

Wampler, Brian. ¿Expandiendo la responsabilidad en la gestión por medio de instituciones participativas? Activistas y reformistas en los municipios brasileños. En publicación: Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo. 2006.

Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/disen/wampler.pdf>

BRIAN WAMPLER*

¿EXPANDIENDO LA RESPONSABILIDAD
EN LA GESTIÓN POR MEDIO DE
INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS?
ACTIVISTAS Y REFORMISTAS
EN LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS**

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - biblioteca@clacso.edu.ar

CIUDADANOS Y ORGANIZACIONES de la sociedad civil (OSCs) juegan un rol más prominente en los nuevos regímenes democráticos que bajo las experiencias democráticas previas. Los esfuerzos para promover la transparencia, la responsabilidad en la gestión y la participación han llevado a los ciudadanos, las organizaciones comunitarias, los movimientos sociales y las ONGs a demandar un rol más expansivo en los ámbitos de toma de decisiones. Brasil, la democracia más densamente poblada y descentralizada de América Latina, ha sido testigo de la proliferación de las instituciones participativas a nivel municipal

* Profesor de Ciencia Política de la Boise State University, EE.UU. Autor de artículos publicados en las revistas *Comparative Politics*, *Latin American Politics and Society*, y *Latin American Research Review*.

** El presente estudio fue originalmente publicado como "Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities", en *Latin American Politics and Society*, volume 46, n°. 2 (Summer 2004), pp. 73-99. Se lo reedita aquí con el correspondiente permiso. Traducción al castellano del original en inglés: Florencia Enghel. El autor quisiera agradecer al Social Science Research Council, la Fundação Ford y David Boren NSEP por el generoso apoyo para la realización de esta investigación, y también a Lawrence S. Graham, Henry Dietz, Sonia E. Alvarez, Raul Madrid, Todd Lochner y Ross Burkhart por sus comentarios al artículo.

que otorgan a los ciudadanos acceso a los espacios de toma de decisiones así como el derecho a involucrarse en actividades de supervisión. Las instituciones participativas representan un esfuerzo por delegar y ampliar los espacios de toma de decisión con el potencial para establecer un control sobre las prerrogativas de los alcaldes municipales.

El funcionamiento de, y los resultados generados por, las instituciones participativas, parecen estar íntimamente relacionados con la extensión e intensidad del apoyo desplegado por las administraciones municipales. Los alcaldes municipales deben estar dispuestos a delegar autoridad en los ciudadanos. Del mismo modo, los ciudadanos y las OSCs interesados en la expansión de las instituciones participativas deben trabajar íntimamente con las administraciones municipales para asegurarse de que las reglas sean seguidas, y los proyectos de políticas públicas implementados. La delegación de autoridad en los ciudadanos tiene el potencial para expandir la responsabilidad por la gestión a nivel local, en la medida en que los ciudadanos contribuyen a las decisiones relativas a la elaboración de políticas y trabajan con comités de supervisión integrados por terceros. No obstante, existe también el riesgo de que la inserción de las OSCs en los espacios participativos de elaboración de políticas en base a sus estrechas conexiones políticas con los alcaldes electos pueda subvertir el desarrollo de “sistemas de equilibrio de poderes”, que tienen el potencial para inhibir las violaciones de procedimientos administrativos o leyes. El presente artículo analiza las oportunidades creadas por las instituciones participativas para expandir la responsabilidad en la gestión, a la vez que presta cuidadosa atención a cómo conjuntos de intereses que se entrecruzan entre los actores relevantes podrían de hecho limitar la expansión de la responsabilidad en la gestión.

En Brasil, las instituciones participativas han sido implementadas a petición de las estrategias políticas promovidas por sectores “participativos” o izquierdistas de las sociedades política y civil. Estas instituciones están diseñadas para superar una lista de problemas sociales y políticos, tales como bajos niveles de responsabilidad en la gestión, ineficiencias en la provisión de servicios sociales y corrupción, todo lo cual obstaculiza los esfuerzos por mejorar la calidad de la gobernabilidad democrática. La democracia brasileña está plagada por un estado “privado”, en el cual la mayoría de los alcaldes siguen tratando a sus administraciones municipales como sus feudos personales (Canclini, 1995; Leal, 1997; Diniz, 1982). En muchas municipalidades, el proceso de elaboración de políticas se lleva a cabo lejos de las miradas curiosas de los políticos y las organizaciones de la sociedad civil. Las instituciones participativas, argumentan a menudo los grupos que las apoyan, causarán impacto en las desigualdades sociales y

políticas de Brasil al permitir a los ciudadanos deliberar en público, negociar la distribución de recursos públicos, y hacer responsables a los funcionarios de gobierno (Wampler y Avritzer).

En este artículo reflexiono sobre la más conocida experiencia participativa en Brasil, el Presupuesto Participativo (PP), u *Orçamento Participativo*, en las municipalidades de São Paulo, Recife y Porto Alegre. Este formato institucional innovador incorpora ciudadanos y funcionarios administrativos municipales en un proceso de elaboración de políticas en el cual los ciudadanos negocian directamente la distribución de recursos públicos. En los casos más exitosos, el PP tiene el poder para transformar relaciones básicas estado-sociedad, redistribuir recursos a barrios desatendidos, y crear transparencia en el proceso presupuestario (Baiocchi, 2001; Abers, 2001 y 1998; Marquetti, 2003; Fung y Wright, 2001; Fedozzi, 1998). En casos menos exitosos, crea oportunidades para los activistas en términos de generar conciencia respecto de políticas públicas, lo cual sigue siendo un resultado deseado pero tiene un impacto mucho más limitado sobre la elaboración de políticas (Nylen, 2002; Wampler, 1999).

Para tratar el interjuego de instituciones e intereses, me refiero en este artículo a las siguientes preguntas: ¿por qué un alcalde habría de delegar autoridad para la toma de decisiones en cuerpos dominados por ciudadanos? Una vez que un alcalde da inicio a un proceso participativo de toma de decisiones, ¿qué afecta su capacidad para implementar sus preferencias políticas? La primera pregunta se introduce en la voluntad del alcalde, y su inclinación a rediseñar los procesos de elaboración de políticas. La segunda pregunta sitúa a la figura del alcalde en el más amplio ambiente político de la municipalidad para demostrar cómo los alcaldes tienen una serie de limitaciones a sus capacidades, que a su vez limitan su habilidad para implementar las políticas deseadas.

Este artículo enfatiza el rol de los alcaldes municipales porque en Brasil, la oficina del alcalde posee la mayor parte de la autoridad legal, presupuestaria y administrativa a nivel municipal. Mientras que ha habido una transferencia de autoridad del ámbito federal al estatal y el local, no ha habido una descentralización correspondiente de la autoridad a nivel municipal (Rodríguez, 1997). En Brasil, a nivel municipal, las legislaturas actúan como un control negativo o punto de veto sobre el alcalde, haciendo poco por contribuir a la elaboración de políticas debido a la concentración de autoridad en la oficina del alcalde (Wampler, 2000). Las municipalidades aumentaron su importancia en la estructura federal de Brasil con la Constitución de 1988 y ahora dan cuenta del 16-20% del total de los gastos gubernamentales (Couto y Abrucio, 1995; Montero, 2000).

La mayor parte de la investigación sobre instituciones participativas ha utilizado una metodología de estudio de caso único, lo cual limita la posibilidad de generalizar los entendimientos teóricos que pueden recabarse de estos casos (Abers, 2001; Fedozzi, 1998; Baiocchi, 2001). El grueso de los estudios ha enfocado la participación ciudadana o los esfuerzos organizativos de las administraciones municipales (Nylen, 2002; Abers, 1998). Sabemos mucho acerca de qué gente, cómo y por qué participa, pero sabemos mucho menos acerca de cómo las instituciones participativas afectan los resultados. Ha habido cantidades más limitadas de estudios comparativos, pero estos a menudo estuvieron basados en la comparación de los más exitosos casos de Porto Alegre y Belo Horizonte (Jacobi y Carvalho, 1996; Avritzer, 2002b). En este artículo analizo tres casos que produjeron resultados de políticas marcadamente diferentes, enfocando específicamente en cómo el PP afecta la expansión de la responsabilidad en la gestión.

El concepto de responsabilidad en la gestión ha sido empleado por los científicos políticos para dar cuenta de la calidad de los nuevos regímenes democráticos en América Latina. Teorizar arenas diversas tales como autoridad institucional, participación ciudadana, y disputa política es una preocupación central en tanto los científicos políticos buscan ir más allá de los debates sobre la “consolidación” y evaluar los procesos por medio de los cuales la renovación política podría tener lugar. Este artículo se basa en tres variantes de los debates sobre la “responsabilidad en la gestión”: societal, vertical, y horizontal, a fin de analizar los efectos de las instituciones participativas sobre la política local.

RESPONSABILIDAD EN LA GESTIÓN: VARIANTES HORIZONTAL, VERTICAL, Y SOCIETAL

¿Limita la expansión de los espacios de toma de decisiones la autoridad del alcalde? ¿Socava a los cuerpos legislativos? ¿Se extiende la responsabilidad en la gestión si los ciudadanos deben seguir dependiendo de las administraciones, dependientes a su vez de la alcaldía? El foco dentro de los debates acerca de la responsabilidad en la gestión ha estado en cómo un agente (los votantes, las cortes) puede controlar a otro agente (funcionarios electos, la rama ejecutiva). Una debilidad de los debates sobre la responsabilidad en la gestión es que las variantes conceptuales –horizontal, vertical, y societal– tienden a correr por caminos paralelos, incapaces de mostrar cómo los ciudadanos, las OSCs y las instituciones podrían establecer controles interdependientes sobre las ambiciones de otros actores. Las instituciones participativas constituyen excelentes casos de estudio que pueden ayudarnos a hacer progresar esta brecha teórica porque tienen el potencial para redistribuir autoridad, incorporar ciudadanos directamente a los espacios de toma

de decisiones, y permitir que terceros monitoreen la implementación de las políticas públicas. Las instituciones participativas hacen uso de las tres dimensiones de los debates: poseen el potencial para actuar como controles de las prerrogativas y acciones de las administraciones municipales (horizontal), permiten a los ciudadanos votar por representantes y políticas específicas (vertical), y confían en la movilización ciudadana respecto del proceso político como un medio para legitimar el nuevo proceso de elaboración de políticas (societal).

La responsabilidad por la gestión vertical, generalmente enmarcada como el control de los funcionarios públicos por parte de los ciudadanos, primariamente por medio de las elecciones, ha recibido atención significativa a medida que los académicos analizan cómo los ciudadanos pueden usar las elecciones para ejercer control sobre los funcionarios públicos (Przeworski et al., 1999). La responsabilidad por la gestión horizontal, la distribución de autoridad entre diferentes departamentos o ramas de gobierno, también ha recibido atención a medida que los académicos buscan evaluar las consecuencias de los ordenamientos institucionales diseñados para fortalecer las prácticas y los derechos democráticos (O'Donnell, 1998). La responsabilidad por la gestión societal, las presiones ejercidas sobre las agencias estatales por las OSCs para alentar a los funcionarios electos y burócratas a cumplir con el gobierno de la ley, ha emergido como un contrapeso a los otros dos enfoques, en tanto el nuevo enfoque es capaz de conectar directamente la actividad política en curso en la sociedad civil con las instituciones políticas formales (Smulovitz y Peruzzotti, 2000).

El libro de Przeworski, Stokes y Manin, *Democracy, Accountability, and Representation*, determinó el tono para el debate respecto de la responsabilidad por la gestión vertical. Estos autores trabajan dentro de la tradición de la acción racional y emplean un modelo de agente principal para explicar los resultados. Su libro involucra un tema clásico de la política democrática: ¿cómo pueden los ciudadanos controlar a sus gobiernos? Przeworski, Stokes y Manin analizan cómo las elecciones influyen en las votaciones de funcionarios públicos en democracias nuevas, concentrándose en la incapacidad del proceso electoral para producir decisiones vinculantes o garantizar que los funcionarios públicos se conserven honestos. Desafortunadamente, Przeworski, Stokes y Manin reducen la gama de roles políticos que los ciudadanos pueden jugar a sólo uno: el votante. “Los gobiernos toman miles de decisiones que afectan el bienestar individual; los ciudadanos tienen sólo un instrumento para controlar estas decisiones: el voto” (Przeworski et al., 1999: 50).

Mientras que la mayoría de los ciudadanos podrían no estar activamente involucrados o interesados en los procesos de elaboración de políticas, la afirmación de Przeworski, Stokes y Manin es

enormemente exagerada en tanto ignora la vasta gama de estrategias y acciones políticas empleadas por los activistas para influir sobre los funcionarios públicos y los resultados de políticas. Ahora los ciudadanos tienen acceso a una serie de recursos legales y políticos, incluyendo acciones legales, demostraciones públicas, audiencias públicas e instituciones participativas, para presionar a los funcionarios públicos. Los regímenes democráticos permiten a los ciudadanos buscar compensación en una cantidad de espacios para la toma de decisiones, incluyendo las ramas ejecutiva, legislativa y judicial. En Brasil, los grupos que demandan una reforma política han utilizado niveles subnacionales de gobierno para desafiar mecanismos tradicionales de control, lo que sugiere que el análisis electoral (especialmente las elecciones nacionales) no es indicador suficiente de cómo las OSCs afectan la elaboración de políticas (Dagnino, 1994; Jacobi, 2000; Hochstetler, 2000). El enfoque de Przeworski, Stokes y Manin asume la ausencia de organización social y política.

Las elecciones son un camino que los ciudadanos podrían tomar para alentar la creciente responsabilidad por la gestión y las mejoras en las políticas públicas. El ciudadano como activista, el ciudadano como organizador comunitario, el ciudadano *activo* no aparecen en la pantalla del radar en su análisis. Este foco analítico ignora el rol que las OSCs juegan en la política democrática.

Smulovitz y Peruzzotti reconocen las desventajas de confiar en las elecciones para mostrar cómo los ciudadanos podrían influir en los oficiales electos. Introducen el concepto de “responsabilidad en la gestión societal” para complementar la responsabilidad por la gestión, y demostrar cómo las OSCs pueden actuar como perros guardianes monitoreando las acciones de los funcionarios electos y burócratas. “La responsabilidad por la gestión societal es un mecanismo no electoral pero aún así vertical de control que se apoya en las acciones de un conjunto múltiple de asociaciones y movimientos de ciudadanos y en las acciones de los medios que apuntan a evidenciar las malas acciones gubernamentales, incorporando nuevas cuestiones a la agenda pública o activando la operación de agencias horizontales” (Smulovitz y Peruzzotti, 2000: 150). Este concepto nos lleva más allá de una estrecha conceptualización de la participación ciudadana para mostrar cómo algunos ciudadanos y OSCs están involucrados en continuos esfuerzos para influir sobre las acciones y comportamientos de los actores estatales.

Smulovitz y Peruzzotti demuestran cómo las OSCs han tomado ventaja de la extensión parcial de libertades civiles y políticas para desarrollar nuevas estrategias para presionar a los funcionarios electos. El enfoque de estos dos autores amplía enormemente el encuadre analí-

tico, en tanto reconoce que la extensión de derechos civiles y políticos ha alentado a los ciudadanos a expandir el terreno en el cual hacen reclamos al estado. No obstante, su enfoque es también limitado porque depende de que las OSCs ejerzan suficiente presión sobre los funcionarios electos más que mostrar cómo nuevos actores pueden contribuir a resultados en términos de políticas. Las OSCs se transforman en grupos de interés más que en agentes activos que participan en espacios de elaboración de políticas en los cuales se toman decisiones vinculantes. Sus ejemplos empíricos muestran cómo las OSCs no tienen la autoridad o la habilidad para tomar decisiones vinculantes sino meramente para influir sobre quienes poseen el poder. El estudio de caso para este artículo, el PP, brinda la oportunidad de superar este *impasse* teórico al demostrar los efectos de la delegación de autoridad en los ciudadanos. Los mismos no están limitados a sus roles como “votantes” o “perros guardianes”, sino que se tornan actores reales y significativos en el proceso de elaboración de políticas.

El trabajo de O'Donnell sobre la responsabilidad en la gestión de tipo horizontal abrió esta línea de análisis en tanto se centró en otro dilema clásico de la política: cómo pueden las agencias estatales actuar como controles efectivos sobre las acciones y ambiciones de otras agencias del estado. La responsabilidad por la gestión de tipo horizontal “depende de la existencia de agencias estatales que están legalmente empoderadas –y en los hechos dispuestas y capacitadas– para emprender acciones que van desde la supervisión de rutina a sanciones criminales o recusaciones en relación a acciones u omisiones potencialmente ilegales por parte de otros agentes o agentes del estado” (O'Donnell, 1998: 117). Los agentes del estado deben ser capaces de ejercer una supervisión efectiva para asegurar que otros agentes estatales –funcionarios electos y nombrados, y burócratas– puedan ser responsabilizados por la violación de reglas y leyes. El sistema de controles y restricciones requiere que terceros puedan tomar decisiones vinculantes. Más allá de la autoridad para tomar decisiones vinculantes, debe existir la habilidad para llevar a cabo e implementar estas decisiones. “La responsabilidad en la gestión de tipo horizontal efectiva no es el producto de agencias aisladas, sino de una red de agencias (hasta las cortes supremas inclusive) comprometidas a respaldar el gobierno de la ley” (O'Donnell, 1998: 119). Este es un avance importante en relación con el trabajo de Przeworski, Stokes, y Manin, y de Smulovitz y Peruzzotti, porque O'Donnell incluye decisiones vinculantes formales, que son indicativas de la distribución de autoridad así como del grado hasta el cual el gobierno de la ley se ha extendido.

Mientras que el enfoque de O'Donnell destaca la importancia de la rama judicial y la legislatura para actuar como controles respecto del potencial mal manejo de la autoridad por parte del ejecutivo, este enfoque es limitado en tanto no se refiere a cómo diferentes intereses son representados al interior de las agencias estatales. O'Donnell argumenta que las poliarquías contemporáneas incluyen “varias agencias de supervisión, defensores del pueblo, oficinas de contaduría, *fiscalías*, y demás” pero no teoriza lo suficiente acerca de cómo estas instituciones incorporan a nuevos actores que buscan usar su autoridad para promover formatos institucionales alternativos o políticas alternativas (O'Donnell, 1998: 119).

Estas nuevas instituciones tienen el potencial para situar las ambiciones políticas de diferentes actores en competencia directa unas con otras, promoviendo por ende conjuntos interdependientes de autoridad. La responsabilidad por la gestión de tipo horizontal, tal como O'Donnell la enmarca, no se refiere lo suficiente a cómo las ambiciones de los diferentes actores podrían ser enfrentadas unas contra otras para producir diferentes resultados; las instituciones, en apariencia, flotan por encima de la sociedad política y civil en vez de ser mostradas como ocupadas por actores específicos con intereses particulares.

Los estudios de caso analizados en este artículo toman un atajo a través de los tres tipos de responsabilidad por la gestión –horizontal, vertical, y societal. El PP, tal como ha sido creado en São Paulo, Recife y Porto Alegre, fue implementado inicialmente para permitir a los ciudadanos deliberar respecto de cuestiones de políticas públicas. El propósito de cada programa fue incorporar ciudadanos interesados y OSCs a los cuerpos de toma de decisiones (esto es, expansión de los sistemas de control) que habrían de mejorar la calidad de los resultados de políticas y al mismo tiempo limitar la corrupción. El PP puede ser visto como una oportunidad para permitir a los ciudadanos promover la responsabilidad por la gestión societal y vertical, a la vez que puede entenderse como una institución de elaboración de políticas que compite con otras agencias del estado respecto de la distribución de autoridad, poder y recursos.

En tanto institución de elaboración de políticas innovadora, el PP proporciona una oportunidad única para los ciudadanos interesados y activistas en términos de seleccionar resultados de políticas. No es un caso representativo de políticas urbanas en Brasil o América Latina, pero su naturaleza excepcional nos proporciona la oportunidad de demostrar cómo los ciudadanos ejercen influencia sobre las administraciones municipales electas. Los resultados del PP en São Paulo, Recife y Porto Alegre son bastante variados, yendo de marginales a altamente significativos. En São Paulo, Recife y

Porto Alegre, los alcaldes electos buscaron delegar autoridad aun cuando había pocos beneficios políticos de corto plazo que estuvieran claros. ¿Cómo explicamos la emergencia de nuevas preferencias apoyadas por coaliciones y alcaldes municipales reformistas? Para responder por qué los alcaldes habrían de embarcarse en este camino potencialmente riesgoso, debemos apelar a la (re)emergencia de la sociedad civil brasileña en la década del ochenta.

FORJANDO LA SOCIEDAD CIVIL: ACTIVISTAS Y REFORMISTAS POLÍTICOS

El activismo de la sociedad civil re-emergió en Brasil durante las décadas de 1970 y 1980 (Avritzer, 2002a; Doimo, 1995; Alvarez, Dagnino, y Escobar, 1998). La expansión de la sociedad civil llevó a OSCs y activistas a desarrollar nuevas preferencias políticas que desafiaron la exclusión social y política experimentada por muchos brasileños (Wampler y Avritzer; Doimo, 1995). Los nuevos actores políticos utilizaron innovadoras estrategias políticas a medida que buscaban ejercer influencia sobre los funcionarios gubernamentales durante la transición de Brasil a un gobierno democrático. La “explosión” de demandas basadas en derechos ha transformado el formato institucional de las instituciones municipales y estatales así como la forma en que los ciudadanos han buscado negociar sus demandas con los funcionarios públicos (Baierle, 1998; Avritzer, 2002a; Dagnino, 1998). La expansión en la cantidad de actores y el tipo de OSCs durante la última parte de la década del setenta y a lo largo de la década del ochenta ayudó a crear nuevas estrategias para involucrarse en política (Wampler y Avritzer).

De manera importante, la expansión de la sociedad civil tuvo un efecto directo sobre la sociedad política. Los líderes de la sociedad civil se contactaron y trabajaron con los políticos para ayudar a elegir candidatos a funcionarios e influir sobre las políticas públicas. Los funcionarios públicos buscaron el apoyo de las OSCs para movilizar a los potenciales votantes¹. La voluntad de los alcaldes electos de apoyar e implementar instituciones participativas está íntimamente ligada con las conexiones políticas de los alcaldes con las nuevas OSCs. Estas observaciones –alcaldes que responden a los electores y potenciales votantes, y grupos de interés que buscan influir en los resultados de políticas– poco agregan a los debates en curso en la ciencia política, pero proporcionan un correctivo necesario a anteriores análisis del PP que enfatizaban la

1 Mientras que el voto es obligatorio en Brasil, los partidos políticos y los políticos gastan una cantidad considerable de recursos en el día de la elección para recordar a sus seguidores que voten, así como para “persuadir” a los votantes con preferencias débiles o sin preferencias.

primacía de los movimientos sociales en la creación de instituciones participativas o las políticas benevolentes promulgadas por el Partido de los Trabajadores (PT) para inducir a los ciudadanos a participar.

Durante la década del noventa, los activistas de las OSCs se involucraron directamente en hacer campaña electoral, monitorear a los funcionarios públicos, y crear nuevas políticas públicas. Las OSCs propusieron nuevos formatos institucionales y tipos de políticas para ayudar a superar los legados de la exclusión política, social y económica enfrentada por vastas cantidades de la población de Brasil (Wampler y Avritzer). Los activistas se volvieron más atentos a cómo los funcionarios de gobierno diseñan e implementan políticas públicas. Esto, a su vez, ha llevado a demandas de las OSCs de involucrarse directamente en espacios de elaboración de políticas. Proponer políticas alternativas a menudo requiere que los ciudadanos establezcan lazos estrechos con los políticos, a menudo con los legisladores estatales y locales, de modo que las políticas por ellos propuestas puedan ser introducidas en los debates de políticas. Proponer nuevos tipos institucionales sugiere que los activistas de los movimientos están intentando situarse y situar a sus cuestiones en un contexto político y social más amplio. Los líderes barriales y reformistas políticos crearon alianzas políticas basadas en la idea de que los ciudadanos debieran ser directamente incorporados al proceso de elaboración de políticas.

El crecimiento de la sociedad civil llevó a la emergencia de activistas que actuaron como operadores políticos para políticos reformistas y como participantes al interior de nuevos espacios de elaboración de políticas. La expansión inicial de la sociedad civil ayudó a formar nuevos tipos de líderes y simplificó la forma de construir nuevas coaliciones políticas. Mientras que la “marca de la marea alta” de la movilización ciudadana fue alcanzada en el movimiento *diretas ja* en 1984 y los llamados al procesamiento del presidente Collor de Mello en 1992, las OSCs siguieron organizándose a lo largo de la década del noventa, aunque en nuevas formas. Durante fines de 1980 y a lo largo de 1990, muchos líderes de OSCs trabajaron para, y en nombre de, candidatos de partidos izquierdistas, especialmente del PT y el Partido Socialista Brasileño.

La institucionalización y rutinización de las elecciones también indica que es probable que los políticos vayan en busca de líderes comunitarios que puedan aportarles nuevos electorados o mantener a los antiguos. El liderazgo de las OSCs ahora ocupa roles duales: por un lado, como activistas de grupos al interior de la sociedad civil que trabajan para educar e informar a los ciudadanos a la vez que usan tácticas de movilización masiva clásicas, tales como manifestaciones públicas, para presionar a funcionarios públicos (esto es, responsabilidad en la gestión societal). Su segundo rol suele ser como operado-

res políticos de un único partido o político, por medio del cual se involucran en servicios al electorado, recaudación de fondos, y campañas. Los activistas de la sociedad civil ya no ocupan un nicho como sujetos situados por fuera de la política, sino que a menudo actúan como intermediarios entre sociedades políticas y civiles.

Los activistas son ahora los intermediarios entre las organizaciones barriales locales y los políticos reformistas, entre los ciudadanos individuales y los nuevos espacios de elaboración de políticas. De particular importancia para la creación de espacios participativos vibrantes es cómo los líderes comunitarios ejercen este rol. En los tres casos analizados en la siguiente sección, los activistas fueron capaces de alinear-se con candidatos a alcaldes municipales antes de su elección inicial, dando por ende a los activistas políticos la influencia necesaria para demandar el establecimiento de instituciones participativas.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: PORTO ALEGRE, RECIFE Y SÃO PAULO

El PP ha recibido considerable atención de académicos, diseñadores de políticas y ciudadanos-activistas, tanto al interior como fuera de Brasil. El PP, iniciado en Porto Alegre a fines de la década del ochenta, ha sido ahora implementado en más de cien municipalidades (Teixeira, 2003). Mientras que ha sido ampliamente adoptado, con la correspondiente amplia gama de resultados, la mayoría de los estudios enfocan los más exitosos casos de Porto Alegre y Belo Horizonte (Santos, 1998; Avritzer, 2002b; Baiocchi, 2001).

El PP depende de la participación mutua de la sociedad civil y los funcionarios de estado para la selección e implementación de políticas y obras públicas (Fedozzi, 1998; Abers, 2001). La sociedad civil es representada por una miríada de individuos privados, activistas de movimientos sociales y líderes comunitarios. El estado es representado por la administración municipal, en particular la oficina del alcalde. El PP está diseñado para tender un puente entre la administración municipal y la naciente sociedad civil que se ha estado desarrollando en Brasil desde fines de 1970.

¿Cuál es la base de mi evidencia para referirme a estas cuestiones? Treinta meses de estudio e investigación en Brasil entre 1995 y 2001 en tres locaciones diferentes (São Paulo, Recife y Porto Alegre). Analicé presupuestos, resultados electorales, memorandos internos de partidos y movimientos sociales. Llevé adelante cerca de 200 entrevistas con miembros de consejos municipales, funcionarios nombrados, burócratas y activistas de la sociedad civil. También pasé muchas horas desarrollando observación etnográfica en reuniones de PP y en oficinas del consejo municipal.

Implementar el PP es un riesgo potencial para los alcaldes si el programa no provee resultados positivos en la interpretación de los aliados políticos de la administración, las OSCs interesadas y los votantes (la mayoría de los cuales no son participantes). El PP tiene el potencial para redistribuir autoridad y recursos, lo cual podría poner a los reformistas institucionales en confrontación con intereses establecidos. Entender los intereses políticos de diferentes grupos es vital para explicar hasta qué grado la delegación de autoridad es una estrategia política riesgosa. Ciertas OSCs tienen un incentivo para participar en el PP y promoverlo como una institución de elaboración de políticas vital si es probable que la organización específica se beneficie del conjunto particular de reglas que gobierna el PP. Si una organización específica favorece los procesos de toma de decisiones públicos, que requieren extensiva deliberación y negociación así como la movilización de los seguidores de una organización en varios momentos clave a lo largo del año, entonces es probable que una organización apoye al PP. El PP premia a las OSCs “participativas” que desarrollan un conjunto específico de habilidades políticas: deliberación y negociación pública, movilización, y capacidad para analizar datos gubernamentales. Las OSCs que confían en formas más tradicionales de organización, tales como el clientelismo y el patrocinio, no buscarán tomar ventaja de esta nueva forma de elaboración de políticas porque sus recursos políticos no necesariamente se integran con este nuevo sistema. Las OSCs tradicionales que se apoyan en intercambios y redes “privados” no apoyarán activamente la implementación del PP, y es improbable que participen en grandes números.

Del mismo modo, algunos de los funcionarios electos –no todos– también tienen incentivos específicos para apoyar este nuevo tipo de elaboración de políticas. En primer lugar, es más probable que los funcionarios electos que confían en OSCs “participativas” para ayudar a hacer campaña, movilizar votantes y proveer material educacional, apoyen la implementación de un proceso participativo. Segundo, es más probable que los funcionarios electos que buscan cambiar el modo en que se distribuyen los recursos políticos apoyen la implementación de esta nueva institución de elaboración de políticas. El potencial para la implementación transparente de los recursos públicos socavará los intercambios privados entre funcionarios electos, burócratas y líderes de OSCs “tradicionales”, incrementando por ende la habilidad de los reformistas políticos para limitar la influencia de sus oponentes políticos.

Tercero, los políticos reformistas podrían buscar usar al PP como medio para crear nuevas bases de apoyo político. El riesgo, por supuesto, es que las nuevas instituciones participativas produzcan

resultados débiles, o que la administración del alcalde municipal no sea capaz de generar participación suficiente para crear un proceso dinámico. Iniciar una nueva experiencia participativa es un proceso que requiere tiempo, y que no necesariamente ofrece políticas de corto plazo o beneficios electorales. Las administraciones deben estar dispuestas a comprometer tiempo, energía y recursos para reformar el proceso de elaboración de políticas. Los ciudadanos y los oponentes políticos pueden potencialmente usar las nuevas instituciones participativas para promover políticas, estrategias y resultados que no son convenientes para los intereses de los alcaldes.

Los procesos presupuestarios son excelentes sustitutos para entender los esfuerzos para limitar y dispersar la autoridad, porque el proceso depende de la distribución de información técnica y financiera básica, debate y negociación entre las partes interesadas, y la eventual implementación de obras públicas. Los procesos de elaboración del presupuesto y provisión de servicios incorporan a burócratas, funcionarios públicos nombrados y electos, y ciudadanos interesados. Dado que los presupuestos y la asignación de recursos son a menudo el centro de las disputas políticas, enfocarse en los nuevos procesos presupuestarios debiera iluminar hasta qué punto las estrategias políticas y las relaciones se han modificado.

DANDO INICIO AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: ELECCIONES DE ALCALDE MUNICIPAL

Porto Alegre, Recife y São Paulo eligieron, en la década de 1980, alcaldes con profundas raíces en los sectores “participativos” de la sociedad civil, lo cual ayuda a explicar para qué se dio inicio a los cuerpos de toma de decisión participativos. Los alcaldes electos buscaron transformar los procesos de gobierno y elaboración de políticas, no meramente para promover sus propias carreras políticas, sino para recompensar a sus defensores y buscar potenciales nuevos seguidores.

En Porto Alegre, Olivio Dutra fue elegido en 1988 con el apoyo del PT, sindicatos, movimientos sociales y asociaciones comunitarias. Dutra se desarrolló como líder político al interior del movimiento social y espacios obreros donde las ideas y los valores de la participación ciudadana y obrera directa eran enfatizados. La victoria de Dutra fue una sorpresa inesperada, asistida por una elección por “mayoría relativa”. En esa oportunidad, el candidato con la mayor cantidad de votos ganó porque no hubo desempate entre los dos candidatos más votados. Dutra fue elegido alcalde con apenas poco más del 33% del voto.

En São Paulo, Luiza Erundina fue electa en 1988 con apoyo del PT, movimientos sociales, sindicatos y progresistas de clase media. Erundina, formada como trabajadora social, emergió como líder polí-

tica en el movimiento por la vivienda de la zona este de São Paulo (*Zona Leste*). Erundina constituyó un temprano cruce entre sociedad civil y política: fue elegida para el consejo municipal de São Paulo en 1982, la legislatura estatal en 1985, y como alcalde en 1988.

En Recife, Jarbas Vasconcelos fue elegido en 1985 y nuevamente en 1992. Vasconcelos estaba afiliado a los esfuerzos de la iglesia católica por organizar grupos en torno a las cuestiones del uso de la tierra. A lo largo de este período, fue miembro de la “gran bolsa” centrista del PMDB, si bien por un corto lapso estuvo asociado con el izquierdista Partido Socialista Brasileño (PSB), en 1985.

Las respectivas trayectorias políticas de los tres alcaldes son similares, con fuertes lazos con movimientos sociales, sectores progresistas de la iglesia católica y los sindicatos. Los tres eran oponentes públicos y elocuentes de la dictadura militar, y todos apoyaban el retorno a la democracia. Por consiguiente, la disposición de los alcaldes a poner en marcha innovaciones era alta en cada municipalidad. Dutra, en Porto Alegre, estaba conectado a una organización representativa de asociaciones comunitarias (UAMPA), que presentó las primeras ideas para el PP en 1986 (Avritzer, 2002b). Vasconcelos, en Recife, estaba vinculado con la Comisión por Justicia y Paz, inspirada por la teología de la liberación, que promovía la participación directa de los ciudadanos en cuestiones relativas al uso de la tierra. Aunque esta organización no desarrolló estrategias políticas específicas enfocadas en el presupuesto, insistió en la participación directa de los ciudadanos. En São Paulo, Luiza Erundina estaba relacionada con movimientos pro-viviendas sociales y cuidado de la salud que buscaban establecer consejos ciudadanos (*conselhos*) que permitieran a los activistas presentar sus demandas en espacios públicos (Jacobi, 1989; Erundina, 1990). La elección de Erundina fue ideal para los defensores de los programas participativos, puesto que el sentido común sugería que una alcaldesa con profundas raíces en la nueva sociedad civil sería capaz de aumentar en gran medida la autoridad para la toma de decisiones de los ciudadanos.

La Figura 1 sitúa a cada alcalde en el más amplio contexto político e institucional. Mientras que la autoridad está concentrada en la oficina del alcalde, la figura acentúa las diferentes presiones con las que el alcalde debe contender para implementar sus resultados de políticas preferidos. La fila superior indica que la intensidad de la voluntad de los alcaldes para implementar nuevos espacios para la elaboración de políticas fue, a grandes rasgos, similar en las tres municipalidades. La segunda fila sugiere que la coalición de gobierno del alcalde afecta el grado en que la autoridad para la toma de decisiones puede delegarse a los ciudadanos. La tercera fila sugiere que los alcal-

des deben dar forma a una mayoría votante estable en el consejo municipal para establecer capital político suficiente para implementar una renovación radical de los procesos de toma de decisiones.

FIGURA 1
ENTORNO POLÍTICO AL INICIARSE EL PP
EN SÃO PAULO, RECIFE Y PORTO ALEGRE²

	São Paulo	Recife	Porto Alegre
Importancia de las asociaciones de la “nueva” sociedad civil para la base de apoyo del alcalde	Alta	Moderada a Alta	Alta
Apoyo de la coalición de gobierno para la delegación de la autoridad para la toma de decisiones	Moderado	Débil	Alto
Apoyo al alcalde en la legislatura municipal	Débil	Moderado	Moderado

Los tres alcaldes eran reformistas con vínculos políticos fuertes con sectores organizados de la sociedad civil emergente. Este es un hallazgo asumido pero no explícitamente explicado en muchos reportes del PP: los alcaldes tienen lazos específicos con OSCs que probablemente se benefician con la creación de cuerpos participativos y deliberativos para la elaboración de políticas. Al determinar y medir la fidelidad particular de cada alcalde a las OSCs participativas analicé la trayectoria política de cada uno, sus declaraciones oficiales respecto de *cómo* habrían de gobernar, documentos internos de OSCs y entrevistas múltiples. Existe una variación entre los tres alcaldes de la que es posible dar cuenta analizando las conexiones personales y políticas de cada uno con las nuevas OSCs. En Recife, el alcalde Vasconcelos fue el que menos apoyó la delegación de la autoridad para la toma de decisiones, prefiriendo que la institución participativa sirviera para recibir y canalizar las demandas de los ciudadanos en vez de ser un cuerpo deliberativo. En Porto Alegre y São Paulo, los alcaldes Dutra y Erundina, respectivamente, apoyaron la delegación de autoridad en los ciudadanos en estos nuevos espacios de toma de decisiones. Este factor, en consi-

² En São Paulo, el PP fue iniciado en 1990 durante la administración de Luiza Erudina (PT). En Recife, fue iniciado en 1995 durante la administración de Jarbas Vasconcelos (PMDB). En Porto Alegre, fue iniciado en 1989 durante la administración de Olivio Dutra (PT).

guiente, ayuda a explicar por qué estos alcaldes particulares eligen delegar autoridad. En otras palabras, el intenso involucramiento de cada alcalde en la sociedad civil de sus respectivas municipalidades sugiere que esta es una condición necesaria para la implementación de nuevos formatos institucionales. Sin embargo, la segunda y tercera fila indican que factores más allá del control directo e inmediato del alcalde afectan su habilidad para implementar un nuevo (y potencialmente radical) programa de PP. Esto sugiere que los alcaldes operan en un ambiente restringido, incapaces de simplemente gobernar como querrían, y debido a ello el riesgo político puede evaluarse analizando cómo diferentes facciones podrían usar autoridad institucional en competencia para controlar el poder de otras ramas.

La segunda fila en la Figura 1 indica que la coalición gobernante del alcalde afecta el grado en que la autoridad para la toma de decisiones fue delegada a los ciudadanos. Medí la intensidad de débil a moderada, donde “débil” indicaba que la coalición de gobierno del alcalde (esto es, miembros del consejo municipal, funcionarios nombrados, grupos de interés) no apoyaría la delegación de autoridad. Por el contrario, un alto apoyo indicaría que el alcalde tenía “luz verde” para innovar. Para medir este factor, analicé el porcentaje de bancas que el partido del alcalde tenía en el consejo municipal, el porcentaje de bancas de potenciales aliados, y las trayectorias políticas de los funcionarios municipales y partidarios clave.

En Recife, la coalición gobernante confiaba fuertemente en el centrista PMDB, y más tarde en el conservador PFL. Las alas reformistas al interior del PMDB apoyaron la innovación mediante la delegación de autoridad, pero los sectores políticos tradicionales vieron esto como una amenaza a sus recursos. El alcalde Jarbas Vasconcelos y sus más cercanos aliados promovieron el PP, pero otros grupos en su coalición no apoyaron la expansión del acceso de los ciudadanos a los espacios de toma de decisión. En São Paulo, el apoyo a la institución participativa era fuerte al interior del partido gobernante (PT) pero en última instancia fue obstaculizado por los desacuerdos acerca de cómo delegar la autoridad. Estos desacuerdos llevaron a una significativa base de apoyo *potencial* a permanecer neutral respecto de la idea de PP. Finalmente, en Porto Alegre, las coaliciones gobernantes pusieron su peso y su apoyo en el PP, a la vez que funcionarios del estado y el partido trabajaban para promoverlo como una vibrante esfera institucional.

La tercera fila de la Figura 1 indica que el alcalde debe constituir una mayoría votante estable en el consejo municipal para establecer suficiente capital político a fin de implementar una revisión radical de dónde y cómo se toman las decisiones. El PP es una nueva institución de elaboración de políticas que sin el involucra-

miento directo de la oficina del alcalde trastabillará, o sufrirá ataques por parte del consejo municipal. Mientras que los alcaldes poseen la mayor parte de la autoridad, deben negociar con la rama legislativa para gobernar. Por ende, la capacidad para construir un nuevo cuerpo para la toma de decisiones depende de circunstancias que van mucho más allá de la institución participativa. A fin de medir esto, analicé el porcentaje de bancas que el partido del alcalde tenía en el consejo municipal, el porcentaje de bancas de potenciales aliados, el porcentaje del voto recibido por el partido del alcalde en su elección, y los debates y votos legislativos.

En São Paulo, la alcaldesa Luiza Erundina enfrentó a un consejo municipal hostil que estuvo a punto de imputarla y removerla de su oficina. Erundina tuvo dificultades para hacer aprobar sus propuestas legislativas debido a la posición minoritaria de su partido así como su inhabilidad para negociar con potenciales defensores (Couto, 1995). En Porto Alegre, el alcalde Olivio Dutra también estaba en una posición minoritaria, pero fue capaz de armar una coalición de votantes estable trabajando con rivales políticos (a saber, el izquierdista-populista PDT). El consejo municipal no era para Dutra ni una espina ni un activo fuerte; más bien fue neutralizado como actor político. Finalmente, en Recife, el partido del alcalde Vasconcelos casi tenía una categórica mayoría votante. Vasconcelos fue capaz de sumar el apoyo de los partidos rivales (particularmente el derechista PFL). El apoyo al alcalde era fuerte, si bien Vasconcelos tuvo que prestar atención al interés de los funcionarios electos que no compartían su énfasis en la toma de decisiones participativa. Recife demuestra en forma apropiada las diferencias entre las filas 2 y 3 de la Figura 1, ya que el apoyo del alcalde Vasconcelos en el consejo municipal dependía, en parte, del hecho de que el alcalde *no* era capaz de delegar la autoridad real para la toma de decisiones.

La Figura 1 destaca el carácter arraigado de los alcaldes brasileños. Estos dependen del apoyo de sus partidos políticos y seguidores para construir una estrategia administrativa coherente que les permita generar apoyo en el consejo municipal al mismo tiempo que delegar autoridad. Cuando la coalición más extendida del alcalde no apoyaba la delegación (Recife) o discutía respecto del tipo de delegación (São Paulo), el esfuerzo del alcalde para promover el PP se vio frustrado. Cuando, por otra parte, el alcalde disfrutó de un apoyo unificado (Porto Alegre), ello aumentó la probabilidad de que el PP fuera implementado. El PP es una institución participativa que tiene el potencial para ejercer impacto en las ambiciones e intereses de los alcaldes, miembros del consejo municipal y ciudadanos.

Posee el potencial para alterar la distribución de la autoridad entre estas tres instituciones, lo cual afectará la forma en que puede extenderse la responsabilidad en la gestión.

RESULTADOS: EL DERECHO A DECIDIR, DEBATE PÚBLICO E IMPLEMENTACIÓN LEGAL

Para establecer un test empírico de tipo *litmus** para la responsabilidad por la gestión, sugiero incluir (a) el *derecho* a tomar decisiones en base al acceso a información transparente (vertical), (b) debate y movilización *públicos* (societal), y (c) implementación *legal* (horizontal). El derecho a tomar decisiones crea una conexión entre los participantes y el gobierno que es un primer paso necesario, dado que establece la habilidad de los ciudadanos para contribuir directamente con el proceso de gobierno. Quienes participan en el proceso de elaboración de políticas podrían tomar decisiones sobre cuestiones de políticas específicas, tendencias de políticas generalizadas (por ejemplo, infraestructura básica por encima de la provisión de salud), o representantes al interior del proceso. La habilidad para debatir en público y movilizar a los ciudadanos para que participen en los debates y procesos de toma de decisiones son características de la responsabilidad en la gestión societal. Los ciudadanos tienen la oportunidad de ejercer influencia y poner presión sobre sus conciudadanos y funcionarios de gobierno mediante el uso de los espacios públicos para pugnar por sus derechos.

La implementación de un proyecto seleccionado por los ciudadanos toca dos aspectos de la responsabilidad en la gestión de tipo horizontal. Si las decisiones hechas por delegados del PP son incluidas en un presupuesto municipal, ¿los proyectos están siendo implementados? En caso afirmativo, entonces hemos de ver la extensión de la responsabilidad en la gestión de tipo horizontal en tanto las administraciones municipales están implementando proyectos seleccionados en una institución (PP), ratificados por una segunda (consejo municipal), e implementados por una tercera (administración municipal). Adicionalmente, la mayoría de los programas de PP tienen comités de supervisión en los cuales los proyectos pueden no ser considerados como completos (y por ende el pago final a los contratistas no puede hacerse) hasta que los comités aprueban el proyecto. Si las administraciones municipales están siguiendo las reglas que gobiernan los comités de supervisión, entonces será posible confirmar que la responsabilidad por la gestión horizontal está siendo extendida.

* N. del T.: en su uso común, "litmus test" se refiere a todo test en el cual un factor único es decisivo.

PORTO ALEGRE

El PP de Porto Alegre se inició en 1989 y a menudo se lo considera el caso más exitoso hasta la fecha en Brasil. La administración municipal, como resultado de sus estrechos lazos con activistas al interior de la sociedad civil, ha promovido activamente prácticas de gobierno que alientan la delegación de autoridad. Luego de alrededor de quince años de PP, la administración municipal sigue promoviendo los valores arraigados en él y, lo que es importante, sigue las reglas que este ha establecido. La responsabilidad por la selección y la implementación de obras públicas es compartida por la administración municipal y los ciudadanos, y estos últimos tienen un rol mayor en la selección de proyectos mientras que la administración juega un rol mucho más grande en su implementación.

Cuando el PP fue iniciado en Porto Alegre, el gobierno municipal tenía un contexto político favorable que le permitía experimentar con un nuevo formato institucional. El gobierno se apoyaba en OSCs “participativas”, que demandaban un rol activo en la elaboración de políticas. El PT llevó a una coalición electoral, y la mayoría de sus miembros partidarios apoyaron la participación ciudadana directa en espacios de toma de decisiones (Fedozzi, 1998). El PP fue capaz de reunir rápidamente apoyo en el consejo municipal, basado en el apoyo de un partido de la oposición (PDT). La coalición gobernante liderada por el PT controlaba 10 de las 33 bancas. Los partidos centristas con ideologías similares, de manera destacada el PDT, controlaban 12 bancas adicionales, mientras que la oposición política e ideológica controlaba 10 bancas. El gobierno del PT pudo negociar con los partidos centristas para asegurar una atmósfera relativamente positiva por medio de la cual iniciar esfuerzos pro-reforma. Por ejemplo, durante la administración 1989-1992 del alcalde Dutra, el PT logró hacer aprobar una serie de leyes impositivas progresistas, lo que demuestra el amplio apoyo que pudo conseguir. Esto indica que el PT encontró condiciones altamente favorables para iniciar e implementar un espacio participativo.

¿Cómo afectó el PP de Porto Alegre a la extensión de la responsabilidad en la gestión? Primero, los ciudadanos tienen el derecho a tomar decisiones acerca de tendencias de políticas generales y obras públicas específicas. Poseen acceso a información técnica y financiera vital que los ayuda durante los procesos de toma de decisiones. La información acerca de políticas y presupuesto público está disponible para los ciudadanos en forma coherente y fácil de entender. Mediante los auspicios del PP, el gobierno organiza reuniones para proporcionar información básica sobre cuestiones tales como ingresos por impuestos, asignación de presupuesto y pago de deuda. Por ejemplo, para cada proyecto específico seleccionado por el PP, los participantes reci-

ben un número de rastreo que permite a los burócratas municipales informar a cualquier partido interesado acerca del status del mismo en cualquier momento dado. La transparencia sirve como base para que los participantes se involucren en la deliberación y el diálogo informados. Luego de que los participantes en el PP seleccionan los proyectos, el proceso para implementar los proyectos de obras públicas es más administrativo que político.

Segundo, la administración municipal honró decisiones hechas por los participantes en el PP implementando las obras públicas seleccionadas por estos en tiempo y de manera transparente. La implementación queda a discreción de los alcaldes, puesto que como líneas de ítems en el presupuesto, no necesariamente deben implementarse. En Porto Alegre, las decisiones hechas al interior del PP se han vuelto vinculantes a medida que las administraciones municipales implementaban proyectos seleccionados por los participantes del PP³. Al honrar las decisiones al interior del PP, el gobierno señalaba a la población que importantes decisiones de políticas públicas se harían ahora en estas esferas institucionales. Estos pasos alejaron a los procesos de toma de decisiones de las esferas privadas del gobierno y los acercaron a las reuniones del PP (Genro, 1995).

La administración municipal dio un tercer paso que aumentó la responsabilidad en la gestión de tipo horizontal y la confianza pública al someter sus propias iniciativas de políticas a la aprobación de los participantes en el PP. Sin la aprobación formal en el foro ciudadano, las iniciativas específicas de obras públicas del gobierno no podían ser incluidas en el presupuesto municipal y por ende no podían ser implementadas. Este paso representa un enorme cambio en la elaboración de políticas en Brasil, dado que el gobierno de Porto Alegre debe defender *públicamente* sus proyectos específicos y someterlos a voto.

El PP de Porto Alegre ha realizado grandes esfuerzos para crear una nueva arena pública para la deliberación y negociación (Avritzer). Los ciudadanos son movilizados para una serie de encuentros locales, regionales, temáticos y abarcadores de la municipalidad que les permiten interactuar entre sí y con funcionarios públicos. Esto hace que los ciudadanos interesados e involucrados puedan sostener la presión sobre la administración municipal, y también posibilita a las adminis-

3 Es difícil definir estrechamente decisiones “vinculantes” en el caso de los presupuestos brasileños. Dado que las líneas de presupuesto aprobadas no necesariamente deben ser ejecutadas, queda a discreción del ejecutivo asignar recursos (más allá de los pagos al personal y el pago de deuda) a su criterio. Sin embargo, en el caso de Porto Alegre, todas las decisiones del PP son ingresadas al presupuesto. La evidencia demuestra que el ejecutivo gastó todos los fondos discrecionales disponibles en los proyectos seleccionados por los participantes.

traciones municipales apoyar las decisiones hechas por los participantes en el PP para argumentar a favor de la “inversión de prioridades” basada en la participación de crecientes números de ciudadanos.

Finalmente, el presupuesto municipal de Porto Alegre está mucho más cerca de un presupuesto real que de la “caja negra” (*caixa preta*) que los presupuestos tienden a ser en otros niveles del gobierno. Un presupuesto preciso facilita a los ciudadanos la comprensión del proceso presupuestario y les permite trabajar para la inclusión de sus ítems en él. Bajo estas condiciones, los ítems incluidos en el presupuesto tienen muchas más probabilidades de ser implementados que bajo el método más común de la “caja negra”. Esto también da a todas las facciones la oportunidad de saber lo que el gobierno de hecho está haciendo.

En muchas formas, Porto Alegre provee el resultado más paradójico, ya que simultáneamente fortaleció y debilitó los esfuerzos para expandir la responsabilidad por la gestión. Los ciudadanos han sido incorporados directamente a los cuerpos de toma de decisiones que ejercen la autoridad, la transparencia ha aumentado, la participación ha aumentado de manera sostenida, y la implementación de obra pública sigue procedimientos legales. Esto se ha logrado bajo el auspicio de un gobierno unificado liderado por el PP que incrementó la autoridad de la oficina del alcalde al mismo tiempo que marginó al consejo municipal.

El PP de Porto Alegre dejó al consejo municipal fuera del proceso de toma de decisiones, haciendo que los ciudadanos tomaran todas las decisiones presupuestarias que caen en la categoría de “gasto discrecional”. La responsabilidad en la gestión de tipo horizontal fue, como consecuencia, menoscabada, porque una rama del gobierno (el consejo municipal) tiene un rol menor y más débil en el proceso presupuestario. Adicionalmente, el PP aún no ha sido legalmente constituido, lo que significa que técnica y legalmente es parte de la administración municipal (oficina del alcalde). Mientras que sucesivos alcaldes del PT han hecho esfuerzos considerables para asegurar que los ciudadanos en espacios públicos tomen la mayoría de las decisiones presupuestarias, la autoridad legal final está en la oficina del alcalde. Si consideramos al PP desde el punto de ventaja de la responsabilidad en la gestión de tipo horizontal, tendríamos que argumentar que la oficina del alcalde sigue teniendo firmemente el control del proceso de elaboración de políticas. La administración municipal provee información, asigna el staff político y burocrático para desarrollar reuniones e implementa proyectos. El PP es un éxito en Porto Alegre porque posee el firme apoyo de la administración municipal.

Si analizamos el PP desde el punto de vista de la responsabilidad en la gestión de tipo vertical, debemos observar que contribuye a poner límites a la autoridad del alcalde, ya que los ciudadanos están tomando decisiones reales e importantes. Sin embargo, está íntimamente asociado con el éxito del PT al ganar cuatro elecciones sucesivas para alcalde. Los ciudadanos pueden tener más autoridad vía el PP, pero el partido que lo implementa, el PT, se ha beneficiado de lo lindo con este nuevo tipo institucional.

Si analizamos el PP desde el punto de vista de la responsabilidad en la gestión societal, entonces debemos observar que los ciudadanos pueden involucrarse en deliberaciones y negociaciones significativas, lo cual les permite ejercer presión sobre su gobierno para implementar cambios en las políticas públicas. Los grupos que más probablemente se beneficien con el PP son aquellos preparados para la movilización y deliberación, que tienden a apoyar al PT. Nuevamente, las presiones sociales podrían ayudar a fortalecer a la administración del alcalde, creando beneficios de corto plazo para el PT y los seguidores del partido. No hay evidencia de que el PP cree un conjunto permanente de controles y límites que pueda ser utilizado por los ciudadanos o los partidos de oposición.

No está claro si legalmente los ciudadanos pueden forzar al alcalde a proporcionar información o implementar proyectos. Esto significa que los participantes en el PP dependen en parte de la buena voluntad y benevolencia del gobierno municipal, lo cual indica que el PP ha promovido restricciones a la autoridad del alcalde en Porto Alegre sólo de manera parcial. Sí es destacable por cómo ha modificado y expandido los procesos de toma de decisiones, pero los resultados siguen siendo limitados: sus resultados positivos dependen del intenso apoyo del gobierno municipal. El involucramiento de los ciudadanos podría disminuir el poder de la oficina del alcalde a largo plazo, pero la misma sigue siendo el más importante actor político en Porto Alegre.

RECIFE

La capacidad de poner límites reales a la autoridad del alcalde o de crear espacios de toma de decisión públicos y controlados por los ciudadanos mediante el PP ha sido mucho más débil en Recife que en Porto Alegre. Aun así, la responsabilidad por la gestión de tipo societal podría ser en cierto modo más fuerte, porque el PP de Recife fue, de mediados a fines de la década del noventa, un espacio institucional ocupado por grupos que resistían la falta de atención al programa por parte de los sucesivos alcaldes. Las condiciones bajo las cuales el PP fue iniciado en Recife eran mucho menos favorables que en el caso de Porto Alegre.

El alcalde popular, Jarbas Vasconcelos, tenía una larga historia de trabajar directamente con las organizaciones de la comunidad, pero la relación con los activistas era más bien personalista. Vasconcelos canalizó la demanda de obras públicas por medio de su estructura administrativa, pero estaba menos interesado en delegar la autoridad para la toma de decisiones en los ciudadanos (Soler, 1991; Soares, 1998).

Vasconcelos era miembro del PMDB, un partido político centrista a la manera de una gran bolsa, cuyos representantes electos en Recife sospechaban del PP. Los miembros del consejo de la ciudad y diputados estaduais temían que esta nueva esfera institucional disminuyera su influencia sobre la distribución de recursos escasos, y por ende buscaron minar el PP de Recife a cada paso (Wampler, 2000). Esta es una preocupación legítima para los miembros de los consejos municipales, porque el PP tiene el potencial para transferir la autoridad para la toma de decisiones a los ciudadanos y limitar la habilidad de los miembros del consejo para influir en los resultados de políticas.

En Recife, los miembros del consejo municipal del partido del alcalde Vasconcelos (PMDB) no apoyaron la delegación de autoridad en los ciudadanos y buscaron estar personalmente involucrados en la distribución de proyectos de obras públicas. Pocos miembros del PMDB de Recife tenían fuertes compromisos con la nueva sociedad civil u OSCs “participativas”, y por ende querían conservar el control de los recursos como parte del intercambio entre el alcalde y la rama legislativa.

Al momento en que el PP fue iniciado, el alcalde Vasconcelos disfrutaba de una amplia base de apoyo en el consejo municipal. Mientras que la coalición de Vasconcelos tenía sólo 16 de 41 bancas, había 18 centristas deseosos de trabajar con el alcalde. Sólo 7 consejos municipales pueden ser identificados de manera plausible como oposición. Este apoyo dio a Vasconcelos flexibilidad suficiente para experimentar con un nuevo tipo institucional. Los miembros del consejo municipal afiliados con partidos centristas y de centro-derecha en Recife tenían pocas conexiones con la sociedad civil “participativa”, lo que resultó en la prevalencia de preferencias políticas de larga data basadas en intercambios clientelísticos en oposición al apoyo a la delegación de autoridad. ¿Cómo afectó esto los resultados?

Primero, la administración municipal cedió los poderes para la toma de decisión sólo parcialmente. Por ende, los ciudadanos carecían del derecho a tomar decisiones respecto de políticas, y la responsabilidad en la gestión de tipo vertical no se extendió al interior del PP. Los participantes tenían derecho a decidir sólo una pequeña fracción de los proyectos a ser implementados por la administración municipal

(10% de todos los fondos discrecionales, a diferencia del 100% en Porto Alegre). Dos administraciones, lideradas por los alcaldes Vasconcelos y Magalhães, no dedicaron su total atención o recursos al PP. Las conexiones de Vasconcelos con los grupos que defendían más fuertemente el PP se fueron debilitando, mientras que los lazos de Magalhães con ellos se basaban en su alianza política con Vasconcelos. Con el tiempo, ambas administraciones empezaron a usar la estructura del PP para otros fines, como la distribución de dinero durante el Carnaval, en una manera más reminiscente del clientelismo que de una institución de elaboración de políticas innovadora. La autoridad para la toma de decisiones no fue delegada en los ciudadanos, y la autoridad del alcalde no fue controlada.

Segundo, las administraciones de Vasconcelos y Magalhães no garantizaban que los proyectos seleccionados por los participantes en el PP fueran priorizados para su implementación. La estructura administrativa interna de la municipalidad no fue sustancialmente modificada para asegurar que las decisiones hechas al interior del PP fueran implementadas. Las decisiones vinculantes que están empezando a emerger en Porto Alegre estaban ausentes en Recife.

Tercero, el PP tuvo un efecto levemente positivo en tanto ayudó a alentar una mayor transparencia en la administración municipal de Recife. Las administraciones debieron proveer más información a ciudadanos y burócratas a fin de organizar y gestionar el programa. Sin embargo, la información relativa a políticas públicas y presupuesto no estaba fácilmente disponible para los participantes en el PP, ni los programas eran promovidos de manera tal que involucraran al público en general. El presupuesto sigue siendo una “caja negra”: nadie está realmente seguro de qué ingresa o qué habrá de salir. Múltiples imprecisiones en la información proporcionada a los ciudadanos tornaron imposible para los participantes en el PP tomar decisiones informadas acerca de cómo funcionan de hecho los procesos de presupuesto municipal y elaboración de políticas.

No obstante, hay aquí una advertencia importante: las negociaciones por la distribución de recursos y las reuniones de supervisión que analizaban la performance de la administración se desarrollaron en *público*. Realizar reuniones públicas dio a los participantes en el PP la oportunidad de trabajar directamente con los funcionarios de gobierno. Las denuncias de la (in)acción de la administración permitieron a los activistas hacer responsables a los funcionarios públicos en un formato público. Había pocos espacios en Recife que permitieran la discusión pública de los resultados de la administración en términos de políticas. Confrontaciones y discusiones entre los participantes y funcionarios del gobierno en las reuniones públicas fueron una parte vital

del proceso de aprendizaje que lleva a la creciente apertura y transparencia del estado. Estos encuentros obligaron al alcalde o sus representantes a explicar sus políticas, y permitieron a los ciudadanos tradicionalmente excluidos acceder a discusiones y debates que durante largo tiempo se han llevado a cabo al interior del dominio privado del estado. Esto sugiere que la responsabilidad por la gestión de tipo societarial se está extendiendo en Recife, en tanto los ciudadanos poseen espacios públicos mediante los cuales pueden presionar por sus reclamos. Así, el PP de Recife sería una institución de “recepción de demandas” que depende de la presión social, más que un espacio institucional en el que se toman decisiones vinculantes. Este “éxito” es indicativo de uno de los problemas conceptuales básicos de la responsabilidad en la gestión de tipo societarial. El concepto depende de la presión que los actores de la sociedad civil puedan ejercer sobre los funcionarios públicos, mientras que carecen de autoridad para tomar decisiones.

La estructura del PP de Recife, coincidente con muchas de las creencias e ideologías de muchos de los líderes, ofreció oportunidades a las OSCs para demandar derechos que no podían ser garantizados por otros medios institucionales. Sin embargo, los participantes estaban atrapados a mitad de camino entre *demandar* que el gobierno cumpliera con sus compromisos y *pedir* acatamiento, entre ciudadanos portadores de derechos y clientes receptores de bienes (Sales, 1994). Si bien estas no son condiciones ideales bajo las cuales poder promover nuevos espacios para la toma de decisión, el PP proporcionó un formato institucional que permite a los ciudadanos hacer responsables de sus (in)acciones a los alcaldes en forma pública.

En suma, el PP de Recife puso pocos límites a la autoridad del alcalde, y no se desarrolló como un espacio de toma de decisiones real. Sin embargo, era parte oficial de la agenda de gobierno, lo cual dio a los activistas oportunidades para plantear cuestiones en disputa en reuniones públicas oficiales esponsorizadas por la municipalidad. Esto brindó oportunidad de hacer a los funcionarios públicamente responsables por sus errores. Las instituciones de elaboración de políticas innovadoras son valiosas para el proceso de construir las bases para la responsabilidad en la gestión, como en el caso de Porto Alegre, pero el impacto de corto plazo podría sentirse de manera débil si los funcionarios de gobierno no apoyan la incorporación de actores tradicionalmente excluidos en el proceso de elaboración de políticas.

SÃO PAULO

Poner límites a la autoridad del alcalde municipal y crear nuevos espacios para la toma de decisiones fueron cuestiones que se establecieron débilmente mediante el PP en São Paulo durante la adminis-

tración de Luiza Erundina (1989-1992). Esta, miembro del PT, estaba estrechamente alineada con la sociedad civil participativa de São Paulo, especialmente con los movimientos sociales que crecieron rápidamente durante las décadas de 1970 y 1980. Erundina buscó iniciar una reforma, pero su gobierno demostró ser incapaz de implementar un espacio participativo vibrante de elaboración de políticas. Esto sugiere que la presencia del PT en el poder no es condición suficiente para garantizar el éxito del programa.

Al interior de la coalición gobernante liderada por el PT, Erundina enfrentó una difícil lucha política respecto del tipo de institución participativa que habría de crearse. La discusión se centró en cuerpos “deliberativos” vs. “de consulta”, y cuerpos de base territorial vs. sectoriales (Couto, 1995). Las intensas divisiones dentro de la coalición gobernante dificultaron que Erundina pudiera dedicar la total atención de su administración al PP. La demanda del PP provino del sector del movimiento social del PT, pero no era necesariamente compartida por otras facciones al interior de este. En tanto Erundina fue obligada a concentrarse en una gama más limitada de reformas que las originalmente propuestas por el PT, optó por renunciar a la delegación de autoridad en cuerpos ciudadanos (Singer, 1996).

Erundina también enfrentó un consejo municipal hostil que no estaba dispuesto a poner su sello en sus propuestas, y se vio forzada a dedicar considerable tiempo y energía a construir en el consejo municipal la mayoría necesaria para aprobar el presupuesto y demás legislación. Durante el período legislativo 1988-1992, la coalición gobernante del PT tenía 20 de 55 bancas en la legislatura. Necesitaban el apoyo de 8 legisladores centristas, muchos de los cuales no estaban dispuestos a negociar o apoyar las iniciativas de política del PT. Diez de los 16 centristas eran del PMDB y se volverían miembros de la coalición conservadora de gobierno para el período 1992-1996. El capital político invertido por Erundina para construir una mayoría votante estable minó su habilidad para delegar la autoridad para la toma de decisiones, puesto que fue forzada a favorecer los proyectos políticos de potenciales apoyos en el consejo municipal. Este apoyo, orientado a los recursos y la administración, significó que hubiera menos recursos disponibles para el PP.

Un factor adicional de importancia es que muchos de los miembros del consejo de la oposición no apoyaban la delegación de autoridad en cuerpos ciudadanos de toma de decisiones. La creación de un proceso paralelo de toma de decisiones, de tener éxito, podría castrar la autoridad del consejo municipal. Muchos miembros del consejo municipal dependían de intercambios de tipo clientelista para entregar bienes y recursos a sus votantes, actuando como intermediarios entre la administración municipal y las organizaciones de la comuni-

dad. Como afirmara un miembro del consejo municipal: “es necesario contar con el clientelismo, la radio y la TV, porque el voto no es un voto informado, ¿sí?... soy actualmente un miembro del consejo municipal. ¿Quiero continuar? Si es así, y sigo las reglas del juego, es probable que no tenga éxito, que no sea reelecto”⁴.

Los miembros del consejo municipal no afiliados con la sociedad civil “participativa” evadieron los llamados a la transparencia, apertura, deliberación y negociación pública porque no les convenían. La contienda interna al interior de la coalición gobernada por el PT, y la oposición hostil, tornaron muy poco favorables las condiciones para el lanzamiento de un programa de PP. ¿Cómo afectó esto los resultados del PP?

Los ciudadanos tuvieron la oportunidad de presentar sus demandas en el PP, pero escasos mecanismos institucionales garantizaban la negociación y deliberación respecto de la selección de obras públicas. Mientras que el PP tiene el potencial para expandir la cantidad de espacios para la toma de decisiones, las dificultades enfrentadas por la administración para implementar las obras públicas seleccionadas redujeron los impactos positivos posibles.

En São Paulo el PP no produjo una administración municipal transparente, puesto que hubo muy pocos resultados concretos. Aumentó el contacto directo en público entre los ciudadanos y el gobierno municipal, pero la asistencia a los encuentros fue escasa (Jacobi y Carvalho 1996b). Y si bien aumentó la cantidad de información disponible para los ciudadanos interesados, la mayoría de estos eran simpatizantes del gobierno, lo cual hizo poco en términos de proporcionar un “control” a las prerrogativas de políticas de la administración municipal.

Como institución y como espacio para limitar la autoridad del alcalde, el PP no tuvo éxito en la municipalidad de São Paulo. El gobierno que lo implementó tenía profundas raíces en la sociedad civil. Las OSCs y los ciudadanos-activistas demandaron que los funcionarios de gobierno delegaran la autoridad para la toma de decisiones. El gobierno fue incapaz de delegar la autoridad porque las presiones del consejo municipal y los grupos de interés empresarios resultaron mucho mayores que la presión de las OSCs. El apoyo de la administración de la alcaldía, al igual que un apoyo generalizado de la sociedad civil y la rama legislativa, es necesario a fin de iniciar un programa exitoso de PP.

La experiencia del PP en São Paulo padeció la falta de apoyo de la administración, sugiriendo que una más alta movilización de la

4 Miembro del consejo municipal. 18 de febrero, 1997. São Paulo, Brasil.

sociedad civil no es suficiente para extender la responsabilidad por la gestión. Las OSCs se quedaron cortas en sus esfuerzos en São Paulo, en tanto demostraron ser socios débiles para una administración asediada. El PP de São Paulo por ende tuvo un débil impacto en la extensión de la responsabilidad en la gestión vertical o societal. Sin embargo, los miembros del consejo municipal, en el contexto de un gobierno dividido, actuaron como un control de las prerrogativas de una administración municipal. Si bien las razones por las cuales muchos miembros del consejo municipal rechazaron la delegación de autoridad en los ciudadanos podrían ser políticamente indeseables (por ejemplo, el deseo de mantener redes clientelísticas), es más bien irónico que el consejo municipal de hecho puede haber ayudado a extender la responsabilidad por la gestión de tipo horizontal, al no permitir a la alcaldesa hacer lo que ella quería. El PP no tuvo un efecto directo en la extensión de la responsabilidad en la gestión de tipo horizontal, pero la incapacidad de la alcaldesa para promover estos nuevos espacios institucionales sugiere que al menos una rama del gobierno podría ser capaz de controlar a la otra. Esto difiere de la situación en Porto Alegre, donde la coalición gobernante del PT rara vez ha sido controlada por el consejo municipal, o en Recife, donde los alcaldes han buscado apaciguar las demandas de los miembros del consejo municipal y los participantes en el PP mediante la distribución de recursos enfocados.

CONCLUSIÓN

Las innovaciones políticas en las municipalidades brasileñas demuestran cómo las OSCs, los activistas políticos y los políticos reformistas a veces han forjado coaliciones políticas para poner límites a la autoridad de los alcaldes. Al poner dichos límites, las OSCs y sus aliados políticos esperaban extender la responsabilidad en la gestión. A nivel municipal, en Brasil, este proceso ha estado basado en la delegación de la autoridad en cuerpos participativos dominados por ciudadanos. Las instituciones participativas aumentan el acceso de los ciudadanos al gobierno y alientan el debate público, lo cual intensifica la presión sobre las administraciones municipales para que implementen proyectos de políticas seleccionados por los ciudadanos. Esta línea de análisis, desarrollada en este artículo, tiene dos grandes implicaciones para el estudio de la política democrática en Brasil y América Latina.

Primero, la vitalidad de las instituciones participativas que delegan la autoridad en los ciudadanos ha estado basada en el intenso apoyo de las administraciones de los alcaldes. Si los alcaldes y sus aliados políticos tienen lazos significativos con las OSCs, entonces es mucho más probable que busquen promover la delegación de autoridad. En Recife, São Paulo y Porto Alegre, los alcaldes

tenían profundas conexiones con la nueva sociedad civil, lo que ayuda a explicar por qué estaban todos dispuestos a experimentar con la delegación de autoridad. La forma de delegación difería en cada municipalidad, mayormente en base al grado hasta el cual el alcalde buscara incluir a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Más bien, es más probable que los alcaldes con conexiones profundas con OSCs más “participativas” sostengan preferencias políticas que podrían ser transformadas en políticas a favor de extender la responsabilidad en la gestión. Los espacios públicos para la toma de decisiones, al reorientar el gasto público y permitir a los ciudadanos tomar decisiones vinculantes, podrían contribuir a extender la responsabilidad en la gestión. Aun así, el intenso involucramiento de las administraciones municipales para apoyar a estas instituciones podría tener el paradójico resultado de minarlas, dado que el apoyo para una institución tal como el PP se ha logrado a expensas del consejo municipal. El PP ha permitido a los ciudadanos esgrimir una gran autoridad, en parte porque la institución reemplaza parcialmente el rol del consejo municipal en la elaboración de políticas.

Una segunda lección que podemos aprender de estos estudios de caso es que los alcaldes no pueden gobernar sin el apoyo de sus principales electorados, ya sean del mismo partido o de la más amplia coalición gobernante. Esta conclusión va en dirección opuesta a mucho del conocimiento convencional en Brasil, donde los gobernadores y alcaldes son a menudo analizados como capaces de gobernar con pocas restricciones. Un factor clave que ayuda a explicar la capacidad del alcalde para delegar autoridad fue la disposición de los miembros del consejo municipal a apoyar este plan de acción. Si los miembros del consejo municipal no estaban dispuestos a apoyar las instituciones participativas, entonces se tornaba extremadamente difícil para el alcalde dedicar los recursos necesarios para hacerlo. Este era claramente el caso en Recife y São Paulo. El PP fue implementado de manera débil en ambas municipalidades. Por otra parte, si los miembros del consejo municipal están dispuestos a apoyar las instituciones participativas, esto aumenta la probabilidad de que el alcalde pueda implementar la reforma institucional de su preferencia. Este es el caso de Porto Alegre.

El PP ha ayudado a extender en parte la responsabilidad por la gestión en Porto Alegre y Recife, mientras que en São Paulo tuvo un impacto insignificante en este sentido. Los resultados paradójicos de Porto Alegre –la responsabilidad vertical y societal se extendió por medio del nuevo tipo institucional mientras que la horizontal se debilitó– sugieren que el PP sólo contribuye parcialmente a la redis-

tribución de autoridad en los niveles sub-nacionales de gobierno en Brasil. La administración del alcalde municipal discontinúa su apoyo a la toma de decisión participativa. Si bien esto ayuda a promover la responsabilidad vertical y societal, posee el pernicioso efecto de minar la responsabilidad horizontal a nivel del gobierno municipal. El PP de ningún modo es una varita mágica para profundizar y extender la responsabilidad y las prácticas democráticas. Mientras que ofrece nuevas oportunidades para la participación y la toma de decisiones, sigue existiendo el riesgo de que la autoridad se concentre en la oficina del alcalde, que tiene el potencial para menoscabar los esfuerzos por establecer un sistema de contrapeso a nivel del gobierno local en Brasil.

BIBLIOGRAFÍA

- Abers, Rebecca 2001 *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil* (Boulder: Westview).
- Abers, Rebecca 1998 "From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil" in *Politics and Society*, 26(4).
- Alvarez, Sonia E.; Dagnino, Evelina and Escobar, Arturo 1998 *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements* (Boulder: Westview Press).
- Alvarez, Sonia E.; Dagnino, Evelina and Escobar, Arturo 1998 "Introduction: The Cultural and Political in Latin American Social Movements", in Alvarez, Sonia E.; Dagnino, Evelina and Escobar, Arturo (eds.) *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements* (Boulder: Westview Press).
- Avritzer, Leonardo 2002a *Democracy and the Public Space in Latin America* (Princeton: Princeton University Press).
- Avritzer, Leonardo. 2002b "O Orçamento Participativo: As Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte" em Dagnino, Evelina (ed.) *Sociedade Civil e Espaço Público* (São Paulo: Cortez).
- Baierle, Sergio 1998 "The Explosion of Citizenship: The Emergence of a New Ethical-Political Principal in Popular Movements in Porto Alegre, Brazil" in Alvarez, Sonia E.; Dagnino, Evelina and Escobar, Arturo (eds.) *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements* (Boulder: Westview Press).
- Baiocchi, Gianpalo 2001 "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory" in *Politics & Society*, 29(1).
- Canclini, Néstor García 1995 *Hybrid Cultures: Strategies for entering and leaving modernity* (Minneapolis: University of Minnesota Press).

- Cidade 1999 *Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, porque participa, eo que pensa do processo* (Porto Alegre: Cidade).
- Couto, Cláudio Gonçalves 1995 *O desafio de ser governo: O PT na prefeitura de São Paulo (1988-1992)* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Couto, Cláudio Gonçalves e Abrucio, Fernando Luiz 1995 “Governando a Cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal” em *São Paulo em Perspectiva*, 9(2).
- Dagnino, Evelina 1994 *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil* (São Paulo: Brasiliense).
- Dagnino, Evelina 1998 “The Cultural Politics of Citizenship, Democracy, and the State” in Alvarez, Sonia E.; Dagnino, Evelina and Escobar, Arturo (eds.) *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements* (Boulder: Westview Press).
- Diniz, Eli 1982 *Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Doimo, Ana Maria 1995 *A Vez e a Voz do Popular. Movimentos Sociais e Participação pós-70* (Rio de Janeiro: ANPOCS).
- Erundina, Luiza 1990 “Sem medo de ser governo” em *Teoria e Debate*, 11(3).
- Fedozzi, Luciano 1998 *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre* (Porto Alegre: Tomo).
- Fung, Archon and Wright, Erik Olin 2001 “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance” in *Politics & Society*, 29(1).
- Genro, Tarso 1995 “Reforma do Estado e Democratização do Poder Local” em Villas-Boas, Renta e Telles, Vera (eds.) *Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania* (São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais).
- Genro, Tarso 1997 *Porto da Cidadania* (Porto Alegre: Artes e Ofícios).
- Hochstetler, Kathryn 2000 “Democratizing Pressures from Below? Social Movements in the new Brazilian Democracy” in Kingstone, Peter R. and Power, Timothy J. (eds.) *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Jacobi, Pedro 1989 *Movimentos Sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde. São Paulo, 1974-84* (São Paulo: Cortez).
- Jacobi, Pedro e Carvalho Teixeira, Marco Antonio 1996a “Orçamento Participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades” em *São Paulo em Perspectiva*, 10(3).
- Jacobi, Pedro e Carvalho Teixeira, Marco Antonio 1996b “Orçamento Participativo: O caso de São Paulo (1989-1992), a luz das experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte”, CEDEC, São Paulo, mimeo.
- Jacobi, Pedro 2000 *Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania* (São Paulo: FGV).

- Keck, Margaret E 1992 *The Workers' Party and democratization in Brazil* (New Haven: Yale University Press).
- Larangeira, Sônia 1996 "Gestão e Participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre" em *São Paulo em Perspectiva*, 10(3).
- Leal, Victor Nunes 1997 *Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o Regime Representativo no Brasil* (São Paulo: Nova Fronteira), 3^o edition.
- Marquetti, Adelmir 2003 "Democracia, Equidade e eficiência, o caso do orçamento participativo em Porto Alegre" em Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (eds.) *A Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo* (São Paulo: Cortez).
- Montero, Alfred P. 2000 "Devolving Democracy? Political Decentralization and the New Brazilian Federalism" in Kingstone, Peter R. and Power, Timothy J. (eds.) *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Nylen, William R. 2002 "Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil" in *Comparative Politics*, 34 (1).
- O'Donnell, Guillermo 1998 "Horizontal Accountability in New Democracies" in *Journal of Democracy*, 9(3).
- Przeworski, Adam; Stokes, Susan C. and Manin, Bernard 1999 *Democracy, Accountability, and Representation* (New York: Cambridge University Press).
- Rodriguez, Victoria E. 1997 *Decentralization in Mexico: from Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo* (Boulder: Westview Press).
- Sales, Teresa 1994 "Raízes da Desigualdade Social na Cultura Política Brasileira" em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25(9).
- Smulovitz, Catalina and Peruzzotti, Enrique 2000 "Societal Accountability in Latin America" in *Journal of Democracy*, 11(4).
- Singer, Paul 1996 *Um Governo de Esquerda Para Todos: Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)* (São Paulo: Brasiliense).
- Soares, Jose Arlindo 1996 "Mudanças e Impasses na Gestão das Grandes Cidades no Brasil (1986-1996)". Teses de Doutorado. Universidade de Brasília, Brasil, mimeo.
- Soares, José Arlindo 1998 *Os Desafios de Gestão Municipal Democrática: Recife* (Recife: Centro Josué de Castro).
- Soler, Salvador 1991 "O PREZEIS: Um Processo de Participação Popular na Formação da Cidade". Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, mimeo.
- Sousa Santos, Boaventura de 1998 "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy" in *Politics and Society*, 26(4).

- Teixeira, Ana Claudia 2003 “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil, 1997-2000” em Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (eds.) *A Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo* (São Paulo: Cortez).
- Wampler, Brian 1999 “Orçamento Participativo: Os paradoxos da participação e governo no Recife” em *Cadernos de Estudos Sociais*, 15(2).
- Wampler, Brian 2000 “Private Executives, Legislative Brokers, and Participatory Publics: Building Local Democracy in Brazil”. Ph.D. Dissertation, University of Texas, mimeo.
- Wampler, Brian and Avritzer, Leonardo “Participatory Publics: Civil society and New Institutions in Democratic Brazil”, mimeo.
- Weffort, Francisco 1984 *Porque Democracia?* (São Paulo: Brasiliense).