener, ya sea por transferencia o por delegación, aquellas competencias que estén más vinculadas a él que a los demás entes.

El movimiento autoritario no tiene en cuenta el mejor desarrollo de los papeles estatales, sino aquello que más le interese desde el punto de vista valorativo y circunstancial en razón de su posición privilegiada.

El único cambio administrativo local reconocido en este largo período fue en 1959 cuando se llevó a cabo una revisión constitucional que extinguió las provincias, cuya nomenclatura se sustituyó por el término distrito, que, en Brasil, sería la representación de los estados federados.

Ese largo período de escasa demostración de autonomía política y administrativa de los entes locales acabó con el golpe militar de 1974, la Revolución de los Claveles que le siguió y la Constitución de 1976.

Tras la caída del poder autoritario, Portugal pasó por varios cambios administrativos gracias a la Constitución de 1976, que se basaron, principalmente, en tres principios mayores de ese contexto de fortalecimiento del poder local. Dichos principios, según el planteamiento del doctor VILELA RODRIGUES¹³⁶, en su tesis de doctorado por la Universidad de Minho, son el principio de autonomía local, el de descentralización y el de subsidiariedad.

De acuerdo con VILELA RODRIGUES, es importante citar el período posterior a la revolución de abril:

¹³⁶ Sobre la autonomía local dice: “(...) dejaron de entenderse como elementos de la administración indirecta del Estado y pasaron a integrar un conjunto de personas colectivas sobre quienes la administración directa del Estado sólo ostenta el poder de mera tutela de legalidad: la administración autónoma del Estado...”. La descentralización: “(...) identifica un sistema en el que las funciones administrativas no se confían sólo al Estado, sino también a otras personas colectivas territoriales, especialmente, las entidades locales autónomas”. Sobre la subsidiariedad dice: “(...) las decisiones deben adoptarse en el nivel más próximo al ciudadano, de forma que el nivel superior de administración sólo debe intervenir cuando se revelar manifestamente más eficiente.” Cfr. RODRIGUES, MIGUEL ÂNGELO VILELA: *Mecanismos de Governação: Estratégias alternativas de coordenação nos governos locais em Portugal*, Tesis de Doctorado, Universidade do Minho, Minho, 2009.

“En el período que siguió a la Revolución de Abril se asistió al fin del corporativismo del Estado Nuevo y al inicio de un largo proceso de democratización de los Gobiernos locales. Mientras no estaban definidas las atribuciones y competencias de las entidades locales autónomas, se crearon Gabinetes Coordinadores de Obras Municipales (GCOM), constituidos por representantes de los distintos servicios centrales del Estado y de los municipios. Estos gabinetes tenían competencia para aprobar obras municipales hasta un importe aproximado de diez mil euros, lo que se manifestaba de alguna forma insuficiente y mantenía una propensión centralizadora de las finanzas locales”¹³⁷.

Representa una situación bien *sine qua non* del proceso de redemocratización de muchos países, es decir, el momento en el que se reorganiza administrativamente la nación para poder recibir un modelo administrativo muy diferente del existente en ese momento. En Brasil ese período se extendió desde la flexibilización de la dictadura a la negociación de normas que llevaron la transición entre un modelo y otro de dirección.

La trayectoria local portuguesa pasa por el momento en el que se atribuyen las competencias que mejor encajen con un mecanismo más íntegro de actuación de los entes con relación a los problemas que cada localidad tiene. Esta situación acaba desembocando en una redefinición taxativa de competencias de los entes, no obstante más que las que antes tenían en razón del poder que ahora merecidamente demuestran tener y con base en una “evolución” acreditada por el legislador portugués.

La principal ganancia de la salida de una dictadura militar es, sin duda, el sufragio universal e igual para todos los ciudadanos¹³⁸.

El 18 de septiembre de 1999, vio la luz la Ley 169/99, que “establece el marco de competencias, así como el régimen jurídico de funcionamiento, de los órganos de los municipios y de las feligresías”. Esta Ley analiza de forma minuciosa los pormenores de las dos entidades locales portuguesas, a saber, el municipio y la feligresía. El artículo 2 sintetiza lo que serían los órganos municipales y enuncia lo siguiente:

¹³⁷ Cfr. RODRIGUES, MIGUEL ÂNGELO VILELA: *Mecanismos... op. cit.*, 2009.

¹³⁸ Vid. NOBRE JUNIOR, EDÍLSON PEREIRA: *Função administrativa e participação popular*, *Revista Trimestral de Direito Público*, no 36, Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1995, pp. 114-123.

Artículo 2. Órganos. 1. Los órganos representativos de la feligresía son la asamblea de feligresías y la junta de feligresía; 2 – Los órganos representativos del municipio son la asamblea municipal y la cámara municipal.

Analizando ese contexto de renovación estatal, MONTALVO se plantea que acerca del Estado del Bienestar que acabó siendo una vía de defensa del Estado portugués a un movimiento mundial más feroz, que hizo que la evolución del siglo XX produjera grandes cambios administrativos que, de hecho, deberían realizarse en nombre de un Estado que proveyese mejor toda esa administración con descentralización. El autor completa esta idea diciendo que:

“El Estado se reestructura, redefiniendo sus funciones estratégicas y haciendo intervenir en esa ‘recomposición funcionalista’ a los municipios, las regiones, las organizaciones supranacionales, así como el sector privado y el social de los respectivos países”¹³⁹.

Así como en los demás países de este triple estudio, Portugal persiguió la descentralización administrativa desde que inició una conciencia nacional, una conciencia de Estado-Nación. Lo que no difiere en estas tres realidades es el hecho de que los tres países sólo lograron grandes avances tras acabar con un poder autoritario militar que tomaba cuenta de cada uno de ellos: la dictadura militar brasileña, la dictadura de Franco en España y la dictadura anterior a la Revolución de los Claveles en Portugal.

Aunque sus respectivas organizaciones locales sean muy diferentes, todas nacieron de ese afán de buscar una organización administrativa más clara y sencilla en lo que respecta a la administrabilidad de sus recursos y de sus competencias, que en los tres países acaban teniendo una fuerte descentralización con base en lo que se llama autonomía de la actuación local.

Antes de analizar cuestiones de orden ejecutivo, autonómico o competencial, debemos atenernos al concepto de la diferencia entre regiones administrativas, municipios y feligresías, pues tenemos la necesidad de conocer esos conceptos como base para realizar posteriores análisis de este sistema de organización portugués. JOÃO BILHIM, al referirse a la diferenciación entre esas tres figuras, es preciso en su exposición:

¹³⁹ Cfr. MONTALVO, ANTÓNIO REBORDÃO: *O processo...* op. cit., 2003, p. 52.

“Actualmente existen tres tipos de entidades locales autónomas: una entidad municipal que tradicionalmente se designa concejo, pero que la Constitución de 1976 consagró como municipio; una entidad supramunicipal, el distrito, que aún existe en la actualidad, aunque se prevea en breve su abolición y sustitución por una entidad supramunicipal más amplia, designada como región administrativa; y una inframunicipal, llamada feligresía”¹⁴⁰.

2. El alcalde

A diferencia de España y Brasil en lo que se refiere a la organización administrativa del poder ejecutivo municipal, a través del papel del alcalde en el derecho municipal, en Portugal no existe la figura del alcalde como tal, la cual se sustituye por un conjunto de personas que son el seno de la organización ejecutiva municipal llamada la Cámara Municipal.

El modelo organizativo de Portugal pasa por una situación distinta de las analizadas hasta ahora, por lo que es necesario abrir un poco nuestro análisis para poder caracterizar mejor lo que representa el poder que ostenta la Cámara Municipal por medio de su presidente.

La innovación en la organización administrativa local en Portugal encuentra un fuerte enfrentamiento en la lección de MONTALVO, que la analiza a partir de la aparente duplicidad del sistema organizativo local portugués. Para quien vive en un modelo presidencialista o parlamentarista más claro, lleva un tiempo entender o adaptarse al modelo sugerido por la administración portuguesa, en virtud de una serie de peculiaridades que merecen otros debates y otros análisis. Refiriéndose a esto el ilustre autor plantea:

“La débil confluencia de elementos del modelo parlamentario (responsabilidad mitigada del ejecutivo frente al deliberativo, sin posibilidad de destitución) a la par de acentuar elementos propios del modelo presidencial (elección directa del ejecutivo y fuerte preponderancia de su presidente en dirección política y administrativa del municipio), nos lleva a encuadrarlos en la categoría de los

¹⁴⁰ Cfr. BILHIM, JOÃO: *A governação nas autarquias locais*. Sociedade Portuguesa de Inovação, 2004, Porto - Portugal, p. 15.

modelos presidenciales. Es un sistema en el que se quiso consagrar el elemento esencial del modelo parlamentario (la elección directa de la asamblea), acentuando el peso político del órgano que, en nuestra cultura administrativa, simboliza el municipio y, por ende, el Poder Local —el presidente de la cámara municipal—. No obstante, este sistema, tal como existe entre nosotros, es contradictorio porque encierra un doble antagonismo: tiene el elemento esencial del parlamentarismo (la asamblea es directamente elegida), pero no es parlamentarista (el ejecutivo no brota de la asamblea); por otro lado, la característica central del presidencialismo (la elección directa del presidente de la cámara) se insiere en un sistema orgánico que contraría el presidencialismo, de la integración del presidente en un órgano colegiado, que es simultáneamente gobierno y parlamento, donde puede estar en minoría por la formación de coaliciones de la oposición”¹⁴¹.

Es muy importante analizar los documentos que se refieren a la organización de la administración pública portuguesa. El sistema que podría parecer parlamentarista por la elección de la asamblea, ahora pasa a ser también presidencialista, pues en el vértice de esa organización se encuentra el presidente de la Cámara Municipal, que toma para sí las funciones principales del poder ejecutivo.

En este complejo medio de organización, la figura que más se aproxima a la figura del alcalde es justamente ese presidente de la Cámara Municipal que es elegido a partir de la lista más votada, de la que es su cabeza de lista y, por tanto, representa toda la votación, es miembro de la Cámara Municipal, ejerce la función de presidente y goza de las atribuciones de un alcalde.

El principio de un parlamentarismo organizativo con la elección final de un ente que representa el presidencialismo es la tónica de la elección fundamental en Portugal.

A continuación, explica nuevamente ANTÓNIO XAVIER esa situación con un lenguaje más simple y directo sobre el tema en cuestión. Su análisis se perpetúa al decir que el poder ejecutivo es toda la Cámara Municipal, pero la figura del presidente de la cámara es aquella que representa esa fuerza ejecutiva municipal:

¹⁴¹ Cfr. MONTALVO, ANTÓNIO REBORDÃO: *O processo...* op. cit., 2003, pp. 147-148.

“Y su artículo 44° nos da su composición cuando afirma en su párrafo 1º: Será presidente de la Cámara Municipal el primer candidato de la lista más votada, etc. Tenemos, por tanto que el ejecutivo de la Cámara es un órgano colegiado y su composición resulta de un conjunto de listas de personalidades participantes en el acto electoral, en la proporcionalidad de la votación realizada. Surge así, un equipo para dirigir y ejecutar las decisiones. Municipales, derivadas de un conjunto de ideologías y pensamientos más o menos divergentes sino antagónicos, lo cual será responsable por la elaboración de una Propuesta de Plan de Actividades que tras ser aprobada por la Asamblea Municipal¹⁴², la ejecutará”¹⁴³.

Existe la posibilidad real de volver a analizar ese sistema dada la ambigüedad que a veces se hace presente en su organización y la necesidad de hacer un sistema aún más democrático a favor de la nación portuguesa.

La cuestión aquí es diferenciar la organización administrativa, para poder decir que, en Brasil, por ejemplo, quien ejerce el poder ejecutivo es el alcalde y sus secretarios municipales que lo asisten en esa descentralización de los poderes; en España es el alcalde con la asistencia de los tenientes de alcalde y de la junta de gobierno que sirven para descentralizar la organización administrativa, mientras que, en Portugal, el poder ejecutivo lo ejerce la Cámara Municipal y en el vértice de esa organización se encuentra el presidente de la Cámara Municipal.

Desde otro punto de vista, quien ejerce el poder legislativo en la organización portuguesa es la base organizativa que, en forma de gobierno portugués, es la organización más débil: la asamblea municipal.

Esta forma de gobierno beneficia el fortalecimiento del poder del “alcalde” en un sistema que más bien parece parlamentarista y que, como ya se ha referido antes, en caso de que lo fuera, increíblemente puede asumir el poder aunque tenga en su contra la mayoría de la cámara municipal, aunque sea su presidente. En un sistema presidencialista como el

¹⁴² Enseña el profesor Billhim que: “La Asamblea Municipal es un órgano deliberativo, mientras la Cámara Municipal y el Presidente de la Cámara Municipal son órganos ejecutivos. Las feligresías son entidades locales que, dentro del territorio municipal, buscan realizar los intereses propios de la población residente en cada circunscripción parroquial.” *Cfr. BILHIM, JOÃO: A governação... op. cit.*, p. 16.

¹⁴³ *Cfr. XAVIER, ANTÓNIO A. D.: Funcionamento do Municipalismo Português. Revista de Guimarães, n.º 103, 1993, pp. 425-429.*

brasileiro, esa situación sería mucho más aceptable, dado que es relativamente frecuente la presencia de un alcalde que tiene que organizar su gestión administrativa con una Cámara Municipal que le hace oposición.

Un ejemplo de ello lo encontramos en lo ocurrido a principios de los años 90, cuando el entonces presidente brasileiro Fernando Collor de Melo fue cesado del poder por medio de un *impeachment*. Si en esa época el presidente tuviera tenido la mayoría en la Cámara de los Diputados Federales y en el Senado Federal, con seguridad no habría sido cesado del poder administrativo nacional.

El ejemplo antes citado menciona un sistema presidencialista y los cuidados que, en su caso, debe adoptar el elegido. En un sistema como el portugués, donde la situación podría normalmente repetirse, más parece un sistema parlamentarista que presidencialista.

Una vez más es importante conceptualizar lo que serían las feligresías, para continuar con el estudio de los municipios. Esa conceptualización la realiza ZBYSZEWSKI en su libro sobre las entidades locales autónomas.

“La feligresía es la más pequeña circunscripción administrativa existente y su origen remonta a un período anterior a la fundación de la monarquía portuguesa. Las feligresías eclesiásticas o parroquias como se las denominaba, correspondían a la división eclesiástica y dieron forma a la futura división administrativa. [...] Con la llegada del régimen democrático en 1974, la Constitución aprobada en 1976 mantuvo el estatuto de la feligresía a la que en el artículo 237º le confería la calidad de entidad local autónoma”¹⁴⁴.

Sin embargo, aunque hayamos definido y comparado las feligresías con los municipios, nos atenderemos a la organización del municipio, por ser ésta la que guarda similitud con las instituciones ya estudiados en España y en Brasil. Aunque no las ignoremos en este estudio, daremos énfasis a los municipios.

Tras la definición de lo que sería de hecho la organización administrativa y el poder ejecutivo en la organización portuguesa, debemos adentrarnos en el estudio de otras situaciones, como la autonomía del gobierno local portugués, así como analizar algunas situaciones relativas a sus competencias.

¹⁴⁴ Cfr. ZBYSZEWSKI, JOÃO PAULO: O Financiamento... *op. cit.*, 2006, pp. 23-26.

3. Autonomía municipal

Como ya se ha referido en el primer apartado de este tema dedicado a Portugal, la autonomía municipal de este país no se logró fácilmente, al igual que la autonomía municipal brasileña y la española.

La autonomía municipal ya ha sido definida al referir las bases de la autonomía brasileña y al delimitar el “interés local” como la observación de lo que es de mayor interés para la administración local que para la administración regional o nacional, de forma que la autonomía es una circunstancia fortalecedora de ese interés que proporciona al interesado una razón mayor.

Aún hablando de la administración autónoma de la entidad local, con el siempre presente fundamento tomado de la Carta Europea de Autonomía Local, REIS CONDESSO analiza la cuestión de las entidades locales autónomas en un artículo sobre las asambleas municipales haciendo al siguiente reflexión:

“Hablar del derecho de autonomía y de entidad local es, sin duda, hablar de la densificación del principio de autonomía, materia en la que no puede dejar de referirse el contenido impositivo de la Carta Europea de la Autonomía Local y del derecho constitucional. Es referirnos a los distintos tipos de autonomías y de asociaciones intermunicipales, constituidas con base en ellas, esto es, las regiones administrativas, los municipios y las feligresías, y las grandes ciudades, las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto, las asociaciones de municipios. Es hablar de la pluralidad, de la autonomía y de la interdependencia y colaboración de las administraciones públicas; de la unidad de la administración pública como realizadora de la función administrativa del Estado-Comunidad, en la pluralidad de las administraciones realizadoras de la descentralización administrativa”¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Cfr. CONDESSO, FERNANDO DOS REIS: Administração pública, direito e urbanismo: as Assembleias municipais no sistema português de governo local. *Revista Eletrônica de Meio Ambiente*, nº 06, 2008, pp. 21-44.

Aunque la Carta de Autonomía Local no sea una ley y por tanto no sea de cumplimiento obligatorio, es una guía de trabajo en medio de la organización administrativa de los Estados que integran la Unión Europea, una síntesis de intenciones sobre las que la Unión Europea mantiene definiciones valorativas con la intención de favorecer un sistema más democrático.

Hay que añadir que Portugal, entre las tres situaciones que se analizan en este estudio, representa la autonomía que más deja que desear con relación a las demás, puesto que la descentralización del poder no fue tan fuerte como en Brasil y en España. De nuevo, corresponde a Brasil la caracterización del modelo de organización municipal autónoma más pleno.

La aplicación de la autonomía local plena en Portugal es una situación que acaba pareciendo muy limitada en el contexto actual de su organización, principalmente cuando en 1999 se acabó con las cláusulas generales de competencia en asuntos locales, disminuyendo lo que podría ser una actuación más amplia en ese campo.

Es importante repetir lo que se dice en el anuario financiero de los municipios portugueses sobre la autonomía prevista en la Constitución portuguesa y su presencia como poder local constituido y amplio en el acceso a la administrabilidad.

“El principio de la autonomía del poder local está consagrado en el artículo 6 de la Constitución de la República Portuguesa (CRP), que desarrolla las coordinadas en las que se materializa. En la parte relativa a la organización del poder político y en el epígrafe ‘Poder Local’, por lo tanto, en los artículos 235 y 236 se afirma que ‘la organización democrática del Estado comprende la existencia de entidades locales (...), personas colectivas territoriales dotadas de órganos representativos, que buscan la consecución de intereses propios de las poblaciones respectivas’ y especifica que ‘en el continente, las entidades locales autónomas son las feligresías, los municipios y las regiones administrativas’, mientras que ‘las regiones autónomas comprenden las feligresías y los municipios’¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Cfr. CARVALHO, JOÃO; FERNANDES, MARIA JOSÉ; CAMÕES, PEDRO; JORGE, SUSANA: *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2007*, Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, Porto, 2008.

Además de lo mencionado con relación a la conceptualización de la autonomía local o poder local, no podemos olvidar la definición que nos proporciona MONTALVO de una forma tan reconocida. Al respecto el ilustre autor plantea:

“La autonomía local corresponde a una reserva de libertad de la entidad local frente al Estado, cuyo ámbito conoce grados de concreción diferentes según cada Estado, de acuerdo con varios factores, tales como el nivel de desarrollo, las tradiciones administrativas nacionales y la praxis política de los gobiernos. En los regímenes de democracia liberal, la autonomía local tiende a merecer protección legal e incluso constitucional; en los regímenes autoritarios y dictatoriales, la autonomía local sufre fortísimas limitaciones o incluso se suprime. Entre nosotros, como ya hemos visto, la autonomía local es un principio constitucional que rige las relaciones entre el Estado y las entidades locales. De acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, siempre deberá traducirse en un contenido esencial, en un núcleo de poderes de autoordenación, protegido por la garantía constitucional de administración autónoma”¹⁴⁷.

En este momento, debemos iniciar la caracterización de lo que sería la autonomía en algunas situaciones en la organización administrativa local portuguesa.

3.1 – Autonomía financiera y demás formas de autonomía

La autonomía financiera, o presupuestaria, se autoconceptualiza. El manejo del dinero público pueden realizarlo los municipios sin que haya ningún tipo de poder mayor que trate esta situación.

Ese tratamiento puede verse, principalmente, en el cobro de tributos por parte de la administración local, de forma que esa organización tributaria adopta algunos métodos de recaudación frente al contribuyente tanto persona física como jurídica. Esas formas de recaudación pueden verse en el estudio de JOÃO BILHIM que reconoce esas posibilidades refiriéndose a las tasas y tarifas, impuestos, derramas y transferencias. Estas son las palabras del autor:

¹⁴⁷ Cfr. MONTALVO, ANTÓNIO REBORDÃO: *O processo...* op. cit., 2003, p. 57.

"Tasas y tarifas: Tanto las tasas como las tarifas pueden verse como 'precios' de bienes y servicios públicos o de utilidad pública. Por definición las tasas son contrapartidas directas de los servicios prestados, cuando sobrepasa esta contrapartida se arriesga a asumir el carácter de impuesto. De acuerdo con la teoría de los bienes colectivos, corresponde a la contrapartida de servicios no rivales, por ejemplo, el pago de la tasa de alcantarillado. Las tarifas son un precio de unidad, es decir, se trata de un bien de consumo rival tal como sucede con los servicios de utilidad pública, especialmente el consumo de agua (que se paga en función del consumo). Sin embargo, fijar el importe de unas y otras de acuerdo con la teoría tiene que estar asociada a los costes de producción o del mantenimiento del servicio. El aspecto interesante y diferente de lo que sucede con el régimen de precios en el mercado es la relación directa entre el usuario y el pago del servicio vulgarizado como el principio del usuario/pagador. Corresponde a un pago de acuerdo con el disfrute del beneficio y se refiere a servicios a los que se puede aplicar la exclusión. Impuestos: Al contrario de las tasas, los impuestos locales se utilizan para financiar el suministro público donde tal no exista o sea difícil de calcular la relación directa entre servicio y beneficio. Se trata de los bienes públicos puros, esto es, de los que son no rivales y no exclusivos, como, por ejemplo, el alumbrado público de las calles de un municipio o los equipamientos colectivos que normalmente se pagan a través del impuesto sobre la propiedad. Derramas: Corresponden a la aplicación de sobretasas a uno o más impuestos del Estado. La derrama en principio tiene lugar sobre un impuesto mueble. Transferencias: Estas son la gran fuente de financiación de las entidades locales. Las transferencias del presupuesto del Estado a las entidades locales se justifican por diversas razones entre las que destacamos las siguientes: aumento de la eficiencia en la afectación de recursos; permite compensar a las entidades autónomas por la presencia de efectos externos y repartir los ingresos de los impuestos nacionales; promoción de la equidad horizontal entre entidades locales del mismo grado"¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Cfr. BILHIM, JOÃO: *A governação nas... op. cit.*, pp. 47-48.

Esos son métodos de recaudación de fondos para que el municipio pueda adentrarse en otros tipos de autonomía, como la autonomía administrativa plena, la autonomía de gestión, en su trabajo de gestión.

La autonomía financiera acaba transformándose en bases para otras formas de autonomía que surjan en razón de la posibilidad que ella genera. Cuando el municipio recauda y genera sus fondos, tiene autonomía administrativa plena en lo que se refiere a la gestión en sí.

Algo que también puede decirse de la definición que MONTALVO presenta cuando dice que la autonomía financiera garantizada por el derecho de la entidad autónoma a disponer de ingresos propios y a afectarlos a los gastos libremente aprobados, de acuerdo con su propio presupuesto (art. 238°).

Al ser esta autonomía la más importante de todas, con excepción, claro está, de la autonomía administrativa que es la que mejor está siendo analizada en este estudio, hasta el momento, nos referiremos mediante pequeñas definiciones a los demás tipos de autonomía, para ello nos remitimos a las palabras de MONTALVO:

“a) autonomía jurídica conferida por la personificación jurídica propia garantizada en el texto constitucional (art. 235.2°) y presupuesto de la descentralización misma; b) autoadministración caracterizada por la existencia de órganos representativos elegidos, directa o indirectamente (arts. 235.2° y 239°), los cuales no son nombrados por entes exteriores a la entidad autónoma; c) la autodeterminación inherente a la capacidad de las entidades autónomas de determinar, a través de sus órganos representativos, las orientaciones de su actividad administrativa y de elegir las formas de realizarlas sin subordinación a otros mandatos distintos de los legales; d) autonomía normativa traducida en el poder de las entidades autónomas de elaborar reglamentos (art. 241°) que regulen la consecución de ciertos intereses propios, de acuerdo con las especificidades locales. Por ello, su ámbito material comprende todos los asuntos que correspondan a los intereses de las poblaciones respectivas y no los haya confiado la ley a otra entidad pública; e) autonomía administrativa definida como la capacidad de practicar actos jurídicos, en concreto, actos administrativos definitivos y ejecutorios, solo sujetos al control judicial. Esta

capacidad de decisión no depende del Estado, en el ámbito de los intereses propios de la comunidad local correspondiente, en lo esencial, a la primitiva noción de ‘autonomía’, formada por la doctrina italiana sobre los principios fundadores del Estado Liberal, que defendían el reconocimiento de una esfera de autoadministración de las comunidades distinta del campo de actividad del Estado (...)»¹⁴⁹.

El análisis se repite. Así, partimos a las competencias de los entes locales portugueses.

4. Competencias de los municipios

Como en todo el texto anterior, uno de los que más tuvimos el placer de tratar fue el “poder local”, que es la capacidad que tienen los municipios de autoadministrarse y de administrar los intereses públicos. Cuando hablamos de competencia, nos referimos al límite de esa actuación del ente público. Las competencias son esos límites en detrimento de ciertas situaciones o circunstancias en lo que atañe a la actuación del municipio.

Esa lista de atribuciones generalmente se da de manera legal, es decir, la legislación prevé hasta dónde puede llegar la actuación del municipio con relación a aquellas circunstancias. Como vimos anteriormente, esa autonomía pública se establece, generalmente, como base del interés local de cada municipio.

A veces puede interesar más al municipio que el distrito tome para sí una determinada competencia que mantenerla consigo, de la misma forma, lo contrario también puede ocurrir.

Siempre que analizamos la cuestión de las competencias de los entes locales, pasamos obligatoriamente por el análisis de cuestiones como el “interés local”, el “poder local” y la “descentralización”. Podemos hablar un poco de todo ello al analizar lo que dice el ilustre autor portugués JOAQUIM DOS SANTOS CARVALHO, en su libro sobre las cuestiones presupuestarias de las entidades locales autónomas dice:

¹⁴⁹ Cfr. MONTALVO, ANTÓNIO REBORDÃO: *O processo...* op. cit., 2003, pp. 57-58.

“En las entidades locales deben concentrarse, así, todas las funciones de interés local inmediato, pues les compete asegurar todas las funciones que revelen interés general, de modo a asegurar el suministro de bienes y servicios públicos que interesan a toda la población con independencia de que residan en la entidad X o Y. De las funciones que ha de asegurar el Estado se distinguen la administración de justicia, la defensa nacional, la educación, las vías de comunicación esenciales, pudiendo mediante acuerdos de cooperación atribuir a las entidades autónomas la provisión de algunas de esas necesidades y ampliar los poderes de los órganos locales para que las entidades autónomas aseguren la provisión de nuevos servicios, lo que puede suponer el refuerzo de la descentralización y la autonomía financiera”¹⁵⁰.

El análisis de las cuestiones de descentralización pasa por la disminución del poder del monarca y la necesidad de que otros administradores, en otros ámbitos reciban para sí funciones que el monarca por sí solo no conseguía desarrollar. Esa descentralización es un proceso notoriamente necesario y que merece una atención en el estudio de la historicidad de la cuestión¹⁵¹.

Ese fortalecimiento de los municipios con la descentralización de la corona y la defensa de los intereses locales hizo que obtuviera la legitimidad debida para manejar este tipo de situación sin que impusieran en su contra tantas barreras, al menos tras la redemocratización portuguesa y la admisión de la necesidad de ese traspaso de poder a los entes autónomos menores.

La importante ampliación de esa cuestión de interés de los municipios la aborda muy bien, nuevamente, JOAQUIM DOS SANTOS CARVALHO, en el mismo libro que trata las finanzas públicas locales. Dice el autor que:

“La consagración del precepto constitucional de que corresponde a las entidades autónomas ‘proseguir los intereses propios de las respectivas poblaciones’ se refleja, en primer lugar, en la Ley nº 77/79, que definió el

¹⁵⁰ Cfr. CARVALHO, JOAQUIM DOS SANTOS: *O processo orçamental das Autarquias locais*, ALMEDINA, Coimbra, 1996, p. 39.

¹⁵¹ En relación a la historicidad de la descentralización de una forma general: Vid. ARRETCHE, MARTA: *Mitos da Descentralização - Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* ANPOCS– Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, São Paulo. Disponible en: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm

primer marco de atribuciones y competencias de las entidades locales, actualmente desarrollado en el Decreto-Ley nº 100/84. El art. 2º de este título enumera los intereses propios, comunes y específicos de las respectivas poblaciones' que deberán perseguir las entidades locales, siendo, entre otros, los que se refieren a: administración de los bienes propios y bajo su jurisdicción; desarrollo; salubridad pública y saneamiento básico; salud; educación y enseñanza; protección de la infancia y la tercera edad; cultura, tiempos libre y deporte; defensa y protección del medio ambiente y de la calidad de vida de la respectiva población; protección civil”¹⁵².

Este vínculo de los intereses propios es lo que hace del municipio el principal guardián de lo que debería ser su propio análisis de competencia. Esta diseminación de la idea de admisión de lo que le es más peculiar es aquello que se encuentra justamente en esa cuestión de las competencias de los entes locales.

Esa tendencia metodológica de trabajo es la que más aproxima lo que es justo de que se trabaje en la organización estatal. El interés local debe ser defendido como un medio admensivo competencial, ya sea para la recepción de la competencia por parte del órgano estatal menor o del órgano estatal mayor.

Según MONTALVO, lo que ocurre es que la caracterización competencial se adapta a la necesidad de cada caso, con lo que en ocasiones la norma queda en un segundo plano y debe verificarse lo que la situación toma como más interesante. Toda esa nueva caracterización nace a partir del principio de autonomía local, totalmente difundido por el ordenamiento jurídico de muchos países europeos, así como queda bien analizado a partir de la Carta Europea de Autonomía Local, a la que ya se ha referido este trabajo de forma más amplia y analítica¹⁵³.

Todo ello deriva, como enseña el mismo autor, de la matriz fuertemente fijada en el ordenamiento jurídico portugués, que es la matriz de la legitimidad para actuar en alguna situación concreta.

El principal gestor de todo ello es el propio ciudadano y es con respecto a él y en función de él que la administración pública debe amoldarse, tomando como característica plena la

¹⁵² Cfr. CARVALHO, JOAQUIM DOS SANTOS: *O processo...*, op. cit., p. 40.

¹⁵³ Vid. MONTALVO, ANTÓNIO REBORDÃO: *O processo...*, op. cit., p. 97.

adopción de las acciones que mejor sirvan para organizar la administración municipal y así beneficiarles.

Es importante citar, en el brillante documento que es el Anuario Financiero de los Municipios Portugueses, la mención que éste realiza, en esta esfera competencial, al tema del principio de eficiencia, es decir, el documento reconoce que la competencia es de quien tenga el mayor grado de eficiencia al tratar ese tipo de cuestión. En cuanto a eso el documento lo expresa de la siguiente forma:

“La tendencia de reforma del sector público en el sentido de imponer criterios de eficiencia, conllevó un conjunto de importantes reconfiguraciones en las formas organizativas de prestación servicios. Uno de los aspectos más destacados de esa tendencia fue la transferencia de la prestación de bienes y servicios a otras entidades del sector público. Esto también se produjo en la administración local”¹⁵⁴.

Hablando del principio de eficiencia, no podemos dejar de citar lo que el autor brasileño ONOFRE ALVEZ BATISTA JÚNIOR, en su libro sobre este tema, dice, en un estudio comparado, con relación a lo que se considera eficiencia dentro de la dinámica de la Constitución y de las instituciones jurídicas de Portugal. Dice el eminente autor que:

“Como se comprueba, en Portugal, el PE obtuvo plena expresión constitucional y, además, como veremos a continuación, se proclamó de forma expresa, en el CPA, como principio rector de la actuación administrativa, en los más variados segmentos. [...] La propia exposición de motivos del decreto que reguló el CPA menciona expresamente el actual art. 276.5 de la CRP de 1976 (en la ocasión art. 268.3), subrayando que el incremento constante de las actividades que le corresponden realizar a la AP, en los más diversos sectores de la vida colectiva, en especial frente a la necesidad de reforzar la eficiencia de su acción y la garantía de la participación popular, fue exactamente uno de los factores que

¹⁵⁴ Cfr. CARVALHO, JOÃO; FERNANDES, MARIA JOSÉ; CAMÕES, PEDRO; JORGE, SUSANA: *Anuário Financeiro... op. cit.*, .

trajeron la sentida necesidad llevar a cabo una regulación general del procedimiento administrativo”¹⁵⁵.

A partir de lo que plantea BATISTA JÚNIOR, se observa claramente la presencia también del principio de eficiencia como regidor de la actuación competencial de los entes federativos con relación a cualquier cuestión.

El principio de eficiencia puede trabajarse a través de las tantas veces repetido principio de celeridad en las cuestiones de la administración pública, del que es consecuencia. La necesaria presencia de ese principio en el seno de la administración pública sirve justamente como ese divisor de actuación.

Otra importante lección sobre los criterios competenciales es la que trata MONTALVO. Este investigador menciona como situación que siempre debe verse al analizar cuestiones competenciales, el hecho de los sistemas de cláusula general y de cláusula de enunciación taxativa. Dice el brillante autor que:

“La doctrina consagró hace mucho la distinción entre el sistema de la cláusula general y el de la enunciación taxativa de las atribuciones municipales. En el primer caso, la ley consagra el principio de competencia genérica según el cual los municipios prosiguen todos los intereses propios, comunes y específicos de las respectivas poblaciones. Al abrigo de este sistema cabe a los órganos municipales llenar, en cada momento, la norma abierta de la competencia plena, valorando si esta o aquella materia respeta o no los intereses propios, comunes y específicos de su población y, en caso afirmativo, intervenir en su satisfacción. Por el contrario, en el sistema de enunciación taxativa, el legislador define las atribuciones municipales a través de un elenco taxativo, que impide la intervención municipal en dominios que no estén ahí contemplados”¹⁵⁶.

Concluye el eminente autor que, en Portugal, aunque sean taxativas varias de las competencias de cada ente federado, lo importante es la cuestión de las posibilidades de

¹⁵⁵ Cfr. BATISTA JÚNIOR, ONOFRE ALVES: *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. Mandamentos, Belo Horizonte, 2004, p. 186-187.

¹⁵⁶ Cfr. MONTALVO, ANTÓNIO REBORDÃO: *O processo...* op. cit., 2003, pp. 97-98.

análisis en conformidad con la conveniencia administrativa que otras situaciones demuestran.

En un sistema de amplias posibilidades, no podría realmente haber taxatividad en la secuencia de esas actividades. El sistema de cláusulas abiertas es un sistema que favorece la seguridad de las actuaciones administrativas y las hace más plenas en su contraste. El mejor interés de la localidad es la medida cierta a la hora del reparto o de la elección competencial.

Esta sistematización de cláusulas abiertas es una clasificación mucho más aceptable, que sin embargo queda bastante justa cuando se concierta con las cláusulas cerradas de acuerdo con la lección antes referida.

Sigamos los análisis más específicos sobre el contenido competencial de los municipios en la organización administrativa estatal portuguesa.

En un importante marco analítico, VILELA RODRIGUES sintetiza cuales son las principales actividades de competencia de los municipios, situándolas en tres grupos distintos. Este análisis parte del punto del tipo de mecanismo utilizado para tratar cada grupo en particular. El “Grupo 1” se refiere a mecanismos de gobierno por jerarquía. Por otro lado, el “Grupo 2” se refiere a mecanismos de gobierno por mercado. El “Grupo 3” hace referencia a mecanismos de gobierno por network.

Esta división realizada a partir de mecanismos no se transfiere como método de investigación en nuestro contexto. Lo que nos importa es el hecho de que el autor analiza todo el ámbito de competencias de los municipios en Portugal, que ese sí es nuestro objeto de estudio.

Observemos, por lo tanto, la lista de atribuciones de los municipios en Portugal.

Grupos de Actividades Municipais¹⁵⁷

Grupo 1 –

1. Fiscalización y Licencia de Actividades Económicas;
- 2 - Gestión Urbanística y Ordenamiento del Territorio;

¹⁵⁷ Cfr. RODRIGUES, MIGUEL ÂNGELO VILELA: *Mecanismos de Governação... op. cit.*, 2009.

3. Gestión de la Movilidad Urbana;
4. Policía Municipal;
5. Servicios de Veterinaria;
6. Servicio de Promoción del Turismo;
7. Gestión y Rehabilitación Urbana;
8. Cooperación Externa;
9. Servicio de Bomberos y Protección Civil;
10. Mantenimiento y Administración de Cementerios;
11. Mantenimiento y Administración de Ferreras;
12. Mantenimiento y Administración de Piscinas;
13. Mantenimiento de Escuelas del 1.^{er} Ciclo;
14. Mantenimiento y Administración de Estadios;
15. Mantenimiento y Administración de Pabellones Deportivos;
16. Mantenimiento y Administración de Mercados Abastecedores;
17. Mantenimiento y Administración de Parques Industriales;
18. Servicio de Salubridad e Higiene Urbana;

Grupo 2

1. Servicio de Transportes Colectivos;
2. Abastecimiento de Agua;
3. Distribución de Energía Eléctrica de Baja Tensión;
4. Seguridad de Edificios;
5. Mantenimiento de Edificios;

6. Construcción y Reparación de Red Vial;
7. Recogida de Residuos Sólidos;
8. Mantenimiento de Jardines y Parques Públicos
9. Mantenimiento y Administración de Aparcamientos;
10. Mantenimiento y Administración.
10. Parquímetros
12. Mantenimiento y Administración Cantinas
13. Servicios de Transportes Escolares;

Grupo 3

1. Cuidados de Salud y Asistencia Médica;
2. Servicio de Apoyo a la Tercera Edad;
3. Servicio de Apoyo al Combate a la Pobreza y la Exclusión Social;
4. Servicio de Vivienda Social;
5. Mantenimiento y Administración Guarderías;
6. Servicios de Apoyo a la Inserción de Jóvenes en la Vida Activa;
7. Mantenimiento y Administración de Museos;
8. Mantenimiento y Administración de Bibliotecas;
9. Mantenimiento y Administración de Teatros;
10. Mantenimiento y Administración de Infraestructuras Aeronáuticas;
11. Tratamiento de Residuos Sólidos;
12. Tratamiento de Aguas Residuales;

El primer grupo expresa la capacidad que el municipio tiene de organizar en su base administrativa la consecución de varios servicios que toman como calificación primaria la posibilidad de ofrecerlos a los ciudadanos que los necesiten, de acuerdo con lo que la administración pueda ofrecer.

El segundo grupo se refiere a servicios que se ofrecen a los ciudadanos en razón del mercado de necesidades que la propia estructura municipal tiene de la prestación de esos servicios en razón de la facilitación de circunstancias más adecuadas para la convivencia de la sociedad.

El tercer grupo nos parece más estructural y prestativo, es base de todo instrumento estatal de actuación social.

CAPÍTULO IV – EL RECONOCIMIENTO EUROPEO DE LA AUTONOMÍA LOCAL

El cuarto y último capítulo nos remitirá a un análisis de una carta de intenciones, ideada y dirigida a todos los países que forman la Unión Europea, que rompe los estigmas de disminución de la entidad local y está presente con una gran fuerza en las intenciones de España con relación a su propia organización. Aunque la Carta Europea de Autonomía Local no sea ley, se trata como si lo fuera.

Una carta de intenciones así dictada por la Unión Europea como bloque económico fuerte representa una obligación para sus signatarios y una gran idea para otros bloques económicos del mundo.

El análisis del documento se efectuará a partir de su preámbulo, que incluye una fuerte justificación que se demostrará en el análisis que realizaremos a continuación. Pese a la fuerza de este documento español, el principal estudio de este capítulo será realmente la Carta de Autonomía Local, pues representa el fortalecimiento democrático que toda Europa desea a los municipios que forman parte de los países miembros.

El análisis de la carta nos permite al final de este análisis introductorio general, enfatizar en la posibilidad de que el refuerzo de la democracia ofrezca a los municipios una democracia más participativa.

1. Carta Europea de Autonomía Local

Creemos oportuno comenzar este apartado con el planteamiento hecho por IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE acerca de la Carta Europea de Autonomía Local:

“El estudio de La Carta Europea de Autonomía Local no puede realizarse haciendo abstracción del momento y el ámbito en el que surge. La Europa de finales del siglo XX y la estructura creada con el Consejo de Europa,

constitueyn dos componentes fundamentales sin los que la Carta Europea de Autonomía Local no puede ser entendida. Especialmente importante es el último aspecto. El hecho de que la Carta Europea de Autonomía Local se apruebe y desarrolle su vigencia en un entramado organizativo-institucional como el Consejo de Europa, condiciona de forma importante su interpretación y le da una entidad que autónomamente, como Tratado internacional, no tendría”¹⁵⁸.

Este documento demuestra de forma sencilla, directa y correcta lo que debería ser la actuación de las entidades locales en favor de sus competencias y fuerza normativa, así como de control administrativo y financiero propio.

Su manifestación representa la gran preocupación de la Unión Europea por que se cumpla el pacto federativo europeo, que se manifiesta en el hecho de que la entidad local tiene potencial para administrar situaciones de manera simple y clara al punto de hacerse presente en la vida social, política y administrativa local, protegiendo los intereses de quienes viven en esas circunstancias.

La descentralización del poder es una potencialidad en la cuestión administrativa. En Brasil, por ejemplo, cada esfera federativa tiene su jefe del ejecutivo y su poder legislativo, cada jefe del ejecutivo elige a ciudadanos, ya sean electores de ese o de otro municipio, para que integren las secretarías, que representan la mejor manifestación de la descentralización del poder ejecutivo municipal. Esas secretarías son la *longa manus* del jefe del poder ejecutivo en las distintas áreas y le sirven como una fórmula de asistencia administrativa en razón de la necesidad de no dejar ningún área sin su debida cobertura.

La autonomía local en Europa, aunque haya mucha diferencia entre las distintas expresiones territoriales, tienen muy presente la manifestación de esa Carta, que es un documento válido para todos los países miembros de la Unión Europea. Es importante subrayar que el documento fue elaborado por todos los miembros, reflejo del consenso sobre la necesidad de que todos los países descentralizaran sus poderes y atribuyeran a las entidades locales la fuerza de regir sus propias realidades.

¹⁵⁸ Cfr. LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI.: *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007, p. 17.

De la misma forma no podemos decir que a toda entidad local le cabe una misma designación, dado que como ya hemos dicho en este trabajo, la principal demostración de esa autonomía reside en el hecho de que corresponde a cada entidad local observar sus peculiaridades con el fin de satisfacer sus necesidades, las cuales pueden no existir en otra entidad local.

También podemos analizar el tema a través de los planteamientos de ZULIMA SÁNCHEZ SÁNCHEZ. Al respecto de la Carta Europea de Autonomía Local esta autora plantea que:

“Basado en los principios de democracia y descentralización, el texto introduce una nueva idea con respecto al anterior. La del derecho de los ciudadanos a participar en la gestión municipal, en la toma de decisiones en materia administrativa. Así aparece también el texto articulado en el artículo 4.3 que afirma que ‘el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos’. No se reconoce la participación de forma general, como vimos antes, sino que esta debe estar enfocada a la toma de decisiones públicas que les afecten directamente. Motivo por el que éstas deben trasladarse de los niveles superiores a los inferiores de la distribución territorial. [...] Reforzando así la autonomía municipal para proteger, a su vez, la participación de los ciudadanos en un mayor número de decisiones”¹⁵⁹.

Como existe la necesidad de explorar todo el documento de una forma más intensa que la ya realizada, empezaremos por el preámbulo de la Carta que sirve como uno de los instrumentos de la evolución de la protección de la autonomía local¹⁶⁰.

1.1 – Preámbulo

Todo bloque económico tiene como finalidad principal la posibilidad de ayuda mutua entre sus miembros en medio de un sistema económico que favorezca a todos como

¹⁵⁹ Cfr. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ZULIMA: *Estudio Práctico... op. cit.*, p. 167.

¹⁶⁰ “El documento internacional que va a dar inicio a la andadura del reconocimiento internacional de la autonomía local va a ser la Carta de Versalles. (...). La declaración quería afirmar la importancia de la democracia local frente al centralismo y al totalitarismo. Al mismo tiempo exigía un posicionamiento del Estado favorable a la autonomía local.” Cfr. Lasagabaster Herrarte, Iñaki.: *La Carta Europea... op. Cit.*, pp. 31-32.

Estados fuertes y con el objetivo de que esa unión prospere. No es muy diferente en lo que se refiere a la Unión Europea.

Europa, como bloque económico se ha convertido en un modelo para enfrentar la situación económica local mediante la unión de los países. Es importante que sepamos que esa unión no es meramente económica, sino también social. La situación es aquella en la que el fortalecimiento del bloque genera la necesidad de llevar a cabo mejoras conjuntas. Sobre la organización del documento para el fortalecimiento de las autonomías locales, el autor IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE, reconoce que:

“La Carta Europea de Autonomía Local es un documento elaborado en el marco del Consejo de Europa, que refleja la preocupación por establecer en el ámbito europeo una serie de instituciones y principios que garanticen la vigencia de la democracia. Ya, en ocasiones anteriores se ha tratado el caso, especialmente durante el proceso de elaboración de la Carta, así como de otros documentos que sobre temáticas vinculadas se han elaborados también en el seno del Consejo de Europa”¹⁶¹

En el preámbulo de la Carta se plantea que el ideal de la Unión Europea es promover los ideales y principios¹⁶² que son patrimonio común de los países que componen el bloque, a través de la Unión, cuyas instituciones están más canalizadas, se puede llegar a ese nivel. Esa unión se refiere a la situación en la que los países miembros, pese a sus diferencias culturales, guardan una identidad mayor que les preserva como bloque único, que es justamente esa identidad europea.

La promoción de estos ideales y principios es una garantía para las generaciones futuras. Lo que la Unión Europea tiene que observar con relación a ello es que esa promoción tiene que defenderse a través de documentos oficiales suscritos conjuntamente por todos en la búsqueda de esa caracterización.

La mera observación de la Unión Europea nos hace ver que se trata de un bloque que se defiende como tal y que cuenta con una organización basada en el respeto de sus

¹⁶¹ Cfr. LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI: *La Carta Europea...*, op. cit., p. 37.

¹⁶² “Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es conseguir una unión más estrecha entre sus miembros, a fin de salvaguardar y promover los ideales y los principios que son su patrimonio común”, Considerando primero de la Carta Europea de Autonomía Local.

principios. Sus documentos oficiales son la mayor representación de los pactos latentes existentes dentro del bloque.

La Carta es uno de esos pactos. Otra consignación de los tratados¹⁶³ que fortalecen Europa, tanto administrativa, financiera como culturalmente.

Otra parte importante del preámbulo de la Carta, que tal vez sea el punto más importante en esta situación, es el hecho de que el fortalecimiento de las entidades menores ofrece a los países miembros una mayor capacidad de democratizarse¹⁶⁴ como esferas gubernamentales.

El análisis de la situación democrática, nos parece bastante que el fortalecimiento de esas entidades menores como esferas administrativas locales ofrece a los ciudadanos un mejor acceso a la toma de decisiones, de manera que se pueda observar de manera más contundente esa caracterización democrática de los municipios.

El fortalecimiento de los municipios, a los que se da la capacidad de regir sus propias situaciones es una circunstancia crucial en ese análisis. Cuando los municipios disponen de capacidad de gestión, el poder democrático se fortalece en el seno municipal, ya sea a través de la elección directa, por ejemplo, ya sea a través de la capacidad propia de dirigir un municipio sin que intervenga la “mano” de la provincia o del país en la toma de decisiones.

Esta participación popular es un requisito de un modelo democrático¹⁶⁵, cuando se ofrece al pueblo el poder de elegir y el poder de ser elegido, se da al municipio el objetivo de preservarse como entidad fuerte dentro del pacto federativo, así como extender por el país los aires de una convivencia amena y sin mayores excesos en lo que se refiere a la organización administrativa.

¹⁶³ “Considerando que uno de los medios para que este fin se realice es la conclusión de acuerdos en el campo administrativo”, Considerando segundo de la Carta Europea de Autonomía Local.

¹⁶⁴ “Considerando que las Entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático”, Considerando tercero de la Carta Europea de Autonomía Local.

¹⁶⁵ “Considerando que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa”, Considerando cuarto de la Carta Europea de Autonomía Local.

La posibilidad de ejercicio de los derechos democráticamente asegurados es mucho mayor en el seno municipal¹⁶⁶ que en el seno provincial o estatal. Es mucho más fácil que un ciudadano influya en la decisión de un municipio que en la decisión de un país. En ocasiones, la decisión del país no instiga al ciudadano, pero sí lo hace la del municipio, que por serle más próxima, le proporciona la posibilidad de interferir. Cabe aquí plantear que el acceso y el tamaño de esa autonomía se estudia caso a caso, dependiendo de cada país, como dice IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE:

“El contenido del derecho a la autonomía no es el mismo en todos los casos, ya que la Carta no establece unas categorías cerradas. Será cada Estado, al ratificar la Carta, quien establecerá el contenido que reconoce la autonomía, tal como se prevé en la denominada cláusula de flexibilidad”¹⁶⁷

Esta democratización realizada más cerca del ciudadano es una oferta importante a lo que se considera interés propio. La toma de decisiones en el seno municipal¹⁶⁸, aunque próximo al ciudadano que se verá afectado por esa situación, hace que ejerza mejor su derecho a la ciudadanía en la observancia de lo que está siendo debatido y decidido.

El fortalecimiento de esa democracia en el ámbito local ofrece a toda Europa la capacidad de hacer presentes en el ámbito municipal la descentralización del poder, situación tan necesaria como urgente en muchas naciones del mundo. Los principios democráticos y el principio de descentralización del poder¹⁶⁹ son análisis de fortalecimiento de la autonomía del municipio y, por ello, se defienden en la Carta.

Este principio debe verse como el auge administrativo local, que no es un mero análisis general, sino de sus pormenores, como los medios para que los municipios alcancen la democracia plena y los medios con los que los ciudadanos puedan influir en la toma de decisiones.

¹⁶⁶ “Convencidos de que en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente;” Considerando quinto de la Carta Europea de Autonomía Local.

¹⁶⁷ *Cfr. LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI: La Carta Europea... op. cit., pp. 40-41.*

¹⁶⁸ “Convencidos de que la existencia de Entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano”, Considerando sexto de la Carta Europea de Autonomía Local.

¹⁶⁹ “Conscientes de que la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder”, Considerando séptimo de la Carta Europea de Autonomía Local.

Esas posibilidades se fundamentan totalmente en el fortalecimiento de los municipios europeos y en la posibilidad de darles instrumentos¹⁷⁰ para el cumplimiento de todo ello.

El preámbulo, como hemos visto en el caso del documento español antes citado, es una parte esencial, pues refleja las intenciones de su organizador en busca de una finalidad específica, en este caso, el fortalecimiento de las bases locales con relación a las regionales.

1.2 – Análisis del documento

El análisis que haremos de la Carta Europea de Autonomía Local se llevará a cabo a partir del estudio de todos sus artículos, en busca de la raíz real de ese documento que en la actualidad representa la importancia fundamental que en Europa tiene un sistema que favorezca a las entidades locales en detrimento de las entidades regionales o nacionales.

No nos podemos sustraer de realizar el análisis de esa forma en razón del propio documento, que es naturalmente corto, con tan solo 18 artículos, cuya base la constituyen los 11 primeros, mientras los demás la complementan como un todo, puliendo las aristas restantes de lo que afecta al propio documento.

Pues bien, al tratar el primer artículo¹⁷¹, vemos una mención muy simple a su significado, al deber de los países de la Unión Europea, así como de los que en el futuro formen parte del bloque, de cumplir lo acordado en el documento.

La mención del artículo 12º se refiere al hecho de que los países no pueden eximirse de obedecer al menos veinte de las disposiciones comprendidas entre el artículo 1º y el 11º, contando los apartados de los artículos. De forma que, como se verá más adelante, diez disposiciones de esas veinte tienen que elegirse entre una lista taxativa que el artículo 12º incluye. La admisión de la Carta se vincula a este requisito.

¹⁷⁰ “Afirmando que esto supone la existencia de Entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión”, Considerando séptimo de la Carta Europea de Autonomía Local.

¹⁷¹ **Artículo 1.º**

Las partes contratantes se comprometen a considerarse vinculadas por los artículos siguientes de la forma y en las condiciones prescritas por el artículo 12 de la presente Carta.

Esa situación se configura como una garantía de que los países de la Unión Europea cumplan al menos la base del documento como medio necesario para el fortalecimiento local, la descentralización de poderes y la mayor democratización de sus realidades.

El artículo segundo¹⁷² representa otro compromiso de los países de la Unión Europea con la situación defendida en el documento. Al ser un instrumento garante de la realidad local y de la organización administrativa de la localidad, la legislación del país que forma parte de la Unión Europea debe recogerlo de forma expresa, y en lo posible debe hacerlo en el seno de la Constitución.

Esta garantía atendida en esta situación es el epígrafe para la defensa de la autonomía local en el ámbito interno a través de los instrumentos que sean necesarios.

Conceptualmente, como ya se ha visto antes en este trabajo, el artículo 3^o¹⁷³ incluye una previsión fundamental para poder observar todo el tema aquí expuesto. Esa previsión que se encuentra en el artículo 3.1^o define la autonomía local, por lo que es una previsión de carácter conceptual.

Entiende la autonomía como la posibilidad de la entidad local de regir su ámbito administrativo mediante el traspaso de competencias¹⁷⁴ al municipio al ser más pertinente su actuación en esas áreas que la de las organizaciones administrativas mayores, siendo necesario que se respete ese tema.

¹⁷² **PARTE I**

Artículo 2.º

Fundamento constitucional y legal de la autonomía local.

El principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución.

¹⁷³ **Artículo 3.º**

Concepto de autonomía local

1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley.

¹⁷⁴ “El concepto de competencia remite a la doble idea de potestad y materia, es decir, al ejercicio de un poder público sobre un ámbito de actuación determinado. La gran subdivisión posible de la idea de potestad se articularía entre potestades normativas y ejecutivas. La Carta no especifica nada, por lo que teóricamente cabría plantearse si es posible una autonomía local desconociendo la potestad para dictar normas”. Cfr. LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI.: *La Carta Europea... op. Cit., p. 49.*

El mismo artículo también menciona la necesidad de que se prevea legalmente la debida participación local en su administración propia, pues así, el país debe conferir legalidad a sus actos.

Sobre esta definición de autonomía local de las entidades locales europeas en la Carta, podemos citar MONTALVO que analiza el marco de esta conceptualización de la siguiente forma:

“Comenzando por afirmar en su preámbulo que ‘la defensa y el refuerzo de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución importante para la construcción de una Europa basada en los principios de la democracia y de la descentralización del poder’, la Carta consagra en su artículo 3.1º el concepto de autonomía local. Según esta norma, ‘se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes’. Del análisis de los dos primeros elementos del concepto —derecho y capacidad efectiva— se obtiene la idea de que el derecho formal de regulación y gestión de ciertos intereses públicos debe estar acompañado de los medios necesarios para su ejercicio efectivo”¹⁷⁵.

El artículo 3.2 también es bastante importante en este estudio. El afirma que todas las entidades locales deben tener un poder integrado por los ciudadanos de la propia entidad local, que responda de la actuación normativa en su campo. Además, señala que es importante que haya un poder específico responsable del ejecutivo municipal y que dé explicaciones sobre su actuación a los miembros del poder legislativo en aquel campo.

Todo lo anterior, se refiere a la primera parte de aquella previsión, pero también es de gran importancia hablar de la segunda mitad. Esta segunda parte representa el fortalecimiento de todo lo aquí descrito. Esa enunciación garantiza a los ciudadanos la posibilidad de actuar en las decisiones tomadas en los municipios y de caracterizar una fuerza en esa democracia participativa que aquí se defiende.

¹⁷⁵ Cfr. MONTALVO, ANTÓNIO REBORDÃO: *O processo...* op. cit., 2003, p. 59.

La previsión menciona el referendo u otros medios de manifestación de los ciudadanos en la toma de decisiones, de forma que esos otros medios dependen de las previsiones de la legislación de cada país, al que corresponde adoptar sus decisiones en lo que atañe a esta cuestión. Estos medios no son una lista taxativa, pues varía en razón de las peculiaridades de cada Estado europeo. Sin embargo, lo que importa de verdad es la previsión de que deben protegerse los derechos de participación por parte de los ciudadanos.

La previsión del artículo 4º¹⁷⁶ se refiere a la amplitud de la autonomía local, así como a su aplicación a través de la distribución de competencias¹⁷⁷ entre los distintos ámbitos de la administración pública, de forma que le correspondería a la administración de las localidades menores aquello sobre lo que éstas tengan el mayor interés.

Se comienza diciendo que la competencia de actuación en una determinada situación debe quedar a cargo del ente que mantenga sobre la situación un mayor interés, una mayor pertinencia de actuación. Asimismo, debe analizarse qué ente influye más sobre esa situación, sin perjuicio de observarse la situación de cada uno con relación al tema expuesto y de observarse esa actuación más de cerca.

Siempre deben respetarse los límites de la ley en esa actuación; pese a ello, la propia ley debe defender la situación que se asemeje más a la actuación de los entes.

¹⁷⁶ **Artículo 4.º**

Ámbito de la autonomía local

1. Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley.
2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.
3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.
4. Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.
5. En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales.
6. Las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente.

¹⁷⁷ “Las entidades locales tienen reconocido libertad plena para el ejercicio de su iniciativa en todas las materias que no estén excluidas de su competencia o atribuidas a otro poder público y siempre dentro del «ámbito de la Ley». El precepto parece contradictorio en sí mismo ya que reconoce una libertad plena de iniciativa a las Entidades locales, en sus competencias, pero dentro del ámbito de la Ley. Si la Entidad local actúa dentro de sus competencias, se entiende que lo hará dentro del ámbito de la ley. Para entender mejor esta idea y tener una visión más completa del mismo, más adelante profundizaremos en ello”. Cfr. LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI.: *La Carta Europea... op. Cit.*, pp. 51-52.

De nuevo utilizamos las palabras de REBORDÃO MONTALVO al preceptuar cuestiones sobre el artículo 4º de la Carta de Autonomía Local. En su análisis afirma que:

“Con la norma en análisis hay que conjugar el precepto del nº 3 del art. 4º, que consagró la subordinación de la descentralización territorial al principio de subsidiariedad [...]. El principio general de que el ejercicio de la actividad administrativa pública debe descentralizarse en los niveles más cercanos a los ciudadanos se ha expresado en múltiples ocasiones en el ámbito del Consejo de Europa, en concreto en las conclusiones de la conferencia de los ministros europeos responsables de las entidades locales realizada celebrada en Lisboa, en 1977”¹⁷⁸.

Es oportuno decir que siempre que se asegura a una entidad local europea la competencia para actuar en una determinada situación, vemos que ese ente debe obtener para sí la capacidad de actuación total en ese ámbito, sin que otro ente le imponga ningún tipo de restricción en esa actuación local. Esa garantía sirve para que el municipio no se vea vinculado a decisiones de otros entes y así pueda actuar en ese ámbito de su competencia, incluso cuando haya una delegación de poderes para actuar en un área concreta, con lo que debe resguardarse el poder total en la actuación por parte de la entidad local. Es importante destacar la opinión que tiene IÑAKI LASAGABASTER sobre el tema:

“La Carta parte del principio de la proximidad de poder a la ciudadanía y la correspondiente obligación de los poderes más próximos a los ciudadano de dar respuesta a sus necesidades”¹⁷⁹

Como último comentario sobre este artículo sexto, es oportuno decir que el propio ente local ha de ser consultado en el caso de que una decisión que le afecte deba adoptarse en el ámbito de la administración regional o nacional, es decir, en un supuesto en el que tenga un interés real y directo sobre el tema que se discute. Esa circunstancia sirve para darle a conocer la adopción de una decisión cuyo interesado directo sea el ente local, de forma que incluso adopte las actitudes debidas en el caso de que una decisión sea contraria a su interés directo.

¹⁷⁸ Cfr. MONTALVO, ANTÓNIO REBORDÃO: *O processo...* op. cit., 2003, pp. 59-60.

¹⁷⁹ Cfr. LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI: *La Carta Europea...* op. Cit., p. 54.

El artículo 5^o¹⁸⁰ de la Carta de Autonomía Local se refiere a lo que es uno de los requisitos necesarios para que pueda llevarse a cabo una modificación territorial en Brasil, esto es, la necesidad de consultar previamente al pueblo sobre la modificación territorial de los límites de la entidad local. La Carta abarca estas situaciones cuando se refiere a la necesidad de que se observen varios requisitos antes de aceptar esa petición de modificación territorial, ya sea por requisitos económicos, políticos o sociales.

No debe admitirse la posibilidad de que un país de forma autoritaria y según su libre decisión decida modificar el territorio del ente local. El previo análisis de la situación y la consulta deben ser requisitos fundamentales.

Lo que el artículo 6^o¹⁸¹ refleja es el hecho de que la organización administrativa no puede limitarse o circunscribirse a través de esta Carta, dado que, en cualquier circunstancia, se debe defender que las peculiaridades de cada situación son las que deben regir en cada caso, sin que se pueda, por ejemplo, elegir un modelo único para todos los países de Europa. De esta forma, es necesario defender esas peculiaridades frente a la situación contraria.

La gestión eficaz es un requisito de buena administración pública, que incluso respeta un principio, el de eficiencia, donde el administrador público tiene la obligación de mantener su actuación en buenos niveles de eficiencia, para mantener lo público en una situación próspera.

El artículo 6.2^o refleja la admisión de empleados en el ámbito del municipio, para lo cual es necesario analizar criterios técnicos. Para la incorporación de funcionarios públicos se requiere que se cumplan algunos requisitos que el propio artículo menciona, a saber,

¹⁸⁰ **Artículo 5.º**

Protección de los límites territoriales de las entidades locales.

Para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allá donde la legislación lo permita.

¹⁸¹ **Artículo 6.º**

Adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las Entidades locales.

1. Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz.
2. El Estatuto del personal de las Entidades locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad; a este fin, debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera.

mérito o competencia. En la organización brasileña, es la oposición pública el sistema a través del cual se llega al cargo de funcionario público.

Esta situación también pasa por la necesaria remuneración satisfactoria en razón de los servicios que se prestarán a la administración pública, además de la necesidad de formar a los funcionarios para el ejercicio de su cargo, así como la seguridad en el tratamiento que se da a la función como de carrera, para tener un funcionario público por un largo tiempo.

El artículo 7^o¹⁸² menciona a los representantes del pueblo, que son elegidos por el propio pueblo, y se refiere al ejercicio de sus cargos.

El principio democrático no se limita a citar meramente la posibilidad de que el pueblo tome las decisiones, de votar y de ser votado, sino también del libre ejercicio del mandato como condición necesaria para la ejecución de políticas que favorezcan al público y la propia aplicación de ese principio democrático.

Ese ejercicio, entendido como servicio prestado a la municipalidad, representa una situación en la que es necesario ofrecer una compensación financiera en razón del ejercicio de una función pública, de manera que también ha de resguardarse la situación de seguridad social, a la vista de que necesariamente hay un período de prestación de servicio.

El artículo 7.3^o se refiere a la seguridad para la estimación de un cargo de ese tipo. Debe defenderse a su mandatario de las posibilidades en las que el servicio fuera incompatible con el cargo para el que ha sido elegido. Resguarda la Carta que solo puede considerarse como empleo incompatible aquel que esté debidamente previsto en ley o a través de principios jurídicos fundamentales, como, por ejemplo, el de moralidad administrativa, que podría fundamentar que no se puedan ejercer al mismo tiempo el cargo de alcalde y el de presidente de una empresa contratista.

El artículo 8^o¹⁸³ se refiere a la defensa de la autonomía administrativa de las entidades administrativas locales, a las que defiende de situaciones procedentes de poderes

¹⁸² **Artículo 7.º**

Condiciones de ejercicio de las responsabilidades a nivel local.

1. El Estatuto de los representantes locales debe asegurar el libre ejercicio de su mandato.
2. Debe permitir la compensación financiera adecuada a los gastos causados con motivo del ejercicio de su mandato, así como si llega el caso, la compensación financiera de los beneficios perdidos o una remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondiente.
3. Las funciones y actividades incompatibles con el mandato del representante local no pueden ser fijadas más que por Ley o por principios jurídicos fundamentales.

superiores. Un ejemplo de actuación de poder superior sería la intervención federal cuando un municipio no respeta una determinación judicial o leyes que debería cumplir.

En esta senda, es oportuno decir que la intervención puede existir cuando es necesario que se cumplan actuaciones administrativas que hasta ese momento no se estaban ejecutando, aunque este tipo de actuación también debe resguardarse en ley para proteger el patrimonio público y las prestaciones a los ciudadanos.

El municipio tiene que tener su propia fuente de renta¹⁸⁴. Se le debe asegurar la creación, el cobro y el uso de esas rentas en beneficio del ente local. La seguridad generada a partir de la posibilidad jurídica de tener fondos propios tiene que tener naturaleza diversificada, debiendo estar presente en varias situaciones de la sociedad, de forma que garantice al ente local la generación de renta propia con carácter de perpetuidad, en razón de ser él, el

¹⁸³ **Artículo 8.º**

Control administrativo de los actos de las entidades locales.

1. Todo control administrativo sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley.
2. Todo control administrativo de los actos de las Entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales. Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades locales.
3. El control administrativo de las Entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar.

¹⁸⁴ **Artículo 9.º**

Recursos financieros de las entidades locales.

1. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.
2. Los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley.
3. Una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley.
4. Los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las Entidades locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.
5. La protección de las Entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas no deben reducir la libertad de opción de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia.
6. Las Entidades locales deben ser consultadas según formas apropiadas sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos.
7. En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia.
8. Con el fin de financiar sus gastos de inversión, las Entidades locales deben tener acceso de conformidad con la Ley, al mercado nacional de capitales.

municipio, el beneficiario y del mantenimiento de una cuantificación honesta en relación con el trabajo que debe ser realizado.

La distribución de recursos provenientes de la provincia o del país a los entes locales debe abrigarse en el sentido más tranquilo de la situación. La distribución de recursos ha de ser justa para que dos municipios que tengan las mismas necesidades no reciban cantidades llamativamente diferentes. Debe haber consulta previa a las entidades locales autónomas sobre la cantidad que se les va a distribuir, para que se tenga el necesario conocimiento de todo el proceso de distribución.

Esta distribución de cantidades no debe pautarse en una orientación anterior de sus políticas, dada la autonomía que estos entes deben tener. Si la provincia traspasa una parte de la recaudación de un impuesto, por ejemplo, y le señala al ente local cómo y en qué utilizar aquel recurso financiero, estamos ante una situación en la que el ente local es meramente el ejecutor de una política determinada por la provincia, con lo que no se favorece su autonomía. Sin embargo, cuando el municipio recibe esos recursos y él mismo decide dónde y cómo utilizarlos, se asegura lo que el *mens legis* retrata en la Carta, una atribución de autonomía plena a los municipios.

En síntesis, ese artículo aborda la capacidad del ente local de administrar sus propios recursos financieros y de aplicarlos de acuerdo con su autonomía administrativa, lo que favorece su propia autonomía.

El ejercicio de las asociaciones¹⁸⁵ por parte de los entes locales tiene como objetivo evitar situaciones en las que más de un ente tenga interés de actuar y ambos actúen sin una organización previa. Esa asociación se produce en el momento en el que el asunto a ser tratado sea de interés de ambos, que acaban asociándose con el objetivo de que esa asociación beneficie a ambos.

¹⁸⁵ **Artículo 10.º**

El derecho de asociación de las Entidades locales.

1. Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común.
2. El derecho de las Entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado.
3. Las Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las Entidades de otros Estados.

Un gran ejemplo de ese tipo de asociación es la creación de regiones metropolitanas, que son regiones que se limitan a través de sus poblaciones y que se crean con la intención de dominar situaciones que afectan a todos los interesados, como, por ejemplo, el gran centro donde se trabaja y las ciudades vecinas donde se reside, que hace que sea preocupación de todas el acceso a los bienes de la colectividad.

Existe la posibilidad, en el marco de esta previsión, que ciudades de distintos Estados se unan y asocien a fin de lograr el mejor desarrollo de las cuestiones que afecten a ambos, por lo que es necesario tenerlas como tal. Esa situación también puede hacerse presente a través de la ayuda de una ciudad a otra de otro Estado con el fin de proporcionar mejores condiciones.

Por último, en este subapartado solo falta analizar el artículo 11^{o186} de la Carta. Este artículo se presenta de manera bastante oportuna cuando dice que los entes locales pueden actuar de forma activa con el fin de defender lo que serían sus atribuciones, como, por ejemplo, en el caso de que una provincia adopte ciertas actitudes fuera de su competencia o, incluso, cuando servicios que son genuinamente públicos los esté prestando un ente privado.

El ente local tiene el derecho de actuar por la vía judicial para impedir de forma activa esa situación, con lo que sirve de contrapunto. Asimismo, de esta forma se fortalecen las bases de la autonomía municipal.

Sigamos ahora al subapartado que se dedica a las disposiciones diversas presentes en la Carta Europea de Autonomía Local.

1.3 – Disposiciones diversas

Las siguientes disposiciones se refieren a una aplicación general de cómo sería la formulación, adopción y forma de realizar esa organización y aceptación de la Carta en cada territorio de Europa.

¹⁸⁶ **Artículo 11.º**

Protección legal de la autonomía local

Las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna.

Son los trámites de aceptación de este documento. Su observancia es necesaria en lo que se refiere al proceso de aceptación y aplicación.

Es oportuno decir que no existe ningún sistema de fiscalización de la aplicación de las normas que se acatan al aceptar la existencia de la propia Carta. En esta línea, Rebordão Montalvo plantea que:

“La Carta no consagró ningún sistema institucionalizado de control de su aplicación por parte de los Estados signatarios, aunque éstos estén vinculados a prestar todas las informaciones sobre la legislación regional relativa a las entidades locales. En el sentido de suplir esa laguna en la Carta, el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, órgano del Consejo de Europa representante de las entidades locales autónomas y regionales de los Estados miembros, instituyó un sistema de seguimiento del cumplimiento de las normas y principios del tratado por cada uno de los Estados, constituido por dos procesos: el control de oficio y el control a partir de una queja. Este sistema lo asegura una Comisión del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, de naturaleza política, asistida por un ‘Comité de Peritos Independientes’, de naturaleza técnica. Este Comité, del que formamos parte desde su creación en 1992, lo integran académicos e investigadores de las áreas del derecho público y de la administración local elegidos por el Consejo de Europa a razón de uno por cada Estado miembro que haya ratificado la Carta”¹⁸⁷.

La previsión del artículo 12^{o188} de la Carta menciona simplemente una lista de disposiciones, de las que cada país aceptante debe elegir al menos diez para que formen parte de su ordenamiento jurídico, como cuestión de aceptabilidad de ese documento.

¹⁸⁷ Cfr. MONTALVO, ANTÓNIO REBORDÃO: *O processo...* op. cit., 2003, pp. 60-61.

¹⁸⁸ **Artículo 12.º**

Compromisos.

1. Cada parte contratante se compromete a considerarse vinculada por veinte, al menos, de los apartados de la primera parte de la Carta de los que, al menos, diez deberán ser elegidos entre los apartados siguientes:

Artículo 2º.

Artículo 3º, apartados 1º y 2º.

Artículo 4º, apartados 1º, 2º y 4º.

Artículo 5º.

Artículo 7º apartado 1.

Artículo 8º, apartado 2.

Cuando se produzca la aceptación del documento, debe realizarse la debida notificación al secretario general de la Unión Europea para informarle de las disposiciones elegidas por la parte aceptante, asimismo, si posteriormente se aceptan nuevas disposiciones será necesario notificar el hecho de nuevo al secretario general.

El documento puede aplicarse a todo tipo de entidad local¹⁸⁹. Su área de actuación la determina el país que firma el documento, el cual informa sobre los tipos de entes locales a los que se les aplica el mensaje de la Carta. Además, nuevamente al país se le ofrece la posibilidad admitir otros tipos de entes locales en la lista de aplicabilidad de la Carta Europea de Autonomía Local, con lo que es necesario que se produzca la debida notificación al secretario general.

Este artículo 14^{o190} resalta que siempre debe producirse la debida notificación al secretario general de la Unión Europea cuando haya cualquier variación en el ambiente jurídico del país que afecte a la aplicabilidad de la Carta en dicho país.

El plazo para admitir la Carta en el ordenamiento del país signatario es una situación en la que debemos atenernos mejor para fines explicativos¹⁹¹.

Artículo 9º, apartados 1º, 2º y 3º.

Artículo 10º, apartado 1º.

Artículo 11º.

2. Cada Estado contratante en el momento de depositar los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación, notificará al Secretario general del Consejo de Europa los párrafos elegidos conforme a lo dispuesto en el párrafo uno del presente artículo.

3. Cada parte contratante podrá, en cualquier momento posterior, declarar por notificación dirigida al Secretario general que se considera vinculada por cualquier otro apartado que figure en esta Carta, que no hubiese todavía aceptado conforme a las disposiciones del apartado uno del presente artículo. Estos compromisos ulteriores serán considerados parte integrante de la ratificación, aceptación y aprobación de la parte que hace la notificación y surtirán los mismos efectos desde el día primero del mes siguiente al término del trimestre posterior a la fecha de recepción de la notificación por el Secretario general

¹⁸⁹ **Artículo 13.º**

Entidades a las cuales se aplica la Carta.

Los principios de autonomía local contenidos en la presente Carta se aplican a todas las categorías de Entidades locales existentes en el territorio de la parte contratante. Sin embargo cada parte contratante puede, en el momento de depositar los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación de la presente Carta, designar las categorías de Entidades locales y regionales a las que quiere limitar el campo de aplicación o que quiere excluir del campo de aplicación de la presente Carta. Puede igualmente incluir otras categorías de Entidades locales o regionales en el campo de aplicación de la Carta por vía de comunicación posterior escrita al Secretario general del Consejo de Europa.

¹⁹⁰ **Artículo 14.º**

Comunicación de información.

Cada parte contratante transmitirá al Secretario general del Consejo de Europa toda la información apropiada relativa a las disposiciones legislativas y otras medidas que hubiera tomado con el fin de adaptarse a los términos de esta Carta.

¹⁹¹ **PARTE III**

Artículo 15.º

Con relación al plazo inicialmente se menciona el transcurso de tres meses, tras los cuales, el documento entra en vigor el día primero del mes siguiente al transcurso de ese plazo. Por ejemplo, si un país adopta la Carta por aprobación el día 21 de septiembre de 2009, se contarán tres meses más, lo que nos dará la fecha del 21 de diciembre de 2009, tras los cuales se contará el día primero del mes siguiente, es decir, el 01 de enero de 2010, para que el documento entre en vigor en todo el territorio nacional del país signatario.

Tras el análisis anterior que versaba sobre la situación de tipos de entes locales, la previsión del artículo 16^{o192} versa sobre una situación diversa, que es la cuestión territorial. Por ejemplo, el documento admite que España aplique la Carta, por ejemplo, tan solo a la región de Galicia y que, posteriormente, aumente el área territorial o la disminuya, según su conveniencia.

Hay diferencia en el caso de retirada del documento, donde el plazo se amplía en tres meses con relación a los demás plazos, que hace que, manteniendo el ejemplo anterior, se llegue hasta el día 21 de marzo de 2010, con lo que entraría en vigor el 01 de abril de 2010.

La denuncia representa la posibilidad de que un país se excuse de seguir defendiendo su vigencia en el territorio nacional¹⁹³. Esa excusa se limita al propio país que realiza la denuncia, sin ampliarse a los demás.

Firma, ratificación, entrada en vigor.

1. La presente Carta está abierta a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa. Será ratificada, aceptada o aprobada. Los documentos de ratificación, aceptación o aprobación serán presentados ante el Secretario general del Consejo de Europa.
2. La presente Carta entrará en vigor el día 1 del mes siguiente al trimestre posterior a la fecha en que cuatro Estados miembros del Consejo de Europa hayan expresado su consentimiento de quedar vinculados por la Carta, conforme a lo dispuesto en el apartado anterior.
3. Respecto de cualquier otro Estado miembro que haya expresado ulteriormente su consentimiento de quedar vinculado por la Carta, ésta entrará en vigor el día 1 del mes siguiente al trimestre posterior a la fecha del depósito del instrumento de ratificación, de aceptación o de aprobación.

¹⁹² **Artículo 16.º**

Cláusula territorial.

1. Todo Estado podrá, en el momento de la firma o en el momento del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, designar el o los territorios a los que se aplicará la presente Carta.
2. En cualquier momento posterior, por declaración dirigida al Secretario general del Consejo de Europa, cada Estado podrá extender la aplicación de la presente Carta a cualquier otro territorio que se designe en dicha declaración. Con respecto a este territorio, la Carta entrará en vigor el día 1 del mes siguiente al trimestre posterior a la fecha de la recepción de la declaración por el Secretario general.
3. Toda declaración hecha en virtud de los dos párrafos anteriores podrá ser retirada en lo que concierne a todos los territorios designados en esta declaración por notificación al Secretario general. Tal retirada tendrá efecto el día 1 del mes siguiente al semestre posterior a la fecha de recepción de la notificación por el Secretario general.

¹⁹³ **Artículo 17.º**

La denuncia debe respetar las prescripciones de los artículos 1º y 12º, referidos al número mínimo de disposiciones para la aceptación. Si se produce la denuncia de una disposición y con ello deja de respetarse el límite mínimo establecido por esos artículos, se considerará como si se hubiera denunciado la Carta en su totalidad, con lo que el país denunciante queda liberado de su cumplimiento.

El artículo 18¹⁹⁴ es bastante claro en su redacción. Se refiere a las situaciones en las que debe notificarse al secretario general de la Unión Europea.

1.4 – Fortalecimiento de las instituciones como requisito de gestión participativa

El principal objetivo de la Carta Europea de Autonomía Local es el fortalecimiento de las instituciones locales en detrimento de las regionales como medio de caracterizarse el mayor apoyo al ejercicio de la ciudadanía por parte de todas las personas.

Como ya se ha mencionado en diversas ocasiones a lo largo de este trabajo, es mucho más fácil respetar el ejercicio pleno de la democracia cuando se les facilita a los propios ciudadanos el acceso a las líneas democráticas. De esta manera, se fortalece la organización administrativa municipal, a través de una de sus vías tradicionales. En el

Denuncia.

1. Ninguna parte contratante puede denunciar la presente Carta antes de que finalice un período de cinco años desde la fecha en la cual la Carta entró en vigor en lo que la concierne. Será notificado con una anticipación de seis meses al Secretario general del Consejo de Europa. Esta denuncia no afecta a la validez de la Carta con respecto a las otras partes contratantes, siempre que el número de aquéllas no sea nunca inferior a cuatro.

2. Cada parte contratante puede, según las disposiciones enunciadas en el apartado anterior, denunciar cualquier apartado de la primera parte de la Carta que haya aceptado, siempre que el número y la categoría de los apartados a los cuales esta parte contratante está obligada permanezcan conformes a las disposiciones del artículo 12º apartado 1º. Cada parte contratante que, como consecuencia de la denuncia de un apartado, no se ajuste a las disposiciones del artículo 12, apartado 1, será considerada como si hubiese denunciado igualmente la Carta en sí misma.

¹⁹⁴ **Artículo 18.º**

Notificaciones.

El Secretario general del Consejo de Europa notificará a los Estados miembros del Consejo:

- a) Cualquier firma.
- b) El depósito de cualquier instrumento de ratificación, aceptación y aprobación.
- c) Cualquier fecha de entrada en vigor de la presente Carta, de conformidad con su artículo 15º.
- d) Cualquier notificación recibida en aplicación de las disposiciones del artículo 12º, apartados 2º y 3º.
- e) Cualquier notificación recibida en aplicación de las disposiciones del artículo 13º.
- f) Cualquier otro acto, notificación o comunicación relativos a la presente Carta.

municipio, los ciudadanos tienen acceso pleno y pueden/deben mantener cierta observación con relación a la marcha de las discusiones municipales.

Sobre este punto, es importante subrayar que es la raíz del estudio general de este trabajo. Dar la oportunidad a los ciudadanos de participar en las decisiones mediante un proceso justo y democrático de análisis general. Este análisis participativo de toda la situación es una vía elegida de manera suficientemente correcta, pues representa la fuerza de la redemocratización de un país. Permitir el acceso a las discusiones; es el espejo de todo ese movimiento popular.

Por ejemplo, cuando se debatía sobre la organización administrativa de Portugal, el autor MONTALVO comentaba lo que debería ser la nueva formulación de la elección de los representantes del pueblo en las asambleas y de las cámaras para favorecer la democracia en Portugal. Repasamos la brillante lección del autor de acuerdo con sus ideales de democracia más plena en Portugal.

“(...) las contradicciones del sistema y la necesidad de rejuvenecerlo acabaron imponiendo su reforma. En nuestra opinión, un nuevo sistema de gobierno municipal deberá caracterizarse por los siguientes elementos fundamentales: composición de la asamblea municipal tan solo por miembros directamente elegidos; refuerzo de su intervención en la orientación general de la vida municipal; efectiva responsabilidad del ejecutivo ante la asamblea; elección directa del presidente de la cámara, como cabeza de la lista más votada para la asamblea; designación por éste de la mitad de los concejales, elegidos entre los miembros de la asamblea o fuera de ella; ratificación de esa elección entre la asamblea municipal (en el ejercicio de un verdadero poder-deber) y elección por este órgano de la otra mitad de los concejales; ejercicio de funciones a tiempo completo por parte de los concejales designados por el presidente de la cámara, dejando éste de decidir quien ejerce funciones en ese régimen”¹⁹⁵.

ZULIMA SÁNCHEZ SÁNCHEZ resalta que el fortalecimiento de un sistema que favorezca la participación popular, en un sistema como el del Régimen de Bases español, es condición de existencia para una legislación municipal. Así, resalta la autora que:

¹⁹⁵ Cfr. MONTALVO, ANTÓNIO REBORDÃO: *O processo...* op. cit., 2003, p. 151.

“La modificación de la Ley de Bases se sustenta sobre los pilares, uno de los cuales tiene como fin la consolidación de un ‘debate político abierto e creativo sobre las principales políticas de la ciudad’ en el que la participación ciudadana juega un papel primordial. Como consecuencia de la importancia que se le da las figuras de democracia directa la reforma introdujo unos estándares mínimos necesarios para la protección de la participación como la exigencia de que todos los municipios cuenten con su propio reglamento orgánico de participación ciudadana, que se utilicen las nuevas tecnologías de la información para facilitar la aplicación práctica de estas figuras y la potenciación de las iniciativas ciudadanas”¹⁹⁶.

La participación de la población en la decisiones que deben adoptarse es un requisito de la redemocratización de un país y debe ser respetado sobre cualquier otra circunstancia. La capacidad de un país de renacer tras una etapa totalitaria es lo que respalda esas situaciones.

La participación debe producirse no solo con relación al derecho de elegir a los representantes, que tendrán poderes para participar en la administración del municipio, pues en este punto reúne un conjunto de situaciones muy complejas que varía de país a otro.

El derecho de votar y de ser votado, así como el derecho de petición a favor de su propio territorio y para su defensa pueden ser dos ejemplos de esa participación más activa del ciudadano en las decisiones municipales.

Es interesante hacer referencia a los cantones suizos que, dentro de su organización, hacen que todos los ciudadanos participen en las elecciones y en las decisiones que deben adoptarse, de forma que expresan su opinión a través del voto o de viva voz cuando se les da el derecho de pronunciarse.

Esta base expuesta por la democracia participativa es el ánimo al desempeño de sus más completas actitudes como una organización realmente democrática que proporciona una actitud diferenciada por parte de los ciudadanos.

Podemos ver ahora una definición de democracia participativa:

¹⁹⁶ Cfr. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ZULIMA: *Estudio Práctico... op. cit.*, pp. 124-125.

“La democracia participativa consiste en restringir el poder de la asamblea representativa, el cual se reserva al pronunciamiento directo de la asamblea general de los ciudadanos sobre los asuntos de mayor importancia, particularmente los de orden constitucional. Esa forma de participación se adopta en la actualidad en Suiza y en algunos estados de la federación norteamericana. La delegación de poderes se hace con las debidas restricciones, de tal modo que los problemas considerados de vital importancia los decide la propia población mediante procesos típicos de democracia directa, como el *referéndum*, la *iniciativa popular*, el *veto popular*, etc. En todos los casos de conflicto entre los poderes del Estado, reforma constitucional, ratificación de tratados o convenios internacionales, préstamos externos, modificaciones territoriales, declaración de guerra o tratado de paz o, incluso, leyes de magno interés nacional, la población es quien decide en última instancia”¹⁹⁷.

Es importante destacar en esta situación que la democracia participativa tiene el poder de no tener la necesidad de expresarse en términos más amplios, pero puede verse su existencia en situaciones como el derecho de toma de decisiones públicas a través del voto general, como en el referendo.

En esta caracterización de la democracia participativa, nos adentramos en el tema principal de este trabajo que es el presupuesto participativo, que se refiere al poder que la población puede recibir para analizar también como deberá gastarse el dinero público, donde deberá aplicarse, etc.

Sobre el Presupuesto Participativo, veamos, por ejemplo, la conceptualización planteada por el Instituto de Estudios y Formación:

“En términos prácticos el Presupuesto Participativo es un mecanismo de participación social que permite que la población de un pueblo o una ciudad conozcan qué es ‘su’ presupuesto municipal y decidan sobre él, participen sobre cómo se recauda, sepan y puedan elegir cómo se gasta, intervengan en

¹⁹⁷ Cfr. BRITO, FLÁVIA N. N.; FREIXO, AURORA L.; SILCA, RUBENS R. G.; O conceito de Democracia Participativa aplicado á prestação de serviços públicos na sociedade de informação. Disponible en: <http://www.cinform.ufba.br/7cinform/soac/papers/37af2d604b9d306ee1f52ba626e6.pdf>

las prioridades (el orden de importancia de las obras) y, al final, controlen su ejecución”¹⁹⁸.

A partir de este momento, comenzaremos con la segunda parte de la investigación, referente al análisis del Presupuesto Participativo.

¹⁹⁸ Consultado el 03 de marzo de 2010 en la dirección http://www.op-portugal.org/downloads/que_es_el_pp.pdf.

Segunda parte: Aspectos jurídicos del Presupuesto Participativo

CAPÍTULO I - El presupuesto de la Unión, de los Estados y de los municipios: proceso tradicional de elaboración, ejecución y fiscalización.

Antes de adentrarnos en el tema del Presupuesto Participativo, que es el objetivo central del trabajo, haremos referencia a la figura del presupuesto público. Por lo tanto, en la primera parte de este capítulo, abordaremos la cuestión conceptual y de los principios del presupuesto, para después situar su importancia para la Administración Pública.

También haremos en pequeño recorrido para entender la evolución del presupuesto público en Brasil, teniendo como base las sucesivas constituciones y sus reflejos directos en la cuestión presupuestaria, observando sus avances y retrocesos, conforme a la época implicada en su desarrollo histórico.

El ciclo presupuestario será objeto de observación en este capítulo, puesto que la regulación jurídica que determina las reglas de elaboración del presupuesto tiene un efecto decisivo en el resultado del mismo. Y además, en el caso brasileño, la Constitución de 1988 ha cambiado profundamente la concepción presupuestaria, que anteriormente tenía una visión aislada en relación con los proyectos que iban siendo desarrollados por la propia Administración Pública. Hoy en día los preceptos constitucionales obligan a que los administradores públicos tengan una visión y una secuencia de trabajo sistemáticamente unificada, proporcionada por la integración entre el planeamiento general y el presupuesto.

1. Concepto y principios

1.1 – Concepto

En primer lugar subrayamos la definición del Diccionario del Presupuesto y Planeamiento, que afirma:

“El presupuesto público es el documento que tiene la función de prever cuantías de moneda que, en el período determinado (generalmente un año), deben entrar y salir de las arcas públicas, y que es usualmente formalizado por medio de ley, propuesta por el Poder Ejecutivo y apreciado por el Legislativo, conforme define la Constitución”¹⁹⁹.

El escritor brasileño JAMES GIOCOMONI reconoce que el concepto del presupuesto ha evolucionado a lo largo del tiempo y que las transformaciones alcanzadas son consecuencia del avance de sus funciones. Para aclarar aún más esta idea de evolución el escritor plantea una “clasificación” que divide el presupuesto en dos fases distintas. El primer modelo planteado es el del “Presupuesto tradicional”, cuya función principal estaba centrada en el control político, representando también un instrumento de control de las finanzas públicas. En relación al “Presupuesto moderno”, que corresponde al segundo modelo, el mencionado autor aboga que en consecuencia del cambio histórico ocurrido el presupuesto público fue elevado a la función de instrumento de administración, dejando de ser una sencilla previsión de ingresos y gastos. Y es justamente este modelo de presupuesto el que predomina actualmente, según entiende el autor, pues considera que las administraciones públicas en los regímenes democráticos ya hacen uso de él a modo de herramienta de gestión²⁰⁰.

Para JOSÉ MARIA LOZANO IRUESTE, el presupuesto es:

“La recopilación sistemática a intervalos regulares de los cálculos de los gastos planeados para determinado periodo futuro – los cuales, en principio, tienen carácter obligatorio para el poder ejecutivo – y de estimaciones de los recursos previstos para cubrir dichos gastos”²⁰¹.

El catedrático considera que las características del presupuesto derivan justamente de la definición y abarcan las siguientes claves:

¹⁹⁹ Vid. SANCHES, OSWALDO M: *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*, OMS, Brasília, 2004, p. 234.

²⁰⁰ Vid. GIOCOMONI, JAMES: *Orçamento Público*, Atlas. São Paulo, 2007, p. 64.

²⁰¹ Cfr. LOZANO IRUESTE, JOSÉ MARIA: *Introducción a la Teoría del Presupuesto*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983, p. 15.

Periodo futuro – en la medida en que el presupuesto siempre hace referencia a la estimación de los ingresos y gastos futuros.

Idea de equilibrio – el intento de igualar, en la medida de lo posible, las necesidades y su satisfacción.

Periodicidad de su elaboración – que se traduce en la periodicidad y en la imposibilidad de la interrupción del presupuesto.

Carácter cifrado – hace referencia a la forma subdividida, detallada y sistemática del presupuesto.

Compromiso legal – la administración pública se obliga a cumplir las normas presupuestarias.

Para el doctor FREDDY A. PRIEGO ÁLVAREZ el presupuesto es:

“Aquella ley ordinaria, o ley simplemente, en la que se prevé y faculta al Ejecutivo para la recaudación de los ingresos, especificándose el origen de éstos; así como para realizar los gastos hasta la cuantía y el destino en él estipulados, al final de cuya vigencia se estudiará su estricto cumplimiento”²⁰².

Los conceptos revelan diversas perspectivas de los presupuestos conforme a los matices enfocados. Si para una parte de la doctrina lo más importante son las características técnicas, para otra la cuestión central es el aspecto normativo. La vieja cuestión sobre la naturaleza jurídica, aunque aún conserve su importancia, abre camino para la discusión actual del presupuesto en el seno de la Administración Pública, porque ahora no se centra sólo en probar que el presupuesto es una norma jurídica o administrativa que establece los ingresos y gastos del poder público, ya que su función sobrepasa definitivamente esta barrera y llega al nuevo puesto que le atribuye otras funciones modernas.

Sin duda, el concepto del presupuesto ha avanzado. Se confirma que se ha eliminado el paradigma que designaba al presupuesto como un mero documento o ley y establecía que estaba destinado solamente al registro de los ingresos y gastos del Poder Público, para pasar a una visión más compatible con el progreso desarrollado por la Administración

²⁰² Cfr. PRIEGO ÁLVAREZ, FREDDY A: *Introducción al Derecho Presupuestario – Naturaleza y efectos jurídicos*, Porrúa, México, 2004, p. 92.

Pública. El concepto presupuestario actualmente no puede dejar de contemplar la importancia que suscita como herramienta de gestión pública. Por tanto, desde el punto de vista administrativo no queda duda de que, con la evolución histórica, es posible tener en el presupuesto un moderno instrumento de gestión.

Es posible que el gestor público en la actualidad disponga del presupuesto como una especie de brújula para definir sus acciones y el planeamiento de las políticas públicas. Y, desde la perspectiva desarrollada por el presente trabajo (es decir, la experiencia del presupuesto participativo que permite a los gestores municipales utilizar el presupuesto como un mecanismo de participación ciudadana²⁰³ en las administraciones locales) el cambio de concepto pretende llegar hasta una configuración que abarque aun más este matiz.

Hablando de una “concepción moderna del presupuesto” ALLAYMER RONALDO BONESSO expone lo siguiente:

“Ante los enormes cambios sociales y económicos una concepción moderna debe ser adoptada para el presupuesto público. De ser una pieza informativa financiera, en la actualidad ha pasado a ser un instrumento de acción política predominantemente social”²⁰⁴.

Es posible concluir, en relación con este concepto, que las sucesivas aportaciones doctrinales han ampliado su contenido añadiendo a esta categoría otros valores o aspectos. El presupuesto no ha dejado de ser aquel documento o ley que prevé ingresos y fija gastos, como los doctrinadores clásicos consideran, si bien amplió su concepto en cuanto a que ha pasado a ser también una herramienta de gestión; además, puede alcanzar otro nivel y llegar a ser considerado más aún como un instrumento capaz de materializar la participación popular en las administraciones públicas.

²⁰³ Vid. PINEDA NEBOT, CARMEN: Gobiernos locales: Participación ciudadana en el proceso presupuestario, *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, nº 21 Madrid, 2002, p. 10.

²⁰⁴ Cfr. BONESSO, ALLAYMER RONALDO: *Orçamento Participativo, Cidadania e Direitos Humanos: Uma Visão Jurídico-Política*, Dissertação de Mestrado, Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro, Paraná, 2006, p. 99.

1.1.1- Naturaleza jurídica

¿El presupuesto es una ley o es sólo un acto administrativo revestido de la forma legislativa? Esta polémica doctrinaria tiene su origen en Alemania a lo largo del siglo XIX, cuando el Parlamento rechazó aprobar presupuestos presentados por el Emperador Guillermo I y su primer ministro, Otto Bismarck.

El eje de la polémica gira en torno a la concepción dualista de si la ley presupuestaria es una ley material o formal. Antes de adentrarnos en el fondo de la cuestión, el autor RODRÍGUEZ BEREIJO en un estudio preliminar de la obra de Paul Laband²⁰⁵, plantea una división elemental para un mejor entendimiento de la polémica, es decir, la división dogmática que existe entre ley formal y ley material. Las leyes en sentido material son aquellas que contienen una norma jurídica, y las leyes en sentido formal únicamente expresan la constatación o el requisito de un acuerdo de voluntades.

El pensamiento doctrinario liderado por PAUL LABAND está fundamentalmente centrado en el hecho que el presupuesto no constituye una norma jurídica, sino una norma de administración con forma de ley en cuanto a que se encuentra sometida a la aprobación del Poder Legislativo; es decir, la ley presupuestaria está circunscrita a autorizar la recaudación de impuestos y tasas creados por otras leyes y la realización de los gastos públicos, igualmente establecidos por otras leyes.

Para JUAN JOSÉ BAYONA DE PEROGORDO Y MARIA TEREZA SOLER ROCH el hecho de que el interés doctrinario por esta histórica polémica prosiga en los días actuales posee el siguiente fundamento:

“Aunque aquella polémica doctrinal parece actualmente superada, su interés dogmático, proyectado más allá del trasfondo político que la originó, parece indudable, pues su solución depende de los efectos jurídicos que se atribuyan de presupuestos”²⁰⁶.

²⁰⁵ Vid. LABAND, PAUL: *El Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, p. LII.

²⁰⁶ Cfr. BAYONA DE PEROGORDO, J. J. y SOLER ROCH, MARIA TEREZA: *Temas de Derecho Presupuestario*, Librería Comparas, Alicante, 1990, p. 61.

En la doctrina brasileña existe un entendimiento favorable al presupuesto como ley formal. En este sentido, por ejemplo, el jurista ALIOMAR BALLEIRO²⁰⁷ considera que en los Estados democráticos el presupuesto es el acto por el cual el Poder Ejecutivo prevé y el Poder Legislativo autoriza, por un cierto período, la ejecución de los gastos destinados al funcionamiento de los servicios públicos y otros fines adoptados por la política económica o general del país, así como la recaudación de impuestos y tasas ya creados por ley.

Otros pensadores brasileños están de acuerdo con el mismo pensamiento, como es el caso de ALLAYMER RONALDO BONESSO cuando opina sobre la polémica:

“En nuestro sistema la discusión pierde su importancia, en vista de lo que dicta la Constitución Federal cuando otorga al presupuesto el estatus de ley”²⁰⁸.

1.2 – Principios

No existe unanimidad en cuanto a la clasificación de los principios presupuestarios²⁰⁹. LOZANO IRUESTE²¹⁰, por ejemplo, agrupa los principios en una sistematización tripartita:

Principios políticos – competencia; universalidad; unidad; claridad; especialidad; temporalidad; publicidad; exactitud y anticipación.

Principios contables – presupuesto bruto; unidad de caja; especificación y ejercicio cerrado.

Principios económicos – nivelación del presupuesto; no emisión de deuda (salvo para financiar inversiones auto liquidables); gestión mínima y neutralidad.

²⁰⁷ Vid. BALLEIRO, ALIOMAR: *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, Forense, Rio de Janeiro, 1998, p. 411.

²⁰⁸ Cfr. BONESSO, ALLAYMER RONALDO: *Orçamento...*, op. cit., p. 96.

²⁰⁹ Vid. BRAGA JÚNIOR, SÉRGIO ALEXANDRE DE MORAES: *Orçamento Impositivo*, *Juris Rationis - Revista da Pós-Graduação em Direito da Universidade Potiguar*, Edunp, Natal, 2005, p. 237.

²¹⁰ Vid. LOZANO IRUESTE, JOSÉ MARIA: *Introducción...*, op. cit., p. 19 y ss.

Por otra parte, la clasificación propuesta por JAMES GIOCOMONI²¹¹ no está agrupada en categorías, como lo hace LOZANO IRUESTE, pero existe una cierta analogía en las clasificaciones de los dos doctrinadores. Como también vamos encontrar algunas similitudes en una otra clasificación esbozada por JUAN JOSÉ BAYONA DE PEROGORDO y MARIA TEREZA SOLER ROCH²¹². El jurista ALIOMAR BALEEIRO hace una enumeración más pequeña de los principios: anualidad; unidad; universalidad; discriminación del gasto; no-especialización de la recaudación; prohibición de los estorbos; sinceridad y equilibrio²¹³.

De los principios presupuestarios por todos ellos esbozados elegimos los de mayor representatividad, que pasamos a comentar brevemente:

1.2.1 - Principio de la unidad

Preconiza que el presupuesto sea “uno”, reuniendo todas las recaudaciones y gastos de la unidad de gobierno. JAMES GIOCOMONI²¹⁴ considera que el principio de la unidad representa ejemplarmente la crisis vivida por los principios presupuestarios, teniendo en cuenta la evolución de los presupuestos y que, en consecuencia, la doctrina trató de cambiar la denominación de este principio presupuestario titulándolo “*Principio de la Totalidad*”, de forma que abarcase las nuevas situaciones, es decir, la coexistencia de múltiples presupuestos que deben estar consolidados.

ALLAYMER RONALDO BONESSO considera que en el caso brasileño, con el advenimiento de la Constitución de 1988, hubo una nueva concepción para el Principio de la Unidad, en la medida en que los presupuestos (presupuesto fiscal; presupuesto de inversiones; presupuesto de seguridad social), pasan a tener entre ellos una armonía en cuanto a su elaboración y ejecución: El autor añade:

²¹¹ Unidad; universalidad; presupuesto bruto; anualidad o periodicidad; no afectación de las recetas; discriminación o especialización; exclusividad; equilibrio; claridad; publicidad; programación; son los principios planteados por JAMES GIOCOMONI. *Vid.* GIOCOMONI, JAMES: *Orçamento...*, op. cit., p 70 y ss.

²¹² *Vid.* BAYONA DE PEROGORDO, J. J. Y SOLER ROCH, MARIA TEREZA: *Temas de Derecho...*, op. cit., pp 111 y ss.

²¹³ *Vid.* BALEEIRO, ALIOMAR: *Uma Introdução...*, op. cit., p 436.

²¹⁴ *Vid.* GIOCOMONI, JAMES: *Orçamento...*, op. cit., p 71.

“De esta forma, el principio de la unidad se preocupa más por la orientación política que, propiamente, por la unidad documental, pues hay una articulación con el principio de la programación”²¹⁵.

1.2.2 - Principio de la universalidad

También llamado de “integridad”, la base principal de este principio es que el Parlamento, órgano responsable por la aprobación, vigilancia y control del presupuesto, tenga la dimensión real de todos los gastos e ingresos. La lectura de este principio y del anterior – el de unidad – lleva inevitablemente a la conclusión de la existencia de una conexión entre los dos que, en palabras de Bayona de Perogordo y Soler Roch se formula de la siguiente manera: “que exista un único Presupuesto donde figuren todos los ingresos y gastos públicos”²¹⁶.

1.2.3 - Principio del presupuesto bruto

Deben constar en el presupuesto los valores brutos, es decir, sin deducciones, de todas las parcelas de gastos e ingresos. Para LOZANO IRUESTE, el principio emplea “una contabilidad sui géneris, no especulativa, la llamada contabilidad administrativa, distinta de la de las empresas privadas, en la que se contabilizan intereses y amortizaciones con objeto de conocer los beneficios netos”²¹⁷. Igualmente, en el caso del principio de la universalidad, el objetivo principal es que el presupuesto se muestre al Parlamento con la mayor claridad posible.

1.2.4 - Principio de la anualidad o periodicidad

El período de vigencia del presupuesto, o intervalo temporal determinado por la ley presupuestaria, es el gran objetivo establecido por este principio. LOZANO IRUESTE afirma que la norma solamente dicta que el presupuesto tendrá carácter periódico, es decir, será

²¹⁵ Cfr. BONESSO, ALLAYMER RONALDO: *Orçamento...*, op. cit., p. 105.

²¹⁶ Cfr. BAYONA DE PEROGORDO, J. J. Y SOLER ROCH, MARIA TEREZA: *Temas de Derecho...*, op. cit., p 117.

²¹⁷ Cfr. LOZANO IRUESTE, JOSÉ MARIA: *Introducción...*, op cit., p 28.

votado para regir durante un lapso de tiempo. El mismo autor añade que el principio permite un control más estricto de su ejecución por los órganos legislativos.

La periodicidad es la característica principal del presupuesto, es decir, tiene que corresponder a un periodo determinado, que en el caso brasileño es anual, conforme a la Constitución.

1.2.5 - Principio de no afectación de los fondos

El fundamento del principio es planteado por ALLAYMER RONALDO BONESSO²¹⁸, quien, citando el Art. 167º de la Constitución brasileña, recuerda que ninguna parcela de los ingresos podrá ser reservada o comprometida para atender determinados gastos. Pero la aplicabilidad real del principio es lo más discutido por los doctrinadores. En la expresión de JAMES GIOCOMONI²¹⁹, la observancia de este principio siempre ha sido problemática, porque algunos tipos de ingresos públicos están vinculados naturalmente a la ejecución de determinadas gastos. Él ejemplifica su aseveración citando las tasas, que están vinculadas a servicios definidos, y los préstamos, que siempre están caracterizados por finalidades específicas, como programas de inversiones, situaciones de emergencia, etc.

1.2.6 - Principio del equilibrio

MARTINEZ LAGO plantea lo siguiente:

“De las diversas acepciones que posee el principio del equilibrio presupuestario, la más importante resulta la de carácter económico-contable (según la cual se trata de respetar el equilibrio financiero del Presupuesto de modo que los ingresos previstos sean suficientes para cubrir los gastos aprobados)”²²⁰.

El principio del equilibrio es lo que más llama la atención fuera del ámbito del presupuesto por el interés que despierta su unión con el desarrollo económico. PÉREZ-CAMACHO habla

²¹⁸ Vid. BONESSO, ALLAYMER RONALDO: *Orçamento...*, op. cit., p. 107.

²¹⁹ Vid. GIOCOMONI, JAMES: *Orçamento...*, op. cit., p. 80.

²²⁰ Cfr. MARTÍNEZ LAGO, MIGUEL ÁNGEL: *Manual de Derecho Presupuestario*, Colex, Madrid, 1992.

del equilibrio presupuestario vinculando la acción del Estado con la marcha de la economía, con la cual tiene lugar de forma paralela: “En épocas de baja actividad económica los menores ingresos tributarios fuerzan a una reducción del gasto público. En épocas de auge el presupuesto verá aumentar, por el contrario, su volumen de gastos e ingresos”²²¹.

1.2.7 - Principio de la publicidad

LOZANO IRUESTE habla de la necesidad creciente de que el presupuesto público sea conocido cada día por más gente²²². Y el principio de la publicidad hace referencia a la exigencia ciudadana de intentar disminuir el distanciamiento que siempre ha caracterizado al presupuesto. Para alcanzar su objetivo, el presupuesto participativo (que es el tema central de este trabajo) ciertamente no puede hacer caso omiso de la herramienta de la publicidad. No sólo la publicidad en boletines oficiales como preceptúa la ley, cuyo objetivo es solamente satisfacer la norma, sino también una publicidad que traduzca de la mejor manera posible el presupuesto a un lenguaje accesible y que motive la participación ciudadana en el proceso.

1.2.8 - Principio de la claridad o transparencia

Por su lenguaje excesivamente técnico, el presupuesto público siempre representa un estorbo para el entendimiento común. Existe una defensa recurrente de la doctrina para que el presupuesto sea presentado en un lenguaje claro y comprensible. James Giocomoni defiende una amplia divulgación de resúmenes comentados del presupuesto, con el objetivo acercar al ciudadano a los propósitos de la Administración Pública. El principio de la claridad se aproxima bastante al principio de la publicidad.

²²¹ Cfr. PÉREZ-CAMACHO, MIGUEL CABRERA: “Los principios presupuestarios”, en: *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, Número 240, Madrid, 1996, p. 308.

²²² Vid. LOZANO IRUESTE: *Introducción...*, op. cit., p. 36.

1.2.9 - Principio de la programación

Considerado un “principio moderno”²²³ por estar su aparición estrechamente ligada a una nueva perspectiva del presupuesto (es decir, con el cambio que ocurrió en la visión que hoy se tiene del presupuesto) en la medida en que él ha dejado de ser solamente un instrumento de autorización y control parlamentario para alcanzar la condición de herramienta de gestión pública. En particular, en relación con el presupuesto participativo, este principio también ejercerá una gran influencia y servirá como uno de los soportes para que la nueva práctica presupuestaria tenga éxito.

2. Evolución histórica del presupuesto en Brasil

2.1. El presupuesto en la Constitución de 1824

La aparición de la figura del presupuesto público en Brasil está precisamente en la primera Constitución brasileña, que fue la Constitución Imperial²²⁴ de 1824. La Carta Magna, en su artículo 172º, dictaba:

“El ministro de Estado de la Hacienda, habiendo recibido de los otros ministros los presupuestos relativos a los gastos de sus partidas, presentará a la Cámara de los Diputados anualmente, tras reunirse esta, un balance general de la recaudación y gastos del Tesoro Nacional del año anterior, e igualmente el presupuesto general de todos los gastos públicos del año futuro y de la importancia de todas las contribuciones y recaudaciones nacionales”²²⁵.

Considerado muy avanzado para la época, el artículo se implantó con retraso. Según el escritor JAMES GIOCOMONI²²⁶, los deficientes mecanismos recaudadores en las provincias, las dificultades de comunicación y ciertos conflictos con normas legales, oriundas del periodo colonial, fueron los principales obstáculos para el mencionado retraso de la implantación. Mientras tanto, efectivamente el primer presupuesto brasileño fue “*aquel*

²²³ Vid. GIOCOMONI, JAMES: *Orçamento...*, op. cit., p. 87.

²²⁴ D. Pedro I es el responsable por la convocación de la Asamblea Constituyente.

²²⁵ Texto íntegro de la Constitución de 1824 disponible en la página web del Gobierno brasileño: www.planalto.gov.br.

²²⁶ Vid. GIOCOMONI, JAMES: *Orçamento...*, op. cit., p. 52.

*aprobado por Decreto Legislativo de 15-12-1830 que fijaba los gastos y preveía la recaudación de las antiguas provincias para el ejercicio de 1-7-1831 hasta 30-6-1832*²²⁷.

La Constitución de 1824 también establecía que era competencia del Poder Ejecutivo la elaboración del presupuesto, y el Poder Legislativo (la Asamblea General era formada por la Cámara de los Diputados y Senado) tenía competencia para aprobar la Ley presupuestaria.

En relación a los tributos y los gastos de las provincias y municipios, un Acto Adicional (Ley 16 de 12-8-1834) que enmendó la Constitución, particularmente en su Art.10º, atribuyó competencias a las Asambleas Legislativas Provinciales para establecer los mencionados tributos y la fijación de los gastos municipales y provinciales. El célebre estudioso del derecho municipal brasileño HELY LOPES MEIRELLES sintetiza el panorama establecido: “El centralismo provincial no confiaba en las administraciones locales, y pocos fueron los actos de autonomía practicados por los municipios”²²⁸.

1.3 – El presupuesto en la Constitución de 1891

Con la proclamación de la República, el país obtuvo en 1891 una nueva Constitución. La mencionada Carta Magna provocó una considerable alteración en relación con el presupuesto público, en la medida en que el responsable de su elaboración fue el Congreso Nacional (Cámara de los diputados y Senado); también fue creado el Tribunal de Cuentas de la Unión²²⁹ como órgano auxiliar del Poder Legislativo en el control de gastos. En relación a la elaboración del presupuesto, se decidió posteriormente que, de las dos Casas legislativas, la Cámara de los Diputados se encargaría de tal tarea²³⁰.

En las dos primeras décadas del siglo XX no hubo en Brasil grandes novedades en relación con las cuentas públicas. Solamente en 1922, por un acto del Congreso Nacional, fue aprobado el Código de Contabilidad de la Unión²³¹ que supuso un avance en términos de

²²⁷ Cfr. MOOJEN, GUILHERME, *apud* GIOCOMONI, JAMES: *Orçamento...*, op. cit., p. 52.

²²⁸ Cfr. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., p. 37.

²²⁹ Art. 89 de la Constitución. Texto íntegro de la Constitución de 1891 disponible en la página web del Gobierno brasileño: www.planalto.gov.br.

²³⁰ Vid. VIANA, A. *apud* GIOCOMONI, JAMES: *Orçamento...*, op. cit., p 53.

²³¹ Vid. GIOCOMONI, JAMES: *Orçamento...*, op. cit., p 54.

organización y sistematización de los procedimientos presupuestarios, financieros y contables en la gestión federal.

La Constitución republicana también ha transformado las antiguas Provincias en Estados, atribuyendo a estos la autonomía para tener sus propias constituciones. En cuanto a la autonomía municipal, preceptuada en el Art. 68º de la Carta Magna, no se concretó.

HELY LOPES MEIRELLES habla de forma muy incisiva sobre el periodo en que estuvo en vigor la mencionada Carta:

“Durante los 40 años en que estuvo en vigor la Constitución de 1891 no hubo autonomía municipal en Brasil. El hábito del centralismo, de la opresión del coronelismo ²³² y de la incultura del pueblo, transformaron los municipios en feudos de los políticos autoritarios, que hacían y deshacían en “sus” distritos de influencia como si el Municipio fuera propiedad particular y el electorado un rebaño dócil en su poder”²³³.

Esta misma línea de pensamiento es defendida por otro administrativista brasileño, NELSON NERY COSTA, para quien el centralismo político de esta primera fase de la República tuvo el *coronelismo* como contrapartida, y la consecuencia era la nefasta transformación de los municipios en feudos privados²³⁴.

1.4 – El presupuesto en la Constitución de 1934

En 1930 hubo una mudanza histórica significativa para el país con la revolución que llevó al poder al presidente Getúlio Vargas. La llamada “Era Vargas” (el periodo entre 1930 y 1945) debe ser observada y analizada de acuerdo con sus divisiones temporales sin perder de vista las características político-administrativas que iban variando a lo largo de las mismas. El denominado en un primer momento gobierno provisorio (1930-1934) representó una ruptura con el pasado en varios aspectos, incluso en la modernización del

²³² El término es una referencia a los jefes políticos provinciales, que eran tratados de “*coronel*” aun sin ser militares.

²³³ Cfr. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., p. 37.

²³⁴ Vid. COSTA, NELSON NERY: *Direito...*, op. cit., p. 53.

Estado²³⁵, realidad que tendría repercusión en la Constitución firmada el 16 de julio de 1934.

En la mencionada Carta, el presupuesto obtuvo un tratamiento especial, con una sección propia que otorgaba la competencia para su elaboración al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo la aprobación del mismo; también otorgaba a este último la prerrogativa de la revisión de cuentas del Presidente de la República, contando con el auxilio del Tribunal de Cuentas.

En relación con el municipio, la mencionada Carta Magna es considerada por la doctrina como un acontecimiento importante en el “renacimiento del municipalismo”²³⁶, en la medida en que restablece la autonomía municipal como un principio constitucional, especialmente en lo concerniente a la elección de los alcaldes y consejeros, al establecimiento de sus impuestos y a la organización de sus servicios públicos. Por otra parte, la Carta de 1934 tuvo una vida muy breve, y los resultados de la autonomía municipal no llegaron a apreciarse por completo.

2.4 - El presupuesto en la Constitución de 1937

Con la aparición del “Estado Nuevo”²³⁷ empieza una nueva etapa en la “Era Vargas”. En la Constitución decretada el 10 de noviembre de 1937, la elaboración del presupuesto aparece destacada en un capítulo especial y es detallada en seis artículos. La norma preceptuaba que el presupuesto sería elaborado por un departamento administrativo de la Presidencia de la República y votado por la Cámara de los Diputados y por el Consejo Federal (una especie de Senado que contaría también con 10 miembros nombrados por el presidente de la República)²³⁸.

Como ninguna de las dos Cámaras legislativas fueron implantadas, el presupuesto de la Unión en todo este periodo fue elaborado y decretado por el jefe del ejecutivo. El poder centralizador del presidente-dictador perjudicaba también a la autonomía de los Estados y Municipios, en la medida en que él gozaba de la prerrogativa de nombrar a los

²³⁵ Vid. GIACOMONI, JAMES: *Orçamento...*, op. cit., p.54.

²³⁶ Vid. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., p. 40 y COSTA, NELSON NERY: *Direito...*, op. cit., p. 54.

²³⁷ Denominación dada por el propio Getúlio Vargas al periodo dictatorial (la misma denominación que la dictadura de Antonio Salazar en Portugal).

²³⁸ Vid. GIACOMONI, JAMES: *Orçamento...*, op. cit.

gobernadores (que no eran elegidos democráticamente), y a estos, a su vez, les fue concedida la responsabilidad de nombrar a los alcaldes municipales.

En cada Estado fue creado un Departamento Administrativo (transformado en 1943 en Consejo Administrativo) que, entre otras atribuciones, era el responsable de la aprobación de los presupuestos del Estado y de los Municipios y también de fiscalizar la ejecución de los mismos.

2.5 - El presupuesto en la Constitución de 1946

El fin de la dictadura “Vargas” y la consecuente redemocratización del país resultaron en la convocación de una Asamblea Nacional Constituyente. La nueva Constitución establecía que el Poder Ejecutivo tenía la prerrogativa de la elaboración del Proyecto de Ley del presupuesto y que en las dos Casas legislativas se llevarían a cabo debates y aprobaciones, incrementando la posibilidad de enmiendas por parte de los parlamentarios. El presupuesto volvería a ser del tipo mixto.

Según HELY LOPES MEIRELLES, los nuevos legisladores promovieron la distribución equitativa de poderes y descentralizaron la administración entre la Unión, Estados-miembros y los Municipios, incluso prevaleciendo la autonomía de los mismos²³⁹.

En términos de autonomía municipal, el escritor NELSON NEY COSTA asegura que hubo una restauración de esta autonomía y resalta que hubo un gran avance en la medida en que la administración de los municipios reconquistó la competencia para la recaudación de tributos y la aplicación de la consecuente renta, así como para organizar sus servicios públicos²⁴⁰.

El período de la normalidad democrática y de la consecuente vigencia de la Constitución de 1946 fue demasiado pequeño; posteriormente, en 1961 (cuando se produjo la renuncia de Jânio Quadros) empezó una crisis institucional en el país que duraría hasta 1964.

²³⁹ Vid. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., p. 42.

²⁴⁰ Vid. COSTA, NELSON NERY: *Direito...*, op. cit., p. 58.

2.6 - El presupuesto en la Constitución de 1967 y en la Enmienda de 1969

En 31 de marzo de 1964 un golpe de estado interrumpió el gobierno del presidente João Goulart. Asume la presidencia el general Castelo Branco que fue el primero de los cinco presidentes militares. En 1967 fue votada por el Congreso Nacional otra Carta Magna también de pequeña duración, sucedida por una Enmienda Constitucional otorgada en 1969, que perduraría hasta la votación de la Constitución democrática de 1988.

El proceso de elaboración del presupuesto sufrió alteraciones, pues en el nuevo régimen las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo quedaron también alteradas por el autoritarismo impuesto por el primero. Aunque la nueva Carta dedicaba ocho artículos a establecer reglas y principios para la elaboración y fiscalización del presupuesto, fue suprimida la prerrogativa del poder Legislativo de proponer enmiendas a la propuesta presupuestaria enviada por el poder Ejecutivo, de manera que los parlamentarios solamente podían escoger entre aprobarla o denegarla. Y como no era posible denegarla, teniendo en cuenta el régimen autoritario vigente, quedaba solamente en manos del Congreso aprobar el presupuesto en su totalidad.

Tanto la Constitución de 1967 como la enmienda constitucional de 1969 mantuvieron el régimen federativo con un acentuado aspecto centralizador del gobierno ejecutivo federal. En relación a los Estados y municipios se mantuvo la autonomía, pero en términos más restrictivos que en las constituciones anteriores.

En cuanto a la realidad municipal, una de las modificaciones protagonizadas por el nuevo orden constitucional fue en relación con el control externo del municipio, es decir, la fiscalización financiera y presupuestaria, una competencia que anteriormente sólo ostentaba el Poder Ejecutivo local, y que pasó a ser ejercida también por los Tribunales de Cuentas de los Estados.

2.7 - El presupuesto en la Constitución de 1988

En 1985 hubo una elección indirecta para escoger al Presidente de la República, y el colegio electoral eligió al primer presidente civil después de 20 años de presidentes militares. Una nueva constitución era necesaria, adecuada al nuevo momento político-democrático. Las elecciones parlamentarias que tuvieron lugar en 1986 se caracterizaron

por elegir senadores y diputados con poderes constituyentes. La Asamblea Constituyente fue instaurada el 1 de febrero de 1987, y sus trabajos tuvieron una duración de dieciocho meses. El 5 de octubre de 1988 fue promulgada la nueva Constitución.

Ya en el período de las discusiones de la Asamblea Constituyente el presupuesto mereció gran atención, según JAMES GIOCOMONI, en la medida en que fue visto como símbolo de la reconquista de las prerrogativas parlamentarias perdidas durante el régimen militar²⁴¹.

En términos generales, la Constitución institucionalizó un verdadero sistema presupuestario, donde la competencia de la Unión en relación con el derecho financiero y presupuestario se limitaba a la edición de normas generales, siendo prerrogativa de los Estados, Distritos Federales y Municipios el desarrollo normativo específico de la materia²⁴².

En otro aspecto, el escritor MÁRIO SEBASTIAO NOGUEIRA DE FREITAS plantea que una de las grandes virtudes de la mencionada Carta Magna fue fomentar el proceso de búsqueda de la mejor gestión en el ámbito de la administración pública. Para él, las normas establecidas proporcionan una asociación entre planeamiento y presupuesto en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal²⁴³.

En términos municipales la doctrina es unánime en reconocer el grado y la importancia conquistados por el municipio en la nueva constitución. NELSON NERY COSTA²⁴⁴ afirma que el primer y más significativo aspecto fue el hecho de situar el municipio en el Artículo Primero de la Constitución como integrante de la Federación brasileña: “la República Federal de Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal (...)”.

HELY LOPES MEIRELLES destaca la ampliación de la autonomía municipal en los tres aspectos: político, administrativo y financiero. El prestigioso administrativista resalta como otra característica fundamental de la Carta Magna, en relación con el municipio, la conquista de la elaboración de una Ley Orgánica Municipal que es, según sus palabras, una

²⁴¹ Vid. GIOCOMONI, JAMES: *Orçamento...*, op. cit., p. 56.

²⁴² Vid. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., p. 267.

²⁴³ Vid. NOGUEIRA DE FREITAS, MÁRIO SEBASTIÃO: “Uma releitura do orçamento público sob uma perspectiva histórica”. *Revista Bahia Análise & Dados*, Número 4, Salvador, 2003.

²⁴⁴ Vid. COSTA, NELSON NERY: *Direito...*, op. cit., p. 61.

especie de “Carta Propia”. El apartado número 3 del capítulo II de este trabajo está destinado específicamente al estudio de las potestades de los municipios en la Constitución de 1988²⁴⁵.

3 - Legislación presupuestaria: Elaboración, ejecución y fiscalización

3.1 – Ciclo del proceso presupuestario

El ciclo presupuestario comprende las etapas que atraviesa el presupuesto en su desarrollo: preparación, aprobación, ejecución y control. El ciclo posee un carácter continuo, pero existe una división lógica, es decir, el proceso de elaboración, discusión y aprobación de la propuesta presupuestaria es desarrollado durante todo el año, permitiendo su ejecución en el ejercicio siguiente.

De una forma genérica podemos decir que el presupuesto público es elaborado por el Poder Ejecutivo y enviado al Poder Legislativo para su discusión y aprobación²⁴⁶. El trámite legislativo es el que determina que el presupuesto tenga forma de ley. Por lo general, el proceso de elaboración (que ocurre en el seno del Ejecutivo) tiene características propias conforme determine la constitución de cada país y podrá tener otras peculiaridades en los niveles estatales y municipales, también de acuerdo con las respectivas normas. En este trabajo detallaremos más adelante la legislación brasileña en términos de elaboración, y en particular profundizaremos en el ámbito municipal, que es nuestro enfoque principal.

De la doctrina española podremos resaltar la definición de BAYONA DE PEROGORDO Y SOLER ROCH, que tratan las fases del ciclo presupuestario de la siguiente forma: Elaboración y presentación del proyecto, discusión y aprobación de la ley, ejecución,

²⁴⁵ Vid. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., p. 44.

²⁴⁶ El profesor ALLAYMER RONALDO BONESSO resume las fases del proceso presupuestario brasileño, que son las mismas en las tres esferas de poder: 1 - elaboración de la propuesta presupuestaria, que es de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo; 2 - apreciación y votación por el Poder Legislativo, en este caso pueden proponerse enmiendas y, de forma limitada, alteraciones; 3 - ejecución del presupuesto que, conforme a la ley, debe tener lugar entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año; 4 - control de la ejecución presupuestaria, que puede ser interno y externo. Vid. BONESSO, ALLAYMER RONALDO: *Orçamento...*, op. cit., p. 124.

liquidación y cierre del Presupuesto. Los mismos autores, acerca de la consecuente división de atribuciones de las fases entre los poderes, delimitan que es de competencia del Ejecutivo: la elaboración del anteproyecto (por órganos de la Administración), el carácter exclusivo de la iniciativa legislativa y la ejecución, liquidación y cierre del Presupuesto. El resto de fases corresponden al Legislativo²⁴⁷.

3.2 – El ciclo presupuestario brasileño

De acuerdo con el artículo 165° de la Constitución brasileña, el ciclo presupuestario comprende: la ley que establece el Plan Plurianual (PPA); la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y la Ley Presupuestaria Anual (LOA). Las metas para la elaboración de la propuesta presupuestaria son establecidas por el Plan Plurianual y priorizadas por la Ley de Directrices Presupuestarias. En cuanto a la Ley Presupuestaria Anual, podríamos decir que es el propio presupuesto en detalle.

La propia Constitución establece en el § 1° del art. 165 el contenido de la ley que instituye el plano plurianual, disponiendo, literalmente:

Art. 165 - (...)

§ 1° - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

La finalidad del PPA en términos presupuestarios es establecer metas que comprometan al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo en el sentido de que aseguren la continuidad de la asignación de los recursos financieros para los programas. El PPA carece de la aprobación del Legislativo hasta el final del primer año del mandato del Presidente de la República o de los gobernadores y alcaldes, en el caso de los Estados y municipios respectivamente.

²⁴⁷ Vid. BAYONA DE PEROGORDO, J. J. y SOLER ROCH, MARIA TEREZA: *Temas de Derecho...*, op. cit., p. 153.

El PPA es una especie de “carta de intenciones” o “plan estratégico” que tiene por finalidad establecer prioridades de la administración, definiendo programas y metas a medio plazo (es decir, para los cuatro años de la gestión). También es un valioso instrumento de gestión pública, en la medida en que proporciona un acompañamiento y control de la evolución de las acciones emprendidas.

La Ley de Directrices Presupuestarias (LDO), por su parte, prioriza las metas del PPA y se orienta hacia la elaboración del Presupuesto General de la Unión (que también es válido para los otros dos niveles: estatal y municipal) que tendrá validez para el año siguiente. El proyecto de la LDO es elaborado por el Poder Ejecutivo y reenviado al Legislativo hasta ocho meses y medio antes del cierre del ejercicio financiero (Art. 35°, § 2°, inciso II do ADCT). El proyecto de la LDO tiene como base el PPA.

Teniendo como base la LDO, el Poder Ejecutivo hará la propuesta presupuestaria para el año siguiente, con la participación de los Ministerios (u órganos sectoriales) y de las unidades presupuestarias de los Poderes Legislativo y Judicial. Por determinación constitucional (art. 35°, § 2°, inciso III de la ADCT), el Ejecutivo está obligado a presentar el proyecto del presupuesto al Legislativo hasta cuatro meses antes del fin del ejercicio financiero. La propuesta presupuestaria es acompañada de un mensaje del jefe del Ejecutivo, donde se plantea un diagnóstico de la situación económica y las perspectivas de futuro²⁴⁸.

3.2.1 – Ejecución

La innovadora elaboración del presupuesto fue introducida por la Constitución de 1988 con el claro objetivo de integrar el planeamiento general de las administraciones y el presupuesto, en la medida en que el Plan Plurianual representa el planeamiento y la Ley de Directrices Presupuestarias y la Ley Presupuestaria Anual el presupuesto.

La ejecución presupuestaria en Brasil, considerando las alteraciones producidas por la nueva organización constitucional, introdujo la posibilidad de una visión integrada del gestor público, teniendo como base los tres instrumentos (PPA, LDO y LOA), que

²⁴⁸ La sistemática es la misma en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

proporcionan la ventaja de acompañamiento simultáneo tanto en lo que se refiere a la discriminación de los objetivos y metas del gobierno como al desarrollo de los resultados desde el punto de vista presupuestario.

Es significativo subrayar que la ejecución presupuestaria es uniforme para todos los niveles de poder: Federal, Estatal y Municipal. Por supuesto, las ventajas, problemas y el resto de consecuencias que aportó el nuevo modelo establecido por la Constitución brasileña serán comentados de forma más específica, a lo largo de este trabajo, en relación con el municipio, puesto que es nuestro objeto de estudio.

3.2.2 – Fiscalización

JAMES GIOCOMONI, recuerda que el propio presupuesto público surgió con la finalidad inicial de ser un instrumento de control, pero con el crecimiento del poder ejecutivo del gobierno, la actividad pasó a ser realizada por el Poder Legislativo. Según el citado autor, es posible situar históricamente el inicio efectivo de la fiscalización parlamentaria sobre la ejecución presupuestaria, que ocurrió en Francia entre 1822 y 1831 y en Inglaterra en 1866²⁴⁹.

La actual Constitución brasileña, en su Art. 70²⁵⁰, dicta que la fiscalización presupuestaria de la Unión será ejercida por el Poder Legislativo como control externo y por cada Poder en el sistema de control interno²⁵¹. También lo regula del mismo modo con respecto a los municipios. En los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) el control legislativo se hace con el auxilio del Tribunal de Cuentas, cuya competencia también fue establecida por la constitución.

²⁴⁹ Vid. GIOCOMONI, JAMES: *Orçamento...*, op. cit., p. 303.

²⁵⁰ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

²⁵¹ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

OSWALDO SANCHES, en su Diccionario de Presupuesto, define la “evaluación”²⁵² como etapa del ciclo presupuestario que tiene como objetivo establecer procesos y criterios para juzgar la ejecución presupuestaria; y habla de sus finalidades y realización:

“Sus principales finalidades son propiciar elementos para el perfeccionamiento de futuras programaciones y para la determinación de los niveles de desempeño de las gerencias y sistemas. Su realización depende de un buen sistema de programación, de registros fiables sobre elementos de la ejecución y de un instrumental apropiado de análisis. No obstante, tales requisitos tienen mayor consistencia si están apoyadas también por herramientas generadas por la supervisión de su ejecución”²⁵³.

Añade el autor que existe una diferencia entre evaluación y acompañamiento: las acciones de la evaluación son a posteriori y suelen tener como referencial una programación formal, mientras que el acompañamiento es paralelo a la ejecución y ocurre según una periodicidad definida, teniendo como referencia una programación preestablecida, en la cual se definen con claridad y objetividad los gastos, los resultados físicos y las consecuencias pretendidas con cada realización.

Es de fácil deducción que la fiscalización y evolución del presupuesto, conforme a lo establecido en los preceptos constitucionales, se corresponde con una enorme burocracia jurídico-institucional que se aleja del control y acompañamiento popular. Una de las premisas del presupuesto participativo, como veremos a lo largo de este trabajo, es justamente el proporcionar a la población los mecanismos y la oportunidad concreta de acercarse al presupuesto de su municipio.

²⁵² Es necesario recalcar una diferenciación establecida por la propia Constitución: mientras que el Art. 70 habla de “fiscalización” cuando establece el “control externo”; en el Art. 74 aparece el término “evaluar” como una de las finalidades del “control interno” de cada poder.

²⁵³ Cfr. SANCHES, OSWALDO M: *Diccionario..*, op. cit., p. 42.

CAPÍTULO II - La Constitución de 1988, las potestades de los municipios y el presupuesto en las leyes orgánicas municipales.

La trayectoria del municipio brasileño y su consecuente avance de conquista de la autonomía tiene cierta analogía con el itinerario histórico que esbozamos en relación con el presupuesto público en el apartado anterior. Cuando Brasil era colonia de Portugal, los municipios tenían realidades políticas, administrativas y judiciales muy similares a las establecidas en el país dominante.

Veremos en este recorrido que en la Constitución Imperial, que fue la primera Constitución brasileña, la realidad no ha cambiado casi nada en términos de autonomía. Y la evolución del municipio siguió los avances y retrocesos políticos en general. Las constituciones, reflejando cada momento histórico y político-social, estipulan las regulaciones que tendrán los municipios, pero siempre como consecuencia de la coyuntura política.

La consolidación del Estado Democrático brasileño, tras la Constitución de 1988, merece ser recalcada en la medida en que el breve recorrido democrático que hemos hecho hasta el presente aún suscita un grado de aprendizaje y que solamente evoluciona cultivando las dos vertientes: la práctica y la teórica. Por lo tanto, en este capítulo hablaremos de la conquista del estado democrático, después de veinticinco años de dictadura militar; de las potestades conseguidas por los municipios brasileños en el seno de la actual Constitución, con garantías y avances nunca antes vistos; del principio de democracia directa; y de la participación de las asociaciones representativas en el planeamiento municipal.

1. Breve recorrido histórico del tratamiento de los municipios brasileños en las constituciones anteriores a la de 1988

1.1 – El municipio brasileño como herencia romana

El municipio brasileño, como unidad político-administrativa, tiene sus orígenes en los moldes de la República Romana que impuso su modelo en las regiones conquistadas,

como fue el caso de la península ibérica. Por ser Brasil una antigua colonia de Portugal, el mencionado modelo llegó inevitablemente al país²⁵⁴.

HELY LOPES MEIRELLES trata el tema desde la misma perspectiva, añadiendo que la República Romana deseaba mantener la dominación pacífica de las ciudades conquistadas por sus ejércitos, y por lo tanto los vencidos quedaban bajo imposiciones del Senado Romano pero, a cambio, podrían disfrutar de algunas prerrogativas que iban desde de los meros derechos privados (*jus connubi, jus comemerci* etc) hasta el privilegio de elegir sus gobernantes y dirigir su ciudad (*jus suffragi*).

Ya en la época de Brasil como colonia, prevalecían las Ordenaciones Alfonsinas, Manuelinas y Filipinas, y todos los aspectos del municipio portugués fueran aplicados en Brasil. El ejemplo más concreto es la propia estructura establecida de autoridades: un Presidente; tres *vereadores*; dos *almocateis* y un escribano. Meirelles añade que también actuaba junto a la Cámara un Juez Vitalicio y dos Jueces comunes elegidos conjuntamente con los *vereadores*²⁵⁵.

El escritor FÁBIO NOGUEIRA LEMES, comentado sobre el Municipio en el periodo histórico que corresponde a los primeros pasos de la colonización portuguesa de Brasil, dibuja un perfil que resume muy bien aquel momento:

“Y el cimiento de esa gigantesca operación de ocupación del nuevo territorio fue el Municipio, que se constituía en el centro de las actividades, en el punto de convergencia de los colonos, y en una previsión de la importancia de la participación de las ciudades en la formación política de Brasil. San Vicente, el primer²⁵⁶ municipio brasileño, fue fundado con la observancia de principios fundamentales y equipamientos esenciales para la administración pública. Se abren las primeras calles, son demarcados y distribuidos los primeros lotes, las ciudades ganan fuerza, se construyen edificios compatibles para el

²⁵⁴ El modelo basado en la *Lex Julia Municipalis* editada por JÚLIO CÉSAR.

²⁵⁵ *Vid.* MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., pp. 33-36.

²⁵⁶ El profesor FÁBIO NOGUEIRA LEMES hace un breve recorrido histórico sobre la aparición de los primeros municipios brasileños: “Después del primer municipio, San Vicente, fundado por Martín Afonso el 22 de enero de 1534, surgirán Olinda en 1537, Santos en 1545, Salvador en 1549, Santo André da Broda do Campo en 1553 y otros, todos ellos regulados y disciplinados por las Ordenaciones Manuelinas, y, a partir de 1604, por las Ordenaciones Filipinas, teniendo pues el municipio brasileño que amoldarse a la tradición de autonomía del derecho portugués”. *Cfr.* LEMES, FÁBIO NOGUEIRA: *Orçamentos Municipais e Procedimentos Legislativos*, Edipro, São Paulo, 1995, p. 21.

funcionamiento de la Iglesia, la Cámara de los Vereadores, la cárcel y la Hacienda, son convocadas elecciones²⁵⁷ de los primeros *vereadores*, los oficiales nombrados para los cargos de la justicia, toman posición entrando inmediatamente en el ejercicio de sus funciones, y de esa forma el orden legal y administrativo es consumado²⁵⁸.

1.2- El municipio en la Constitución Imperial de 1824

La Constitución de 1824, que fue la primera Constitución brasileña, estableció Cámaras municipales en todas las ciudades y villas existentes y también en las futuras, siendo sus miembros electos y, quien obtuviese el mayor número de votos, el Presidente. El artículo 169 dictaba que competía a la Cámara el gobierno económico de las ciudades y villas, como también la formación de sus posturas policiales y aplicación de su erario. Pero se preveía una Ley ordinaria para reglamentar las atribuciones del citado artículo, y esta surgió el 1 de octubre de 1828; establecía la más estricta subordinación administrativa y política de los municipios a los Presidentes de las Provincias. Según Meirelles “así, las potestades locales, que reportaban la Carta Imperial, morían en la Ley reglamentaria²⁵⁹”.

Mientras estuvo en vigor dicha Ley, los municipios vivieron un momento de extremado desprestigio, en la medida en que ellos solamente constituían una división territorial sin ninguna autonomía administrativa. A esta situación se la denominó “centralismo provincial”, es decir, el poder decisorio estaba concentrado en las manos del gobierno de las Provincias.

1.3- El municipio en la Constitución de 1891

En el apartado 2 del Capítulo I, cuando hablamos de la evolución del presupuesto en las constituciones brasileñas, ya hemos hecho referencia al pensamiento del jurista HELY LOPES MEIRELLES, quien plantea la inexistencia de autonomía municipal en Brasil durante

²⁵⁷ “Las primeras elecciones para constituir una Cámara Municipal tuvieron lugar, en Brasil, en la ciudad de San Vicente, el 22 de enero de 1522”. Cfr. LEMES, FÁBIO NOGUEIRA: *Orçamentos...*, op. cit., p. 17.

²⁵⁸ Cfr. LEMES, FÁBIO NOGUEIRA: *Orçamentos...*, op. cit., p. 20.

²⁵⁹ Vid. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., p. 37.

los 40 años en que estuvo en vigor la Constitución de 1891. La mencionada Constitución, en su artículo 68, confería a las constituciones estatales competencia para estructurar la organización de sus municipios y preceptuaba que la autonomía de los municipios debería ser asegurada en todas ellas. El resultado es que las constituciones estatales dictaron un mayor o menor grado de autonomía municipal, pero en la práctica no ocurrió lo que estaba escrito, es decir, en ningún momento los municipios lograron su deseada autonomía.

1.4 - El municipio en la Constitución de 1934

El cambio histórico ocurrido en Brasil con la revolución de 1930, como ya comentamos en este trabajo, culminó con la promulgación de una nueva constitución en 1934. Juristas brasileños recalcan que la Constitución fue elaborada y promulgada con cuatro años de retraso en relación con el movimiento que provocó su aparición²⁶⁰. Es importante resaltar que entre la revolución de 1930 y la promulgación de la Constitución en 1934, el estado de São Paulo protagonizó el “movimiento constitucionalista de 1932”, que implicó una protesta coherente a favor de la normalidad del sistema representativo del país.

El escritor CAVALCANTE define así la situación del municipio en la constitución que estamos comentando:

“En 1934 la nueva Constitución federal, siguiendo la sugerencia contenida en el anteproyecto de Itamaraty, consolidó un poco la situación de los Municipios, atribuyéndoles mayor autonomía y un cierto número de impuestos que les permitiese vivir con un mínimo de recursos para atender a las necesidades, por lo menos, de su gobierno y administración. Las Constituciones estatales, por su parte, comenzaron a cuidar un poco más por la vida de los Municipios, asegurándoles algunas regalías hasta entonces desconocidas en nuestra legislación”²⁶¹.

²⁶⁰ Vid. BONAVIDES, PAULO. Y ANDRADE, PAES DE: *História Constitucional do Brasil*. OAB, Brasilia, 2002.

²⁶¹ Vid. CAVALCANTE, T. B: *Las Constituciones de los Estados Unidos del Brasil*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

1.5 - El municipio en la Constitución de 1937

La Carta impuesta por el golpe militar el 10 de noviembre de 1937 clausuró el rápido período de vigencia de la Constitución de 1934, que había nacido de una Asamblea Nacional Constituyente. Los autores brasileños Paulo Bonavides y Paes de Andrade, refiriéndose a la inspiración de la constitución de 1937, aseguran que la misma sufrió una fuerte influencia de la Constitución de Polonia, ganando incluso el apodo de “La polaca”, de los críticos y analistas de la época²⁶².

Con la Constitución de 1937 surgió un régimen intervencionista, es decir, el presidente nombraba a los interventores para los estados y estos designaban alcaldes para que administrasen los municipios. Por lo tanto, existía una jerarquía de sumisión de los alcaldes a los interventores y de estos al mandatario de la nación. HELY LOPES MEIRELLES lo considera un tiempo en que los intereses municipales fueran suplantados por el interés individual del alcalde que, preocupado en mantenerse en el cargo, tenía una postura totalmente sumisa.

1.6 - El municipio en la Constitución de 1946

El movimiento de repudio a la dictadura gana fuerza y en vísperas del fin de la Segunda Guerra Mundial, el propio gobierno edita la Ley Constitucional, número 9 de 28 de febrero de 1945, introduciendo modificaciones y “preparando el terreno”²⁶³ para una apertura liberal del sistema autocrático vigente. Sin duda, había una influencia del clima de la victoria de la democracia sobre el totalitarismo europeo y alemán. Esta apertura no se hizo esperar, y el desenlace ocurrió con la deposición del presidente Getúlio Vargas y la convocación de la Asamblea Constituyente.

HELY LOPES asevera que en la Constituyente el municipio ganó fuerza en los aspectos políticos, administrativo y financiero, considerando que los nuevos legisladores promoverían una equitativa distribución de poderes y la consecuente descentralización

²⁶² Vid. BONAVIDES, PAULO y ANDRADE, PAES DE: *História...* op. cit., p. 345.

²⁶³ Para la expresión utilizada, vid. BONAVIDES, PAULO y ANDRADE, PAES DE: *História...* . op. cit., p. 355.

entre Unión, Estados y Municipios²⁶⁴. Por tanto, se aseguró una autonomía política con la previsión de elecciones de alcaldes y concejales.

1.7. El municipio en la Constitución de 1967 y en la Enmienda de 1969

Como ya hemos hecho referencia en otra parte de este trabajo, el 31 de marzo de 1964, se produjo el golpe de Estado que interrumpió el gobierno del presidente João Goulart. Asumió la Presidencia de la República el general Castelo Branco, que fue el primero de los cinco presidentes militares. Luego, el 09 de abril de 1964, se publicó el Acto Institucional número 1 (AI-1), una invención del gobierno militar que no estaba prevista en la Constitución de 1946 y que, por lo tanto, no poseía fundamentos jurídicos. Su objetivo era justificar los actos que suspendieron derechos políticos de los contrarios a la dictadura implantada, intimidando a los congresistas con amenazas de destitución, prisión, considerarlos subversivos y con el exilio.

En 1967 fue votada por el Congreso Nacional otra Carta Magna. En el libro *História Constitucional do Brasil*, los autores PAULO BONAVIDES Y PAES DE ANDRADE, de forma irónica, tildan de “Constitución *semi-autoritária* de 1967”, justificando que la misma contenía algunos textos formalmente liberales que colisionaba con la realidad dictatorial y varios dispositivos autoritarios²⁶⁵. En relación al municipio, visto lo sucedido en las Constituciones de 1934 y 1946, la mencionada Carta no reconoce el municipio como parte de la Federación brasileña²⁶⁶.

La mencionada Carta también tuvo corta duración, pues fue sucedida por una Enmienda Constitucional firmada en 1969. Ambas se caracterizaban por el sentido centralizador de sus normas y la concentración de poderes en el Ejecutivo. Mantuvieron el régimen federativo y aseguraron la autonomía estatal y municipal, pero en términos más restrictivos que las anteriores Constituciones de la República²⁶⁷.

Como ya comentamos, la dictadura militar permaneció en el poder hasta 1985 y la nueva Constitución solamente fue promulgada en 1988. En el próximo apartado hablaremos sobre

²⁶⁴ Vid. MELO, MARCUS ANDRÉ: *Municipalismo, nation-building e a modernização do estado no Brasil*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 23, ano 8, São Paulo, 1993, pp. 85-100.

²⁶⁵ Vid. BONAVIDES, PAULO y ANDRADE, PAES DE: *História...* op. cit., p. 445.

²⁶⁶ Vid. BRAZ, PETRÔNIO: *Direito...*, op. cit., p. 42.

²⁶⁷ Vid. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., p. 37.

el nuevo orden constitucional y la continuación sobre la realidad del Municipio brasileño tras esta nueva dinámica histórica.

2 – Consolidación del Estado Democrático de Derecho en Brasil

La Constitución de 1988 es un marco importante para los municipios y sobre este tema hablaremos en el próximo apartado. Pero antes es necesario subrayar la conquista del Estado democrático de derecho brasileño con la promulgación de la mencionada Carta Magna. Es importante ya que todas las conquistas de los municipios solamente fueran posibles por la consolidación del Estado de Derecho.

Después de más de dos décadas viviendo bajo el régimen dictatorial-militar, los brasileños conquistaron en 1988 un nuevo orden constitucional y, por consiguiente, su Estado de Derecho. La llamada “tercera ola democrática” vivida en América Latina ganaba impulso mientras se consolidaba la democracia brasileña. Sin embargo, hasta llegar a la normalidad democrática, la historia brasileña registró innumerables incidentes políticos, marcadamente autoritarios, que siempre exigieron de sus ciudadanos fuerza y movilización para superar las dificultades.

El pueblo brasileño sufrió las ferocidades de la dictadura, pero no se resignó y salió a la calle. El ejemplo patente de la movilización popular en el cambio histórico fue el movimiento popular conocido como “Diretas Já”, ocurrido en 1984, cuya extensión fue fundamental para acabar con la dictadura militar. La repercusión del mencionado movimiento popular en proceso de derrocamiento de la dictadura fue decisiva, y provocó el movimiento que resultó en la convocatoria de elecciones para la Asamblea Constituyente de 1986, que confluyeron en la promulgación de la Carta Magna de 1988

Con el Estado Democrático de Derecho la agenda prioritaria pasa a ser la construcción o reconstrucción de las instituciones democráticas. Entre tantas prioridades, surge la urgente necesidad de la aparición de mecanismos de participación de la sociedad en el proceso decisorio de políticas públicas o, de forma más amplia, de la participación ciudadana en las

instancias del poder. La descentralización político-financiera²⁶⁸ del poder central hacia los Estados y los Municipios es parte de la pauta de la mencionada agenda. Esto se traduce en que la tarea de construcción de instituciones democráticas no se restringía solamente a las instituciones nacionales, como recuerda CELINA SOUZA, quien precisa sobre el tema: “Brasil es un ejemplo de que la redemocratización y la descentralización caminan juntas”²⁶⁹.

Sin embargo, antes de abordar la consolidación del Estado Democrático de Derecho, un aspecto que merece nuestra atención por su importancia respecto a la situación política actual de Brasil es el del ejercicio de la ciudadanía, y, más específicamente, su recorrido hasta el presente. Al trazar un cuadro evolutivo de la ciudadanía brasileña entenderemos que en este largo camino los brasileños, por los cambios históricos y sociológicos que vivieron, construyeron su propio concepto de ciudadanía. Y entender el concepto brasileño de ciudadanía es una de las claves para entender el proceso participativo local.

2.1 – La evolución de la ciudadanía en Brasil

Como ya dijimos, para desarrollar mejor la presente investigación es necesario que conozcamos mejor la evolución de la ciudadanía en Brasil y, en consecuencia, vislumbraremos aún mejor las características de la sociedad civil brasileña²⁷⁰. El tema de la evolución de la ciudadanía posee amplia bibliografía, pero uno de los libros paradigmáticos es sin duda *Cidadania no Brasil: o longo Caminho*²⁷¹, de JOSÉ MURILO DE CARVALHO. En la mencionada obra, el respetado profesor de la Universidad Federal de Rio de Janeiro hace una división en cuatro capítulos para explicar lo que él denomina “178

²⁶⁸ De acuerdo con ROBERTO ROCHA COELHO PIRES, desde el punto de vista financiero la descentralización proporciona la incorporación directa de la participación popular en las decisiones públicas a través de la proximidad de los actores sociales y también proporciona un mayor control de la burocracia y una mejor percepción de las soluciones para los problemas de la comunidad. Por otra parte, desde el punto de vista económico, la descentralización proporciona el aumento de la eficiencia de las inversiones públicas, por la mayor proximidad entre gobiernos y gobernados, como también posibilita a los gobiernos municipales el desarrollo de estrategias para mejorar la recaudación. *Vid.* PIRES, ROBERTO ROCHA COELHO: *Orçamento Participativo e Planejamento Municipal*, Monografía presentada en el Curso Superior de Administração Pública, Fundação Joao Pinheiro, Belo Horizonte, 2001, p. 7.

²⁶⁹ *Cfr.* SOUZA, CELINA: *Construção e consolidação de instituições democráticas – papel do orçamento participativo*, São Paulo em Perspectiva, São Paulo, 2001, p. 84.

²⁷⁰ “Parte importante del debate actual sobre el presupuesto participativo lleva en cuenta las características de la sociedad civil”. *Cfr.* AVRITZER, LEONARDO. y NAVARRO, ZANDER: *A inovação democrática no Brasil*, Cortez, São Paulo, 2003, p. 17.

²⁷¹ MURILO DE CARVALHO, JOSÉ: *Cidadania no Brasil: o longo Caminho*, Civilização Brasileira, 8ªed, Rio de Janeiro, 2006.

años de historia de esfuerzo para construir el ciudadano brasileño”²⁷², teniendo como punto de partida 1822, que es la fecha en que Brasil adquirió la independencia de Portugal.

Sin centrarnos en el período de Brasil como colonia de Portugal, que comprende desde su descubrimiento hasta su independencia (1500-1822), el profesor considera que el país heredó una tradición poco estimulante, pues, según su entender, en esos tres siglos los portugueses construyeron un enorme país, dotado de unidad territorial, lingüística, cultural y religiosa, pero dejando un Estado absolutista, con una economía y una sociedad basadas en el latifundio y en la esclavitud. “Esclavitud y grandes haciendas no constituían un ambiente favorable para la formación de futuros ciudadanos”, resume el profesor²⁷³.

La primera fase, comprendida entre 1822 y 1930, engloba los períodos monárquicos²⁷⁴ (1822-1889) y de la Primera República (1889-1930). Hay tres acontecimientos de esta etapa que merecen registros del punto de vista del progreso de la ciudadanía: la abolición de la esclavitud en 1888, el cambio del régimen monárquico por el republicano en 1889; y el fin de la Primera República²⁷⁵ en 1930. El profesor considera esto último como lo más significativo, ya que para él, aunque en el primero se incorporasen los ex-esclavos al derecho civil, dicha incorporación fue más formal que real, pues pasó a existir una población legalmente libre, pero sin ninguna de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía como, por ejemplo, el derecho a la educación²⁷⁶. Y en relación con el cambio de régimen, el profesor afirma que hubo poca alteración.

MURILO DE CARVALHO hace la siguiente conclusión sobre el período que empieza con la independencia de Brasil y termina con el final de la Primera República:

²⁷² Hace 9 años que fue publicada la primera edición del mencionado libro, de modo que si tomamos este año de 2009 en relación con el de 1822, que es el punto de partida considerado por el profesor Murilo de Carvalho, entonces “el largo camino” sería de 187 años.

²⁷³ Vid. MURILO DE CARVALHO, JOSÉ: *Cidadania...*, op. cit., pp. 18-21.

²⁷⁴ Cabe recalcar que incluso con la independencia de Portugal, Brasil siguió con la monarquía hasta 1889, fecha en que se adoptó el régimen republicano.

²⁷⁵ La Primera República fue conocida como “república de los coroneles”. Como ya dijimos en este trabajo, “coronel” era el jefe político local, que hacía alianzas políticas con los presidentes de los estados y estos con el presidente de la República. En ese “paraíso de oligarquías” las prácticas electorales fraudulentas no podían desaparecer; de hecho, fueron refinadas puesto que ningún coronel aceptaba perder las elecciones. Los electores sufrían coacción y eran comprados, engañados, o simplemente excluidos. Vid. MURILO DE CARVALHO, JOSÉ: *Cidadania...*, op. cit., p. 41.

²⁷⁶ En 1872, medio siglo después de la independencia, solamente el 16% de la población estaba alfabetizada. Vid. MURILO DE CARVALHO, JOSÉ: *Cidadania...*, op. cit., p. 23.

“Hasta 1930 no había un pueblo organizado políticamente ni un sentimiento nacional consolidado. La participación en la política nacional, incluso en los grandes acontecimientos, estaba limitada a pequeños grupos. La gran mayoría del pueblo tenía con el gobierno una relación de distancia, de sospecha, cuando no de abierto antagonismo. Cuando el pueblo tomaba alguna acción política, en general lo hacía como reacción al que consideraba arbitrio de las autoridades. Era una ciudadanía en negativo”²⁷⁷.

Un segundo momento para la observación de la evolución de la ciudadanía en Brasil es el ciclo que corresponde a 1930-1964. Esta fase engloba la llamada “Era Vargas” (1930-1945) y el periodo de normalidad democrática entre 1946 y 1964, año en que tuvo lugar el golpe militar brasileño. También en el propio periodo del Presidente Getúlio Vargas, es necesario hacer una división: entre 1930 y 1937 una gran efervescencia política se vivió en todo país, en términos de movilización política, pues se multiplican los sindicatos y otras asociaciones de clases; surgirán varios partidos políticos; y por primera vez fueran creados movimientos políticos de masa de ámbito nacional.

Pero dentro de la “Era Vargas” hubo diferentes momentos, pues en 1937 el propio Vargas decretó el “Estado Nuevo” y permaneció en el poder como dictador hasta 1945. Es cierto que hubo avances sociales, pues el periodo de 1930 a 1945 fue el gran momento de la legislación social. Pero fue una legislación introducida en ambiente de baja o nula participación política y de precaria vigencia de los derechos civiles.

Con la Constitución de 1946 empieza la “primera experiencia democrática”, pues la Carta Magna mantuvo las conquistas sociales del periodo anterior y garantizó los derechos civiles y políticos. Vale destacar un ejemplo de movilización popular ocurrida en este momento: La campaña de “el petróleo es nuestro”, iniciada en 1947 y que culmina en 1953 con la creación de la Petrobrás. Este hecho es considerado por muchos analistas la principal movilización ideológica y social del Brasil contemporáneo”²⁷⁸.

El breve período democrático llega a su fin con el golpe militar de 1964. Comienza el tercer momento (1964-1985), según la división que hemos adoptado. De esta etapa es necesaria una mayor narración de los acontecimientos, pues estos acontecimientos resultarán en la

²⁷⁷ Cfr. MURILO DE CARVALHO, JOSÉ: *Cidadania...*, op. cit., p. 83.

²⁷⁸ Cfr. SORJ, BERNADO: *A nova sociedade brasileira*, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2001, p. 65.

conquista de los derechos políticos, que son uno de los elementos que componen la ciudadanía, según entiende Marshall²⁷⁹.

Los militares intentaron justificar el golpe de Estado diciendo que el objetivo principal era restaurar la disciplina y la jerarquía en las fuerzas armadas y detener la “amenaza comunista” que, según ellos, existía en Brasil. Para los militares el régimen democrático que regía en el país no tenía capacidad de detener tal “amenaza”. En 1965, ya en plena dictadura, hubo elecciones estatales y el gobierno sufrió una derrota electoral en varios estados. Particularmente incómodas fueron las victorias de opositores al régimen en importantes estados como Minas Gerais y Rio de Janeiro; en consecuencia, los militares dictaron, en octubre de 1965, el AI-2, que disolvió todos los partidos políticos existentes, estableció la elección indirecta del presidente y de los gobernadores y otorgaba al Ejecutivo el poder de decretar el estado de sitio sin previa autorización del Congreso Nacional (Senado y Cámara de los Diputados).

En 1968 tuvo lugar “el golpe del golpe”, es decir, la edición del AI-5, que endurecía aún más el proceso dictatorial, con el cierre del Congreso Nacional y el hecho de que el presidente-general pasara a tener poderes para decretar el “estado de sitio”, intervenir en los estados, retirar a parlamentarios de su puesto y suspender derechos políticos. El AI-5 eliminaba la independencia de los poderes Legislativo y Judicial y suspendía los efectos del “habeas corpus” para los delitos considerados “atentados contra la seguridad nacional”.

La dictadura militar, sin embargo, se fue desgastando con el paso del tiempo; sirvan de ejemplo las sucesivas derrotas en las elecciones estatales y municipales del partido del gobierno. Los militares, tras cada derrota sufrida, inventaban causas para no perder la mayoría parlamentaria. Vivían un cierto dilema entre avanzar hacia la apertura o imponer medidas autoritarias, como bien resumió ALBERTO TOSI RODRIGUES, en su libro *Diretas Já – O grito preso na garganta*: “El régimen procuró permitir espacios a la oposición de modo paulatino. Tal liberación, sin embargo, estaba intercalada con sucesivos retrocesos, cada vez que el régimen corría el riesgo de perder el control de la situación”²⁸⁰.

²⁷⁹ MARSHALL plantea la existencia de una “división de la ciudadanía en tres partes o elementos: civil, política y social”. Cfr. MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, TOM: *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1998, p. 22.

²⁸⁰ Cfr. RODRIGUES, ALBERTO TOSI: *Diretas Já – O grito preso na garganta*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2003.

En 1979 hubo una campaña por la amnistía de los condenados políticos del país. Instituciones de la sociedad civil, como la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), la Asociación Brasileña de Prensa (ABI), iglesias, sindicatos y otros movimientos sociales formaron comités en las principales ciudades y empezaron una serie de acciones que presionaron al gobierno a decretar la amnistía para los presos y exilados políticos. Después de la amnistía en 1979, el proceso de “apertura política” prosiguió.

El ex diputado TARCISIO DELGADO, en su libro *A História de um Rebelde*, plantea: “La lucha por la Constituyente, que venía de lejos, se intensificó”²⁸¹. El objetivo estratégico era, sin duda, la Asamblea Nacional Constituyente. No obstante, como analiza Domingos Leonelli y Dante de Oliveira en su libro *Diretas Já – 15 meses que abalaram a ditadura*, cuando se presentó la propuesta de una Asamblea Nacional Constituyente, ésta sonaba como una “consigna compleja”²⁸² para la comprensión popular.

En este contexto político, a comienzos del año de 1983 tuvo lugar una acción aislada de un desconocido diputado del estado de Mato Grosso llamado Dante de Oliveira. Éste llevaba a cabo una campaña para recoger las firmas de diputados y senadores necesarias para presentar una enmienda constitucional que propusiera elecciones directas para presidente. El “censo de oportunidad” del diputado Dante de Oliveira cambió el discurso político del momento brasileño. Los partidos de la oposición que tenía como bandera principal la Asamblea Nacional Constituyente pasaron a defender la realización de elecciones directas para elegir al presidente de la República. No sólo ocurrió un mero cambio del discurso, en verdad, la presentación de la enmienda constitucional provocó un significativo cambio histórico en el país.

En 1984 se produjo en Brasil la que fue la mayor movilización popular de la historia del país: el movimiento “Diretas Já”. CARLOS EDUARDO MATOS, en un artículo titulado *Diretas Já – Veinte Años Después*, publicado en la revista Escuela, de la editorial Abril, sintetiza lo que representó la movilización:

“Nunca hubo en Brasil una movilización popular de proporciones similares. Durante seis meses, millones de brasileños salieron a las calles para reafirmar su derecho de votar al presidente. La campaña tuvo inicio,

²⁸¹ Cfr. DELGADO, TARCISIO: *A História de um Rebelde*, Fundação Ulysses Guimarães, São Paulo, 2006.

²⁸² Cfr. LEONELLI, DOMINGOS Y OLIVEIRA, DANTE DE: *Diretas Já – 15 meses que abalaram a ditadura*, Record, Rio de Janeiro, 2004, p. 32.

en noviembre de 1983, con un mitin en San Pablo que reunió a 10.000 personas. Prosiguió, en enero de 1984, con un mitin en Curitiba y la concentración de 300.000 personas en la plaza de la Sé, en San Pablo. El día 16 de abril, 1,7 millones de personas se movilizaron de nuevo por la causa en la capital paulista”²⁸³.

Para el escritor DOMINGOS LEONELLI, el movimiento “Diretas Já” nació precisamente el 9 de marzo de 1983 tras una reunión de los parlamentarios del PMDB en la que decidieron llevar a la calle la propuesta de la enmienda constitucional presentada por el diputado Dante de Oliveira. Recuerda el escritor que en aquel momento hubo algunas señales de aprobación y otras de impaciencia. En abril de 1983 empezó, en las principales ciudades brasileñas, la formación de “comités” que reunían representantes de los partidos políticos y otras instituciones, como la Orden de Abogados de Brasil (OAB), asociaciones de vecinos, sindicatos, etc. El periódico “Estado de São Paulo”, en esa misma época, divulga una encuesta nacional donde un 74% de los brasileños estaba a favor de las elecciones directas, y este porcentaje llegaba al 85% cuando se trataba del electorado de las capitales de los estados²⁸⁴.

El primer mitin del movimiento fue, precisamente, el 15 de junio de 1983, en la ciudad de Goiania, que fue seguido de actos semejantes en las capitales de Teresina y São Luís, también en junio. Sin embargo, estos actos públicos no tuvieron la gran participación popular de los realizados al año siguiente. Enero de 1984 marca, sin duda, el arranque y la aceleración de la campaña por las grandes movilizaciones populares que surgen. Alberto Tosi Rodrigues, en el capítulo titulado *O povo toma a praça*, de su libro *Diretas Já – O grito preso na garganta*, considera que el nuevo escenario delineado en aquél momento se basa en tres puntos: las manifestaciones representan una gran presión para aprobar la enmienda Dante de Oliveira, que no había sido muy fuerte el año anterior; de forma paulatina, las debilidades organizativas y de articulación del movimiento se van superando y sustituyendo por la definición de un centro gravitacional en torno al cual se mueven los esfuerzos; el régimen dictatorial, que había considerado las manifestaciones anteriores como “cosas inconsecuentes”, cambia su pensamiento y pone en marcha estrategias para contener el avance del movimiento.

²⁸³ Cfr. MATOS, CARLOS EDUARDO: “Diretas Já 20 Anos Depois”, *Revista Escola*, Abril, Brasil, 2004. Disponible en la página www.revistaescola.abril.com.br

²⁸⁴ Vid. LEONELLI, DOMINGOS y OLIVEIRA, DANTE DE: *Diretas Já...*, op. cit., p. 105.

Los líderes de los principales partidos de la oposición empezaron una serie de mítines por las principales ciudades del país. Los mayores mítines, en términos de participación popular, fueron: el 25 de enero, en São Paulo, que reunió a 250.000 participantes; el 24 de febrero, en Belo Horizonte, que reunió a 300.000; el 10 de abril, en Rio de Janeiro, que reunió a 1.000.000; y en São Paulo, el 16 de abril, que reunió a 1.600.000. El movimiento fue una “bandera” eminentemente política con una palabra de orden sencilla y contundente que proponía la ruptura en relación con el mecanismo de elecciones indirectas, es decir, elecciones por el “Colegio Electoral”²⁸⁵, implantado por los militares tras el golpe de 1964. La “bandera”, o el grito, a favor de la realización de elecciones directas superaron todas las expectativas y alcanzó proporciones inesperadas.

El 25 de abril de 1984, después de una sesión de la Cámara de los Diputados que empezó a las nueve de la mañana de aquel día y acabó a las dos de la madrugada del día siguiente, la enmienda Dante de Oliveira no obtuvo la mayoría cualificada necesaria para realizar alteraciones constitucionales. Es verdad que los votos favorables fueron más numerosos, pero no fueron suficientes: 298 votos a favor, 65 en contra, 3 abstenciones y 113 diputados ausentes. Faltaron 22 votos. DOMINGOS LEONELLI resume el sentimiento de la población brasileña con lo escrito en la primera página del periódico Folha de São Paulo: Nación Frustrada²⁸⁶.

La Enmienda Constitucional que restablecía las elecciones directas para presidente de la República no se aprobó en el Congreso, debido a la fuerte presión ejercida por el gobierno militar sobre sus parlamentarios. A pesar de no haber logrado el objetivo deseado, el movimiento provocó profundas transformaciones en Brasil en términos de movilización popular. Por todo el país se produjeron las más variadas manifestaciones. El pueblo salió a la calle vestido con camisetas amarillas, artistas de televisión y cantantes famosos participaron en las manifestaciones. El país nunca había vivido una movilización tan intensa como la que ocurrió entre finales de 1983 y abril de 1984.

En 1985 hubo una elección indirecta para presidente de la República. El colegio electoral eligió al primer presidente civil tras 20 años de presidentes militares: el gobernador de Mines Gerais, Tancredo Neves. Sin embargo, Tancredo Neves enfermó y falleció en el

²⁸⁵ El Colegio Electoral estaba formado por el Senado, la Cámara de los Diputados y tres representantes de cada una de las Asambleas Legislativas estatales, que tenían derecho a otro representante por cada 500.000 electores.

²⁸⁶ Vid. LEONELLI, DOMINGOS y OLIVEIRA, DANTE DE: *Directas Já...*, op. cit., p. 601.

periodo comprendido entre la elección y la fecha en la que tenía que asumir el cargo. El vicepresidente electo, José Sarney, asumió la presidencia de la República en su sustitución. Durante los primeros meses del gobierno Sarney el debate sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente fue intenso. Había, por parte del nuevo gobierno, un compromiso en el sentido de convocarla, pero eran muchas las divergencias en torno a la Enmienda Constitucional 26/1985 que el presidente Sarney envió y que proponía que el siguiente Congreso Nacional tuviera poderes constituyentes. El diputado-ponente de la enmienda, Flávio Bierrembach, intentó superar las objeciones proponiendo un “plebiscito” para que el legítimo propietario del “Poder Constituyente” –el propio pueblo– opinase si deseaba una “Asamblea Constituyente” exclusiva o un Congreso que desarrollase las dos funciones. Su propuesta fue rechazada.

“El intenso movimiento social que emergió después del régimen militar, reunido en torno a una nueva Constitución, superó esas polémicas”, declaró el constitucionalista Luís Roberto Barroso²⁸⁷. Para él no fue el acto del gobernante el que produjo el Poder Constituyente, había legitimidad material dada por el proceso político que exigía las elecciones directas y la Constituyente.

Las elecciones parlamentarias celebradas en 1986 tenían la característica de que en ellas se elegían senadores y diputados con poderes constituyentes y que, en paralelo, también iban a ejercer las funciones ordinarias del Poder Legislativo. La campaña electoral se desarrolló en términos convencionales, es decir, como cualquier otra campaña política. Los partidos de izquierdas buscaron, en sus discursos, llamar la atención del público sobre la importancia del voto que iba a elegir los parlamentarios constituyentes, pero por parte del gran público no hubo discusión alguna. Las discusiones solamente tuvieron lugar en ambientes universitarios, sindicales, etc.

La Asamblea Constituyente, compuesta por 559 congresistas, se estableció el 1 de febrero de 1987 y su presidente fue el diputado Ulisses Guimarães. Los trabajos duraron dieciocho meses. En 5 de octubre de 1988 se promulgó la nueva Constitución. Durante los trabajos del Congreso Constituyente se estimuló a varios sectores de la sociedad a ofrecer su contribución. El Congreso recibió innumerables propuestas formuladas por los ciudadanos brasileños, presentadas por medio de asociaciones y firmadas por un mínimo de 30.000

²⁸⁷ La declaración del constitucionalista Luís Roberto Barroso está disponible en la página web de la Cámara de los Diputados: <http://www.camara.gov.br/internet/jornalcamara>

personas. Estaban los grupos de presión, o *lobbies*, que se formaban con la intención de influir en las decisiones de los parlamentarios constituyentes.

Volviendo a la cronología propuesta en el libro de MURILO DE CARVALHO, el cuarto capítulo se dedica a comentar la ciudadanía después de la redemocratización del país. De este capítulo, entre otras cosas, el autor destaca que los derechos políticos adquirirán una amplitud nunca antes conseguida. Pero también señala que la democracia política no resolvió los problemas económicos más serios, como la desigualdad y el desempleo. Y el quinto y último apartado del libro comentado lleva un título sugerente: “Conclusión: la ciudadanía en la encrucijada”. En este capítulo el autor, hablando del largo camino recorrido, concluye: “los avances hechos son innegables pero fueran lentos y no esconden el largo camino que aún falta por recorrer”²⁸⁸.

El autor tiene razón sobre esto último, pero la dinámica e inquietud del pueblo brasileño, muchas veces provocadas por las adversidades, ayudan a correr las cortinas que llevan a un mayor ejercicio de ciudadanía. El tema de este trabajo es un ejemplo concreto, es decir, el pueblo, incluso con todas las dificultades que discutiremos a lo largo de capítulos posteriores, consigue conquistas en términos de participación en la vida administrativa de sus municipios, sin olvidarse de luchar para exigir sus plenos derechos como ser humano y como miembros de sus comunidades²⁸⁹.

2.2 - Fundamentos constitucionales del Estado de Derecho

El artículo primero de la Constitución brasileña preceptúa:

“Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.”

²⁸⁸ Cfr. MURILO DE CARVALHO, JOSÉ: *Cidadania...*, op. cit., p. 219.

²⁸⁹ “La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad”. Cfr. MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, TOM: *Ciudadanía...*, op. cit., p. 37.

El Estado Democrático de Derecho proclamado en la Carta Magna posee algunos fundamentos expresos y numerados que merecen mayor consideración. La soberanía de un Estado, como sabemos, tiene dos vertientes: desde el punto de vista externo, la representación de la voluntad nacional en cuestiones internacionales, de forma libre e incondicionada a cualquier otro Estado y desde el punto de vista interno, la existencia de un Poder único e indelegable, con divisiones del poder en órganos que ejercitan diferentes funciones.

Existe una conexión con el tema central del trabajo en relación con la ciudadanía como fundamento del Estado de Derecho en la medida en que esta representa el conjunto de derechos y libertades políticas, sociales y económicas que proporciona, entre otras cosas, la activa participación del ciudadano en la administración pública. Ya la “dignidad de la persona humana” es una cualidad intrínseca de todo ser humano, que la hace ser titular de derechos y deberes fundamentales que, al ser respetados y asegurados por el Estado, proporcionan condiciones mínimas para una vida digna en armonía con sus semejantes.

El pluralismo político reaparece en la Constitución como uno de los fundamentos del Estado Democrático, tras la nefasta experiencia del régimen autoritario. Puede ser definido como el derecho que el ciudadano debe tener de manifestarse sin que su libre pensamiento se vea vetado o censurado. Es el principio que garantiza a todas las personas a participar del destino político de su país, con la libertad de manifestar sus concepciones filosóficas y políticas, y también de pertenecer a algún partido político si así lo desean.

El breve recorrido por los fundamentos constitucionales que constituyen el Estado de Derecho brasileño representa el cimiento donde empieza la construcción de una sociedad con una participación popular concreta. Solamente la consolidación del Estado Democrático de Derecho proporcionará la legitimación del poder para la participación popular en el proceso político, en la gestión pública y en las decisiones gubernamentales, como dice MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO:

“Es en este sentido que la participación popular es una característica del Estado de Derecho Democrático, porque la misma acerca el particular de la

Administración, disminuyendo aun más las barreras entre el Estado y la sociedad”²⁹⁰.

En el mismo sentido, acerca de la estrecha asociación entre la participación popular y el Estado Democrático de Derecho, vamos a encontrar en el trabajo de Maestría de ALLAYMER RONALDO BONESSO la siguiente aseveración:

“La Constitución Federal, de 1988, estableció un amplio campo para la efectiva participación social en la administración pública, por acatar los deseos populares y democráticos e incluso imitar otros, innumerables, instrumentos establecidos en varios países. Este movimiento fue importante para marcar un nuevo orden constitucional; consagrando el Estado Democrático de Derecho a la soberanía popular, a la dignidad humana y a la ciudadanía”²⁹¹.

3 – Los avances y conquistas de los municipios brasileños tras la constitución de 1988

El municipio es el ente donde empieza todo el proceso de desarrollo de un país y, para que este desarrollo sea llevado a cabo en sentido general, es necesario que exista en cada uno de los municipios una gestión pública eficiente. En el caso brasileño, tal y como comentamos en el apartado anterior, la buena gestión pública local tiene una estrecha vinculación con el real cumplimiento de los preceptos constitucionales y otras leyes que determinan cómo funciona el proceso de planeamiento municipal, incluso la elaboración del presupuesto.

La Constitución brasileña de 1988 es el gran punto de partida para los avances y conquistas en términos de autonomía del municipio, pero también es con la Constitución con la que la población siente que algunos de sus derechos fueron establecidos. No es posible comprender lo que fue preceptuado en la Constitución sobre el municipio sin entender un poco de su evolución histórica en la realidad brasileña, como hemos visto en el apartado

²⁹⁰ Cfr. DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA: “Participação Popular na Administração Pública”, *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, 1993, p. 133.

²⁹¹ Cfr. BONESSO, ALLAYMER RONALDO: *Orçamento...*, op. cit., p. 154.

anterior. Y después de abordar la parte histórica es necesario conocer los efectos prácticos generados por la nueva orden constitucional.

Además de la Constitución Federal, el nuevo Código Civil brasileño, en su Art. 41º, III, incluye el Municipio entre las personas de derecho público interno, poseyendo capacidad civil (la facultad de ejercer derechos y contraer obligaciones) y teniendo como domicilio la sede del Municipio, es decir, la ciudad.

Incluso con la aparición de la Constitución de 1988 y el consecuente fortalecimiento del municipio brasileño, aún sigue habiendo divergencias doctrinarias sobre la cuestión de si el municipio es o no uno de los entes federados. Una corriente doctrinaria, que tiene como seguidor JOSÉ AFONSO DA SILVA, asevera que el municipio no es uno de los entes federados por el hecho de no poseer representación en el Senado federal, como ocurre con los Estados y el Distrito Federal. Asimismo, argumenta que la Constitución Federal no hace referencia al municipio como unidad federada.

El jurista brasileño JOSÉ AFONSO DA SILVA cuestiona y luego contesta:

“¿Y si los propios Municipios fueran transformados en unidades federadas? La Constitución no dice nada de esto. Al contrario, existen once ocurrencias de las expresiones “unidad federada” y “unidad de la Federación” (en el singular y en el plural) que hacen referencia a los Estados y al Distrito Federal, y nunca se hace referencia a los Municipios”²⁹².

Para los seguidores de esta corriente, el Municipio solamente podría ser considerado como uno de los entes de la Federación si tuviera representación en el Senado federal, pues cada Estado Federado y el Distrito Federal eligen tres senadores para mandatos de ocho años de duración, siendo renovado de cuatro en cuatro años uno y dos tercios de los senadores, respectivamente.

La corriente doctrinaria opuesta asegura que debemos considerar al Municipio como uno de los entes federados, incluso sin tener representación directa en el Senado Federal, pues, para esta doctrina, es posible observar la representación dentro de un contexto más amplio. Añade que existe una representación de los municipios en el Senado, en la medida en que

²⁹² Vid. AFONSO DA SILVA, JOSÉ: *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros, 13a ed., São Paulo, 1997, p. 589.

cada Senador representa a su Estado Federado y, por consiguiente, los municipios también estarían representados por los senadores del Estado Federado al que el Municipio pertenezca. Los senadores del Estado en el que los Municipios están localizados no podrían alejarse de las reivindicaciones, problemas y anhelos que en cierto modo son al mismo tiempo del Estado y de los Municipios.

LUIZ ALBERTO DAVID ARAÚJO considera que no queda duda en la medida en que la Constitución brasileña, en su Art. 1º, considera al Municipio como integrante de la forma federativa de Estado, dictando que la República Federativa de Brasil está formada por la unión indisoluble de los Estados, Municipios y del Distrito Federal. Por tanto, el Municipio integra la orden administrativa y política, y su autonomía queda reconocida, como es posible verificar en el artículo 18º de la Carta Magna²⁹³.

En la misma línea de raciocinio nos encontramos a otro constitucionalista:

“Muchos han cuestionado, respecto del Municipio, si es o no parte integrante de nuestra Federación, así como su autonomía. Analizando los Arts. 1º y 18º, así como de todos los capítulos reservados a los Municipios (a pesar de las voces contrarias) lleva a la conclusión de que son entes federativos y dotados de autonomía, materializada por su capacidad de auto-organización, autogobierno, auto-administración y auto-legislación”²⁹⁴.

Además de la defensa que hace una de las corrientes doctrinarias del Municipio como un ente federado basada en los preceptos constitucionales, existe un factor muy importante para dirimir cualquier duda que pueda restar, que es el hecho de que el Municipio tiene conquistada su autonomía dentro del nuevo Estado democrático brasileño.

La autonomía del Municipio se materializa en su facultad sobre los asuntos de su interés a través de sus propias leyes, empezando por su Ley Orgánica²⁹⁵, elaborada y promulgada por la Cámara Municipal (que es el Poder Legislativo), siendo respetados los preceptos establecidos en la Constitución Federal y en las constituciones de los Estados miembros.

²⁹³ Vid. ARAÚJO, LUIZ ALBERTO DAVID: *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva; 9ª ed., São Paulo, 2005, p. 283.

²⁹⁴ Vid. LENZA, P.: *Direito Constitucional Esquematizado*, Método, 7ª ed., São Paulo, 2004, p. 169.

²⁹⁵ En el apartado 4 de este capítulo volveremos a hablar de las leyes orgánicas municipales, centrándonos en el tratamiento en las mismas de acuerdo con el presupuesto y la participación popular. Para ello buscaremos casos concretos.

El escritor PETRÔNIO BRAZ describe de manera concluyente el principio de la autonomía municipal:

“El principio de la autonomía municipal objetiva no es solamente la transferencia del poder decisorio en el área administrativa, hacia los entes menores a través de una delegación de poderes, sino una búsqueda efectiva de la propia democracia, inscrita en el cuerpo de la Constitución Federal. En efecto, es el Municipio, de entre todos los entes federativos, el que queda más próximo a los ciudadanos, al convivir con las necesidades de las comunidades”²⁹⁶.

Por otro lado, la autonomía del municipio, concebida a partir de la descentralización del nuevo orden constitucional, también conlleva problemas, preocupaciones y riesgos en la medida en que genera conquistas y avances, como advierte ROBERTO ROCHA COELHO PIRES. Para él, cuando el proceso de descentralización es conducido de forma desordenada, puede sobrevenir el agravamiento de, por lo menos, dos problemas: desigualdades regionales y dificultades macroeconómicas. Incluso aunque ambas cuestiones no son totalmente responsabilidad de los municipios, van a exigir de ellos acciones que contribuyan de forma efectiva para la solución. Y este dinamismo no siempre está presente en localidades lejanas y poco desarrolladas²⁹⁷.

¿Y cómo se crean los Municipios en Brasil? La creación de Municipios o su alteración por medio de fusión, incorporación y desmembramiento dependerán siempre de la Ley Estatal, como estableció el Art. 18º de la Constitución Federal²⁹⁸. La secuencia de las actuaciones que tendrán lugar en los casos de creación, incorporación, fusión y desmembramiento de Municipios es la siguiente: realización y divulgación de estudios de viabilidad; convocación por la Asamblea Legislativa Estatal de plebiscito entre las poblaciones de los

²⁹⁶ Cfr. BRAZ, PETRÔNIO: *Direito...*, op. cit., p. 30.

²⁹⁷ Vid. PIRES, ROBERTO ROCHA COELHO: *Orçamento...*, op. cit., p. 7.

²⁹⁸ Cfr. Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão da consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Municipios; realización de un plebiscito por la Justicia Electoral; y presentación del Proyecto de Ley.

El escritor DEZEN JUNIOR plantea, acerca de la nueva sistemática constitucional:

“Endureció sensiblemente el proceso de creación de Municipios. Entre las alteraciones, el plebiscito fue ampliado, para no ser realizado solamente entre la población directamente interesada, sino entre toda población de los Municipios involucrados”²⁹⁹.

Otro aspecto importante que no podemos olvidar cuando hablamos del municipio en el nuevo contexto político-económico, es el hecho de que ha conquistado tras el nuevo orden constitucional brasileño, su posición como agente de desarrollo que tiene como obligación la búsqueda de la reducción de las desigualdades económicas y sociales en su territorio con acciones que proporcionen la universalización y la mejoría de la calidad en la prestación de suministros públicos; el incentivo al desarrollo económico, especialmente el que prima la generación de empleos; y la promoción de la ciudadanía. Algunas de las referidas acciones pueden ser impulsadas mediante la unión de municipios cercanos, con el objetivo de alcanzar un mejor avance regional.

El desarrollo económico, en el que el municipio es protagonista, por supuesto no puede estar dissociado del desenvolvimiento sostenible. Sea en la realidad brasileña o en cualquier otra parte del mundo, cada vez es más patente la necesidad de los agentes públicos de contemplar el desarrollo económico con respeto al medio ambiente.

El economista, FRAÇOIS BREMAEKER, haciendo un análisis del municipio brasileño tras la Constitución de 1988, diserta con maestría sobre la nueva realidad:

“Importantes transformaciones en el escenario político-administrativo del País fueran introducidas con la Constitución de 1988. Los efectos prácticos, que se hicieron sentir a partir del año siguiente, muestran que los Gobiernos municipales vieron reforzada su autonomía, pasando a asumir un papel de

²⁹⁹ Cfr. DEZEN JUNIOR, GABRIEL: *Curso Completo de Direito Constitucional*, Vestcon, Brasília, 2003, p.169.

mayor importancia en la prestación de servicios de interés local, como también de servicios de ámbito regional, para aquellos de mayor porte demográfico³⁰⁰.

3.1- El principio de democracia directa en la Constitución de 1988

El maestro portugués GOMES CANOTILHO sintetiza sabiamente: “Si el pueblo debe estar presente en la creación de una ley, lógicamente debe estar presente en la creación de la Ley Suprema: la Constitución.”³⁰¹. El pueblo es el motivo principal de la existencia de la Constitución de un país y, por eso mismo, una Carta Magna legítima debería contar con la participación del pueblo. En el mismo sentido, BOCKENFORDE asevera: “El pueblo tiene que ser y mantenerse en todo caso como titular del poder constituyente”³⁰².

En la Constitución brasileña de 1988, más aún que la participación popular en la creación de la Ley Suprema, se garantiza, en su artículo primero, que todo el poder emana del pueblo y que es ejercido en su nombre³⁰³. La previsión explícita del ejercicio directo del poder del pueblo se convierte en una primicia significativa en realidad.

Por lo tanto, el principio de democracia semi-directa y participativa está contemplado en la Constitución brasileña de 1988. Además de elecciones para presidente, gobernadores y alcaldes, la nueva Carta previó la participación directa de los ciudadanos en decisiones públicas. Algunos instrumentos de democracia directa están contenidos en la Constitución como una especie de contestación a las aspiraciones de la sociedad.

Como soporte del dispositivo constitucional fueron establecidas algunas previsiones de participación popular en los ámbitos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Además de la garantía del voto universal, fue establecida la participación popular en

³⁰⁰ Cfr. BREMAEKER, FRANÇOIS: *El municipio brasileño como nivel gubernamental autónomo*, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 2004.

³⁰¹ Vid. GOMES CANOTILHO, J.J: *Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra, Portugal, 1993. p. 106.

³⁰² Vid. BOCKENFORDE, ERNST W: *Estudios Sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, Trotta, Madrid, 2000, p. 50.

³⁰³ Art. 1º, párrafo único: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

instrumentos como el plebiscito el referendo y la iniciativa popular³⁰⁴. Estas formas configuran la democracia directa en la producción legislativa³⁰⁵.

En relación al Poder Ejecutivo, la Constitución prevé la participación popular en la formulación de políticas públicas (y su consecuente fiscalización) en las áreas de seguridad social (art. 194, VII), salud (art. 198, III), asistencia social (art. 204, II), educación (art. 206, VI), cultura (art. 216, párrafo 1), y hasta el área que trata la protección de niños y adolescentes (art. 227, párrafo 1). El artículo 37 de la Constitución trata de la participación del ciudadano en la Administración Pública de manera directa e indirecta. La cooperación de las asociaciones en el planeamiento municipal está contemplada por el art. 29, XII, pero plantearémos este tema de forma específica en el próximo apartado.

Como vemos, el Presupuesto Participativo no está contemplado en la Constitución, como uno de los mecanismos de participación. Por lo tanto, en este trabajo volverémos al tema para comentar por tercera vez esta ausencia. Como también abordaremos más adelante y de manera más amplia la democracia directa y democracia representativa, mirando hasta el tema central del trabajo a partir del enfoque doctrinario.

3.2 - Participación de las asociaciones representativas en el plan de acción municipal

En la elaboración del plan de acción municipal se contará con la cooperación de las asociaciones representativas de los diversos sectores de la sociedad local, según determina la Constitución Federal en el artículo 29, XII. Debemos resaltar que no es suficiente la simple participación en el sentido de informar a las asociaciones representativas sobre el proceso de elaboración del mencionado plan de acción, sino que es necesaria la efectiva cooperación en el sentido de que tales asociaciones aporten elementos en la elaboración.

Se debe, efectivamente, cooperar en la elaboración, pues la Constitución así lo dice. De ahí que surjan las siguientes preguntas: ¿cómo debe producirse de forma efectiva la cooperación de esas asociaciones representativas? ¿cuáles son éstas? Pero antes de reflexionar sobre las respuestas a las preguntas arriba formuladas, es importante recordar el

³⁰⁴ Vid. ZVIRBLIS, ALBERTO ANTONIO: *Democracia Participativa e Opinião Pública*. RCS Editora, São Paulo, 2006, p. 63.

³⁰⁵ I, II y III del artículo de la Constitución.

significado del término “asociaciones”. El Derecho civil brasileño trató el tema y señaló que por “asociación” debe entenderse una agrupación de personas que persiguen un mismo fin, sin que el mencionado ente tenga fines lucrativos y sin que haya deberes y derechos recíprocos entre los asociados.

Es importante destacar que la actual regulación de las asociaciones en Brasil se produjo con la elaboración del nuevo Código Civil en 2002, y que dicta en su Artículo 53 que las asociaciones se constituyen por la unión de personas que se organizan para fines no económicos. Este concepto legal bien traduce el pensamiento de la doctrina que no concordada con el antiguo código civil, que no hacía distinción entre “sociedad” y “asociación”.

En cierto sentido, las asociaciones y las sociedades tienen alguna similitud en la medida en que están constituidas por un grupo de personas que poseen un objetivo o un fin social común. Pero el matiz que distingue a las dos es el hecho de que la sociedad persigue obtener un provecho económico, mientras que la asociación busca la defensa de determinados objetivos sin buscar un provecho económico³⁰⁶.

Antes de la edición del nuevo Código Civil, era posible encontrar afirmaciones como la de CUSTÓDIO:

“En la actualidad, el problema de las asociaciones presenta rasgos característicos, dada la aparición de una gran cantidad de entidades en todos los sectores de la vida: social, sindical, económico, científico, artístico, literario, deportivo, religioso, de beneficencia, educativo, etc., lo que viene produciendo consecuencias prácticas en el Derecho civil de acentuada repercusión en el Derecho público, tanto tributario como administrativo³⁰⁷”.

Después de la edición del Código Civil, es posible que encontremos pensamientos como el de FIUZA, que al tratar de las asociaciones afirmó:

“Ya las asociaciones tienen el mismo concepto que la sociedad, sin embargo, existen diferencias específicas en su definición, es decir, no buscan el lucro. En

³⁰⁶ Vid LOURES, JOSÉ COSTA. y GUIMARAES, TAÍS MARIA LOURES DOLABELA: *Novo Código Civil Comentado*, Del Rey, Belo Horizonte, 2002, p. 28.

³⁰⁷ Vid. CUSTÓDIO, H. B.: *Associações e Fundações de Utilidade Pública*, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1979, p. 52.

otras palabras, las asociaciones son sociedades que no tienen ánimo de lucro, aunque nada les impida tenerlo. Son ejemplos de asociaciones los clubes recreativos, los sindicatos, los partidos políticos, las entidades religiosas, caritativas, etc.³⁰⁸.

Con el nuevo Código Civil la duda quedó aclarada, en la medida en que la asociación, la sociedad (simple o empresarial) y la fundación quedan ahora definidas como especies del género “personas jurídicas de derecho privado” (artículo 44), y la concreción de la personalidad jurídica ocurre con el reconocimiento de los actos constitutivos en el órgano encargado de hacer el registro público.

Comparando la doctrina brasileña con la española nos encontramos, por ejemplo, el pensamiento de la profesora de la Universidad de Salamanca, ZULIMA SÁNCHEZ SÁNCHEZ, que planteando sobre la delimitación del concepto de asociación en España establece por su parte un paralelismo con la de Francia:

“En España ha sido la doctrina la que ha definido el complicado concepto de asociación. Ni la Norma Fundamental ni la Legislación preconstitucional ni la actual dan una definición. Esto no fue así en Francia, donde desde la publicación de la Ley Reguladora del Contrato de Asociación en 1901 se empezó a desarrollar un concepto que definía ese derecho”³⁰⁹.

La profesora sigue tratando el concepto de asociación, añadiendo la dificultad de una definición para el mismo; así, señala que definir este concepto no ha sido tarea fácil y añade que ni la doctrina del derecho público ni la del derecho privado han llegado a un acuerdo a la hora de definir esta figura.

Retrocediendo a la cuestión brasileña, como ya referimos, el Código Civil patrio ha definido “asociación” en términos generales y, vale resaltar que, específicamente para la participación en el plan de acción municipal, conforme preceptúa la propia Constitución, se consideran asociaciones representativas todas aquellas que existen y actúan en un determinado municipio y están inscritas en el organismo competente, lo que les da titularidad para llevar a cabo la mencionada representación de sus asociados.

³⁰⁸ Vid. FIUZA, C.: *Direito Civil – Curso Completo*, Del Rey, Belo Horizonte, 2004, p. 141.

³⁰⁹ Vid. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ZULIMA.: *Estudio práctico...*, op. cit., p. 317.

Queda claro que el objetivo primordial de esta institución es el de defender los intereses de una determinada categoría o grupo de personas y, así, representarlos ante la sociedad, especialmente ante la Administración Pública. Pueden aportarse al presente estudio innumerables ejemplos, como las asociaciones de barrio y asociaciones de determinadas categorías profesionales, entre otras.

Es evidente el carácter estrictamente social de las asociaciones y, al ser así, es relevante su participación en la elaboración del plan de acción municipal, que, además, es un imperativo constitucional que conlleva su invalidez en el supuesto de inobservancia.

Al iniciarse el proceso de elaboración del plan de acción, debe darse publicidad al propósito de crear dicho plan de acción e invitar a las referidas asociaciones para que trasladen los anhelos de sus representados y, de esta forma, poder elaborar un plan de acción municipal que sea acorde con la realidad y la intención de quienes residen en una determinada localidad.

Por otra parte, es necesario delucidar cuestiones que involucran la estructura jurídica efectiva tal participación. Como ya se ha dicho, el origen de la idea de cooperación de las asociaciones representativas en el plan de acción municipal tiene su origen en el artículo 29, inciso Siglo XII de la Constitución Brasileña, que dicta:

“El municipio se regirá mediante ley orgánica, votada en dos turnos, con el intervalo mínimo de diez días, y aprobada por dos tercios de los miembros de la Cámara Municipal, que la promulgará, atendidos los principios establecidos en esta Constitución, en la Constitución del respectivo estado y en los siguientes preceptos (...) XII. Cooperación de las asociaciones representativas en el plan de acción municipal”³¹⁰.

Al estar presente tal situación en el cuerpo de la Constitución Federal, la cooperación de las asociaciones representativas en el plan de acción es obligatoria; así, se vincula a la Administración el llamamiento de las referidas asociaciones para que efectivamente

³¹⁰Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

colaboren en el proceso de elaboración del plan de acción municipal, so pena de que éste se considere inconstitucional.

Según entiende CARNEIRO, el precepto constitucional determina que la legislación municipal siga el mismo camino en relación con la participación de las asociaciones:

“El inciso XII del artículo 29 de la Constitución Federal determina que en las leyes orgánicas municipales se prescriba, entre otros, el precepto que busque la cooperación de las asociaciones representativas en el plan de acción municipal”³¹¹.

Como es posible observar, se trata de una disposición constitucional que vinculó al “legislador constituyente municipal”³¹², o legislador orgánico y, en consecuencia, también atañe definitivamente al legislador ordinario municipal.

Con relación al primero, se afirma su total obligación de insertar en el cuerpo de la ley orgánica municipal la citada orden, que deriva de la ya referida disposición constitucional; en cuanto al segundo, prescrita tal determinación en la carta política del municipio, no puede huir del proceso integrador de esta determinación, en el sentido de que este ente federativo esté habilitado para buscar la mencionada “cooperación de las asociaciones representativas” en el “plan de acción municipal”, mediante autorización legislativa propia, que jurídicamente debe hacerse viable con la participación de las citadas “asociaciones representativas”, so pena de inconstitucionalidad.

No sólo la Constitución preconizó el precepto que obliga a que la sociedad participe en la elaboración del plan de acción, sino también el Estatuto de la Ciudad. Es patente la preocupación por la observancia del precepto constitucional, pues, como ya se ha dicho, vincula al legislador municipal.

De esa forma, al tratar en su seno el plan de acción municipal como uno de los medios de concretización de políticas urbanas, la Ley n. ° 10257, de 10 de julio de 2001, reafirma la necesidad de la participación de la comunidad en la elaboración del plan de acción:

³¹¹ Vid. CARNEIRO, RUY DE JESUS MARÇAS: *Organização da cidade: planejamento municipal, plano diretor, urbanificação*, Max Limonad. São Paulo, 1998. p. 117.

³¹² La expresión “legislador constituyente municipal” pasó a ser usada como referencia a los *vereadores* (legisladores municipales) que participaban de la elaboración de las leyes orgánicas municipales, después de que fueran promulgadas respectivamente la Constitución federal de 1988 y las respectivas constituciones estatales.

“Art. 4º Para los fines de esta Ley, se utilizarán, entre otros instrumentos:

III – plan de acción municipal, en especial (...)

§ 3º Los instrumentos previstos en este artículo que requieran el gasto de recursos por parte del Poder Público municipal deben ser objeto de control social, que garantice la participación de comunidades, movimientos y entidades de la sociedad civil”³¹³.

Es obvia la garantía de participación de la sociedad y colaboración en el plan de acción como un todo, para asegurar la transparencia de lo que se incorpora a las directrices en él trazadas, así como en relación con los recursos públicos invertidos en el desarrollo del plan de acción municipal. La construcción de todo esto pasa evidentemente por la transparencia administrativa y la voluntad política de los dirigentes, en la medida en que acciones básicas son imprescindibles para concretar la participación ciudadana. Por tanto, se debe informar, mediante los distintos medios de prensa, de las fechas y lugares de las reuniones, denominadas audiencias públicas, referentes a la discusión de los temas que formarán parte del plan de acción.

Para aprovechar mejor las ideas, es útil celebrar diversas reuniones en barrios e instituciones, en los que se creen pequeños grupos de discusión, para después celebrar reuniones mayores, más estructuradas, en las que se debatirán los puntos que salieron a colación en las anteriores. Este es el sentido de la cooperación, es decir, trabajo en conjunto, unión de potencial humano, de ideas y raciocinios, tanto técnicos como populares, que busquen traducir la necesidad real de una determinada sociedad.

De esta forma, la participación efectiva de las asociaciones representativas en el plan de acción municipal llevará a construir un plan de acción que realmente traduzca los anhelos de la población, así como las preocupaciones mayores en el escenario municipal para tener una administración acorde con la voluntad popular. Todo lo ideado mediante la participación de las asociaciones representativas de un determinado municipio deberá formar parte del plan de acción municipal que se votará en la Cámara Municipal, siempre que no sea inviable tanto técnica como económicamente.

³¹³ Estatuto de la Ciudad: Ley n.º 10257 de 10 de julio de 2001.

Debemos matizar la importancia de la participación de las asociaciones en el plan de acción municipal, pero sin olvidarnos que solamente el hecho de que exista el precepto no garantiza que realmente sea correspondido en la práctica. Existen gestores deshonestos y que evaden el contenido para hacer prevalecer sus intereses. Entonces, a pesar de la garantía constitucional, hace falta un seguimiento y una fiscalización para comprobar que el plan de acción del municipio cuenta con la efectiva participación de las asociaciones.

Por otro lado, como en el presente trabajo tendremos como objetivo esencial el estudio sobre el presupuesto participativo, ya es posible a partir de este momento hacer una división muy clara: mientras que, en relación con la participación de las asociaciones en el plan de acción municipal, la discusión queda involucrada en la cuestión de la ejecución real del precepto constitucional, en relación con el presupuesto participativo, aun sin estar contemplado en la constitución y, por consiguiente, al no ser obligatorio que figure en leyes orgánicas municipales, existen otros problemas para su consolidación como amplio instrumento de participación popular, como veremos a lo largo de este trabajo.

4. El presupuesto en las leyes orgánicas municipales

Las leyes orgánicas brasileñas de los municipios son fruto de la nueva orden constitucional que se creó en 1988. Como ya comentamos en este trabajo, la nueva Constitución elevó el municipio a entidad participante del sistema federativo brasileño (Arts. 1º y 6º), como uno de sus niveles de gobierno y con autonomía propia para gestionar los asuntos de su interés, dentro de un determinado ámbito jurídico y territorial. Y en el art 187 el municipio aparece una vez más como miembro de la organización político-administrativa de la República brasileña.

Según el escritor DEZEN JÚNIOR, la autonomía está caracterizada por algunos aspectos esenciales: capacidad de auto-organización (la entidad federativa debe poseer Constitución propia); capacidad de autogobierno (elecciones de sus representantes políticos); capacidad de auto-legislación (el poder de editar normas generales y abstractas por sus respectivos

legislativos); capacidad de auto-administración (ofrecimiento de suministros); capacidad tributaria (poder de crear impuestos)³¹⁴.

Dezen Júnior también plantea que el municipio debe tener la Ley Orgánica como su ley paradigmática. Es igualmente cierto que la mencionada autonomía ostentada por el municipio y expresada en su Ley Orgánica deberá estar limitada a los principios explicitados en la Constitución federal de 1988 y en las respectivas constituciones estatales.

El escritor PETRÔNIO BRAZ hace un lúcido comentario sobre lo que representó para los municipios la promulgación de leyes orgánicas:

“Las Leyes Orgánicas Municipales, promulgadas a partir de 1988, trajeron en su contenido, además de la organización administrativa del Municipio, la restauración a nivel municipal del Poder Legislativo, definiendo la diversificación normativa que no existía en las leyes de organización otorgadas por los Estados. Ellas proporcionan el poder local de auto-administración delegado a los Municipios por la Constitución Federal de 1988”³¹⁵.

Ya hemos tratado la autonomía del Municipio en el apartado específico, pero vale recalcar que el municipio es autónomo, es decir, con poderes de auto-organización para atender de la mejor forma las necesidades de los ciudadanos, pero sin confundir autonomía con soberanía, que es uno de los fundamentos de la república. La mencionada autonomía engloba los sentidos de organización, el modo de gobernar, la administración y su legislación.

Las Leyes Orgánicas de los municipios brasileños poseen contenidos muy próximos. En primer lugar porque fueron elaboradas dentro de un mismo momento histórico y también por basarse en principios establecidos en la Constitución federal y en las respectivas constituciones estatales. A continuación, plantearemos la previsión de la participación popular y la previsión del presupuesto participativo en algunas leyes orgánicas.

³¹⁴ Vid. DEZEN JUNIOR, GABRIEL: *Curso Completo...*, op. cit., p. 12.

³¹⁵ Cfr. BRAZ, PETRÔNIO: *Direito...*, op. cit., p. 23.

4.1– Ley Orgánica del municipio de São Paulo

4.1.1 – Previsión de la participación popular

En la ley fundamental de la mayor ciudad brasileña la participación popular está preceptuada, en su artículo segundo, como uno de los principios que debe ser observado en la organización del municipio³¹⁶. Ya en su artículo quinto se prevé que “el poder municipal pertenece al pueblo”³¹⁷. Y el tema sigue siendo tratado en el artículo octavo³¹⁸ cuando dicta que el poder municipal asegurará la participación de los ciudadanos en las decisiones a través de “consejos”.

Es demasiado significativo que la participación popular haya sido elevada a un grado de “principios” en la Ley Orgánica de la ciudad de São Paulo. Es prueba de la buena voluntad de sus legisladores el que abrazaran la oportunidad político-constitucional que la nueva orden ofrecía con la Carta de 1988. Es obvio que la autonomía conquistada por el municipio para establecer sus patrones de organización en su Ley fundamental podría o no ser aprovechada por los legisladores en el sentido de ampliar la perspectiva de la participación, y vemos que en el caso de São Paulo hubo considerables avances.

Por otra parte, es posible que la presencia de los “Consejos” y de las figuras del “Plebiscito”, “Referendo” y de la “Iniciativa popular para presentación de proyectos de leyes”, como forma de participación popular en el ámbito del municipio, refleje directamente lo que la propia Constitución preceptuó en el ámbito federal.

³¹⁶ Lei Orgânica do município de São Paulo: **Art. 2º** - A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes: I - a prática democrática; II - a soberania e a participação popular.

³¹⁷ Lei Orgânica do município de São Paulo: **Art. 5º** - O Poder Municipal pertence ao povo, que o exerce através de representantes eleitos para o Legislativo e o Executivo, ou diretamente, segundo o estabelecido nesta Lei. § 1º - O povo exerce o poder: I - pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto; II - pela iniciativa popular em projetos de emenda à Lei Orgânica e de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros; III - pelo plebiscito e pelo referendo. § 2º - Os representantes do povo serão eleitos através dos partidos políticos, na forma prevista no inciso I do parágrafo anterior.

³¹⁸ Lei Orgânica do município de São Paulo: **Art. 8º** - O Poder Municipal creará, por lei, Conselhos compostos de representantes eleitos ou designados, a fim de assegurar a adequada participação de todos os cidadãos em suas decisões.

4.1.2 - Previsión del (tratamiento dado al) presupuesto

La Ley Orgánica trata el presupuesto en dos aspectos. Por una parte, la Ley dice ser atribución del Consejo de Representantes el participar en la elaboración de las propuestas de directrices presupuestarias y del presupuesto municipal³¹⁹. En otro sentido, la Ley atribuye al alcalde la potestad privativa de proponer al poder legislativo local los proyectos de leyes relativos a las directrices presupuestarias y al presupuesto municipal³²⁰.

A continuación observaremos que la ley sigue caminando en el mismo sentido, es decir, en su artículo 137³²¹ reafirma que leyes que son iniciativa del Poder Ejecutivo Municipal establecerán las directrices presupuestarias y los presupuestos anuales, mientras que en el artículo 143³²² asegura que el municipio organizará su administración y ejercerá sus actividades en un proceso de plan de acción descentralizado y participativo.

A primera vista no existe incompatibilidad en el hecho de que la Ley Orgánica establezca que es competencia privativa del alcalde proponer al legislativo el proyecto de ley relativo al presupuesto municipal y, al mismo tiempo, asegurar la participación popular en la elaboración de la propuesta presupuestaria.

Por otro lado, es fácil comprobar que no queda delimitada la forma ni la garantía de la mencionada participación. Y además está claro que queda solamente en las manos del jefe del Ejecutivo la potestad de acatar las propuestas surgidas de la participación popular. Posteriormente, volveremos a hablar sobre este dilema.

³¹⁹ Lei Orgânica do município de São Paulo: **Art. 55** - *Aos Conselhos de Representantes compete, além do estabelecido em lei, as seguintes atribuições: I - participar, em nível local, do processo de Planejamento Municipal e em especial da elaboração das propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal bem como do Plano Diretor e das respectivas revisões;*

³²⁰ Lei Orgânica do município de São Paulo: **Art. 69** - *Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei: I - ... X - propor à Câmara Municipal projetos de leis relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito.*

³²¹ Lei Orgânica do município de São Paulo: **Art. 137** - *Leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.*

³²² Lei Orgânica do município de São Paulo: **Art. 143** - *O Município organizará sua administração e exercerá suas atividades com base num processo de planejamento, de caráter permanente, descentralizado e participativo, como instrumento de democratização da gestão da cidade, de estruturação da ação do Executivo e orientação da ação dos particulares.*

4.2 – Ley Orgánica del municipio de Recife

4.2.1 – Previsión de la participación popular

En el “Preámbulo” ya vemos que el espíritu de instaurar la “participación popular” planeaba sobre los legisladores de la capital del Estado de Pernambuco, porque estos hablan de “establecer las bases de una democracia participativa”³²³. La expresión, por sí sola, abre un amplio abanico de posibilidades que carecen de medios para concretarse.

Más adelante, en su artículo quinto, la Ley Orgánica recifense, de 04 de Abril de 1990, instituyó “instrumentos básicos de concreción y defensa de la ciudadanía”, como los Consejos de la Defensa de los Derechos Humanos y el de la Defensa del Consumidor, e innovó con la inclusión de la figura del “Defensor del Pueblo”³²⁴, que según el párrafo tercero del artículo quinto, una figura que una Ley posterior reglamentaría, observando las siguientes normas: que el Defensor del Pueblo será elegido entre los ciudadanos mayores de treinta años que no integren ninguno de los poderes locales por 2/3 de los Consejeros municipales; que el plazo del mandato es de un año; y que podrá ser destituido por 2/3 de los Consejeros.

En su artículo noveno la Ley Orgánica establece que el “Poder será ejercido por el pueblo”, y el párrafo tercero de este mismo artículo expone que el ejercicio directo del poder del pueblo se dará con los instrumentos ya mencionados: “Plebiscito”, “Referendo” y de la “Iniciativa popular para presentación de proyectos de leyes”. Como ya comentamos, estos instrumentos son contemplados a fin de que reflejen la Constitución Federal. También en el mismo artículo, precisamente en el párrafo quinto, se prevé que el municipio creará instrumentos de participación popular en su gestión, en sus decisiones y en el control de la administración pública.

³²³ Lei Orgânica do município de Recife: **Preâmbulo** - Nós, representantes do povo recifense, investidos em poderes outorgados pela Constituição da República Federativa do Brasil e legitimados pela vontade popular, afirmando o propósito de favorecer o progresso econômico e cultural, estabelecer as bases de uma democracia participativa, proteger e estimular a prática da cidadania, sob o fundamento dos ideais de liberdade e justiça social, em consonância com a construção do Estado de Direito e de uma cidade solidária e humana, decretamos e promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Lei Orgânica Municipal:(...).

³²⁴ Lei Orgânica do município de Recife: Art. 5º - São instrumentos básicos de conscientização e defesa da cidadania: I - o Conselho de Defesa dos Direitos Humanos; II - o Conselho de Defesa do Consumidor; III - o Conselho de Comunicação Social; IV - o Defensor do Povo.

Los artículos 65 y 66 de la Ley orgánica que estamos comentando forman parte del capítulo dedicado al “Proceso de participación popular”. El primero de ellos asegura que los ciudadanos participarán, además del “Plebiscito”, “Referendo” y de la “Iniciativa popular en el proceso legislativo”, mediante: los Consejos de Ciudadanos, la Tribuna popular, los Consejos y cámaras sectoriales institucionales y audiencias públicas. El párrafo único del artículo plantea que los Consejos y las Cámaras Sectoriales institucionales tendrán potestades deliberativas.

Son pocas, pero es posible percibir diferencias entre la Ley Orgánica de Recife en relación con la de São Paulo. Además de la manifestación del “Preámbulo” que dicta el establecimiento de bases para una democracia participativa como uno de los principios de la administración del municipio, vemos que la aparición de la figura del Defensor del Pueblo es un ejemplo práctico innovador.

4.2.2 – Previsión del (tratamiento dado al) presupuesto

En relación con la cuestión presupuestaria, la Ley Orgánica de la ciudad de Recife sigue el mismo patrón que la de São Paulo, es decir, dicta que las disposiciones presupuestarias del municipio obedecerán a las normas de la Constitución de la República, las normas generales del derecho financiero y las normas de las Constituciones Estatales³²⁵.

Dentro de este espíritu de seguir el mismo hilo conductor que otorgan las Constituciones Federal y Estatal la competencia a los jefes de los respectivos poderes ejecutivos de enviar a los poderes legislativos el proyecto de la Ley presupuestaria, encontraremos en el artículo 54 que es competencia privativa del alcalde enviar la propuesta del presupuesto al Legislativo.

Salvo algunas pequeñas diferencias, podemos afirmar que la Ley Orgánica de Recife, respecto al binomio presupuesto-participación popular, posee la misma estructura que la Ley congénere de la ciudad de São Paulo. La participación popular está presente constantemente en el texto de la Ley, pero la participación en el presupuesto queda en manos y a la voluntad del alcalde.

³²⁵ *Vid.* Art. 90 de la Lei orgânica do município de Recife.

4.3 – Ley Orgánica del municipio de Porto Alegre

4.3.1– Previsión de la participación popular

Porto Alegre es conocida internacionalmente como prototipo de una ciudad donde la práctica del presupuesto participativo ha sido exitosa desde hace veinte años y, por consiguiente, es un paradigma en términos de participación popular. Pero, al contrario de Recife, no vamos a encontrar en el “Preámbulo” de su Ley Orgánica ninguna mención específica sobre la participación³²⁶.

Sin embargo, el artículo 97 de su Constitución, además de los tres instrumentos de participación (“Plebiscito”, “Referendo” e “Iniciativa popular”), que todas las leyes orgánicas municipales dictan, haciéndose eco de lo establecido en la Constitución Federal, añade que la participación popular será ejercida en las decisiones del municipio y en el perfeccionamiento democrático de sus instituciones³²⁷.

La existencia de los “Consejos” se asegura en dos capítulos: 101 y 102. El primero de ellos trata de los “Consejos Municipales”, definiéndolos como órganos responsables de la participación directa de la comunidad en la administración pública, así como que sus finalidades son las de fiscalizar y deliberar materias referentes a los sectores de la administración, en los términos definidos por una ley complementaria. El artículo 102 habla de “Consejos populares”, compuestos de entidades representativas y de los segmentos sociales, reconociéndolos como instancias regionales de discusión y elaboración de políticas municipales.

MARIANNE NASSUNO analiza el elemento de la participación en la Ley Orgánica de Porto Alegre:

³²⁶ Lei Orgânica do Município de Porto Alegre: **Preâmbulo** - *O povo do Município de Porto Alegre, por seus representantes, reunidos em Câmara Constituinte, com os poderes outorgados pelas Constituições da República Federativa do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul, e o pensamento voltado para a construção de uma sociedade soberana, livre, igualitária e democrática, fundada nos princípios da justiça, do pleno exercício da cidadania, da ética, da moral e do trabalho, promulga, sob a invocação de Deus, esta Lei Orgânica.*

³²⁷ Lei Orgânica do Município de Porto Alegre: **Art. 97** – *A soberania popular se manifesta quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será exercida: I – pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos; II – pelo plebiscito; III – pelo referendo; IV – pela iniciativa popular; V – pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições.*

“La participación aparece de forma genérica en la Ley Orgánica del Municipio de Porto Alegre, de 1990, en una serie de dispositivos: fomenta la participación popular entre los compromisos fundamentales para la administración del Municipio; garantiza la participación popular en las diversas esferas de discusión y deliberación del proceso de plan de acción permanente que organiza la administración y ejecución de las actividades del Municipio; agrega la participación popular a las decisiones del Municipio, en el mejoramiento democrático de sus instituciones y en la acción fiscalizadora sobre la administración pública entre las formas de ejercicio de la soberanía popular”³²⁸.

4.3.2 – Previsión del (tratamiento dado en el) presupuesto

En su tesis doctoral DENISE CRISTINA VITALE RAMOS MENDES, afirma que el párrafo primero del artículo 116 de la Ley Orgánica de la ciudad de Porto Alegre refuerza las bases legales para la realización del presupuesto participativo en la medida en que garantiza “la participación de la comunidad a partir de las regiones del municipio, en las etapas de elaboración del Plan Plurianual, de las directrices presupuestarias y del presupuesto anual”³²⁹.

La autora comenta que, aunque no se mencione la aplicación del presupuesto participativo, tendría su base en el párrafo del mencionado artículo. Pero incluso viendo el párrafo como base para efectuar el presupuesto participativo, no podemos olvidar que el artículo dicta que los presupuestos anuales, entre otras, son “leyes de iniciativa del alcalde municipal”³³⁰.

Por tanto, queda muy bien definido que, mientras que la Ley Orgánica asegura la participación popular en el proceso presupuestario, la potestad de presentación del

³²⁸ Cfr. NASSUNO, MARIANNE: *Burocracia e Participação: A experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*, tesis doctoral, Universidade de Brasília, Brasília, 2006, p. 113.

³²⁹ Vid. RAMOS MENDES, DENISE C. V.: *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do Orçamento Participativo*. Tesis doctoral, Universidade de São Paulo São Paulo, 2004.

³³⁰ Lei Orgânica do Município de Porto Alegre: Art. 116, § 1º – Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

proyecto de ley sigue siendo del jefe del poder Ejecutivo, y su aprobación en ley, prerrogativa del Legislativo.

Al contrario de lo que se puede imaginar, la cuestión de que el presupuesto participativo no tenga especificación ni posea legislación específica, no es problema para algunos estudiosos, como por ejemplo el economista Ubiratan de Souza, ex-Concejal de Presupuesto y Finanzas del Estado de Rio Grande do Sul, quien plantea que:

“Por lo tanto, para que se haga el Presupuesto Participativo no se precisa de ninguna ley específica; basta con la voluntad política de los gobernantes electos por la democracia representativa”³³¹.

La “voluntad política” de los gobernantes es el talón de Aquiles de la implantación del presupuesto participativo y de su consecuente evolución. La decisión de establecimiento o no de la práctica depende de esta voluntad política. Y en las ciudades donde fue implantado tal instrumento, cuando ocurre el cambio de gestión, los ciudadanos quedan a la expectativa de si habrá continuidad o no. En el capítulo X volveremos a detallar este aspecto.

4.4 – Ley Orgánica del municipio de Santo André

4.4.1- Previsión de la participación popular

Después de hacer referencias a tres leyes orgánicas de grandes ciudades brasileñas, incluidas capitales de estados, nos detendremos en la Ley Orgánica del municipio de Santo André, una ciudad de tamaño medio situada en el interior del estado de São Paulo.

En su artículo tercero la Ley Orgánica, al definir las competencias del municipio, prevé que una de ellas es la elaboración del presupuesto anual teniendo como base el plan de acción de la municipalidad y la participación popular³³². Debemos resaltar que la redacción

³³¹ Cfr. SOUZA. UBIRATAN DE: “*El significado de la victoria de Lula en Brasil y la oportunidad de implementar el Presupuesto Participativo a nivel nacional*”. Documento publicado por el Instituto de Estudios y Formación de la Central de los Trabajadores Argentinos, 2003. Disponible en la página web: <http://www.cta.org.ar/docs/documentosal.html>.

³³² Lei Orgânica do Município de Santo André: **Art. 3º** - Ao Município compete, além das atribuições contidas nas Constituições Federal e Estadual, prover a tudo quanto respeite aos assuntos de interesse local, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, garantindo o bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente: I - ...; II - elaborar o orçamento anual e, plurianual de

del epígrafe del mencionado artículo es fruto de una enmienda hecha a la Ley Orgánica en el año 1999, por lo tanto nueve años después de su promulgación³³³.

La mencionada alteración posee un matiz que precisa un examen atento; si por una parte la Ley Orgánica en su versión original no contenía tal expresión, se deduce que la participación popular no constaba en la agenda política como un punto significativo, como ocurrió nueve años más tarde.

En los otros aspectos de la participación popular, la mencionada Ley Orgánica, como las demás, sigue el patrón de la Constitución Federal y en sus artículos 49 y siguientes establecen los parámetros del “Plebiscito”, del “Referendo” y de la “Iniciativa popular” como instrumentos de participación.

La Ley Orgánica de Santo André es innovadora por dedicar algunos artículos (del 73 al 76) a como establecer el *modus operandi* de la “gestión democrática”³³⁴. Los Consejos, llamados “canales institucionales”, sustentan la “gestión democrática”. Aunque la presencia de los Consejos sea un reflejo de lo preceptuado por la Constitución Federal, es posible que, por la manera en que fue tratada por Ley Orgánica, hubo avances en la cuestión de participación popular.

investimentos, prevendo a receita e fixando a despesa, com base no planejamento adequado, com a participação popular.

³³³ Lei Orgânica do Município de Santo André: disponible en la página web www.cmsandre.sp.gov.br/

³³⁴ Lei Orgânica do Município de Santo André: **Art. 73** - A Gestão Democrática dar-se-á, dentre outras formas, através da participação da população em canais institucionais denominados conselhos.

Parágrafo único - Os canais de que trata este artigo são órgãos vinculados tecnicamente ao Executivo.

Art. 74 - Os Poderes Executivo e Legislativo garantirão as informações e espaços públicos para o funcionamento dos canais institucionais de participação popular, conforme regulamentação legal.

Art. 75 - Os conselhos compor-se-ão paritariamente.

§ 1º - Fica garantida a representação do Executivo, dos servidores públicos quando for compatível, das entidades representativas da sociedade civil e dos movimentos populares.

§ 2º O mandato dos membros dos conselhos será de, no máximo, dois anos, sendo permitida uma reeleição.

§ 3º - Quando da mudança do Chefe do Executivo fica facultada a este a renovação de seus representantes no conselho.

§ 4º - Os membros do conselho não farão jus a remuneração.

Art. 76 - Cabe aos Poderes Executivo e Legislativo providenciar o cadastramento das entidades e movimentos populares interessados em participar dos conselhos, sem poder vetá-los.

Parágrafo único - Cada conselho promoverá anualmente, no mínimo, uma plenária aberta à participação de todos os cidadãos, entidades da sociedade civil e movimentos populares, com o objetivo de analisar seu trabalho pretérito, orientar sua atuação e propor projetos futuros.

4.4.2 – Previsión del (tratamiento dado en el) presupuesto

El mismo artículo tercero de la Ley Orgánica, comentado en el apartado anterior, habla del presupuesto como una de las competencias del municipio, pero lo vincula con la participación popular. A continuación, el Art. 8 trata de las atribuciones del Poder Legislativo, que son sancionadas por el alcalde, enumerando entre otras la votación del presupuesto anual³³⁵.

A partir del artículo 128 hasta el 132 la Ley Orgánica trata del presupuesto y, en general, sigue todos los parámetros establecidos por la Constitución Federal y reproducidos en todas las leyes orgánicas, excepto al llegar al 132, donde establece la creación del Consejo Municipal del Presupuesto³³⁶.

La excepción del artículo 132 merece atención en la medida en que establece algo concreto en relación a la participación popular en el presupuesto, aun cuando el mencionado epígrafe del artículo no sea más específico sobre la materia. Pero en relación con todas las leyes orgánicas de los municipios brasileños hasta ahora revisadas, solamente hemos encontrados referencia explícita a un Consejo destinado al presupuesto en la del municipio de Santo André.

4.5 – Ley Orgánica del municipio de Montes Claros

4.5.1 – Previsión de la participación popular

Montes Claros es otro municipio de tamaño medio que será objeto de nuestro estudio. Situado en el estado de Minas Gerais, el municipio de Montes Claros posee un Proyecto del gobierno municipal denominado “Gobernanza Solidaria” lanzado en 2005. El mencionado proyecto tiene como objetivos estratégicos, entre otros, el establecimiento de una política de participación y de una estructura administrativa descentralizada, articulada

³³⁵ Lei Orgânica do Município de Santo André: **Art. 8º** - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente: I - legislar sobre tributos municipais, arrecadação e aplicação de rendas, bem como autorizar isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas; II - votar o orçamento anual e plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;

³³⁶ Lei Orgânica do Município de Santo André: **Art. 132** - *Fica criado o Conselho Municipal de Orçamento a ser regulado em lei.*

y participativa. Además, el Presupuesto Participativo fue instituido como principal instrumento de participación³³⁷.

Entretanto, el moderno Proyecto puesto en marcha actualmente en Montes Claros no encuentra en la Ley Orgánica del municipio respaldo, en la medida en que la mencionada Ley casi no habla de participación popular, excepto tímidamente cuando establece la existencia de los Consejos (artículos 85 y 86) y prevé la realización por estos de audiencias públicas para escuchar a la población, y en el artículo 226 cuando dicta la participación comunitaria en el planteamiento de la política urbana, así como en el 229, que obliga a los poderes Ejecutivo y Legislativo a escuchar las sugerencias de la opinión pública para los proyectos de ley³³⁸.

4.5.2 – Previsión del (tratamiento dado en el) presupuesto

La Ley Orgánica, de la misma forma que con la participación popular, en relación con el tratamiento dado a la cuestión presupuestaria se encuentra lejana de los objetivos del proyecto “Gobernanza Solidaria” que el municipio vive en la actualidad. Las referencias al presupuesto son convencionales, como por ejemplo el artículo 39, que trata de las atribuciones del Poder Legislativo, entre las que se encuentra el presupuesto anual³³⁹.

El presupuesto también es materia de los artículos 71 y 154³⁴⁰. En el primero, como una de las competencias del alcalde y en el segundo, al definir que la elaboración y ejecución del

³³⁷ Vid. VELOSO MEIRA, THIAGO A.: “Do clientelismo à participação: o Orçamento Participativo em Montes Claros”. *Revista Urutágua*, Número 16, Maringá (PR), Brasil, 2008.

³³⁸ Lei Orgânica do Município de Montes Claros: **Art. 86** - A lei autorizará o Executivo a criar Conselhos Municipais, cujos meios de funcionamento este proverá, definindo, em cada caso, atribuições, organização, composição, funcionamento, forma de nomeação de titulares e suplentes e prazo do respectivo mandato, observado o seguinte: ... § 3º.- Os Conselhos Municipais realizarão audiências públicas para ouvirem a população nos assuntos que lhes forem pertinentes, na forma da lei.

³³⁹ Lei Orgânica do Município de Montes Claros: **Art39** - Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre todas as matérias de competência do Município e, especialmente: I...; **III** Orçamento Anual e Plano Plurianual de Investimentos, bem como autorização para abertura de créditos suplementares e especiais.

³⁴⁰ Lei Orgânica do Município de Montes Claros: **Art 71** - Compete ao Prefeito, dentre outras atribuições: I-...; **IX**- enviar à Câmara os projetos de lei relativos ao Orçamento Anual e ao Plano Plurianual do Município e dos órgãos da administração indireta. **Art 154** - A elaboração e a execução da lei orçamentária anual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual de Investimentos, obedecerão às regras

presupuesto municipal obedecerá las reglas establecidas en la Constitución Federal, en la Constitución Estatal y los preceptos de la propia Ley Orgánica. Entonces, tal como ocurre en relación con la participación, se observa que, en relación con los parámetros presupuestarios establecidos en la Ley Orgánica, no existe consonancia con el programa “Gobernanza Solidaria”.

estabelecidas na Constituição Federal, na Constituição do Estado, nas normas do Direito Financeiro e nos preceitos desta Lei Orgânica.

Capítulo III - Presupuesto participativo: Resumen histórico, edición de reglamentos y normas pertinentes a su implantación y entendimiento jurídico-doctrinario.

Los dos capítulos anteriores tuvieron una gran connotación histórica, tanto en relación al presupuesto como en relación al municipio brasileño, especialmente en el referente al tratamiento que recibió el mismo en las constituciones a lo largo del tiempo. En el mismo también comentamos cómo las leyes orgánicas municipales, promulgadas tras la Constitución de 1988, tratan la participación popular y, principalmente la práctica del Presupuesto Participativo.

En este capítulo vamos a reflexionar sobre las cuestiones jurídicas que involucran el Presupuesto Participativo. Empezaremos hablando un poco de la historia de la práctica jurídica, que a pesar de llevar apenas veinte años ya posee un vasto abanico de acontecimientos que requieren de una mirada especial. Después avanzaremos en cuanto a la definición doctrinaria del Presupuesto Participativo. Como tampoco está nada definida la estructura institucional de la práctica, como plantaremos en el segundo apartado del capítulo.

El tercer apartado es la parte central del trabajo, nos adentraremos en el estudio de los reglamentos, que es el soporte legal del Presupuesto Participativo, y por lo tanto debe merecer la debida atención, pues de estas observaciones obtendremos una mejor comprensión de la práctica hacia el punto de vista jurídico. También haremos en este capítulo un recorrido jurisprudencial de la materia. Hecho que hasta ahora desconocemos si figura en otro trabajo que trate del Presupuesto Participativo. Y por último veremos la tendencia delimitada por las decisiones de los Tribunales brasileños.

La crisis del derecho y algunas cuestiones doctrinarias que están relacionadas con el Presupuesto Participativo serán abordadas en el cuarto apartado del capítulo. Entre las cuestiones doctrinarias, podemos destacar la atención que daremos al pluralismo jurídico y al binomio democracia-participación. El primero como contrapunto, o antítesis, a la crisis del derecho, cuya vecindad con el tema del trabajo es obvia. Ya en relación al referido binomio, éste nos dará la oportunidad de recorrer subtemas importantes como la crisis de la

democracia representativa y de los partidos políticos, y hasta las propuestas que suscita el Presupuesto participativo, actuando como una especie de articulación entre la democracia participativa y la democracia representativa. En el capítulo tendremos la oportunidad de analizar una propuesta del jurista Paulo Benavides, titulada “Teoría Constitucional de la Democracia Participativa”, que posee importantes aproximaciones a nuestro trabajo.

1 – Resumen histórico y definición del presupuesto participativo

1.1 – Resumen histórico

En Brasil, la participación popular en el proceso de elaboración del presupuesto público municipal tiene su inicio en los años setenta del siglo pasado. Incluso aún vigente el régimen militar, algunos municipios administrados por el partido MDB (Movimiento Democrático Brasileño) adoptarán políticas participativas. Una de las primeras experiencias ocurrió en la ciudad de Piracicaba, en el estado de São Paulo, entre 1977 y 1982. Allí, el alcalde intentó demostrar a los gobiernos estatal y federal que los proyectos que estos pretendían para el municipio no atendían a las prioridades de la comunidad y utilizarlo para presionar al Legislativo municipal en relación con la aprobación de determinadas leyes. Este proceso participativo tenía un carácter consultivo y no deliberativo. La elección de otro alcalde puso fin la experiencia³⁴¹.

En la doctrina encontramos referencias a otras ciudades que tuvieron experiencias análogas en el período correspondiente, es decir, entre el final de los años 70 y el principio de los 80, y que también alcanzaron una cierta visibilidad nacional. Algunos ejemplos son el municipio de Lages, en el estado de Santa Catarina; Boa Esperanza³⁴², en Espírito Santo; Pelotas, en Rio Grande do Sul; Diadema, en São Paulo y Vila Velha, también en el estado de Espírito Santo³⁴³.

³⁴¹ Vid. CASTRO, M.H.G.: “Equipamentos sociais e política local no pós-64: dois estudos de caso”, *Espaço & Debates*, v. 24, Brasil, 1988, pp 67-74.

³⁴² Vid. PINEDA NEBOT, CARMEN: *Los Presupuestos y Participación desde una perspectiva comparada*, Comunicación presentada al VIII Congreso de Sociología, Área II – Grupo 8, sesión 4ª, Alicante, 2004, p. 3.

³⁴³ Vid. SANCHEZ SANCHEZ, ZULIMA. Y LEITE, DAVID DE MEDEIROS: O Direito de Participação e sua Relevância para a Democracia, Administração Pública e Cidadania. *Revista Ciência Sempre*. FAPERN, Natal, 2010, p.124.

Haciendo referencia específica a la ciudad de Vila Velha, JAMES GIOCOMONI llama la atención acerca de la experiencia ocurrida en su gestión durante el período comprendido entre 1983 y 1986, pues refleja la movilización de la comunidad para la discusión y selección de las prioridades y para la organización del “Colegiado Municipal del Presupuesto”. Según el autor, se dio un aspecto pionero: la creación de una metodología de distribución de los fondos para inversión destinados a los 59 barrios de la ciudad. Dicha sistemática compaginaba el equilibrio de representantes con la carencia de infraestructuras y de la población de cada barrio; de esta manera se alcanzaba la tasa ideal de inversión per cápita³⁴⁴.

ROBERTO ROCHA COELHO PIRES, refiriéndose a comentarios sobre los antecedentes históricos del Presupuesto Participativo, considera que, tras las experiencias pioneras, hubo un “segundo momento” localizado temporalmente en el periodo de la transición entre el régimen militar y el civil (1983-1988), que se caracterizó por el predominio de esfuerzos de descentralización administrativa en grandes capitales brasileñas (São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Fortaleza, Porto Alegre), que compaginaban los ensayos del gobierno con la participación popular. Inmediatamente a continuación se dio un tercer momento, ya vigente la nueva Constitución, con las gestiones municipales escogidas en 1988, entre las cuales algunas del Partido de los Trabajadores³⁴⁵, cuya propuesta para la práctica de participación popular ya era propiamente el Presupuesto Participativo. Finalmente, el autor reconoce un “cuarto momento”, que comenzó con las administraciones elegidas en 1992, en el que en parte se dinamizaron las experiencias participativas y adquirieron mayor solidez y popularidad.

³⁴⁴ Vid. GIOCOMONI, JAMES.: *Orçamento...*, op. cit., p. 229.

³⁴⁵ Como el PT (Partido de los Trabajadores) eligió varios alcaldes en las elecciones municipales de 1988 y estas administraciones empezarán la práctica participativa ya con el nombre de Presupuesto Participativo, el partido hasta los días actuales posee una vinculación muy fuerte con dicha práctica, incluso aunque alcaldes de otros partidos ya la hayan implantado. Para comprender mejor la relación entre el PT y la práctica del Presupuesto Participativo, por el estilo innovador del partido, vamos hacer un breve resumen de su aparición. El PT surgió en 1980 y en su momento representó la única novedad que emergió de la nueva fase del pluripartidismo reintroducido en Brasil, pues el resto de nuevos partidos nacieron con viejas afiliaciones con las agrupaciones del pasado. El surgimiento del PT fue fruto de una iniciativa de los líderes sindicales del *ABC paulista* (Región del Estado de São Paulo, caracterizada por fuerte presencia industrial), liderados por Lula da Silva, y de un grupo de intelectuales de izquierda escindido del PCB, y de significativos sectores de la Iglesia Católica, ligados a la Teología de la Libertad. El PT nació con una propuesta diferente de los partidos tradicionales en varios sentidos, como por ejemplo, la gran organización y participación de sus militantes en las decisiones partidarias. Y, en su recorrido de menos de tres décadas, después de conquistar gobiernos locales y estatales, el PT llegó al gobierno federal de Brasil con la elección del Presidente Lula da Silva en 2002, que fue reelecto en 2006.

El autor añade en sus comentarios que, a lo largo de la evolución de las formas de democracia local en Brasil, hubo dos elementos que alcanzarán relevancia en el proceso de convivencia entre el poder público y la sociedad: a) el papel de los movimientos sociales urbanos y de las asociaciones civiles; b) el ideario de los partidos comprometidos con proyectos democrático-populares (en especial el Partido de los Trabajadores)³⁴⁶.

En relación con los “movimientos sociales urbanos” debemos recordar que existe cierta semejanza histórica de su marcha evolutiva con la propia evolución de la ciudadanía, cuyo recorrido mostramos en el apartado específico. Es obvio que los importantes acontecimientos políticos, como fue el caso de la vigencia de la dictadura militar brasileña (1964-1985), influyeron en demasía, tanto en el desarrollo del ejercicio de la ciudadanía, como en los movimientos sociales.

VALDEMIR PIRES también relaciona una cierta efervescencia participativa con los vientos sopladados con el fin de la dictadura militar brasileña:

“Los vientos democráticos que empezaron a soplar en Brasil a finales de los años setenta y principios de los ochenta trajeron consigo un ímpetu participativo enorme, originado en sectores sociales movilizados y en grupos políticos que se consolidarán en la lucha contra la dictadura militar”³⁴⁷.

FEDOZZI comenta, en un artículo donde trata de la experiencia participativa en la ciudad de Porto Alegre, el surgimiento de nuevos actores populares en la esfera pública, mientras aún perduraba la dictadura militar brasileña:

“A pesar del carácter ofensivo de las políticas del régimen autoritario, en la segunda mitad de la década de 70, cuando avanzaban las luchas por la redemocratización del país, el movimiento de las Asociaciones de los Moradores de Porto Alegre (AMs) se convirtió, progresivamente, en un espacio público de organización autónoma de las clases populares para la

³⁴⁶ Vid. PIRES, ROBERTO ROCHA COELHO: *Orçamento...*, op. cit., p. 15.

³⁴⁷ Cfr. PIRES, VALDEMIR: *Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz*, Manole, São Paulo, 2001, p. 37.

reivindicación de derechos relacionados con el acceso al suelo urbano y a los equipamientos y los servicios urbanos”³⁴⁸.

AVRITZER hace una enriquecedora exposición sobre los movimientos populares de la ciudad de Porto Alegre, demostrando que su evolución histórica está relacionada con la aparición del Presupuesto Participativo en aquella ciudad, que es siempre considerada una experiencia paradigmática. Para este autor, el origen de los movimientos populares de Porto Alegre ocurre en la inmediata posguerra, con el surgimiento de asociaciones de barrios en la mitad de la década de 1950.

Asimismo, el autor, en dicho estudio, compara la realidad de Porto Alegre con otras capitales brasileñas demostrando, por ejemplo, que en el mismo período São Paulo tuvo un movimiento comunitario esencialmente recreativo, mientras Belo Horizonte tuvo poquísima actividad comunitaria y Recife, a pesar de las grandes movilizaciones populistas que vivió, no registró un aumento del movimiento comunitario. La única capital citada por el autor que, como Porto Alegre, desarrolló un considerable movimiento comunitario en la misma época fue Rio de Janeiro.

Sin embargo, otro momento relevante para los movimientos populares tanto en Porto Alegre como en Brasil, en general, fue el período de la redemocratización del país, pues se dio un aumento de la propensión asociativa en diversas regiones del país. En la ciudad de Porto Alegre, en particular, el autor también añade que hubo una enorme ampliación de las movilizaciones reivindicativas, en particular una de las reivindicaciones surgidas: la de la UAMPA (Unión de las Asociaciones de Moradores de Porto Alegre), que era participar en la deliberación del presupuesto municipal.

AVRITZER sigue repasando la historia de la experiencia de Porto Alegre, relacionando la práctica asociativa de la ciudad y el surgimiento del Presupuesto Participativo, y añade que a mediados de los 80 la discusión de la implantación de la propuesta participativa superó el ámbito de los movimientos populares y pasó a girar en el ámbito político-partidario, ganando relevancia en las elecciones municipales, hasta el punto que cuando Olivio Dutra fue electo por el Partido de los Trabajadores para la alcaldía de Porto Alegre, en 1988,

³⁴⁸ Cfr. FEDOZZI, LUCIANO: “Prácticas Innovadoras de Gestao Urbana: o paradigma participativo”, *Revista paran. Desenv.*, núm 100, Curitiba, 2001.

existía solamente el compromiso programático del Partido de los Trabajadores en incentivar la participación; el autor concluye:

“Es posible afirmar que la introducción del Presupuesto Participativo por la administración Olivio Dutra, durante el año de 1990, marca una división de aguas en términos de políticas participativas en Brasil”³⁴⁹.

La aseveración de que el la experiencia del Presupuesto Participativo en Porto Alegre es una especie de “divisor de aguas” en términos de políticas participativas en Brasil no es una exageración. Es bien cierto que, incluso antes de la experiencia en Porto Alegre existieron otras iniciativas, pero ninguna tuvo igual amplitud y el reconocimiento. Cualquier discusión o estudio sobre Presupuesto Participativo tendrá en Porto Alegre su mayor referencia³⁵⁰.

Sin embargo, la experiencia pionera de Porto Alegre también enfrentó problemas, como relata el profesor de la Universidad Federal do Rio Grande do Sul ZANDER NAVARRO:

“El Presupuesto Participativo nació de forma errática, bajo la óptica extrema de un ideal y amenazado de no concretarse por falta de fondos. Además era la iniciativa de fuerzas políticas minoritarias en la ciudad, recibiendo fuerte oposición de otras agrupaciones políticas, incluso agrupaciones de la resistencia, no sin sorpresa por parte de los integrantes del partido mayoritario que ascendió al poder, presos de una visión estadista de la política y reacios a la creación de un espacio de autonomía social”³⁵¹.

El profesor añade que los dos primeros años de la primera gestión del alcalde Olivio Dutra fueran prácticamente absorbidos por los problemas de falta de fondos, de la inexperiencia de los nuevos cuadros de operadores, de la intensa ideologización de la acción gubernamental y de un grave problema resultante de una equivocada intervención en el sistema de transportes de la ciudad. Por lo tanto, concluye el profesor, que esta serie de dificultades solamente permitió que la administración dedicase la debida atención al Presupuesto Participativo en su último año.

³⁴⁹ Cfr. AVRITZER, LEONARDO y NAVARRO, ZANDER: *A inovação...*, op. cit. p. 24.

³⁵⁰ Vid. BORGES DE PAULA, MARCO AURÉLIO. y MAGRINI, RACHEL DE PAULA. (coords): *Estudos de Directo Público*, CEPEJUS, Mato Grosso do Sul, 2009, p. 106.

³⁵¹ Cfr. AVRITZER, LEONARDO y NAVARRO, ZANDER: *A inovação...*, op. cit. p. 93.

LUCIANO FEDOZZI, en un libro donde retrata específicamente la experiencia de la ciudad de Porto Alegre, hace una división de dicha experiencia en períodos, exponiendo lo más importante que ocurrió en cada uno de ellos. Según el autor, la primera fase (1989/90) estuvo marcada por la inexperiencia de los nuevos dirigentes del Ejecutivo municipal y de los movimientos comunitarios para promover la participación institucionalizada. En la segunda fase (1990/91) tienen lugar modificaciones internas en la gestión, con la aparición de una mejor estructura político-administrativa específica para la participación comunitaria. En la tercera fase (1991/92) hay una consolidación de la dinámica de la participación en términos de métodos para la elección de prioridades de los fondos presupuestarios. Y lo que él considera como última fase (1993/95) es el inicio de la segunda gestión del PT en la prefectura de Porto Alegre, que está caracterizada por algunas modificaciones en la estructura y en la dinámica del Presupuesto Participativo³⁵².

Del recorrido presentado es necesario hacer dos observaciones: en primer lugar, que las dos primeras gestiones por parte del PT de la alcaldía de Porto Alegre sirvieron como un gran “laboratorio” tanto para la implantación como para los ajustes que la práctica participativa necesitaba para su consolidación. En segundo lugar conviene resaltar la continuidad política en la ciudad, es decir, que otros dos períodos administrativos fueron protagonizados por el PT (1996-2000 y 2000-2004), solamente dándose un cambio de partidos en las elecciones de 2004. Incluso con el cambio de partidos la experiencia del Presupuesto Participativo siguió adelante, caracterizando una excepción que tendremos oportunidad de comentar a lo largo de este trabajo.

Sin duda, las elecciones municipales de 1988 son consideradas como un verdadero marco para la expansión de la práctica del Presupuesto Participativo por todo Brasil. La doctrina sobre el tema es unánime y registra como tal la fecha de los comicios, como ha hecho, por ejemplo, ISMAEL IVAN BLANCO FILLOLA, Coordinador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona:

“El principal impulso al *Orçamento Participativo*, no obstante, se produjo ya en el marco del nuevo régimen democrático a partir de las elecciones municipales de 1988. Fue de la mano de los nuevos gobiernos del Frente

³⁵² Vid. FEDOZZI, LUCIANO: *Orçamento Participativo – Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Tomo Editorial, 3ª ed., Porto Alegre, 2001, p.124.

Popular, coaliciones locales de partidos de izquierda lideradas por el Partido dos Trabalhadores (PT). Entre las experiencias más significativas impulsadas en la legislatura de 1988 cabe destacar las de Ipatinga (MG), Icapuí (CE), Janduís (RN) y, sobre todo, la propia experiencia de Porto Alegre (RS), que se ha convertido en el máximo referente de los procesos de *Orçamento Participativo* a nivel nacional e internacional. El éxito de la experiencia de Porto Alegre animó a otros gobiernos locales a adoptar procesos similares de participación popular”³⁵³

Las elecciones municipales siguientes a las de 1988 tuvieron lugar en 1992, ocasión que otros alcaldes electos aprovecharon para implantar dicha práctica durante sus administraciones; mientras tanto, en algunas ciudades en las que los alcaldes ya la habían implantado en el período anterior (es decir, de 1988 a 1992), ocurría un proceso de reversión o discontinuidad, en la medida en que un alcalde que no deseaba sacar adelante dicha experiencia ordenaba su cierre. Pero el tema de la continuidad o discontinuidad del Presupuesto Participativo será abordado en el apartado específico de la segunda parte de este trabajo.

Del recorrido sobre la aparición del Presupuesto Participativo, debemos recalcar que el período posterior a la dictadura militar brasileña fue pródigo en avances. En este trabajo ya tuvimos oportunidad de tratar la evolución de la ciudadanía, la consolidación del Estado Democrático de Derecho tras la Constitución de 1988, los avances en términos de asociativos y el surgimiento del Presupuesto Participativo. Aun siendo conscientes de que son avances significativos, no debemos olvidarnos de los problemas que revela cada nueva conquista. De los problemas y perspectivas del Presupuesto Participativo trataremos a lo largo de este trabajo.

Tomando el año 1989 como marco inicial del Presupuesto Participativo, podremos considerar que es un espacio temporal muy corto para una experiencia tan innovadora. Sus características principales aún carecen de definiciones que solamente proporcionará la práctica reiterada. Y debemos resaltar que cada municipio que implanta dicha experiencia

³⁵³ Cfr. BLANCO FILLOLA, I. I.: “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002, p. 2.

participativa lo hace a su manera, es decir, no existe uniformidad, incluso aunque el ejemplo de Porto Alegre sea paradigmático.

Como la propuesta central de este trabajo es investigar sobre los aspectos jurídicos y administrativos del Presupuesto Participativo, tenemos que admitir que, en este pequeño resumen histórico de la experiencia, estos dos matices fueron aún menos observados, pues las flexiones estuvieron centradas en las repercusiones políticas y sociológicas que conlleva esta práctica.

1.2 – Definición

Antes de adentrarnos en el repaso de las definiciones del Presupuesto Participativo ofrecidas por la doctrina del área temática, empezaremos con la definición contenida en el “Diccionario del Presupuesto”:

“Instrumento auxiliar de planeamiento del sector público, aplicable sobre todo en el ámbito de los municipios, que posibilita, por métodos típicos de la democracia directa, la participación de la población en el diagnóstico de los problemas de mayor gravedad, en la selección de las obras y servicios que serán priorizados en un determinado ejercicio, en la decisión sobre la forma de ejecución y de la celeridad con que serán ejecutados y, ocasionalmente, en el seguimiento y fiscalización de la implementación de las decisiones”³⁵⁴.

¿Qué es, por tanto, el Presupuesto Participativo? Razonando que es muy difícil encontrar la síntesis ideal, CELINA SOUZA expone esta pregunta para luego decir que su respuesta está dividida en cuatro bloques, que agregan una variedad de interpretaciones y definiciones basadas en consultas que ella ha hecho a diversos estudiosos del tema. Los bloques delimitados son: gestión, educación, política y cambio social.

Con el matiz de gestión, según la autora, existen las siguientes visiones: a) que el presupuesto participativo es un mecanismo de gestión urbana con los pobres; b) que es un mecanismo de gestión conjunta de los recursos públicos a través de decisiones compartidas

³⁵⁴ Cfr. SANCHES, OSWALDO M.: *Dicionário...*, op. cit. p. 240.

sobre la destinación de los recursos presupuestarios; c) que es un modelo de gestión urbana mayor que una política pública; d) que es un proceso de gestión fiscal social³⁵⁵.

Sobre la definición del Presupuesto Participativo según la visión de educación, CELINA SOUZA afirma que:

“La mayor parte de la doctrina considera al Presupuesto Participativo un proceso educativo que engloba a todos los actores locales importantes (alcaldes, burócratas, concejales, movimientos sociales y el PT) así como las instituciones en las cuales esos actores operan. Esta visión es tributaria del pensamiento de Stuart Mill sobre el papel educativo del gobierno local”³⁵⁶.

Teniendo como parámetro la visión política, CELINA SOUZA plantea la existencia de una variedad de pensamientos: a) una política urbana en la que quienes tienen poder lo ceden en favor de los grupos desaventajados; b) una forma de radicalizar la democracia y el resultado de una gran voluntad política, que aumente la concienciación entre la ciudadanía y mejore las condiciones de la vida de la población; c) una de las formas corrientes de globalización contra-hegemónica; d) una forma de combinar democracia representativa con participación; e) un instrumento para superar los límites de la democracia representativa a través de un mecanismo que amplía la movilización de la sociedad civil más allá del corporativismo y de la simple consulta.

En relación con la visión política, CELINA hace también referencia a otros pensamientos. De forma genérica, habla de que en la doctrina es posible encontrar el Presupuesto Participativo como instrumento para aumentar la transparencia, el *accountability* y la credibilidad de los gobiernos y sus participantes. Y también se menciona al Presupuesto Participativo como una forma de eliminar (o disminuir) el clientelismo, el autoritarismo y el patrimonialismo. Se hace referencia específica al argumento de MÁRCIA DIAS que, según CELINA, considera que el presupuesto participativo ha servido al Ejecutivo municipal para

³⁵⁵ Para las definiciones del Presupuesto Participativo como propuestas o visiones desde el punto de vista de gestión la profesora cita: MATHAEUS, H.; SANTOS, B DE S.; BOSCHI, R; NAVARRO, Z.: *Vid. SOUZA, CELINA: Construção...*, op. cit. p. 91.

³⁵⁶ *Cfr. SOUZA, CELINA: Construção...*, op. cit. p. 91.

sobreponerse al Legislativo, añadiendo que dicho pensamiento es contrario a las visiones corrientes sobre el Presupuesto Participativo³⁵⁷.

En cuanto a la perspectiva del Presupuesto Participativo como instrumento de cambio social, CELINA enumera las definiciones que dicha práctica participativa proporciona, según varios autores: a) la distribución más justa de recursos escasos en una sociedad altamente desigual; b) un instrumento innovador para la reconstrucción de la vida pública; c) una nueva forma en las relaciones entre el poder público local, las organizaciones populares y el resto de la sociedad, con el propósito de atender a las demandas de los segmentos más pobres de la población; d) el fortalecimiento de las asociaciones urbanas y de las relaciones entre las asociaciones comunitarias y la población de los distritos; e) una forma justa de decidir sobre la destinación del dinero público³⁵⁸.

LEONARDO AVRITZER considera necesario delimitar una definición para el Presupuesto Participativo una vez que, tanto en la doctrina académica cuanto en la práctica de diversos gobiernos locales, la cuestión de la apropiación del nombre OP³⁵⁹ o la identificación heurística de cualquier forma de participación con la referida práctica se tornó común. Él mismo propone una definición donde considera el Presupuesto Participativo como una forma de articulación entre la democracia representativa y la democracia participativa, basada en cuatro elementos.

“La primera característica es la cesión de la soberanía por aquellos que la poseen como resultado de un proceso representativo local. La soberanía es cedida a un conjunto de asambleas regionales y temáticas que operan a partir de criterios de universalidad participativa; todos los ciudadanos son automáticamente miembros de las asambleas regionales y temáticas con igual poder de deliberación. En segundo lugar, el OP implica la reintroducción de elementos de participación local, tales como las asambleas regionales, y de

³⁵⁷ Sobre la divergencia entre Legislativo y Ejecutivo en cuanto a la implantación del Presupuesto Participativo la profesora CELINA cita específicamente a la profesora MÁRCIA DIAS, cuyo libro trata el problema ocurrido en la ciudad de Porto Alegre. *Sob o Signo da Vontade Popular – O orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*, UFMG, Belo Horizonte, 2002. Pero el tema será objeto de observación más adelante en este trabajo.

³⁵⁸ Para las definiciones del Presupuesto Participativo como instrumento de cambio social la profesora cita: SANTOS, B DE S.; SOMARRIBA, M. y DULCI, O.; PEREIRA, M. DE L. D.; JACOBI, P. y TEIXEIRA, M.A.C. *Vid. SOUZA, CELINA: Construção...*, op. cit. p. 91. *Vid. apud SOUZA, CELINA: Construção...*, op. cit. p. 92.

³⁵⁹ OP es la abreviación de la expresión presupuesto participativo, que en portugués es “Orçamento Participativo”.

elementos tales como los consejos en nivel municipal, representando, por tanto, una contribución de los métodos de la tradición de la democracia participativa. En tercer lugar, el OP está basado en el principio de la autorregulación soberana, es decir, la participación involucra un conjunto de reglas que son definidas por los propios participantes, vinculando el OP a una tradición de reconstitución de una gramática social participativa en la cual la deliberación son determinadas por los propios participantes; en cuarto lugar, el OP se caracteriza por una tentativa de reversión de las prioridades de distribución de recursos públicos al nivel local a través de una fórmula técnica (que varía entre ciudades) de determinación de prioridades presupuestarias que prima a los sectores más carentes de la población”³⁶⁰.

La definición de AVRITZER merece atención especial por el hecho de lograr resumir de forma inteligible esos “cuatro elementos” en un planteamiento esclarecedor y provechoso para el entendimiento del tema en general. Huelga añadir que tendremos oportunidad de profundizar en las reflexiones sobre cada uno de los elementos a lo largo de este trabajo. Tras la definición del autor seguiremos con otras definiciones doctrinarias del presupuesto participativo y las consecuentes interpretaciones que suscitan.

ALLAYMER RONALDO, por ejemplo, consigue ser objetivo y preciso en su definición:

“Presupuesto participativo es una de las modalidades de participación popular que se consolida en la vida brasileña; y es considerado un método de ampliación de la ciudadanía activa dentro de la comunidad que lo eligió como salida democrática social”³⁶¹.

De dicha definición lo que más llama la atención es el hecho de que el autor considera que es la “elección” de la comunidad la que define el Presupuesto Participativo como método de ampliación de la ciudadanía. La definición de la implantación de esta forma de participación es todavía mucho más compleja. Y en la mayoría de las veces dicha decisión queda solamente en las manos del alcalde y de su voluntad política, como veremos en el primer capítulo de la segunda parte de este trabajo.

³⁶⁰ Cfr. AVRITZER, LEONARDO. y NAVARRO, ZANDER: *A inovação...*, op. cit. pp. 14-15.

³⁶¹ Cfr. BONESSO, ALLAYMER RONALDO *Orçamento...*, op. cit. p. 133

BENJAMIN GOLDFRANK de la Universidad de Nuevo México, Estados Unidos, antes de mostrar su propia definición acerca del Presupuesto Participativo, comenta el hecho de que se han ofrecido dos tipos de definiciones: generales y particulares. Ninguna de las dos, según el autor, son referentes ideales para la reconstrucción de la historia del Presupuesto Participativo. Las generales porque describen la práctica como un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental; por su parte, las definiciones particulares generalmente se derivan de la experiencia en Porto Alegre y hacen énfasis en varias características: el proceso está abierto a cualquier individuo que desee participar; combina democracia participativa y representativa; implica deliberación (no sólo consulta); busca la redistribución; y, se autorregula, en la medida en que los particulares ayudan a definir las reglas que rigen al proceso³⁶².

GOLDFRANK expone lo que él garantiza como una definición más útil:

“El Presupuesto Participativo es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales”³⁶³.

Sencilla y directa es la definición ofrecida por BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS: “El presupuesto participativo es un proceso regularizado de intervención permanente de los ciudadanos en la gestión municipal”³⁶⁴. Y subrayamos la expresión “proceso regularizado” utilizada por el reconocido sociólogo portugués, en la medida en que posee una directa relación con el tema central de este trabajo. Del mismo modo lo hacemos con el término “permanente”, pues sugiere el sentido de una natural continuidad de la práctica, cuya discusión involucra una serie de factores que abordaremos en el primer capítulo de la segunda parte de este trabajo.

De las definiciones que hemos visto, conviene recordar que el trabajo de CELINA, aun siendo fruto de un recorrido por el considerable ámbito de la doctrina producida en torno al

³⁶² Vid. GOLDFRANK, B.: “Los procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26, núm. 2, 2006, p. 4.

³⁶³ Cfr. GOLDFRANK, B.: Los procesos..., op. cit. p. 4.

³⁶⁴ Cfr. SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: “Democracia y Participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre”, *El Viejo Topo, España*, 2003, p. 8.

Presupuesto Participativo, no contempla los aspectos normativos y administrativos en los cuatro bloques temáticos divididos por la propia autora. Es verdad que uno de los bloques trata de la perspectiva de la “gestión”, pero desde el punto de vista de mecanismo de gestión urbana, de destinación de los recursos presupuestario, de políticas públicas o proceso de gestión fiscal social.

De las definiciones que hacen referencia a los aspectos administrativos y normativos de la práctica, podríamos destacar por lo menos tres: la de BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, la de AVRITZER y la del lexicógrafo OSWALDO SANCHES³⁶⁵.

La primera de ellas matiza que el proceso está regularizado; el empleo del término denota precisión y amplitud al mismo tiempo, como requieren las expresiones utilizadas en las definiciones. Aún cuando la expresión recalca el modo de funcionamiento o la propia regularización que es procesada por las asambleas y/o los auto-reglamentos, queda claro que el Presupuesto Participativo está regulado o, en otras palabras, posee algún soporte institucional. También es oportuno enfatizar que AVRITZER, a la hora de hacer su definición, hace una división de los cuatro elementos y titula un de ellos “principio de la autorregulación soberana”, que según él representa un conjunto de reglas definidas por los propios participantes del Presupuesto Participativo. También es una forma de matizar que esta práctica posee normas y procedimientos.

La definición del lexicógrafo es amplia, didáctica y alcanza casi todos los aspectos involucrados en la práctica. Este empieza haciendo referencia al Presupuesto Participativo como “instrumento auxiliar de planeamiento”, con lo cual hace una relación esclarecedora, muchas veces olvidada, entre la aparición de la práctica participativa con la evolución conceptual del presupuesto³⁶⁶.

Es oportuno recordar que hace pocos años el presupuesto era solamente una pieza del dominio de los burócratas, que lo elaboraban buscando atender solamente a las exigencias legales y los intereses del jefe del Poder Ejecutivo (y todavía sigue siendo así en muchos sitios). Pero, el hecho de que el lexicógrafo comience haciendo referencia a su evolución

³⁶⁵ Vid. SANCHES, OSWALDO M.: *Dicionário...*, op. cit.

³⁶⁶ El profesor MARCELO ARNO afirma: “El presupuesto público, como lo conocen los burócratas en la actualidad, es fruto de procesos innovadores. Su observación histórica permite visualizar su contribución en la ampliación del espacio democrático, cuando se trata de la relación entre gobernantes y gobernados”. Cfr. NERLING, MARCELO ARNO: *A burocracia cede espaço: A experiência do Orçamento Participativo*. Florianópolis, CPGD/UFSC, Dissertação de Mestrado, 2007, p. 173.

no fue factor que le impidiese abordar también los matices metodológicos y prácticos que distinguen al Presupuesto Participativo y, por consiguiente, revelar de forma amplia los parámetros administrativos que sirven de soporte para que la práctica sea desarrollada. Cuando hablamos de que la definición alcanza “casi todos los aspectos” es porque no identificamos ninguna referencia a las cuestiones jurídicas.

En general, la gran mayoría de las definiciones originadas de la doctrina de la práctica del Presupuesto Participativo ratifican la primacía de los aspectos políticos y sociológicos como los elementos merecedores de atención cuando se debate esta nueva forma de participación directa en la gestión pública municipal. Por lo tanto, es obvio que aún no existe una preocupación por incluir en las definiciones términos que hagan referencia a los aspectos jurídicos y administrativos.

2 – Estructura institucional del Presupuesto Participativo

¿Qué son instituciones? DOUGLASS NORTH hace la siguiente definición:

“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”.

Y, de forma didáctica, añade:

“Conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas y los jugadores. El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucias. Modelar las estrategias y las aptitudes del equipo conforme se va convirtiendo en un

proceso separado, diferente del modelo de la creación, de la evolución y de las consecuencias de las reglas³⁶⁷.

El propio North añade que las instituciones incluyen todo tipo de limitación que los hombres crean para dar forma a la interacción humana, esclareciendo que las mismas pueden ser formales o informales. Cita como ejemplos de normas formales aquellas ideadas por los humanos, como ejemplos de las informales, los acuerdos y códigos de conducta. Añade que las instituciones pueden ser creadas como lo son las constituciones políticas de los Estados o bien evolucionar simplemente a lo largo del tiempo, como evoluciona el derecho consuetudinario.

Añade también que la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente, advierte el propio NORTH) de la interacción humana. Cuando él trata de la distinción entre instituciones y organizaciones u organismos, aclara que el objetivo de ambas es proporcionar una estructura a la interacción humana.

El breve recorrido por las opiniones de NORTH nos aporta argumentos para dar respuesta a la pregunta que hicimos en el comienzo de este apartado. Por lo tanto, la palabra “institución” genera un amplio abanico de significados, que pueden ser empleados, por ejemplo, tanto para un cuerpo jurídico normativo que establece formas de intercambio social, como para un conjunto de ideas, creencias, valores o reglas utilizadas en una convención político-social³⁶⁸.

La expresión “estructura institucional”, usada en referencia al Presupuesto Participativo (conforme a la mayoría de los autores que estudian el tema) no está relacionada con el sentido jurídico, comprende el significado en el sentido de procedimientos, documentos, órganos y cargos de los gobiernos locales. Y la diferencia entre los dos sentidos asumirá importancia para el presente trabajo, como veremos más adelante. Pero en este apartado, hablaremos de la estructura institucional del Presupuesto Participativo en el sentido dado por la doctrina.

³⁶⁷ Cfr. NORTH, DOUGLASS C.: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 13.

³⁶⁸ Los diccionarios jurídicos así lo definen: “Institución: Del latín *institutio*. Acto de establecer o fundar. El órgano así instituido y con cierta estabilidad. Estructura social básica peculiar a determinado pueblo”. Cfr. SIDOU, J.M. OTHON: *Diccionario Jurídico*, Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1991, p. 300.

MARIANNE NASSUNO hace la siguiente definición para la *institucionalización de la participación*, que fue el tema de su tesis doctoral:

“La institucionalización de la participación, que es el objeto específico de estudio de esta tesis, hace referencia a un conjunto de estructura, procesos de trabajo, documentos y cuadro de personal del Poder Ejecutivo Municipal que crean condiciones para que el Presupuesto Participativo de Porto Alegre se materialice anualmente y para que las demandas de la población sean contempladas”³⁶⁹.

ROBERTO ROCHA COELHO, hablando de la “funcionalidad y legitimidad” del diseño institucional del Presupuesto Participativo de la ciudad de Belo Horizonte, que fue uno de los matices estudiados en su investigación, afirma la práctica y las instituciones con ella relacionadas contemplan de forma positiva el requisito de la funcionalidad, y añade que siendo el Presupuesto Participativo “una política que engloba instituciones (normas, reglas, procedimientos, convenciones y organizaciones) que se proponen incorporar la participación popular en la toma de decisión sobre los fondos presupuestarios, la constatación empírica de la realización de este propósito (sin cuestionar la forma y extensión de su realización) nos lleva a decir que el Presupuesto Participativo funciona, esto es, produce resultados”³⁷⁰.

Para una mejor visualización de la cuestión, trataremos de mostrar los órganos que componen la estructura institucional del Presupuesto Participativo, observando varias experiencias, cuyos ejemplos son comentados por autores que estudian dicha práctica. En particular, dos órganos llaman la atención por lo que representan dentro de la dinámica: el Consejo del Presupuesto Participativo y el Reglamento. Ambos serán comentados, entre otros, en los próximos apartados.

2.1– La burocracia y la estructura del Presupuesto Participativo

AGUSTIN FERRARO, hablando acerca de la burocracia, aclara que sus orígenes se remontan hasta el siglo XIII, cuando las primeras organizaciones públicas con personal

³⁶⁹ Cfr. NASSUNO, MARIANNE: *Burocracia...*, op. cit. p. 103.

³⁷⁰ Cfr. PIRES, ROBERTO ROCHA COELHO: *Orçamento...*, op. cit. p. 82.

entrenado y regularmente asalariado surgen en Europa, específicamente en Alemania y Francia. En ambos casos, añade el autor, se trata de una reacción de las monarquías frente a la separación de las esferas política y religiosa, a partir del conflicto entre la Iglesia y el Imperio, que las obliga a desarrollar los primeros principios de una administración temporal.

Pero, a continuación, el autor añade un resumen histórico con información importante para una mejor comprensión del tema:

“Con todo, es recién a partir de los siglos XVI y XVII que las burocracias pasan a convertirse en uno de los rasgos más característicos de las sociedades modernas, conjuntamente con el sistema capitalista. Ambos, burocracia y capitalismo, se complementan entre sí, según una de las principales tesis defendidas por MAX WEBER en su obra de mayor envergadura teórica, el clásico *Economía y Sociedad*”³⁷¹.

Entre los innumerables aspectos de la teoría de MAX WEBER, debe hacerse una breve reflexión sobre el sistema de poder burocrático-legal³⁷², considerando la correlación que tiene con nuestro trabajo. Para MARIANNE NASSUNO, el entendimiento de Weber de la burocracia es un fenómeno que comprende diversos matices, tales como un diseño institucional determinado, el dominio del conocimiento técnico, un principio específico para orientar la acción y el desarrollo de un proceso de racionalización³⁷³.

La administración burocrática se realiza siguiendo unas reglas y basándose en documentos. Las reglas orientan la realización continua y regular de actividades y tiene un carácter general, predominando la impersonalidad y la objetividad formal, como requisito de la actuación burocrática. La autora considera que esta última característica es una contribución de la burocracia al fortalecimiento de la democracia.

Haciendo referencia a la estructura de la experiencia del Presupuesto Participativo en relación con la teoría de la burocracia, la autora considera que las instituciones que apoyan dicha experiencia son de “naturaleza singular” pues, en lugar de poseer un aparato

³⁷¹ Vid. FERRARO, AGUSTÍN: *Sobreviviendo a la Gobernanza – Ciencia de la Administración y Ciencia Política en el Estado moderno, con especial referencia a países de América Latina*, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2006, p. 36.

³⁷² “El tipo más puro de dominación legal es aquel que utiliza un aparato administrativo burocrático”. Cfr. WEBER, MAX: *Sociología del poder – Los tipos de dominación*, Alianza, Madrid, 2007, p. 72.

³⁷³ Vid. NASSUNO, MARIANNE: *Burocracia...*, op. cit. p. 156.

burocrático típico en el cual la institucionalización desempeña el papel de garantizar la permanencia, la institucionalización del Presupuesto Participativo de Porto Alegre se enfrenta el desafío de conciliar la permanencia con el cambio.

Añade que en la elaboración del Presupuesto Participativo existe una clara orientación para la acción y con ello los aspectos institucionales quedan en un segundo plano pues, según la autora, existe un temor a que la excesiva institucionalización reduzca la fluidez del proceso y restrinja una de sus principales características: la renovación permanente.

A continuación haciendo una especie de cotejamiento entre la experiencia participativa y la teoría burocrática, la autora llega a admitir que existen elementos burocráticos en la estructura pero, para demostrar que las diferencias son mayores que las semejanzas, elabora en su trabajo un cuadro comparativo entre “elementos burocráticos y no burocráticos de la participación en el Presupuesto Participativo”.

En dicho cuadro, los elementos aparecen divididos en tres columnas tituladas: “Burocrático”; “Burocrático con inclusión de dispositivos especiales o alteración de finalidad: y “No burocrático”. Un ejemplo planteado en el cuadro de MARIANNE que, según su visión, tratando de un mismo tema, tendría ubicaciones dispares en las tres columnas:

Primera columna (Burocrático): Centralización de la coordinación del proceso presupuestario y toma de decisión sobre la ejecución financiera en la oficina del alcalde.

Segunda columna (Burocrático con inclusión): Ley Orgánica del Municipio que garantiza la participación en el proceso presupuestario.

Tercera columna (No burocrático): Poco importancia en la estructuración de las unidades responsables por el Presupuesto Participativo³⁷⁴.

En las conclusiones de su estudio, la autora comenta que en el trabajo obtuve indicaciones en la teoría y en la práctica de la existencia de una tensión entre burocracia y participación: los instrumentos característicos de la burocracia tipo ideal no son suficientes para atender a las necesidades institucionales de la participación y precisan ser complementados por otros.

³⁷⁴ Vid. NASSUNO, MARIANNE: *Burocracia...*, op. cit. p. 165.

2.2. – Órganos instituidos con el Presupuesto Participativo

La estructura “institucional” del presupuesto participativo no tiene una concepción uniforme. Cada experiencia posee una estructura diferente, llegando a darse el caso de que muchos puntos sean comunes entre ellas. DENISE RAMOS MENDES aclara que la experiencia del Presupuesto Participativo requiere una división territorial que logre facilitar la participación de la población. Algunos municipios hicieron dicha división bajo criterios que llevaban en consideración aspectos existentes como, por ejemplo, las “identidades y tradiciones asociativas de la población local”³⁷⁵. Otros municipios adoptaron la división administrativa ya existente.

MARCELO ARNO NERLING, en su trabajo de conclusión de maestría, con el fin de “delucidar la estructura institucional”, enumera órganos y términos, haciendo una breve definición de cada uno, teniendo como punto de partida la experiencia de la ciudad de Porto Alegre³⁷⁶, estudiada por él. Por lo tanto, basados en el estudio de dicho autor, haremos una sucinta definición de estos órganos³⁷⁷:

Región: determinada área geográficamente, compuesta por barrios y distritos, que son agrupados teniendo en cuenta sus características propias. Su delimitación es referencial en cuanto a la destinación de recursos públicos para inversiones y obras, según el método del presupuesto participativo.

Micro-región: las *microrregiones* son frutos del proceso de descentralización del presupuesto participativo y, lógicamente, son subdivisiones de las “regiones”. En las *microrregiones* se elevan las necesidades de las comunidades, que posteriormente son sometidas a la plenaria regional o temática, que deberán, finalmente, consolidarse en la propuesta general del Consejo.

³⁷⁵ Cfr. RAMOS MENDES, DENISE C. V.: *Democracia semidireta...*, op. cit. p. 172.

³⁷⁶ Lo que dice el profesor ELIAS CANUTO BRANDAO en su tesis doctoral, que trata de la experiencia del presupuesto participativo en la ciudad de Maringá, refleja bien la influencia de la Porto Alegre en otras ciudades en términos de estructura: “El Consejo del Presupuesto Participativo de Maringá fue estructurado a partir del Consejo de Porto Alegre”. Cfr. BRANDAO, ELIAS CANUTO: *Limites, desafios e avanços da participação popular no orçamento participativo*, Tese de Doutorado, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2005, p. 85.

³⁷⁷ Vid. NERLING, MARCELO ARNO: *A burocracia...*, op. cit. p.136.

Plenaria regional: consiste en el órgano colegiado o foro del Presupuesto Participativo para las regiones. Es donde ocurre la materialización del método para cumplir con los compromisos de participación popular y transparencia administrativa.

Plenaria temática: otro tipo de órgano colegiado con semejanzas con las plenarios regionales, con la salvedad de que los temas que aborda no son específicos de una región o barrio, sino de interés general de la ciudad y no de una región específica. En el caso de Porto Alegre, actualmente existen cinco plenarios temáticas: transportes, salud y asistencia social, educación, cultura y entretenimiento, desarrollo económico y tributación y organización de la ciudad y desarrollo urbano.

Plan de inversión: es el resumen del proceso del presupuesto participativo en la medida en que contiene las prioridades establecidas por el Consejo³⁷⁸, derivadas de los resultados de las plenarios temáticas y regionales. Con este Plan es posible llevar un control por parte de la población en relación con el cumplimiento de las prioridades establecidas.

Demanda: es la reivindicación presentada por la comunidad en las plenarios regionales que, después de sometida al proceso del presupuesto participativo, debe resultar en ejecución por parte de la administración pública. Tiene una doble orientación: obras y suministros.

Directriz: consiste en la demanda genérica, originaria de las plenarios temáticas. Es decir, la diferencia fundamental entre “demanda” y “directriz” es que una es originaria de las plenarios regionales y la otra de las plenarios temáticas.

El autor BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, también haciendo referencia al ejemplo de la ciudad de Porto Alegre, considera que la “estructura institucional básica” del Presupuesto Participativo consiste en tres tipos de instituciones: las unidades administrativas del Ejecutivo Municipal encargadas de tutelar el debate presupuestario; las que representan las organizaciones comunitarias, y aquellas concebidas para establecer una mediación e interacción entre las instituciones de los matices antes citados³⁷⁹.

Él considera como instituciones del primer grupo:

³⁷⁸ En el próximo apartado hablaremos del “Consejo del Presupuesto Participativo”.

³⁷⁹ Vid. SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: *Democracia...*, op. cit. p. 29.

GAPLAN – Gabinete de Planeamiento – Órgano técnico con relación directa a la Oficina del alcalde y cuyas atribuciones son: coordinar el planeamiento estratégico; dirigir el Plan de Inversiones y coordinar la elaboración de la propuesta presupuestaria del ejercicio siguiente³⁸⁰.

CRC –³⁸¹ Coordinadora de las Relaciones con las Comunidades – También con relación directa con el alcalde, tiene como atribuciones: Articular las relaciones con la comunidad a través de los coordinadores de distritos, coordinar la primera y la segunda rondas del Presupuesto Participativo, coordinar las reuniones del Consejo del Presupuesto Participativo³⁸².

ASSEPLAS – Foro de Asesorías de Planeamiento – Son sus atribuciones discutir los procedimientos técnico-administrativos para la preparación y del procedimiento de peticiones comunitarias en cada órgano de la estructura de la alcaldía.

FASCOM - Foro de las Asesorías Comunitarias – Posee las siguientes atribuciones: Discutir y proponer políticas de participación popular, articulando lo máximo posible el trabajo de las diferentes secretarías.

CROP - Coordinadores de Distrito del Presupuesto Participativo - Cada una de las regiones poseen un coordinador cuyas atribuciones son: asesorar técnicamente a los vecinos de la región y seguir las discusiones y definiciones durante todo el proceso del Presupuesto Participativo.

CT – Coordinadores temáticos - Las atribuciones de estos coordinadores son las mismas que las descritas para los coordinadores de distritos, aunque en esto caso sean en relación con las regiones temáticas.

³⁸⁰ La profesora MARIANNE NASSUNO enseña que el GAPLAN tiene como finalidades: Elaborar y coordinar la ejecución del Plan de Gobierno Municipal, compatibilizándolo con las políticas nacional, estatal y metropolitana de desarrollo; coordinar los planos y programas de trabajo elaborados por los órganos de la Administración Centralizada y Descentralizada del Municipio; elaborar las propuestas del Plan Plurianual, de las Directrices Presupuestarias y de los Presupuestos Anales de la Administración Centralizada y promover la suya consolidación con las de la Administración Descentralizada. *Vid. NASSUNO, MARIANNE: Burocracia..., op. cit. p. 103.*

³⁸¹ La profesora MARIANNE NASSUNO aclara que ahora el órgano se llama GRC – Gabinete de las Relaciones con las Comunidades, añadiendo que el cambio de *Coordinación* a *Gabinete* fue establecido por el Decreto 14.393 de 5/12/2003. *Vid. NASSUNO, MARIANNE: Burocracia..., op. cit. p. 105.*

³⁸² La profesora MARIANNE NASSUNO hace un paralelo entre las funciones del GAPLAN y del GRC. El primero concentra sus funciones en la elaboración de la pieza presupuestaria y el segundo en la organización de la participación. *Vid. NASSUNO, MARIANNE: Burocracia..., op. cit. p. 104.*

Aun siguiendo la opinión del escritor Boaventura, el segundo grupo de instituciones está constituido por las organizaciones comunitarias dotadas de autonomía frente al gobierno municipal y compuestas principalmente por organizaciones de distritos, que llevan a cabo la mediación entre la participación de los ciudadanos y la elección de las prioridades para los diferentes distritos de la ciudad. Los ejemplos mostrados por el autor son: Consejos Populares; Uniones de Barrios y las Articulaciones de Distrito.

En relación con el tercer grupo de instituciones, según el escritor, esto tendría su formación destinada a establecer una mediación e interacción permanentes entre los dos primeros grupos, estando compuesto por instituciones de participación comunitaria con un funcionamiento regular. Los ejemplos planteados son: Consejo del Presupuesto Participativo, Asambleas Plenarias de Distrito, Foro de Distritos del Presupuesto, Asambleas Plenarias y/o Temáticas y el Foro Temático de Presupuesto³⁸³.

En el mismo sentido, LUCIANO FEDOZZI, en su artículo titulado “Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual”, que forma parte del tomo *Por uma nova esfera pública*, comprende que la estructura del Presupuesto Participativo está formada básicamente por tres instancias: a) unidades administrativas y órganos internos del Ejecutivo Municipal, cuyos objetivos son el gestión y el procesamiento técnico-político de la discusión presupuestaria con la comunidad, citando como ejemplos el GAPLAN y la GRC; b) instancias comunitarias autónomas en relación con la Administración, formadas principalmente por organizaciones que articulan la participación de la población y la selección de las prioridades de inversiones; cita como ejemplos los Consejos Populares, las Articulaciones Regionales y las Uniones de Barrios; c) instituciones permanentes de participación comunitaria específicas del Presupuesto Participativo, como por ejemplo el Consejo del Presupuesto Participativo, las Asambleas Regionales, el Foro Regional, las Plenarias Temáticas y el Foro Temático³⁸⁴.

Es de fácil deducción que la nomenclatura que emergió con la estructura de la experiencia del Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto Alegre es paradigmática, en la medida en que las otras experiencias la tienen como modelo o ejemplo, a pesar de las peculiaridades (o diferentes realidades) de cada municipio. Y también dicha nomenclatura

³⁸³ Vid. SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: *Democracia...*, op. cit. p. 30.

³⁸⁴ Vid. FISCHER, N. Y MOLL, J. (orgs.): *Por uma nova esfera pública*, Vozes, Petrópolis, 2000, P 11.

nos remite a un cierto “neologismo”, considerando que la experiencia innova en la concepción de estos órganos.

2.2.1. – Consejos y otros mecanismos de deliberación

DENISE RAMOS MENDES considera que en la estructura de participación del Presupuesto Participativo son dos las principales instancias decisorias: la propia comunidad, reunida en las asambleas regionales o temáticas, y el Consejo del Presupuesto Participativo. Añadiendo también la autora que aunque el Consejo sea la instancia máxima de deliberación, debe siempre actuar respetando las decisiones populares. Esta autora prosigue hablando de la proximidad existente entre la estructura decisoria del Presupuesto Participativo con el mandato imperativo³⁸⁵, y añade:

“La relación entre la comunidad y los delegados y concejales puede ser pensada conforme a un modelo piramidal: en la base, la comunidad, en el medio, los delegados y en la cumbre los concejales. Los delegados y concejales son esencialmente facilitadores del proceso, sirviendo de puente entre la población participante y el poder público”³⁸⁶.

Consejo del Presupuesto Participativo - En el ejemplo del municipio de Porto Alegre, el Consejo está compuesto de la siguiente forma: 2 consejeros titulares y 2 suplentes electos en cada una de las 16 regiones de la ciudad; 2 consejeros y 2 suplentes electos en cada una de 6 Plenarias temáticas; 1 consejero y un suplente representantes de los funcionarios del ayuntamiento; 1 consejero y un suplente representante de la UAMPA- Unión de las asociaciones de vecinos de Porto Alegre; 2 consejero y 2 suplentes, representantes del Poder Ejecutivo³⁸⁷.

Como órgano máximo de deliberación del Presupuesto Participativo, el Consejo tiene la función de elaborar el Reglamento Interno (hablaremos en el próximo apartado sobre el Reglamento) del presupuesto participativo, estableciendo los criterios generales y los técnicos. En la propia página web del Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto

³⁸⁵ El mandato imperativo se caracteriza por la elección de un representante por parte de una colectividad (distrito electoral), con la finalidad de que traslade su opinión y defienda sus intereses en los órganos de poder para los que ha sido elegido.

³⁸⁶ Cfr. RAMOS MENDES, DENISE C. V.: *Democracia semidireta...*, op. cit. p.187.

³⁸⁷ Cfr. Art. 3 del “Regimento Interno do Orçamento Participativo”.

Alegre las funciones del COP están definidas como aquel que “planea, propone, hace rendición de cuentas y delibera sobre el conjunto de recaudación de fondos y gastos del presupuesto municipal”³⁸⁸.

Pedro Puntual, que fue secretario de participación y ciudadanía de la alcaldía de la ciudad de Santo André, hablando de la experiencia vivida en aquella ciudad puntualiza de la siguiente manera acerca del Consejo del Presupuesto Participativo:

“En el Consejo se trabaja, entre otras cosas, la definición de criterios y la priorización de las demandas escogidas. Con el fin de orientar ese proceso, los consejeros participan en la caravana de prioridades, donde recorren la ciudad para conocer *in situ* las demandas formuladas por la población”³⁸⁹.

El Consejo del Presupuesto Participativo es el órgano más importante en la práctica. Su importancia y presencia llevan a muchos a confundir el Consejo y el propio Presupuesto Participativo. Un ejemplo claro es el Reglamento que, en determinados textos, es citado como “Reglamento del Consejo del Presupuesto Participativo” y en otros momentos como “Reglamento del Presupuesto Participativo”. La distinción es necesaria, pues aunque el Consejo sea el órgano más importante, la práctica participativa cuenta con otros órganos, como ya hemos tratado en este apartado.

En las ciudades de Santo André y Recife, las prácticas del Presupuesto Participativo poseen aspectos relativos a los respectivos Consejos que merecen atención por sus peculiaridades. En la ciudad de Recife existen dos Reglamentos: uno del propio Consejo y otro del Forum de los Delegados. Es una particularidad que no encontramos en otra práctica, pues a diferencia de otras experiencias que poseen el “forum de delegados”, sus atribuciones constan en el Reglamento del Consejo³⁹⁰. En la ciudad de Santo André el rasgo que más llama la atención es el hecho de la Ley Orgánica, la cual en su Art. 132, hace previsión específica de la existencia del Consejo Municipal del Presupuesto, cosa que no vimos en las demás leyes orgánicas estudiadas³⁹¹.

³⁸⁸ Vid. página web: www2.portoalegre.rs.gov.br/op/

³⁸⁹ Cfr. FERNÁNDEZ ERNESTO GANUZA. Y SOTOMAYOR, CARLOS ÁLVAREZ DE. (coords): *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona, 2003, p. 66.

³⁹⁰ Vid. Página web de la alcaldía de la ciudad de Recife: www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/

³⁹¹ Lei Orgânica do Município de Santo André: Art. 132 - *Fica criado o Conselho Municipal de Orçamento a ser regulado em lei.*

Otra distinción que es necesario hacer es entre el Consejo del Presupuesto Participativo y los “Consejos Municipales de Políticas Públicas”. Estos consejos están preceptuados en la Constitución de 1988, en la medida en que la misma hace previsión de la participación popular en la formulación de políticas públicas y la consecuente fiscalización en las áreas de la salud (Art. 198, III); asistencia social (Art. 204, II); protección a los niños y adolescentes (Art. 227, párrafo I), entre otras áreas. Y estos consejos de políticas públicas ganaran una posición de relevo en los municipios, pues ejerce la función de foro de debate e instancia consultiva y deliberativa, en las respectivas áreas.

LEONARDO AVRITZER, comentando los consejos municipales de políticas públicas, reflexiona que los mismos son un ejemplo de ampliación de la esfera pública, que permiten la interlocución entre Estado y sociedad civil, y también que son “instituciones híbridas” en la medida en que están formadas en parte por representantes de la sociedad civil, con poderes consultivos y/o deliberativos, que reúnen al mismo tiempo elementos de la democracia representativa y de la democracia directa³⁹².

Por lo tanto, existen algunas semejanzas entre el Consejo del Presupuesto Participativo y los Consejos Municipales de políticas públicas, pero existe una diferencia: los consejos posee previsión constitucional y la práctica presupuestaria no. Entonces, como la constitución de estos consejos es de carácter obligatorio, ellos ya existen en la casi totalidad de los municipios brasileños, mientras que el Presupuesto Participativo (y su respectivo Consejo) solamente existe en un 3,5% de los municipios.

3 – Reglamentos e inestabilidad jurídica del Presupuesto Participativo

3.1 – Reglamento como soporte legal

La doctrina brasileña es unánime en la definición jurídica de reglamento. Para el consultor jurídico PETRÔNIO BRAZ el reglamento pertenece a la clase de los “Actos

³⁹² Vid. AVRITZER, LEONARDO. “Reinventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde”, *Relatório de pesquisa*, FAPEMIG, Belo Horizonte, 2005, p. 18. Disponible en: www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/saude_fundep.htm

Administrativos Normativos”, de la cual también hacen parte el Decreto y la Resolución. El autor define así el Reglamento:

“Es un acto de eficacia interna, editado con base en el poder jerárquico y destinado a orientar y organizar los procedimientos administrativos de un órgano de la Administración”³⁹³.

El administrativista HELY LOPES MEIRELLES define así los reglamentos:

“Los reglamentos son actos administrativos, puestos en vigencia por decreto, para especificar los mandamientos de una ley o proveer situaciones aún no disciplinadas en una ley. Esta conceptualización acentúa los caracteres del reglamento: acto administrativo (y no legislativo); acto explicativo o suplementario de una ley; acto jerárquicamente inferior a la ley; acto de eficacia externa”³⁹⁴.

El autor añade que los reglamentos pueden ser de ejecución, reglamentos autónomos o independientes. El primero tiene la misión de explicar la ley y no puede modificar ni contradecir a la misma. Los segundos están destinados a las situaciones no disciplinadas en ley, pero no pudiendo nunca “invadir las reservas de la ley”.

En la doctrina española encontramos conceptos muy próximos a la doctrina brasileña, como, por ejemplo, el que expone el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá, MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN:

“El reglamento es, en nuestro Derecho interno, toda norma jurídica aprobada por el Gobierno o por la Administración (mejor dicho, por los Gobiernos o Administraciones públicas), de rango inferior a la ley y controlable por los Tribunales de Justicia, en particular los del orden contencioso-administrativo”³⁹⁵.

SÁNCHEZ MORÓN también añade que son características del reglamento: procede del Ejecutivo (es imprescindible diferenciarla de otras normas con la misma denominación,

³⁹³ Cfr. BRAZ, PETRÔNIO: *Direito...*, op. cit. p. 335.

³⁹⁴ Cfr. MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito...*, op. cit., p. 178.

³⁹⁵ Cfr. SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho Administrativo – Parte General*, Tecnos, Madrid, 2005, p. 179.

como son los Reglamentos de las Cámaras parlamentarias y de las Asambleas Legislativa de la Comunidades Autónomas); es norma jurídica escrita y con subordinación jerárquica a la ley; los órganos judiciales ordinarios pueden desestimar y anular los reglamentos que consideren ilegales.

El concepto y las características del reglamento en el seno de la discusión del Presupuesto Participativo ganan importancia en la medida en que la práctica, en los moldes en que hoy se desarrolla, tiene como referencia mayor, en términos de regulación, el reglamento. A pesar de que algunas leyes orgánicas municipales³⁹⁶ hagan referencia a la participación de la población en el proceso presupuestario de las respectivas ciudades, ninguna de ellas contempla la sistematización de la práctica del Presupuesto Participativo. Por tanto, el soporte institucional o la normalización de dicha práctica se encuentra básicamente anclada en los reglamentos.

De forma general, todos los municipios que implantan la práctica del Presupuesto Participativo, suelen tener su estructura y su dinámica establecidas por Reglamentos Internos, que son elaborados por la propia comunidad. Los reglamentos definen los canales de participación, la forma de elección de los representantes, duración de mandatos, atribuciones, frecuencia de reuniones, fiscalización y controles.

Es necesario detenerse en un hecho que puede generar confusión: algunas veces los Reglamentos son citados como la norma que *regula el Presupuesto Participativo* y otras como el *Reglamento Interno del Consejo del Presupuesto Participativo*. La diferencia es leve, pero se hace necesario este planteamiento. El Consejo del Presupuesto Participativo es el órgano central de la práctica, y el reglamento establece sus atribuciones y su funcionamiento al mismo tiempo que establece criterios para la distribución de beneficios entre las regiones y los criterios técnicos para la aprobación de las demandas. Los reglamentos suelen tener una “revisión” anual, siendo esta una de las atribuciones del Consejo.

³⁹⁶ Como hemos tratado en el Capítulo 1 de la Primera Parte de este trabajo, es importante recalcar que a diferencia de España, en Brasil el município si puede aprobar leyes. El municipio brasileño empieza con la posibilidad de organizar su propia Ley Orgánica y acaba teniendo competencias para legislar sobre otras materias, ligadas a su interés local.

Es imprescindible conocer la definición que da la doctrina. Por ejemplo, MARIANNE NASSUNO hace la siguiente definición del Reglamento Interno del Consejo del Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto Alegre:

“El Reglamento Interno (RI) es el documento que define las reglas para la realización del Presupuesto Participativo en cada año, siendo revisado anualmente. Trata de las competencias del Consejo del Presupuesto Participativo (COP); composición y forma de indicación de sus miembros, quórum mínimo para el inicio de los trabajos del COP y reglas para la toma de decisiones; período de mandato de Concejales y situaciones que justifican la pérdida del cargo; atribución de la responsabilidad de coordinación del COP y de la organización interna; periodicidad de las reuniones y atribuciones de los Concejales. Define también el ciclo de asambleas que componen el proceso participativo”³⁹⁷.

La autora también aclara que el Reglamento Interno define las fechas límites para el inicio de las diversas etapas del Presupuesto Participativo, como forma de garantizar el tiempo adecuado para la presentación y debate de las demandas populares y el cumplimiento de los plazos del proceso presupuestario tradicional. También establece la forma de encaminamiento de las decisiones del COP al Poder Ejecutivo y fija la fecha para la realización de la rendición de cuentas³⁹⁸.

También los autores MARCELO KUNRATH SILVA Y FLÁVIO SACCO DOS ANJOS, en su texto para el libro *Democracia y presupuestos participativos*, hacen una definición del Reglamento Interno del Presupuesto Participativo, que incluso teniendo como modelo la ciudad de Porto Alegre, tendrá aspectos válidos para el entendimiento general del tema:

“Las reglas generales que orientan el sistema de funcionamiento del proceso de discusión del presupuesto municipal en Porto Alegre siguen una definición

³⁹⁷ Cfr. NASSUNO, MARIANNE: *Burocracia...*, op. cit. p. 122.

³⁹⁸ El hecho de que el Reglamento tenga la “potestad” de fijar la fecha para que el Poder Ejecutivo haga la rendición de cuentas, expone que el Reglamento llega a superar las fronteras de la organización del Presupuesto Participativo y establece obligaciones para el Ejecutivo, problema que veremos repetidas veces en todos los reglamentos estudiados. El artículo del reglamento que trata de la rendición de cuentas es el siguiente: **Artigo 35** - *Anualmente, até 20 (vinte) de abril, o Município deverá efetuar a Prestação de Contas do Plano de Investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior), bem como a realização do Orçamento do Município do ano anterior (Despesas X Receitas) nas Reuniões Preparatórias Regionais e Temáticas.*

genérica prevista en la Ley Orgánica del municipio, no siendo establecidas por ningún instrumento legal. El proceso sigue los términos definidos en el Reglamento interno del Presupuesto Participativo, elaborado y revisado anualmente por el COP, informando a todos los interesados sobre sus particularidades y objetivos. Esta característica permite gran flexibilidad al proceso, pudiéndose incluso alterar con relativa facilidad y celeridad con vistas a perfeccionarlo, según el deseo de las personas y de sus representaciones, algo que sería bastante distinto si estuviera vinculado a una legislación ordinaria y rígida que concretamente no contempla este tipo de situación”³⁹⁹.

El reglamento de la ciudad de Porto Alegre, como otros reglamentos de experiencias de algunas ciudades, con sus problemas jurídicos, será objeto de estudio en este apartado. Al centrarnos en los aspectos jurídicos de los reglamentos, no olvidaremos que los mismos nacen involucrados y motivados por una propuesta política que no pretendía que la práctica participativa fuera revestida de normas, pues tenían claro que la experiencia debería dirigirse hacia la “autorregulación”. No obstante, para poder seguir adelante con este reto, la forma encontrada (el reglamento) posee contradicciones que provocaron y continúan provocando problemas.

En los próximos apartados comentaremos algunas ciudades donde la experiencia participativa ya ha sido motivo de polémica por causa de algún aspecto de sus respectivos reglamentos. Porto Alegre es el primer ejemplo estudiado también en términos de Reglamentos y de otros problemas políticos y jurídicos, y el más citado por la doctrina. Después veremos otros aspectos referentes a las experiencias de las ciudades de São Paulo, Recife, Santo André y Montes Claros.

³⁹⁹ Cfr. FERNÁNDEZ ERNESTO GANUZA. Y SOTOMAYOR, CARLOS ÁLVAREZ DE. (coords): *Democracia...*, op. cit. p. 52.

3.1.1 – Porto Alegre: su Reglamento y sus problemas jurídicos

Este es una especie de reglamento “patrón”, pues en la experiencia del Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto Alegre, en todos los aspectos, siempre se ven reflejadas las otras. Tanto en el Reglamento de Porto Alegre como en los demás, una característica que llama la atención es el hecho de que, además de reglamentar las rutinas del Presupuesto Participativo, posee algunos artículos que dictan obligaciones para el Poder Ejecutivo municipal, incluso sin que estos reglamentos hayan sido editados por la autoridad competente⁴⁰⁰.

Debemos empezar por el primer artículo, pues en este ya es posible vislumbrar un problema. Mientras el primer artículo del Reglamento dicta que el Consejo es un órgano de participación directa que tiene por finalidad “planear, proponer, fiscalizar y deliberar sobre los ingresos y gastos del Presupuesto del Municipio de Porto Alegre, de acuerdo con lo que dicta el artículo 116 de Ley Orgánica del Municipio”⁴⁰¹, es posible verificar que el citado artículo de la Ley Orgánica habla de garantizar la participación de la comunidad en las etapas de elaboración, definición y seguimiento de la ejecución presupuestaria⁴⁰². No se trata de una visión legalista, pero existe un desencuentro en el hecho de que la Ley Orgánica utiliza la expresión “garantizar la participación” y el Reglamento utiliza los verbos “planear, proponer, fiscalizar y deliberar”.

Pero no es esta “singularidad” arriba comentada la que plantea la autora MARIANNE NASSUNO. En su estudio sobre la experiencia de Porto Alegre, la autora habla de otros aspectos del Reglamento que exponen la “singularidad” percibida cuando se considera la forma tradicional del documento en comparación con el Presupuesto Participativo, pues este es un documento discutido anualmente con la población que trata de temas que normalmente son prerrogativa del Ejecutivo. En ello están contenidas informaciones como

⁴⁰⁰ Algunos ejemplos que constan en el Reglamento del Presupuesto Participativo de Porto Alegre: El art. 8º habla de la obligatoriedad de la presencia de los secretarios y otras autoridades municipales cuando el Consejo lo establece en la agenda; el art. 15 establece el plazo de dos semanas para que el gobierno conteste a las cuestiones de los concejales; y el art. 42 que dictamina la obligatoriedad de que el Ejecutivo proceda a la apertura del proceso de la discusión de la pieza presupuestaria.

⁴⁰¹ Regimento Interno do Orçamento Participativo - Artigo 1º - *O Conselho do Orçamento Participativo é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre, de acordo com o que preconiza o Artigo 116 da Lei orgânica do Município.*

⁴⁰² Lei Orgânica do Município de Porto Alegre: Art. 116, § 1º – *Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.*

la atribución de un cargo público: el CROP. Además, el RI define cómo el Ejecutivo ejercerá una responsabilidad que es propia de él, que es la de decidir sobre la aplicación de los fondos presupuestarios.

La “singularidad” del formato del Reglamento genera algunos problemas. Es posible que la contradicción existente entre Reglamento y Ley Orgánica solamente sea “ignorada” mientras el alcalde tenga la determinación personal de proseguir con el Presupuesto Participativo o hasta no ocurrir cualquier problema que suscite una discusión legal. El ejemplo de un problema sucedido en la ciudad de São Paulo será objeto de comentario en este apartado, cuando hablemos sobre dicha ciudad.

MARIANNE NASSUNO reconoce la falta de la forma jurídica más adecuada, lo que es muy raro de encontrar en toda doctrina del tema, pues es fácilmente detectable que existe una mayoría que defiende que la práctica debe alejarse del formalismo. Veamos pues la opinión de la autora:

“Analizando el RI se percibe que muchos de los dispositivos que permanecen a lo largo del tiempo podrían componer un texto legal, mientras que las alteraciones propuestas relativas a detalles del funcionamiento del Presupuesto Participativo tenían que formar parte de un instrumento de competencia del Ejecutivo, como pueden ser bandos municipales o decretos, es decir, su forma de expresión adecuada”⁴⁰³.

La autora revela también que el Reglamento surgió como salida para un problema político y que fue la forma encontrada por el Gobierno Municipal de superar la dificultad política que impidió la presentación de un Proyecto de Ley que reglamentase el Presupuesto Participativo de Porto Alegre. Así, el contenido del que sería el texto legal fue incluido en un documento que regula la existencia del Presupuesto Participativo, que es discutido anualmente con la población y que, por esta razón, sustenta que tiene gran legitimidad entre los participantes.

Del análisis de la autora podemos extraer algunas conclusiones obvias: el Reglamento, en los términos actuales, es fruto de una dificultad política. Esta dificultad, ocurrida en los inicios del Presupuesto Participativo, fue un motivo peculiar en Porto Alegre, pero, la

⁴⁰³ Cfr. NASSUNO, MARIANNE: *Burocracia...*, op. cit. p. 125.

“fórmula” del Reglamento pasó a ser copiada por otras ciudades que no llegarán a enfrentarse a una situación análoga; el argumento de la “legitimidad” por la participación popular es fuente, pero no supera el problema jurídico de que adolece el Reglamento desde su génesis.

Otro estudio de gran profundidad sobre la cuestión de la polémica que envuelve a la “institucionalización” del Presupuesto Participativo de Porto Alegre es de autoría de MÁRCIA RIBEIRO DIAS, que hace un análisis circunstancial de la dificultad existente entre el Ejecutivo y el Legislativo cuando se trata de las tentativas de establecimiento de ley específica para “institucionalizar” la práctica. Uno de los primeros puntos que debemos tratar es el “histórico”:

“La institucionalización del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, aunque jamás haya sido concretada (o, por lo menos, haya sido observado un proyecto de ley que fuese tramitado hasta el final) ya posee una extensa historia documentada en la Cámara Municipal. Son proyectos de ley retirados de tramitación, sustitutivos secuenciales, declaraciones de inconstitucionalidad por parte del Ejecutivo y de la CCJ (Comisión de Constitución y Justicia), apertura de Comisión Especial, nuevos proyectos de ley y nuevos sustitutivos; tantos documentos y discusiones archivados que la cuestión de la institucionalización del Presupuesto Participativo, por sí sola, ya sería suficiente para una tesis”⁴⁰⁴.

La autora recuerda que el primer proyecto de institucionalización del Presupuesto Participativo fue de autoría del Ejecutivo que, el último año de la primera gestión del PT en Porto Alegre (1988-1992), como recelaban de no ganar las elecciones y, por consiguiente, que otro partido no llevase adelante la iniciativa, articuló junto al movimiento comunitario una propuesta encaminada al Legislativo, cuyo objetivo de institucionalización era proporcionar continuidad a la experiencia, “tornando oficial lo que era oficioso”, como ha dicho la autora.

La autora añade que el debate en torno a la institucionalización siempre ha dividido las opiniones de los propios miembros del PT, pero gracias a esta primera tentativa tuvo lugar

⁴⁰⁴ Cfr. DIAS, MÁRCIA R.: *Sob o Signo da Vontade Popular – O orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*, UFMG, Belo Horizonte, 2002, p. 228.

la única ocasión en que la propuesta obtuvo aprobación mayoritaria entre los miembros del partido. Por otro lado, dicho proyecto fue archivado antes de ser enviado al Legislativo, pues, según la autora, el gobierno prefirió asumir los riesgos derivados de una posible derrota a entregar el Presupuesto Participativo para que la Cámara lo normalizase. Y como salió victorioso en las elecciones, abandonó el proyecto y pasó a empeñarse en el discurso de la no-regulación.

En los años siguientes, la contienda en torno a la institucionalización del Presupuesto Participativo sigue involucrando acciones individuales de legisladores que presentan propuestas de diversas formas, pero ninguna de ellas llega a concretarse. Y el Reglamento sigue siendo el “parámetro” normativo de la práctica participativa hasta hoy día. El Reglamento del Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto Alegre de 2008 constará como uno de los anexos de este trabajo.

Es oportuno registrar que después de 16 años (4 gestiones) administrando la ciudad de Porto Alegre, el PT perdió las elecciones del año 2004 para el candidato del PPS – Partido Popular Socialista, que fue reelegido en las elecciones de 2008, y el Presupuesto Participativo sigue como propósito gubernamental⁴⁰⁵.

3.1.2 – São Paulo: su Reglamento y sus problemas jurídicos

En el Reglamento del Consejo del Presupuesto Participativo de la ciudad de São Paulo, lo primero que percibimos es que los términos utilizado en relación con el Poder Ejecutivo imponen obligaciones (como suele ocurrir con otros reglamentos). Por ejemplo, el Art. 10 dicta que el municipio proveerá la infraestructura y las condiciones necesarias para el buen funcionamiento del Consejo del Presupuesto Participativo, tales como un sitio adecuado, sistemas de sonido, cursos de cualificación para los concejales, etc; o el Art. 17, que dicta que la Secretaria Ejecutiva del Consejo “será mantenida” por la Administración Municipal, que proveerá los medios para el adecuado registro de las reuniones. En relación con el Art 11, que habla de las competencias del Consejo, se pueden encontrar frases con términos menos impositivos, tales como: “opinar de común acuerdo con el Ejecutivo la

⁴⁰⁵ Cfr. Página web de la Prefeitura Municipal de Porto Alegre: www2.portoalegre.rs.gov.br/op/ Último acceso: 10-02-2009

metodología adecuada para el proceso de discusión”, o “apreciar, emitir opinión, posicionarse a favor o en contra y presentar propuestas”⁴⁰⁶.

Los artículos arriba comentados hacen referencia al Reglamento de 2004⁴⁰⁷, pues en este año hubo elecciones en la capital paulista y se dieron importantes modificaciones en relación con la práctica participativa. Un registro escrito por el sociólogo Félix Sánchez sobre el Reglamento del Presupuesto Participativo de São Paulo, publicado en 2003 (y, por lo tanto, antes del cambio político ocurrido en el gobierno de la ciudad), expone como había tranquilidad en relación con la cuestión jurídica de la práctica:

“Es importante recordar que, desde el punto de vista legal y jurídico, el proceso del Presupuesto Participativo es conforme con el mandato de la Constitución Federal y de la Ley Orgánica del Municipio, que definen la competencia del poder ejecutivo municipal para elaborar el presupuesto municipal. Además, el Estatuto de las Ciudades, recientemente promulgado, prevé, entre los mecanismos de política urbana, la implantación del Presupuesto Participativo^{408,409}”.

Lo ocurrido en la ciudad de São Paulo es significativo: el Presupuesto Participativo existió hasta 2004, por lo tanto, tenemos que hacer referencia a algunos de los problemas generados con la discontinuidad de la experiencia que poseen relación con la cuestión

⁴⁰⁶ **Artigo 10º** - *O município providenciará a infra-estrutura e as condições necessárias ao bom funcionamento do CONOP (Conselho do Orçamento Participativo), tais como: Local adequado com condições de ventilação, temperatura, e sanitários compatíveis para no mínimo à quantidade correspondente ao número de conselheiros (as); Sonorização e infra-estrutura que permita a comunicação dos conselheiros com a plenária; Disponibilização, aos conselheiros e às conselheiras, de cursos de qualificação técnica em área orçamentária com fornecimento antecipado de material, adequando horários e locais, para o maior aproveitamento do curso e também do custo benefício dos mesmos.*

Artigo 11 - *Ao Conselho do Orçamento Participativo - CONOP compete: I... II. Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Obras e Serviços; III. Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e apresentar proposta de alterar a proposta do Plano de Obras e Serviços sempre que as decisões anteriores da comunidade enfrentarem problemas de ordem técnica, financeira ou legal;*

Artigo 17 - *A Secretaria Executiva será mantida pela Administração Municipal, através da COP (Coordenadoria do Orçamento Participativo), devendo fornecer meios para o adequado registro das reuniões.*

⁴⁰⁷ Reglamento interno do Orçamento Participativo 2004 (Aprovado pelo Pleno do Conselho do Orçamento Participativo em 09/12/2003).

⁴⁰⁸ El sociólogo no hace referencia directa, pero en el artículo de la Ley 10.257/2001, titulada Estatuto de la Ciudad, en su Capítulo II que trata de los “Instrumentos da Política Urbana”, es el artículo 4, no se trata precisamente el instrumento “presupuesto participativo”; pero sí la “gestión presupuestaria participativa”: **Art. 4º** *Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I –... f) gestão orçamentária participativa.*

⁴⁰⁹ *Cfr.* FERNÁNDEZ ERNESTO GANUZA. Y SOTOMAYOR, CARLOS ÁLVAREZ DE (coords): *Democracia...*, op. cit. p. 83.

político-jurídica. Como en el resto de experiencias, en la ciudad de São Paulo existía un Reglamento, pero, con el cambio político ocurrido en el gobierno de la ciudad, el Presupuesto Participativo desapareció y el Reglamento solamente ha servido como “modelo” para un Proyecto de Ley que fue presentado como tentativa de salvación, como veremos a continuación.

En la elección municipal de 2004 hubo un cambio de partido en el gobierno de la alcaldía de la ciudad de São Paulo: salió Marta Suplicy (PT) y entró José Serra (PSBD). Con el cambio, el Presupuesto Participativo, que era uno de los proyectos de la administración del PT, fue desactivado. En la búsqueda de la continuidad de práctica participativa, el legislador municipal José Américo presentó un Proyecto de Ley que instituía el “Consejo del Presupuesto Participativo”⁴¹⁰ que fue vetado por el alcalde José Serra. Es oportuno esclarecer que el formato y contenido del Proyecto de Ley presentado correspondía al “patrón” utilizado en los reglamentos de los Presupuestos Participativos.

Al igual que el ejemplo de la ciudad de Porto Alegre, antes comentando, el episodio ocurrido en São Paulo muestra aspectos que bien representan los desencuentros institucionales y legales que conlleva el Presupuesto Participativo, específicamente cuando están relacionados con el problema de la discontinuidad del Presupuesto Participativo y la respectiva tentativa de “salvación”, como fue el caso específico de la propuesta del legislador municipal de São Paulo. La diferencia entre lo ocurrido en Porto Alegre y en São Paulo es que en la capital paulista la contienda llegó hasta un grado más elevado, es decir, el Proyecto presentado por el legislador municipal fue aprobado por el Poder Legislativo y vetado por el Ejecutivo, lo que no ocurrió en Porto Alegre. Los argumentos que el alcalde expone en las “Razones del veto”⁴¹¹ merecen una mirada más detallada.

⁴¹⁰ PROJETO DE LEI 108/05 - do Vereador José Américo (PT):

"Dispõe sobre a criação do Conselho do Orçamento Participativo na cidade de São Paulo, regulamentando o art. 8º da Lei Orgânica do Município de São Paulo, cominado com §3º do art. 143 da mesma lei, que institui a participação popular nos processos de elaboração e fiscalização no Município”.

⁴¹¹ **RAZÕES DE VETO**

Projeto de Lei nº 108/05

Ofício ATL nº 125, de 28 de junho de 2005

Ref.: Ofício SGP 23 nº 1909/2005

Ao Excelentíssimo Senhor

ROBERTO TRIPOLI

Presidente da Câmara Municipal de São Paulo.

Senhor Presidente;

Por meio do ofício em epígrafe, Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia autêntica do Projeto de Lei nº

108/05, de autoria do Vereador José Américo, aprovado por essa Egrégia Câmara, em sessão de 17 de maio de 2005, o qual dispõe sobre a criação do Conselho do Orçamento Participativo na cidade de São Paulo, regulamentando o artigo 8º da Lei Orgânica do Município de São Paulo, combinado com o § 3º de seu artigo 143, que institui a participação popular nos processos de elaboração e fiscalização no Município. A medida, todavia, não reúne condições de ser convertida em lei, impondo-se seu veto total, com fulcro no § 1º do artigo 42 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, por sua manifestação inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público, nos termos das considerações a seguir aduzidas. O texto aprovado cria o referido colegiado, erigindo-o à condição de "órgão autônomo de participação direta da comunidade", com a finalidade de "planejar, propor e fiscalizar sobre a receita e a despesa do Orçamento do Município de São Paulo" (sic), atuando nas etapas de elaboração, acompanhamento da execução e fiscalização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual. Estabelece, ainda, sua composição e competências, dentre as quais a de realizar anualmente a Conferência Municipal do Conselho do Orçamento Participativo, plenárias municipais e regionais e assembleias públicas para a eleição de delegados e definição de obras e serviços prioritários, impondo ao Poder Público Municipal a obrigação de providenciar toda a infra-estrutura e condições necessárias, bem como prover os recursos financeiros correspondentes, a serem suportados pelas dotações orçamentárias próprias. Desde logo, é importante mencionar que o autor pretende consolidar em lei os mecanismos de experiência participativa que redundaram em profundo insucesso durante a gestão anterior, o qual pode ser constatado mediante a análise dos projetos aprovados pelo programa do Orçamento Participativo, entre os anos de 2002 e 2004, nas áreas da Cultura, Segurança Urbana, Esportes, Lazer e Recreação, Saúde e Educação. Com efeito, a observação da execução orçamentária durante os três últimos anos revela que a grande maioria das obras e intervenções definidas pelo chamado Orçamento Participativo não foi realizada. O balanço detalhado dessa matéria pode ser conferido em relatórios publicados no Diário Oficial do Município dos dias 24, 25 e 26 de fevereiro e 1º, 2, 3 e 4 de março de 2005.

Na área da Cultura, os participantes do Orçamento Participativo definiram a construção de 4 Casas de Cultura, no território das Subprefeituras de Ermelino Matarazzo, Perus, Parelheiros e Itaim Paulista. Entretanto, as obras não foram sequer iniciadas pela administração anterior.

Na área da Segurança Urbana, foram definidas a construção e o suprimento com os respectivos equipamentos, de 20 bases da Guarda Civil Metropolitana, nos bairros de Ponte Rasa, Cidade Líder, Jabaquara, Brás, Perus, Vila Sônia, Jardim Umarizal, Jardim Popular, Pari, Jaçanã, Cursino, Saúde, Jardim Piracuama, Vila Formosa, São Rafael, Vila Três Marias, Ermelino Matarazzo, Aricanduva, Tatuapé e Jardim Novo Oriente. Mas, exatamente como ocorreu no exemplo anterior, tudo permaneceu no papel.

No segmento do Esporte, Lazer e Recreação, a mesma assembleia decidiu a realização de 38 obras e serviços, dentre as quais destacam-se a construção e reforma, nos mais variados pontos da cidade, de praças de esporte, campos de areia, quadras de esporte, pistas de skate, Clubes da Cidade e Clubes Desportivos Municipais. Entretanto, nenhuma dessas iniciativas chegou a ser implementada pela antiga administração. Nem mesmo nas áreas da Saúde e da Educação, que contam com recursos vinculados, a situação foi diferente.

As reuniões do Orçamento Participativo definiram a construção de 24 novas Unidades Básicas de Saúde e 2 hospitais. Das 24 unidades de saúde que deveriam ter sido executadas, apenas 8 foram iniciadas e, mesmo assim, apenas no segundo semestre do ano passado. Nenhuma delas foi concluída. O mesmo ocorreu com os dois novos hospitais, o de Cidade Tiradentes e o de M'Boi Mirim. O primeiro teve suas obras paralisadas e o segundo sequer foi iniciado.

Na área da Educação, a análise da execução orçamentária revela que, das obras de construção de 78 novas escolas municipais previstas pelo referido programa de participação popular, 43 (ou seja, 55%) permaneceram no papel. Outras 32 tiveram a construção iniciada e apenas 3 escolas (correspondendo a 3,8% do total previsto) foram concluídas.

Não bastasse a eloquência dos dados acima expostos, a iniciativa apresenta os vícios de inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público. Senão, vejamos.

Resta inequívoco que a medida legisla sobre assunto intrinsecamente relacionado a organização administrativa, serviços públicos e matéria orçamentária, haja vista que impõe novas atribuições e conseqüentes encargos à Administração Pública, com nítida interferência nas atividades e funções de seus órgãos, além de acarretar significativo dispêndio de verbas para a adoção das diversas ações e providências nela previstas, envolvendo, pois, questão também de natureza orçamentária.

Ora, como as leis que tratam de organização administrativa, serviços públicos e matéria orçamentária são de iniciativa privativa do Prefeito, "ex vi" do disposto no artigo 37, § 2º, inciso IV, combinado com os artigos 69, inciso XVI, e 70, inciso XIV, todos da Lei Orgânica do Município, é forçoso inferir que, ao extrapolar o campo de atribuições do Legislativo e invadir a esfera de competências exclusivas do

Executivo, a propositura fere o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 2º da Carta Magna e reproduzido no artigo 6º da Lei Maior Municipal, ao mesmo tempo em que desatende a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tais circunstâncias a inquinam simultaneamente de inconstitucionalidade e ilegalidade, vez que a efetivação das providências e eventos por ela idealizados importa evidente aumento de despesas, sem contar, porém, com a indicação dos recursos correspondentes, onerando, assim, os já sobrecarregados cofres municipais, o que caracteriza inegável descumprimento dos artigos 15 e 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

A par disso, há, ainda, um outro aspecto cuja relevância merece destaque: as competências ora atribuídas ao Conselho do Orçamento Participativo são exatamente as mesmas que a Lei Orgânica deste Município destinou aos Conselhos de Representantes, nos termos de seus artigos 54 e 55.

Destarte, segundo a própria LOM, apenas os Conselhos de Representantes deteriam competência para participar do processo de elaboração das leis orçamentárias e fiscalizar a execução do orçamento, cabendo à lei específica disciplinar o modo de participação desses colegiados, conforme previsto em seu artigo 9º. Para tanto, foi editada a Lei nº 13.881, de 30 de julho de 2004.

Ocorre, porém, que tanto os artigos 54 e 55 da Lei Orgânica deste Município quanto a Lei nº 13.881, de 2004, tiveram sua vigência e eficácia suspensas por força de decisão liminar concedida nos autos sob nº 118.997.0/4-00, relativos à Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, na esteira do entendimento jurisprudencial consolidado pelo Egrégio Supremo Tribunal de Justiça e pelos Colendos Tribunais Superiores, no sentido de ser obrigatória a observância, pelos Estados e Municípios, às regras constitucionais relativas à iniciativa reservada ao Poder Executivo no processo legislativo, nas quais se incluem aquelas pertinentes à criação, estruturação e atribuições dos órgãos e entidades da Administração Pública, a teor do disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e", da Carta Magna, por tratar-se de princípio fundamental inteiramente aplicável aos membros da Federação (Cfr., a propósito, ADI nºs 1391-SP, ADI nº 276-AL (RTJ 170/383), ADI (MC) nº 2654 - AL, ADI nº 582 - SP (RTJ 172/747), ADIN nº 13.776-0-SP (JTJ 138/387), ADIN n 17.863-0-SP, ADIN nº 15.922-0-SP).

Perfilhando a mesma tese, com fundamento na melhor doutrina e na jurisprudência pacífica emanada da Excelsa Corte, a Chefia do Executivo manifestou-se de acordo com a pretensão objeto da ação "sub judice", nos termos expostos nas informações prestadas nos referidos autos judiciais.

Com efeito, embora a propositura tenha atribuído outra denominação ao órgão em questão - Conselho do Orçamento Participativo do Município de São Paulo - CONOP-SP - salta aos olhos a semelhança existente entre as disposições dos dois textos, que espelham idênticas competências, objetivos e atribuições, incorrendo no mesmo vício de inconstitucionalidade formal insanável que invalida a integridade dos artigos 54 e 55 da Lei Orgânica local e da Lei nº 13.881, de 2004.

Por outro lado, além de eivado de inconstitucionalidade e ilegalidade, o texto aprovado não se coaduna com o interesse público, pelos vários motivos sobre os quais passo a discorrer.

Primeiramente, não há como deixar de assinalar que os objetivos e competências do indigitado colegiado acabam por concorrer com aqueles atribuídos pela legislação federal e municipal a outros conselhos, coordenadorias e comissões municipais, resultando em duplicidade de atribuições e atividades, sem que o texto esclareça como seriam compatibilizadas as propostas e deliberações divergentes de tantas instâncias, limitando-se a dizer, laconicamente, em seu artigo 8º, que o órgão autônomo não substitui os demais conselhos municipais.

Veja-se, a propósito, que o CONOP - SP compõe-se de membros indicados por 13 Conselhos Municipais, 6 Coordenadorias e 16 Secretarias, além de delegados e conselheiros territoriais, temáticos e de segmentos, eleitos em cada uma das 31 Subprefeituras, e representantes da sociedade civil e de segmentos sociais vulneráveis, nos termos dos artigos 5º a 7º da propositura, totalizando nada menos que 145 (cento e quarenta e cinco) membros titulares e respectivos suplentes.

Portanto, infere-se facilmente que a concentração, em um único conselho, de temas cuja natureza, especificidade e complexidade demandaram a criação de colegiados, coordenadorias e órgãos próprios pelo Poder Público Municipal, com intensa atuação, não apenas configura improbidade administrativa, pela

El primer argumento expuesto en el veto es que el Proyecto pretende consolidar en ley mecanismos de experiencia participativa que redundarían en un profundo fracaso en la gestión anterior, pues la gran mayoría de las obras e intervenciones definidas no fueron realizadas. Y cita los ejemplos en las áreas de cultura, seguridad urbana, salud y educación. Sigue argumentando que la iniciativa del legislador municipal presenta una serie de problemas: “inconstitucionalidad, ilegalidad y contrariedad al interés público”; y pasa a describir minuciosamente cada uno de los problemas. Otro argumento que contiene el veto es que las competencias atribuidas al Consejo del Presupuesto Participativo son las mismas

sobreposição de encargos e desperdício de recursos humanos e financeiros, como também dificulta sobremaneira o efetivo tratamento e solução das questões que pretende abarcar, pela diversidade da matéria coligada, o que, inegavelmente, fere o interesse público.

Acresça-se a isso que a medida, nesse ponto, padece também de ilegalidade, em virtude do descompasso de suas disposições com as normas e diretrizes estabelecidas pela Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que institui o Plano Diretor Estratégico, instrumento global da política de desenvolvimento urbano municipal, que já contempla, em seus artigos 272, inciso III, 273, § 3º, 274, "caput" e § 1º, 275 e seguintes, regras disciplinadoras da participação popular na definição das políticas públicas e no processo de planejamento da cidade, combinadas com o artigo 40 da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, que estabelece as normas complementares ao PDE.

Além disso, o PDE conceitua as representações locais e regionais da população, no âmbito das Subprefeituras, como órgãos de apoio e informação do Sistema Municipal de Planejamento, aos quais incumbe participar da elaboração, gestão e fiscalização dos Planos Regionais das Subprefeituras, de modo a atender às peculiaridades, necessidades e opções da população de cada região. Nesse passo, cabe indagar: o que prevalece - a decisão da comunidade e de sua representação local materializadas nos Planos Regionais das Subprefeituras ou a do Conselho do Orçamento Participativo?

Daí já se pode perceber, claramente, o grau de conflitos que a proliferação de colegiados é passível de suscitar, enfraquecendo a participação da comunidade ao invés de fortalecê-la.

Aliás, a despeito dos tortuosos procedimentos e mecanismos adotados pelo texto aprovado, particularmente em seus artigos 5º, 6º e 7º, que carecem de clareza, extrai-se que parte significativa de seus membros não será escolhida pela população, vez que os conselheiros territoriais, temáticos e de segmentos serão eleitos pelos delegados (v. artigo 6º), o que não confere legitimidade à representação popular.

Finalmente, é importante observar que, em São Paulo, foi implantada, pela Prefeita Marta Suplicy, a Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo, nos termos dos artigos 76, inciso II, e 78, da Lei nº 13.169, de 11 de julho de 2001, vinculada à Secretaria do Governo Municipal, dotada de estrutura que consumiu elevado montante de recursos públicos, contando com servidores, muitos estagiários, equipamentos, viaturas, material pedagógico, publicações, serviços de consultorias, etc. A relação custo/benefício demonstra, claramente, que comparando-se os gastos correspondentes à estrutura logística e operacional destinada à implantação e manutenção do orçamento participativo com os resultados e ganhos obtidos em termos de qualidade da participação popular, não se justificam os recursos públicos despendidos para essa finalidade.

Como demonstrado, a existência da Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo não garantiu, de fato, respeito à deliberação dos munícipes, mesmo no tocante às prioridades por eles estabelecidas, trazendo frustração e desmobilização à participação popular.

Destarte, tais aspectos bem traduzem a inadequação da medida veiculada pela propositura, por sua inarredável desconformidade com o interesse público.

Por todo o exposto, o veto é medida de rigor, pelo que ora o aponho à totalidade do texto aprovado, com fulcro no § 1º do artigo 42 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, por sua insanável inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público.

Assim sendo, devolvo o assunto à apreciação dessa Egrégia Câmara que, com seu elevado critério, se dignará a reexaminá-lo, renovando, na oportunidade, a Vossa Excelência protestos do mais alto apreço e consideração.

JOSÉ SERRA, Prefeito

que la Ley Orgánica del Municipio destinó a los Consejos de Representantes, en los términos expresados en los artículos 54 y 55⁴¹². Además añade el alcalde que, conforme preceptúa el artículo 9º de Ley Orgánica⁴¹³, los referidos Consejos de Representantes ya estaban regulados por la Ley nº 13.881, de 30 de julio de 2004.

Ocorre, como se alega en el veto, que tanto la Ley 13.881⁴¹⁴ como los artículos 54 y 55 de Ley Orgánica verían su vigencia y eficacia suspendidas por razón de una decisión concedida en virtud de una Acción Directa de Inconstitucionalidad promovida por el Procurador-General de Justicia del Estado de São Paulo.

Otro fundamento que se expone en el veto es el hecho de que exista otro desencuentro entre la propuesta y las normas y directrices establecidas por la Ley 13.430, de 13 de septiembre de 2002, que instituyó el Plan Director Estratégico, que es el instrumento global de la política de desarrollo urbano municipal que ya contempla en sus artículos 272, 273, 274 y 275 reglas que normalizan la participación popular en la definición de las políticas públicas y en el proceso de planeamiento de la ciudad. Combinadas con el artículo 40 de la Ley nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, que establece las normas complementares al Plan Director Estratégico, se establece un “conflicto”, según argumenta el alcalde.

El problema ocurrido en São Paulo muestra, entre otras cosas, que el Presupuesto Participativo es vulnerable tras un cambio de alcalde y aún más que el camino pretendido por el legislador municipal en este caso específico se mostró frágil desde el punto de vista

⁴¹² Lei Orgânica do município de São Paulo: **Art. 54** - A cada área administrativa do Município, a ser definida em lei, corresponderá um Conselho de Representantes, cujos membros serão eleitos na forma estabelecida na referida legislação. **Art. 55** - Aos Conselhos de Representantes compete, além do estabelecido em lei, as seguintes atribuições: I - participar, em nível local, do processo de Planejamento Municipal e em especial da elaboração das propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal bem como do Plano Diretor e das respectivas revisões; II - participar, em nível local, da fiscalização da execução do orçamento e dos demais atos da administração municipal; III - encaminhar representações ao Executivo e à Câmara Municipal, a respeito de questões relacionadas com o interesse da população local.

⁴¹³ **Art. 9º** - A lei disporá sobre: I - o modo de participação dos Conselhos, bem como das associações representativas, no processo de planejamento municipal e, em especial, na elaboração do Plano Diretor, do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual; II - a fiscalização popular dos atos e decisões do Poder Municipal e das obras e serviços públicos; III - a participação popular nas audiências públicas promovidas pelo Legislativo ou pelo Executivo.

⁴¹⁴ En el apartado donde comentaremos la jurisprudencia de los Tribunales en relación con el Presupuesto Participativo, hablaremos de la 13.881 y de los artículos 54 y 55 de la Ley Orgánica Municipal de São Paulo.

jurídico. Otra conclusión lógica es el total desencuentro de opiniones cuando se habla en términos jurídicos de la práctica participativa.

3.1.3 – Recife: su Reglamento y sus problemas jurídicos

La experiencia de la ciudad de Recife, en términos de Reglamento, no es distinta de otras, pero un aspecto llaman la atención: el hecho de existir dos reglamentos, es decir, el Reglamento de COP (Consejo del Presupuesto Participativo) y el Reglamento del Forum de los Delegados⁴¹⁵. Es cierto que otras experiencias también cuentan con “Forum de Delegados”, pero las funciones de estos suelen venir delimitadas en el propio Reglamento del Consejo.

En esos dos reglamentos de la experiencia participativa de la ciudad de Recife, hay un aspecto que merece ser mencionado, es el hecho de que no usan expresiones impositivas en relación con el Ejecutivo, es decir, al contrario de otros reglamentos que indebidamente determinan obligaciones del Poder Ejecutivo, los dos reglamentos usan otros términos. El Consejo del Presupuesto Participativo, al establecer sus competencias, por ejemplo, utiliza la expresión “apreciar, posicionándose favorablemente o no, para alterar en el todo o en parte, la propuesta presupuestaria anual que será presentada por el Ejecutivo, antes de ser enviada a la Cámara, de conformidad con el proceso de discusión del OP”⁴¹⁶.

En términos de problemas jurídico-político-institucionales, un incidente ocurrido en la experiencia de Recife merece atención: la ciudad vivió un episodio en el que, mientras que el alcalde deseaba continuar con el Presupuesto Participativo, el Poder Legislativo municipal luchaba para extinguir dicha práctica. El episodio de Recife es relatado por el Profesor del Postgrado en Ciencia Política de la Universidad Federal de Pernambuco, MARCUS ANDRÉ MELO, en un capítulo titulado “Instituciones presupuestarias municipales y el proceso legislativo en Recife, 1988-2000”, que forma parte del libro *Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo*⁴¹⁷.

⁴¹⁵ Vid. Página web de la alcaldía de la ciudad de Recife: www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento

⁴¹⁶ Vid. Art. 28 del Reglamento, disponible en: www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento

⁴¹⁷ Vid. WANDERLEY LUMBAMBO, CATIA; BANDEIRA COELHO, DENILSON; MELO, MARCUS ANDRÉ.(coords):*Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Argentina, 2006.

El profesor comienza constatando que es sorprendentemente bajo el grado de conocimiento sobre el proceso legislativo del presupuesto a nivel municipal en la realidad brasileña. Tras comentar el presupuesto público bajo el régimen democrático y las implicaciones para la elaboración del presupuesto, él pasa a comentar el Presupuesto Participativo y los cambios en el proceso presupuestario. Asimismo, también trata sobre lo que él denomina “La revuelta de los legisladores: el cambio en reglas del juego presupuestario”.

Como el incidente ocurrió en 1999, es importante hacer un resumen de lo ocurrido en la experiencia participativa en Recife. En esta ciudad, el Presupuesto Participativo se inició con la primera gestión del alcalde Jarbas Vasconcelos, en el periodo que va de 1986 a 1988. Durante la siguiente gestión, entre 1989-1992, dirigida por el alcalde Joaquim Francisco, la práctica no obtuvo seguimiento. Pero en 1992 Jarbas Vasconcelos una vez más es elegido alcalde y en esta segunda administración (que corresponde al período de 1993-1998), el Presupuesto Participativo gana impulso. En la elecciones de 1998 Roberto Magalhaes, candidato apoyado por Jarbas Vasconcelos, gana las elecciones y promete seguir con la práctica. Para el profesor la consolidación gradual del programa de OP en el gobierno de Roberto Magalhaes tuvo importantes consecuencias.

Otros acontecimientos que conllevan cuestiones de espacio y de presión entre el Poder Ejecutivo y los legisladores municipales ocurrieron antes del enfrentamiento por causa del Presupuesto Participativo⁴¹⁸. ANDRÉ MELO cita como ejemplos el fin de las subvenciones sociales, en 1994, a partir de los escándalos que involucraron a instituciones sin ánimo de lucro o incluso el propio deterioro de la situación fiscal del municipio de Recife, como factores que contribuyeron a la crisis:

“La combinación de menos recursos para la distribución de favores y de presiones de la comunidad en lo que se refiere a la definición de prioridades, en un contexto de discusión del presupuesto para el año electoral (2000), desencadenó una crisis política. Durante la votación del proyecto de la LDO

⁴¹⁸ Los legisladores municipales de otros municipios brasileños también reaccionarán contra la implantación del Presupuesto participativo como, por ejemplo, en el municipio de Barra Mansa, en el Estado de Rio de Janeiro, cuyo episodio está relatado por la profesora de la Universidad Federal Fluminense, ANGELA VIEIRA NEVES. *Vid.* NEVES, ANGELA VIERIA: “Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro”, *Revista Katál*, nº 2, Florianópolis, 2007.

para el año 2000, el legislador Homero Lacerda presentó una enmienda exigiendo la extinción del programa de OP⁴¹⁹.

La enmienda fue aprobada por 27 votos a favor y 4 en contra, lo que generó una crisis sin precedentes, puesto que el alcalde anunció que vetaría la propuesta, argumentando que se había comprometido a apoyar el programa, y además no iba a admitir el fin de esta importante herramienta administrativa. Añade ANDRÉ MELO que eso creó un clima de conflicto entre los dos poderes, con el presidente de la Cámara, Fred Oliveira, amenazando que los legisladores rechazarían el veto.

Prospera la polémica alrededor del problema, con intensa cobertura de los medios, dejando claro también que la cuestión tenía que ver con las elecciones que se avecinaban, pues había por parte de los legisladores la preocupación con la competencia creciente de los delegados del programa participativo susceptibles de ser candidatos, lo que representaría una cierta “amenaza” a los legisladores. Pero ante la crisis surgieron los pasos de negociación. Y con las negociaciones entre el intendente y los legisladores como telón de fondo, el presidente de la Cámara anunció que no se opondría al veto porque el Intendente dijo que intervendría para asegurar la participación de la Cámara en el Presupuesto Participativo.

Según este profesor, la crisis llega al fin con una conciliación bajo una alternativa política de menor coste para el alcalde, que fue la de alegar que la propuesta estaba formalmente equivocada, puesto que un programa que no había sido creado por decreto del Ejecutivo (siendo, de hecho, un simple arreglo administrativo establecido por el Ejecutivo) no podría ser abolido por el Legislativo.

El alcalde también prometió encontrar una solución para conciliar el trabajo de los legisladores con las actividades de los representantes del Presupuesto Participativo y en caso que la armonización no fuera posible, prometió establecer clara y definitivamente los respectivos campos de actuación para evitar nuevos conflictos. El profesor añade que fue fundamental para este resultado el hecho de que el alcalde aceptara el voto de la Cámara permitiendo que los legisladores indicaran el lugar de aplicación de los recursos.

⁴¹⁹ Cfr. WANDERLEY LUMBAMBO, CATIA; BANDEIRA COÊLHO, DENILSON; MELO, MARCUS ANDRÉ (coords) *Diseño...*, op. cit. p. 236.

Del episodio ocurrido en la ciudad de Recife es importante matizar, en primer lugar, la diferencia con el ocurrido en São Paulo, por ejemplo. Mientras en São Paulo el Poder Legislativo pugnaba por la continuidad del programa y encontró en el alcalde un obstáculo insuperable, en Recife ocurre lo contrario, con el alcalde deseando proseguir y la Cámara intentando acabar con el programa. En ambas ocasiones, por otro lado, nótese que prevaleció la opinión del jefe del Ejecutivo. También salta a la vista que, en ambos casos, las argumentaciones de los respectivos alcaldes, tanto a favor como en contra del Presupuesto Participativo, estuvieron cimentadas en la fragilidad jurídica de la práctica.

3.1.4 – Santo André: su Reglamento y sus problemas jurídicos

Como ya hemos referido en este trabajo, cuando tratamos específicamente de las leyes orgánicas, la ciudad de Santo André posee un rasgo especial en su propia Ley Orgánica, pues prevé el Consejo del Presupuesto Participativo⁴²⁰. En relación con el propio Reglamento, este no presenta grandes discrepancias con respecto a los demás. Por otro lado, en su artículo 1º está preceptuado que el Consejo tiene entre otras finalidades: “proponer, fiscalizar y decidir sobre la utilización del presupuesto de la ciudad”; y que es “un espacio para compartir poder y responsabilidades entre Alcaldía y Población”⁴²¹.

Para entender mejor la evolución de la experiencia participativa de Santo André, es necesario conocer un poco el reciente histórico político de la ciudad, pues los avances y retrocesos de uno están intrínsecamente relacionados con el otro, como bien señala PEDRO PUNTUAL, (secretario de participación y ciudadanía), en un estudio titulado “Presupuesto Participativo y Participación Ciudadana en Santo Andre”:

“El presupuesto participativo comenzó a ser implantando en el municipio de Santo André ya en la primera gestión del gobierno del PT (1989-1992), con el nombre de *Presupuesto Participado*, y consistía en un instrumento de consulta a la población para definir las prioridades en las inversiones que habría de hacer la administración.

⁴²⁰ *Lei Orgânica do Município de Santo André: Art. 132 - Fica criado o Conselho Municipal de Orçamento a ser regulado em lei.*

⁴²¹ *Artigo 1º - O Conselho Municipal do Orçamento (CMO) é o instrumento de controle e planejamento das ações da Prefeitura, tendo por finalidade propor, fiscalizar e decidir sobre a utilização do Orçamento da Cidade. É um espaço de compartilhar poder e responsabilidades entre Prefeitura e População.*

Este proceso se vio interrumpido con la derrota electoral del PT que condujo a la prefectura a una gestión de tipo conservador (1993-1996) y que vino a desarticular los diversos canales de participación popular creados por la administración anterior. En 1997, con una amplia mayoría y con Celso Daniel como alcalde, el PT retorna el gobierno de la ciudad de Santo André para el período 1997-2000 y la participación vuelve a ser una prioridad en la gestión. El presupuesto participativo vuelve a cobrar fuerza ya como espacio deliberativo (incluyendo la creación del Consejo Municipal del Presupuesto) donde gobierno y comunidad llegan a decidir conjuntamente el destino de los recursos públicos del municipio”⁴²².

Del resumen trazado por el secretario cabe percibir que la experiencia de Santo André, que ya sufrió las consecuencias de la discontinuidad, ahora se desarrolla con fuerza política y articulada de modo orgánico en el proceso de planificación participativa de la ciudad (Santo André – Ciudad Futuro). Sobre esta articulación entre el Presupuesto Participativo y el proyecto “Ciudad Futuro”, el secretario también aclara que a partir de 2002 los dos proyectos se articularon intentando iniciar acciones que pudieran garantizar un futuro mejor para la ciudad, a través de la combinación y planificación de las acciones a corto plazo (presupuesto participativo) con las de medio y largo plazo (Ciudad Futuro).

En su estudio, el secretario no hace referencia a instrumentos jurídicos que fundamentan al proyecto Ciudad Futuro. Solamente define dicho proyecto diciendo que fue creado en 1998 y que constituye un proceso de planificación de la ciudad para los próximos 20 años, con participación activa de la comunidad, y que busca el desarrollo integrado y sostenible, económico, social y ambiental del municipio.

Es indiscutible que el perfil de la ciudad de Santo André en relación con el tema de la participación es uno de los más avanzados. La historia reciente del municipio demuestra que el carácter progresista de las últimas administraciones fue para favorable a los avances en este sentido. En términos jurídicos hay también algunos registros favorables, como por ejemplo, el hecho de que la Ley Orgánica prevea la existencia del Consejo del Presupuesto Participativo, como ya comentamos antes.

⁴²² Cfr. FERNÁNDEZ ERNESTO GANUZA. Y SOTOMAYOR, CARLOS ÁLVAREZ DE. (coords): *Democracia...*, op. cit. p. 65.

3.1.5 – Montes Claros: su Reglamento y sus problemas jurídicos

Como ya referimos cuando hablamos de la Ley Orgánica de la ciudad de Montes Claros, lo que llama la atención en el Presupuesto Participativo de dicho municipio es el hecho de que esta práctica forme parte del programa titulado “Gobernanza Solidaria”, según THIAGO VELOSO MEIRA, en su estudio *“Do clientelismo à participação: o Orçamento Participativo em Montes Claros”*:

“Entrelazado con la política de participación del “Gobernanza Solidaria”, el Presupuesto Participativo es instituido como el principal instrumento de participación popular, brindando a la población la esperanza de una distribución más equitativa de fondos y bienes públicos”⁴²³.

Thiago añade que el “Gobernanza Solidaria” es un proyecto del Gobierno Municipal que fue lanzado por una alianza de izquierda (PPS-PT), al frente de la cual se hallaba el alcalde Athos Avelino Pereira (2005-2008), cuyo objetivo principal era la ampliación de la participación en las diversas instancias de la sociedad, con la intención de hacer cambios en la estructura política y social del municipio. Añade también que los “objetivos estratégicos” son, entre otros: política de participación, estructura administrativa del gobierno municipal descentralizada, articulada y participativa, sistema de información sobre gerencia integrado y dinámico, sistema de planeamiento, monitoreando y evaluando políticas públicas.

En términos jurídicos, la aparición del programa “Gobernanza Solidaria” presenta características que necesitan una detenida observación. El Decreto nº 2.265, de 15 de agosto de 2006, establece los principios, objetivos, estructura y procedimientos de la “Gobernanza Solidaria” en el municipio de Montes Claros, conforme a su Art. 1º⁴²⁴. Ya el Art. 2º plantea la propia “Gobernanza Solidaria”, que según dicho capítulo:

“es una red intersectorial y multidisciplinar que se organiza territorialmente para promover espacios de convivencia capaces de fortalecer la cultura de la solidaridad y cooperación entre gobierno y sociedad local, por medio de la promoción de un ambiente social de diálogo y cooperación, con un alto nivel de democracia,

⁴²³ Cfr. VELOSO MEIRA, THIAGO A.: “Do clientelismo...”, op. cit. p.3.

⁴²⁴ Decreto Nº 2.265: Art. 1º - Este decreto estabelece os princípios, objetivos, estrutura e procedimentos da “Governança Solidária” no Município de Montes Claros.

estimulando la unión de esfuerzos entre todos los sectores de la sociedad, a través del protagonismo del ciudadano gestor, activo, fortalecido y capacitado para perseguir y alcanzar el desarrollo sostenible para gobernar”⁴²⁵.

Otros dos instrumentos legales también poseen relación con la implantación del programa “Governanza Solidaria”: la Ley complementaria N° 22, de 02 de marzo de 2007 y el Decreto N° 2.330, de 19 de marzo de 2007, que regula la Ley. En realidad, dicha Ley modificó la antigua Ley 2.891/01 que dispone sobre la organización administrativa de la alcaldía de Montes Claros. De la nueva estructura administrativa concebida por la Ley complementaria nuestro interés se centra en el Art. 9º, que define las competencias y la estructura de la “Secretaría Municipal de Governanza Solidaria”.

Está definido por el citado artículo que la nueva Secretaría posee la competencia de “planear, implementar, controlar, coordinar y ejecutar las acciones gubernamentales de la “Governanza Solidaria”, como también la de ejecutar la política de interacción con la sociedad civil y coordinar la interlocución institucional entre el Jefe del Poder Ejecutivo y las entidades de la sociedad civil, tales como asociaciones, sindicatos, clubes, partidos políticos y movimientos sociales organizados. Y en la estructura interna de la Secretaría crea, entre otras cosas, una “Directoría de Proyectos Intersectoriales”.

El Art. 7º del Decreto N° 2.330, de 19 de marzo de 2007, hace una subdivisión de la “Directoría de Proyectos Intersectoriales”, en cuatro sub-directorías, entre ellas, la “Sub-Directoría de Presupuesto Participativo”. Y en la definición de las atribuciones de esta se encuentran: I - participar del proceso de elaboración, ejecución y seguimiento del Presupuesto Participativo; II - garantizar el proceso de democratización, co-responsabilidad de la población y control presupuestario municipal, asegurada la integración de las políticas públicas del Plan Plurianual, de la Ley de Directrices Presupuestarias y de la Ley Presupuestaria Anual; III - organizar y sistematizar las informaciones necesarias para el Presupuesto Participativo, junto a la Secretaría del Planeamiento; IV- proveer el soporte técnico, administrativo y de infraestructura para la

⁴²⁵ Decreto N° 2.265: Art. 2º - *A Governança Solidária é uma rede intersetorial e multidisciplinar que se organiza territorialmente para promover espaços de convivência capazes de potencializar a cultura da solidariedade e cooperação entre governo e sociedade local, por meio da promoção de um ambiente social de diálogo e cooperação, com alto nível de democracia e conectividade, estimulando a constituição de parcerias entre todos os setores da sociedade, através do protagonismo do cidadão gestor, ativo, fortalecido e capacitado para perseguir e alcançar o desenvolvimento sustentável para gobernar.*

implantación del Presupuesto Participativo; V - velar por los principios de co-responsabilidad y participación popular, transparencia y eficiencia en la utilización de los fondos públicos inscritos en el Presupuesto Participativo; VI - organizar la divulgación y coordinar las acciones de movilización del Presupuesto Participativo, coordinar la creación y estructuración del Consejo Municipal del Presupuesto Participativo⁴²⁶.

La experiencia participativa de la ciudad de Montes Claros posee una considerable ordenación jurídica, pero centrada en el proyecto “Gobernanza Solidaria”, del cual el Presupuesto Participativo es uno de los componentes. Queda la duda de si existió por parte del alcalde la intención, incluso de forma indirecta, de institucionalizar el Presupuesto Participativo. En la misma línea también podríamos cuestionar la sustentación o seguridad jurídica de la estructura institucional implantada en una situación de cambio político en el gobierno municipal. De todas formas, no es posible negar que la experiencia de Montes Claros presenta aspectos innovadores e ingeniosos, todavía carentes de comprobación de su eficiencia jurídico-institucional.

3.2 - Jurisprudencia

En el apartado anterior, cuando tratamos los problemas jurídicos derivados de la implantación del Presupuesto Participativo, particularizamos el ejemplo del municipio de São Paulo, considerando que un legislador municipal intentó hacer que la práctica siguiese a raíz del cambio de alcalde el cual no deseaba hacerlo, y por tanto el legislador ha conseguido aprobar una ley municipal sistematizando dicha práctica, pero que fue vetada por el alcalde.

En la investigación que hicimos en relación con la jurisprudencia, encontramos varios procesos que juzgaron casos análogos al de la capital del de São Paulo, es decir, donde

⁴²⁶ Decreto Nº 2330: Art. 7º, §2º *Compete à Sub-Coordenadoria de Orçamento Participativo: I. Participar do processo de elaboração, execução e monitoramento do Orçamento Participativo; II.garantir o processo de democratização, co-responsabilidade de população e controle orçamentário municipal, assegurada a integração das políticas públicas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual; III. organizar e sistematizar as informações necessárias para o Orçamento Participativo, junto com a Secretaria de Planejamento; IV. fornecer o suporte técnico, administrativo e de infra-estrutura para a implantação do Orçamento Participativo; (SEPLA) V. zelar pelos princípios de co-responsabilidade e participação popular, transparência e eficiência na utilização dos recursos públicos inscritos no Orçamento Participativo; VI. organizar a divulgação e coordenar as ações de mobilização do Orçamento Participativo; coordenar a criação e estruturação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo.*

legisladores municipales aprobaron leyes en el sentido de implantar la práctica participativa en sus municipios y, después de ser rechazadas por el veto de los alcaldes, el propio legislativo ha promulgado las leyes. Entonces, los alcaldes recurrieron a la justicia y en todos los casos los Tribunales declararon la inconstitucionalidad de las respectivas leyes. Es necesario esclarecer que el caso específico del Estado de Rio Grande do Sul, la divergencia no fue exactamente por la inconstitucionalidad de una ley, sino por una cuestión de divulgación de la práctica participativa. En nuestra investigación de la jurisprudencia encontramos procesos que tratan de discordias en torno al Presupuesto Participativo en los Tribunales de los siguientes Estados: São Paulo; Santa Catarina; Minas Gerais y Rio Grande do Sul.

Conviene aclarar que nuestro recurrido por la jurisprudencia relativa a sentencias sobre leyes que instituían el Presupuesto Participativo tuvo que centrarse en los Tribunales Estatales (cada uno de los Estados brasileños posee un Tribunal de Justicia), ya que la competencia para juzgar la inconstitucionalidad de una ley municipal es de los Tribunales estatales, según la propia Constitución Federal⁴²⁷.

3.2.1 – Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 91.640-0/1 (Relator Paulo Franco) – Acción Directa de Inconstitucionalidad de la Ley nº 2.845, de 31 de agosto de 2001, del Municipio de Poá, que dispone sobre la creación de las Comisiones Regionales del Presupuesto Participativo, del Consejo Municipal del Presupuesto Participativo. Instrumento legal originario de iniciativa parlamentaria, promulgado después de rechazado el veto del alcalde. Acción de Inconstitucionalidad acatada por el Tribunal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 103.638.0/2-00 (Relator Viseu Júnior) - Acción Directa de Inconstitucionalidad de la Ley nº 2.701, de 07 de enero de 2003, del Municipio de Tietê, que instituía el Presupuesto Participativo en los procesos

⁴²⁷ Constituição Federal: Art. 125. *Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.*

§ 1º - ...

§ 2º - *Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.*

de elaboración y fiscalización presupuestaria del Municipio. Dicha Ley, iniciativa de un legislador municipal, fue promulgada después de rechazado el veto del alcalde. Acción de Inconstitucionalidad acatada por el Tribunal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n° 165.308-0/0-00 (Relator RENATO NALINI) - Acción Directa de Inconstitucionalidad de la Ley Municipal n° 440, de 27 de junio de 2003, del Municipio de Itu, que instituía el Presupuesto Participativo en los procesos de elaboración y fiscalización presupuestaria del Municipio. Dicha Ley, iniciativa de un legislador municipal, fue promulgada después de rechazado el veto del alcalde. Acción de Inconstitucionalidad acatada por el Tribunal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n° 104.857-0/9-00 (Relator Olavo Silveira) - Acción Directa de Inconstitucionalidad de la Ley n° 2.326, de 09 de abril de 2003, del Municipio de Ubatuba, que dispone sobre el Presupuesto Participativo en los procesos de elaboración y fiscalización presupuestaria. Dicha Ley, de iniciativa del Poder Legislativo, fue vetada íntegramente por el alcalde, pero el veto fue rechazado y la ley promulgada por el Poder Legislativo municipal. Acción de Inconstitucionalidad acatada por el Tribunal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n° 142.426-0/0-00 (Relator Palma Bisson) - Acción Directa de Inconstitucionalidad de la Ley Complementar n° 35, de 10 de octubre de 2006, del Municipio de Lençóis Paulista, que dispone sobre el Plan Director Participativo, las acciones estratégicas, el sistema y el proceso de planeamiento y gestión del desarrollo urbano del municipio. Dicha Ley, iniciativa de un legislador municipal, fue promulgada después de rechazado el veto del alcalde. Acción de Inconstitucionalidad acatada por el Tribunal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n° 118.997-0/4-00 (Relator Palma Bisson) - Acción Directa de Inconstitucionalidad de Ley – Arts. 54 y 55 de la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo, que tratan de los Consejos de los Representantes; y de la Ley n° 13.881, de 30 de julio de 2004, del incluso Municipio, que dispone la creación, composición, atribuciones y funcionamiento del Consejo de Representantes y otras providencias. Dicha Ley, al ser aprobada por el legislativo municipal, fue sancionada por la entonces alcaldesa del municipio de São Paulo. Acción de Inconstitucionalidad

acatada por el Tribunal, fue promovida por el “Procurador-general de justicia”, que es la mayor autoridad de la *Fiscalía* en el Estado.

De los procesos redactados del Tribunal de Justicia de São Paulo, este último es muy diferente, pues la inconstitucionalidad argüida hace referencia a dos artículos de la Ley Orgánica y a la Ley complementaria que reguló los referidos artículos. El problema jurídico ocurrido en el municipio de São Paulo, en relación con el Presupuesto Participativo, expone diversas facetas. Cuando hablamos del reglamento del Presupuesto Participativo del Municipio de São Paulo, tuvimos oportunidad de exponer el veto del alcalde en relación con una Ley que instituía el Presupuesto Participativo, y en dicho veto, ya se hacía referencia a la Acción de Inconstitucionalidad ahora planteada. Vemos claramente que hubo una tentativa de consolidación de la práctica participativa por el camino que señalaba la propia Ley Orgánica, e incluso así el recurso no tuvo éxito.

En los otros cuatro procesos se redacta casi lo mismo, tanto en términos de los hechos, como en términos de la sustentación jurídica en el sentido de caracterizar la inconstitucionalidad que implican las respectivas leyes. En los cuatro municipios se dieron trayectorias semejantes, es decir, los legisladores municipales aprobaron leyes instituyendo la práctica del Presupuesto Participativo, los alcaldes vetaron las respectivas leyes y los Legislativos municipales rechazaron los vetos, promulgando las leyes. En todos los casos, los alcaldes promovieron la Acción Directa de Inconstitucionalidad. Llama la atención las fechas en que los respectivos Poderes Legislativos de estos municipios protagonizaron las iniciativas: el primero, a finales de 2001, y los otros dos en el año 2003 y uno en 2006. Como son municipios ubicados en un mismo Estado, ha de notarse la ocurrencia de una pequeña “ola” de legisladores municipales intentando “salvar” la práctica participativa utilizando el mismo método; pero luego deshecha a consecuencia del entendimiento jurídico del Tribunal.

En términos de sustentación jurídica, los relatores recurren siempre al argumento de que la “potestad” del alcalde de elaborar la propuesta presupuestaria es asegurada en la Constitución del Estado de São Paulo y, por consiguiente, una ley municipal no puede enfrentarse a la Constitución del propio Estado⁴²⁸. Un de los relatores, específicamente el doctor Olavo Silveira, llega a elogiar la intención del Legislativo de implantar el

⁴²⁸ La inconstitucionalidad de una ley municipal es siempre en referencia al dispositivo de la Constitución Estatal, aunque tal dispositivo esté basado en la Constitución Federal, como es el caso concreto.

Presupuesto Participativo, pero añade que en el contexto jurídico la propuesta se contrapone a los dispositivos constitucionales y, por lo tanto, es imposible que prospere. Se invoca el Art. 25 de la Constitución del Estado de São Paulo como fundamento legal; este artículo está basado en el Art. 165 de la Constitución Federal.

3.2.2 – Tribunal de Justicia del Estado de Santa Catarina

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n° 2002.018454-9 (Relator Nicanor da Silveira) – Acción Directa de Inconstitucionalidad de la Ley Complementar n° 83, de 07 de junho de 2002, del Municipio de Rio do Sul, que regula el artículo de la Ley Orgánica del Municipio, buscando asegurar la participación de ciudadanos y de las entidades representativas en el proceso de planeamiento municipal. Ley de iniciativa parlamentaria, vetado por el alcalde y promulgada después de rechazado el veto.

El caso del municipio de Rio do Sul, en el Estado de Santa Catarina, posee por lo menos una característica distinta de los tres municipios paulistas: la ley municipal propuesta y promulgada no estaba destinada a la implantación del Presupuesto Participativo, en el sentido de los otros casos. En el caso de Rio do Sul, la intención era “regular” el artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal⁴²⁹. También llama la atención que en todo el contenido de la Ley Complementaria no sea utilizada específicamente la expresión “Presupuesto Participativo”, en cambio se utiliza el “planeamiento participativo”, incluso aunque todos los procedimientos descritos sean comunes a dicha práctica⁴³⁰.

⁴²⁹ El art. 71 de la Ley Orgánica del Municipio de Rio do Sul tenía el siguiente contenido: "*Art. 71. A organização e as atividades da administração pública obedecerão a processo de planejamento permanente, constante do estabelecimento de metas e objetivos, preparação de meios para atingi-los, controle de sua aplicação e avaliação dos resultados obtidos. Parágrafo único. A lei assegurará a participação das entidades representativas da comunidade no processo de planejamento Municipal*".

⁴³⁰ "LEI COMPLEMENTAR N.º 083, de 07 de junho de 2002.

REGULAMENTA O PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 71 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE RIO DO SUL, E ADOTA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIO DO SUL

Faço saber a todos os habitantes deste município, que a Câmara Municipal decretou e eu promulgo a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º A elaboração dos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, estruturadas em programas governamentais, será precedida de ações voltadas à consolidação do processo de planejamento participativo, envolvendo a participação de moradores e entidades representativas da comunidade.

Los dos detalles llaman la atención pues son diferentes de los intentos que tuvieron lugar en los municipios de São Paulo, en primer lugar en la “estrategia” de posibilitar el Presupuesto Participativo sin hacer referencia directa al nombre y, en segundo lugar, por

§ 1º - A consolidação do processo de planejamento participativo dar-se-á através de consulta aos moradores e às entidades representativas da comunidade riosulense, em Audiências Públicas realizadas nos bairros do Município, presididas pelo Prefeito Municipal.

§ 2º - O Chefe do Poder Executivo Municipal dará ampla divulgação sobre a realização das Audiências Públicas, através dos meios de comunicação, com antecedência mínima de sete dias do evento.

Art. 2º A consulta de que trata o § 1º, do art. 1º, tem por objetivo levantar as necessidades apontadas pelos moradores e entidades representativas, discuti-las, sistematizá-las e priorizar as propostas de investimento, visando sua inclusão nos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Art. 3º Na elaboração do projeto de lei do plano plurianual será observado o estabelecido nas Audiências Públicas realizadas em cada bairro do Município até o dia 30 de março do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

Parágrafo único - nos exercícios subseqüentes poderão ser realizadas revisões na lei do plano plurianual, precedidas de consultas públicas, que ocorrerão no período compreendido conforme estabelece o caput.

Art. 4º A elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias será precedida de Audiências Públicas realizadas em cada bairro do Município, no período compreendido entre 15 de janeiro e 30 de março de cada ano.

Art. 5º A elaboração do projeto de lei do orçamento anual será precedida de Audiências Públicas realizadas em cada bairro do Município, no período compreendido entre 01 de abril e 15 de agosto de cada ano.

Art. 6º As Audiências Públicas serão promovidas pelo Poder Executivo com a participação do Poder Legislativo e delas participam os moradores, os representantes das associações de bairros, os sindicatos e grupos sociais organizados.

Parágrafo único. O resultado das Audiências Públicas, realizadas em cada bairro do Município, será expresso por:

I - Ata da reunião assinada pelos membros da Mesa Coordenadora dos Trabalhos, que será composta pelo Prefeito Municipal, Secretários Municipais, Presidente da Câmara de Vereadores, Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara de Vereadores;

II - relação de cinco propostas de investimentos prioritários distribuídos nas áreas de saúde, educação, agricultura, transporte e habitação;

III - relação das ações que deverão ser desencadeadas pelo Poder Público e a própria sociedade civil, por intermédio de setores organizados, no sentido de buscar soluções alternativas aos problemas apontados nas referidas Audiências Públicas;

IV - eleição de um representante e um suplente, maiores de 16 anos, para acompanharem a sistematização das propostas oriundas das Audiências Públicas, bem como a inclusão das mesmas nos respectivos projetos de lei.

Art. 7º. As Audiências Públicas terão duração máxima de três horas, compondo-se das seguintes fases:

I - composição da Mesa Coordenadora;

II - exposição dos objetivos e da metodologia da reunião;

III - exposição da situação financeira do Município e dos tetos de investimentos para cada área elencada;

IV - leitura do plano de ação do Governo;

V - discussão e votação das propostas e ações requeridas;

VI - eleição do representante, previsto no inciso IV, do parágrafo único, do artigo 6º;

VII - a votação das propostas são nominais, sendo aprovadas pela maioria simples dos presentes;

VIII - leitura do documento final listando as propostas aprovadas.

Art. 8º As propostas resultantes das Audiências Públicas, deverão ser inseridas nos projetos de lei do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, e são de execução obrigatória, implicando o seu descumprimento em infração político-administrativa, conforme previsto nos incisos VI e VII, do artigo 39, da Lei Orgânica Municipal.

Art. 9º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara de Vereadores de Rio do Sul em 07 de junho de 2002.

Roberto Schulze - Presidente da Mesa"

aprovechar un artículo existente en la Ley Orgánica demostrando un cierto “nexo” jurídico de la iniciativa. Pero el entendimiento del relator, aceptado por unanimidad por el Tribunal, es en el sentido en que la Ley Municipal es inconstitucional por contraponerse al artículo 50 de la Constitución del Estado, que establece entre las potestades del jefe del Poder Ejecutivo la iniciativa de la propuesta presupuestaria. Y el precepto contenido en la Constitución estatal refleja el de la Constitución Federal; por lo tanto, la Acción de Inconstitucionalidad fue acatada por el Tribunal.

3.2.3 – Tribunal de Justicia del Estado de Minas Gerais

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n° 1.0000.07.459015-9/000 (Relator Célio César Paduani) – Medida cautelar en la Acción Directa de Inconstitucionalidad de la Ley Municipal n° 330, de 24 de abril de 2007, del Municipio de Ouro Preto, que establece mecanismos de seguimiento del programa del Presupuesto Participativo. Instrumento legal originario de iniciativa de parlamentaria municipal, vetado por el alcalde y promulgado por el Legislativo, después de rechazado el veto.

El caso del municipio de Ouro Preto, en Minas Gerais, es similar al de los tres municipios paulistas, en términos de los hechos y en términos de argumentación jurídica que el Tribunal ha usado para considerar la Ley inconstitucional, que es análoga tanto a la de los dos municipios paulistas como a la del municipio del Estado de Santa Catarina, es decir, que se contrapone al precepto constitucional que establece ser de competencia del alcalde la iniciativa de la propuesta presupuestaria. La única peculiaridad que sacamos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Minas Gerais es que se concedió la “Medida Cautelar” para que los efectos de la Ley municipal quedasen suspensos.

3.2.4 – Tribunal de Justicia del Estado de Rio Grande do Sul

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n° 597024447 (Relator vencido: José Maria Rosa Tesheiner; Redator para o Acórdão: Salvador Horácio Vizzotto) – Acción Directa de Inconstitucionalidad de la Ley n° 4.123 de 1996, del municipio de

Canoas. Es una decisión que merece detallada lectura, pues su contenido revela una larga discusión jurídica con pronunciamientos de varios miembros del Tribunal de Justicia del Estado de Rio Grande do Sul acerca del Presupuesto Participativo, con posiciones divergentes. Aunque los argumentos versen sobre la inconstitucionalidad de la Ley del municipio de Canoas, en realidad traslucen dos opiniones diferentes sobre la cuestión jurídica del Presupuesto Participativo. Incluso aunque los juristas hagan referencia al caso del municipio de Canoas, los argumentos demuestran los parámetros utilizados por los dos matices.

El Desembargador⁴³¹ Salvador Horácio Vizzoto, por ejemplo, argumentando a favor de la inconstitucionalidad de la ley instituidora del Presupuesto Participativo, llega a afirmar que:

“En verdad, el denominado Presupuesto Participativo, en la medida en que pretende asegurar la participación directa de los vecinos en la elaboración de la propuesta presupuestaria, además de no encontrar soporte en el sistema constitucional, atenta contra la autonomía y la independencia de los Poderes, pues, como mínimo, las enflaquecen y privan de sus características, eso sin considerar el procedimiento político, electoral y demagógico que representa como forma de manipulación de la población por medio de los denominados líderes de barrio”⁴³².

En sentido contrario, el Desembargador Sérgio Gisckhow Pereira, argumenta:

“Pienso que, al contrario de objetivos políticos y electorales, lo que hay es un objetivo extremadamente noble, hablando sobre la idea del Presupuesto Participativo en el sentido de concienciar a la población, despertarla cada vez más para los asuntos públicos, desarrollar la solidaridad en la población, el espíritu de congraciamento y el interés por los asuntos que trascienden al individuo”⁴³³.

⁴³¹ Denominación dada a los miembros de los tribunales estatales en Brasil.

⁴³² *Cfr.* Voto emitido por el Desembargador Salvador Horácio Vizzotto, cuyo contenido completo consta en el proceso n° 70000265819, disponible en la página web del Tribunal de Justicia del Rio Grande del Sul: www.tjrs.jus.br

⁴³³ *Cfr.* Voto emitido por el Desembargador Sérgio Gisckhow Pereira, cuyo contenido completo consta en el proceso n° 70000265819, disponible en la página web del Tribunal de Justicia del Rio Grande del Sul: www.tjrs.jus.br

Y los argumentos siguen en los dos sentidos, es decir, a favor y en contra de la Ley, como el del Desembargador-relator, José Maria Rosa Tesheiner; que no considera que exista inconstitucionalidad, pues la previsión de la forma de participación popular en la elaboración del presupuesto, en dicha ley, supone un carácter meramente consultivo y no deliberativo.

Finalmente prevaleció la inconstitucionalidad de la ley municipal que instituía el Presupuesto Participativo, pero el debate demuestra que no hay unanimidad y, por consiguiente, que todavía estamos pendientes de una opinión jurídica sobre la materia. Es verdad que hasta entonces, si todos los resultados tendieran a considerar la inconstitucionalidad, la jurisprudencia irá consolidándose hacia este pensamiento.

AGRAVO DE INSTRUMENTO (AÇÃO POPULAR – Liminar indeferida) n° 70000265819 (Relator Joao Carlos Branco Cardoso) – “Agravo de Instrumento” juzgado en 29/03/2000. La Acción Popular fue propuesta por un señor llamado Antônio Luiz Braz, contra el alcalde de la ciudad de Porto Alegre, requiriendo que el juez vetase cualquier tipo de divulgación del Presupuesto Participativo, pues la utilización de los fondos públicos era indebida porque dicho programa no estaba regulado. El juez ha negado la anticipación de tutela pretendida por el autor y ha hecho un recurso, denominado “agravo de instrumento” para el Tribunal de Justicia. No hubo consenso en el Tribunal, pero el recurso ha sido denegado por mayoría de los votos.

Reexame necessário da ação popular - Quarta Câmara Cível - Comarca de Porto Alegre - n° 70015514425 (Relator Joao Carlos Branco Cardoso) – 20 de junho de 2007 – Es el juzgado de la Acción principal antes comentada. Es decir, por la secuencia procesal brasileña, hubo un juzgado del recurso que solicitaba *tutela antecipada* y después el juzgado de la cuestión de fondo. Los argumentos presentados son los mismos, con una diferencia en el resultado: hubo unanimidad en el juzgado acerca del mérito de la materia.

Un pequeño avance en términos de entendimiento jurídico sobre el Presupuesto Participativo fue que el Tribunal consideró que había previsión de la participación popular en la Ley Orgánica del municipio de Porto Alegre y que, por lo tanto, el alcalde no había concurrido en desliz alguno al promover su divulgación, como alegaba el autor de la acción.

El Estado de Rio Grande do Sul, en términos de juzgados, es siempre adelantado. En el caso específico del Presupuesto Participativo ya podremos vislumbrar que el Tribunal de Justicia de aquel Estado ha evolucionado en su opinión jurisprudencial. Ya en la Acción Directa de Inconstitucionalidad vemos que la sentencia fue emitida en el mismo sentido que los Tribunales de los otros Estados, como ya hemos mencionado. Pero en el sentido que implica la segunda Acción (Agravo de Instrumento), fue favorable al Presupuesto Participativo.

No es posible decir que hubo un cambio de opinión del Tribunal, pues las dos acciones no son semejantes. En la segunda acción no está en tela de juicio la inconstitucionalidad de una Ley, como ocurre en la primera. Lo que es juzgado en el segundo caso es la cuestión de la divulgación del Presupuesto Participativo, pero incluso así se discute la cuestión jurídica. Y el resultado es, sin duda, un avance.

4 – Doctrina: límites y propuestas jurídicas

4.1 – Derecho: Crisis y pluralismo jurídico

4.1.1 – Crisis del Derecho

Empecemos recordando la vieja definición filosófica de ANTONIO GRAMSCI para la crisis de una forma general: “La crisis consiste justamente en el hecho de que lo viejo no muere y lo nuevo no puede nacer”⁴³⁴. Dicho de otro modo, en determinado momento de una crisis puede “coexistir” lo “viejo”, que está en decadencia, con lo “nuevo”, que se encuentra en gestación. Entonces, en general, la característica principal de una crisis es la transitoriedad o una situación intermedia entre dos modelos. Pero este periodo de transitoriedad no suele ser ni pacífico ni tranquilo, pues existe siempre alguna desavenencia.

Para Gianfranco Pasquino, la crisis es un momento de ruptura del funcionamiento de un sistema para dar un cambio cualitativo en un sentido positivo o negativo, o un giro de

⁴³⁴ Vid. AGUIAR, ROBERTO: *A Crise da Advocacia no Brasil*, Alfa-Ômega, 2.ed. São Paulo, 1992, p.17.

improviso, algunas veces incluso violentamente y sin estar previsto en el procedimiento normal. Para él, la crisis puede estar caracterizada por tres elementos: imprevisibilidad, duración ilimitada, e incidencia en el funcionamiento de un sistema⁴³⁵.

PÉRSIO HENRIQUE BARROSO considera que las crisis son siempre contextuales y relacionadas, es decir, no hay crisis aislada en determinado sector. Una crisis en el Derecho no será solamente interna a la estructura del modelo jurídico vigente; habrá, por ejemplo, relación con problemas de los sistemas económico y político, en la medida en que el sistema jurídico no es ajeno a las cuestiones políticas y económicas. Antes de adentrarnos a comentar los aspectos de la crisis en Derecho, es importante cuestionarnos las preguntas que sugiere el autor: ¿Qué es el Derecho? ¿Para qué sirve? ¿Para quién sirve? ⁴³⁶.

El Derecho expone e impone relaciones de poder, por lo tanto, relaciones de dominación. Si hay dominación, hay dominadores y dominados, explica PÉRSIO, y añade que, incluso con los principios formales de la igualdad y de la libertad, algunos son mayoritariamente beneficiados por las normas jurídicas que sirven de sustentación a determinado modelo político-económico. Pero, al contrario de lo expuesto, el Derecho cumple una misión de transmitir una imagen de neutralidad sin compromisos ideológicos, utilizando el artificio racional de independizar la norma jurídica del mundo real.

BRIAN Z. TAMANAHA, de la Facultad de Derecho de la Universidad de St. John en Estados Unidos, también se hace la misma pregunta: ¿qué es el “Derecho”? , y la contesta de este modo:

“Los antropólogos, sociólogos y teóricos del derecho han porfiado desde hace mucho tiempo por llegar a una definición científica o *transcultural* del derecho. Todos esos intentos se han concentrado en las normas, en las instituciones que las hacen cumplir, o en una combinación de ambas cosas”⁴³⁷.

El profesor añade que toda disciplina científica es libre de imaginar una definición del derecho adecuada a sus propios objetivos, aunque haya muchas ramas del discurso

⁴³⁵ Vid. BOBBIO, NOBERTO; MATTEUCCI, NICOLA; PASQUINO, GIANFRANCO: *Dicionário de Política*. UnB, 6ªed. Brasília: 1994, p. 303.

⁴³⁶ Vid. BARROSO, PÉRSIO HENRIQUE: *Constituinte e Constituição: Participação popular e eficácia constitucional (1987-1997)*, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, 1997, p.23.

⁴³⁷ Cfr. MERRY, SALLY ENGLE.; GRIFFITHS, JOHN.; TAMANAHA, BRIAN Z.: *Pluralismo Jurídico*, Siglo del Hombre Editores, Colombia, 2007, p. 242.

científico y cada una tenga derecho a hacer lo mismo. Pero, a fin de cuentas, la relación conceptual del derecho con el Estado no puede romperse. El derecho estatal, la noción reinante de derecho, se originó en la separación del Estado de la sociedad, que es intrínseca a la división entre las esferas pública y privada.

ANTONIO CARLOS WOLKMER⁴³⁸ plantea, a través de un ciclo histórico, la formación, sistematización, apogeo y crisis del monismo jurídico estatal (entendido como la suprema racionalización del poder soberano) y del positivismo formal del derecho, con cimientos en la unicidad, generación, abstracción e impersonalidad. El primer período del ciclo es referente al recorrido desde la monarquía absolutista hasta al Estado democrático-burgués. El segundo período está delimitado por la Revolución Francesa como marco inicial y se caracteriza por el advenimiento de las codificaciones y el creciente positivismo del derecho. El Derecho, en esta fase, es reflejo de la ascensión del liberalismo. El tercer período del ciclo se identifica con una legalidad dogmática de rígidas pretensiones científicas. El “positivismo jurídico” gana afirmación y vive una especie de “apogeo” entre las décadas de 1920 y 1960, destacando la figura de Hans Kelsen, “padre de la Teoría Pura del Derecho”⁴³⁹.

Más que un concepto, uno de los “dogmas doctrinarios” más difundidos hasta la actualidad es que el Derecho significa el conjunto de normas por cuyo cumplimiento obligatorio vela el Estado. Y teniendo en cuenta este “dogma/concepto”, la relación de la crisis del Derecho con el sistema de normas estatal ocurre por los problemas contextuales y los de su propia estructura jurídica, debido a la inadecuación del orden jurídico a las exigencias dialécticas de la sociedad.

Hablando específicamente sobre la crisis del Derecho Público, LUCIANO PAREJO ALFONSO también relaciona dicha crisis con los incesantes cambios de la sociedad:

“Mientras el Estado continua basando su organización, acción y relación con la sociedad en las ideas, los principios, los esquemas, las categorías, los conceptos y las técnicas trabajosamente establecidos y depurados por el

⁴³⁸ Vid. WOLKMER, ANTONIO CARLOS: *Pluralismo Jurídico - fundamentos de una nova cultura no Direito*, Alfa-Ómega, São Paulo, 1994, p. 40-58.

⁴³⁹ Para el profesor PÉRSIO HENRIQUE BARROSO “*La pureza de la teoría desarrollada por el gran jurista de la Escuela de Viena radica en la pretensión de un delineamiento de toda la ideología política y de todos los elementos de la ciencia natural, con el objetivo de aproximar cuanto sea posible sus resultados del ideal de toda ciencia: objetividad y exactitud*”. Cfr. BARROSO, PÉRSIO ENRIQUE: *Constituinte...*, op. cit. p. 17.

Derecho público y aún en proceso de perfección, condensados en la fórmula *Estado democrático y social de Derecho*, la rápida evolución social pone estos diariamente en cuestión, demandando un cambio de rumbo, la adaptación a las nuevas circunstancias y exigencias y, por ello, haciendo surgir con pujanza nuevas soluciones y, por tanto, mecanismos y técnicas, que pugnan por obtener reconocimiento y transformar, cuando no sustituir las aún vigentes”⁴⁴⁰.

El autor no deja de recalcar que el Derecho público en general, y el administrativo en concreto, precisan todavía de modificaciones fundamentales como consecuencia de la actual y compleja definición constitucional del Estado.

Podemos afirmar que la crisis del Derecho se manifiesta bajo muchas formas y en múltiples niveles y siempre con una variable transversal que podría denominarse crisis de legalidad del poder público o, dicho de otra manera, del Estado como garante y controlador de la estructura legal.

Más específicamente, en relación con el contexto brasileño, podríamos estudiar diversos matices de la crisis del Derecho; desde el aparato del Poder Judicial, que se enfrenta a serios problemas físicos y de personal para establecer una satisfactoria prestación jurídica, hasta los más diversos aspectos de la legislación que queda estática y, por consiguiente, no acompaña a la sociedad en los cambios que aún carecen de regulación. Pero como uno de los objetos centrales de nuestro estudio es el aspecto jurídico de la participación en la administración municipal, deseamos enfocar la crisis del Derecho desde este ángulo.

Durante todo este trabajo, hemos recalcado la importancia de los avances que hubo en Brasil con la Constitución de 1988 y, por tanto, el marco histórico que representó la consiguiente conquista del Estado Democrático de Derecho. Pero, mientras ocurría el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente, “grupos de presión” pugnarán para garantizar la institucionalización en la Carta Magna de garantías de nuevas formas de participación ciudadana. Y, tras reñidas batallas con grupos conservadores y retrógrados,

⁴⁴⁰ Cfr. PAREJO ALFONSO, L.: *Crisis y Renovación en el Derecho Público*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991. p. 14.

que actuaban en la elaboración de la Constitución, hubo algunas conquistas y algunas pérdidas.

Un ejemplo patente es el relatado por el jurista PÉRSIO HENRIQUE BARROSO que en su trabajo de conclusión del curso de maestría ha hecho un estudio sobre la cuestión de la participación popular en el proceso constituyente brasileño. En determinado apartado de su trabajo, revela que el debate sobre la participación ciudadana en el presupuesto municipal llegó a una avanzada redacción en la que preveía la creación de un “Consejo de Oidores” en los municipios, por las Leyes Orgánicas Municipales, que sería un órgano constituido por representantes de la comunidad que, entre otras, tendría la competencia de manifestarse ante el Legislativo municipal sobre el presupuesto; también competiría a este Consejo la fiscalización de la ejecución presupuestaria⁴⁴¹. Pero, después de idas y venidas, en nuestra

⁴⁴¹ *O projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, de julho de 1987, estabelecia que:*

“art. 68 - Como órgão subsidiário de controle da atividade municipal, a Lei Orgânica poderá criar um Conselho de Ouvidores e regulará as suas atribuições.

§ 1º - Ao Conselho de Ouvidores, constituído de representantes da comunidade, em especial de entidades econômicas, profissionais e culturais, competirá:

I - manifestar-se, perante a Câmara de Vereadores, sobre o orçamento municipal a ser votado;

II - fiscalizar o desempenho da administração municipal, no curso da execução orçamentária, manifestando-se perante a Câmara de Vereadores, sempre que julgue necessário;

III - receber queixas da comunidade a respeito do funcionamento da administração municipal e encaminhá-las aos órgãos competentes, providenciando, quando for o caso, medidas de apuração da responsabilidade de servidores municipais.

§ 2º - Os membros do Conselho de Ouvidores serão eleitos, por voto direto e secreto, em sufrágio universal, e exercerão suas atribuições gratuitamente.

§ 3º - Será conferida legitimidade processual ao Presidente do Conselho de Ouvidores para representar, perante o Judiciário, sobre qualquer abuso de autoridade, desvio de poder ou má aplicação de recursos públicos.”

No relatório da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, a participação dos movimentos sociais no governo era ainda mais alargada:

“São direitos e liberdades coletivos invioláveis:

I - ...

...

VII - A PARTICIPAÇÃO DIRETA.

a) é garantida a participação dos movimentos sociais organizados na Administração Pública no âmbito do bairro, distrito, Município, Estado e Federação, visando à defesa dos interesses da população, a desburocratização e o bom atendimento ao público;

b) ...

c) a lei regulamentará o acompanhamento, o controle e a participação dos representantes da comunidade no planejamento das ações de governo, nas etapas de elaboração e execução, garantido o amplo acesso à informação sobre atos e gastos do governo e das entidades controladas pelo Poder Público, relativos à gestão dos interesses coletivos;”

Depois de idas e vindas, o texto constitucional enfim previu, ainda que de forma vaga, que a Lei Orgânica do Município deverá atender, entre outros preceitos, a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (CF, art. 29, XII - renumerado pela EC nº 1/92).

Vid. BARROSO, PÉRSIO HENRIQUE: Constituinte..., op. cit. p. 99.

Constitución solamente quedó el artículo 29, XII, que prevé la cooperación de las asociaciones representativas en el planeamiento municipal.

Esta “pugna” entre constituyentes progresistas y conservadores ocurrida en el seno de la comisión de redacción de la Carta Magna, de donde salió vencedora la propuesta de hacer constar solamente la previsión de la participación de las asociaciones en el planeamiento municipal, es un buen ejemplo de cómo la norma jurídica muchas veces no acompaña a la evolución de los cambios sociales y genera una crisis, como ya hemos mencionado. Por tanto, la práctica de la participación popular en el presupuesto municipal en cuanto a la elaboración de la Constitución, ya ocurría en algunas ciudades, y ganó fuerza y cierta amplitud en 1989. Y el resultado de no estar contenida como precepto constitucional es que aún hoy se vive la indefinición jurídica que hemos acentuado durante todo este trabajo.

En el caso específico del Presupuesto Participativo, la indefinición de regulación, o incluso una indeterminación institucional, genera una “crisis jurídica”, y la “conformidad” del modelo utilizado solamente podrá ser comprendida bajo el “pluralismo jurídico”, pues las experiencias están basadas en un Reglamento (que generalmente afrontan innumerables problemas derivados de su vulnerabilidad jurídica, como hemos comentado antes), que deriva de un “principio de autorregulación”, cuyas ventajas desde el punto de vista político-sociológico es ampliamente planteada por la gran mayoría de los estudiosos de la práctica. Sin embargo, si la autorregulación es sensible al estímulo y a la participación popular e incluso representa avances desde el punto de vista del ejercicio ciudadano, por otra parte no traduce la mínima seguridad en términos de continuidad de la práctica, pues no es reconocido dentro del marco jurídico vigente.

Se puede resumir la situación jurídica del presupuesto municipal brasileño de la siguiente manera: la Constitución prescribe que la elaboración de la propuesta presupuestaria es prerrogativa del Ejecutivo municipal y su aprobación es competencia del Legislativo. La única “participación” de la que habla la Constitución es la de las asociaciones, pero en el planeamiento municipal y no directamente en el presupuesto. Las Leyes Orgánicas, por supuesto, reproducen el precepto constitucional, puesto que algunas de ellas añaden artículos que hablan de “la participación” en el presupuesto. En los municipios que adoptan la práctica del Presupuesto Participativo, vemos que éste no consta en las Leyes Orgánicas y, por su parte, las experiencias siguen el “reglamento” como soporte institucional. Este

cuadro es la configuración y materialización de la existencia del fenómeno del “pluralismo jurídico”, como veremos a continuación.

4.1.2 – Pluralismo jurídico

Empecemos por un artículo titulado “El Pluralismo Jurídico: Contribuciones, debilidades y retos de un concepto polémico”, de LIBARDO ARIZA HIGUERA Y DANIEL BONILLA MALDONADO, en el que plantean, entre otras cosas, la distinción del pluralismo jurídico en su versión clásica y lo que denominan el nuevo pluralismo jurídico⁴⁴². Para ellos, mientras que en su versión clásica el pluralismo se ocupaba del estudio de la coexistencia de distintos “derechos” en mismo espacio (fundamentalmente en el espacio colonial y postcolonial), el nuevo pluralismo jurídico va mucho más allá del análisis de la coexistencia del derecho, ocupándose, por ejemplo, del estudio de otras fuentes de producción jurídica, que son distintas del derecho Estatal; de los “campos sociales semiautónomos”, llegando hasta las comunidades marginales de los grandes urbanos. Y los autores complementan este razonamiento planteando que:

“De este modo, el pluralismo jurídico se encuentra prácticamente en todas las sociedades, sin importar si tienen o no un pasado colonial. Tan sólo hace falta examinar detenidamente algunos lugares específicos para observar cómo ciertos grupos producen y generan su propio derecho”⁴⁴³.

Para ANTONIO CARLOS WOLKMER, las transformaciones de la vida social constituyen la formación primaria de un fenómeno jurídico que no termina meramente en reglas estáticas y fijas formuladas para el control y la intermediación de conflictos, sino que también se manifiesta como resultado del interés y de las necesidades de argumentos asociativos y comunitarios, asumiendo un carácter espontáneo dinámico, flexible y circunstancial. El autor resalta que los “nuevos movimientos sociales”, por mediación de sus agentes, fueron responsables de la generación de una cultura política diferenciada que,

⁴⁴² Para una visión ampliada del histórico del “Pluralismo jurídico”, es recomendable la lectura de los apartados: “Pluralismo Jurídico en la Tradición Europea” y “Pluralismo Jurídico en América Latina”, del libro *Pluralismo Jurídico - fundamentos de una nova cultura del Derecho*, respectivamente en las páginas 164 y 181. Vid. WOLKMER, ANTONIO CARLOS: *Pluralismo...*, op. cit.

⁴⁴³ Cfr. MERRY, SALLY ENGLE.; GRIFFITHS, JOHN.; TAMANAHA, BRIAN Z.: *Pluralismo...*, op. cit. p. 50.

como resultado de la relación de estos nuevos movimientos sociales con los procesos tradicionales (“institucionalización” y “representación”), evidencia la insuficiencia de las fuentes clásicas de legalidad estatal. Por delante de la crisis del modelo estatal, el autor plantea el pluralismo jurídico como alternativa de solución:

“Contrariamente a la concepción unitaria, homogénea y centralizadora denominada *monismo*, la formación teórica y doctrinaria del *pluralismo* designa la existencia de más de una realidad, de múltiples formas de acción práctica y de la diversidad de campos sociales con particularidad propia, es decir, incluye en el conjunto de fenómenos autónomos y elementos heterogéneos que no se reducen entre sí. El pluralismo en cuanto a concepción *filosófica* se opone al unitarismo determinista del materialismo y del idealismo modernos, pues promueve la independencia y la interrelación entre realidades y principios diversos”⁴⁴⁴.

Asimismo, hablando en particular de la realidad brasileña, el autor se extiende en lo que denomina “los nuevos sujetos colectivos de juridicidad”, categorías tales como: campesinos sin tierra, minorías étnicas discriminadas, poblaciones indígenas amenazadas y las múltiples organizaciones comunitarias, asociaciones voluntarias y movimientos sociales que reivindican necesidades y derechos.

Teniendo como referencia nuestro estudio sobre el Presupuesto Participativo, haremos una relación entre el tema y el “pluralismo jurídico” matizando lo siguiente: mientras que el pluralismo jurídico demanda estudios en relación con los problemas de la efectividad de las normas estatales en el seno social y el consecuente incremento de fuentes normativas no estatales, la práctica participativa, que surgió de una nueva postura social participativa, sigue basada en un arreglo institucional no dogmático.

Aunque el Presupuesto Participativo sea una práctica que conserve una intensa interacción con el Poder local, pues tiene como propuesta básica la participación popular en la elaboración del presupuesto municipal, uno de sus rasgos más característicos es la “autorregulación”. En este escenario es posible vislumbrar la materialización de un ejemplo del pluralismo jurídico, en la medida en que por una parte la práctica sigue con su

⁴⁴⁴ Cfr. WOLKMER, ANTONIO CARLOS: *Pluralismo...*, op. cit. p. 115.

autorregulación, y por otra en el aparato estatal existen “tentativas” o “fragmentos” de normas.

Es imprescindible recalcar que, desde el punto de vista municipal, las múltiples tentativas de “institucionalización” por parte de algunas alcaldías no cristalizaron hasta ahora en un proyecto definitivo, ni tampoco surgió una propuesta en la legislación federal que contemplase la práctica participativa que de hecho sigue existiendo. Las diversas realidades municipales no encuentran uniformidad pues, en términos constitucionales solamente existe el precepto que prevé la participación de las asociaciones en las discusiones del planeamiento municipal. Por lo tanto, en los municipios que adoptaron la práctica participativa, como hemos visto, habrá formas más diversas de normalización o una “indefinición jurídico-institucional”. También ya planteamos, en el apartado en el que comentamos las Leyes Orgánicas, algunos casos en que la legislación municipal hecha para albergar dicha práctica fue cuestionada sobre su inconstitucionalidad.

Así como los expertos en la materia hablan de los límites y problemas del “pluralismo jurídico”⁴⁴⁵ en un sentido general, nosotros podemos también afirmar que, aunque la mayoría de la doctrina ⁴⁴⁶ del Presupuesto Participativo considera que el “principio de la autorregulación” proporciona ventajas (en el sentido de estimular la participación de la población y de la flexibilidad que él suministra a la práctica), es obvio que existen problemas jurídicos y límites institucionales derivados de la autorregulación. Como ya hemos referido en este trabajo, los obstáculos empiezan más adelante, por la “fragilidad” que la práctica presenta en el aspecto de la continuidad, en cuanto a que depende totalmente de la voluntad del alcalde de seguir adelante, o no, con el Presupuesto

⁴⁴⁵ Sobre los límites y problemas del pluralismo jurídico, es recomendable la lectura de los apartados: “Pluralismo Jurídico: Posibilidades y Límites” del libro *Pluralismo Jurídico - fundamentos de una nova cultura del Derecho*, p. 191 y ss. y “El pluralismo jurídico y sus críticos”, del libro *Pluralismo Jurídico*, p. 54 y ss. Vid. WOLKMER, ANTONIO CARLOS: *Pluralismo...*, op. cit. y vid. MERRY, SALLY ENGLE.; GRIFFITHS, JOHN.; TAMANAHA, BRIAN Z.: *Pluralismo...*, op. cit.

⁴⁴⁶ - LEONARDO AVRITZER afirma que el Presupuesto Participativo está basado en un “principio de autorregulación soberana”, es decir, la participación involucra un conjunto de reglas definidas por los propios participantes. Vid. AVRITZER, LEONARDO. Y NAVARRO, ZANDER: *A inovação...*, op. cit. p. 15.
- DENISE RAMOS MENDES dice que en todos los municipios estudiados por ella, la estructura y la dinámica del Presupuesto Participativo se encuentran reguladas por Reglamentos internos elaborados por la propia comunidad. Vid.. RAMOS MENDES, DENISE C. V.: *Democracia semidireta...*, op. cit. p. 184.
-LUIZA HELENA MOLL hablando acerca de la autonomía del Presupuesto Participativo, afirma que este no está subordinado ni al Ejecutivo ni al Legislativo, siendo propio de la sociedad civil. Añade que su procedimiento es autoregulado, es decir, regulado por la propia sociedad, no interfiriendo el Legislativo municipal. Vid. MOLL, LUIZA HELENA: *Orçamento participativo de Porto Alegre, Revista Sequência Nº 32, UFSC, Santa Catarina, 1996, p. 92.*

Participativo. Y como también ha quedado demostrado, hubo tentativas dirigidas a garantizar la continuidad de la práctica en algunos municipios, pero estas no tuvieron éxito.

Teniendo en cuenta la vertiente del pluralismo jurídico, es cierto que existen ciertas condiciones para lograr la efectiva implementación de una política democrática que reproduzca un espacio comunitario descentralizado y participativo. El aspecto político-cultural centralizado e históricamente arraigado en la formación brasileña necesitará de un largo espacio de tiempo para tolerar estos cambios. El espíritu ciudadano todavía necesita ganar cuerpo en nuestra realidad, para provocar la consolidación de objetivos que fomenten la participación de la comunidad en la Administración Pública.

WOLKMER entiende que, en una realidad social compuesta de estructuras formales, para ocurrir un reordenamiento político-institucional del espacio público donde la práctica participativa pueda ser realmente efectiva, se hacen necesarias profundas transformaciones:

“Parece claro, por consiguiente, que la ruptura con este tipo de estructura social demanda profundas y complejas transformaciones en las prácticas, en la cultura y en los valores del modo de vida cotidiano. Más allá de la subversión del pensamiento, del discurso y del comportamiento, importa igualmente reordenar el espacio público individual y colectivo, rescatando formas de acción humana que pasan por cuestiones como *comunidad, políticas democráticas de base, participación y control popular, gestión descentralizada, poder local o municipal y sistemas de consejos*”⁴⁴⁷.

El poder local, por su característica de nivel más descentralizado del poder estatal, así como por su contexto de proximidad con los problemas de la comunidad y sus posibles soluciones, es un espacio favorable a las acciones que buscan implementar mecanismos participativos. El Presupuesto Participativo es un ejemplo de avance en la lucha por la evolución de la participación ciudadanía en la administración municipal. Todavía la práctica vive un momento de indefinición en diversos aspectos, e incluso la propuesta de seguir avanzando en pro de una especie de pluralismo jurídico no es abordada sistemáticamente, incluso aunque en la práctica ya ocurra.

⁴⁴⁷ Cfr. WOLKMER, ANTONIO CARLOS: *Pluralismo...*, op. cit. p. 218.

Es necesario subrayar que el hecho de que el Presupuesto Participativo esté configurado como producto o consecuencia del pluralismo jurídico no es demérito para la práctica en ningún sentido. Por el contrario, solamente viene a demostrar que mientras las normas jurídicas estatales quedan paralizadas, el pueblo tiene la capacidad de elegir otros medios para seguir regulando su *modus vivendi*. Por otra parte, es necesario recalcar que el camino del pluralismo jurídico es demasiado complicado, pues es la manifestación de lo nuevo, lo osado y lo audaz, la que siempre paga el precio por su adelantamiento.

Algunos doctrinadores⁴⁴⁸ del pluralismo jurídico insisten en que el Estado no tiene el monopolio del Derecho, pues existen otros tipos de ordenamientos normativos no ligados al Estado que son derechos, como por ejemplo las normas establecidas en grupos sociales como asociaciones comunitarias. En el caso del Presupuesto Participativo existe una característica que debemos siempre añadir, que es el hecho de ser una práctica totalmente involucrada en el funcionamiento de la Administración Pública. Esta característica dificulta sobremanera el camino de la opción por el pluralismo jurídico en la medida en que continuamente habrá una “franja gris” que no refleja muy bien hasta qué punto el presupuesto participativo puede alejarse de la formalidad de normas estatales e incluso así alcanzar el éxito en su intento de posibilitar la efectiva participación popular en el destino de los fondos públicos.

4.2 – Democracia y participación

4.2.1 – La polis griega y la democracia directa

A mediados del siglo V a.C. la palabra “demokratia” (*demos* = pueblo, *kratia* = gobierno o autoridad) empezó a ser utilizada por los griegos para designar una nueva concepción de la vida política, que fue el origen del “gobierno del pueblo”, materializado por el surgimiento de diversas ciudades estado. Con la aparición del régimen democrático fue posible vivir una nueva experiencia política que alteró sustancialmente los modelos de relación entre el poder y el pueblo⁴⁴⁹.

⁴⁴⁸ Por ejemplo: BRIAN Z. TAMANAHA. *Vid.* MERRY, SALLY ENGLE.; GRIFFITHS, JOHN.; TAMANAHA, BRIAN Z.: *Pluralismo...*, op. cit. p. 226.

⁴⁴⁹ *Vid.* ZVIRBLIS, ALBERTO ANTONIO: *Democracia...*, op. cit., p. 20.

Las raíces de dicho “gobierno del pueblo” están relacionadas con los procesos de aparición de la “polis” (ciudades-Estados) griega. La polis era una comunidad que tenía sus propias leyes y su propio gobierno, cuyas decisiones eran deliberadas por los ciudadanos, asegurándose así los principios de libertad e igualdad, consolidando también la naturaleza horizontal entre los mismos en la esfera pública. En el mundo de la democracia griega había una esfera pública distinta y separada de la esfera privada, donde en una ocurrían las relaciones familiares y la búsqueda de la satisfacción de las necesidades básicas, mientras que en la otra, en la esfera pública, era donde las actividades comunes eran discutidas y decididas.

Según ROBERT DAHL, de acuerdo con la visión griega del orden democrático, éste debía satisfacer como mínimo seis requisitos: 1 - Los ciudadanos debían tener intereses suficientes armónicos entre sí, a fin de compartir un inmenso sentimiento de lo que es el bien general (y actuar de forma acorde a dicho sentimiento). 2 - De este primer requisito se deduce el segundo: los ciudadanos deben mostrar un alto grado de homogeneidad respecto de características que, de otra manera, tenderían a generar entre ellos agudas discrepancias y conflictos políticos respecto del bien público. 3 - La cantidad de ciudadanos debería ser pequeña. El pequeño tamaño del *demos* era necesario por tres razones: contribuiría a evitar la heterogeneidad; los ciudadanos podrían adquirir un mejor conocimiento de su ciudad, gracias a la observación, la experiencia y el debate; por último, era esencial para la reunión conjunta de todos los ciudadanos a fin de actuar como gobernantes soberanos de su ciudad. 4 - Los ciudadanos debían estar en condiciones de reunirse para tomar decisiones de forma directa acerca de las leyes y las medidas políticas. 5 - La participación ciudadana no estaba limitada, empero, a las reuniones de la Asamblea; incluía asimismo la administración de la ciudad. 6 - La ciudad-Estado debía ser por completo autónoma, al menos en el caso ideal⁴⁵⁰.

Cuando Aristóteles afirma que el hombre es un ser político, hace referencia al hecho del hombre que solamente alcanzaría su condición de ser activo al participar de la vida de su polis. Ocurría que, quien no era sujeto activo del proceso político, vivía al margen de las cuestiones relativas a la ciudad. O dicho de otra forma: la vida privada quedaba en un plano secundario, pues el *ágora* era la instancia pública que representaba el momento de máxima integración.

⁴⁵⁰ Vid. DAHL, ROBERT: *La democracia y sus críticos*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1992, p. 28.

Todavía existe una crítica al acceso a la política en Atenas, pues tenía restricciones. Es decir, solamente hombres “libres” (mayores de 18 años, en el siglo V, y mayores de 21, a mitades del siglo IV) ejercían los derechos de participación, quedando apartados del proceso las mujeres, los esclavos y los niños. A pesar de la restricción, es innegable el mérito de la práctica en Atenas en la construcción del concepto clásico de democracia, que influyó posteriormente la elaboración de la doctrina occidental sobre la forma de gobierno.

DENISE RAMOS MENDES, acerca de las “instituciones democráticas en Atenas en el siglo IV a.C.” resalta la importancia de las mismas para el éxito de casi dos siglos de democracia:

“Solamente el establecimiento del sistema formado por varios mecanismos de participación, en las diversas funciones del gobierno, marcado por principios y reglas que aseguraban derechos y obligaciones, cimentó un proceso de participación integral de los ciudadanos en la vida pública de la ciudad”⁴⁵¹ .

La autora, asimismo, presenta un cuerpo de instituciones que aseguraban el ejercicio de la política participativa por parte de los ciudadanos: Asamblea, Corte Popular, Consejo de los Magistrados, Consejo del Areópago; cada uno con sus reglas, y sus composiciones definidas. El conjunto de instituciones y mecanismos de control, siempre guiados por principios de libertad, igualdad y participación, es la clave para explicar el funcionamiento de la democracia ateniense a lo largo de casi dos siglos.

A pesar de los límites, problemas e imperfecciones de dicho régimen democrático, es indudable que el saldo histórico dejado como herencia para las civilizaciones futuras es altamente positivo. Vivimos en pleno siglo XXI y todavía las discusiones que tratan cualquier propuesta de participación popular en las administraciones son acechadas por diversos problemas, entre los cuales hay dos de mayor proyección: la resistencia por parte de los gobernantes y, por otro lado, la apatía de la población a la hora de usar los mecanismos de participación cuando están disponibles. Por lo tanto, las enseñanzas dejadas por el pueblo ateniense hasta la actualidad son un estímulo y una clara demostración de que es posible transformar la realidad.

⁴⁵¹ Cfr. RAMOS, MENDES, DENISE, C.V.: *Democracia semidireta...*, op. cit. p. 31.

En el caso específico del Presupuesto Participativo, la experiencia histórica ateniense refuerza la esencia meritoria de la práctica, incluso, aunque las realidades sean totalmente diferentes. Aun con la larga distancia temporal y circunstancial entre las dos experiencias, algunos “requisitos” de aquella se reflejan en esta: los intereses ciudadanos son armónicos entre sí y el sentimiento de lo que es el bien general es condición sine qua non; la homogeneidad de los problemas presentados, se caracteriza en la medida en que los criterios de división geográfica por barrios y regiones lo permite. Lo mismo ocurre con la vertiente de autonomía administrativa que posee el municipio actualmente, de manera que la única diferencia entre las dos experiencias es la perspectiva de ciudad-estado con la cual no es posible comparar la realidad de Atenas por su contexto histórico-geográfico.

4.2.2 – Democracia representativa y la crisis de los partidos políticos.

En los últimos dos siglos la democracia representativa ha pasado por importantes modificaciones, especialmente en la segunda mitad del siglo XIX, cuando el derecho a voto fue ampliado, dejando de prevalecer los “criterios” sexual, financiero o cultural para ejercer dicho derecho, lo cual no dejaba de ser una forma selectiva, discriminatoria e incluso de segregación. A partir de entonces la presencia de los partidos pasó a ser un componente esencial de la democracia representativa. Para entender mejor la crisis actual de la democracia representativa y su consecuente relación con los partidos políticos, es necesario conocer un poco de la evolución de estos y reflexionar sobre sus orígenes para, en consecuencia, entender la actuación de los mismos.

Hasta 1850 no existían partidos políticos en el sentido que conocemos en los días actuales. Había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios. Todos tenían, es cierto, el objetivo común de alcanzar el poder, pero “no se trata de la misma cosa”, según MAURICE DUVERGER⁴⁵². Alrededor de 1950 los partidos ya estaban presentes en la mayoría de naciones civilizadas, y la evolución que ocurrió en este siglo no es simplemente motivo de curiosidad histórica. Existe una importante razón para el análisis de dicha evolución, que es, justamente, los orígenes de los partidos y las

⁴⁵² Vid. DUVERGER, MAURICE.: “Introducción: el origen de los partidos políticos”, *Los Partidos políticos*, FCE, México, 1965.

influencias que sufrieron. Las distintas circunstancias del nacimiento de los partidos tienen una importancia significativa para el entendimiento de los mismos en el desarrollo de sus actividades.

El desarrollo de los partidos políticos tiene una correlación con el desarrollo de las democracias. La extensión de las prerrogativas parlamentarias, en competencias y funciones, proporcionan a sus miembros la posibilidad de agruparse según sus afinidades y, consecuentemente, actuar desde el acuerdo. En paralelo, el avance del sufragio popular llevó a los electores a organizarse en comités, con el fin de canalizar más votos para sus candidatos. Por lo tanto, en general, el nacimiento de los partidos tiene relación con los grupos parlamentarios y comités electorales. Es importante resaltar que no existe una fórmula definida para el surgimiento de los partidos. Generalmente, los grupos parlamentarios han nacido antes que los comités electorales. La formación de los grupos tiene historias dispares y diferentes aspectos. La reunión en torno a doctrinas es una de las hipótesis más fuertes, sin olvidarnos de otros matices como la vecindad geográfica o la voluntad de defensa personal.

En la fase “prehistórica” de los partidos, el ejemplo de lo ocurrido en la Asamblea Constituyente francesa de 1789 es significativo. Los grupos se iban consolidando conforme a los factores locales. La aparición del “club bretón” es fruto de una reunión de los diputados que proceden de una misma región y que alquilan una sala de café para encuentros regulares. Ellos deseaban desviarse de la impresión de aislamiento y, naturalmente, confluían en torno a las cuestiones regionales. Otros ejemplos son los Jacobinos y los Girondinos, cuyas circunstancias de aparición es bastante similar a de los bretones. Es importante resaltar que en la evolución de estos grupos algunas veces se daba un cambio de una característica regional hacia un grupo ideológico.

Es obvio que los partidos políticos, en su forma actual, son instituciones relativamente recientes, y que en una breve retrospectiva histórica es posible visualizar su relación con los varios aspectos político-sociológicos de sus entornos y las consecuentes influencias ejercidas por estos en el momento del surgimiento de los partidos. Por otro lado, la observación de la vida de los partidos políticos tiene estrecha relación con la evolución de los sistemas democráticos.

El concepto moderno de democracia se caracteriza por la forma de la democracia electoral o democracia representativa. Por el medio electoral, los miembros de un partido desarrollan acciones para la conquista y el ejercicio del poder, pues el partido refleja y aglutina este comportamiento individual para ocupar el poder y ejecutar su proyecto político, que debería poseer la esencia de las necesidades de la comunidad.

ZULIMA SÁNCHEZ SÁNCHEZ, haciendo alusión al cambio hacia la democracia representativa, afirma:

“En el último siglo asistimos a un cambio en el sistema democrático que, durante años, ha satisfecho la necesidad ciudadana de participación en la toma de decisiones. La ampliación en el concepto de ciudadanía hizo imposible pensar en el mantenimiento de la Democracia directa. Aparece así el concepto de Democracia representativa por la que el ciudadano participa a través de los representantes por el elegidos”⁴⁵³.

La autora añade que a los representantes, que desempeñan tan fundamental función, se les exige tener cualidades muy especiales, así como estar dotados de una gran conciencia cívica para velar por que la política sea la deliberación con el interés de alcanzar “el bien general de todos”. Prosigue planteando, en relación con el “Estado de partidos”, que en un primer momento fue creado para solucionar la crisis que sufría el sistema parlamentario de la época de los fascismos y se prolongó en el tiempo⁴⁵⁴ sin conseguir uno de los fines para los que se había articulado: el de reeducar a la ciudadanía para que, con una nueva conciencia cívica, participara en la toma de decisiones⁴⁵⁵.

Desde ese momento la democracia representativa se articuló mediante el sistema de partidos que desempeñaban una función de mediación institucional, erigiéndose ésta en la única forma de participación. La situación desembocó, en los años 60, en una reacción cívica que proclamaba una política de movimientos en demanda de la Democracia que, aseguraban, se había perdido. El sistema representativo debía ser reformado.

La relación configurada entre representantes y representados sugiere que los intereses de los representados deberían ser asegurados y defendidos, pero la realidad es otra. La idea de

⁴⁵³ Vid. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ZULIMA: *Estudio...* .op. cit. p. 74.

⁴⁵⁴ Vid. GARCÍA-PELAYO, M.: *El Estado de partidos*, ed. Alianza, Madrid, 1986.

⁴⁵⁵ Vid. ROSALES, J.M.: *Política cívica. La experiencia de la ciudadanía en la democracia liberal*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 236.

que los partidos sean instituciones democráticas que posibilitan la participación de los militantes y representan los legítimos intereses del pueblo tampoco es más convincente. Y este cuadro configura la “crisis de representatividad de los partidos”.

La crisis de la democracia representativa de los partidos no es exclusiva de las llamadas democracias de gran tradición en procesos electorales libres. La crisis llegó a los países de democracias recientes, como es el caso de Brasil⁴⁵⁶. Aunque algunos sectores prosperarán y conquistarán avances en procesos participativos y ciudadanos, la gran mayoría de la población brasileña vive una situación de extrema alienación dentro de un cuadro partidario dominado por grupos políticos patrimonialistas. La realidad social de miseria y hambre contribuye significativamente al agravamiento de este cuadro.

El debate en torno a los problemas de representación gana dimensión por diversos factores. Un de los más graves por su nefasta dimensión es el problema del comportamiento ético de los políticos. La corrupción endémica y casi generalizada en todos los niveles de gobierno es el ejemplo más manifiesto de que la ética no es uno de los pilares de la postura de los políticos en los días actuales. Por lo tanto, en palabras de BERNANDO KLIKSBERG⁴⁵⁷, no es exagerado decir que existe una “sed de ética”⁴⁵⁸

Según la ONG *Transparency International*, los partidos políticos y los parlamentos son considerados como las instituciones más afectadas por la corrupción, según datos basados en encuesta divulgada en 2007. Se entrevistó a 63.000 personas en 60 países. El “Barómetro”⁴⁵⁹ ofrece un amplio espectro de datos sobre corrupción, incluyendo cuáles instituciones piden sobornos con más frecuencia, dónde ven los ciudadanos un mayor grado de corrupción, sus expectativas sobre los niveles futuros de corrupción y cómo perciben los esfuerzos de su gobierno para erradicarla. Si nos centramos en los resultados divulgados por la ONG en 2004, veremos que los partidos políticos y los parlamentos también se encuentran en la primera posición. Por tanto, año tras año, las instituciones que representan los intereses del público en la toma de decisiones, quedan bajo índices de desconfianza que demuestran la crisis de legitimidad que viven.

⁴⁵⁶ Vid. COSTA, HOMERO DE OLIVEIRA: *Democracia e Representação Política no Brasil: uma análise das eleições presidenciais (1989-2002)*, Editora Sulina, Porto Alegre, 2007, p. 85.

⁴⁵⁷ Vid. KLIKSBERG, BERNARDO: *Más ética, más desarrollo*, Temas – INAP, Madrid, 2006, p. 13.

⁴⁵⁸ Más adelante en este trabajo abordaremos el tema “Ética en la Administración Pública”.

⁴⁵⁹ “Barómetro Global de la Corrupción 2007”, disponible en la página web: www.transparency.org

Los políticos, que deberían ser especiales, altruistas e incluso deberían perseguir el bienestar colectivo, viven bajo sospecha. Y tampoco vemos prosperar eficazmente las propuestas de creación de Consejos de Control de Partidos o de los códigos éticos. Lo más eficiente sería la educación ciudadana, para cambiar valores y realmente participar de la vida política de forma crítica. Pues la crisis de la Democracia Representativa no es únicamente consecuencia de la actuación de los políticos, existe también el desinterés de la población en participar. Es bien cierto que este “desinterés” es fruto de la ausencia de educación y, consecuentemente, de la inexistencia de un pueblo consciente de su papel y de su poder.

Ante el cuadro de descrédito en las instituciones representativas, sectores organizados buscan alternativas. La sociedad civil reacciona en mayor o menor medida de acuerdo con las circunstancias. Vimos ya en este trabajo que, particularmente en Brasil, la evolución del proceso de ciudadanía ha progresado después del restablecimiento del Estado Democrático de Derecho y, aunque esta normalidad democrática tenga poco más de dos décadas, el proceso de ciudadanía ya avanzó considerablemente. Y una de las vertientes surgidas como alternativa a la crisis de representación política fue el movimiento ciudadano a favor de mecanismos directos de participación en las administraciones locales. La práctica del Presupuesto Participativo sintetiza un buen ejemplo concreto de este avance.

4.2.3 - Presupuesto Participativo como articulación entre la democracia participativa y la democracia representativa.

Cuando tratamos la definición del Presupuesto Participativo en este trabajo, hicimos referencia a un planteamiento de LEONARDO AVRITZER que, entre otras cosas, considera dicha práctica “una forma de articulación entre la democracia participativa y la democracia representativa”. Para él, el debate democrático ya no supone la idea y métodos competitivos de democracias, y los estudios indican la relación entre el Presupuesto Participativo y la categoría de la voluntad política, puesto que las atribuciones jurídico-legales de quienes ocupan un cargo público pasan a ser parte del proceso participativo, sin que esto suponga la existencia de una dualidad de poderes⁴⁶⁰.

⁴⁶⁰ Vid. AVRITZER, LEONARDO. y NAVARRO, ZANDER: *A inovação...*, op. cit. p. 54.

En el mismo sentido, DENISE RAMOS MENDES plantea que, para ella, el Presupuesto Participativo es un instrumento de democracia *semidirecta*, precisamente por ser la articulación entre las dos formas de ejercicio democrático. Añade también que el papel desarrollado por el Ejecutivo en la conducción del ciclo del presupuesto, y por el Legislativo en el momento de la aprobación de leyes presupuestarias, demuestran la presencia de los mecanismos tradicionales de representación política. Por otra parte, la forma vinculante de las decisiones del pueblo en el Presupuesto Participativo revela la otra naturaleza, es decir, la de la democracia participativa⁴⁶¹.

En el mismo sentido afirma ARIEL H. COLOMBO:

“La democracia directa se caracteriza por elevados costos internos de sus decisiones, que crecen exponencialmente con el número de participantes en el proceso, pero que son controlables si se combina con instituciones representativas”⁴⁶².

Para este autor no es más difícil elegir políticas que elegir políticos. Si se considera competente al ciudadano para evaluar la gestión del gobierno actual, considerar el papel desempeñado por cada uno de sus opositores, concurrir a elecciones para elegir candidatos entre cuatro, cinco o más partidos, para cargos legislativos y ejecutivos a nivel municipal, provincial y nacional, lo debe ser aún más para optar entre dos propuestas de política pública en un área específica que le afecta, y sobre la cual pudo haber debatido durante largo tiempo.

Todavía esta tendencia esbozada por los autores DENISE AVRITZER Y ARIEL COLOMBO no es un pensamiento unánime, en la medida en que encontramos la corriente divergente de la doctrina sobre el Presupuesto Participativo, que argumenta en el sentido de que la práctica participativa no sea este “punto de convergencia”. MARCIA DIAS, por ejemplo, desarrolló un amplio estudio sobre las conflictivas relaciones entre el Poder Legislativo y el Presupuesto Participativo, tras la implantación de este en la ciudad de Porto Alegre, y llegó a la siguiente conclusión:

“Los principales mecanismos democráticos se enfrentan en la actual dinámica política de Porto Alegre. Por un lado, encontramos la participación directa,

⁴⁶¹ Vid RAMOS, MENDES, DENISE, C.V.: *Democracia semidirecta...*, op. cit. p. 292.

⁴⁶² Cfr. Colombo, Ariel H.: *Desobediencia Civil y Democracia Directa*, Ed Trama, Madrid, 1998, p. 115.

característica de la versión clásica del modelo democrático; por otro, la representación política, mecanismo consagrado en la moderna concepción de democracia. La divergencia que los torna irreconciliables es la voluntad que orienta la decisión política⁴⁶³.

Otro grave problema político-institucional entre los poderes Legislativo y Ejecutivo municipales, tras la implantación del Presupuesto Participativo, ocurrió en la ciudad de Recife, según relata MARCUS ANDRÉ MELO, en el libro *Diseño Institucional y participación política: Experiencias en el Brasil contemporáneo*⁴⁶⁴. Los casos sucedidos en las ciudades de Porto Alegre y Recife sirven para ejemplificar que la implantación del Presupuesto Participativo no siempre ocurre dentro de una normalidad institucional deseable.

Otros dos estudios, ya comentados anteriormente en este trabajo, retratan problemas ocurridos en São Paulo y en el municipio de Barra Mansa, en el estado de Rio de Janeiro, donde se dieron conflictos a consecuencia del Presupuesto Participativo. En São Paulo, el problema surgió entre el propio Legislativo y el Ejecutivo, cuando un alcalde no quiso proseguir con la práctica participativa y el Legislativo intentó transformar en Ley con la intención de hacer camino para “salvar” el Presupuesto Participativo. Entonces, en este caso específico, podemos decir que el problema fue generado en virtud de la clausura y no de la implantación, como suele ocurrir.

Puede parecer una paradoja mas, en realidad, los dos pensamientos son ciertos. De acuerdo con la configuración del cuadro en el municipio o de acuerdo a cómo reaccionen los poderes de los municipios ante el Presupuesto Participativo, podremos tener una o otra realidad. Tendremos una “articulación” entre las dos democracias, participativa y representativa, mientras las autoridades tengan la opinión convergente para aceptar la elaboración del presupuesto dentro del nuevo “modelo” institucional, en el que abdican de sus potestades en favor de la participación ciudadana. Desde el otro punto de vista es fácil percibir que el conflicto se establece en el momento en que una autoridad vea menguar su poder y se sienta incomodado, lo que es muy posible en una realidad donde la clase política está muy deseosa de tener en sus manos la prerrogativa decisoria.

⁴⁶³ Cfr. DÍAS, MÁRCIA R.: *Sob o Signo da Vontade...*, op. cit. p. 256.

⁴⁶⁴ Vid. WANDERLEY LUMBAMBO, CATIA; BANDEIRA COÊLHO, DENILSON; MELO, MARCUS ANDRÉ.(coords) *Diseño...*, op. cit.

Otros argumentos que surgen en el seno de las discusiones de la convivencia de las dos formas de democracia, señalan a aspectos del funcionamiento. Es cierto que el discurso de la inviabilidad de la práctica de la democracia participativa por culpa de sus dificultades y costes, cada día que pasa pierde sustancia por las innumerables facilidades que aportan las nuevas tecnologías. Ni la distancia ni la densidad demográfica son obstáculo para la implantación de mecanismos que proporcionen la participación de la población. El gran obstáculo en la actualidad es político-institucional.

Hasta la cuestión de fragilidad o indefinición jurídica del Presupuesto Participativo es superada para su implantación y funcionamiento cuando los poderes locales se ponen de común acuerdo. Entonces, en este escenario, dicha práctica participativa se configura realmente para el prototipo de modelo institucional capaz de armonizar las democracias participativas y representativas, sin hablar del resto de innumerables contribuciones para la educación ciudadana, hoy tan necesaria para mejorar la calidad de las administraciones públicas.

4.2.4 - Teoría Constitucional de la Democracia Participativa: una propuesta del jurista Paulo Bonavides.

La Constitución brasileña de 1988 consagra la democracia representativa, aunque posea algunos artículos que contemplan la democracia participativa, como relata el constitucionalista brasileño JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“Los constituyentes optaran por un modelo de democracia representativa que tiene como sujetos principales a los partidos políticos, que son protagonistas casi exclusivos del juego político, con rasgos de principios e instituciones de participación directa de los ciudadanos en el proceso decisorio gubernamental”⁴⁶⁵.

Según este constitucionalista, incluso aunque prevalezca la democracia representativa, desde el Art. 1º, en su párrafo único, la Constitución compagina los dos modelos de democracias, pues dicta que “todo poder emana del pueblo, que lo ejercerá por medio de

⁴⁶⁵ Cfr. AFONSO DA SILVA, JOSÉ: *Curso...*, op. cit. p. 145.

representantes electos (democracia representativa), o directamente (democracia participativa)”.

No es necesario profundizar en la predominancia de la democracia representativa en la realidad brasileña, pues los artículos constitucionales que determinan las elecciones y que establecen el consecuente sistema electoral, como instrumentos de ascensión a los mandatos electivos que constituyen los poderes Ejecutivos y Legislativos en los tres niveles de poder, ya caracterizan sobremanera el modelo que sirve como eje democrático en nuestro país. Por otro lado, algunos artículos disponen del derecho de participación popular, como por ejemplo el Art. 14, que trata de instrumentos como el referéndum, el plebiscito y la acción popular. El cuadro constitucional brasileño queda demasiado claro: democracia representativa, con algunos rasgos de participación⁴⁶⁶.

Para un mejor entendimiento del tema general del presente trabajo, desde el punto de vista doctrinario-constitucional, es necesario vislumbrar una realidad constitucional en la cual la participación popular tenga una mejor acogida o que, por lo menos, sea suficientemente abierta como para consagrar en un futuro próximo la práctica del Presupuesto Participativo en uno de sus artículos. Está claro que, de no conseguirse a través del camino del “pluralismo jurídico”, el objetivo que habría que perseguir para posibilitar la práctica participativa, tal y como la hemos planteado anteriormente, sería alcanzar una solución a través de un precepto constitucional, pues solamente así encontraríamos una vía para la consolidación jurídica de la misma.

Vimos a lo largo de todo el trabajo, hasta ahora, que la Constitución brasileña, incluso con todos los avances conquistados en términos de participación popular, aún posee problemas en este sentido. Como hemos dicho, pueden vislumbrarse algunos rasgos de “democracia participativa”, pero cuando buscamos una propuesta doctrinaria en el sentido de cambio constitucional que corresponda al avance deseado en términos de participación ciudadana, todavía tenemos dificultades.

Por otra parte, merece especial atención un planteamiento contundente y, en nuestro caso, muy pertinente, tanto por la relación que posee con la temática de este trabajo como por el respeto del que disfruta su autor en el seno jurídico-doctrinario brasileño. Se trata de la

⁴⁶⁶ En el Capítulo II de la primera parte de este trabajo ya detallamos cuáles son los artículos constitucionales que hacen previsión de participación popular.

propuesta de PAULO BONAVIDES sobre la “Teoría Constitucional de la Democracia Participativa”. La propuesta es osada y, en sentido general, plantea la necesidad de nuestra realidad constitucional de evidenciar la participación ciudadana como principio mayoritario en el seno de la Carta Magna del país.

Empecemos con una pregunta sobre el autor: ¿quién es PAULO BONAVIDES? Se trata del autor de varios libros⁴⁶⁷ sobre Derecho Constitucional, aparentemente con el rasgo característico de reflexionar sobre la participación popular y otras inquietudes temáticas sobre la realidad constitucional, política y social de nuestro país. BONAVIDES comenzó un amplio estudio acerca de la democracia participativa y presentó en 2001 un libro sobre el tema: *Teoria Constitucional da Democracia Participativa – por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*⁴⁶⁸.

Y es este libro de largo título donde ideas innovadoras e inquietantes nos llevarán forzosamente a plantearnos preguntas actuales y, lo más relevante, pertinentes a la realidad brasileña, pero sin perder el sentido general que propone el tema. Aunque el estudio del autor tenga un matiz constitucionalista, veremos que aún así es amplio y, por eso, proporciona un largo espectro para la discusión del tema de la democracia participativa como posibilidad concreta.

En una especie de prólogo, titulado “Nota a la segunda edición”, BONAVIDES evoca un reciente episodio histórico de Brasil, que fue la manifestación plebiscitaria ocurrida en 1993, prevista en el artículo 2 del Ato das Disposiciones Transitorias de la Constitución, ocasión en la que la población brasileña opinó sobre la forma de gobierno que deseaba ver implantada, saliendo vencedor el presidencialismo. El autor considera que con el fracaso de la propuesta parlamentarista acabó la perspectiva de un recorrido evolutivo de perfeccionamiento de las instituciones hasta un modelo que proporcionase legitimación popular.

⁴⁶⁷ Entre otros: *Ciências Políticas* (15ª ed., 2008); *A Constituição Aberta* (3ª ed., 2004); *Curso de Direito Constitucional* (23ª ed., 2008); *Do Estado Liberal ao Estado Social* (8ª ed., 2007); *Do País Constitucional ao País Neocolonial* (3ª ed., 2004); *Os Poderes Desarmados* (2002); *Reflexões – Política e Direito* (3ª ed., 1998); *Teoria do Estado* (7ª ed., 2008); todos ellos de la editorial Malheiros.

⁴⁶⁸ BONAVIDES, PAULO: *Teoria Constitucional da Democracia Participativa – por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*. Ed. Malheiros, 3ª edição, São Paulo, 2008.

El autor prosigue relacionando dicho acontecimiento histórico con el tema central de su libro, es decir, en la medida en que la decisión hasta el modelo presidencialista resulta definitiva y, según él mismo, cualquier otro intento de legitimar la introducción del parlamentarismo, aunque por la vía de la consulta popular, se verá enfrentada inevitablemente a la inconstitucionalidad, quedando solamente un camino para disminuir la distancia que existe en la legitimación del poder: “Esta vía que conduce el pueblo al pleno, eficaz y adecuado ejercicio de su voluntad soberana es la democracia participativa”.

El autor construye una idea básica para el entendimiento de lo que él denomina la “Teoría constitucional de la democracia participativa”; basada en “cuatros principios cardinales” que forman la “estructura constitucional de la democracia participativa: el principio de la dignidad de la persona humana; el principio de la soberanía popular; el principio de la soberanía nacional y el principio de la unidad constitucional⁴⁶⁹”.

El primer principio fundamenta la totalidad de los derechos humanos establecidos como derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico-constitucional. El segundo encarna el principio del gobierno democrático y soberano, cuyo sujeto y destinatario es el ciudadano. En relación con el tercer principio, advierte el autor que la soberanía nacional no debe ser vista como lo que “la doctrina profesaba durante la Revolución Francesa”, es decir, la nación como base de legitimación del sistema representativo. Y el cuarto principio es obviamente una referencia a la necesidad de que la unidad lógica y jerárquica de la Carta Magna permanezca inmutable, incluso cuando la realidad exija cambios.

Los cuatros principios mencionados solamente prosperarán en una sociedad abierta, donde los instrumentos de gobierno no estén monopolizados y controlados sin la participación efectiva del pueblo. Y añade que la teoría constitucional de la democracia participativa es el artefacto político y jurídico que posibilita que el pueblo sea señor de su futuro y de su soberanía, lo que no es posible mientras algunos gobiernen en su nombre.

En los próximos apartados comentaremos cuatro capítulos del libro de manera más sistemática, pues traducen la idea general de la propuesta. De los mismos, subrayaremos específicamente lo que remite a la esencia de la “teoría constitucional de la democracia participativa” y, por lo tanto, lo fundamental para la relación con el tema general del presente trabajo.

⁴⁶⁹ Vid. BONAVIDES, PAULO: *Teoria Constitucional...*, op. cit., p.10.

4.2.4.1 – El derecho constitucional de la democracia participativa: un derecho de lucha y resistencia.

Para BONAVIDES, en el constitucionalismo de los países occidentales hay tres modelos sucesivos de Derecho Constitucional: El Derecho Constitucional de generación original, es decir, del Estado liberal; el Derecho Constitucional de segunda generación, o del Estado social; y el Derecho Constitucional de tercera generación. Para el autor, la democracia participativa es derecho constitucional progresivo y de vanguardia, añadiendo que el constitucionalismo de la democracia participativa es el mismo constitucionalismo de lucha que prevaleció en occidente cuando los países del Primer Mundo proclamaban repúblicas y promulgaban constituciones.

En otro momento, el autor afirma que la construcción teórica de la democracia participativa en el ámbito jurídico-constitucional demanda un concurso de elementos “tópicos, axiológicos, *concretistas*, estructurantes, inductivos y *jusdistributivitas*”. En la democracia participativa lo político y lo jurídico se combinan en la constitucionalidad como una simbiosis de principios, reglas y valores”, según opina BONAVIDES.

Por este primer capítulo del libro, ya podríamos sustentar que el Presupuesto Participativo representa un ejemplo práctico para la propuesta y, particularmente, traduce la necesidad real de un derecho constitucional progresivo que pueda añadir en su ordenamiento una realidad que ya demostró ser beneficiosa para la ciudadanía.

4.2.4.2 - La democracia participativa y los bloqueos de la clase dominante.

BONAVIDES recuerda dos preguntas ¿Qué es el pueblo? y ¿Quién es el pueblo? La primera de las cuestiones fue formulada por Rousseau y Kelsen, y la segunda por Friedrich Muller, antiguo catedrático de la universidad de Heidelberg. Recuerda también que el propio Kelsen contestó: “Democracia significa identidad de gobernantes y gobernados, de sujeto y objeto del poder, significa imperio del pueblo sobre el pueblo. Presupuesto fundamental de la democracia es que por la pluralidad de los seres humanos formen en ella

una unidad. Para eso es el pueblo, como unidad, tan esencial que no es solo objeto, es sujeto del poder”⁴⁷⁰.

Pero, BONAVIDES le gusta más la contestación desarrollada por Muller para su propia pregunta, donde el pueblo es caracterizado como pueblo activo, como instancia global de atribución de legitimidad y de prestaciones del Estado, hasta llegar al lo que parece el término de un profundo desdoblamiento conceptual: pueblo, concepto de combate. Con esta respuesta, asevera que es posible disipar la espesa nube de ambigüedades y equívocos que sólo favorecen a los gobernantes y a las élites reaccionarias, perpetuadoras de privilegios y generadoras de ilusiones participativas.

Todo el planteamiento acerca del pueblo y de la democracia nos lleva a los bloqueos que sufre la democracia participativa. Una democracia sin pueblo es una democracia bloqueada. BONAVIDES habla específicamente del “bloqueo ejecutivo”, que según él es palpable por la destrucción del ordenamiento constitucional y por la falta de respecto a los tribunales. Y en paralelo a este, cita otro bloqueo, que es el bloqueo judicial, retratado en la incapacidad y omisión que se observa en los poderes judiciales. Añade que las estructuras representativas son poderosos bloqueos a la instalación de una democracia directa, y también añade un bloqueo mediático, que es consecuencia del monopolio y de la manipulación de aquellos que no desean una opinión pública libre y consciente de los valores de justicia y libertad.

También deseamos hacer una relación entre el matiz propuesto en el mencionado capítulo del libro con el presente trabajo, que también muestra una lucha para posibilitar e instituir una práctica participativa. En todos los casos donde hubo disputas políticas y jurídicas en torno a la implantación del Presupuesto Participativo, vimos que salieron vencedores los que no deseaban el funcionamiento del instrumento participativo. En el sentido literal, el pueblo no logró ver prevalecer sus derechos ciudadanos ante las “fuerzas dominantes”.

⁴⁷⁰ Cfr. BONAVIDES, PAULO: *Teoria Constitucional...*, op. cit., p.52.

4.2.4.3 – El Estado Social y su evolución hacia la democracia participativa.

Para BONAVIDES, el Estado Social será siempre aquel que mejor consagra los valores de un sistema democrático, pues nació de una inspiración de justicia, igualdad y libertad. Asimismo, advierte:

“El Estado social propiamente dicho – no el de corte totalitario, sea de extrema izquierda o derecha – deriva del consenso, de las mutaciones pacíficas del elemento constitucional de la sociedad, de la fuerza desarrollada por la reflexión creativa y por los efectos lentos, pero seguros, provenientes de la gradual acomodación de los intereses políticos y sociales”⁴⁷¹.

El Estado social contemporáneo comprende derechos de la primera, de la segunda, de la tercera y de la cuarta generaciones, en una línea ascendente que comienza con los derechos individuales, pasa por los derechos sociales, prosigue con los derechos de la fraternidad y alcanza el último derecho de la condición política del hombre: el derecho a la democracia. Y el propio autor pregunta: ¿qué es, en la moldura de ese Estado, la democracia? Y responde que tanto como el desarrollo es la democracia es un derecho del pueblo; derecho de regirse por su propia voluntad; y, más que una forma de gobierno, se convierte sobre todo en la pretensión de la ciudadanía a la titularidad directa e inmediata del poder.

El Presupuesto Participativo representa la posibilidad real del pueblo de ejercer la titularidad del poder en el ámbito municipal, opinando y deliberando acerca de soluciones para los problemas que afligen a la comunidad. Este ejercicio suele provenir con más eficiencia de la proximidad y del consecuente conocimiento real de la situación que los vecinos poseen.

⁴⁷¹ Cfr. BONAVIDES, PAULO: *Teoría Constitucional...*, op. cit., p.151.

4.2.4.4 – Los fundamentos teóricos de la democracia participativa

En el tercer milenio ya se dibuja una nueva clase política: la del ciudadano partícipe. Según BONAVIDES, se trata de una clase relacionada con la democracia directa, que entra en sustitución de los cuerpos representativos, cuya privacidad y decadencia los aleja de la voluntad popular, hasta entonces pedestal de una legitimidad perdida. Pero señala: “La democracia directa aquí propugnada no tiene la rigidez del modelo ateniense, reacio a cualquier forma de intermediación restante, susceptible de inclinarlo hacia el modelo mixto de la llamada democracia semidirecta”⁴⁷².

Y sigue planteando que la versión moderna o contemporánea, acomodada a las exigencias, requisitos y postulados de nuestra época, debe tomar la silueta abierta de una democracia participativa, cualificada por la presencia del pueblo soberano en todas las cuestiones vitales de la acción gubernativa. Añade que la democracia directa, hasta hace poco tiempo, era entendida como utopía de los filósofos por su dificultosa adopción; ahora, con el progreso, incremento y expansión de la comunicación y de los medios electrónicos, la participación y cualquier consulta popular tendrá la posibilidad de ocurrir de forma rápida y amplia.

Para alcanzar e instituir el nuevo modelo de democracia participativa, según BONAVIDES, es necesario en la teoría, *repolitizar* la legitimidad y, en el campo positivo y objetivo, *repolitizar* también la legalidad. El principio legal, al recuperarse, se concretará, por un lado, con el restablecimiento de su dimensión ética, de su contenido racional, de sus vínculos, ya demasiado rotos, deteriorados, con el bien común, la cosa pública y la voluntad general.

Este capítulo del libro quizá pueda sintetizar la relación que existe y que defendemos entre la propuesta de BONAVIDES y el tema de este trabajo. Tenemos como punto central el hecho de que el Presupuesto Participativo carece de una definición jurídica, pues su vulnerabilidad es una realidad que necesita ser cambiada. Por otra parte vimos que la propuesta de una autorregulación (que, según comentamos anteriormente, consideramos una especie de pluralismo jurídico), que es merecedora de la defensa de consideraciones teóricas, aunque sea fuente de motivación para el ejercicio de educación ciudadana, no es salida para el problema jurídico-institucional.

⁴⁷² Cfr. BONAVIDES, PAULO: *Teoria Constitucional...*, op. cit., p.345.

El argumento planteado en el libro de BONAVIDES representa la posibilidad de lograr avances por medio de una nueva realidad constitucional, donde la democracia participativa sea la protagonista y el pueblo pueda ejercer el poder a través de mecanismos participativos como, por ejemplo, construyendo el presupuesto de su municipio. Y la seguridad jurídica o la legalidad estarían arropadas por el manto protector de la Constitución.

La conquista de esta nueva realidad no será una dádiva. El recorrido será difícil, pues el statu quo siempre es reacio al cambio. El Presupuesto Participativo podrá servir una vez más de ejemplo, pues su aparición en la realidad brasileña es fruto de un largo camino, con avances y retrocesos, como ya tuvimos oportunidad de recordar en este trabajo. Es oportuno resaltar que la propuesta de BONAVIDES es amplia, pues trata de la Democracia Participativa que es género, donde el Presupuesto Participativo es especie.

Tercera parte: Aspectos administrativos del Presupuesto Participativo

CAPÍTULO I – Decisión política para la implantación, principios, metodología y criterios del Presupuesto Participativo

La perspectiva administrativa de la experiencia del Presupuesto Participativo no mereció, hasta ahora, la debida atención por parte de los estudiosos. En la propia literatura⁴⁷³ ya aparecen constataciones de que los estudios buscan analizar aspectos relativos a la sociedad, su dinamismo, los principales actores y los fenómenos que ocurren en la intercesión entre Estado y sociedad. Pero existe poco énfasis en relación a la práctica participativa y a las cuestiones administrativas con las que el gobierno municipal tiene que convivir cuando instituye la misma.

La decisión política de implantar la práctica participativa es seguramente el primer y fundamental paso, pues toda configuración de la nueva forma de gestión tendrá que ser adaptada hasta el formato que sea necesario. La adaptación del cuadro administrativo y la identificación de las características del aparato de la administración municipal serán fundamentales para favorecer la construcción del espacio necesario en el sentido de ocurrir la intercesión entre Estado y sociedad, que es el gran objetivo deseado.

El cronograma de desarrollo y otras características del funcionamiento del Presupuesto Participativo también merecerá atención en este capítulo, en la medida en que una de las “claves” de su ejercicio estará en el hecho de que la gestión municipal que pretenda protagonizar tal práctica pueda realizar el verdadero y satisfactorio encuentro entre la dinámica participativa y la estructura administrativa. Nunca está de más recordar que todavía no existe un “patrón” del flujo ideal de la actividad.

⁴⁷³ Vid. NASSUNO, MARIANNE.: *Burocracia...*, op.cit. p.42.

Como ya dijimos en este trabajo, la experiencia de la ciudad de Porto Alegre es paradigmática en todos los sentidos y, en particular, la cuestiones que involucran criterios, rutinas y procedimientos administrativos sirven también como modelo. Pero tendremos que enseñar aspectos de las experiencias de otras ciudades para que podamos obtener un mejor entendimiento de las comparaciones. Los aspectos del funcionamiento de la práctica participativa ciertamente encuentran sus matices en la metodología y en los criterios establecidos. Por lo tanto, buscaremos desarrollar el capítulo siempre planteándolo sobre la base de los criterios que están en vigor en algunas prácticas para mejor comprensión de las tareas desplegadas en el seno de las actividades participativas.

1 – Decisión política para la implantación del Presupuesto Participativo

1.1 – Dependencia de la voluntad del alcalde

En la realidad brasileña, y como reflejo del presidencialismo adoptado en la esfera federal, el alcalde es, sin duda, el protagonista principal del gobierno municipal. Las competencias atribuidas en las leyes orgánicas municipales confieren al jefe del Poder Ejecutivo municipal potestades que lo hacen detentador de una condición privilegiada en relación a la conducción de la administración pública municipal.

Desde el punto de vista administrativo podríamos enumerar innumerables ejemplos, pero vamos a elegir solamente dos que reflejan a la perfección la fuerza individual del alcalde: nombramiento de los concejales municipales (secretarios) y demás “cargos de confianza”; y elaboración de la propuesta presupuestaria. Aunque el alcalde use la misma retórica que siempre se incluirá en el programa de su partido o de su coalición partidaria, en la práctica son de él las decisiones y son pocos los que se quedan a la escucha de opiniones antes de deliberar sobre un nombramiento o sobre la prioridad de inversión.

Por lo tanto, la opción de implantar el Presupuesto Participativo en una administración municipal es una demostración contundente, por parte del alcalde, de que él mismo está dispuesto a reducir una parte de su poder. Es una manifestación de voluntad política que más allá de afirmar el compromiso con una propuesta de gestión participativa, expone la

propia disposición personal del alcalde a ceder una parte considerable del poder que le es conferido legalmente.

En términos de potestades la Constitución Federal no deja lugar a dudas, atribuye al jefe del Poder Ejecutivo la competencia de elaborar la propuesta presupuestaria y enviarla al Poder Legislativo para su apreciación. Todas las constituciones estatales reproducen el precepto, al igual que ocurre con las leyes orgánicas municipales. Es este “jefe del Poder Ejecutivo” quien deberá abrir la mano de esta potestad que a él es conferida por el marco jurídico vigente. Cualquier otra interpretación queda carente de mejor sentido.

BRIAN WAMPLER habla acertadamente del “compromiso político de la administración” para que el Presupuesto Participativo alcance el éxito⁴⁷⁴. Para él la administración tendrá que iniciar y gestionar la nueva experiencia participativa que a la par consume tiempo y no necesariamente ofrece beneficios públicos y electorales a corto plazo. La construcción de este primer momento de implantación requiere el compromiso político de la administración municipal para lograr superar las dificultades surgidas al inicio.

En lo referido al Presupuesto Participativo encontramos, en la literatura, posiciones divergentes. VALDEMIR PIRES, por ejemplo, considera que la decisión de implantar la práctica participativa significa menos poder para el alcalde y para los legisladores municipales, considerando que el primero es responsable de la elaboración de la propuesta presupuestaria y los miembros del legislativo de la aprobación de la misma. Para el autor significa menos poder para ellos, que pasan a dividir su cargo⁴⁷⁵ con la población. En el mismo sentido, AVRITZER considera que la primera característica del presupuesto Participativo es la “sección de la soberanía por aquellos que la detienen como resultado de un proceso representativo local”⁴⁷⁶.

En sentido diametralmente opuesto, los autores MARCELO KUNRATH, SILVA Y FLAVIO SACCO DOS ANJOS, creen que:

“Es fundamental considerar la imperiosa necesidad de suplantarse la idea de que la implantación del Presupuesto Participativo sea exclusiva competencia del ejecutivo municipal o de la voluntad política del alcalde de turno. El

⁴⁷⁴ Vid. AVRITZER, LEONARDO. Y NAVARRO, ZANDER.: *A inovação...*, op. cit. p. 77.

⁴⁷⁵ Vid. PIRES, VALDEMIR.: *Orçamento...*, op. Cit. p. 140.

⁴⁷⁶ Cfr. AVRITZER, LEONARDO. Y NAVARRO, ZANDER.: *A inovação...*, op. cit. p. 14.

Presupuesto Participativo debe ser visto como una conquista de la población y no como una mera concesión de poder público”⁴⁷⁷.

Por supuesto que el pensamiento de los autores no representa la realidad brasileña. Aunque es indudable que no debemos alejar la actitud del alcalde al implantar el Presupuesto Participativo de las circunstancias políticas que lo rodean, es más que obvio que la decisión sigue siendo del mismo, ya sea como resultado de las prerrogativas constitucionales o justamente por la ausencia de una conciencia crítica suficientemente madura de la población para reclamar y exigir que la participación en la administración municipal sea una realidad.

El personalismo en la política brasileña es un fenómeno antiguo⁴⁷⁸. Ya sea por la crisis de legitimidad de los partidos políticos o por la fragilidad del cuadro partidario que caracteriza nuestro régimen presidencialista⁴⁷⁹. La verdad es que las personas votan a los candidatos y no a las propuestas partidarias. Es muy cierto que el PT nació deseando ser diferente de los otros partidos brasileños, y por eso intentaba que el elector mirase al partido como una propuesta innovadora, tanto en términos de organización partidaria, como en términos de propuestas de gestión.

En relación al Presupuesto Participativo, cuando la cuestión se plantea como una “propuesta partidaria”, es posible que genere dudas. Cuando empezó la práctica en Brasil había una casi inevitable asociación de la referida práctica con del Partido de los Trabajadores. Pero hoy en día la cosa ha cambiado. Por un lado, muchos alcaldes de otros partidos han tenido la iniciativa de implantar la referida práctica, y por otro, también existen alcaldes del propio PT que no abrazaron la idea. En la actualidad el PT cuenta con 548 alcaldes y solamente cerca de 200 municipios sostienen la práctica del Presupuesto Participativo, incluyendo los que no son administrados por el PT⁴⁸⁰.

⁴⁷⁷ Cfr. FERNÁNDEZ ERNESTO GANUZA. Y SOTOMAYOR, CARLOS ÁLVAREZ DE. (coords): *Democracia...*, op. Cit. p. 57.

⁴⁷⁸ En una encuesta presentada por la profesora Marcia Ribeiro Dias, sobre la identificación de los electores con los partidos, la ciudad de Porto Alegre aparece como una excepción, en la medida que un 62% de sus electores se identifican con algún partido, mientras que en otras capitales brasileñas, como Río de Janeiro y São Paulo, esos porcentajes son, respectivamente, de 41% y 35%. Vid. DÍAS, MÁRCIA R.: *Sob o Signo da Vontade...*, op. Cit. P. 228.

⁴⁷⁹ Vid. COSTA, HOMERO DE OLIVEIRA: *A reforma Política no Brasil & Outros Ensaio*, Editora Sebo Vermelho, Natal, 2008, p. 40.

⁴⁸⁰ Para la cantidad de alcaldes electos por el PT en las elecciones municipales de 2008, vid. www.pt.org.br. Para los municipios con la práctica del Presupuesto Participativo, vid. www.democraciaparticipativa.org.

Una excepción, en términos de cambio partidario en el comando de la ciudad y que la práctica participativa persiguió, ocurrió en Porto Alegre, donde después de dieciséis años de administración del PT, en la elecciones de 2004 fue elegido un alcalde de otro partido, el PPS, y no hubo interrupción. Porto Alegre es una “excepción”, cuando hablamos del Presupuesto Participativo. Es necesario observar el caso de la capital del Río Grande del Sur, considerando algunos fenómenos histórico-políticos, como la tradición asociativista de la ciudad y también una larga historia de fuerte militancia política de izquierda, que fue fundamental para que la experiencia del Presupuesto Participativo germinase allí con la fuerza que germinó⁴⁸¹.

No podemos dejar de señalar que el “peso” personalista de una decisión del alcalde por la continuidad, o no, del Presupuesto Participativo en la ciudad de Porto Alegre, es muy distinta en relación a otras ciudades brasileñas. El hecho de que la experiencia haya ganado el status de paradigmática o ejemplar, dificultaría una decisión en sentido contrario. Y cualquiera que ganase las elecciones en Porto Alegre tendría que llevar en consideración las consecuencias que su actitud podría suscitar. Es verdad que este nivel alcanzado es el ideal perseguido y deseado por cuantos creen en la participación ciudadana. Es el nivel ideal para que la situación conquistada no retroceda.

Pero por desgracia, no pasa lo mismo con la gran mayoría de los municipios. En el próximo apartado abordaremos el problema de la continuidad o discontinuidad del Presupuesto Participativo y veremos que la decisión personal del alcalde es la gran “clave” que determina la implantación o proseguimiento de la experiencia participativa. Incluso cuando los legisladores municipales lo intentaron por vía judicial, fueron vencidos en la contienda y tuvieron que resignarse a la voluntad individual del alcalde. Es una realidad dura, pero el camino hasta el cambio apunta en la dirección de dos alternativas: cambio normativo y robusta conciencia popular. O los dos juntos.

1.2 – Discontinuidad del Presupuesto Participativo: problemas y reflejos

El problema de la discontinuidad del Presupuesto Participativo aún no ha merecido un estudio específico que aborde con profundidad sus causas y, principalmente, sus

⁴⁸¹ Vid. AVRITZER, LEONARDO. Y NAVARRO, ZANDER.: *A inovação...*, op. cit. p. 20.

consecuencias. La extensión de los perjuicios causados por la discontinuidad todavía es perceptible a simple vista. Cualquier ciudad que consiga avances en la participación ciudadana hasta el punto de poseer una práctica participativa en funcionamiento por cuatro años, y después sufra el retroceso de volver al estadio anterior, tendrá reflejos de este movimiento en sentido inverso en diversas dimensiones.

Empecemos por visualizar una serie de números que demuestran la realidad del Presupuesto Participativo en Brasil y, por consiguiente su discontinuidad. Una encuesta publicada en la web del Programa Democracia Participativa demuestra que actualmente cerca de doscientos municipios brasileños adoptan la práctica. En lo referido al aspecto geográfico, teniendo en cuenta las regiones del país⁴⁸², la encuesta expone que la mayoría de los 194 municipios brasileños que vivieron el Presupuesto Participativo en el período 2001-2004 se encuentran ubicados en la región Sudeste (46%), siendo seguida, respectivamente, por las regiones Sur (34%), Nordeste (12%), Norte (6%) y Centro-Oeste (2%).

De los datos aportados en esa encuestas anteriormente mencionada, obtenemos dos obvias conclusiones: en relación al total de los municipios existentes en Brasil (5.564), es bastante reducido el porcentaje de los que actualmente adoptan el Presupuesto Participativo (3,5%), y en segundo lugar, existe una concentración de la experiencia en municipios de las regiones Sur y Sudeste. Otro dato relevante demostrado es la proporción de la continuidad, o no, de la práctica en el período de 1997-2000 para el período siguiente. Según los números, un 61,3% de los municipios no logró la continuidad de la práctica de una gestión hasta la siguiente; y en un 38,6% de los municipios fue verificado el sentido contrario, es decir, hubo continuidad⁴⁸³.

En otro trabajo titulado "*Levantamento das Cidades Brasileiras que Realizaram Orçamento Participativo (1989-2004)*," los números presentados por BRIAN WAMPLER divergen un poco de la encuesta antes mencionada, pero retratan una realidad bastante próxima. El trabajo de WAMPLER apunta a un total de 177 municipios brasileños que adoptaron la práctica del Presupuesto Participativo en el mismo período de 1997-2000 y, en el caso de la continuidad, o no, para el período siguiente, 2000-2004, el porcentaje de

⁴⁸² Geográficamente Brasil está dividido en cinco regiones: Norte, Nordeste, Sur, Sudeste y Centro-Oeste.

⁴⁸³ Vid. [Orçamentos Participativos no Brasil: 1997 - 2006](http://www.democraciaparticipativa.org). Disponible en la web del Proyecto Democracia Participativa: < www.democraciaparticipativa.org >.

los municipios que prosiguieron con la práctica llega a un 43,84%, contra un 56,15% de aquellos que no siguieron⁴⁸⁴.

De los números de las encuestas es posible sacar algunas lecturas. En nuestro caso particular tenemos interés en evaluar dos aspectos: el porcentaje de los municipios brasileños que adoptan la práctica y la proporcionalidad de continuidad, o no, de un período administrativo hacia el siguiente. En relación al primer aspecto, es lamentable el registro del pequeño índice de municipios que adoptan el Presupuesto Participativo. Llega ser una paradoja el insignificante número de municipios que adoptaron la práctica, aunque la misma es merecedora de elogios y aprobación por parte de estudiosos y organizaciones de Brasil e incluso a nivel internacional⁴⁸⁵.

Aunque los números de las encuestas arriba citadas representen matices cuantitativos y no proporcionen suficiente amplitud para un análisis cualitativo del problema, solamente los números traducen una realidad contundente y merecedora de preocupación: después de veinte años de la práctica, considerando 1989 como marco inicial con la experiencia de Porto Alegre, menos del 4% de los municipios brasileños adoptan el Presupuesto Participativo. Quedaron pendiente contestaciones a preguntas básicas, como por ejemplo: ¿Por qué no hubo un mayor nivel de multiplicación de la práctica participativa por parte de los municipios brasileños?

Buscando una respuesta, debemos atender a algunos matices que ayudan a entender por qué la “proliferación” de la práctica participativa no ha ocurrido, aún considerando su relevante éxito en los municipios que la tuvieron. Una primera pregunta, sin duda, sería en torno a la falta de divulgación sistemática por todo el país, ya que Brasil posee una dimensión territorial continental y por tanto carece de un tipo de práctica que tenga una divulgación hasta el punto de ser entendida y asimilada por otros municipios.

El único ejemplo de diseminación de práctica fue el provocado por el PT. Como ya dijimos, en un primer momento llegó a confundirse la práctica participativa con la “manera

⁴⁸⁴ Vid. WAMPLER, BRIAN: Levantamiento de las ciudades brasileñas que realizaron el Presupuesto Participativo (1989-2004), disponible en la web: www.polis.org.br. Consultado el 15 de marzo de 2009.

⁴⁸⁵ La Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales que tuvo lugar en Estambul en 1996 (en el Encuentro Internacional de Hábitat II, ONU) incluyó en su declaración final la recomendación de la aplicación de los presupuestos participativos, calificando el proceso así denominado como “buena práctica de gestión urbana”. Vid. FERNÁNDEZ ERNESTO GANUZA. Y SOTOMAYOR, CARLOS ÁLVAREZ DE. (coords): *Democracia...*, op. Cit. p. 21.

petista de gobernar”. Pero por los números de alcaldes que se eligió y el número de municipios que sostenían la práctica, ya señalados arriba, queda claro que el Presupuesto Participativo, hoy en día, representa para el partido lo que representa para los demás, es decir, no es una “propuesta partidaria” más, y su implantación depende de la iniciativa individual de cada alcalde.

El nivel de discusión de las ventajas del Presupuesto Participativo e incluso los estudios sobre las experiencias exitosas, quedan entre los segmentos académicos y no llegan con misma fuerza al mundo político partidario. Por otro lado, la conciencia ciudadana que podría ejercer el papel reivindicatorio de mayor participación en la vida administrativa de las ciudades, sin embargo no alcanza el nivel deseado.

El bajo índice de municipios brasileños que implantan la práctica del Presupuesto Participativo, traduce la realidad de la ausencia de proyectos políticos administrativos para los municipios; la falta de voluntad política de los alcaldes (el desconocimiento también es generado por la falta de voluntad política); la ausencia de una conciencia ciudadana que exija mayor participación; y/o de un ordenamiento jurídico que obligue la implantación de dicha práctica.

El segundo aspecto expuesto en la encuesta es el de la discontinuidad. Sobre este problema, debemos escuchar VALDEMIR PIRES, estudioso del Presupuesto Participativo, que es claro en su afirmación:

“La discontinuidad es uno de los peores enemigos del Presupuesto Participativo por razones obvias. Para evitarla hay que conducir la participación de tal manera que se convierta en un valor del cual los individuos no deseen participar”⁴⁸⁶.

El proceso de construcción de un imaginario colectivo a favor de una práctica queda destrozado cuando se produce la discontinuidad. El municipio de Piracicaba, en el Estado de São Paulo, es un claro ejemplo de los costes originados por las interrupciones de un proceso participativo. En dicho municipio, el Presupuesto Participativo fue implantado en el período administrativo de 1989-1992 y en el período siguiente fue desactivado por el alcalde de turno. REINALDO, en su tesis doctoral sobre la experiencia participativa en el

⁴⁸⁶ Cfr. PIRES, VALDEMIR.: *Orçamento... op. Cit.* p. 136.

municipio de Piracicaba, habla de la “facilidad” con que el nuevo alcalde consiguió “eliminar” la participación popular de la gestión municipal y afirma que tal facilidad fue fruto de la ausencia de organización en el movimiento popular⁴⁸⁷.

El autor entiende que el propio futuro del Presupuesto Participativo, en sentido amplio, tendrá en cuenta el aspecto de la discontinuidad, pues el enflaquecimiento que representa la suspensión de la práctica como consecuencia del cambio del gobierno municipal, deteriora los avances de las experiencias participativas y desarticula la construcción de una conciencia ciudadana.

El ejemplo de la ciudad de Piracicaba no es el único. Ocurrió lo mismo en muchos municipios brasileños. En algunos hubo reacciones por parte del Legislativo, cuando echaron leyes específicas sobre el Presupuesto Participativo, pero estos no consiguieron tener éxito con sus intentos. Son los casos de los municipios relacionados en el apartado donde hablamos de la jurisprudencia⁴⁸⁸. Y el ejemplo contrario, también ya comentado en este trabajo, ocurrió en la ciudad de Recife, o lo que es lo mismo, donde se produjo un intento por parte del Legislativo municipal de impedir que el alcalde siguiese con el Presupuesto Participativo. El conflicto se resolvió en términos de consenso sin tener que llegar a la vía judicial. No está de más señalar que en todos los casos prevaleció la opinión del alcalde.

En el caso específico del problema de la continuidad del Presupuesto Participativo en los municipios del Estado de São Paulo mereció la atención de estudiosos que desarrollaron un trabajo titulado: “Balanço e desafios de continuidade do orçamento participativo – gestão 2005-2008.”⁴⁸⁹. El estudio hace referencia a los períodos comprendidos entre 1997-2000, 2001-2004 y 2005-2008. En el primero, 23 municipios del Estado de São Paulo gozaron de Presupuesto Participativo, en el segundo, el registro fue de 40, y en el tercer período, relatado en el estudio, el número fue de 30 municipios.

Del primer al segundo período, solamente en 12 de ellos hubo continuidad en el período siguiente. Por otro lado, 28 municipios iniciaron la práctica en el período 2001-2004.

⁴⁸⁷ Vid. GOMES DA SILVA, REINALDO.: *Orçamento Participativo: o caso de Piracicaba-SP*, Tese doutoral, PUC-SP, 2006, p. 109.

⁴⁸⁸ Los Municipios cuyos poderes legislativos intentaron proseguir con el Presupuesto Participativo, fueron: Poá; Tietê; Ubatuba; Rio do Sur; y Ouro Preto.

⁴⁸⁹ Vid. SERAFIM, L Y TEIXEIRA, A. C. C. : *Balanço e desafios para a continuidade do Orçamento Participativo - gestão 2005-2008*, Instituto Pólis/Fórum Paulista de Participação Popular, São Paulo, 2006.

Entonces, de un período para otro, el número de municipios saltó de 23 a 40, y sería de 23 para 51 si no se produjera la discontinuidad en 11 municipios.

Del segundo al tercero el cuadro fue el siguiente: 19 municipios siguieron adelante, pues ya llevaba la práctica entre 2001-2004; 3 iniciaron la experiencia entre 1997-2000, y, por lo tanto, estaban en la tercera gestión consecutiva, y 3 de ellos retornaron a la experiencia, es decir, que ya habían tenido el Presupuesto Participativo en el período 1997-2000, sin existir continuidad en el período siguiente, y volvieron en el período 2004-2005

El cuadro detallado del estado de São Paulo representa muy bien el problema de la discontinuidad. Existen 645 municipios que pertenecen a dicho Estado, y hablamos de un porcentaje muy bajo de municipios, es decir, 23 de ellos han adoptado la práctica participativa en 1997 y, once años después, el número llega a 30 municipios. Si no existiera el problema de la discontinuidad, este número casi se habría duplicado en el período, aumentando de 30 a 54. Y lo más grave es que solamente 3 municipios lograron llevar la práctica durante 3 periodos consecutivos.

Los números sobre el problema de la discontinuidad son tímidos, pero no tendríamos el grave problema del descrédito de la práctica generado en los municipios donde hubo interrupción. Si el estudio habla de las dificultades para la implantación, es posible imaginar cómo las mismas crecen en un nuevo intento. El proceso de esclarecimiento de la importancia del Presupuesto Participativo queda roto y sin proporcionar la misma credibilidad, mientras la continuidad de la práctica sea tan vulnerable.

¿Y cómo reaccionan las personas en el caso de discontinuidad? No hay registro de manifestación ciudadana a favor de la continuidad de la práctica participativa. Los pocos registros que encontramos fueron de reacciones, en poquísimos municipios, por parte de miembros del poder legislativo, que intentaron lograr el éxito de la continuidad por medio de una ley. Y, como ya vimos, judicialmente no ganaron. De parte de la población sólo el caso también relatado cuando hablamos de la jurisprudencia⁴⁹⁰.

Como hemos comentado en el apartado anterior, hablamos sobre la evolución del proceso de ciudadanía en Brasil. Dos grandes ejemplos que luego son citados en la historia reciente, donde el pueblo brasileño salió a la calle para reivindicar derechos y hacer

⁴⁹⁰ Vid. Apartado 3 del Capítulo III de la Segunda parte del presente trabajo.

protestas, son el movimiento “Diretas Já”, en 1984, que movilizó prácticamente a todo el país en torno a la propuesta de retorno a las elecciones directas para presidente de la República; y el movimiento “Fora Collor”, en 1992, donde la gente abogaba por la salida del presidente Collor de Mello, acusado de corrupción.

En términos de problemas con alcaldes, como en otros temas relacionados con los municipios, no hay registros de movilización popular fuerte y repercusiones más amplias por su parte. En relación al Presupuesto Participativo, tampoco tenemos registros de protestas u otro tipo de manifestación popular por la discontinuidad de la práctica en algún municipio. Hay que reconocer que como el Presupuesto Participativo es un hecho local, es decir, solamente referente a aquel municipio que tuvo la experiencia, es difícil una repercusión que extrapole sus fronteras y merezca espacio mediático de gran alcance. Por otro lado, como se trata de una propuesta siempre bien observada por los estudiosos y por la prensa, si algo hubiera ocurrido en algún municipio en términos de protestas, ciertamente ganaría amplitud.

El gran problema es que la mayoría del pueblo todavía no ha asimilado la importancia que tiene participar de la administración local, interviniendo a través del Presupuesto Participativo y de otros instrumentos que conduzcan a la efectividad de esta participación. Hasta ahora las decisiones de implantar, seguir o paralizar el Presupuesto Participativo son tomadas ajenas al pueblo. El pueblo pasa a integrar el proceso después de que es implantado, considerando que sin la participación popular la práctica quedaría vacía.

Sin embargo, cuando se materializa un esfuerzo en el sentido de la participación de la ciudadanía en el Presupuesto Participativo y, pasados cuatro años, todo el proceso es paralizado, los efectos de desestímulo y descrédito son innumerables. Tenemos ante nosotros la oportunidad de discutir sobre el nivel de efectividad de la participación y veremos que la adhesión de la gente a una propuesta innovadora siempre queda sujeta a varios factores.

1.3 – Principales problemas que desafían la implantación del Presupuesto Participativo

Tememos como punto de partida que la decisión de implantar el Presupuesto Participativo en una determinada administración municipal es de su alcalde, pues, como demuestran los abundantes ejemplos, dicha decisión siempre parte del mismo, y, por consiguiente, son pocos los procesos que se inician y son consolidados por fuerza de una propuesta partidaria, es decir, son excepciones de la regla. Es verdad que la decisión individualista del alcalde, en un segundo momento, podrá ganar el aspecto de una decisión colectiva si él procediera así, o lo que es lo mismo, si el mismo posee una postura democrática y hace una administración planteando los temas y las prioridades con sus auxiliares. Y sin embargo la postura del alcalde tendrá que ser exactamente la de involucrar todos los miembros de su equipo para que la idea sea exitosa.

Al hacer la ubicación de la implantación del Presupuesto Participativo mediante una decisión individual del alcalde, lógicamente lo hacemos por que se trata de la realidad de los hechos, pero con la real conciencia que el camino adecuado para la aparición de la propuesta sería fruto de una decisión partidaria o a lo mejor estuviera implicada en el seno de un amplio proyecto administrativo donde la participación ciudadana fuera uno de los principios básicos.

ORLANDO ALVES DOS SANTOS, en su tesis doctoral que sobre “Democracia y gobierno local”, hablando sobre la capacidad de que los municipios expresen un proyecto político, considera la ausencia de una cultura partidaria como uno de los problemas más graves:

“La inexistencia de una cultura partidaria y la gran rotación de los partidos políticos en el comando de las administraciones municipales representan un cuadro de inestabilidad y discontinuidad administrativa, asociado a la incapacidad de las elites locales a la hora de construir un proyecto de ciudad, y con el refuerzo del hecho de que gran número de alcaldías ni presenten al menos programas de gobiernos”⁴⁹¹.

⁴⁹¹ Cfr. SANTOS JUNIOR, ORLANDO ALVES DOS.: *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*, Tese doutoral, UFRJ/IPPUR, Río de Janeiro, 2000, p. 192.

Aunque ORLANDO hable de “proyectos municipales” de forma general, el cuadro dibujado por él mismo es perfectamente próximo a los problemas del Presupuesto Participativo. Y otro detalle que debemos subrayar es que el autor desarrolla su tesis doctoral basándose en la realidad de los municipios del estado de Rio de Janeiro, ampliando a nuestro entender que la realidad de los municipios brasileños no se presenta tan diferente de región en región.

Si tenemos que convivir en la realidad brasileña con la ausencia de proyectos políticos municipales que contemplen la participación ciudadana y, por consiguiente, el Presupuesto Participativo, quedamos muy pendientes de la iniciativa del alcalde y de su voluntad política real de implantar tal mecanismo de participación.

En el caso de la administración pública, reconocemos que es indispensable la existencia y la demostración de la llamada “voluntad política” por parte del gestor público para la implantación de algún proyecto que carezca de la adhesión de la totalidad de los miembros de la estructura. Es la postura y el compromiso del líder la que propulsará la idea. Existe este mismo concepto en la administración privada, pues los teóricos de aquella área definen como imprescindible el total comprometimiento y el liderazgo del gestor de la empresa para que una idea o un estilo puedan ganar cuerpo y ser aceptados por toda organización⁴⁹².

En la realidad de una administración municipal, con la decisión político-administrativa de implantar el Presupuesto Participativo, el alcalde y el conjunto de la administración deberán tener muy claro que habrá un cambio significativo en la forma de administrar. Si el alcalde tiene la disposición de ceder parte de su potestad hacia una administración participativa, los miembros del equipo dirigente del municipio deberán tener plena conciencia de que el pueblo formará parte de la administración de forma directa y efectiva.

El propio éxito del Presupuesto Participativo queda pendiente de la voluntad política por parte de todo el equipo de gobierno, como bien sintetiza Pedro Puntual, que fue secretario de Participación y Ciudadanía de la alcaldía del municipio de Santo André:

⁴⁹² W. Edwards Deming, hablando de la importancia del liderazgo para los cambios en las organizaciones, sentencia: “La transformación en cualquier organización tendrá lugar bajo un líder”. *Cfr.* DEMING, W. EDWARDS.: *La nueva economía para la industria, el gobierno y la educación*, Diaz de Santos, Madrid, 1998, p. 83.

“Para que esto suceda se hace necesario un fuerte compromiso interno del equipo de gobierno para aceptar los procesos de participación ciudadana como método de gobierno (voluntad política), así como el efectivo cumplimiento de los compromisos acordados entre el gobierno y la sociedad civil, de manera que quede garantizada la credibilidad de los procesos de participación ciudadana⁴⁹³”.

Los cambios no estarán reescritos solamente al equipo de gobierno del alcalde, pues habrá que provocar un cambio general en toda la estructura de la administración. Ya sea en términos de la mentalidad de cada uno de los que trabajan en el servicio público, o en términos de funcionamiento de la llamada “máquina administrativa” pues, como veremos en el apartado específico, la práctica administrativa provoca cambios en las rutinas, que por consiguiente, alteran todo flujo del trabajo burocrático.

VALDEMIR PIRES, hablando sobre las precauciones que deberán ser observadas para la implantación del Presupuesto Participativo, alerta de que existe el riesgo de que los “agentes políticos” de la administración asuman la práctica participativa solamente como una “tarea más”, es decir, sin temor a las dimensiones reales del cambio que ocurrirán en el seno de la gestión. Habla también que el “debate político” debe alcanzar tal calidad que logre envolver a las personas y evite la falta de prestezas necesarias. Alerta también sobre la necesidad de una unidad el equipo de auxiliares del alcalde en torno a la implantación del Presupuesto Participativo, pues, en caso contrario, la división puede provocar daños políticos y administrativos⁴⁹⁴.

De los problemas causados por la ausencia de compromiso de los auxiliares directos e indirectos del alcalde con la implantación del Presupuesto Participativo, hay reflejos que pueden comprometer el funcionamiento de la práctica en varios sentidos. Ejemplificamos con dos matices que son elementales para la referida implantación: el papel didáctico-educativo, que requiere el inicio del proceso, y la eficiencia de su funcionamiento en la fase de ejecución. El primer matiz representa el paso inicial y decisivo para el éxito de toda la práctica. El proceso de enseñanza, que involucra también la dimensión de concordancia política en torno a la propuesta, deberá ser protagonizado por el equipo de auxiliares del

⁴⁹³ Cfr. FERNÁNDEZ ERNESTO GANUZA. Y SOTOMAYOR, CARLOS ÁLVAREZ DE. (coords): *Democracia...*, op. cit. p. 71.

⁴⁹⁴ Vid. PIRES, VALDEMIR.: *Orçamento...* op. Cit. p. 117.

alcalde en doble sentido; tanto dirigido a los funcionarios de los órganos municipales, como hacia el público externo, que representa la nueva parte a ser integrada en el proceso presupuestario que antes era ejecutado lejos de su conocimiento y de su participación

Para que el pueblo entienda la propuesta y haga la adhesión hasta una participación consciente, será necesario un proceso explicativo donde se deje claro la importancia, efectividad y funcionamiento de la propuesta. Por otro lado, los agentes públicos, desde del punto de vista interno, tendrán que conocer muy bien cómo se dará la dinámica del proceso para que el funcionamiento ocurra dentro de patrones de eficacia. Por tanto, estos agentes públicos solamente tendrán compromiso con la propuesta si creen en la misma. Por lo tanto, el proceso necesitará alcanzar los dos públicos, el externo y el interno, con un mensaje que sedimente la importancia y la credibilidad que serán vitales en todo el desarrollo de la práctica participativa.

Otro problema fundamental en la implantación del Presupuesto Participativo es el consenso o, por lo menos, el entendimiento político entre los poderes Ejecutivo y Legislativo del municipio. Ya comentamos en este trabajo situaciones donde hubo un conflicto entre los poderes municipales, como consecuencia de la vigencia del Presupuesto Participativo, terminando el “conflicto” en el ámbito judicial. La divergencia entre los legisladores municipales y el alcalde solamente será superada cuando los integrantes de los dos poderes entiendan la participación ciudadana como un instrumento importante para la administración municipal. Si aún así perdura en cualquiera de las partes el torpe entendimiento de que sus potestades serán disminuidas y que habrá pérdida de sus poderes, difícilmente la experiencia progresará.

En resumen, para la implantación del Presupuesto Participativo en una administración municipal, tendríamos como presupuestos básicos y elementales: voluntad política del alcalde; adhesión y entendimiento de la propuesta por parte de todo el equipo de gobierno del alcalde y de todos los empleados públicos; y la adhesión, entendimiento y, principalmente, participación de la población, que es la razón principal de la existencia y del funcionamiento de todo el proceso participativo.

Cada aspecto posee vertientes que fueron y serán objeto de análisis a lo largo del trabajo. En este apartado tuvimos oportunidad de hablar de las implicaciones que involucran la decisión del alcalde, como también de la importancia del compromiso del equipo de

auxiliares y de los funcionarios municipales para que la práctica participativa obtenga éxito. Pero, los aspectos relacionados con la educación ciudadana y el consecuente de la población hacia una participación consciente en los destinos de las administraciones locales, tras la implantación del Presupuesto Participativo lo abordaremos más adelante.

2 – Principios, metodología y ciclo del Presupuesto Participativo

2.1 – Principios y Metodología

La metodología utilizada en el Presupuesto Participativo no es uniforme. Cada experiencia puede adoptar una metodología diferente. El municipio puede también cambiar la metodología a lo largo del tiempo. Una especie de “referencia patrón” es la utilizada en la ciudad de Porto Alegre, por motivos que ya comentamos, es decir, el hecho de que Porto Alegre siempre signifique un paradigma, cuando se habla en la práctica participativa, hace que la metodología allí implantada sea copiada en otras experiencias.

VALDEMIR PIRES, pondera que en cuanto el municipio decida sobre la metodología que utilizará, tendrá que observar algunos principios, como también algunos “presupuestos” que serán importantes para la definición de la estructura y de los mecanismos de participación. Para él, los presupuestos son: Geografía y forma de ocupación; naturaleza de los principales problemas; historia política y económica; objetivos, voluntad política y preparación del gobierno; recursos materiales disponibles; y el contexto económico-social y político en general. Y en cuanto a los principios: principio del carácter pedagógico del proceso; principio de la autonomía de los movimientos; principio de la co-gestión; principio de la substitución de las reivindicaciones por las prioridades; principio de la organización y movilización como forma de disputa de los recursos; y principio de la transparencia y de los límites de las decisiones⁴⁹⁵.

Haremos comentarios sobre los presupuestos y los principios, basados en las explicaciones del autor y añadiendo otros argumentos. Primero los presupuestos que, en verdad, son

⁴⁹⁵ Vid. PIRES, VALDEMIR.: *Orçamento... op. Cit.* pp. 87-97.

aspectos o medidas merecedores de una detallada observación para facilitar la implantación y el éxito del Presupuesto Participativo:

– Geografía y forma de ocupación: hace referencia a la necesidad de una división de la ciudad en regiones administrativas. Hay que respetar las peculiaridades geográficas y demográficas, sobre todo para garantizar una cierta equidad a la hora de la presentación de los problemas, como para facilitar la participación de la población en reuniones. En algunas ciudades esta división ya existía incluso antes de la implantación del Presupuesto Participativo, por cuestiones administrativas que fueron aprovechadas, mientras que en otros municipios la división surgió como consecuencia de la aparición de la práctica participativa.

– Naturaleza de los principales problemas: los problemas de una determinada región pueden, o no, movilizar y incentivar a la participación popular. Las circunstancias y los desdoblamientos de las discusiones y posibles soluciones lo dirán. Un ejemplo planteado por el autor, es que si el problema mayor de la comunidad es la carencia de viviendas, habrá una facilidad de movilización, en la medida de que todos desean luchar para obtener sus moradas. Mientras que si el problema principal es el tratamiento dado a la basura, la facilidad de movilización para discutir y reivindicar no será la misma, pues en ciertos casos, por falta de visión ciudadana, algunos no consideran problemas suyos los colectivos.

– Historia política y económica: la historia política de la ciudad es siempre considerada como un factor preponderante para la implantación del Presupuesto Participativo. El ejemplo de Porto Alegre es siempre citado, por la tradición que el municipio tenía en términos de las asociaciones de vecinos y de la fuerte actuación de los partidos de izquierda a lo largo del tiempo en la capital del Estado de Río Grande del Sul. Y desde el punto de vista económico, las características del municipio que pretende implantar la práctica participativa también serán importantes considerando que los movimientos políticos siempre poseen relación con la realidad económica, es decir, en una ciudad típicamente industrial existe mayor posibilidad de haber un movimiento sindical fuerte, que a su vez, influenciará en la perspectiva política de sus moradores. Diferente de un municipio pobre, donde su población tenga cierta dependencia del poder público.

-Objetivo, voluntad política y preparación del gobierno: en cierto sentido, este aspecto ya mereció un comentario específico en este trabajo, cuando hablamos de la decisión política

para implantar el Presupuesto Participativo. Pero el autor añade al tema la cuestión del verdadero objetivo de la implantación, discutiendo de forma muy objetiva los caminos diferentes y los resultados que se podrán lograr conforme la elección que se haga: Si el objetivo de la institución de la práctica participativa es solamente un intento del alcalde de enfrentarse al legislativo o algo parecido, el resultado será uno. Pero si el objetivo es realmente cambiar la perspectiva de gobierno hasta una participación de población en la Administración Pública, ciertamente el camino y el resultado será otro. Y no hay mucha dificultad en divisar el verdadero objetivo, pues la conducción de la práctica ya releva la verdad.

– Recursos materiales disponibles: la realidad financiera del municipio será importante para delimitar el grado y la amplitud del Presupuesto Participativo. El municipio tendrá gastos para disponer de una estructura de personal y logística, para la divulgación y el funcionamiento de la práctica, como también atendiendo a la perspectiva de que el presupuesto municipal tendrá que disponer de algún margen presupuestario para atender las propuestas de inversiones que la población crea como fruto de las necesidades elegidas. En el caso contrario, es decir, en los municipios donde la gestión de sus recursos no permite el mínimo de inversión, la práctica participativa ciertamente perderá su sentido.

– Contexto económico-social y político en general: el momento que atraviesa el país tendrá una fuerte influencia sobre la decisión de instituir el Presupuesto Participativo, ya sea desde el punto de vista político, como desde el económico-social. En el Brasil de unos años atrás, en plena vigencia de la dictadura militar, las condiciones políticas para la implantación de una práctica participativa obviamente eran adversas. La ampliación del tema de la participación ciudadana en las administraciones locales, ocurrió con el Estado Democrático de Derecho. Por otra lado, si miramos los días actuales, no podremos dejar de admitir que los efectos de la “crisis económica mundial” en las realidades locales serán observados con cautela a la hora de decidir implantar la referida práctica. Y las que están en curso sufrirán los efectos y, por lo tanto, tendrán que encontrar medios para soportar el momento.

En cuanto a los principios levantados por VALDEMIR, también haremos breves comentarios:

– Principio del carácter pedagógico del proceso: la metodología utilizada para implantar el Presupuesto Participativo deberá llevar en consideración que el carácter pedagógico será esencial para que la población entienda y quede motivada a la participación. El carácter pedagógico contemplará dos dimensiones: una de orden general, que es la importancia de la participación ciudadana en los destinos de las inversiones de los fondos públicos; y otra de matiz más específico, que trata del propio desarrollo y funcionamiento de la práctica. En ambos los casos, el entendimiento de la población será fundamental para el éxito del Presupuesto Participativo. Es obvio que el proceso didáctico-pedagógico será continuo, es decir, siempre habrá gente nueva participando y siempre habrá necesidad de que los nuevos entiendan la real propuesta ciudadana.

– Principio de la autonomía de los movimientos: el autor defiende que, establecidas las reglas entre gobierno municipal y los movimientos populares, el gobierno solamente debe hacer el papel de auxiliar, ofreciendo cursos de preparación, haciendo esclarecimientos, divulgación, etc. Las iniciativas y los comportamientos de dirección de las discusiones y otras iniciativas como las asambleas, reuniones o pautas, deben quedar a cargo de los líderes comunitarios, que lo harán con autonomía para no quedar coaptados por el poder local. La idea defendida por el autor es válida, pero este aspecto merece mucha atención, en la medida de que es difícil establecer la línea tenue que separa el momento ideal de dicha autonomía. Hay en cada municipio, una realidad político-social que indicará el mejor camino para consolidar una práctica participativa con la autonomía que ella necesita.

– Principio de la co-gestión: el autor considera que en la realidad actual, donde prevalecen los marcos institucionales de la democracia representativa, no es posible hablar de “auto-gestión”, pues las asambleas y las consultas populares no tendrán el carácter deliberativo en el sentido estricto de la palabra. El principio de la co-gestión por él defendido, sería la mezcla o el punto de consenso, en el cual no ocurriría el centralismo del poder (gobierno decide todo solo), ni la “auto-gestión” (la población decide todo). El tema del Presupuesto Participativo como “punto medio” entre las democracias representativa y participativa ya mereció atención en este trabajo y continuará como una especie de “telón de fondo” durante todo su desarrollo, en la medida en que la cuestión merece ser abordada desde diversos ángulos.

– Principio de la sustitución de las reivindicaciones por las prioridades: las reivindicaciones de una comunidad siempre son muchas, pero en el proceso del

Presupuesto Participativo la comunidad tendrá que elegir de entre sus reivindicaciones las más prioritarias. También es un principio que promueve y estimula el debate político y el hundimiento de las discusiones sobre los problemas del barrio. Se dan de forma inexorable una amplia serie de discusiones sobre los problemas colectivos y el espíritu ciudadano, que tendrá que prevalecer en medio de los debates, pues no es oportuno en un momento así, optar por la postura individualista.

–Principio de la organización y de la movilización como forma de disputa de los recursos: de la movilización y participación de las personas en el proceso del Presupuesto Participativo dependerá la garantía de mayor fracción de la inversión en su barrio, es decir, la conquista de la mayor parte de los recursos presupuestarios será obtenida por medio de la pujanza de la participación popular. Como veremos más adelante, los mecanismos contemplan esta proporcionalidad como uno de los criterios a la hora de establecer la jerarquía de las propuestas.

– Principio de la transparencia y de los límites de las decisiones: una de las claves del éxito del Presupuesto Participativo ciertamente se encuentra en la transparencia del proceso. Y si la administración local en verdad es propensa al cambio hasta la participación ciudadana, tendrá en la transparencia uno de los puntos fuertes. Aunque se trate de un municipio pequeño, donde su poder de inversión sea reducido, es muy positivo que la población sepa la realidad exacta para que nadie sea “engañado”. La transparencia, más que un fuerte instrumento que incentiva la participación, es una consecuencia de la misma. No es posible imaginar una administración participativa en la que la gente no conozca la realidad del municipio sin excusas.

Los principios y los presupuestos arriba comentados caracterizan, sin duda, los cimientos necesarios para la definición de la metodología que será utilizada en el Presupuesto Participativo. Tanto el alcalde, como su equipo de auxiliares, tendrán la misión de difundir estos principios y presupuestos básicos para los funcionarios y para la población en general, para que la práctica sea bien entendida y asimilada. La ausencia del entendimiento de los principios y presupuestos hará que la metodología no funcione y consecuentemente lleve la práctica al fracaso.

También sobre estos principios y presupuestos, vale mencionar que los mismos son novedosos en la literatura sobre el Presupuesto Participativo. Por lo tanto, podrán sufrir

alteraciones y/o ampliaciones de su espectro. Incluso siendo un tema “nuevo” en la literatura, en la vida práctica los principios ya ganaron forma, como veremos a continuación en la experiencia de la ciudad de Fortaleza, donde la alcaldía divulga los principios del Presupuesto Participativo.

2.1.1 – Principios establecidos en la experiencia de la ciudad de Fortaleza-Ceará

Una de las ciudades que implantó el Presupuesto Participativo, estableció y divulgó los principios que deberían servir de cimiento a todas las acciones protagonizadas por la práctica participativa fue Fortaleza, capital del Estado de Ceará. En el material de divulgación, titulado: “Cuaderno de Formación del Presupuesto Participativo de Fortaleza”⁴⁹⁶, además del Reglamento Interno y del “Ciclo”, contienen los “principios” establecidos los cuales son:

Deliberación Popular: la característica de la deliberación (decisión) presentada como el primer principio del Presupuesto Participativo, demuestra que existe compromiso político y financiero del ayuntamiento con el proceso de participación, haciendo que la población crea en el instrumento presupuestario y lo vea diferente de otros mecanismos que poseen carácter apenas consultivo. La seguridad en que la propuesta popular será respetada es condición básica para que la práctica participativa conquiste credibilidad.

Territorialidad (Asambleas territoriales): realizando reuniones en los barrios, la práctica participativa fortalece el vínculo del ciudadano con su región e incentiva la articulación social, constituyéndose en mecanismo de ampliación del debate público y posibilitando la integración entre micro-regiones, siendo también herramienta de inversión de la exclusión social y territorial. Además, los debates sobre los problemas de los barrios protagonizados por los que realmente los conocen, ganan un sentido más amplio.

Auto-reglamentación: este principio preconiza que son los propios ciudadanos, a través de representantes electos en el seno de la práctica participativa, los que elaboran las reglas del proceso, posibilitando cambios a cada año. Es tarea del Consejo del Presupuesto

⁴⁹⁶ En portugués: Caderno de Formação do Orçamento Participativo Nº 1 – Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Participativo, donde solamente los representantes directamente electos por la población poseen derecho a votar, definir el Reglamento Interno de la práctica participativa⁴⁹⁷. El hecho de la experiencia que la ciudad de Fortaleza divulgue la auto-reglamentación como uno de los principios, solamente confirma la amplia tendencia observada en casi la totalidad de las experiencias.

Formación ciudadana: en el Presupuesto Participativo uno de los aspectos más importantes es la posibilidad de aprender colectivamente sobre los problemas de la ciudad y establecer políticas públicas a partir de esta realidad. Este principio preconiza que uno de los momentos destinados a la formación existe justamente para reflexión sobre la experiencia participativa y son espacios para compartir ideas prácticas de la vida cotidiana. Toda la práctica, además de ser un instrumento de participación popular en la administración local, es una verdadera “escuela ciudadana”.

Ciudadanía activa: ciudadanía puede ser definida como estado pleno de autonomía, es decir: saber elegir, poder escoger y hacer que el escogido sea hecho efectivo. El Presupuesto Participativo busca promover el ejercicio de la ciudadanía en la totalidad de sus aspectos. La práctica ciudadana gana fuerza en los municipios que implantan la práctica participativa y eso conllevará una importante influencia en la vida político-social de las personas que tengan oportunidad de participar y conocer el indiscutible valor de la movilización popular.

Universalidad, autonomía y voluntariedad de la participación: el derecho de participación independientemente del credo religioso, edad, sexo, etnia; por eso el Presupuesto Participativo es un espacio donde cualquier ciudadano puede, de acuerdo con su voluntad, discutir las acciones del municipio. También trata de ampliar los canales de diálogo entre población y gobierno municipal. Este principio es fundamental para que todos entiendan la amplitud de la práctica y perciban la consecuente ruptura de paradigmas que la misma provoca, tanto en el seno de la administración, como en algunos prototipos que todavía subsisten en nuestra sociedad de modo general.

Segmentos sociales: por reconocer que existen grupos que tienen menor acceso o voz en el espacio público, el Presupuesto Participativo incentiva y fortalece la participación de estas

⁴⁹⁷ Tratamos el tema de la auto-reglamentación del Presupuesto Participativo en la primera parte de este trabajo, cuando hablábamos de los aspectos jurídicos, y sobre el mismo vamos a volver en diversas oportunidades por ser uno de los matices centrales de este trabajo.

personas, contribuyendo a una mayor y mejor representatividad de los segmentos sociales en el proceso participativo, realizando actividades específicas con ellos. El ejemplo de la ciudad de Fortaleza es emblemático, pues en otras experiencias, aún en las Asambleas Regionales, suele ocurrir, Asambleas Temáticas, es decir, discusiones de temas que sean de interés general. Pero en este caso específico, la discusión con los segmentos sociales que sufren algún tipo de discriminación, es una actitud innovadora y de vanguardia.

Co-gestión de las políticas públicas: este principio celebra que el Presupuesto Participativo compagina la democracia representativa con la democracia directa, fortaleciendo la gestión pública y el ejercicio de ciudadanía, ampliando los canales de diálogo entre población y gobierno a través de la participación popular, invirtiendo también la lógica de la gestión pública. También durante este trabajo ya tuvimos oportunidad de discutir sobre la perspectiva del Presupuesto Participativo como instrumento que se queda entre las dos formas de democracia.

Control social: a través de la práctica participativa la población sigue y fiscaliza las acciones del gobierno municipal; y por tanto el instrumento participativo facilita el acceso a las informaciones sobre la ejecución presupuestaria, ofreciendo a los participantes condiciones para que ellos mismos ejerzan el control de los gastos públicos, contribuyendo a la obtención de una mayor transparencia de las acciones gubernamentales. De forma general, en Brasil, hay constancia de que el ejercicio de control por parte de la población en relación a los gobiernos, todavía no ha alcanzado el grado necesario e ideal, pero el Presupuesto Participativo es un ejemplo claro e irrefutable de que es posible hacerlo.

Los principios y fundamentos establecidos y divulgados por la alcaldía como cimientos del Presupuesto Participativo de la ciudad de Fortaleza, son una evidencia práctica que refuerza la teoría protagonizada por VALDEMIR (que comentamos en el apartado anterior) sobre la necesidad de los municipios que desean implantar la práctica participativa de definir los principios que servirán de parámetros para el desarrollo de la misma. Es verdad existen algunas diferencias entre los principios establecidos para el Presupuesto Participativo de Fortaleza y los sugeridos por VALDEMIR PIRES, pero, como ya hablamos en varias oportunidades, cada municipio posee una realidad diferente y, por consiguiente, la implantación de la práctica participativa ocurre dentro de la perspectiva político-económico-social vivida en cada uno de ellos.

El hecho de que el Presupuesto Participativo de la ciudad de Fortaleza divulgue los principios que rigen la práctica, sirve como una especie de “llave” para que todos los integrantes del equipo del alcalde tengan la verdadera conciencia de que existen parámetros bien definidos para que el instrumento de participación popular alcance sus objetivos. Y por otra parte, sirve para que la población entienda que existe un compromiso por parte del Poder público con los referidos principios. La credibilidad de la práctica es uno de los puntos alcanzados positivamente, con la adopción de dicha medida.

2.1.2 – Metodología según el nivel de influencia de la participación popular

FLÁVIA DANYELLE ALVES DA COSTA, en su trabajo de conclusión de maestría, establece la división del Presupuesto Participativo en dos tipos: comunitario (o portoalegrense⁴⁹⁸) y paritario⁴⁹⁹. Según la autora es la metodología utilizada en la práctica participativa que definirá el grado de influencia o efectividad que tendrá la participación popular en las decisiones. También añade que esos aspectos son relevantes y llegan a ser divisorios en la clasificación y denominación de los modelos existentes en Brasil.

En el “modelo comunitario”, la metodología utilizada proporciona mayor autonomía a la sociedad civil en el proceso de las decisiones de las prioridades, considerando que solamente los representantes de la población poseen derecho al voto en el Consejo del Presupuesto Participativo⁵⁰⁰. Ya en el “modelo paritario”, el Consejo es dividido entre representantes de la población y representantes del poder municipal.

La crítica que se hace al modelo paritario es que, con la fuerte presencia de los representantes del poder público, las decisiones y los proyectos acabarían siendo autoría del gobierno y no una auténtica iniciativa de la población. Por otro lado, se defiende que en los municipios más debilitados, tanto en el sentido económico, como en el sentido social,

⁴⁹⁸ El término *portoalegrense* es una referencia a la ciudad de Porto Alegre al modelo del Presupuesto Participativo implantado en aquella ciudad.

⁴⁹⁹ Vid. ALVES DA COSTA, FLÁVIA DANYELLE.: *Orçamento Participativo: a institucionalização da participação popular no controle do orçamento público. O município de Campina Grande – PB*, Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2005, p. 144.

⁵⁰⁰ Es importante subrayar que las representaciones señaladas son en los Consejos y no en las asambleas. En las asambleas, en cualquiera de los dos modelos, solamente vota la población.

el modelo paritario tendría un lado positivo, por lo menos inicialmente, pues facilitaría la promoción de la capacitación de los representantes de la comunidad⁵⁰¹.

La observación sobre diferencias en la implantación del Presupuesto Participativo en los municipios menos favorecidos económicamente, indudablemente tendrá mayor amplitud y, por lo tanto, no quedará limitada a la cuestión del perfil de los representantes de la población. Pero este aspecto tendrá influencia predominante en todo el proceso, pues la fuerza que posee el poder público en una ciudad económicamente frágil es demasiado superior. Por ejemplo, en el municipio pobre el poder público ciertamente es el más empleado y, entonces, la posibilidad de que los representantes de la población en el Consejo sean funcionarios públicos es amplia. Y siendo el representante un funcionario público, ciertamente su actuación no tendría la misma libertad que si no lo fuera.

Además, como comentamos en el apartado anterior, la “historia política y económica” del municipio tendrá influencia en diversos aspectos de la práctica participativa, ya sea por el grado de dependencia de la población en relación al poder público, o por la historia de la movilización y participación ciudadana que la gente de un determinado municipio posee. Entonces la división propuesta por FLÁVIA DANYELLE es merecedora de una mejor atención en la medida en que plantea el Presupuesto Participativo desde un ángulo vital para su desarrollo, como es el grado de la participación popular.

2.2 – Procedimiento del Presupuesto Participativo

Como hemos visto, VALDEMIR PIRES ha nombrado algunos “principios” y “presupuestos” básicos para que el municipio que desee implantar el Presupuesto Participativo pueda observar una metodología antes de elegir. Por otro lado, FLÁVIA divide los modelos del Presupuesto Participativo adoptados en Brasil en dos, según el nivel de participación popular que proporcione la metodología utilizada. Pero, como la experiencia participativa aún vive un momento de definiciones, debido a su poca madurez, la propia nomenclatura de sus fases y procedimientos todavía no está muy bien definida.

⁵⁰¹ Vid. ALVES DA COSTA, FLÁVIA DANYELLE.: *Orçamento... op. Cit. P. 145.*

El “Ciclo del Presupuesto Participativo”⁵⁰² es la expresión más utilizada al hablar sobre el flujo, las fases y hasta la metodología desarrollada en las experiencias. Los propios ayuntamientos en los materiales de divulgación y en sus páginas *web*⁵⁰³, cuando comentan sobre el Presupuesto Participativo y, principalmente, cuando intentan explicar a la gente cómo funciona dicha práctica, siempre recurren al planteamiento del llamado “Ciclo del Presupuesto Participativo”, donde se enseña la secuencia de los hechos y los respectivos mecanismos adoptados en cada etapa.

Es importante que veamos, aunque que de forma concisa, cómo algunos ayuntamientos definen sus “ciclos”. Y para que podamos ver algunas diferencias que nos ayuden a comprender la dinámica, vamos a comentar particularmente tres experiencias: Porto Alegre; Recife y Fortaleza. En relación a la ciudad de Porto Alegre, como ya hemos dicho, siempre es necesario volver a su ejemplo, cualquiera que sea el punto de vista, por lo paradigma que representa. Decidimos incluir Fortaleza por la divulgación didáctica que hace tanto de los “principios” de su Presupuesto Participativo (y fue el único caso que vimos a lo largo de nuestra búsqueda, pues, como veremos, en la experiencia de la ciudad de Recife hay alguna semejanza, pero ni utilizan la expresión “principios”, ni tan poco comentan al detalle cada una de las intenciones que divulgan), como en relación al propio ciclo. E incluimos el ejemplo de la ciudad de Recife porque este ya propaga, de forma innovadora, la participación digital en la práctica participativa, aspecto que ciertamente cobrará gran importancia.

2.2.1 – Procedimiento del Presupuesto Participativo del municipio de Fortaleza

Empecemos con el ejemplo del Presupuesto Participativo del municipio de Fortaleza, teniendo en cuenta que su material de divulgación enseña de forma muy didáctica el desarrollo del “Ciclo de OP”⁵⁰⁴, comentando sobre cada fase y las respectivas actividades que son desarrolladas en cada una de ellas. El “Ciclo” a su vez se presenta

⁵⁰² En Brasil la expresión para definir el procedimiento del Presupuesto Participativo es “Ciclo”

⁵⁰³ Porto Alegre: www2.portoalegre.rs.gov.br/op/

Recife: www.recife.pe.gov.br/op/index.php

⁵⁰⁴ *Vid.*: Caderno de Formação do Orçamento Participativo Nº 1 – Prefeitura Municipal de Fortaleza.

dividido en dos: Ciclo Territorial y Ciclo de los Segmentos⁵⁰⁵. En cada uno de ellos se dan dos tipos de asambleas: preparatorias y deliberativas. A continuación veremos los objetivos propuestos en cada una de ellas.

Asambleas Preparatorias del Ciclo Territorial: tienen como objetivos; presentar los resultados del Presupuesto Participativo del año anterior; presentar los ejes y directrices que servirán para las discusiones del Presupuesto Participativo del año corriente; presentar la situación financiera de la alcaldía de Fortaleza y los límites de inversión del presupuesto municipal; así como divulgar la metodología, fechas, sitios y horarios de las Asambleas Deliberativas.

Asambleas Deliberativas del Ciclo Territorial: tienen como objetivos; servir como espacio donde la población presenta, vota y prioriza propuestas de obras y servicios que atiendan los ejes del Presupuesto Participativo, de acuerdo con la realidad de cada comunidad; garantizar a cada participante la oportunidad de votar y ser votado en la elección de los representantes que van a componer el Fórum Regional de Delegados del Presupuesto Participativo.

Asambleas Preparatorias del Ciclo de los Segmentos: tienen como objetivo; profundizar en las discusiones sobre los segmentos y las demandas en torno a políticas públicas que garanticen una ciudad inclusiva, capaz de acoger y abrigar a todos y todas, independientemente del color, género, orientación sexual, etc.; divulgar el ciclo deliberativo de segmentos e incentivar la participación en las asambleas territoriales, para que la población pueda conocer y entender las demandas específicas.

Asambleas Deliberativas del Ciclo de los Segmentos: tienen como objetivos; ser el sitio donde la población de cada segmento presenta, vota y prioriza propuestas de obras y servicios que atiendan sus especificidades; garantizar a cada participante el derecho de votar y ser votado en la elección de los representantes que van a componer el Fórum Regional de Delegados del Presupuesto Participativo.

⁵⁰⁵ En la división del *Ciclo del Presupuesto Participativo* de la ciudad de Fortaleza, debemos entender que el *Ciclo Territorial* es una referencia a la división territorial de la ciudad (según el propio material de divulgación, en el Presupuesto Participativo de 2005 la ciudad estaba dividida en 14 áreas, y en el de 2006 en 40). El *Ciclo de los Segmentos* es una referencia al espacio creado para grupos que históricamente sufrieron aislamiento y discriminación en el seno de la sociedad, por algunas características propias, tales como: mujeres; población negra; minusválidos, homosexuales, etc.

¿Cómo se desarrolla una Asamblea Deliberativa? – La pregunta también consta en el material de divulgación del Presupuesto Participativo de Fortaleza, la cual es contestada también de forma didáctica, en el mismo documento, explicando “los momentos” que hay en el “Ciclo”: momento de la apertura del proceso donde los equipos del Presupuesto Participativo conducirán la asamblea y explicaran todo el procedimiento. Seguidamente viene el momento de la presentación de las propuestas, donde solamente las personas previamente inscritas⁵⁰⁶ podrán presentar propuestas en las asambleas. A continuación, el equipo organiza la cola para que las personas presenten sus propuestas, donde cada uno tendrá un tiempo limitado para hacer un resumen de las mismas para los presentes, siendo la propuesta votada y registrada.

Después de las asambleas el “Ciclo” continua, pues empieza el trabajo de sistematización de las propuestas y los delegados del Presupuesto Participativo se encuentran para elegir los Concejales que van a componer el Consejo del Presupuesto Participativo. Es importante entender esta secuencia: la población elige delegados en las Asambleas, cuya proporción en número de personas presentes está establecida en el Reglamento⁵⁰⁷. Los delegados, a su vez, elegirán de entre ellos a los concejales que van a componer el Consejo del Presupuesto Participativo, que será formado por los mismos y otros miembros nombrados por el poder público municipal, también en conformidad con lo que dicta el Reglamento⁵⁰⁸.

2.2.2 – Procedimiento del Presupuesto Participativo del municipio de Porto Alegre

El “Ciclo del Presupuesto Participativo de la experiencia de Porto Alegre, de la misma forma que el planteado anteriormente, también puede ser definido como el conjunto

⁵⁰⁶ Para hacer la inscripción para participar en la Asamblea Deliberativa, el Presupuesto Participativo de la ciudad de Fortaleza establece que el ciudadano debe tener 16 años, presentar documento de identificación e informar de su dirección completa.

⁵⁰⁷ El Art. 3º del Reglamento establece que la proporción de delegados electos en las Asambleas es de 20 por 1, es decir, cada 20 personas existe el derecho de elegir un delegado. La misma proporción sirve para las Asambleas regionales y las de los segmentos.

⁵⁰⁸ En relación a los consejeros elegidos por los delegados, el Art. 5º establece criterios diferentes para los advenidos de Foros Regionales y los advenidos de los Foros de los segmentos, es decir, existe una tabla progresiva que fija para los primeros hasta 30 delegados, 6 consejeros y después alterando en proporcionalidad. Mientras la tabla para los segundos empieza considerando hasta 15 delegados, 2 consejeros y después la progresión.

de actividades desarrolladas en la experiencia. El ayuntamiento hace la presentación del “Ciclo”, asociando las acciones con los meses en que ocurren, es decir, es la presentación del flujo y del cronograma de las actividades asociadas al período de su ejecución, que a su vez proporciona mejor entendimiento del movimiento cíclico que posee la práctica.

Es importante observar algunas diferencias entre los Ciclos de las experiencias que estamos comentando. Por ejemplo, en la experiencia de Fortaleza consideran que existe una división en dos ciclos (territorial y de los segmentos), mientras que en la experiencia de Porto Alegre, en el propio material enseñado por el ayuntamiento en su página web, no hablan de dos ciclos, pero hacen una diferenciación entre dos procedimientos que son denominados como “regionales” y “temáticos”, dentro de un mismo “ciclo”. Pero la diferencia esencial consiste en los matices de las asambleas, es decir, si en Fortaleza existen Asambleas “regionales y de los segmentos”, en Porto Alegre la división es entre Asambleas “regionales y temáticas”.

En relación a las Asambleas Regionales, no hay diferencias, es decir, en esencia es lo mismo; al estar dividida la ciudad en regiones, los problemas y las propuestas advenidas en estas Asambleas son propias de aquella región. Ahora, entre las Asambleas de los Segmentos y las Asambleas Temáticas sí que hay diferencia. Mientras en las primeras, como vimos en el apartado en el que hablamos de la experiencia de Fortaleza, los problemas y propuestas discutidos son aquellos que hacen referencia a los “segmentos que sufren discriminación”, como negros, mujeres, minusválidos; en el caso presentado en la experiencia de Porto Alegre, denominado “Asambleas Temáticas”, las discusiones y definición de temas, acciones e inversiones, tratan directrices globales para la ciudad, como desarrollo económico, urbano y ambiental; educación; salud y asistencia social; transportes públicos; cultura, etc.

Podemos decir que la metodología utilizada en el Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto Alegre, también reconoce en su propio material de divulgación, que la población, dividida en 17 regiones, puede elegir las prioridades en cuanto a inversión pública en sus localidades. Esta elección puede ocurrir de forma directa, o bien a través de representantes electos para los *forums* de delegados (o de consejeros para el Consejo del Presupuesto Participativo). Las dos modalidades de Asambleas (Regionales y Temáticas) antes citadas, conviven y se complementan articulando los intereses/ necesidades de la sociedad civil y la

capacidad del municipio de accionar la convergencia entre los recursos disponibles y los intereses presentados en ambas.

Vamos a resumir lo que ocurrió en cada etapa, considerando los períodos (o meses) establecidos por el propio Presupuesto Participativo:

Marzo y abril: se efectuaron las reuniones preparatorias de articulación y preparación del Presupuesto Participativo en las regiones, como también fueron discutidas y listadas las prioridades de inversión en obras y servicios según criterios previamente acordados entre el poder público municipal y vecindad. La pauta de las referidas aún incluye toma de cuentas del año anterior; presentación del Plan de Inversiones y Servicios⁵⁰⁹; presentación del Reglamento interno; discusión de las prioridades temáticas, etc.

Abril y mayo: tuvieron lugar las plenarias regionales y temáticas, donde además de la rendición de cuentas⁵¹⁰ del Presupuesto Participativo del año anterior por parte del ayuntamiento, la pauta principal consta de la elección de prioridades temáticas y de las prioridades regionales. También se eligen a los representantes para el Consejo del Presupuesto Participativo. Es, sin duda, el momento más importante de la práctica, en la medida en que se da la manifestación de la población en relación a sus problemas concretos, es decir, es el momento de la expresión popular real.

Mayo, junio y julio: en esta etapa se efectuó la elección de los delegados⁵¹¹ y el proceso de establecimiento de la jerarquía de las demandas, en los *forums* de delegados. Antes de establecer la jerarquía, los delegados visitan los sitios que corresponden a las demandas solicitadas.

⁵⁰⁹ Plan de Inversiones y Servicios es la publicación anual que contiene todas las demandas de inversiones y servicios definidos por la población y aprobados por los Foros Regionales y Temáticos del Presupuesto Participativo,

⁵¹⁰ Reglamento del Presupuesto Participativo: **Artigo 35** - *Anualmente, até 20 (vinte) de abril, o Município deverá efetuar a Prestação de Contas do Plano de Investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior), bem como a realização do Orçamento do Município do ano anterior (Despesas X Receitas) nas Reuniões Preparatórias Regionais e Temáticas.*

⁵¹¹ Hay diferencia entre concejales y delegados: mientras los primeros son representantes de las regiones que componen el Consejo del Presupuesto Participativo y son elegidos en número de dos titulares y dos suplentes por cada una de las 17 regiones y de las asambleas temáticas; el número de delegados elegidos corresponde a una proporción de uno por cada diez participantes de las asambleas, y son los representantes directos de la población en el proceso, como por ejemplo, cuando se discute sobre la jerarquía de las prioridades.

Julio (primera quincena): Tuvo lugar una “Asamblea Municipal” donde los concejales tomaron posesión en el Consejo del Presupuesto Participativo. También en esa misma asamblea se hizo entrega de la “jerarquía” de las obras y servicios, habiendo discusiones de carácter general.

De julio hasta septiembre: análisis técnico-financiero de las demandas y elaboración de la “matriz” presupuestaria.

Agosto y septiembre: Discusión y votación de la matriz presupuestaria y la consecuente distribución de los recursos por regiones y temas en el Consejo del Presupuesto Participativo.

De octubre hasta diciembre: clausura del Plan de inversiones y servicios, con la finalización de la distribución de los fondos públicos para las regiones y para los temas, en el Consejo del Presupuesto Participativo. Dicho Plan será presentado en los *forums* de delegados regionales y temáticos. Se hará también la presentación para los delegados de planteamiento por parte de dirigentes municipales sobre la viabilidad técnica y otros problemas relacionados con las obras de sus respectivas áreas.

Noviembre y diciembre: discusiones en los *foros* regionales y temáticos sobre las alteraciones de criterios técnicos y generales que por ventura deseen ser cambiados para el Presupuesto Participativo del año siguiente.

Enero: discusiones y votación de los criterios técnicos y generales que aparecerán en el Reglamento del Consejo del Presupuesto Participativo.

Febrero: receso del Consejo del Presupuesto Participativo.

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, en su libro “Democracia y Participación – El ejemplo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre”, enumera cuatro fases de lo que él considera las principales etapas del “Ciclo”; lo que fácilmente podemos observar es que el planteamiento del autor traduce la misma idea del mismo “Ciclo” divulgado por la experiencia, pero de una forma más resumida. Veamos:

Marzo-julio: asambleas de base y construcción de los indicadores de proyecto (aquí se incluye la 1ª ronda, las rondas intermedias, la 2ª ronda, hasta la elección y toma de posesión del nuevo Consejo).

Julio-septiembre: capacitación y construcción de la Matriz Presupuestaria (se incluyen los seminarios de capacitación, que se llevan a cabo en el ámbito de consejos y foros de delegados, y la votación de la Matriz Presupuestaria). Esta fase se clausura el 30 de septiembre.

Octubre-noviembre: detalle del Plan de Inversiones y Servicios (cada órgano pasa por el COP y consigue la aprobación de su propuesta de inversiones y de servicios).

Diciembre-enero: revisión del Estatuto Interior y de los Criterios Generales y Técnicos (se delimita un plazo para plantear enmiendas al antiguo estatuto); los foros de delegados son los encargados de realizar estas enmiendas obligatoriamente. No se aceptan propuestas individuales de consejeros. Dichas propuestas se sistematizan y aprueban en el COP.⁵¹²

Del “Ciclo” de la ciudad de Porto Alegre, algunos aspectos merecen ser subrayados; el hecho de que la presentación del Ciclo tiene una fórmula asociada a los meses en que ocurren las fases, aun explicitando el movimiento cíclico-anual, expone de forma didáctica una expresión lógica y de fácil entendimiento. Por otro lado, percibimos que existe una ausencia del Ciclo en el sentido de que explicita el momento de intercesión que existe entre la dinámica participativa y el poder público, es decir, que todo lo construido en esos meses resulta de una propuesta que será entregada al alcalde para que él mismo lo remita al legislativo municipal. Pero específicamente de la relación administrativa del Presupuesto Participativo con el poder público municipal, trataremos en el próximo apartado.

Para sintetizar mejor el tema, vamos a recurrir al autor ARMANDO RENDÓN CORONA, que hace un excelente planteamiento sobre el proceso del Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto Alegre:

“El sistema de presupuesto participativo en Porto Alegre ha desarrollado un complejo entramado que relaciona diversas instancias de participación popular, la estructura del gobierno municipal y la legislatura local, en un proceso dividido en etapas durante un periodo largo cada año. El presupuesto lleva consigo una gran legitimidad social y, en los hechos, ha modificado la distribución del poder político y de la cultura política, precisamente porque es

⁵¹² Cfr. SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA.: *Democracia... op. Cit. P. 47.*

un mecanismo de justicia distributiva, que se despliega a partir de la transferencia de recursos de los barrios más ricos a las regiones más pobres”⁵¹³.

Además del propio tema del flujo del Presupuesto Participativo, el autor añade algunos otros aspectos importantes que están relacionados directamente, es decir, la propia relación existente de la práctica con la estructura del poder municipal y la consecuente distribución de poder político, que ocurre con la práctica; la legitimidad social que dicho mecanismo de participación lleva consigo; y la justicia distributiva que hace que se desplieguen recursos antes invertidos en barrios más ricos hasta las regiones más pobres.

2.2.3 - Procedimiento del Presupuesto Participativo del municipio de Recife

En el “Ciclo” de la experiencia de la ciudad de Recife, percibimos algunas semejanzas con el de la ciudad de Porto Alegre, principalmente en la presentación de las fases asociadas a los meses. Pero, antes de mostrar las fases del “Ciclo” del Presupuesto Participativo de la ciudad de Recife, es importante registrar que la experiencia, a ejemplo de Fortaleza, posee y divulga sus “principios”. Aunque ellos no utilicen la expresión “principios” cuando van hacer la presentación de la experiencia en el material de divulgación, exponen de forma textual que la experiencia se basa en; rescate de la ciudadanía; participación universal; auto-reglamentación del proceso; transparencia administrativa y creación de una esfera pública no estatal, donde se de la co-gestión de la ciudad y el control social de población sobre el poder público.

Otro aspecto que llama la atención en el Presupuesto Participativo de la ciudad de Recife es la novedad de que existe la participación por Internet. Sabemos que hay una tendencia en marcha en el sentido de que las administraciones locales recurran a una “mezcla” donde los mecanismos de participación puedan ser utilizados por medio de la participación convencional, como también por los modernos medios electrónicos, que facilitan considerablemente el acceso popular. El reto de ampliar el espectro de la participación ciertamente pasa por la agilidad y la accesibilidad que sea posible ofrecer a la población a

⁵¹³ Vid. CORONA, ARMANDO RENDÓN: Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo, *Revista Polis* N° 40, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2004, pp. 9-36.

la hora de la participación y, por tanto, si la alcaldía tiene acceso a los medios electrónicos, ciertamente tendrá la ventaja de ampliar la red de participación.

En la experiencia de Recife, la participación ciudadana por medio electrónico ya es una realidad. Según el material publicitario disponible en la página *web* de la alcaldía, hay dos maneras de que la población participe: a través de urnas electrónicas o directamente en la propia página *web* de la alcaldía. Las llamadas urnas electrónicas están disponibles en sitios estratégicos para que la gente pueda tener mejor acceso. Es importante esclarecer que las personas que opten por votar por el medio electrónico, tendrán que elegir una de las diez propuestas de obras votadas en las plenarios regionales, es decir, elegir entre aquellas que fueron debatidas y escogidas⁵¹⁴.

Ya en relación al “Ciclo” de la experiencia de la ciudad, es así presentado:

Abril y mayo: en este período tienen lugar reuniones preparatorias, cuya pauta consta de la elección de dos acciones por grupos de diez personas, es decir, la población se organiza en grupos, indicando acciones y entre las planteadas, dos serán escogidas y presentadas en la plenaria (Asamblea) regional o temática.

Junio y julio: es el período en el que se dan las plenarios regionales y las temáticas, donde la población vota a obras y servicios ya apuntados previamente en las reuniones preparatorias y también eligen los delegados que van a formar los *Forums* del Presupuesto Participativo. También existe una innovación en la experiencia, pues también ocurre en este período el denominado “Prepuestro Participativo Informatizado”, es decir, existe la posibilidad de que el ciudadano vote sus prioridades a través de urnas electrónicas, donde están disponibles las diez acciones más votadas por la población en las plenarios regionales. Hay un detalle importante, los ciudadanos que ya hayan votado en las plenarios regionales, no volverán a votar en las “urnas electrónicas”. Y las mismas acciones están disponibles en la página *web* de la alcaldía.

Agosto: los delegados toman posición y eligen al Consejo del Presupuesto Participativo. Como ya tuvimos oportunidad de comentar, en algunas experiencias los delegados y los

⁵¹⁴ El uso de las nuevas tecnologías, tanto en el Presupuesto Participativo, como en las administraciones de forma general, aún será objeto de comentario en este trabajo, en el apartado que abordará “El nuevo municipalismo tras el Presupuesto Participativo”.

consejeros son elegidos directamente por la población, pero, en otras, como es el caso de la ciudad de Recife, los delegados son elegidos directamente, y ellos eligen los consejeros.

Agosto y septiembre: se dan las discusiones sobre las inversiones en las micro-regiones; votación de la matriz presupuestaria por el Consejo del Presupuesto Participativo y encaminamiento de dicha matriz hacia el poder legislativo municipal. En verdad, la prerrogativa de encaminar la propuesta presupuestaria para el Legislativo es del alcalde. Entonces el Consejo la lleva al alcalde y este al legislativo.

Octubre y noviembre: acompañamiento de la tramitación del presupuesto en el legislativo municipal. El hecho de exponer que habrá acompañamiento del trámite de la propuesta presupuestaria en el seno del Poder Legislativo revela una preocupación pertinente, es decir, después de la participación popular en todas las fases de la elaboración de dicha propuesta, en el momento que será transformada en ley también se hace importante que la gente siga sus pasos.

Diciembre: deliberación del Plan de Inversiones en los foros micro regionales, es decir, habrá en este momento una presentación del Plan que será ejecutado por la alcaldía en el año siguiente. El conocimiento real de dicho Plan será importante para que la población pueda ejercer la fiscalización de su cumplimiento.

Enero hasta marzo: reuniones sobre el método del Presupuesto Participativo del año que empieza.

El ejemplo del “Ciclo” de la ciudad de Recife refuerza la idea que a lo largo del trabajo estamos desarrollando sobre el funcionamiento del Presupuesto Participativo, es decir, la práctica no posee un modelo que sea patrón. Sin embargo, los ejemplos estudiados revelan una proximidad entre los llamados “Ciclos”. Y no podría ser diferente, considerando que la idea central es la misma. Entonces, cuando cada experiencia enseña su metodología es posible percibir que los puntos convergentes son muchos.

Las experiencias de las ciudades de Recife y Porto Alegre convergen en el sentido de que enseñan sus “ciclos” teniendo como parámetro los meses correspondientes con las fases, lo que proporciona una visión muy didáctica de la práctica en su totalidad. También converge entre esas dos ciudades el matiz de la división de las Asambleas en “regionales” y

“temáticas”, lo que la experiencia de la ciudad de Fortaleza, por ejemplo, presenta con otra vertiente: “Regionales” y “de los segmentos”⁵¹⁵.

Otro aspecto que diferencia los “ciclos” de las ciudades de Fortaleza y de Recife, es el hecho de que este último hace constar en las fases los momentos que el Presupuesto Participativo dedica al acompañamiento de la propuesta presupuestaria en el seno del Poder Legislativo municipal. Es una equivocación pensar que dicho acompañamiento no forma parte de la práctica participativa, es decir, que existe una división entre el trabajo participativo de la población con el que ocurrirá en el Legislativo municipal, pues es justamente allí donde la propuesta presupuestaria llegará a su concretización y, por lo tanto, todo el proceso tendrá la aprobación. No tendría eficacia todo el trabajo participativo de la población si el Poder Legislativo no admitiese aquellas proposiciones que van incluidas en el seno de la propuesta presupuestaria enviada por el Ejecutivo.

La relación entre la práctica participativa y los poderes ejecutivo y legislativo ha sido analizada con la debida atención a lo largo de este trabajo, porque la forma en que ocurren estas “relaciones” ejerce una fuerte influencia tanto en el proceso, como en el resultado que el Presupuesto Participativo pretende alcanzar. Claramente existe un especial cuidado para que el Presupuesto Participativo no sufra interferencia de los poderes públicos y pueda representar la más libre y espontánea voluntad de la población. Dicho cuidado, aunque sea muy válido, tendrá que ser propagado en la medida correcta, para que el mensaje no sea entendido como si la práctica fuera un proceso que ocurre aislado de los trámites burocráticos de la Administración Pública.

2.2.4 – Síntesis del procedimiento del Presupuesto Participativo

Mientras subrayamos que no existe un “patrón” establecido para el “flujo” del Presupuesto Participativo (la prueba concreta son los heterogéneos ejemplos de las experiencias que arriba analizamos), a continuación dibujamos una especie de “síntesis” del “Ciclo”, con el objetivo de delinear un eje teórico-abstracto del flujo del Presupuesto Participativo y, por consiguiente, traducir una idea básica general del funcionamiento de la práctica participativa.

⁵¹⁵ La diferencia entre las deliberaciones por criterios geográficos y por temas, aun merecerá un análisis específico en el próximo apartado.

Reuniones preparatorias: de forma general podríamos decir que son reuniones preparadas para iniciar el proceso (o reiniciar, en los casos que no sea el primer año de la experiencia), donde suelen darse charlas explicativas sobre los objetivos y el funcionamiento del Presupuesto Participativo y también tienen lugar las discusiones sobre el Reglamento de la práctica. Aunque las reuniones son protagonizadas por el poder público, el objetivo de las mismas es estimular al máximo la participación ciudadana y despertar el interés por el debate de los problemas de la comunidad, para que la población entienda que el ejercicio de la ciudadanía es el camino para la resolución de los mismos. En cuanto a la cuestión de fechas de esas reuniones, existe una explicación lógica para que ocurran entre los meses de marzo y abril, pues solamente así será posible que se desarrollen las fases, considerando que el poder ejecutivo posee un largo plazo para enviar la propuesta presupuestaria al poder legislativo municipal.

Asambleas Públicas: es el segundo momento del Presupuesto Participativo y, quizá, el más importante, pues es el punto máximo de participación ciudadana, en la medida de que es el momento en el que la población debate y vota sus propuestas de obras y servicios, tanto de carácter regional, como general, que son temas que interesan a todo el municipio. Hay que añadir que la mayoría de las experiencias siguen esta dinámica, donde acontecen las Asambleas Regionales (que tratan de los problemas de los barrios) y las Asambleas Temáticas (que tratan de problemas generales de la ciudad). También en esas Asambleas, suele ser el momento de elegir los consejeros (en algunos casos, consejeros y delegados), que van a representar a la población en el Consejo del Presupuesto Participativo, que es el órgano que coordina todo el proceso.

Plenarias Regionales de Delegados (o reunión del Consejo del Presupuesto Participativo) este tercer momento puede ocurrir de diversas formas. El objetivo principal es la sistematización de lo que haya sido elegido como prioridades, es decir, es la hora de la “jerarquía” de las propuestas. La finalidad de este momento es que los delgados (o consejeros), representantes de la población, teniendo en manos informaciones técnico-financieras de la alcaldía, puedan adecuar las necesidades presentadas con las condiciones existentes. Pero, aunque los criterios para deliberar suelen constar en los Reglamentos, todavía tendremos oportunidad de profundizar en el tema en el próximo apartado.

Propuesta Presupuestaria y ley: esta cuarta fase es la de la responsabilidad del alcalde, donde él mismo lleva la propuesta presupuestaria al poder legislativo para votar y

transformarla en ley. Puede (y debe) existir un acompañamiento por parte de los consejeros o delegados del Presupuesto Participativo, pues ellos están aptos, desde el punto de vista técnico, para entender posibles discusiones y/o intenciones de cambios que por ventura susciten los señores legisladores. En cuanto a los representantes, tendrán oportunidad de cumplir el otro sentido que tendrá el acompañamiento, que es que los mismos transmitan las informaciones a la gente que representan. En resumen, podremos decir que es una fase burocrática donde el trámite sucede conforme a la legislación vigente.

Ejecución del Plan de Inversiones y Servicios: lo que fue establecido en el presupuesto municipal debe merecer total acompañamiento de la población a la hora de su ejecución. Todavía, en la realidad brasileña, aún no es costumbre de la gente hacerlo. En el caso específico del Presupuesto Participativo, los consejeros y/o delegados tienen la obligación de hacer dicho acompañamiento, considerando que en esta fase ocurrirá la concretización de todo el proceso.

Las cinco fases presentadas en esta “síntesis” exponen una visión genérica del flujo del Presupuesto Participativo y, lógicamente, tendrán disparidades con cualquiera de los modelos de las experiencias que se busquen en concreto, en la medida en que cada una de ellas posee sus características propias, ya sea considerando otras fases o disponiendo la sistemática de la misma de manera diversa. Es, por tanto, una propuesta que solamente pretende exponer una idea general.

3 – Criterios para jerarquizar prioridades y ejecución de las obras que fueron escogidas

3.1- Elección de las prioridades y los criterios utilizados

Después de entender que existe un flujo para el funcionamiento del Presupuesto Participativo y que no posee una fórmula fija, ya que cada experiencia lo arrojará en conformidad con sus peculiaridades; de la misma forma debemos tener en cuenta la cuestión de la distribución de los fondos públicos que van atender a las propuestas de la comunidad. Es decir, no habrá uniformidad en los criterios que cada práctica participativa utilice como suyos. Lo importante es que proporcionen una distribución igualitaria. Pero,

antes de adentrarnos en los criterios, vamos a recurrir a LUCIANO FEDOZZI, que hablando⁵¹⁶ sobre este proceso decisorio como un todo, así lo sintetiza:

“La distribución de los fondos de inversiones obedece a un método procesal de planteamiento participativo que se inicia con la indicación de las prioridades por las instancias regionales o temáticas y culmina con la aprobación, por el Consejo del Presupuesto, de un Plan de Inversiones detallando obras y actividades divididas por sector de inversión, por región y para toda la ciudad”⁵¹⁷.

En el mismo sentido, LÍGIA HELENA HAHN LÜCHMANN, en su tesis doctoral titulada “*Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*”, defiende que el conjunto de criterios establecidos para escoger las propuestas que tendrán prioridad en la aplicación de los fondos, es un mecanismo que impide el privilegio de determinados sectores sociales, provocando una mayor preocupación y atención hacia los sectores más carentes de justicia social⁵¹⁸.

LIGIA LÜCHMANN, en otro texto en co-autoría con JULIAN BORBA, donde realizan un análisis de las experiencias desarrolladas en ciudades del Estado de Santa Catarina, establecen “modelos” para los criterios de definición de las inversiones utilizadas por los municipios por ellos estudiados. Según los autores, existen tres prototipos de criterios que están íntimamente relacionados con el tipo de coalición político-partidaria que gobierna los municipios que están viviendo la experiencia; el tamaño y la capacidad económica de estas ciudades; el grado de compromiso gubernamental con la propuesta del Presupuesto Participativo; y el perfil de la práctica asociativa existente. Ellos así denominan y definen los tres “patrones de modelos” de criterios:

Modelo liberal universalista: en este modelo la decisión de la división se basa en la distribución per capita de los fondos destinados a la inversión. El dibujo del mismo es caracterizado por un índice que es multiplicado por la población de la región, la cual tiene

⁵¹⁶El planteamiento del profesor Luciano Fedozzi es referente al Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto Alegre, pero, como siempre recalcamos, incluso existiendo algunas derivaciones de una experiencia a otra, el contexto general no cambia.

⁵¹⁷ Cfr. FEDOZZI, LUCIANO.: *Orçamento...* op. Cit. P. 117.

⁵¹⁸ Vid. LÜCHMANN, LÍGIA HELENA HAHN.: *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*, Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002, p. 156.

una cuantía fija de fondos para decidir donde ubicarlos. Los autores lanzan una crítica a este modelo por tratarse de un “juego” donde una región gana más fondos y otra tendrá que perder.

Modelo consensual-deliberativo: en este modelo la población, a través de Asambleas y Consejos, decide sobre el destino final del presupuesto a partir de consensos que son alcanzados por medio de “notas” que priorizan las inversiones. La suma de las prioridades tiene como resultado el Plan de Inversiones. El modelo es titulado como consensual-deliberativo porque los criterios son establecidos por los actores participantes del proceso, no existiendo por parte de la administración municipal adopción de criterios objetivos para la distribución de los fondos.

Modelo distributivo-deliberativo: en este modelo la población decide en Asambleas y Consejos sobre las inversiones, pero a partir de criterios establecidos en “instancias decisorias”. Los autores advierten que tales criterios generalmente siguen las propuestas hechas por la administración en diálogo con la población y que caracterizan una concepción de “justicia distributiva” en las propias instituciones constituyentes del Presupuesto Participativo. Añaden que este modelo utiliza como referencia la experiencia de la ciudad de Porto Alegre, donde los criterios de distribución están basados en: a) población total de la región; b) el nivel de carencia; c) la prioridad de la región⁵¹⁹.

Cuando la población expone sus propuestas y/o reivindicaciones, es obvio que será necesario que existan criterios que puedan establecer una jerarquía de las mismas, considerando que ciertamente existen algunas más urgentes y necesarias que otras, por no hablar de que algunas de ellas no serán atendidas debido a la escasez de recursos. Bajo criterios que miren la necesidad y la importancia de cada de las propuestas, serán ubicadas en un orden de preferencia.

En el apartado anterior, cuando hablábamos sobre la metodología y flujo del “ciclo” del Presupuesto Participativo, fue posible percibir la existencia de dos ejes claves, definidos cuando la experiencia delimita los tipos de Asambleas que tendrán. En la mayoría de las experiencias participativas prevalece el binomio: Asambleas Temáticas y

⁵¹⁹ Vid. BORBA, JULIAN. Y LÜCHMANN, LÍGIA HELENA H.: *Orçamento Participativo – Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*, Insular, Santa Catarina, 2007, p. 46.

Asambleas Regionales⁵²⁰. En las Asambleas Regionales son discutidas y deliberadas las propuestas de una región o de un barrio, y en las Asambleas Temáticas se dan lugar las discusiones que remiten hacia problemas que involucran la ciudad como un todo.

La definición de esos ejes sería el primer “criterio”, o la primera directriz, pues al establecer los matices de las Asambleas el Presupuesto Participativo estará haciendo una “macro” opción. El ejemplo claro, ya planteado, es la diferencia entre las experiencias de las ciudades de Porto Alegre y Fortaleza. Mientras la primera optó por la existencia de Asambleas Regionales y Temáticas, la segunda lo hizo por Asambleas Regionales y de los Segmentos. Sin embargo, cada una de opciones tendrá consecuencias en el desarrollo de la práctica⁵²¹.

Vamos a comentar algunos ejemplos de experiencias que poseen rasgos diferentes, pero que demuestran las peculiaridades de cada experiencia. Además del de las ciudades, Porto Alegre y Fortaleza, añadiremos el ejemplo de Belo Horizonte. La presencia de la experiencia de Porto Alegre siempre tendrá la misma justificación, al constituirse como paradigma cuando el asunto es el Presupuesto Participativo; mientras que los de Fortaleza y Belo Horizonte, sirven para señalar otros ejemplos con características un tanto diferentes y que, por lo tanto, ofrecen otras perspectivas.

3.1.1 – Criterios del Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto Alegre

Debemos empezar planteando que en relación al método de distribución de fondos públicos para atender a las demandas, hay dos momentos distintos. En primer lugar se da el proceso de definición de las prioridades en las Asambleas Regionales o Temáticas y a continuación tendrá lugar la distribución de fondos para inversiones derivados de criterios objetivos definidos por el Consejo del Presupuesto Participativo y la alcaldía.

Los distritos y las áreas temáticas empiezan definiendo las tres prioridades sectoriales que sobresaldrán en la preparación de la propuesta de presupuesto relativa a la distribución global de los recursos de inversión. Los distritos definen y jerarquizan las exigencias

⁵²⁰ Es importante recalcar que, por ejemplo, en la experiencia de la ciudad de Fortaleza la división quedó en Asambleas Regionales y Asambleas por Segmentos; lo que demuestra que no hay unanimidad.

⁵²¹ Vale resaltar que en la literatura sobre el Presupuesto Participativo no hemos encontrado referencia que relacione la definición de las Asambleas como uno de los “criterios” que influenciará en la “elección” de las prioridades, pero lo vemos como tal y/o como una de las fases que incidirá sobre ellos.

específicas dentro de cada prioridad. Cuando ya han sido establecidas las prioridades de los diferentes distritos, la distribución de las inversiones se concreta a partir de los criterios generales definidos por el Consejo del Presupuesto Participativo y por los criterios técnicos definidos por el Ejecutivo⁵²².

Los criterios generales son:

Carencia del servicio o infraestructura urbana (este criterio se basa en datos proporcionados por la alcaldía y la evaluación conjunta entre agentes del poder público y los representantes comunitarios); población que vive en área de máxima carencia (ya este criterio será basado conforme a la estimación de los habitantes de barrios que no poseen niveles mínimos de infraestructura y servicios urbanos); población total de la región del Presupuesto Participativo; prioridad atribuida por la región a los sectores de inversión demandados por ella.

A cada uno de los criterios le son atribuidas *calificaciones o notas*, con variación de 1 a 4, observando la proporcionalidad en relación:

- A la población residente en la región o área de carencia en cuestión, conforme datos oficiales de la alcaldía. Entonces, cuanto mayor es la población total de la región o la población residente en las áreas de carencia, mayor será la calificación atribuida al criterio.
- Al grado de carencia que la región presenta en el matiz inversión en cuestión. De la misma forma que el criterio anterior, cuanto mayor sea la carencia en inversión, mayor será la nota que la misma tendrá en ese criterio.
- Al grado de prioridad atribuido a la propuesta de inversión escogida en cada región, es decir, cuanto más prioritaria sea la demanda indicada por la región, mayor será la nota en aquel sector de inversión en cuestión.

Continuando con el tema, vamos a recurrir al profesor BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, que añade una información importante para nuestro entendimiento, discurriendo sobre la evolución y dinámica que el Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto Alegre desarrolló a lo largo del tiempo referente a la cuestión de las prioridades:

⁵²² Vid. SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA.: *Democracia... op. Cit. P. 50.*

“Hasta 1997, los distritos jerarquizaban cuatro prioridades entre los siguientes sectores o temas: Saneamiento Básico, Vivienda, Pavimentación de las calles, Educación, Asistencia Social, Salud, Transporte y Circulación, y Planificación Urbana. A este respecto, en 1977, el COP introdujo algunos cambios. A partir de 1998, los distritos empezaron a jerarquizar cuatro prioridades entre doce temas y, a partir de 2001, entre trece: Saneamiento Básico, Política de Viviendas, Pavimentación, Transportes y Circulación, Salud, Asistencia social, Educación, Áreas de Ocio, Deporte y Ocio, Iluminación Pública, Desarrollo Económico, Cultura y Medioambiente”⁵²³.

El año de 2008, según divulga la página *web* del Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto Alegre, los temas o sectores son 14: Áreas de Ocio; Asistencia Social; Cultura; Desarrollo Económico, Tributación y Turismo; Educación; Deportes; Viviendas; Iluminación Pública; Pavimentación; Saneamiento Ambiental; Saneamiento Básico; Salud, Tele-centros; Transportes y Circulación.

Cada uno de los temas posee exigencias específicas que serán observadas por los distritos en el momento en que fueran a elegir sus prioridades y las demandas dentro de las prioridades. La propia alcaldía divulga las exigencias para que sea establecida una demanda de cada área prioritaria, es decir, a la hora que la población esté demandando algo concreto para su región debe observar lo que preceptúa en los criterios del tema en que dicha demanda corresponde. Veamos lo que plantea el Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto Alegre en relación al año de 2008:

Área de Ocio: podrán ser demandadas urbanización total o reformas de plazas, recuperación o reformas de parques y áreas de ocio. No serán atendidas demandas en área particulares, estatales y federales, es decir, aquellas que no sean de responsabilidad de la alcaldía.

Asistencia Social: hay una subdivisión para las posibles demandas, tituladas como “subtemas”: A) Niños y adolescentes – Podrán ser demandados institución de Centros de juventudes; implantación de programas de Educación social de calle, de trabajo educativo; B) Familia – Implantación o ampliación del Programa Familia, Apoyo y Protección; C) Mayores – Construcción de “casas de convivencia y albergues”, implantación y/o

⁵²³ Cfr. SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA.: *Democracia... op. Cit. P. 37.*

ampliación de Programas del equipo social de calle; D) Minusválidos – Construcción de Centros de convivencia; Programas de trabajo socio-educativo.

Cultura: los criterios para demandas que involucren instrumentos de política de descentralización de la cultura Preconiza como criterio el que exista actividad cultural protagonizada por ciudadanos organizados y que la misma cuente con la participación y el respeto de la comunidad. Para evaluar los criterios de aceptación de las demandas en el área de descentralización cultural, el Presupuesto Participativo cuenta con un equipo de técnicos que hará la evaluación de sitios indicados por la comunidad para funcionar oficinas de artes y/o otras propuestas que puedan surgir.

Desarrollo Económico, Tributación y Turismo: las demandas que podrán ser presentadas en esta área poseen un amplio abanico de posibilidades que van desde programas de desarrollo tecnológico, programas de apoyo a la generación e implementación de empresas de bases tecnológicas, implantación de “ferias modelos”, además de otras tantas posibilidades de generación de empleo. Esta área también involucra la temática del turismo, donde ocurre una subdivisión, es decir, que las propuestas serán ubicadas en uno de los “ejes de acción”, como son titulados ejemplo: de la búsqueda – podrán presentar demandas como pesquisas, diagnósticos y estudios que sirvan de instrumento para el planeamiento técnico de las demandas. Eje de la enseñanza en el área turística: podrán presentar demandas de calificación de recursos humanos. También existen los ejes: Desarrollo Local; Imagen de la ciudad y Organización urbana.

Educación: para las solicitudes de construcción de nuevas instituciones educacionales serán considerados, por ejemplo, los criterios del número de alumnos ya matriculados en la región, para que haya evaluación de la demanda; la disponibilidad de terrenos; la disponibilidad de Recursos Humanos, etc. Quizá sea el área que contenga mayores detalles en los criterios para que se establezca la demanda.

Deporte: podrán arrojar demandas para la construcción de equipamientos deportivos, siempre que cumplan con los criterios técnicos establecidos por la Secretaria de Deportes y las normativas sobre las áreas verdes de la Secretaria de Medio Ambiente. Para la implantación de equipamientos recreativos en los espacios públicos (plazas, parques, centros comunitarios), también habrá consulta a la Secretaria de Deportes para que la misma pueda emitir su parecer técnico.

Viviendas: el déficit habitacional en Brasil es un problema grave en prácticamente todas las regiones. En las grandes ciudades el problema es mayor, debido a las construcciones de chozas en terrenos impropios. Por lo tanto, las demandas son tanto de construcción de viviendas, como de arreglos y regularización de cuestiones de terrenos. Y los criterios son divididos y establecidos conforme sea el subárea de la demanda.

Iluminación Pública: en la misma dimensión del problema de viviendas, podemos criticar sobre el de la iluminación pública, es decir, sobre la ausencia de planteamiento de la urbanización de las ciudades, que algunas calles no posean la debida iluminación. Entonces los criterios para establecer esos tipos de demandas, observan si los sitios están regularizados y/o otras conformidades técnicas que necesitan.

Pavimentación: en este tema es importante aclarar que no incluye solamente la pavimentación de las calles. La indización de casas y/o edificios para la anchura de calle es uno de los ejemplos que podrían constar como demandas que están incluidas en el tema. Ya sean las solicitudes de pavimentaciones o las propias indizaciones para ampliación de calles, habrá criterios, entre otros, que priorizan las que posean características de ubicación entre barrios, que puedan servir para atender a las escuelas, centros de salud, etc.

Saneamiento Ambiental: por lo expuesto en el material publicitario del Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto Alegre, este tema comprende dos asuntos: recogida de escombros y recogida selectiva de la basura. Entonces las demandas se incluirían en los barrios donde los programas especiales alcanzan dichos temas. Uno de los criterios presentados es el de la prioridad para las comunidades de menor poder adquisitivo que no pueden contratar, por ejemplo, un servicio particular para recoger escombros.

Saneamiento Básico: este tema tampoco debería tener criterios para seleccionar las demandas, pues como el propio nombre afirma es el “básico” con el que la población debe contar en términos de saneamiento. Pero la situación real obliga a que haya prioridades de algunas demandas en relación a otras. La densidad poblacional y los criterios técnicos, como por ejemplo cuestiones de red y cuestiones de áreas susceptibles de inundaciones, son presentados como puntos que miden la clasificación de las demandas.

Salud: tres ejes en este tema: reforma o construcción de instrumentos de la red básica de la salud; aumento de la capacidad de oferta en los instrumentos existentes; ampliación o construcción de instrumentos de la red especializada de la salud. En cada un de ellos, con

criterios eliminatorios que van desde de la existencia previa del terreno para la construcción, hasta la cuestión de la proporcionalidad médico-habitantes.

Tele-centros: en primer lugar, es necesario que entendamos qué son los “Tele-centros”: son espacios que cuentan con 10 a 20 ordenadores, donde se ofrecen cursos básicos de informática, como también acceso a Internet, cuyo objetivo principal es reducir el índice de exclusión digital de la ciudad. Como el proyecto de los Tele-centros prevé un convenio con ONGs y otras sociedades civiles para su funcionamiento, los criterios empiezan por las condiciones burocráticas que deberá atender la institución para ser presentada para el posible convenio. Y además de los criterios para seleccionar la entidad, hay parámetros que establecen la cuestión de la gestión, del funcionamiento, etc.

Transportes y Circulación: las demandas en este tema van desde la instalación de semáforos hasta la construcción de rotondas, pues involucra todo lo que sea posible para mejorar y disciplinar la circulación urbana y la vida de los peatones. Los criterios técnicos serán observados en el sentido de priorizar una u otra demanda.

Los criterios de la experiencia de la ciudad de Porto Alegre revelan cierta complejidad, pero demuestran mucho cuidado con la equidad en relación a las demandas presentadas por la población. Uno de los matices que sirve como telón de fondo de la experiencia participativa es la intención de llevar más inversiones a los sitios más desfavorecidos, es perfectamente inidentificable en esos criterios. También tiene que notarse que los criterios son dinámicos, evolucionando y adecuándose en la medida que el Presupuesto Participativo, a través de su Consejo, crea que la realidad exige.

3.1.2 – Criterios del Presupuesto Participativo de la ciudad de Fortaleza

En la experiencia de la ciudad de Fortaleza existe un criterio general y amplio que preconiza: cuanto mayor sea la población de un barrio y cuanto menor sea la renta per cápita de este barrio o región, mayor será la puntuación para que el barrio tenga prioridad para sus demandas. Esos dos criterios utilizados poseen un “peso” 1. Otro criterio utilizado es el número de participación cuando en la votación de la propuesta, que posee “peso” 2.

Entonces, la ciudad de Fortaleza, a efectos de la práctica participativa, está dividida en 51 áreas de participación, cada una de ellas, teniendo como parámetros los datos

oficiales del IBGE – Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, obtiene una nota de 1 a 4 para calificar los criterios referentes a la población y otra nota para la cuestión de la renta per cápita. Cuanto mayor sea la población del área (ya que la obra o servicio beneficiará a un mayor número de personas), la puntuación será mayor. Ya en relación a la renta per cápita ocurre lo contrario, es decir, cuanto menor sea la renta del barrio o área, mayor será la nota, también dentro del patrón de 1 a 4.

Un cálculo matemático también será utilizado para la calificar la nota de 1 a 4 en relación al número de votos que la propuesta recibió en la Asamblea que fue escogida. Como el criterio designa el peso 2 para esta nota, la misma es multiplicada por 2 y, a continuación, es sumada a las notas recibidas en los criterios de la población y de la renta per cápita. Entonces, cada propuesta tendrá una nota final que puede variar entre 4 y 16.

Como ocurre en otras experiencias, en la ciudad de Fortaleza la responsabilidad final en la jerarquización de las propuestas es del Consejo del Presupuesto Participativo. Sin embargo, en determinado momento dicho Consejo tendrá que desarrollar una negociación con la alcaldía, pues el parecer de la viabilidad técnica de las obras será responsabilidad de las secretarías y otros órganos de la alcaldía. Después de un acuerdo en relación a cuestiones técnicas de las obras, prosigue la negociación en torno a otras tantas cuestiones que involucran el acierto físico-financiero entre las demandas de las comunidades y el planeamiento de la alcaldía.

De la experiencia de Fortaleza aún hay que añadir que la misma es reciente, en comparación, por ejemplo, a la de la ciudad de Porto Alegre, y, por tanto, los criterios, como tantos otros aspectos, aún son susceptibles de sufrir innumerables transformaciones y ajustes para que quede un tanto más próxima a la equidad en relación a las propuestas presentadas. Por lo tanto, los ajustes en los criterios forman parte de un proceso natural que tiene lugar en el seno de los Presupuestos Participativos.

3.1.3 – Criterios del Presupuesto Participativo de la ciudad de Belo Horizonte

ROBERTO ROCHA COELHO PIRES, hablando sobre la experiencia del Presupuesto Participativo de la ciudad de Belo Horizonte, comenta la existencia de un conjunto de criterios destinados a la constitución de un aparato que sea capaz de seleccionar las

prioridades reales o acciones necesarias entre las demandas presentadas por la población⁵²⁴.

Criterios de amplitud y relevancia social: son criterios cuyos objetivos son los de propiciar una mejor calidad en el proceso de definición de prioridades y en las acciones que serán emprendidas, en la medida en que actúan para calificar objetivamente las demandas presentadas en las Asambleas populares, llevando en consideración el número de personas y la extensión de los beneficiados en consecuencia con aquella reivindicación, proporciona cimientos para análisis comparativos de las propuestas presentadas.

Índice de calidad de vida urbana: dicho índice fue elaborado para orientar la distribución de los recursos del Presupuesto Participativo, a pesar de que cada vez está siendo más reconocido como un instrumento de gran utilidad para las actividades de planeamiento en diversos sectores de la administración de la ciudad de Belo Horizonte. Dicho índice posee la capacidad de medir la oferta de servicios y recursos ofertados a la población, pues su composición, estructura y forma de cálculo enfatizan aspectos fundamentales que van desde de las condiciones de las viviendas e infraestructura del barrio, hasta el tiempo de desplazamiento de las personas para tener acceso a los servicios esenciales, es decir, una “medida de accesibilidad” de la población a la asistencia social, cultura, educación, deportes, viviendas, salud, etc.

Prerrequisitos de planeamiento urbano: las demandas de las comunidades también son evaluadas por parámetros que buscan identificar si las mismas poseen prerrequisitos de planeamiento urbano, es decir, si sus contenidos están articulados e integrados en los instrumentos de planeamiento urbano vigente en la ciudad, tales como, Plan Director; Planes Regionales; Ley de Solos; Directrices de las áreas de salud o educación, entre otros. El objetivo de los requisitos es claro: las demandas que no presenten conformidad con los instrumentos de planeamiento no deben ser priorizadas en las Asambleas, evitando así que una demanda, después de ser elegida por la población, sea reprobada por órganos de la alcaldía.

Los criterios de la experiencia de la ciudad de Belo Horizonte presentan una característica peculiar, su generalidad. Aunque en la práctica esos criterios puedan sufrir algunos desdoblamientos necesarios, en la forma como los mismos son presentados en el

⁵²⁴ Vid. PIRES, ROBERTO ROCHA COELHO.: *Orçamento... op. Cit.* P. 116.

trabajo de ROBERTO ROCHA COELHO PIRES, es decir, en esta división en tres bloques que arriba enseñamos, donde delimitan los grandes temas que deberán merecer atención a la hora de aprobar las demandas de la población y, tal vez lo más importante, “obliga” a que la gente posea una visión de los instrumentos de planeamiento de ciudad, mas allá de los problemas de las propias comunidades.

En los criterios de las tres experiencias que comentamos, existe un matiz que aparece en todos y que es una especie de llave principal: la preocupación de la inversión en los barrios menos favorecidos. Es el propio sentido general del Presupuesto Participativo el que favorece que los criterios de elección de la demandas, además del sentido de participación y de las cuestiones técnicas, tengan como telón de fondo la constante preocupación de privilegiar la inversión en áreas carentes, pues siempre tenemos que recordar el hecho de que las grandes ciudades brasileña poseen en sus regiones periféricas una situación de pobreza muy grave.

3.2 – Ejecución de las obras que fueron elegidas como prioritarias

3.2.1 – La importancia del cumplimiento del Plan de Inversiones

Este momento del proceso del Presupuesto Participativo es el de la concretización de todo que fue debatido y conquistado. Es el momento de la “prueba concreta” de la efectividad de la práctica participativa, sin olvidar que la credibilidad del instrumento participativo depende de la realización de las aspiraciones apuntadas por la población. Veamos el énfasis dado por BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, cuando trata sobre el cumplimiento por parte del ejecutivo municipal del Plan de Inversiones, como suele ser denominado en algunas experiencias:

“El principio básico del gobierno municipal es cumplir el Plan de Inversión, de la forma más rigurosa posible, y justificar todo aquello que haya quedado pendiente. En segundo lugar, existen comités – creados en el ámbito del Foro de Delegados –, cuya función es supervisar las obras. En el supuesto de que se verifiquen atrasos o alteraciones, los delegados tienen acceso directo al gabinete del alcalde para pedir explicaciones. En tercer

lugar, las propias estructuras del Presupuesto Participativo animan sólidamente la responsabilización⁵²⁵.

En sus palabras, el prestigioso autor portugués, advierte sobre tres matices que deben merecer atención más detallada. En primer lugar, él considera un “principio básico” el cumplimiento por parte del gobierno municipal de las demandas aprobadas y que constan en el Plan de Inversión – u otro nombre que el Presupuesto Participativo titule en el documento en el que constan todas las demandas –, señalando el hecho que el gobierno debe justificar muy bien lo que no ejecute. Está implícito en este argumento, el compromiso que el gobierno debe tener con la práctica participativa que implantó. Sin este compromiso el instrumento no tendrá éxito.

En segundo lugar, el autor apunta los mecanismos de fiscalización que están en manos de los delegados o consejeros, y que estos, como representantes de la población, poseen la obligación de acompañar la realización de las obras y denunciar atrasos, alteraciones u otros eventos que demuestren que el Plan no será cumplido. El contacto de los representantes con el alcalde, en el caso concreto comentado por el autor, existe y debe ser utilizado. Como en cualquier otra experiencia participativa que realmente tenga un alcalde comprometido, existirá algún medio de acceder a que los representantes de la población puedan activar el “botón de alarma” cuando necesario.

También se percibe en las palabras del autor una creencia en las “propias estructuras del Presupuesto Participativo” cuando el tema gira en torno a la responsabilidad para con las obras y servicios elegidos por la población. Sin embargo, el autor habla de la experiencia de la ciudad de Porto Alegre, que ya posee un buen nivel de madurez y, por tanto, cuenta con estructuras que pueden contestar positivamente a los problemas surgidos. Pero, en una experiencia que todavía no tenga “estructuras” al mismo nivel de funcionamiento, la realidad carecerá de un cuidado especial, para que la credibilidad del instrumento participativo no se vea afectada.

En el mismo sentido de apuntar la importancia del cumplimiento, la doctora DENISE RAMOS MENDES, ASÍ habla:

⁵²⁵ Cfr. SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA.: *Democracia... op. Cit. P. 103..*

“La ejecución de las demandas es la etapa esencial en el “ciclo del Presupuesto Participativo”, pues se trata de la efectividad de las decisiones directas de la población, tomadas después de un amplio proceso de debate. El reparto del poder y la idea de co-gestión anunciados por el Ejecutivo en el inicio de la dinámica, son testados en el momento del cumplimiento de las deliberaciones. Es cuando el Presupuesto Participativo consolida su credibilidad y se afirma ante de la comunidad”⁵²⁶.

La autora sigue comentando sobre el asunto, haciendo referencias directas a las experiencias que fueron objeto de su estudio, y afirma que mientras las ciudades de Porto Alegre y Belo Horizonte presentan un alto índice de cumplimiento de las demandas, las ciudades de Belém, Campina Grande, Medianeira y Itapecerica da Serra presentan resultados insatisfactorios. En Porto Alegre, por ejemplo, en 13 años de experiencia (1989 a 2003)⁵²⁷ habían sido concluidas un 83% de las demandas. En la ciudad de Belo Horizonte de 1993 a 2002, un 77%. Ya en la ciudad de Belém el cuadro cambia drásticamente y el porcentaje es muy bajo, pues solamente un 35% de las demandas fueron ejecutadas en el periodo de 1997 a 2000. Lo mismo ocurre en Campina Grande, que alcanza solo un 21% en el periodo que va desde 1998 a 2000, y en Itapecerica da Sera el índice revelado es de un 50%, comprendiendo los años de 1999 y 2000. La autora justifica la ausencia de los números de la ciudad de Medianeira por falta de disponibilidad de los datos por parte de la Alcaldía.

En las justificaciones del no cumplimiento por parte de las Alcaldías, la falta de fondos es lo más frecuente, siempre alegando falta en la recaudación y otros problemas de hacienda, como súper estimativa de la recetas para el año siguiente y, consecuentemente, de los fondos disponibles para las inversiones. También surgen otros problemas como la ausencia de un planeamiento de ejecución de las obras, que comprende desde el proceso de licitación y de la contratación pública, hasta el cronograma físico de la obra.

⁵²⁶ Cfr. RAMOS MENDES, DENISE C. V.: *Democracia semidireta... op. Cit. P. 232.*

⁵²⁷ Como la profesora ha hecho la defensa de su tesis doctoral en el año de 2004, los datos referidos son hasta 2003. Entretanto, la ONG *Cidade*, de la ciudad de Porto Alegre, a través de su órgano de divulgación “*De Olho no Orçamento*”, (acceso pelo site www.ongcidade.org), en un artículo publicado en abril de 2009, con el contundente título “*Después de 20 años, el Presupuesto Participativo agoniza en Porto Alegre*”, expone que la situación de la experiencia de aquella ciudad pasa por una situación difícil, pues los porcentajes de ejecución de la demanda se encuentra en una curva descendente: 2004 = 77%; 2005= 46%; 2006 = 57%; 2007 = 34% y 2008 = 11%. Aún en este trabajo volveremos a tratar sobre el referido artículo de la ONG, considerando que el mismo denuncia una grave situación de la experiencia más emblemática de Presupuesto Participativo en Brasil.

DENISE también dedica un apartado de su tesis doctoral para comentar sobre la importancia de la fase del Presupuesto Participativo que comprende la “rendición de cuentas y fiscalización de la comunidad”. Considera que dicha fase es la última del “ciclo” y es destinada a que el Ejecutivo municipal haga una prestación de cuentas de la ejecución de las obras e implementación de los servicios del ejercicio anterior. Las informaciones sobre la situación de la ejecución de las demandas son transmitidas tanto oralmente como por medio de la distribución de publicaciones específicas.

Y sobre las formas de presentación utilizadas por las experiencias de las ciudades estudiadas por ella, es posible visualizar distintos perfiles. Porto Alegre y Belo Horizonte, por ejemplo, presentan prestaciones de cuentas actualizadas y detalladas, utilizando tanto la página web de la Alcaldía, como arrojando publicaciones específicas sobre la realización de las obras y los respectivos valores que fueron investidos. En la experiencia de la ciudad de Porto Alegre, el propio reglamento preconiza la competencia a los delegados para que acompañen y fiscalizen las obras. Ya en otras ciudades se crean “comisiones de fiscalización”, como es el caso de Belo Horizonte y Belém.

Una afirmación muy grave hecha por DENISE, es la de que en algunas ciudades, aunque hayan sido creadas dichas comisiones de fiscalización, las mismas no funcionan, como es el caso de Campina Grande e Itapeverica da Serra. Por otro lado, en Medianeira, sin haber sido creadas tales comisiones, una especie de presentación de cuentas innovadora fue protagonizada por la alcaldía, que mostró en un gran panel, puesto en la acera de en frente de su edificio, conteniendo datos genéricos de recetas dispersas por el poder público municipal⁵²⁸.

Las formas de fiscalización y acompañamiento de la ejecución de las obras son diversas y expresan el grado de madurez tanto de la experiencia, como del propio pueblo en relación a la misma. Si la población ya despertó y vio la importancia de utilizar los mecanismos de fiscalización, ya sea de forma directa o por medio de los delegados, ciertamente es porque entendieron la verdadera dimensión de la propuesta contenida en el Presupuesto Participativo. Por otro lado, el hecho de que la Alcaldía mantenga los espacios y canales abiertos a la participación y divulgación del desarrollo de las obras, revela el

⁵²⁸ Vid. RAMOS MENDES, DENISE C. V.: *Democracia semidireta... op. Cit. P. 239.*

compromiso que el poder público debe tener en relación a esta fase tan importante de la práctica, que es la ejecución de las demandas.

4 – Participación y redistribución

4.1 – La participación de la población y los resultados del Presupuesto Participativo.

Uno de los objetivos centrales del Presupuesto Participativo es la construcción de un proceso donde el ciudadano tenga voz y efectiva participación en los destinos de la gestión de su ciudad. Atraer y motivar al ciudadano para participar, exponiendo y debatiendo los problemas de su comunidad en las Asambleas, ha sido una preocupación constante de aquellos que protagonizan la práctica. Existe una búsqueda para que el ciudadano crea que su participación es el medio legítimo y eficaz de alcanzar los objetivos comunitarios. En este sentido, argumenta el escritor DAVID HELD:

“Si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena, que participen activamente”⁵²⁹.

Son dos vertientes que deben fundirse, es decir, que el ciudadano tenga conciencia de la importancia de su participación para fortalecer la práctica y, por otro lado, que la práctica devuelva al ciudadano una respuesta positiva para que él crea que su participación vale a pena. Y quizá sea este punto la clave del éxito del Presupuesto Participativo, pues sin la participación ciudadana no existe la práctica participativa y sin la garantía de que el ciudadano verá respetada su opinión no habrá participación.

Y la preocupación por medir esta participación en el seno del Presupuesto Participativo es un tema constante entre los estudiosos, como por ejemplo de BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, que habla específicamente de la experiencia de la ciudad de Porto Alegre:

⁵²⁹ Cfr. HELD, DAVID.: *Modelos de Democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1992, p. 312.

“Los principales problemas en las relaciones entre el Presupuesto Participativo, los ciudadanos y las organizaciones populares se encuentran en la articulación de la representación con la participación, y en calidad de la representación. Con algunas pequeñas oscilaciones, la participación de los ciudadanos en el Presupuesto Participativo aumentó significativamente a lo largo de la década”⁵³⁰.

El autor muestra un cuadro de la evolución del número de participantes en la experiencia de la ciudad de Porto Alegre, comprendiendo el período entre 1989 y 2000, donde, por ejemplo, el año de 1999 apunta una participación de 20.724 personas. Pero él advierte que esos números hacen referencia solamente a las Asambleas de distritos y temáticas, no estando contabilizadas la presencia en las innumerables reuniones preparatorias e intermediarias que hacen que los números de la participación aumenten espectacularmente, llegando a una media de 45 mil personas cada año.

Otro aspecto siempre estudiado es el perfil del participante del Presupuesto Participativo. Conviene resaltar que tal preocupación de los estudiosos es más que una simple curiosidad académica, pues el hecho de delinear este perfil medio del participante tiene una considerable importancia para saber quién está acreditando, participando y protagonizando una experiencia que necesita de adhesión popular. Solo sabiendo exactamente cuál es el perfil del ciudadano que participa, ciertamente será posible desarrollar acciones para llegar al grupo que todavía no cree y/o no se siente motivado.

Según BOAVENTURA, basándose en la encuesta, la mayoría de los participantes de la experiencia de la ciudad de Porto Alegre componen un grupo equilibrado de hombres y mujeres con edad media de 41 años y pertenecen a las clases populares, pues el 28% de los participantes tienen una renta familiar entre uno y dos salarios mínimos y una educación básica, mientras que 54% poseen una renta familiar que alcanza los cuatro salarios mínimos.

También en el mismo sentido, vamos a encontrar en el estudio de autoría de ADAMIR MARQUETTI, un apartado específico titulado “Los nuevos dueños del poder”⁵³¹, donde procura identificar el perfil de los participantes de las Asambleas del Presupuesto

⁵³⁰ Cfr. SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA.: *Democracia... op. Cit. P. 87.*

⁵³¹ Vid. AVRITZER, LEONARDO. Y NAVARRO, ZANDER.: *A inovação... op. Cit. P. 130.*

Participativo, analizando varios aspectos. El participante típico de las Asambleas posee una renta familiar de hasta cuatro salarios mínimos, no posee educación formal o no completó la educación primaria, y en su mayoría pertenece a alguna organización comunitaria. Por tanto, es posible decir que los participantes típicos pertenecen a los segmentos pobres y organizados de la ciudad de Porto Alegre, mientras que los delegados y consejeros poseen una mejor renta y nivel de educación, aunque aún así quedan en un nivel más bajo en relación a la llamada clase media brasileña⁵³².

Los autores WILLIAM GOLDSMITH, Y CARLOS VAINER, comentando sobre el perfil de los participantes, además de confirmar lo dicho por los otros estudiosos que citamos, añaden un comentario sobre la cuestión de la acción política de los mismos:

“Entre los participantes del proceso figuran miembros del partido de gobierno, profesionales, tecnócratas, ciudadanos de la clase media y un número importante de la clase pobre trabajadora (pero menos de las clases muy pobres): El proceso atrae y estimula la acción política de muchos que no apoyan al partido de gobierno, en contraste con el antiguo sistema de patrocinio que utiliza los presupuestos de las ciudades para pagar los favores de los partidarios. Como un indicador del éxito del sistema de Porto Alegre, se ha observado un aumento muy significativo en el número de participantes, desde apenas unas 1.000 personas en 1990 a 16.000 en 1998 y 40.000 en 1999”⁵³³.

Y en la perspectiva arrojada por el comentario de los autores, además de la cuestión de la acción política, llama la atención el detalle de advertir para la no presencia de la clase muy pobre, lo que es lógico, pues esta clase en Brasil vive totalmente excluida de la llamada vida político-social. Son personas que no tuvieron acceso a escuela, a vivienda, a alimentación, es decir, a lo básico para una vida digna; y, por tanto, difícilmente participarían de una discusión de los problemas colectivos, tanto por la dificultad de entender la propia discusión, como porque volverían siempre a buscar la solución de sus problemas, que son graves y urgentes.

⁵³² El profesor señala en su trabajo gráficos de la distribución de renta familiar de los participantes del Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto Alegre, basados en datos del IBGE – Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística.

⁵³³ Cfr. GOLDSMITH, WILLIAM. Y VAINER, CARLOS.: Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre, *Eure – Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, núm. 82, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2001, p. 3.

La preocupación sobre la participación popular en el Presupuesto Participativo llega a tal nivel que en un estudio protagonizado por LIZANDRO SERAFIM Y ANA CLAUDIA TEIXEIRA sobre los desafíos a los que se enfrenta la práctica participativa, en sus conclusiones las mismas afirman que en medio de las experiencias estudiadas, incluyendo ciudades con distintas realidades y dimensiones, el principal desafío para que las experiencias sigan, se resume en dos cuestiones: garantizar un amplio involucramiento de la población y un compromiso interno del gobierno municipal.⁵³⁴

En las conclusiones de dicho estudio también se indican pasos para superar los desafíos que estorban a las experiencias. En relación a la participación popular, la solución del problema pasa por cuestiones como un esfuerzo en la divulgación de la experiencia participativa, para que sea ampliado el número de participantes, además de la movilización y la formación continua sobre el Presupuesto participativo, para que haya una continuidad de la participación popular y de su ampliación.

Aún en este trabajo volveremos al tema de la participación, cuando en el apartado destinado a tratar el “Nuevo municipalismo, tras el Presupuesto Participativo”, hablemos de la participación como uno de sus instrumentos claves, abordando diversos aspectos relacionados con el tema, tales como: topología, formas y mecanismos de la participación, como también cuestiones de motivación y apatía en relación a los instrumentos participativos.

4.2 – Efectos de la redistribución de fondos tras la implantación del Presupuesto Participativo.

Antes de abordar específicamente el tema de la redistribución de fondos tras la implantación del Presupuesto Participativo, es necesario comentar algo sobre el problema urbano vivido por las medias y grandes ciudades brasileñas. Fruto de una urbanización desigual y caótica, las llamadas metrópolis brasileñas sufren un constante proceso de transformación como consecuencia de la migración, principalmente del medio rural y de ciudades pequeñas, que buscan empleos y mejores condiciones de vida. La ciudad de Porto

⁵³⁴ Vid. SERAFIM, L y TEIXEIRA, A. C. C. : *Balanço... op. Cit. P. 9.*

Alegre, por ejemplo, siendo considerada como una de las metrópolis con mejor calidad de vida del país, posee una tasa de crecimiento por encima de la tasa media del Estado.

Y sobre esta problemática del crecimiento desordenado, LUCIANO FEDOZZI traza un dibujo sobre Porto Alegre, cuya realidad no dista tanto de las otras capitales brasileñas:

“La expansión de los núcleos marginados formados por ocupaciones en áreas irregulares o clandestinas, públicas y/o privadas, es una de las principales consecuencias del modelo desarrollista de carácter excluyente. A partir de 1964, en Porto Alegre, los Prefectos nombrados por el régimen dictatorial organizaron sus políticas urbanas basándose en patrones tecnocráticos de gestión, no reconociendo los actores populares como sujetos portadores de derechos, ni como interlocutores legítimos para la negociación de sus demandas ante la administración pública. La ciudad de Porto Alegre, entonces, no quedó inmune al vertiginoso aumento de la “favelización” – fenómeno emblemático de las desigualdades sociales en las metrópolis brasileñas. El número de “favelas” pasó de 124 al comienzo de los años 70, representando el 11,14% de la población, a 249, representando el 33.66% de la población, a principios de los años 90, es decir, más de 400 mil personas”⁵³⁵.

El cuadro dibujado expone dos aspectos que son predominantes hasta hoy en la mayoría de las ciudades brasileñas: Lo que él llama “Favelización”⁵³⁶, que es un fenómeno que demuestra muy bien la grave desigualdad social y, por otro lado, el patrón de gestión municipal que, en la gran mayoría de los municipios, no son considerados como interlocutores los verdaderos sujetos portadores de derechos, a quien él llama “actores populares”.

Si la redistribución de los recursos públicos hacia las regiones menos favorecidas, hace que la realidad sea diferente en las ciudades que implantarán el Presupuesto Participativo, es necesario recalcar lo que ya dijimos en este trabajo, es decir, que por desgracia aún es muy

⁵³⁵ Crf. FISCHER, N. Y MOLL, J. (orgs.): *Por uma nova esfera... op. Cit. P 5.*

⁵³⁶ Los “programas” de la erradicación de “favelas”, hasta hoy utilizados por Alcaldías, provocando la “expulsión” de las mismas hacia áreas lejanas y sin infraestructura, solamente es un “método” para “dar largas” al problema. Además, hay que tener en cuenta que no hay participación o discusión de los problemas y de las soluciones propuestas entre Alcaldía y moradores.

bajo el porcentaje de las ciudades brasileñas que en la actualidad adoptan la práctica participativa, sin alcanzar un 4%.

Pero nuestro objetivo en este apartado es precisamente hablar sobre los efectos positivos que la práctica participativa puede provocar en los municipios que la acogerán. Este cambio, tanto en relación a las inversiones, como en el aspecto de la efectiva participación de aquellos ciudadanos que no tenían voz en el proceso de decisión sobre las inversiones públicas, componen el resultado práctico que sirve como propagación y afirmación del instrumento participativo, para que el mismo no sea visto como simple retórica.

ADALMIR MARQUETTI desarrolló un trabajo titulado “Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre”, publicado en el libro “A inovação democrática no Brasil, cuyo objetivo es discutir si el Presupuesto Participativo realmente proporciona una redistribución de las inversiones realizadas. El trabajo utiliza informaciones sobre las demandas de las regiones en los Planes de Inversiones y las características de éstas para investigar si las regiones más pobres recibieron mayor volumen de inversiones per capita a lo largo del periodo 1992-2000⁵³⁷.

El estudio empieza haciendo comentarios sobre la experiencia de la ciudad de Porto Alegre – objeto del estudio – y planteando que los fondos son distribuidos entre las regiones mediante criterios que son elaborados con el objetivo de beneficiar las áreas pobres y estimular la participación de la población de menor renta. Los criterios son señalados de forma resumida: carencia de servicio o infraestructura en la región; población total de la región; y prioridad temática de la región en relación a aquellas escogidas por la ciudad como un todo.

Basándose en estos datos, el autor arroja una primera conclusión:

“Por lo tanto, el Presupuesto Participativo fue capaz de colocar en el poder sectores pobres de la población que nunca tuvieron voz activa en la definición de la acción del Estado”⁵³⁸.

Después de analizar otros matices que respaldaron su trabajo, tales como la evolución de las inversiones, la distribución de las obras en las regiones, o el efecto del número de

⁵³⁷ Vid. AVRITZER, LEONARDO. Y NAVARRO, ZANDER.: *A inovação... op. Cit. P. 130.*

⁵³⁸ Cfr. AVRITZER, LEONARDO. Y NAVARRO, ZANDER.: *A inovação... op. Cit. P. 135.*

habitantes sobre el carácter de redistribución y la expansión de los servicios públicos, el autor proyecta también como conclusión que el Presupuesto Participativo conlleva una redistribución y demuestra efectos prácticos, como el hecho de que las regiones pobres han recibido mayor montante de inversiones per capita y mayor número de obras por mil habitantes⁵³⁹.

Las conclusiones de dicho estudio solamente vienen a corroborar el pensamiento central del Presupuesto Participativo, que es de cambiar el sentido de la administración hasta una gestión participativa y, por consiguiente, comprometida con las necesidades de la población más carente, que siempre vivieron a la margen de las decisiones. Sin embargo, el carácter de la redistribución de fondos públicos municipales hasta las regiones más pobres, es fruto de las reglas de la práctica participativa y de la ascensión de participación de aquellos que nunca tuvieron voz.

También en relación a la experiencia de la ciudad de Porto Alegre, WILLIAM GOLDSMITH Y CARLOS VAINER, exponen con cierto entusiasmo:

“Mientras la mayoría de las ciudades brasileñas continúan distribuyendo facilidades y asignando servicios con evidente parcialidad y poca atención hacia las vecindades pobres, la reconfiguración de los poderes en Porto Alegre está comenzando a reducir las desigualdades espaciales mediante cambios en los patrones de provisión de servicios y uso del suelo. Es de esperar que el efecto de tales acciones se haga sentir en las estructuras formales de la ciudad, y a la larga en otras ciudades y en la sociedad brasileña en general”⁵⁴⁰.

Otros tantos investigadores también tuvieron interés en relación a lo que ocurrió en la experiencia de la ciudad de Porto Alegre, específicamente en lo referente a la eficacia redistributiva de la práctica participativa, como fue el caso de BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS:

“Al invertir las prioridades que habitualmente se anteponían a la distribución de recursos por parte del gobierno municipal, el Presupuesto

⁵³⁹ El profesor ADALMIR MARQUETTI esclarece que para su trabajo ha utilizado datos de dos encuestas: la primera de responsabilidad de *National Labour and Economic Development Institute* (Naledi); y la segunda de la Fundación Ford.

⁵⁴⁰ Cfr. GOLDSMITH, WILLIAM. Y VAINER, CARLOS.: Presupuesto... op. cit. p. 7.

Participativo logró resultados materiales impresionantes. Por lo que respecta al saneamiento básico (aguas y cloacas), en 1989 sólo el 49% de la población tenía esta necesidad cubierta. A finales de 1996, el 98% de los hogares poseían agua canalizada y el 85% podían disfrutar de un sistema de cloacas”⁵⁴¹.

El autor, además de los números referentes al saneamiento básico, arroja datos en relación a la pavimentación del asfalto y la educación, donde afirma que entre 1989-1999 se duplicó el número de alumnos matriculados en la enseñanza infantil, elemental y media. Aún delante de datos tan animadores, todavía, en relación a los efectos de la redistribución, debemos de dar otros puntos de vista apuntados por otros investigadores.

Otro artículo que posee relación con el tema, es de BRIAN WAMPLER, titulado: “*Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados*”, donde habla de la redistribución de los fondos públicos como una de las variables del Presupuesto Participativo para promover la “justicia social”, y advierte sobre la dificultad de evaluar tal aspecto:

“Es preciso tener en mente que el análisis cuantitativo de la distribución de los fondos solo fue posible tras un período de diez años. El estudio longitudinal es necesario para medir el impacto de redistribución en la medida en que esta metodología permite que la búsqueda explique variaciones a corto plazo en los gastos (ejemplo: proyectos caros o aumento de los gastos en un año electoral). Los datos de Porto Alegre confirman que montantes mayores de fondos están siendo utilizados en regiones que presentan renta más baja y peores condiciones de servicios públicos”⁵⁴².

El autor sigue exponiendo su cautela a la hora de afirmar de forma general que la implantación del Presupuesto Participativo asegura una redistribución de fondos, pues para él solamente es razonable tal afirmación cuando la práctica participativa ya lleva cierto tiempo. El autor llega a decir que hablar de la efectiva redistribución de fondos en relación a una experiencia que lleva solo tres años sería precipitado. Aconseja para estas nuevas experiencias la adopción de indicadores alternativos que puedan conferir si la práctica está

⁵⁴¹ Cfr. SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA.: *Democracia... op. Cit. P. 85.*

⁵⁴² Cfr. AVRITZER, LEONARDO. Y NAVARRO, ZANDER.: *A inovação... op. Cit. P. 72.*

o no destinando fondos para las regiones de baja renta, hasta ser posible medir el impacto de la efectiva redistribución.

La cautela del autor merece ser asociada a una cuestión que ya hemos planteado en este trabajo, que es la inestabilidad del Presupuesto Participativo. Es decir, el autor considera que los efectos de la redistribución de fondos públicos hasta las regiones menos favorecidas, protagonizada por la experiencia participativa, solamente podrá ser confirmada tras algunos años de funcionamiento de la misma, es sencillamente razonable que la asertiva del mismo posea relación con el aspecto de la no interrupción de la práctica. Ocurriendo la paralización de gestión municipal para la siguiente, ciertamente los cuadros años de forma aislada no servirán para medir tan importante aspecto.

Como cualquier experiencia en gestión pública, el Presupuesto Participativo carece de un cierto tiempo para demostrar su carácter de efectivo instrumento de cambio político-social. Solamente un período de cuatro años sería demasiado corto para que los resultados aparezcan de forma convincente. La implantación de la práctica participativa requiere algunos cuidados, entre ellos el de no crear una expectativa de panacea. Las conquistas y los efectos positivos surgirán, pero a corto plazo es impensable.

Otra vertiente del tema es comentada por REINALDO GOMES DA SILVA, que llama la atención tanto sobre la capacidad de inversión de los municipios, como sobre el propio porcentaje del presupuesto que cada uno de ellos arroja para inversiones:

“La mayoría de los autores defiende la opinión de que las prácticas del Presupuesto Participativo tienen el mérito de invertir prioridades, posibilitando a los sectores más pobres el poder de decidir sobre la aplicación de los fondos en obras de infraestructura que benefician esos segmentos históricamente excluidos de las inversiones, normalmente escasas en la mayoría de los municipios brasileños. El Presupuesto Participativo tiene el mérito de democratizar la gestión pública en lo que se refiere al hecho de compartir las decisiones de las inversiones. Pero el problema está exactamente en la cuestión de la capacidad de inversión, ya que los fondos destinados a las obras del Presupuesto Participativo giran en

torno del 4% a 10% del total de fondos destinados a los municipios que adoptan la práctica⁵⁴³.

El autor cita ejemplos de dos municipios con los respectivos porcentajes que en sus presupuestos son destinados a las inversiones: Santo André con un 4%; y Piracicaba con un 10%. La media apuntada por el autor en esos dos municipios es muy próxima a la realidad de otros tantos, pues en un análisis sobre el municipio de Guaraciaba, encontraremos que el porcentaje gira en torno a los 6% a 8%⁵⁴⁴.

El porcentaje del presupuesto que el municipio destina para el Presupuesto Participativo es otra discusión que merece atención. Dos ejes definirán dicho porcentaje: la situación financiera del municipio y el nivel de compromiso de la administración con la práctica. La situación del municipio en términos financieros se reflejará en la capacidad de inversión, que a su vez dibujará la amplitud del arco que la práctica participativa podrá alcanzar. Para que esta secuencia pueda ocurrir, es necesaria la determinación política del alcalde, como ya tratamos en el presente trabajo.

ADAMIR MARQUETTI es taxativo en cuanto a la importancia de la capacidad de inversión del municipio en relación al éxito de la experiencia participativa:

“Las diferencias en la capacidad de inversión también contribuyen a la variación en los éxitos de los Presupuestos Participativos. Si un municipio es financieramente destituido, probablemente el Presupuesto Participativo se convertirá en un proceso de educación pública a través del cual los ciudadanos buscarán soluciones para los problemas financieros de los gobiernos locales. Si, por el contrario, el municipio posee recursos financieros para inversión en el Presupuesto Participativo, es probable que este programa se desarrolle por sí mismo. Si existieran recursos disponibles y los ciudadanos decidieran sobre el empleo de los mismos, es probable que el Presupuesto Participativo se convirtiera en una alternativa importante de toma de decisión. Si el Presupuesto Participativo es una alternativa importante de toma de decisión, podemos imaginar, por tanto, que él mismo contribuirá a retomar las condiciones políticas de determinadas áreas. Sin

⁵⁴³ Cfr. GOMES DA SILVA, REINALDO.: *Orçamento... op. Cit. P. 20.*

⁵⁴⁴ Vid. BORBA, JULIAN. Y LÜCHMANN, LÍGIA HELENA H.: *Orçamento... op. Cit. p. 98.*

recursos, mientras tanto, es poco probable que exista una transferencia correspondiente de autoridad”⁵⁴⁵.

El análisis del autor es muy estrecho en el sentido de relacionar el éxito de la práctica a la cuestión de la capacidad financiera del municipio, pero es auténtico en el sentido de no engañar con argumentos que no sean los que condicen con la realidad. El municipio que protagonice la práctica participativa tendrá que tener sus finanzas saneadas hasta el punto de que pueda atender al mínimo las necesidades que serán reivindicadas por las comunidades. En caso contrario, solamente sería mera retórica y ciertamente la incredulidad de la población destrozaría dicho programa.

Entonces, como vimos, la efectiva redistribución de fondos hasta la población más carente, como fruto del Presupuesto Participativo, es posible desde que se recorra un camino que posea algunos aspectos, tales como: margen (porcentaje) presupuestario para inversión; voluntad política del alcalde, tanto para implantar el Presupuesto Participativo, como para protagonizar su desarrollo haciendo que la práctica sea efectiva tanto en el sentido de participación popular, como en respeto a las decisiones de la población; y la existencia del pleno funcionamiento de la maquina estatal en relación al instrumento participativo, cuya importancia vamos tratar en el próximo apartado.

Capítulo II – La estructura administrativa municipal y el Presupuesto Participativo

Los aspectos administrativos del municipio siguen mereciendo nuestra atención en este capítulo, precisamente en los matices referentes a la interacción entre la estructura administrativa tradicional y la nueva que surge con el Presupuesto Participativo; como también, en relación a los servidores públicos y las perspectivas que los mismos tengan en relación al cambio. Los principios que rigen la Administración Pública brasileña también merecerán análisis, en la medida de que el gestor público tendrá que poner atención a dichos principios ante de cualquier acción que piense protagonizar.

⁵⁴⁵ Cfr. AVRITZER, LEONARDO. Y NAVARRO, ZANDER.: *A inovação... op. Cit. P. 80.*

Además de las alteraciones en las rutinas y procedimientos internos, también abordaremos en este capítulo una cuestión que posee un matiz externo, que es la “convivencia” administrativa entre los consejos del Presupuesto Participativo y la administración municipal, pues el hecho de constar en los reglamentos internos de los consejos algunas “potestades” que este puede ejercer sobre las propias autoridades municipales, merece nuestra atención por el nuevo elemento que surge de la relación del poder municipal con la práctica participativa.

En el capítulo se propone el análisis de estos aspectos administrativos, por entender que los mismos son determinantes para el éxito o fracaso del Presupuesto Participativo y también por acreditar que específicamente en el campo administrativo, el cambio producido en el seno de la gestión pública municipal, con la aparición del referido instrumento participativo, es significativo y todavía no mereció la debida atención de los estudiosos del tema.

1 – La estructura administrativa y el cambio hacia el Presupuesto Participativo

1.1 – Interacción de la estructura administrativa tradicional con el Presupuesto Participativo

Como en cualquier otra área de conocimiento, los estudiosos de la Administración Pública se asoman a las cuestiones que los cambios y las innovaciones reflejan. Y lo hacen desde diversas perspectivas, como es el caso de JOAN SUBIRATS, que dedica uno de los capítulos de su libro a hablar de las “Razones para un cambio de perspectiva en el estudio de la Administración Pública”, y que, entre otras cosas, proclama la necesidad de que los cambios también alcancen a las estructuras internas, como una de las vías de adaptación al cambio general propuesto:

“También era posible centrarse en la manera de organizar los aparatos administrativos. El razonamiento era el siguiente: no es posible construir una organización democrática y responsable ante la sociedad (a través de la participación) y ante el sistema político (a través de la “centralidad” de las

asambleas representativas) si las estructuras internas mantienen criterios antidemocráticos”⁵⁴⁶.

JOAN SUBIRATS habla de un desorden que ciertamente hay cuando surge una propuesta de cambio político-administrativo y no existe la preocupación de que el mensaje también sea adsorbido por entero. El aparato administrativo y, principalmente, el personal que maneja dicho aparato, no tendrá el mismo desarrollo mientras no se sienta parte del cambio, o dicho de otra forma, hasta entender, aceptar y compartir el espíritu de cambio que está ocurriendo.

La cultura organizacional actúa como uno de los factores de la resistencia al cambio o a la innovación que pueden producirse en las instituciones, ya sean públicas o privadas, pero eso sí, con algunos aspectos diferentes, como plantea MANUEL ARENILLA SÁEZ:

“La innovación implica remover creencias que pueden estar establecidas desde hace muchos años, por lo que, paradójicamente, el cambio, para que tenga éxito, debe basarse en la cultura actual de la organización. Este aspecto tiene una especial trascendencia en la Administración Pública, puesto que se liga al tiempo necesario para el cambio. En una empresa la dirección puede decidir la mejor estrategia para implantar una determinada innovación, planificando, de esta manera, un cambio en un marco temporal limitado por aspectos como la competencia de los beneficios. Ese tiempo será variable pero presenta menos rigidez que el de la Administración Pública. La innovación en ésta está condicionada por el tiempo político y por el carácter diletante de sus máximos responsables”⁵⁴⁷.

La diferencia planteada por el autor es muy significativa, pues mientras en la empresa privada existen factores que favorecen que la innovación ocurra en un tiempo brevísimo, en la Administración Pública el tiempo que será posible para que el cambio sea concretizado dependerá de algunos factores propios de la cultura que está en vigor en los gobiernos, aún sabiéndose que cada uno de ellos poseen características diferentes. En el caso específico de este trabajo, donde tratamos de un cambio en administraciones de

⁵⁴⁶ Cfr. SUBIRATS, JOAN.: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, p. 33.

⁵⁴⁷ Cfr. ARENILLA SÁEZ, MANUEL.: *La reforma administrativa desde el ciudadano*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, p. 189.

algunos municipios brasileños, ciertamente tendremos que llevar en consideración la historia y la cultura municipalista que hasta entonces está en vigor.⁵⁴⁸

Otra vertiente explorada por MANUEL ARENILLA SÁEZ, ES sobre lo que puede generar los conflictos culturales existentes entre los políticos y funcionarios, considerando el papel decisivo de los funcionarios en la implementación y en la ejecución de de cualquier política pública. Esos conflictos pueden ir desde de los conceptos que cada uno tenga sobre la Administración Pública, de una forma general, hasta específicamente sobre la propuesta innovadora que sea presentada en determinado momento.

El mismo MANUEL ARENILLA SÁEZ, en otro de sus trabajos, sobre la importancia que tendrá la definición del diseño orgánico cuando se produzca la implantación de una nueva política pública. Para él, dicho diseño de una Administración es una resultante de: a) La fijación de unos objetivos políticos; b) la variable institucional; c) la interconexión de los factores administrativos; d) el entendimiento y el conocimiento que se tenga de los problemas administrativos.⁵⁴⁹

Aunque el autor haga referencia a la implantación de una política pública de forma general, debemos observar que los puntos que él enumera como bases que definirán el diseño de una Administración, están asociados en buena parte al Presupuesto Participativo. Pues tanto las políticas públicas como la práctica participativa necesitan de los parámetros presentados. En primer lugar, aparece la fijación de los objetivos políticos, que sirve para la implantación de un instrumento participativo en el punto principal, como ya recalamos en diversas ocasiones. Y en este en particular el Presupuesto Participativo está muy próximo a cualquier política pública.

A continuación el autor habla de la variable institucional, que en el caso específico del Presupuesto Participativo posee algunos problemas, como también ya dijimos a lo largo de este trabajo. Si en el ejemplo de la implantación pública todo parece bien armonizado en

⁵⁴⁸ En los capítulos I y II, de la primera parte de este trabajo, hablamos, respectivamente, de la evolución histórica del presupuesto en Brasil, del recorrido histórico del tratamiento de los municipios brasileños en las constituciones anteriores a la de 1988 y, también, de los avances de los municipios tras la Constitución de 1998; cuyos contenidos ciertamente proporcionan una visión general de la estructura municipalista del país, hasta el momento actual, donde para entender la innovación emergente (el Presupuesto Participativo), es necesario entender este recorrido.

⁵⁴⁹ Vid. ARENILLA SÁEZ, MANUEL: “Planificación y Políticas Públicas” en la obra colectiva *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000, p. 59.

este punto, con el Presupuesto Participativo todavía hay mucho por resolver, es decir, sobre la variable institucional de la práctica participativa aun no hay una visión uniforme.

En cuanto a los otros dos puntos: la interconexión de los factores administrativos, el entendimiento y el conocimiento que se tenga de los problemas administrativos, tenemos que establecer algunos puntos de vista diferentes para cada uno, para delimitar la proximidad y la distancia que las políticas públicas y el Presupuesto Participativo poseen en relación a ambos. La interconexión de los factores administrativos como base para la práctica participativa dependerá de la interacción que ocurra entre la estructura administrativa tradicional con la nueva que surgirá con el Presupuesto Participativo, que es el tema que estamos tratando en este apartado.

Ya el conocimiento de los problemas administrativos de la implantación, tanto de la práctica participativa como de una política pública, será imprescindible para el desarrollo de las mismas, pues para efectuar las alteraciones de los procedimientos administrativos, el conocimiento de sus problemas será de vital importancia. Nadie conseguirá avances si quedan pendientes estorbos en la rutina administrativa. Por otro lado, la población sentirá en la oferta de los servicios públicos el reflejo de una administración que no consigue la resolución interna de sus problemas tras un cambio.

No es difícil imaginar las dificultades y los obstáculos que se presentarán para que una estructura administrativa municipal pueda absorber y establecer plena interacción con el Presupuesto Participativo, tras su implantación. Ya hablamos de la importancia de la voluntad política del alcalde y de sus auxiliares para que la práctica pueda obtener éxito, pero también debemos entender que su el comprometimiento tendrá que alcanzar a todos los demás funcionarios, hasta que la resistencia a la nueva propuesta sea demolida, y para que la misma sea aceptada, entendida y pase a formar parte de la vida administrativa municipal.

Sin embargo, los municipios brasileños poseen una estructura administrativa concebida para la elaboración del presupuesto en los moldes tradicionales y el cambio que el Presupuesto Participativo pueda establecer es demasiado fuerte y ciertamente provocará profundas alteraciones en las rutinas antes establecidas. En un sencillo planteamiento, podemos decir que la propuesta presupuestaria municipal solía ser (y sigue siendo en los municipios que no alterarán tal concepción) elaborada por técnicos del área de

planeamiento de la alcaldía, conforme la estricta orientación del alcalde que, como mucho, escucha a sus secretarios y auxiliares directos.

Con el advenimiento del Presupuesto Participativo, ese mismo equipo técnico responsable del área presupuestaria del municipio, tendrá que cambiar su forma de interacción con el propio pueblo. Y tendrá, antes de nada, que entender la propuesta real de la práctica participativa para tener seguridad de que prevalecerá, a la hora de elaborar el presupuesto, la opinión de aquellos que tuvieron la oportunidad de manifestar sus problemas en las asambleas ciudadanas. Todo ese cambio que se da en el seno del gobierno municipal es lo que BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS tituló como una especie de recorrido “De la tecno-burocracia a la tecno-democracia”, que así lo plantea:

“Los conflictos y las mediaciones entre cuestiones técnicas y políticas, entre conocimiento y poder, son constitutivos del Presupuesto Participativo. Si damos por seguro que los criterios técnicos limitan el campo de la participación y de la deliberación, también lo es que el proceso del Presupuesto Participativo ha transformado radicalmente la cultura profesional del equipo técnico del Ejecutivo. Ese equipo ha sido sometido a un proceso de profundo aprendizaje respecto a la comunicación y a la argumentación con ciudadanos comunes. Deben conducir sus recomendaciones técnicas a través de un lenguaje accesible a personas que no dominan los conocimientos técnicos; para demostrar si esas recomendaciones son razonables, y se debe recurrir a formas persuasivas, evitando imponerlas de forma autoritaria. No debe excluirse ninguna hipótesis o solución alternativa sin que se demuestre su inviabilidad. Allí donde antes prevalecía una cultura *tecno-burocrática*, ha ido emergiendo de forma gradual una cultura *tecno-democrática*”⁵⁵⁰.

El autor habla de la realidad de la experiencia de la ciudad de Porto Alegre, pero advierte que la transformación ocurrida allí no ha sido fácil, y afirma que cuando el alcalde RAUL PONT inauguró su mandato (1996-2000) fue particularmente sensible al hecho de que el personal administrativo de la Alcaldía desconocía la estructura y el proceso del Presupuesto Participativo y hasta lanzó el “Programa de Interiorización del Presupuesto Participativo”, dirigido hacia los funcionarios de la administración municipal, como forma

⁵⁵⁰ Cfr. SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA.: *Democracia... op. Cit. P. 116.*

de integrar al personal a la práctica participativa. Dicho programa era parte de un otro más vasto que trataba de la reforma y democratización del Estado.

En el relato de BOAVENTURA, percibimos, por las fechas señaladas, que cuando el programa destinado a los funcionarios fue lanzado, la ciudad de Porto Alegre ya vivía su tercer periodo consecutivo de administraciones del PT – Partido de los Trabajadores, desde de la implantación de la práctica participativa, que ocurrió en 1989. Entonces, es clara la conclusión de que el proceso de asimilación y entendimiento por parte del cuerpo funcional de la alcaldía, de lo que sea y cómo funciona el Presupuesto Participativo, demandó un cierto tiempo y fue necesaria la atención del alcalde RAUL PONT para que fuese desarrollada una acción en este sentido.

Como pionera, es natural que la experiencia de Porto Alegre sirva como farola, incluso de los errores, pues en el caso de que el proceso de la “Interiorización del Presupuesto Participativo”, solamente haya llegado en la tercera administración consecutiva, es decir, después de ocho años de funcionamiento, deberá servir para que otros municipios que implanten la práctica no sufran el mismo error. Esta preocupación debe formar parte de las primeras observaciones.

Otro aspecto planteado por BOAVENTURA, que también podrá servir para que otras experiencias puedan medir el grado de aceptación del personal técnico-administrativo con respecto a la propuesta participativa, es la propia adaptación del lenguaje técnico hacia otro más accesible a las personas que no dominan el tecnicismo presupuestario. Siempre es importante recalcar que los participantes de las Asambleas y hasta los miembros de los Consejos, que van a tener un contacto más próximo con aquellos funcionarios y con dirigentes del área presupuestaria, son personas sencillas que nunca estuvieron involucradas en la elaboración de presupuestos públicos.

También quien habla de la “tecno-burocracia” y de la forma “vertical” de decisión como características predominantes del ámbito de la Administración Pública brasileña en la elaboración y ejecución de los presupuestos, es LUCIANO FEDOZZI, añadiendo que generalmente los datos presupuestarios son de dominio exclusivo de un reducido número de técnicos de los órganos administrativos responsables y/o de la cúspide de los gobiernos – en el caso de los gobiernos municipales, los alcaldes. Debido al desconocimiento sobre cómo funciona el presupuesto, incluso por otros órganos administrativos que sean

directamente involucrados con el tema, existe una expresión corriente en algunos sectores, que se denomina “caja negra”⁵⁵¹.

El Presupuesto Participativo, al provocar una ruptura en esta “caja negra”, ciertamente sufrirá resistencia por parte de algunos que no desean perder su condición de privilegiados por detener informaciones privilegiadas. Aunque muchas veces la mayoría de los funcionarios técnicos manejan esas informaciones y esos conocimientos sin sacar mayores ventajas. Lo hacen porque fueron adaptados a la situación burocrática vigente.

Sin embargo, los funcionarios son las piezas fundamentales para la integración de la estructura a la nueva realidad, pues son ellos quienes ejecutan las rutinas y los procesos, y por tanto, solamente ellos pueden protagonizar los cambios que serán necesarios para la adaptación de esos procedimientos administrativos. MARIANNE NASSUNO dedica un capítulo de sus tesis doctoral a hablar de la “Institucionalización de la participación: estructura, procedimientos, documentos y personal del Presupuesto Participativo de Porto Alegre”^{552 553}.

Así dice la autora:

“Se entiende que un conjunto de estructuras, procesos de trabajo, documentos y personas garantizó la institucionalización de la participación en el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, posibilitando durante dieciséis años que ocurriera el proceso por parte del gobierno municipal. Al analizar eso junto a elementos, se procura identificar aquellos por los que la participación pasó a ser integrada en orden establecido y a constituirse en un parámetro de orientación para la acción del gobierno municipal. La movilización de ese conjunto de elementos posibilitó la realización de las diversas asambleas en el cronograma necesario para obedecer los plazos del proceso presupuestario y

⁵⁵¹ Vid. FEDOZZI, LUCIANO.: *Orçamento... op. Cit. P. 102.*

⁵⁵² Vid. NASSUNO, MARIANNE.: *Burocracia... op. Cit. P. 103.*

⁵⁵³ La autora ofrece un sentido de “institucionalización” como implantación y formalización de la estructura, procedimientos, documentos y personal de la práctica participativa en la ciudad de Porto Alegre. Es necesario la distinción, pues el término “institucionalización” también suele aparecer en la literatura sobre el Presupuesto Participativo como formalización del mismo por ley u otro instrumento jurídico. Aunque los dos sentidos poseen una relación, en la medida que en el caso que la práctica fuera institucionalizada por ley, la estructura administrativa surgiría en consecuencia. Pero en este caso específico, debemos observar el hecho de que en algunos casos el Presupuesto Participativo es implantado sin tener un aparato judicial como soporte y así necesitar de una formal estructura administrativa para su funcionamiento.

creó condiciones para que la interacción entre representantes del gobierno municipal y de la sociedad pudiera acontecer”⁵⁵⁴.

Hablando en términos de órganos de la estructura de alcaldía de Porto Alegre que estuvieran directamente relacionados con el Presupuesto participativo, la autora cita el GAPLAN – Gabinete de Planeamiento, y el GRC - Gabinete de las Relaciones con las Comunidades, haciendo también referencia a las leyes que los instituirán, las respectivas funciones que poseen y el personal que trabaja en cada uno de ellos.⁵⁵⁵

La autora presta atención al hecho de que el GAPLAN fue formalizado en la segunda gestión del PT y el GRC en el 15º año de la existencia de la experiencia participativa, además de añadir que en la legislación que trata de la estructura del municipal, relacionada con el proceso participativo, no existe referencia explícita al Presupuesto Participativo, sin dejar de causarla sorpresa que en las competencias del GAPLAN existan referencias a los documentos del proceso presupuestario tradicional⁵⁵⁶.

Las dos advertencias de la autora sobre los órganos, es decir, el demasiado tiempo para que los mismos fuesen implantados y de la propia ambigüedad de la legislación que los implantaran, al hacer referencias a los documentos del proceso presupuestario tradicional, tiene la misma raíz, es decir, son derivados del hecho de existir y persistir una especie de dualidad jurídico-institucional en los municipios que adoptan el Presupuesto Participativo y, consecuentemente, esta dualidad alcanza su estructura administrativa.

Como también ya fue objeto en este trabajo, debemos recalcar que la implantación de la práctica participativa aún sigue enfrentándose a varios estorbos políticos-jurídicos. El primero y principal es que en la Constitución Federal no hay referencia a la figura del Presupuesto Participativo y sigue establecido en la misma el método tradicional de elaboración presupuestaria, lo que es repetido por las Constituciones estatales y las Leyes Orgánicas municipales. Como comentamos exhaustivamente, algunas leyes orgánicas de los municipios que adoptan el Presupuesto Participativo contienen alguna referencia a la participación popular en la elaboración presupuestaria, pero ninguna de ellas llega a ser

⁵⁵⁴ *Crf. NASSUNO, MARIANNE.: Burocracia... op. Cit. P. 104.*

⁵⁵⁵ Esos órganos fueron citados y sus funciones detalladas en el apartado en el que hablamos sobre la **“Estructura institucional del Presupuesto Participativo”**

⁵⁵⁶ *Vid. NASSUNO, MARIANNE.: Burocracia... op. Cit. P. 106.*

taxativa en el sentido de la adopción de la práctica como cambio al modelo tradicional de elaboración del presupuesto⁵⁵⁷.

Veamos como MARIANNE comenta el proceso presupuestario, observando la convivencia entre la legislación del proceso presupuestario tradicional y el Presupuesto Participativo:

“Los dispositivos de la Ley Orgánica del Municipio no hacen mención explícita al Presupuesto Participativo de Porto Alegre. Ponen la participación popular genéricamente entre los principios de actuación del gobierno municipal y definen las fechas límites para que el Ejecutivo lo encamine y para que el Legislativo lo analice y se manifieste sobre los documentos del proceso presupuestario tradicional. Conforme mencionado anteriormente, esas fechas tienen implicaciones sobre el proceso participativo en la medida que definen el periodo de tiempo que existe para que el Ejecutivo elabore las diferentes piezas del proceso presupuestario, estableciendo un ritmo para el desarrollo de las diferentes etapas del Presupuesto Participativo”⁵⁵⁸.

La asertiva de la autora traduce la complejidad administrativa con la que el municipio tendrá que convivir tras la implantación del Presupuesto Participativo, es decir, mientras legalmente el municipio debe obedecer a los plazos y ritos del proceso presupuestario tradicional, habrá, en paralelo, que conducir la práctica participativa de manera que la misma posea un cronograma de actividades que sea compatible con dichas fechas. Así queda muy claro que los funcionarios municipales tendrán que seguir trabajando con plazos del modelo tradicional y, al mismo tiempo, aceptar que existe una práctica participativa que modifica esencialmente el aspecto de elección de las inversiones y servicios que serán prioritarios en el municipio⁵⁵⁹.

⁵⁵⁷ Tanto la cuestión de las Leyes Orgánicas, como la cuestión de la divergencia jurídica e incluso la visión jurisprudencial sobre el Presupuesto Participativo ya las hemos tratado en el capítulo III de la primera parte de este trabajo.

⁵⁵⁸ *Crf. NASSUNO, MARIANNE.: Burocracia... op. Cit. P. 114.*

⁵⁵⁹ En este sentido el profesor Valdemir Pires plantea una pregunta muy inquietante: ¿Cómo combinar las prácticas participativas con las técnicas herméticas de elaboración presupuestaria? En seguida él mismo contesta diciendo que es muy difícil, pero no imposible; y habla sobre un ejemplo concreto que es la importancia de que se desarrollen técnicas que permitan que las deliberaciones tomadas en el seno del Presupuesto Participativo, transformadas en textos legales, es decir, en la pieza presupuestaria, sean identificadas para que el acompañamiento de la ejecución sea posible. El profesor resalta que en la actualidad es muy complicado hacer tal diferenciación, pues cuando el texto llega a su forma patrón no hay distinción alguna. *Vid. PIRES, VALDEMIR: Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência*

El sociólogo RUDÁ RICCI, haciendo un análisis sobre las “Contradicciones en la implementación de las acciones de la participación”, garantiza que uno de los problemas en la realidad brasileña y que ha causado daño a la evolución de la participación es la ausencia de una concepción más perfecta de la gestión relacionada con una nueva ingeniería política que llevase a una reforma administrativa de naturaleza participativa y desmontase las estructuras burocráticas de gestión. Acredita también el autor, que existen algunas fases en la construcción de una nueva perspectiva de gestión, y que específicamente en la “fase de legitimación” de una gestión participativa, uno de los importantes aspectos es la legitimación en el interior del gobierno, con la incorporación de los procesos de participación en la dinámica gerencial de las secretarías y otras instancias de la gestión municipal.⁵⁶⁰

El pensamiento desarrollado por el sociólogo llama la atención en dos aspectos: la necesidad de la incorporación de los nuevos procesos; y una reforma administrativa con el desmonte de la estructura burocrática de la gestión. El primer aspecto solamente viene a reforzar todo nuestro desarrollo a cerca de la inminente necesidad de que el proceso participativo sea adsorbido por la estructura administrativa municipal, tras la implantación de la práctica. Ahora, ya en relación al “desmonte” de la estructura burocrática existente, el tema gana otro camino cuando se trata del Presupuesto Participativo, pues como hemos planteado a lo largo del trabajo, existe una dualidad político-jurídica, que hace que los trámites presupuestarios sigan de la misma manera, incluso cuando aparece él. En este sentido, tenemos que entender la práctica participativa en relación a la elaboración presupuestaria como un añadido, cuya convivencia con la “vieja” estructura todavía es inevitable.

En el caso de la implantación del Presupuesto Participativo, el cambio en la estructura administrativa municipal no es tan difícil al no producirse el cambio total del procedimiento administrativo hacia otro. Lo que ocurre en verdad es la aparición de una nueva manera de elaborar la propuesta presupuestaria, pero permaneciendo inalterado el trámite entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Para entender mejor la complejidad de la

brasileira recente. Monografía inscrita no V Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional, Brasília, 2000, p. 33.

⁵⁶⁰Vid. RICCI, RUDÁ.: “Contradições na Implementação das Ações de Participação”, versão da apresentação feita no seminário *Aprofundando os Aspectos da Participação*, Projeto Democracia Participativa, Belo Horizonte, 2004, p. 11.

realidad que un municipio tendrá que convivir en términos administrativos, tras la implantación de la práctica administrativa es importante hablar de forma individual sobre la estructura y el personal envuelto en dicho proceso.

1.1.1 – Dos tipos de estructura y cuatro grupos de personal involucrado en el cambio

Después del recorrido por el esbozo en la literatura del Presupuesto Participativo, tenemos que hacer la división y el planteamiento de la estructura administrativa y el personal involucrado. Desde el punto de vista de las estructuras administrativas, queda sencilla su división: Son dos estructuras, siendo la primera la tradicional⁵⁶¹, cuyo trámite de elaboración del presupuesto obedece a los patrones hasta ahora vigentes; y la segunda, que es la destinada al ofrecer soporte al Presupuesto Participativo. Es plenamente obvio que las dos tendrán que convivir, pues la implantación de la práctica participativa, aunque necesite de instituir algunas rutinas diferentes, no dejará de obedecer lo establecido por los trámites administrativos y legislativos que hoy son exigidos a los municipios⁵⁶².

El reto será la convivencia y la aceptación del nuevo paradigma de participación popular que surge con el Presupuesto Participativo, por parte de aquellos que ya manejan el viejo sistema. Será también un desafío hacer que la convivencia no sea motivo de retraso o cualquier otro estorbo en la rutina administrativa. Muy por el contrario, la propuesta participativa debe estar asociada a la eficiencia de la Administración Pública, como habremos de tratar en un capítulo posterior. Pues sería una contradicción, e incluso fortalecería el argumento de los contrarios, que un instrumento participativo fuese causa de un retroceso en la gestión pública.

⁵⁶¹ La ausencia de un análisis más profundado sobre la estructura administrativa presupuestaria en general aún merece la preocupación de estudiosos, como es el caso de ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA que asevera: “Falta en nuestra teoría jurídica la visión del Presupuesto desde una perspectiva subjetiva e integral, que permita conocer todos los sujetos y órganos que actúan en el procedimiento presupuestario”. *Cfr.* VALENZUELA VILLARRUBIA, ISIDRO: “Los sujetos del presupuesto Público”. *Revista Actualidad Administrativa*, Número 4, Madrid, 2004.

⁵⁶² Hay una tercera vertiente que es la convivencia de la estructura de la Administración Pública con los órganos, instancias y reglas del Presupuesto Participativo, pero será tratada en el próximo apartado de este capítulo.

Es imprescindible observar que la “división” de las estructuras no existe desde el punto de vista formal, pues como función administrativa que es, surge para ofrecer soporte al proceso de elaboración del presupuesto, que es uno. Prácticamente en todos los municipios brasileños existe una “Secretaria de Planeamiento”, existiendo siempre un órgano, que generalmente pertenece a esta secretaria, que es responsable del proceso presupuestario. Es muy cierto que la estructura administrativa de un pequeño municipio es muy diferente a la de un municipio de gran porte, como es caso de Porto Alegre, donde hubo necesidad de crear órganos específicos para manejar el Presupuesto Participativo. En algunas realidades solamente habrá que aumentar la estructura ya existente, dotándola con un soporte para la nueva práctica participativa⁵⁶³.

Entonces tendríamos una división de la siguiente forma: a) órgano municipal con estructura física, rutinas y documentos establecidos; b) Implantación de un nuevo órgano y establecimiento de otras rutinas. Para un mejor entendimiento, hablaremos a cerca de cada uno de ellos.

a) Órgano municipal con estructura física, rutinas y documentos establecidos – En todos los municipios brasileños habrá una secretaria específica o, por lo menos, un órgano técnico destinado a cuidar de la elaboración de la propuesta presupuestaria. De forma resumida podríamos decir que su rutina consiste en prever la receta (siempre en conjunto con el personal técnico de la hacienda), y proyectar los gastos del año siguiente. Para que tal proyección sea hecha, será imprescindible la estimación que cada una de las secretarías tenga de los costes de su funcionamiento y, principalmente, los proyectos que el gobierno pretenda realizar en el período, que generalmente son dictados por el alcalde.

La estructura física, las rutinas y los documentos, tendrán la dimensión específica del municipio. Si hablamos de un municipio de pequeño porte, ciertamente tanto su estructura como sus documentos serán sencillos, pues la actividad que realizará el sector presupuestario no tendrá mayor complejidad. Es cierto que la rutina tiene algo en común, sea cual sea el tamaño del municipio, pues todos ellos obedecerán las fechas y el propio procedimiento de remesa de la propuesta presupuestaria al legislativo. En el cronograma de

⁵⁶³ DENISE RAMOS MENDES, advierte que algunos municipios realizarán una reforma administrativa para implementar el Presupuesto Participativo, creando nuevas estructuras de gobierno para conducir la dinámica de la práctica participativa, mientras otros instituirán solamente un departamento, sin alterar la estructura existente. *Vid. RAMOS MENDES, DENISE C. V.: Democracia semidireta... op. Cit. p. 185*

trabajo de cualquier órgano que cuide del presupuesto, habrá un denominador común y, por tanto, una secuencia de procedimientos que posean semejanza.

b) Implantación de un nuevo órgano y establecimiento de otras rutinas– el mismo raciocinio del tamaño del municipio servirá para hablar sobre la necesidad de implantación de un nuevo órgano o solamente una ampliación del ya existente. En el caso de Porto Alegre, vimos que con el advenio del Presupuesto Participativo surgieron dos órganos. Pero la capital del Río Grande de Sur es una de las mayores ciudades brasileñas y, consecuentemente, posee una estructura administrativa muy amplia. Si la implantación de la práctica participativa ocurre en un pequeño municipio, ciertamente solo habrá una ampliación y/o modificación del órgano ya existente, para que el mismo pueda abarcar las nuevas funciones⁵⁶⁴.

En relación a la nueva rutina agregada a la tradicional, habrá un cambio desde de las reuniones que ocurrían entre técnicos del área presupuestaria con otros de las demás áreas de la alcaldía, hacia el “Ciclo del Presupuesto Participativo” que, como vimos en capítulos anteriores, ocurre de forma diferente en diversas experiencias, pero todos ellos conteniendo como punto esencial el de escuchar a la población. La nueva rutina tendrá el “ciclo” como fuente principal de las decisiones de las inversiones que constarán en la propuesta presupuestaria que el Ejecutivo enviará al Legislativo. Sin embargo, en los parámetros técnicos del formato presupuestario no habrá cambio, pero sí en su concepción. Para esta nueva rutina serán necesarios nuevos formularios y documentos que puedan facilitar la compilación de datos y las informaciones de las asambleas.

El flujo genérico para la elaboración de una propuesta presupuestaria en la forma tradicional, invariablemente tenía las siguientes etapas: el alcalde especificaba los proyectos, acciones prioritarias y definía la instalación y/o ampliación del ofrecimiento de servicios para este o aquel barrio; las secretarías y órganos estimaban los costes de su funcionamiento y de los servicios que iban a prestar en el ejercicio siguiente; el personal del áreas de planeamiento y presupuestaria compilaban las informaciones, haciendo ajustes técnicos, para concretar la propuesta presupuestaria que el alcalde enviaría al poder legislativo. Con la implantación del Presupuesto Participativo, la etapa donde el alcalde

⁵⁶⁴ En el capítulo III de la primera parte de este trabajo, en el apartado donde hablamos de la “Estructura institucional del Presupuesto Participativo, hablamos sobre las atribuciones de algunos órganos que surgieron con la implantación de la práctica participativa en la ciudad de Porto Alegre, entre ellos, el GAPLAN – Gabinete de Planeamiento, y el GRC- Gabinete de las Relaciones con las Comunidades.

decide sobre las inversiones, queda en las manos de las asambleas populares, al igual que la cuestión del ofrecimiento y/o ampliación servicios públicos. Las discusiones de los ajustes técnicos entre el personal del área presupuestaria, tendrá lugar con los delegados o consejeros, habiendo la participación de miembros de las respectivas secretarías.

Del otro lado, tenemos que delinear el cuadro del personal involucrado, que, a causa de la complejidad, lo haremos con una propuesta didáctica, dividiendo y comentando de la siguiente manera: a) Alcalde y auxiliares directos; b) Personal técnico que ya trabajaba en los órganos presupuestarios; c) Personal técnico designado por la nueva estructura; d) Personal que pertenece a la estructura administrativa en general.⁵⁶⁵

a) Alcalde y auxiliares directos – Como son los protagonistas de la nueva propuesta, en regla, no habrá problemas ni resistencia por su parte. Pero, algunas características tendrán que poseer como facilitadores del proceso: El compromiso o la voluntad política (como ya hablamos en el capítulo anterior), con la necesidad de demostrarlo de forma inequívoca para que sirva de ejemplo; y el entendimiento real de la conducción técnico-política de la nueva propuesta, para que la misma no sufra retroceso por falta de gestión. Además cabe al alcalde identificar entre sus auxiliares aquellos que no demuestran compromiso con la propuesta y tomar las decisiones como líder del proceso⁵⁶⁶.

Un ejemplo del compromiso gubernamental en una experiencia de Presupuesto Participativo es relatado por MONICA HASS Y ALINE MARIA DA CAMPO. Acreditan que el éxito de la experiencia de la ciudad de Concordia, en el Estado de Santa Catarina, es debido al total compromiso del alcalde y de los secretarios, que están presentes en todas las reuniones con la comunidad y acompañan todas las instancias decisivas⁵⁶⁷.

b) Personal técnico que ya trabajaba en los órganos presupuestarios – Quizá sea el personal que mayor preocupación suscita en relación a aceptar y entender el cambio. Se trata de un grupo técnico que tubo una formación dentro de parámetros establecidos para la

⁵⁶⁵ De la misma forma, dejaremos para el próximo apartado los comentarios sobre los miembros de los consejos, pues aunque participando como “atores” del proceso participativo, estos no son funcionarios.

⁵⁶⁶ La división y composición de los “grupos de autores” puede tener características diferentes, conforme la perspectiva del autor. Por ejemplo, DENISE RAMOS MENDES, hablando de la “Estructura de participación” que surgió en los municipios por ella estudiados, hace una división en tres grupos de actores: la Administración Pública; la comunidad de cada región; y las instancias de la participación criadas específicamente para el proceso. Según ella, el primer grupo es formado por funcionarios del gobierno, entre los que se encuentran los que coordinan el Presupuesto Participativo, el alcalde y sus asesores. *Vid.* RAMOS MENDES, DENISE C. V.: *Democracia semidireta... op. Cit. p. 185.*

⁵⁶⁷ *Vid.* BORBA, JULIAN. Y LÜCHMANN, LÍGIA HELENA H.: *Orçamento... op. Cit. p. 195.*

elaboración del presupuesto en la forma tradicional. Tras la implantación del Presupuesto Participativo, ellos seguirían manejando la mayoría de la rutina, pero se dará el cambio significativo de la participación popular como elemento decisivo en las elecciones de las prioridades. La resistencia podrá ser principalmente por el miedo a la pérdida del “poder” de las informaciones, como señaló FEDOZZI, pero, podrá ser solo por el desconocimiento del “nuevo” proceso, lo que provocará el recelo.

c) Personal técnico designado por la nueva estructura – Son técnicos designados para actuar en los nuevos órganos creados con la implantación del Presupuesto Participativo (Ej.: GAPLAN – Gabinete de Planeamiento, GRC - Gabinete de las Relaciones con las Comunidades), que reciben un amplio entrenamiento para desarrollar las actividades de la nueva práctica en el seno de la administración municipal. Generalmente es personal con un excelente perfil, pues además del dominio técnico, están comprometidos con la nueva propuesta. Pero dos cosas precisan quedar muy claras: ellos tendrán que poseer la habilidad necesaria para convivir con la estructura tradicional y, quizá lo más importante, hacer que las dos rutinas encuentren el punto en común, en fechas, y procedimientos, para que la actividad administrativa se desarrolle con normalidad⁵⁶⁸.

d) Personal que pertenece a la estructura administrativa en general – Además de un público externo, que es la propia población, es necesario entender que existe un público interno que necesita conocer, acreditar y convivir con la nueva propuesta. Como en el ejemplo del alcalde de Porto Alegre, Raul Pont, que desarrolló un “Programa de Interiorización del Presupuesto Participativo” con el objetivo específico para que los funcionarios realmente conociesen el instrumento, todo alcalde que pretenda implantar la

⁵⁶⁸ Específicamente sobre los CROPs, que son los “*coordinadores* regionales del Presupuesto Participativo”, es decir, los servidores que actúan en el GRC - Gabinete de las Relaciones con las Comunidades, y que son los responsables del interfase entre la alcaldía y la comunidad, la profesora MARIANNE NASSUNO desarrolló un extenso estudio, basado en encuestas, sobre los perfiles de los mismos, abordando principalmente las características del trabajo que desarrollan y sus competencias específicas. Los datos de la encuesta que la profesora realizó señalan que estos profesionales tienen, en su mayoría, una edad entre 36 y 47 años; hay entre ellos una predominancia del sexo masculino (69%); poseen un nivel de escolaridad de, como mínimo, secundaria, con predominancia del nivel superior (65%); poseen una media de tiempo en el servicio, particularmente en la alcaldía, igual o superior a los doce años. En otro momento de su estudio, la profesora considera que por las características del trabajo que desarrollan, los CROPs constituyen un grupo singular de profesionales, pues muchos de ellos tienen sus vidas construidas entre trabajos con la comunidad y la propia labor profesional en el seno del gobierno. Dos otras informaciones arrojadas en dicho estudio son importantes para que posamos entender el perfil de estos servidores: la profesora considera que representan una “elite” en relación al público que participa del Presupuesto Participativo; y que la posición de los mismos en la estructura jerárquica del municipio de Porto Alegre no es clara. *Vid.* NASSUNO, MARIANNE.: *Burocracia... op. Cit.* pp. 144 – 154.

práctica participativa deberá hacerlo. Y pudiendo corregirlo al momento, considerando que en el caso de Porto Alegre solamente fue hecho años después de implantado, cuando debería haber sido en el momento de la aparición de la propuesta, como forma de evitar la resistencia al desconocimiento que generalmente surge. Todos los funcionarios de la estructura administrativa tendrán que percibir que, también como ciudadanos, ellos tendrán oportunidad de opinar sobre los destinos de los fondos públicos de su ciudad.

La división y delineamiento del perfil de estos cuatro grupos y la forma en la que cada uno de ellos pueda colaborar con el Presupuesto Participativo tendrá significativa importancia en la implantación de la práctica participativa. Cada uno posee peculiaridades que merecen atención especial y por eso mismo deben ser vistos de forma individual. Sin embargo, como siempre hemos dicho a lo largo del trabajo, cada municipio que implanta la experiencia tiene una realidad política-administrativa particular y, por eso mismo, habrá que hacer su propio diagnóstico para después actuar en conformidad con su contexto. Pero en cualquiera de los municipios la preocupación del personal debe merecer atención especial, para que la propuesta participativa pueda lograr éxito.

1.2 – El Presupuesto Participativo y los principios de la Administración Pública.

Además de considerar personas y estructura en la implantación del Presupuesto Participativo, tenemos que observar que en la vida administrativa de un municipio – como no podría ser diferente – tienen vigor los principios de la Administración Pública⁵⁶⁹. El ejercicio de las funciones públicas debe obedecer a los parámetros establecidos por dichos principios, pues, al contrario que el administrador público, o la administración como un todo, tendría que enfrentar un problema jurídico-institucional. Por lo tanto, es imprescindible hablar sobre los principios que reglamenta la Administración Pública brasileña y la relación de cada uno de ellos con la práctica participativa.

Principio de la legalidad – Para CELSO ANTÔNIO BADEIRA DE MELLO, este es un principio capital para la configuración del régimen jurídico-administrativo, pues traduce la sumisión

⁵⁶⁹ En la Constitución brasileña el Art. 37 preconiza: “La administración pública directa e indirecta de cualquiera de los poderes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y los Municipios obedecerá a los principios de la legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia...”

del Estado a la ley, pero el autor hace crítica de forma estricta a que este principio es presentado en el ordenamiento jurídico:

“En Brasil, el principio de la legalidad, además de establecerse en la propia estructura del Estado de derecho y, por tanto, en sistema constitucional como un todo, está radicado específicamente en los artículos 5º, II, 37, *caput*, y 84, IV, de la Constitución Federal. Estas disposiciones atribuyen al principio en causa una composición muy estricta y rigurosa, sin dejar una válvula para que el Ejecutivo se evada de sus grilletes”⁵⁷⁰.

LÚCIA VALLE FIGUEIREDO advierte que el principio de la legalidad surge con el Estado de derecho, aunque el mismo no puede ser comprendido de manera pobre y adelanta que así sería si el administrador quisiera proveer o practicar determinado acto administrativo tuviera siempre que encontrar apoyo expreso en norma específica que dispusiese exactamente para aquel caso concreto. Argumenta la autora que el principio es más amplio de que la mera sujeción del administrador a la ley⁵⁷¹.

La implantación del Presupuesto Participativo en los municipios brasileños vive un cierto grado de dualidad jurídico-institucional, como ya decimos a lo largo de este trabajo. En contraste directo con el principio de legalidad, la duda o la incertidumbre ciertamente seguiría, pues si por un lado no tenemos un precepto jurídico que defina explícitamente la práctica participativa, por otro lado, el alcalde posee la potestad de elaborar la propuesta presupuestaria y hacerla oyendo a la población dentro de una metodología establecida, ciertamente no está huyendo del principio de la legalidad.

Es muy cierto que los procedimientos administrativos, tras la implantación del Presupuesto Participativo, serán alterados, pues la rutina cambiará conforme comentamos en el apartado anterior. Y la “convivencia” de las rutinas, también antes comentada, será pauta en dos realidades jurídicas distintas: la rutina que ya existía totalmente derivada del preceptuado en ley y, por tanto, reflexionando el principio de la legalidad; mientras la nueva rutina incorporada con la implantación de la práctica quedando sujeta a doble

⁵⁷⁰ Cfr. BADEIRA DE MELLO, CELSO ANTÔNIO: *Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2006, p. 68.

⁵⁷¹ Vid. FIGUEIREDO, LÚCIA VALLE: *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros, São Paulo, 2006, p. 42.

interpretación: que está en sintonía con el principio – considerando este en una visión amplia –, o que no está en consonancia con el mismo.

Además de la dualidad que la práctica participativa pueda generar al ser contrastada con el principio de la legalidad, tenemos que recalcar siempre que el sistema jurídico presenta espacios que son superados o rellenados por su dinamismo, pues el sistema jurídico no es estático. Como muy bien preconiza MARIA HELENA DINIZ, el propio Derecho rellena los espacios vacíos mediante la aplicación y creación de normas, representando justamente el hecho de que el sistema jurídico no es completo⁵⁷².

Principio de la impersonalidad – La esencia del principio es que la Administración Pública debe tratar a todos sin discriminación. CELSO ANTÔNIO BADEIRA DE MELLO para el mismo sentido añadiendo que no podrá haber por parte del poder público ni favoritismo, ni persecuciones, simpatías, animosidades personales, políticas o ideológicas⁵⁷³.

Ya en relación a este principio, no cabe duda en cuanto al Presupuesto Participativo. La práctica surge dentro de un contexto que intenta minimizar la grande discriminación que sufren los sectores menos favorecidos por parte del poder público municipal en Brasil. Es un instrumento cuya aparición proyecta una participación real de los ciudadanos en la vida administrativa de sus ciudades y, por consecuencia, que los mismos consigan que las inversiones y los servicios públicos llegue de forma ecuánime a las regiones pobres y discriminadas. Por lo tanto, a la luz de este principio, los gestores municipales no tendrán problema alguno en implantar el Presupuesto Participativo.

Principio de la moralidad: al lado de la participación ciudadana, quizás sea la moralidad administrativa – fundamento de este principio — lo que más motiva y llama a atención de la implantación del Presupuesto Participativo. Como tendremos oportunidad de hablar en el próximo capítulo sobre la práctica administrativa como instrumento de combate a la corrupción, en este apartado solamente haremos comentarios sobre el pensamiento de administrativista brasileño sobre dicho principio.

HELLY LOPES MEIRELLES, comentando el principio de la moralidad, recalca el deber de probidad que todo administrador público debe tener⁵⁷⁴. Mientras LÚCIA VALLE FIGUEIREDO

⁵⁷² Vid. DINIZ, MARIA HELENA: *As Lacunas no Direito*, Saraiva, São Paulo, 1989, pp. 258-259.

⁵⁷³ Vid. BADEIRA DE MELLO, CELSO ANTÔNIO: *Curso... op. Cit. P. 78*.

⁵⁷⁴ Vid. MEIRELLES, HELLY LOPES: *Direito... op. Cit. P. 108*.

comenta a cerca de la necesidad de que exista el “control de la moralidad”, pues, sin este control, no tendríamos la efectividad del principio constitucional⁵⁷⁵. También muy esclarecedor es el comentario de CELSO ANTÔNIO BADEIRA DE MELLO:

“Según los cánones de la lealtad y de la buena fe, la administración habrá de proceder en relación con los administrados con sinceridad y honestidad, estando prohibido cualquier comportamiento astuto, contaminado de malicia, producido de manera que confunda, dificulte o minimice el ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos”⁵⁷⁶.

Ante del embasamiento doctrinario presentado, no quedan dudas de que la implantación del Presupuesto Participativo sumase propósitos del principio de moralidad, pues el gestor público que protagoniza la aparición de la práctica participativa ciertamente estará promoviendo el estímulo para que la población acompañe las acciones administrativas, aumentando así el control.

Principio de la publicidad: el principio consagra la transparencia de la gestión pública, es decir, la población tiene el derecho de conocer todos los actos de la administración. Como ya hemos dicho a lo largo de este trabajo, el presupuesto público siempre fue inaccesible, distante del pueblo y con un lenguaje técnico que dificultaba el entendimiento. Aunque la Administración Pública cumpliera el principio en relación a todos sus actos, quedaba el presupuesto de aquella “caja negra”. Entonces, con el advenimiento del Presupuesto Participativo, tanto desde el punto de vista de publicidad, como desde el de participación, la realidad ha cambiado en los municipios que adoptan la práctica.

Principio de la eficiencia: en relación a este principio, para que el mismo sea visto como compatible con la implantación del Presupuesto Participativo, algunos estorbos tendrán que ser superados. Este apartado trata del tema de la superación de los problemas con la estructura y el personal involucrados con la transición y la adaptación hacia el nuevo instrumento. El principio de la eficiencia preconiza que los administrados sean bien atendidos, para lo que el servicio público debe tener un funcionamiento ejemplar.

Superada la fase de implantación, con sus problemas de adaptación, el Presupuesto Participativo ofrecerá, además de una perspectiva ciudadana, un eficaz medio para que la

⁵⁷⁵ Vid. FIGUEIREDO, LÚCIA VALLE: *Curso... op. Cit.* 58.

⁵⁷⁶ Cfr. BADEIRA DE MELLO, CELSO ANTÔNIO: *Curso... op. Cit.* P. 84.

propia población apunte sus problemas y las soluciones que desean para el caso concreto. Será el propio “cliente” eligiendo el camino que deberá ser seguido por el poder público local en relación a las inversiones y suministros. Sin olvidar que la misma población que apuntó sus problemas, tendrá la potestad de cobrar la rendición de cuentas del poder público local.

De forma general, es posible percibir que existe convergencia entre la implantación del Presupuesto Participativo y los principios que rigen la Administración Pública brasileña. La excepción queda por cuenta del principio de la legalidad, considerando las cuestiones jurídico-institucionales que involucran dicho instrumento participativo. Y la referida excepción todavía queda pendiente de la dualidad y/o de la indefinición jurídica en la que vive la práctica participativa, como abordamos a lo largo del trabajo.

Entonces, la preocupación del administrador público en relación a la adecuación de la estructura administrativa y de la asimilación de la propuesta por parte de los servidores públicos, es diferente en relación a los principios que rigen la Administración Pública. Mientras que en relación a los dos primeros temas, el gestor tendrá que buscar una solución y una adecuación para que la implantación del Presupuesto Participativo no sufra ningún tipo de estorbo; en relación a los principios constitucionales de la Administración Pública, habrá una perspectiva positiva y de conformidad, lo que dará al gestor la seguridad de estar cumpliendo con su deber.

2 – Obligtoriedad de las autoridades municipales para con los consejos

2.1 – El reglamento del Presupuesto Participativo y la convivencia administrativa con el Poder Público

¿Hasta dónde tienen poder los consejos sobre las autoridades municipales? El tema parece provocativo, pero no hay otra manera de abordarlo. La relación entre la Administración Pública y el Consejo del Presupuesto Participativo gana aspecto excepcional cuando vemos en los reglamentos de los consejos algunas “potestades” que no son compatibles con dicha convivencia. Existen artículos, por ejemplo, donde los consejos

establecen obligaciones para ser cumplidas por las autoridades administrativas municipales, como si hubiese una jerarquía funcional entre ambos.

Antes del comentario sobre la “convivencia” de los consejos y la Administración Pública, debemos recalcar que en el Capítulo II de la primera parte de este trabajo, cuando hablábamos sobre los reglamentos y la inestabilidad jurídica del Presupuesto Participativo, advertíamos que al mismo tiempo en que los mismos representan una especie de “soporte jurídico” de la práctica participativa, debíamos tener en cuenta que este hecho representa una paradoja, pues no podemos olvidar que ellos nacen involucrados y motivados por una propuesta política que no pretende que el instrumento participativo sea revestido de normas, ya que defiende que la experiencia debería dirigirse hacia la “autorregulación”. Sin embargo, para que el Presupuesto Participativo tuviese sus reglas establecidas, la forma por la que se optó fue “el reglamento”, que posee contradicciones y que suscita problemas.

Como ya tuvimos oportunidad de señalar, es positivo que el reglamento del Presupuesto Participativo sea un instrumento que pueda evolucionar dinámicamente, pues el hecho de que, en general, posea una propuesta que cada año sufre las modificaciones que la población crea conveniente, demuestra la sensible diferencia que hay en relación a las normas estáticas (o de difícil alteraciones), como suelen ser las que componen el ordenamiento jurídico. Suscitamos, también en el mismo Capítulo II, la proximidad existente entre la propuesta del reglamento con el pensamiento del “pluralismo político”, estableciendo entre ambos la similitud derivada de un matiz teórico donde la prevalecía gira en torno a la dinámica en las relaciones, independiente del *status quo* jurídico-institucional.

De otra forma, no es posible escamotear que emerge una cierta incoherencia por el hecho de que exista la defensa en torno a la “no institucionalización” del Presupuesto Participativo y, por consiguiente, la creencia en el dinamismo del reglamento, en contraposición a la vecindad que la propia práctica participativa inexorablemente posee con el poder público municipal. La mejor prueba son los contenidos de los reglamentos que, invariablemente, reconocen dicha proximidad, pues poseen en sus redacciones preceptos que tratan hasta del funcionamiento de la Administración Pública.

Los preceptos en que los reglamentos hacen referencia a las autoridades municipales en el sentido de que las mismas cumplen las determinaciones allí establecidas, son anomalías

jurídico-administrativas que todavía no merecerán la debida atención por parte de los estudiosos. Para asomarse al tema, debemos partir de algo obvio: una cosa sería que el reglamento establezca el funcionamiento del consejo, pues estaría excediendo su legítimo papel, y otra bastante distinta es que el consejo determine lo que las autoridades municipales deben hacer, cuando no poseen potestad para tanto.

Veamos algunos ejemplos que aparecen en el Reglamento del Presupuesto Participativo de Porto Alegre: el Art. 8^o⁵⁷⁷ habla de la obligatoriedad de la presencia de los secretarios y otras autoridades municipales cuando el Consejo lo establece en la agenda; el Art. 15⁵⁷⁸ establece el plazo de dos semanas para que el gobierno conteste a las cuestiones de los concejales; y el Art. 42⁵⁷⁹ dictamina la obligatoriedad de que el Ejecutivo proceda a la apertura del proceso de la discusión de la pieza presupuestaria.

Cuando el Reglamento habla de la “obligatoriedad” de la presencia de los secretarios y otras autoridades, o lo que es lo mismo, cuando el Consejo lo “establece”, suena como si dicho Consejo estuviese ejerciendo el papel del Poder Legislativo municipal, que es el que tiene potestad para llevar a cabo tal convocación. Aunque la implantación del Presupuesto Participativo sugiera que las autoridades (incluso el alcalde) deberán poseer un compromiso real con la transparencia y la abertura, incluyendo, por supuesto, la disponibilidad de las autoridades para cualquier esclarecimiento, no hay como confundir tal propuesta con el establecimiento de reglas que los hagan jerárquicamente vinculados y/o subordinados a un órgano que no pertenezca a la estructura del Poder Ejecutivo municipal.

Ya en el reglamento de la experiencia de la ciudad de São Paulo, lo primero que percibimos es que los términos utilizados en relación al Poder Ejecutivo imponen obligaciones. Por ejemplo, el Art. 10 dicta que el municipio proveerá la infraestructura y las condiciones necesarias para el buen funcionamiento del Consejo del Presupuesto Participativo, tales como un sitio adecuado, sistemas de sonido, cursos de cualificación

⁵⁷⁷ **Art. 8...** *Parágrafo primeiro - O município colocará, obrigatoriamente, à disposição do COP, a presença dos secretários, presidente ou diretores de Secretarias e Departamentos ou seu adjunto, ainda que acompanhado de técnicos quando agendado pelo COP.*

⁵⁷⁸ **Art. 15º** - *O governo deverá responder aos Conselheiros(as) das Regiões/Temáticas às questões levantadas pelos mesmos no período de comunicações das reuniões num prazo de duas semanas a contar da data da solicitação de três reuniões ordinárias.*

⁵⁷⁹ **Art. 42º** - *Fica o Executivo obrigado a dar abertura ao processo de discussão anual da peça Orçamentária e do Plano de Governo até 15 de abril de cada exercício anterior, ou seja, no prazo de 45 dias antes de enviar a proposta da LDO -Lei de Diretrizes Orçamentárias à Câmara de Vereadores.*

para los concejales, etc.; o el Art. 17, que dicta que la Secretaria Ejecutiva del Consejo “será mantenida” por la Administración Municipal, que proveerá los medios para el adecuado registro de las reuniones.

El mismo raciocinio que usamos para la ciudad de Porto Alegre es aplicado al ejemplo de la ciudad de São Paulo, aunque sea desde otro ángulo. Este habla de la obligación del suministro de la infraestructura y no de la convocación de autoridades, como el otro. Está claro que con la aparición la experiencia participativa, el municipio será el responsable de la infraestructura del desarrollo de la práctica, pero la obligatoriedad de dicha provisión tendrá que ser determinada por quien tenga el derecho, es decir, el alcalde. El surgimiento de una “nueva estructura administrativa” tras la aparición del Presupuesto Participativo es inevitable, como ya quedó planteado en el apartado anterior.

Todavía hay ejemplos de reglamentos que siguen otros términos, como es caso de la experiencia de la ciudad de Recife, donde el Consejo del Presupuesto Participativo, al establecer sus competencias, dicta en su artículo 28 que compete a dicho Consejo “apreciar, posicionándose favorablemente o no, para alterar en todo o en parte, la propuesta presupuestaria anual que será presentada por el Ejecutivo, antes de ser enviada a la Cámara, conforme al proceso de discusión...”⁵⁸⁰. Las expresiones utilizadas en este caso, señalan una postura más apropiada a la convivencia sin el rasgo de mando o autoridad.

Dicho artículo sobre el reglamento de la ciudad de Recife sintetiza la idea básica del Presupuesto Participativo, es decir, el proceso de discusión que ocurre en el seno de la práctica es justamente el medio para construir o modificar la propuesta presupuestaria que el Ejecutivo presentará al Legislativo. Obviamente todo proceso empieza con la participación ciudadana, donde las necesidades de las comunidades son presentadas, que en realidad es la esencia del instrumento.

En el Reglamento de la experiencia de la ciudad de Fortaleza aparecen las dos versiones. En algunos momentos los artículos tratan la relación desde del punto de vista de colaboración y mutuo entendimiento con el Poder Ejecutivo municipal, como también en otros preceptúan obligaciones y determinan tareas para las autoridades que tengan dicho poder. Un ejemplo es el Art. 11, que establece competencias, diciendo que el Consejo debe “opinar y decidir en común acuerdo con el Poder Ejecutivo Municipal” sobre la

⁵⁸⁰ Vid. Art. 28 del Reglamento, disponible en: www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento

metodología que será utilizada en el proceso de discusión de la práctica. Pero este mismo artículo establece que también las competencias del Consejo van desde solicitar informaciones y documentos a las secretarías municipales y otros órganos (que son razonables), hasta solicitar la presencia de representantes, dentro de los plazos establecidos por el Consejo⁵⁸¹.

El ejemplo de la ciudad de Fortaleza transmite la realidad disconforme que está en vigor en las redacciones de los reglamentos de los Presupuestos Participativos, salvo raras excepciones. Los reglamentos muestran la indefinición jurídico-institucional que la práctica participativa vive (cuyos diversos matices son tratados en este trabajo), pero la referida “indefinición” casi no es percibida en el día a día, pues solamente ganará proporción real y palpable cuando ocurra alguna divergencia, tal como acontece con la propia práctica, cuya discusión jurídica llega hasta los tribunales, como mostramos en el apartado en el que hablamos de la jurisprudencia.

Una experiencia que llama la atención por los términos que emplea en su Reglamento, es la de la ciudad de Santo André. El propio Consejo es definido como “un espacio para compartir poder y responsabilidades entre Alcaldía y Población de la ciudad”. Aunque partiendo de una sencilla y aislada definición podemos creer que los redactores alcanzarán el sentido real de la propuesta del Presupuesto Participativo, pues anclan población y alcaldía en el mismo nivel y ubican el Consejo como espacio, que es una especie de llave que sirve para situar bien la posición del consejo en medio de la indefinición jurídico-institucional que hemos recalado en diversas oportunidades.

Es muy cierto que la doctrina⁵⁸² define el Reglamento Interno del Consejo del Presupuesto Participativo como un documento que especifica las reglas para la realización de la práctica participativa de cada año, con la libertad de ser revisado anualmente, siendo responsable de las competencias del Consejo, su composición, forma de indicación de sus miembros, reglas para la toma de decisiones; y organización interna, entre otras atribuciones. Pero, entre las competencias establecidas, como vimos, algunas alcanzan una esfera de superioridad en relación a los miembros del Poder Ejecutivo municipal.

⁵⁸¹ **Art. 11** – I...; II...; III – Solicitar a qualquer momento, às secretarias e órgãos o Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos membros do COP e a presença de representantes, dentro dos prazos estabelecidos pelo Conselho.

⁵⁸² Por ejemplo, MARIANNE NASSUNO Vid. NASSUNO, MARIANNE: *Burocracia...*, op. cit. p. 122.

Aunque el alcalde sea el protagonista del Presupuesto Participativo, haciendo gestiones para que todos los órganos de la estructura municipal muestren adhesión incondicional al instrumento participativo; y que los dirigentes de las secretarías municipales también protagonicen esfuerzo análogo al del alcalde y, por consiguiente, estén disponibles para comparecer a las reuniones o para facilitar datos y otros tipos de informaciones que fueran necesarios para el buen funcionamiento de la práctica participativa. Aún así existiría una diferencia entre esas posturas y el hecho de que el Reglamento establezca normas y exigencias para que los agentes municipales las cumplan.

El Reglamento para hacer referencias a las cuestiones funcionales del poder público, obviamente tendría que ser arrojado por la autoridad competente, que en este caso sería el alcalde. Y como ya comentamos, el reglamento, en la perspectiva del Derecho administrativo, es el instrumento para reglamentar una ley. Entonces, para que se de esta hipótesis, el reglamento del Consejo del Presupuesto Participativo como acto del Poder Ejecutivo municipal, tendría que tener una ley específica. Bien, incluso en algunas experiencias en las que hubo una ley, los reglamentos no siguieron la regla, pues existe el punto de vista de que él es responsabilidad del Consejo, por la cuestión de autonomía a la que hicimos referencia en diversas oportunidades en este trabajo.

Por lo tanto, tenemos un cuadro “confuso” en el seno del Presupuesto Participativo que solamente tendría una salida si dos actos (reglamentos) existieran. Uno del propio Poder Ejecutivo reglamentando una Ley que instituya el Presupuesto Participativo (en la mayoría de las experiencias esta ley no existe) y detallando las obligaciones de las autoridades para con el Consejo; y otro que sería el propio reglamento del Consejo que reglamentaría su funcionamiento, manteniendo su visión de libertad y autonomía de ser alterado cada año, pero sin delimitar obligaciones para las autoridades municipales, pues es una postura que no posee ningún fundamento jurídico-institucional.

2.2 – Los miembros de los Consejos: aspectos relevantes para el entendimiento de sus perfiles

En el apartado anterior hablábamos sobre la existencia de cuatro grupos de personal⁵⁸³ que, pertenecientes a la estructura administrativa del municipio, son involucrados en el cambio que ocurre con la implantación del Presupuesto Participativo. Entretanto existe un grupo que no pertenece a la estructura funcional del municipio y que merece la atención por la importancia que ejerce en todo el proceso: es el grupo formado por los concejales, delegados y otros protagonistas que son elegidos por la población como representantes en foros de discusión y otras instancias.

Es muy importante conocer el perfil del participante de este grupo. Sea cual sea la nomenclatura (consejero, delegado, etc.), el papel por él ejercido tiene una importancia significativa en el seno del Presupuesto Participativo. Es importante saber a cerca de todos los ciudadanos que participan del instrumento desde el punto de vista de la población, pues son ellos los verdaderos protagonistas, pero, aquellos que ejercen un liderazgo en su comunidad, lo hacen por poseer ciertas características, cuyo conocimiento de las mismas será imprescindible para la comprensión de los desdoblamientos y las consecuencias que podrán emerger derivadas del papel ejercido por los mismos.

OSCAR JOSÉ ROVER en un estudio específico sobre la experiencia del Presupuesto Participativo de la ciudad de Maringá⁵⁸⁴, muestra los resultados de una encuesta que tenía el objetivo de conocer el perfil de los consejeros y también de identificar otros elementos de la percepción de estos representantes en relación a la experiencia participativa. En la cuestión del género, un 70% es del sexo masculino, demostrando que la presencia de las mujeres en esta experiencia es demasiado minoritaria. En relación a la edad, un 84% de ellos tiene entre 20 y 60 años, también parece muy clara la pequeña participación de los jóvenes y de los mayores de 60 años.

Sobre el funcionamiento del Presupuesto Participativo y la capacitación que reciben para conocer mejor y desarrollar su papel, un 64% afirma saber cómo funciona y un 33% asevera ya haber participado de alguna capacitación promovida por la práctica. Y cuando

⁵⁸³ a) Alcalde y auxiliares directos; b) Personal técnico que ya trabajaba en los órganos presupuestarios; c) Personal técnico designado por la nueva estructura; d) Personal que pertenece a la estructura administrativa en general.

⁵⁸⁴ Vid. BORBA, JULIAN. Y LÜCHMANN, LÍGIA HELENA H.: *Orçamento... op. Cit. p. 174.*

se les preguntó sobre lo que para ellos es más positivo en la práctica participativa, los consejeros contestaron que son las discusiones, la movilización y la participación en las reuniones con las comunidades. El número más preocupante de la realidad de la ciudad de Maringá es sin duda el bajo grado de conocimiento de los consejeros en relación al instrumento participativo, pues son ellos los que deberían tener mayor dominio del asunto para dirigir a los ciudadanos a quienes representan.

Ya en la ciudad de Blumenau, el mismo estudio⁵⁸⁵ revela que entre los consejeros un 33% posee en nivel superior, mientras que un 25% estudió secundaria. Y en relación a la anterior participación de los consejeros en asociaciones, en todas las experiencias los números presentan una situación positiva: en la ciudad de Criciúma, un 84% ya militaba en asociaciones; en Guaraciaba, un 92%; en Chapecó, un 95,5%; en Concordia, un 93,3%; en Blumenau, 100%; y en Biguaçu, un 63%⁵⁸⁶.

Aunque el estudio haya sido desarrollado en ciudades del Estado de Santa Catarina, por lo números enseñados es posible percibir que el perfil general de los consejos señala a personas que militan en asociaciones, sean de barrios, profesionales o de otro tipo, y lógicamente ayudan a desplegar, con cierta facilidad hacia al Presupuesto Participativo, acciones y/o discursos que los habilitan a lograr los puestos de consejeros, a través de la elección de sus vecinos. Y la misma experiencia de militancia en asociaciones también favorecerá el desempeño de las actividades, principalmente aquellas que necesitan del sentido de movilización y contacto con la gente.

De otra forma, ciertamente habrá problemas como consecuencia de algunas dificultades que son reveladas en los perfiles. La propia complejidad que el ciclo presupuestario representa ya es un estorbo para cualquiera que no sea técnico del área. Añadiendo el hecho de que la experiencia del Presupuesto Participativo provoca una alteración cuyo laberinto aflora en la estructura administrativa municipal, como ya comentamos en el apartado anterior. Por todo eso, los consejeros tendrán que conocer con cierta profundidad el pleno funcionamiento técnico-burocrático del ciclo presupuestario, para que puedan actuar de forma consciente y, quizás lo más importante, que puedan interpretar con fidelidad los anhelos de la población a la que representan, en las fases convenientes.

⁵⁸⁵ Corresponde a una pesquisa que involucra ocho experiencias de Presupuesto Participativo de ciudades del Estado de Santa Catarina.

⁵⁸⁶ Vid. BORBA, JULIAN. Y LÜCHMANN, LÍGIA HELENA H.: *Orçamento... op. Cit. pp. 38 y 39.*

La dificultad “técnica” de los consejeros solamente será suprimida con intensa actividad de capacitación. No hay otro camino que no sea el de dotar a los consejeros de un conocimiento amplio sobre las cuestiones técnicas del área presupuestaria. Para cualquiera que nunca haya trabajado con presupuesto, ciertamente tendrá dificultades incluso en el propio lenguaje específico utilizado. Sin olvidar que los procedimientos son complicados, hasta tal punto de que el presupuesto público es llamado “caja negra”, debido a la dificultad que tiene una persona que no sea del medio de entender sus tramites.

Para que los consejeros se asomen a las cuestiones técnicas del presupuesto, tendrán que conocer tanto el presupuesto desde el punto de vista tradicional, como las transformaciones que el Presupuesto Participativo provoca en la estructura administrativa municipal, conforme ya planteado en este trabajo. Tendrá una importancia fundamental para el buen funcionamiento de la práctica participativa la capacidad que los consejeros posean de entender todo el contexto técnico y, por consiguiente, de transmitirlo de forma didáctica y sencilla a los ciudadanos que representan.

Es muy cierto que el ciudadano que fue elegido consejero no tendrá como absorber, en tan poco tiempo, todas las informaciones sobre el funcionamiento burocrático del presupuesto público. Además si este ciudadano nunca ejerció las funciones publicas, tendrá mayor dificultad para asimilar los términos técnicos, etc. Pero, sea cual sea su formación profesional, tendrá que recibir instrucciones sobre el tema, para que su papel como representante de la población sea desarrollado de la mejor manera posible. Como ya señalamos antes, los consejeros tienen que trabajar tanto en la perspectiva de la movilización y motivación de la población para la participación, como tendrán que opinar y discutir las propuestas aprobadas en los foros más restrictos, donde son obligados a llevar a cabo la defensa y el acompañamiento de estas mismas propuestas.

Delante del cuadro esbozado, es sensible percibir que el consejero tendrá que poseer un amplio “perfil”, o por lo menos, tendrá que estar disponible para alterar el suyo hasta un mejor entendimiento de sus funciones. Para ello, por lo menos tres perspectivas reclaman su atención:

a) Relación consejero X población: tal vez sea el matiz con menos dificultad, pues generalmente su perfil ya consta experiencias de trabajos comunitarios, donde el contacto, la movilización y otras tantas tareas de contactos con la población se desarrollan sin

mayores problemas. Pero, el retorno hacia el acompañamiento de la evolución del Presupuesto Participativo es una importante misión, pues la motivación de la gente dependerá mucho de la forma en que esa comunicación sea hecha.

b) Consejero y proceso burocrático: como ya fue dicho en este apartado, el ciudadano que acepte ser representante de sus vecinos, componiendo el Consejo u otra instancia, tendrá que pasar por un proceso de formación e instrucción sobre las cuestiones técnico-burocráticas del presupuesto público, y, más específicamente, sobre el propio Presupuesto Participativo, para que quede apto para discutir y contribuir al funcionamiento de la práctica participativa.

c) Consejero y Administración Pública: el entendimiento político-institucional de la burocracia administrativa, también formará parte de las necesidades del Consejero. La mejor prueba de dicha necesidad es la elaboración de los reglamentos de los Presupuestos Participativos en la mayoría de los municipios. Ya vimos que los reglamentos atropellan aspectos básicos con preceptos que no deberían constar en dichos documentos. El ejemplo más patente son las obligaciones que los reglamentos dictan a las autoridades municipales.

2.2.1 – Los consejeros y el liderazgo político

Otra discusión que involucra la actuación de los representantes elegidos en el seno del Presupuesto Participativo, sean consejeros o delegados, es sobre la participación de los mismos en la política partidaria. Y tal discusión ocurre, por lo menos, en tres vertientes: a) sobre la vinculación de los propios consejeros a un partido político y la consecuente “influencia” que su propio partido ejerce sobre él mismo; b) la ascendencia o control sobre ellos, que podrá ejercer el propio Poder público, especialmente el alcalde; c) sobre los “celos” que los políticos – en especial los legisladores municipales⁵⁸⁷ tiene en relación a los consejeros, ya que generalmente temen que la actuación de los mismos en el Presupuesto Participativo pueda quitarles algo de poder, como puede ser excluirlos del contacto con el pueblo. Incluso existe el miedo de que los consejeros sean sus competidores en las elecciones.

⁵⁸⁷ En Brasil, los legisladores municipales son denominados “Vereadores”.

La primera discusión posee relación con la aparición del Presupuesto Participativo, pues la práctica emergió con una fuerte vinculación al Partido de los Trabajadores (PT), llegando a sugerir que el instrumento participativo formaba parte del “modo *petista* de gobernar”, como ya comentamos en este trabajo. Y era muy plausible que en un primer momento de la experiencia, los militantes partidarios del PT fueran aquellos que tuvieran una fuerte y constante presencia en las asambleas, teniendo así amplias posibilidades de ser elegidos como representantes de la población en los respectivos Consejos.

Es casi natural que las encuestas apunten siempre a un porcentaje⁵⁸⁸ mayoritario de consejeros con filiación al Partido de los Trabajadores. Y esta naturalidad deriva del motivo que planteamos arriba, es decir, de la vinculación de este partido político con el surgimiento del Presupuesto Participativo. E incluso en los casos en que el PT no vuelve a dirigir el municipio por un cambio en las elecciones, es también lógico que su militancia siga siendo frecuentada y debatida en las asambleas populares de la experiencia participativa, claro, si la misma continua existiendo tras el cambio en el mando del municipio.

La segunda discusión es un tanto subjetiva, pues, para una mejor evaluación del tema, tendríamos que poseer datos de posturas de los consejeros – de diferentes experiencias – ante de votaciones y otras direcciones, en el seno del Presupuesto Participativo, para que fuese posible una comparación de los comportamientos de los mismos delante de los posicionamientos del Poder público. Solamente con esta comparación llegaríamos a la conclusión de si ellos realmente toleran dicha influencia. Existe todavía una línea tenue que teóricamente puede separar la influencia ejercida por el partido al que el consejero es afiliado, de la influencia que pueda ejercer el Poder Público.

Si el consejero posee afiliación partidaria, habrá una lógica tendencia del mismo a seguir la orientación programática de su partido, lo que, de forma general, no debería intervenir en su actuación. Pero cada municipio vive una realidad política diferente y la disputa por el Poder en sus reñidas disputas electorales, reverberan de una forma o de otra en varios segmentos. El Presupuesto Participativo ciertamente no es inmune al reflejo político local.

⁵⁸⁸ Uno de los resultados de la encuesta hecha con los consejeros en algunos municipios del estado de Santa Catarina, es percibir que la gran mayoría de ellos son afiliados a algún partido, pero, el mayor porcentaje de afiliaciones es en el PT – Partido de los Trabajadores. Veamos las ciudades y los respectivos porcentajes de afiliación a los partidos políticos: Criciúma: PT 50%; PMDB 16,7%; PP 16,7%. Guaraciaba: PT 100%. Chapecó: PT 92,3%; PSDB 7,7%. Concordia: PT 75%; PP 25%. Blumenau: PT 83,3%; PMDB 16,7%. *Vid. BORBA, JULIAN. Y LÜCHMANN, LÍGIA HELENA H.: Orçamento... op. Cit. pp. 38 y 39.*

Solamente cuando la propuesta participativa alcanza un nivel de madurez suficiente para que las cosas queden muy bien divididas, podrá quedar libre de la ingerencia partidaria.

Específicamente sobre la llamada “manipulación” de los consejeros por parte del poder público, es posible percibir que la misma posee otro valor y provoca otras consecuencias. El principal valor que podría ser observado en relación a la conducta de los consejeros, es si realmente ellos defienden los intereses de la población o, al contrario, son defensores de las posiciones de las autoridades, cuando tengan puntos de vistas antagónicos. La propia esencia de la representación exige que los consejeros sean auténticos defensores de la población en cualquier circunstancia, pero si ellos adoptan una postura más cerca del poder, en detrimento de los intereses de la gente que representan, ciertamente habrá algo muy extraño.

En el caso de la existencia de esta manipulación, una de las consecuencias mas graves sería la propia negación de todo el pensamiento que sustenta el Presupuesto Participativo. Sería una especie de “transferencia” de los problemas de la democracia representativa al seno del instrumento participativo, que nació justamente como alternativa a estos problemas. Sería también un ejemplo contrario al ejercicio de la ciudadanía, que sirve como “telón de fondo” a la práctica participativa. Por lo tanto, el alcalde que protagonice el Presupuesto Participativo en su municipio y, al mismo tiempo, intente manipular el proceso por medio de los consejeros, estará cometiendo, como mínimo, un “fraude”. Solamente el grado de conciencia de los propios consejeros y de la población en general, sería capaz de evitar tal postura.

En relación a la tercera vertiente, es decir, a la “convivencia” de los consejeros con los políticos, o incluso los “celos” que generalmente despiertan en los legisladores municipales la actuación de los consejeros y, por consiguiente, una resistencia de estos legisladores a la propia existencia del Presupuesto Participativo. MÁRCIA DIAS desarrolló un amplio estudio sobre la lucha entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en ciudad de Porto Alegre tras la implantación del Presupuesto Participativo. En una de las entrevistas que MÁRCIA DIAS ha realizado a los legisladores de ciudad de Porto Alegre, uno de ellos llega a afirmar que los consejeros y delegados se sienten los “legítimos” legisladores

municipales, alegando que las funciones antes ejercidas por ellos, los *vereadores*, ahora las ejercen los delegados y consejeros⁵⁸⁹.

El estudio de MÁRCIA DIAS es amplio y a pesar de ser desarrollado teniendo como objeto la realidad de la experiencia de Porto Alegre, refleja muy bien la cuestión que involucra a los dos poderes municipales y la practica participativa. En el caso específico, el estudio demuestra que existe una contrariedad por parte de los legisladores municipales, pues los mismos alegan que el instrumento participativo les quitó algunas atribuciones, como la de incluir en el presupuesto las reivindicaciones de la población. Añaden que solamente son “presionados” para aprobar la pieza presupuestaria que el ejecutivo los envía, después de que el proceso participativo haya concluido.

A lo largo de este trabajo hemos recalcado que el Presupuesto Participativo surgió en medio de la crisis de representación política, teniendo como gran soporte de legitimidad el hecho de escuchar directamente los deseos de la población y, por consiguiente, hacerla decidir en la resolución de sus problemas. Y en la realidad municipal, el alcalde hace una especie de “renuncia” de su potestad de elaborar la propuesta presupuestaria, pero en relación al Legislativo puede ocurrir lo que la autora demuestra que ha ocurrido en Porto Alegre, es decir, la discordancia de una parte de los legisladores⁵⁹⁰.

Todavía no encontramos registros que indiquen que hubo candidaturas de consejeros y/o delegados en las elecciones municipales de los municipios que implementaron el Presupuesto Participativo. Pero, tal posibilidad es plenamente posible, considerando que muchos de ellos, aunque ejercieran el liderazgo en sus comunidades, en algunos casos son militantes y afiliados a partidos políticos. Y sería una completa contradicción a la libertad democrática pensar en cualquier estorbo a las pretensiones políticas de los mismos. La crítica que podría existir sería si ellos usasen el Presupuesto Participativo indebidamente para una promoción personal. Pero esta es una evaluación que solamente la población podrá hacer.

⁵⁸⁹ Vid. DIAS, MÁRCIA R.: *Sob o Signo... op. Cit. P. 226.*

⁵⁹⁰ Entre los miembros del Poder Legislativo hubo una división: algunos apoyaron y otros discordaron con Presupuesto Participativo.

Conclusiones

Considerando la fecha de la implantación de la experiencia del Presupuesto Participativo de la ciudad de Porto Alegre como un marco inicial de la práctica, este año de 2011 el referido mecanismo participativo cumple su vigésimo segundo aniversario. Y, sin duda alguna, en términos de participación popular, la aparición de este instrumento ha contribuido sensiblemente al cambio de la perspectiva de la participación ciudadana en varias administraciones municipales brasileñas e incluso en algunos municipios de otros países.

En estas dos décadas de desarrollo, la experiencia ha conseguido conquistar avances significativos y, ciertamente, muchas cosas aún quedan pendientes de mejor definición. Indudablemente el matiz más importante que la práctica ofrece en su corta historia es el ejemplo concreto de que le es posible, al ciudadano, participar de las decisiones presupuestarias de su municipio, hecho que era totalmente impensable hasta hace poco tiempo. La participación ciudadana en el seno de la administración municipal y, principalmente, en la elaboración del presupuesto, es una realidad palpable gracias a la osadía y a la realidad del Presupuesto Participativo.

Por otro lado, es inevitable que cualquier innovación al ponerse en práctica suscite problemas colaterales. Con el Presupuesto Participativo no fue diferente. Algunos paradigmas y rutinas del sistema de gestión municipal tendrían que romperse para que la nueva práctica pudiese germinar. Y todavía muchas de las cuestiones quedan pendientes de una resolución. Son problemas de carácter políticos, administrativos, jurídicos y de tantos otros matices que siguen siendo debatidos y estudiados desde los más diferentes ángulos.

Al escoger la opción de desarrollar nuestro trabajo hacia la cuestión jurídica de la práctica participativa, teníamos ya plena convicción de que el asunto iba a presentarse bajo una limitación: el escaso análisis que el referido aspecto ha merecido hasta ahora en los medios académicos. Los matices sociológicos y políticos del Presupuesto Participativo despiertan una manifiesta atención, mientras que los aspectos jurídicos y administrativos aún no gozan de la misma curiosidad académica. Debido a que el tema presentado en este trabajo

no haya merecido mayor atención por parte de los investigadores, verificamos relativa dificultad para encontrar amplia bibliografía.

De nuestro estudio obtenemos una primera conclusión: el recorrido que representa la evolución del presupuesto público demuestra que de mero instrumento administrativo-burocrático, el presupuesto llega a nuestros días exponiendo la perspectiva de su gran utilidad como herramienta de planificación y, con la puesta en práctica del Presupuesto Participativo, también queda claro que la población puede participar de la administración pública por su cuenta, es decir, opinando y decidiendo sobre los destinos de los fondos públicos.

Una segunda conclusión es que existe cierta dificultad de asimilación del Presupuesto Participativo por parte de las estructuras administrativas de los municipios, puesto que han sido originadas para actuar dando soporte a un tipo de elaboración del presupuesto, de tal manera que al ocurrir el cambio para el Presupuesto Participativo el proceso de adaptación es difícil. Os mecanismos de participação popular nas administrações ainda carecem de maior entendimentos por parte da burocracia e dos funcionarios que, via de regra, resistem ao novo.

Una tercera conclusión es que la discontinuidad del Presupuesto Participativo en donde se haya implantado dicha práctica, provoca un daño en la credibilidad popular a tal propuesta. Más grave aún, es que en la mayoría de los casos estudiados, la población no reaccionó en contra de la rotura del proceso. En los casos aislados, en que hubo una reacción por intermedio de acción judicial, no tuvieron éxito, con lo cual quedó patente que la continuidad o no depende del alcalde.

Una cuarta conclusión a la que hemos llegado, es que en términos jurídicos el Presupuesto Participativo vive una indefinición. Esta conclusión, por sí sola, engloba otras, pues la indefinición jurídica genera fragilidad y, por consiguiente, expone el instrumento participativo a una vulnerabilidad. La auto-reglamentación, que es defendida por varios estudios de la práctica como un “principio” que debe ser perseguido, incluso teniendo sus ventajas político-sociales, no consigue responder a la cuestión de la vulnerabilidad, que se presenta en este momento como el punto crucial ante el problema de la continuidad del instrumento participativo.

Tras superar las dificultades comunes al período de la implantación, que generalmente se producen en el ámbito de aceptación, funcionamiento y consolidación, el Presupuesto Participativo vive un segundo momento de inseguridad bajo el punto de vista de que todo el trabajo es limitado mediante su paralización, como consecuencia del cambio de alcalde. Y como hemos visto a lo largo de este trabajo, el problema de la discontinuidad es una constante en la mayoría de los municipios que adoptan la práctica. Son inestimables los daños causados como consecuencia de la paralización de la práctica participativa. Todo el trabajo de movilización y valorización en torno a la importancia del instrumento participativo queda neutralizado ante la paralización de su puesta en práctica.

En los ejemplos analizados en el presente trabajo, también resultó claro que en los casos de las paralizaciones de la práctica donde hubo alguna resistencia por parte de líderes políticos y se produjo un desencuentro, llegando hasta las instituciones judiciales, la fragilidad jurídica del Presupuesto Participativo fue inminente, es decir, la jurisprudencia de los Tribunales que hemos recorrido es la prueba más evidente de que el instrumento participativo no tenía soporte jurídico para imponerse mediante un cambio político-administrativo.

Ante esta indefinición y la consecuente fragilidad jurídica, ¿qué camino tomar? A nuestro entender, existen dos alternativas: perseguir el camino de la autorregulación (pluralismo jurídico), o intentar cambiar el precepto constitucional que trata de la participación en el planeamiento de los municipios. El primer camino es el que está en marcha, aunque de forma indirecta o involuntaria, pues, cuando los municipios eligen la opción de implantar el Presupuesto Participativo y, en su gran mayoría, no poseen ni al menos una referencia en su Ley Orgánica, están automáticamente optando, consciente o inconscientemente, por una especie de “pluralismo jurídico”, es decir, están estableciendo un camino alternativo al preceptuado en el marco jurídico vigente.

La alternativa de consolidar el Presupuesto Participativo por medio del pluralismo político sería mucho más un camino político, pues no habría preocupación de la efectuación de cambios jurídicos. En realidad, la estrategia de avances y la búsqueda de consolidación del instrumento participativo serían solamente en el campo de la formación ciudadana y del debate político, en el sentido de despertar en la población la importancia de su presencia en el seno de la administración de su municipio. Por otro lado, el movimiento político de la

población tendría que lograr como reto el comprometimiento de los gestores públicos con la implantación y la continuidad de la práctica participativa.

Por otro lado, vemos que existe el camino del cambio constitucional, en el sentido de que Presupuesto Participativo alcance su institucionalización en un nivel en el que no quedaría margen para dudas y no habría la inseguridad jurídica que hoy prevalece. Sería la alternativa para que todos los municipios brasileños implantasen la práctica participativa. Es muy cierto que el cambio requiere una discusión muy amplia y el respaldo popular, para que el posible cambio en la Constitución refleje la necesidad de la población.

Para los defensores del primero, existe un argumento muy consolidado que dice que el Presupuesto Participativo debe ser conquistado por la fuerza de la conciencia popular y no por el camino de un precepto jurídico. Y lo ideal sería que la población tuviese ese nivel de politización, pero nuestra realidad aún es demasíadamente diferente. Hemos disfrutado de avances y conquistas, pero todavía convivimos con una realidad donde la media general de la población aún no reivindica sus derechos. La prueba más concreta es que no hubo registro de reacción de la población en ninguno de los municipios donde los alcaldes desactivaron el Presupuesto Participativo.

De forma general, existen esos dos caminos para la consolidación del Presupuesto Participativo en Brasil que, después de veintidos años, desde su aparición, todavía necesita de una estrategia de fortalecimiento y expansión, ya que el número de municipios brasileños alcanzados hasta ahora no pasa de un 3%. En cualquiera de las dos alternativas, otra conclusión queda plausible: se hace necesario el desarrollo continuo de un trabajo de divulgación del Presupuesto Participativo. Sea la población de los municipios que tuvieron y/o tienen la oportunidad de convivir con la práctica; sea la población donde nunca hubo propuesta de implantación, la gente necesita saber de la existencia del instrumento participativo y de su efectividad en el sentido de la participación popular en los destinos de la gestión municipal. Incluso en las escuelas, habría que incluir asignaturas donde la ciudadanía fuese el tema central y la participación en las administraciones públicas también fuese debatida.

El Presupuesto Participativo precisa ser consolidado y ampliado. Consolidado para que no quede vulnerable a la voluntad de uno u otro político. Ampliado para que la mayoría – quizás la totalidad – de los municipios brasileños cuenten con esta moderna

herramienta de gestión y de ciudadanía. Y cualquiera que sean los caminos que se busquen para esta consolidación y la ampliación, una cosa hay que tener muy presente: la participación popular en nuestros días reclama una ciudadanía activa, donde los cambios deben ocurrir mediante acciones coherentes y con significativa transparencia. Una ciudadanía activa basada en la honestidad de propósitos con vista a cambios que promocióne avances reales en nuestra democracia.

Bibliografía

AFONSO DA SILVA, JOSÉ: *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros, 26ª ed., São Paulo, 2006.

AGUIAR, ROBERTO: *A Crise da Advocacia no Brasil*, Alfa-Ômega, 2ª ed. São Paulo, 1992.

ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL. y MELO, CARLOS RANULFO: *La democracia brasileña: Balance y perspectivas para el siglo XXI*, Ediciones Universidad de Salamanca, España, 2008.

ALVES DA COSTA, FLÁVIA DANYELLE: *Orçamento Participativo: a institucionalização da participação popular no controle do orçamento público. O município de Campina Grande – PB*, Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2005.

ARAÚJO FILHO, AFONSO: *A experiência do planejamento estratégico no estado do Rio Grande do Sul: o caso da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos*. Trabalho apresentado no VI Congresso Internacional do CLAD, Lisboa, 2002.

ARAÚJO, LUIZ ALBERTO DAVID: *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva; 9ª ed., São Paulo: 2005.

ARENILLA SÁEZ, MANUEL: *La reforma administrativa desde el ciudadano*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003.

- “Planificación y Políticas Públicas”, en la obra colectiva *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000.

ARRETICHE, MARTA: *Mitos da Descentralização - Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, São Paulo. Disponível en: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm

AVRITZER, LEONARDO. y NAVARRO, ZANDER: *A inovação democrática no Brasil*, Cortez, São Paulo, 2003.

AVRITZER, LEONARDO.: “Reinventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde”, *Relatório de pesquisa*, FAPEMIG, Belo Horizonte, 2005.
Disponível en: http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/saude_fundep.htm.

BADEIRA DE MELLO, CELSO ANTÔNIO: *Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2006.

BALEIRO, ALIOMAR: *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, Forense, Rio de Janeiro, 1998.

BARROSO, PÉRSIO HENRIQUE: *Constituinte e Constituição: Participação popular e eficácia constitucional (1987-1997)*, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, 1997.

BATISTA JÚNIOR, ONOFRE ALVES: *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. Mandamentos, Belo Horizonte, 2004.

BAYONA DE PEROGORDO, J. J. y SOLER ROCH, MARIA TEREZA: *Temas de Derecho Presupuestario*, Librería Comparas, Alicante, 1990.

BILHIM, JOÃO. *A governação nas autarquias locais*. Sociedade Portuguesa de Inovação, 2004, Porto - Portugal.

BLANCO FILLOLA, I. I.: “*Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002.

BOBBIO, NOBERTO; MATTEUCCI, NICOLA; PASQUINO, GIANFRANCO: *Dicionário de Política*, UnB, 6ªed. Brasília, 1994.

BOCKENFORDE, ERNST W.: *Estudios Sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, Trotta, Madrid, 2000.

BONAVIDES, PAULO: *Teoria Constitucional da Democracia Participativa – por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*, Malheiros, 3ª ed. , São Paulo, 2008.

BONAVIDES, PAULO. y ANDRADE, PAES DE: *História Constitucional do Brasil*, OAB, Brasília, 2002.

BONESSO, ALLAYMER RONALDO: *Orçamento Participativo, Cidadania e Direitos Humanos: Uma Visão Jurídico-Política*, Dissertação de Mestrado, Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro, Paraná, 2006.

BORBA, JULIAN. y LÜCHMANN, LÍGIA HELENA H.: *Orçamento Participativo – Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*, Insular, Santa Catarina, 2007.

BORGES DE PAULA, MARCO AURÉLIO. y MAGRINI, RACHEL DE PAULA. (coords): *Estudos de Directo Público*, CEPEJUS, Mato Grosso do Sul, 2009.

BRAGA JÚNIOR, SÉRGIO ALEXANDRE DE MORAES: *Orçamento Impositivo, Juris Rationis - Revista da Pós-Graduação em Direito da Universidade Potiguar*, Edunp, Natal, 2005.

BRANDAO, ELIAS CANUTO: *Limites, desafios e avanços da participação popular no orçamento participativo*, Tese de Doutorado, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2005.

BRAZ, PETRÔNIO: *Direito Municipal na Constituição*, Mizuno, São Paulo, 2006.

BREMAEKER, FRANÇOIS: *El municipio brasileño como nivel gubernamental autónomo*, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 2004.

BRITO, FLÁVIA N. N.; FREIXO, AURORA L.; SILVA, RUBENS R. G.; *O conceito de Democracia Participativa aplicado á prestação de serviços públicos na sociedade de informação.* Disponível em: <http://www.cinform.ufba.br/7cinform/soac/papers/37af2d604b9d306ee1f52ba626e6.pdf>

CABALLERO, FRANCISCO VELASCO: *Autonomía Municipal.* Disponível em: http://grupos.unican.es/ada/2007%20aepda/Autonomia%20Local_Velasco.pdf.

CARDOSO, FERNANDO H.: *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.* Presidência da República, Brasília, 1995.

CARNEIRO, RUY DE JESUS MARÇAL: *Organização da cidade: planejamento municipal, plano diretor, urbanificação,* Max Limonad, São Paulo, 1998.

CARVALHO, JOÃO; FERNANDES, MARIA JOSÉ; CAMÕES, PEDRO; JORGE, SUSANA: *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2007, Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, Porto, 2008.*

CARVALHO, JOAQUIM DOS SANTOS: *O processo orçamental das Autarquias locais,* ALMEDINA, Coimbra, 1996.

CASTRO, M.H.G.: Equipamentos sociais e política local no pós-64: dois estudos de caso, *Espaço & Debates*, v. 24, Brasil, 1988.

CASTRO, JOSÉ NILO DE: *Direito Municipal Positivo,* Del Rey, Belo Horizonte, 2006.

CAVALCANTE, T. B.: *Las Constituciones de los Estados Unidos del Brasil*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

COLOMBO, ARIEL H.: *Desobediencia Civil y Democracia Directa*, Trama, Madrid, 1998.

CONDESSO, FERNANDO DOS REIS: Administração pública, direito e urbanismo: as Assembleias municipais no sistema português de governo local. *Revista Eletrônica de Meio Ambiente*, nº 06, 2008.

CORRALO, GIOVANI DA SILVA: *Município: Autonomia na Federação Brasileira*, JURUÁ, Curitiba, 2006.

COSTA, HOMERO DE OLIVEIRA: *Democracia e Representação Política no Brasil: uma análise das eleições presidenciais (1989-2002)*, Editora Sulina, Porto Alegre, 2007.

- *A reforma Política no Brasil & Outros Ensaio*s, Editora Sebo Vermelho, Natal, 2008

COSTA, NELSON NERY: *Direito Municipal Brasileiro*, Forense, Rio de Janeiro, 2006.

CORONA, ARMANDO RENDÓN: Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo, *Revista Polis* Nº 40, p. 9-36, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2004.

CRETELLA JÚNIOR, JOSÉ: *Direito Administrativo Municipal*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1981.

CUESTA, FEDERICO ADRADOS: *La nueva regulación del gobierno local en las grandes ciudades españolas*. Panel en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

CUSTÓDIO, H.B.: *Associações e Fundações de Utilidade Pública*, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1979.

DAHL, ROBERT: *La democracia y sus críticos*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1992

DELGADO, TARCISIO: *A História de um Rebelde*, Fundação Ulysses Guimarães, São Paulo, 2006.

DEMING, W. EDWARDS: *La nueva economía para la industria, el gobierno y la educación*, Diaz de Santos, Madrid, 1998.

DEZEN JUNIOR, GABRIEL: *Curso Completo de Direito Constitucional*, Vestcon, Brasília, 2003.

DÍAS, MÁRCIA R.: *Sob o Signo da Vontade Popular – O orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*, UFMG, Belo Horizonte, 2002.

DINIZ, MARIA HELENA: *As Lacunas no Direito*, Saraiva, São Paulo, 1989.

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA: *Participação Popular na Administração Pública*, *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, 1993.

DOMÍNGUEZ, FRANCISCO CAAMAÑO: Autonomía Local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 24, nº 70. Enero-Abril de 2004.

DUVERGER, MAURICE: “Introducción: el origen de los partidos políticos”, *Los Partidos políticos*, FCE, México, 1965.

ENTERRIA, EDUARDO GARCIA DE. Y FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN: *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II. 5ª ed, Civitas, Madrid, 1998.

FARIA, EDIMUR FERREIRA DE: *Curso de Direito Administrativo Positivo*, Del Rey, Belo Horizonte, 2004.

FEDOZZI, LUCIANO: “Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo”, *Revista paran. Desenv.*, núm 100, Curitiba, 2001.

-Orçamento Participativo – Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre, Tomo Editorial, 3ª ed., Porto Alegre, 2001.

FERRARI, REGINA MARIA MACEDO NERY: *Direito Municipal*, Editora RT, São Paulo, 2005.

- FERRARO, AGUSTÍN: *Sobreviviendo a la Gobernanza – Ciencia de la Administración y Ciencia Política en el Estado moderno, con especial referencia a países de América Latina*, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2006.
- FERNANDÉZ, ANTONIO JAVIER FERREIRA: El régimen de las grandes ciudades. In *LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL*. Barcelona, Atelier, 2005.
- FERNÁNDEZ, ERNESTO GANUZA. Y SOTOMAYOR, CARLOS ÁLVAREZ DE. (coords): *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona, 2003.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *La información y participación ciudadana en la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2005.
- FIGUEIREDO, LÚCIA VALLE: *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros, São Paulo, 2006.
- FISCHER, N. Y MOLL, J. (orgs.): *Por uma nova esfera pública*, Vozes, Petrópolis, 2000.
- FIUZA, C. *Direito Civil – Curso Completo*, Del Rey, Belo Horizonte, 2004
- GARCÍA-PELAYO, M.: *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.
- GIOCOMONI, JAMES: *Orçamento Público*, Atlas, São Paulo, 2007.

GIMÉNEZ, MARÍA.; GOMÁ, RICARD.; GUTIÉRREZ, ERNEST.; RIBERA, CARLES.: Nuevos Escenarios de Democracia Local. Las Experiencias de Presupuestos Participativos, *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2002.

GOLDFRANK, B.: Los procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio, *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26, núm. 2, 2006.

GOLDSMITH, WILLIAM Y VAINER, CARLOS: Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre, *Eure – Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, núm. 82, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2001.

GOMES CANOTILHO, J.J.: *Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra, Portugal, 1993.

- *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, Portugal, 2003.

GOMES DA SILVA, REINALDO: *Orçamento Participativo: o caso de Piracicaba-SP*, Tese doutoral, PUC-SP, 2006.

HARADA, KIYOSHI: *Precatório Judicial: Questões Relevantes*. DVD Magister, Magister, Ed. 24, fev/mar. 2009.

HELD, DAVID: *Modelos de Democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1992.

JAMES, PAUL: *Gestión de la Calidad Total: Un texto introductorio*, Prentice Hall, Madrid, 1997.

JAMIL, ISHTIAQ: La cultura administrativa: una forma de comprender la Administración Pública en distintas culturas, *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. VII, núm. 1, primer semestre, Cide, México, 1998.

JUNQUEIRA, LUCIANO ANTONIO PRATES.; INOJOSA, ROSE MARIE.; KOMATSU, SUELY.: *A descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: A experiência de Fortaleza*. Trabalho apresentado no XI Concurso de Ensayos del CLAD, Caracas, 1997.

KLIKSBERG, BERNARDO: *Más ética, más desarrollo*, Temas – INAP, Madrid, 2006.

LABAND, PAUL: *El Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI: *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007.

LEMES, FÁBIO NOGUEIRA: *Orçamentos Municipais e Procedimentos Legislativos*, Edipro, Sao Paulo, 1995.

LENZA, P.: *Direito Constitucional Esquematizado*, Método, 7ª ed., São Paulo, 2004.

LEONELLI, DOMINGOS Y OLIVEIRA, DANTE DE: *Diretas Já – 15 meses que abalaram a ditadura*, Record, Rio de Janeiro, 2004.

LOURES, JOSÉ COSTA. Y GUIMARAES, TAÍS MARIA LOURES DOLABELA: *Novo Código Civil Comentado*, Del Rey, Belo Horizonte, 2002.

LOZANO IRUESTE, JOSÉ MARIA: *Introducción a la Teoría del Presupuesto*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983.

LÜCHMANN, LÍGIA HELENA HAHN: *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*, Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2002.

MACHO, LUIS MIGUEZ: El régimen de las grandes ciudades. In *LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL*. Barcelona, Atelier, 2005.

MARQUES, JOSÉ: *Os municípios portugueses dos primórdios da nacionalidade ao fim do reinado de D. Diniz. Alguns aspectos*. Comunicación presentada en el 1º Coloquio Luso-Brasileño sobre Municipalismo e Historia Urbana, Río de Janeiro, 1993.

MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, TOM: *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1998.

MARTINEZ LAGO, MIGUEL ÁNGEL: *Manual de Derecho Presupuestario*, Colex, Madrid, 1992.

MATOS, CARLOS EDUARDO: *Diretas Já - 20 Anos Depois*, *Revista Escola*, Abril, Brasil, 2004. Disponible en la página www.revistaescola.abril.com.br.

MEIRELLES, HELY LOPES: *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, São Paulo, 2006.

- *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros, 29ªed, São Paulo, 2004.

MELO FILHO, URBANO VITALINO: *Direito Municipal em Movimento*, Del Rey, Belo Horizonte, 1999.

MELO, MARCUS ANDRÉ: Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: Efeitos perversos da descentralização?, *Revista São Paulo em Perspectiva*, 10(3), São Paulo, 1996.

- Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 23, ano 8, São Paulo, 1993.

MÉNDEZ, ANTONIO DÍAZ. Y PALOMARES, LUIS MIGUEL: *Calidad y Modernización en la Gestión Pública*, Ayuntamiento de Alcobendas, España, 2000.

MERRY, SALLY ENGLE. GRIFFITHS, JOHN. TAMANAHA, BRIAN Z.: *Pluralismo Jurídico*, Siglo del Hombre Editores, Colombia, 2007.

MODESTO, PAULO: Participação popular na Administração Pública: Mecanismos de operacionalização, *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, número 2 (www.direitodoestado.com.br), Instituto de Direito Público da Bahia, Bahia, 2005.

MOREIRA NETO, DIOGO DE FIGUEIREDO: *Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno*, Fórum, Belo Horizonte, 2008.

- *Direito da Participação Política*, Renovar, Rio de Janeiro, 1992.

MOLL, LUIZA HELENA: Orçamento participativo de Porto Alegre, *Revista Sequência* Nº 32, UFSC, Santa Catarina, 1996.

MONTALVO, ANTÓNIO REBORDÃO: *O processo de mudança e o novo modelo da Gestão Pública Municipal*, Almedina, Coimbra, 2003.

MURILO DE CARVALHO, JOSÉ: *Cidadania no Brasil: o longo Caminho*, Civilização Brasileira, 8ªed, Rio de Janeiro, 2006.

MURRAY, RICHARD: El Control de las evaluaciones y el diferente papel de los políticos. Artículo en el libro: “*Evaluación de la participación pública en la elaboración de políticas públicas*”. INAP. Madrid, 2008.

NASSUNO, MARIANNE: *Burocracia e Participação: A experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*, Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

NERLING, MARCELO ARNO: *A burocracia cede espaço: A experiência do Orçamento Participativo. Florianópolis*. CPGD/UFSC, Dissertação de Mestrado, Santa Catarina, 2007.

NEVES, ANGELA VIERIA: Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro, *Revista Katál*, nº 2, Florianópolis, 2007.

NOBRE JUNIOR, EDÍLSON PEREIRA: Função administrativa e participação popular, *Revista Trimestral de Direito Público*, n 36, Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1995.

NOGUEIRA DE FREITAS, MÁRIO SEBASTIAO: “Uma releitura do orçamento público sob uma perspectiva histórica”. *Revista Bahia Análise & Dados*, Número 4, Salvador, 2003.

NORTH, DOUGLASS C.: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

ORDUÑA REBOLLO, ENRIQUE: La administración local en la constitución de 1978. *Berceo*, nº 145, 2003.

- *Historia del municipalismo español*, Portal Derecho, Madrid, 2005.

PARDO, JOSÉ ESTEVE: *La autonomía municipal administración e regulación económica títulos académicos y profesionales*, Thomson Aranzadi, Pamplona, 2007.

PAREJO ALFONSO, L.: *Crisis y Renovación en el Derecho Público*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico del gasto público – Presupuestación, ejecución y control*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2005.

PELLEGRINO, CARLOS ROBERTO: *Estruturas Constitucionais do Município*, Del Rey, Belo Horizonte, 2000.

PEREIRA, MAGNUS ROBERTO DE MELLO: Almuthasib – Considerações sobre o direito de almoçaria nas cidades de Portugal e suas colônias, *Revista Brasileira de História*, São Paulo, 2001.

PÉREZ-CAMACHO, MIGUEL CABRERA: “Los principios presupuestarios”. *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*. Número 240, Madrid, 1996.

PÉREZ, M ANTONIA RAMÍREZ; MARTÍNEZ, CECILIA PITT; YÁÑEZ, CLEMENTE J. NAVARRO: La estructura de oportunidades de la política local. El caso de los municipios Andaluces. *Revista de Estudios Regionales*, 2007.

PINDADO, FERNANDO: La participación no se improvisa, *Revista de estudios locales*, Num. 87, Madrid, 2005.

PINEDA NEBOT, CARMEN: *Los Presupuesto y Participación desde una perspectiva comparada*, Comunicación presentada al VIII Congreso de Sociología, Área II – Grupo 8, sesión 4ª, Alicante, 2004.

- *Experiencias de Participación Ciudadana*, IV Jornadas sobre Participación Ciudadana “Ciudad de Alicante”, Alicante, 2004.

- Gobiernos locales: Participación ciudadana en el proceso presupuestario, *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, nº 21 Madrid, 2002.

PINEDA NEBOT, CARMEN y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CARLOS JESÚS: *Presupuesto y Participación ciudadana en el ámbito Europeo: Una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford*, Comunicación para el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, Área II – GT06 Gestión Pública y Buen Gobierno, Madrid, 2006.

PIRES, ROBERTO ROCHA COELHO: *Orçamento Participativo e Planejamento Municipal*, Monografía apresentada no Curso Superior de Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

PIRES, VALDEMIR: *Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz*, Manole, Sao Paulo, 2001.

- *Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente*. Monografía inscrita no V Prêmio de Monografía do Tesouro Nacional, Brasília, 2000.

PRIEGO ÁLVAREZ, FREDDY A.: *Introducción al Derecho Presupuestario*, Porrúa, México, 2004.

QUESADA, MIGUEL-ÁNGEL LADERO.: *Las ordenanzas locale, Siglos XIII – XVIII, en la España Medieval*, Servicio de publicaciones. Universidad Complutense, Madrid, 1998.

RAMIÓ, CARLES. Y SALVADOR, MIGUEL: *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Fundació CIBOD, Barcelona, 2005.

RAMOS MENDES, DENISE C. V.: *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do Orçamento Participativo*, Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

RESENDE, ANTÔNIO JOSÉ CALHAU DE: *Autonomia Municipal e Lei Orgânica*, *Caderno Escola Legislativa*, Belo Horizonte, 2008.

RICCI, RUDÁ: “Contradições na Implementação das Ações de Participação”, versão da apresentação feita no seminário *Aprofundando os Aspectos da Participação*, Projeto Democracia Participativa, Belo Horizonte, 2004.

RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS: *Manual de Derecho Local*. Madrid, Thomson Civitas, 2003.

RODRIGUES, ALBERTO TOSI: *Diretas Já – O grito preso na garganta*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2003.

RODRIGUES, MIGUEL ÂNGELO VILELA: *Mecanismos de Governação: Estratégias alternativas de coordenação nos governos locais em Portugal*, Tese de Doutorado, Universidade do Minho, Minho, 2009.

ROSALES, J.M.: *Política cívica. La experiencia de la ciudadanía en la democracia liberal*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

SANCHES, OSWALDO M: *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*, OMS, Brasília, 2004.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho Administrativo – Parte General*, Tecnos, Madrid, 2005.

- *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

SANCHES, OSWALDO M.: *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*, OMS, Brasília, 2004.

SÁNCHEZ GÓMEZ, JULIO. Y SANTOS PÉREZ, JOSÉ MANUEL. (Eds.): *De Urbe Indiana. Ensayos sobre ciudades y urbanismo en Brasil y en América Hispana*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2010.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ZULIMA: *Estudio práctico de las asociaciones - Democracia directa y otras formas de participación ciudadana*, Lex Nova, Valladolid, 2004.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ZULIMA. y LEITE, DAVID DE MEDEIROS : O Direito de Participação e sua Relevância para a Democracia, Administração Pública e Cidadania. *Revista Ciência Sempre*. FAPERN, Natal, 2010.

SANTOS, ANGELA MOULIN S. PENALVA: *Município, descentralização e território*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2008.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: *Democracia y Participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, El Viejo Topo, España, 2003.

SANTOS JUNIOR, ORLANDO ALVES DOS: *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*, Tese doutoral, UFRJ/IPPUR, Rio de Janeiro, 2000.

SERAFIM, L y TEIXEIRA, A. C. C.: *Balanço e desafios para a continuidade do Orçamento Participativo- gestão 2005-2008*. Instituto Pólis/Fórum Paulista de Participação Popular, São Paulo, 2006.

SIDOU, J.M. OTHON: *Dicionário Jurídico*, Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1991.

SINTOMER, YVES: Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No 31, Caracas, 2005.

SORJ, BERNADO: *A nova sociedade brasileira*, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2001.

SOUZA, CELINA: Construção e consolidação de instituições democráticas – papel do orçamento participativo, *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 2001.

SOUZA. UBIRATAN DE: “*El significado de la victoria de Lula en Brasil y la oportunidad de implementar el Presupuesto Participativo a nivel nacional*”, Instituto de Estudios y Formación de la Central de los Trabajadores Argentinos, Argentina, 2003.

- SUBIRATS, JOAN: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.
- TOJAL, SEBASTIÃO BOTTO DE BARROS: *Direito Sanitário e Saúde Pública: Volume I, Coletânea de Textos*, Brasília, Editora MS, 2003.
- TORRES, RICARDO LOBO: *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário. Volume V: O Orçamento na Constituição*, Ed Renovar, Rio de Janeiro, 2002.
- VALENZUELA VILLARRUBIA, ISIDRO.: “Los sujetos del Presupuesto Público”. *Revista Actualidad Administrativa*, Número 4, Madrid, 2004.
- VELASCO, JOAQUÍN HUELÍN MARTÍNEZ DE: *Globalización y principio de autonomía local*. Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2008.
- VELOSO MEIRA, THIAGO A.: “Do clientelismo à participação: o Orçamento Participativo em Montes Claros”. *Revista Urutágua*, Número 16, Maringá (PR), Brasil, 2008.
- V XAVIER, ANTÓNIO A. D.: Funcionamento do Municipalismo Português. *Revista de Guimarães*, nº 103, 1993.
- WANDERLEY LUMBAMBO, CATIA; BANDEIRA COÊLHO, DENILSON; MELO, MARCUS ANDRÉ. (coords): *Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo*, CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Argentina , 2006.

WAGNER, FRANCISCO SOSA: *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, Navarro, 2005.

WEBER, MAX: *Sociología del poder – Los tipos de dominación*, Alianza, Madrid, 2007.

WOLKMER, ANTONIO CARLOS: *Pluralismo Jurídico - fundamentos de uma nova cultura no Direito*, Alfa-Ômega, São Paulo, 1994.

ZAPATA-BARRERO, RICARD: *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*, Anthopos, Barcelona, 2001.

ZBYSZEWSKI, JOÃO PAULO: *O Financiamento das Autarquias Locais Portuguesas: um estudo sobre a provisão pública municipal*. Almedina, Coimbra, 2006.

ZVIRBLIS, ALBERTO ANTONIO: *Democracia Participativa e Opinião Pública*. RCS Editora, São Paulo, 2006.