

LEONARDO AVRITZER\*

## PREFACIO

### LA AMPLIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN BRASIL: LA DIMENSIÓN ESTADUAL Y LA CUESTIÓN DEL EMPODERAMIENTO

Ya no es ninguna novedad decir que Brasil se volvió uno de los principales laboratorios de participación social en el mundo. Desde la propia Constitución de 1988 se generan varios formatos de instituciones participativas, como los presupuestos participativos y los distintos consejos, entre los cuales vale la pena mencionar aquellos vinculados a la política nacional de salud y de asistencia social (Souza Santos, 1998; Gohn, 2001; Dagnino, 2002; Avritzer, 2002, 2004). Al mismo tiempo, la mayor parte de las experiencias analizadas hasta el momento por la literatura brasileña está constituida por experiencias municipales de participación política. El libro “Diseño Institucional y Participación Política: Experiencias en el Brasil Contemporáneo” constituye una excelente contribución a los debates sobre la participación institucionalizada en Brasil. Organizado por Catia Lubambo, Denilson Bandeira Coêlho y Marcus André Melo, el libro incorpora dos nuevas perspectivas al

\* Profesor de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y Director del Proyecto de Democracia Participativa del Departamento de Ciencia Política.

debate en curso: en el campo de las experiencias, amplía el ámbito del análisis al revisar la dimensión de las experiencias estaduais o supra-estaduales; en el campo de la teoría, amplía el debate al introducir el concepto de empoderamiento. En esta breve presentación pretendo discutir esas dos dimensiones presentadas en la obra.

Los artículos centrados en estudios de caso, escritos por Rebecca Neaera Abers y Margaret Keck, Aaron Schneider y Benjamin Goldfrank, Marcus André Melo, Catia Lubambo y Denilson Bandeira Coêlho, lado a lado con un conjunto de artículos más analíticos escritos por Antônio Sérgio Fernandes y Washington Luís Bonfim, Soraya Côrtes, Brian Wampler, Celina Souza y Joanildo Burity, exponen una cuestión central para el análisis de las políticas participativas: la cuestión del empoderamiento y de la ampliación de la participación. El empoderamiento entendido como fortalecimiento de los recursos y las capacidades de las comunidades pobres y excluidas representa, sin duda, una importante dimensión de las políticas participativas. Esas comunidades pasan a tener un acceso mayor a los recursos financieros y organizacionales y a formas de control del poder político, sobre todo en relación con el que tenían antes del proceso participativo.

La segunda parte del libro está constituida por artículos cuyo foco es la emergencia y el éxito –o no– de los Foros Participativos en escalas amplias de gestión. Aaron Schneider estudia el presupuesto participativo estadual en Rio Grande do Sul; Catia Lubambo y Denilson Bandeira Coêlho toman el Programa Gobierno en los Municipios (PGM) implantado por el gobierno de Jarbas Vasconcelos; Rebecca Neaera Abers y Margaret Keck examinan la implantación de políticas participativas en la gestión de las aguas en Brasil. En general, todos los artículos consideran el contexto institucional en el cual la participación opera, discutiendo tanto sus elementos de éxito como los de su eventual fracaso. Catia Lubambo y Denilson Bandeira Coêlho analizan el PGM implantado por el gobierno de Jarbas Vasconcelos desde el punto de vista de sus condicionantes institucionales. Para ellos, hubo limitaciones en la implantación del programa por la casi inexistencia de una tradición asociativa anterior. Tal hecho dificultó una política de responsabilización de los actores, limitando la capacidad empoderadora de la propia propuesta participativa. Los autores abordan el presupuesto estadual en Rio Grande do Sul a partir de una óptica diferente, en la medida en que para ellos la existencia de una tradición anterior de asociativismo y participación facilitó la adhesión popular al OP-RS (Presupuesto Participativo- Rio Grande do Sul). Aaron Schneider y Benjamin Goldfrank, en tanto, a pesar de mostrar el éxito en términos de adhesión y participación del OP-RS, proponen un elemento adicional

–para determinar el éxito participativo– que tendría que ver con la capacidad del gobierno para ejecutar aquellas mismas propuestas que surgen en el marco del OP-RS. De esta manera, se introduce como variable, no sólo la capacidad de la propuesta participativa para pautar las relaciones entre gobierno y sociedad civil, sino también la capacidad del gobierno para implantar aquello que el proceso participativo le determina. Así, en general, lo que vemos en estos dos artículos es que el contexto institucional influye sobre la posibilidad de empoderamiento de los actores sociales y la sociedad a través de propuestas de participación.

Ese es, también, el abordaje de Rebecca Neaera Abers y Margaret Keck al analizar la implantación de una política participativa en el sector de aguas. Las autoras muestran los factores que ayudaron a la transición de una gestión burocrática para una gestión compartida de las políticas de agua en Brasil. Según afirman, la estrategia de los reformadores del sistema de gestión de aguas fue transferir el poder de una estructura centralizada para un sistema compartido a ser construido. La Agencia Nacional de Aguas (ANA) fue estableciendo, paulatinamente, nuevas reglas para la constitución de una nueva política de aguas, volviéndose un actor de peso cada vez mayor. En este sentido, los últimos tres artículos mencionados muestran cómo actores políticos imbuidos en contextos institucionales específicos generaron políticas participativas que alteraron las configuraciones de poder preexistentes. Desde este punto de vista, la propia participación es observada a partir de la capacidad que tiene para alterar las relaciones de poder anteriormente establecidas.

Todas las políticas analizadas en este libro muestran una mayor capacidad por parte de los actores más pobres para adquirir el control sobre una parte más sustanciosa de los recursos públicos. El problema, tal como es tratado en diversos artículos de esta compilación, es cómo conciliar tal hecho con una efectiva democratización de las prácticas políticas o con la sustentabilidad de las políticas públicas participativas. Si el libro no responde totalmente a esta cuestión, ciertamente ofrece pistas valiosas para los que pretenden investigarla. Todos los artículos traen nuevas cuestiones para el debate sobre la participación haciéndolo más sofisticado y complejo. Los lectores de esta estimulante colección de artículos, así como la ciencia social brasileña, se beneficiarán mucho con la lectura de este libro.

# PARTE I

SORAYA M. VARGAS CÔRTES\*

FOROS PARTICIPATIVOS  
Y GOBERNABILIDAD\*\*

UNA SISTEMATIZACIÓN DE LAS  
CONTRIBUCIONES DE LA LITERATURA

INTRODUCCIÓN

Este trabajo presenta una clasificación de los tipos de respuestas que la literatura ofrece respecto de la problemática de cómo los Foros Participativos afectan la formulación y la implementación de las políticas públicas. Intenta, además, identificar la contribución que esas respuestas ofrecen para el estudio del fenómeno de la expansión de esos Foros en diversas áreas y esferas de la administración pública<sup>1</sup>. Se busca

\* PhD. en Social Policy por la London School of Economics in Political Science, Inglaterra. Profesora del Departamento y del Programa de Posgraduación en Sociología de la UFRGS, Brasil. Concentra su docencia en el área de políticas públicas y sus investigaciones abordan principalmente procesos participativos en la gestión pública.

\*\*N. del T.: puesto que la literatura de la disciplina no ha consolidado una expresión común en castellano para referirse al término *governança* (del inglés, *governance*) –que aparece en el artículo original en portugués– hemos optado aquí por traducirlo la mayoría de las veces como *governabilidad*, haciendo alusión a la eficacia de las capacidades gerenciales de la gestión. Cuando en el texto original *governança* aparecía referido simplemente a la forma en que se estructuran los procesos decisivos, lo tradujimos como *gobierno*.

---

1 Existen centenas de experiencias de presupuesto participativo (Dias, 2002; Schneider y Goldfrank, 2002; Silva, 2001; Souza, 2001) y de consulta pública sobre el presupuesto

verificar cuáles son los instrumentos teórico-conceptuales que estas respuestas ofrecen, tanto para superar la noción de que existiría una positividad inherente respecto de la “participación de la sociedad civil”, como para colaborar con la realización de investigaciones con capacidad de generalización, y no quedarse en la descripción de casos específicos.

Teniendo en cuenta sus propios diseños institucionales y los diseños institucionales del sector o programa sobre el cual actúan, los Foros tienen papeles diferentes según los contextos institucionales y políticos en los que se insertan, así como potencialidades diversas en términos de impacto sobre la formulación o implementación de políticas. Para los fines de este trabajo serán consideradas las respuestas generalizantes relacionadas con la cuestión de cómo los Foros Participativos afectan la formulación e implementación de las políticas públicas, independientemente de la naturaleza particular del mecanismo participativo o del sector de política pública en que ocurre la participación; el énfasis está puesto en el modo en que los estudios tratan la relación entre participación en esos Foros y gobernabilidad. Esta es entendida en el sentido de articulación entre los gestores y burocracias gubernamentales y los intereses de los trabajadores, usuarios y beneficiarios de políticas públicas, en relación con la *responsiveness* y *accountability* de los gobiernos.

Los estudios analizados fueron divididos en dos grandes grupos. El primero (Fiorina, 1999; Pinto, 2004; Skocpol, 1999) es escéptico en relación con las posibilidades de que los Foros Participativos favorezcan la democratización de la gestión pública o mejoren la implementación de las políticas en el sentido de hacerlas más eficientes. La raíces de este escepticismo pueden ser encontradas en dos tipos de argumentos: la desconfianza en relación con la legitimidad de los participantes y la constatación de que los procesos políticos en los Foros serían poco democráticos. La legitimidad de los participantes es cuestionada porque, según estos autores, solamente tendrían acceso a la participación aquellos grupos sociales que disponen de mayores recursos económicos y de poder, de manera tal que los “excluidos” continuarían al margen de estos procesos participativos. Las relaciones de poder existentes en la sociedad civil –por ejemplo, recursos desiguales– afectarían

---

(Córtes, 2003; Bandeira, 1999). Además, existen los consejos de políticas públicas en las áreas de salud, trabajo y empleo, asistencia social, desarrollo rural, educación, medio ambiente, planeamiento y gestión urbana, adicciones, y los consejos de derechos de la niñez y adolescencia, de la igualdad racial, de la mujer; de los portadores de deficiencias, de la tercera edad. En 2001 había 22.828 consejos municipales organizados en las áreas de salud, asistencia social, educación, derechos de la niñez y del adolescente, trabajo y empleo, turismo y cultura. En las áreas de salud y de asistencia social estaban organizados en un 98 y un 93% de los municipios, respectivamente.

las posibilidades de procesos deliberativos ecuanímenes. El diseño institucional de los Foros, por un lado, no garantizaría un acceso universal a la participación, quedando esta restringida a algunos ciudadanos participando directamente o a través de sus representantes. Por otro lado, permite que el proceso político de los Foros sea dominado por gestores o por grupos políticos con más recursos de poder.

El segundo grupo de trabajos (Azevedo y Abranches, 2002; Boschi, 1999; Costa, 1997; Evans, 2003; Fung y Wright, 2001; Jacobi, 2002; Santos, 2001; Sousa Santos y Avritzer, 2002; Schneider y Goldfrank, 2002), más numeroso, resalta la democratización de la gestión pública provocada por tales mecanismos de participación. Según estos autores, intereses tradicionalmente excluidos del proceso de decisión pasarían a ser considerados: gestores de políticas públicas y burocracias gubernamentales serían inducidos a tomar decisiones teniendo en cuenta tales intereses. Puesto que en países en desarrollo, como Brasil, los contextos democráticos estarían caracterizados por la convivencia entre instituciones típicas de las democracias representativas y el mantenimiento de padrones autoritarios de decisión y de formas clientelísticas de relación entre gobiernos e intereses sociales, la constitución de dichos Foros favorecería una –nueva– buena gobernabilidad.

Estos autores, más allá de compartir una visión optimista sobre los efectos democratizadores y positivos en términos de gobernabilidad, no comparten la misma interpretación respecto de la naturaleza de esos espacios y sobre cuáles son los intereses sociales allí representados. Para una vertiente, los Foros Participativos integrarían la arena pública propiciando la expresión de los intereses generales presentados por los movimientos sociales y por las asociaciones de la sociedad civil. En este sentido, los Foros Participativos podrían perfeccionar los modos típicos de participación política de las democracias representativas en las que los grupos corporativos que defienden intereses particulares controlan los recursos comunicativos disponibles. Como contraste, la otra vertiente de los trabajos optimistas considera que los Foros Participativos serían una representación neocorporativa de intereses: incorporarían demandas de clientelas y trabajadores, es decir, grupos de intereses que presentarían demandas particulares, específicas, y no generales como defienden los primeros.

Los estudios escépticos resaltan las distorsiones vinculadas a los diseños institucionales propiamente pues, a su entender, estos no permiten un acceso universal a los foros de participación, así como también está el riesgo de captura de estos mismos Foros por parte de actores ilegítimos o con mayores recursos de poder. Las dos vertientes de estudios más optimistas ayudan a entender cómo la expansión de esos Foros viene contribuyendo a la institucionalización de nuevos modos

de procesar la decisión política. Antes de proceder al análisis de los dos grupos de trabajo diferenciados previamente es necesario explicitar tres conceptos clave utilizados en este artículo: foros participativos, participación y gobernabilidad.

Este trabajo se refiere a los Foros Participativos institucionalizados y, en general, a aquellos vinculados con las esferas subnacionales de gobierno, en las que predomina la participación de representantes de intereses sociales organizados, más allá de que frecuentemente se verifique la participación directa de los ciudadanos.

El concepto de participación está vinculado al compromiso de los actores –usuarios y beneficiarios de políticas públicas, trabajadores, consumidores, profesionales, movimientos sociales, entre otros– y su participación en los Foros Participativos. La literatura (Arnstein, 1969; Choguill, 1996; Ham, 1980: 223-224; Lee y Mills, 1985; Paul, 1987: 3-4) advierte que la relación que se establece a través de los Foros Participativos no resulta necesariamente en una acción compartida del poder político, aunque esto a veces ocurra; en estos Foros Participativos, algunas decisiones pueden ser tomadas, si bien es cierto que el proceso de deliberación política –abierto a la participación– se conforma apenas sobre cuestiones no problemáticas (Bachrach y Baratz, 1962; 1963). En este trabajo, el concepto de participación está siendo utilizado en el sentido atribuido por Lee y Mills (1985: 129), como sinónimo de diferentes tipos de involucramiento de los participantes en el proceso de decisión política que ocurre en los foros.

El concepto de gobernabilidad se refiere a las capacidades gerenciales de los gobiernos, a la eficacia de sus políticas y al proceso decisorio relacionado con la promoción del desarrollo socioeconómico sustentable en contextos democráticos (Santos, 2001: 739). A partir de los años noventa, las agencias internacionales de financiamiento pasaron a usar el término gobernabilidad asociándolo a la idea del buen gobierno (Santos, 1997: 4). El concepto presupone la intensificación de las relaciones entre gobiernos y sociedad civil (Boschi, 1999; Azevedo y Abranches, 2002; Melo, 1995). En este sentido, puede hacer referencia a los formatos de gestión pública basados en la interacción público/privado o a las formas de participación de la sociedad civil en los procesos de decisión, seguimiento e implementación de las políticas públicas (Azevedo y Abranches, 2002: 43). Así, esta gobernabilidad presupone un especial énfasis en las formas en que se establecen las articulaciones de los intereses sociales conjuntamente con los gobiernos, en contextos democráticos mayoritariamente recientes, como es el caso de Brasil.



A continuación se desarrollan los argumentos de los dos grupos sobre los impactos de los Foros Participativos, para terminar luego con algunas consideraciones finales.

#### FOROS PARTICIPATIVOS Y GOBERNABILIDAD: LA PERSPECTIVA ESCÉPTICA

Son relativamente pocos los trabajos (Fiorina, 1999; Pinto, 2004; Skocpol, 1999) que analizan a los Foros Participativos desde una perspectiva escéptica. Para ellos hay, por un lado, un problema de legitimidad de los participantes en esos Foros, puesto que estos no representarían a los más pobres o a la mayoría. Incluso dentro de los individuos o representantes de la sociedad civil que allí participan habría diferencias de poder pronunciadas en lo que respecta a su influencia sobre la toma de decisiones. Por otro lado, al examinar los diseños institucionales de los foros y las relaciones que estos tienen con los ambientes sociales en los que se encuentran, estos autores concluyen que los Foros no garantizarían una participación igualitaria; en su visión, los Foros no permitirían realizar el ideal de participación –de los individuos o de los representantes de asociaciones de la sociedad civil– en donde estos tuvieran un poder similar a los gestores, las burocracias gubernamentales o los *experts*. En otras palabras, habría una distribución desigual de poder entre participantes gubernamentales y de la sociedad civil; y los diseños institucionales de esos Foros –que, a su vez, propiciarían o no evitarían tales diferencias– serían explicados principalmente por el ambiente social y político que produce y reproduce esas desigualdades.

Aunque los trabajos de Fiorina (1999) y Skocpol (1999) tratan sobre la vida política norteamericana, las cuestiones que se formulan en relación con los Foros Participativos de aquel país también pueden ser empleadas para los Foros brasileños o de otros países. Según Skocpol (1999), a partir de fines de los años ochenta hubo un cambio profundo en la naturaleza de la vida cívica norteamericana. La mayoría de las entidades representantes de la sociedad frente a los gobiernos, legisladores y burocracia sufriría un cambio respecto de las formas anteriores. Al contrario de aquellas entidades que buscan aumentar su legitimidad a través de la expansión del número de miembros afiliados, en los años noventa predominarían las organizaciones “sin miembros”, entidades de *advocacy* controladas por profesionales y financiadas por profesionales de clase media. Para la autora, el escenario político norteamericano estaría carente de organizaciones que representasen los intereses del trabajador no profesional con baja calificación.

El declive en número y en importancia de las organizaciones que representan los intereses de los más pobres fundamenta la duda

de Skocpol (1999) y Fiorina (1999) respecto de la legitimidad de los participantes de los Foros Participativos. En lugar de democratizar el acceso a las decisiones, los Foros tendrían su dinámica de funcionamiento capturada por entidades sin conexiones con los intereses de las mayorías. Más allá de que Fiorina (1999: 396) reconozca que Estados Unidos está lejos de ser una democracia participativa, el autor admite que, desde los años setenta, ha habido una proliferación de órganos participativos a nivel local de la administración pública, sobre todo en áreas de planeamiento, finanzas, medio ambiente, entre otras. Para Fiorina, la transición hacia una mayor democracia participativa hace que, crecientemente, la política quede en manos de participantes no representativos. Esos participantes serían oriundos de las principales entidades actuantes en la vida cívica norteamericana actual. Serían entidades *advocacy*, en gran parte sin miembros, que sobreviven gracias a los recursos provenientes de los “contribuyentes” para las causas por ellas defendidas. Para los autores (Skocpol, 1999; Fiorina, 1999), los participantes serían profesionales que controlan entidades que desarrollan estrategias radicales para obtener una visibilidad suficiente como para habilitar a sus organizaciones en la competencia frente a otros grupos por los contribuyentes de la clase media.

Las trayectorias históricas de la vida cívica y de las instituciones políticas norteamericanas son muy diferentes de aquellas encontradas en las democracias recientes, particularmente en Brasil. Como el origen del escepticismo de los autores norteamericanos está en esa dinámica reciente de la vida cívica norteamericana, diferente de la brasileña, podríamos suponer que las razones para la desconfianza de los autores en relación con los Foros Participativos no se aplicaría a las democracias recientes como Brasil. Sin embargo, las cuestiones por ellos formuladas son relevantes para el análisis de los Foros constituidos en Brasil, pues indagan sobre los intereses representados, sobre el modo de elección de los participantes y sobre la naturaleza de las relaciones entre participantes y grupos sociales supuestamente representados.

Cuestiones similares son abordadas por Pinto (2004). La autora analiza los Foros constituidos en países en desarrollo y la discusión sobre las democracias participativas instalada por Young (2000). Plantea dudas sobre las potencialidades democratizadoras de esos Foros y sobre el supuesto carácter más democrático de las “democracias participativas”, en contraposición a las democracias representativas y sus mecanismos tradicionales de representación de intereses. La crítica a los estudios de caso y a los trabajos teóricos –como el de Young– termina subrayando la ausencia de los partidos políticos en el análisis. Se puede observar cómo “esferas propiamente políticas de

manifestación de voluntades, intereses y perspectivas, son relegadas a un segundo plano: en los estudios de caso aparecen o como un estorbo, o como un espacio de corrupción y privilegio; en los estudios teóricos, están prácticamente ausentes” (Pinto, 2004: 111).

Para la autora, los defensores de las diversas formas de democracia participativa no resuelven la cuestión de cómo se constituiría un diseño institucional capaz de asegurar el proceso democrático. No habrían sido creados, ni siquiera propuestos, pesos y contrapesos capaces de evitar las distorsiones del proceso deliberativo –tales como “la sobreparticipación de un grupo o una hipertrofiada presencia del Estado en la organización de la participación” (Pinto, 2004: 111). Dado que los autores que defienden la democracia participativa mantienen incólumes las esferas del poder de las instituciones representativas tradicionales, no discuten su reacondicionamiento posible para volverlas más democráticas, menos corruptas, en un sentido *accountable*. Más allá de eso, según Pinto, los contingentes poblacionales más desprovistos de condiciones económicas, sociales y educacionales, que no buscan ni encuentran representación partidaria, reproducirán esta situación en los propios espacios participativos. “O sea, quien no tiene ningún espacio de representación tiende a reproducir su exclusión, incluso en espacios participativos” (Pinto, 2004: 111).

El escepticismo de esos autores en relación con los Foros Participativos y las propuestas de democracia participativa está basado en la desconfianza sobre su capacidad de democratizar el sistema político a través de la inclusión de las demandas de los sectores sociales más frágiles social y económicamente. Para esos autores, teniendo en cuenta el carácter de la vida cívica y el diseño institucional de los Foros y de las áreas de política pública en las que se encuentran, serían limitadas tanto las posibilidades de competencia universal por participación como las de lograr evitar la captura del proceso de decisión por parte de actores con mayores recursos de poder.

El aporte de esos estudios para el análisis de los Foros Participativos está principalmente en el sentido de alertar sobre el hecho de que estos no producen, necesariamente, formas más democráticas de relación entre los gobiernos y la sociedad civil. En comparación con las formas consolidadas de representación de intereses de las democracias representativas, los Foros serían –incluso– menos democráticos, pues no ofrecerían oportunidades universales de representación a los ciudadanos. Los preferidos y verdaderos participantes serían los grupos sociales con mayor capacidad organizativa, portadores de intereses particulares, que cuentan con recursos de poder diferenciados, derivados de un status social superior, de su tipo de inser-

ción en el mercado de trabajo o profesional. A esto habría que sumarle el hecho de que, además, las agendas y las dinámicas de funcionamiento de los Foros son controladas principalmente por representantes gubernamentales, por profesionales, o por grupos social, política y económicamente fuertes.

El acceso no universal a la participación, grupos sociales económica y políticamente más fuertes participando y formando las agendas, y el control de los agentes gubernamentales de la dinámica de funcionamiento de los Foros, son consideradas características que expresan restricciones a la participación general y, principalmente, a la participación de los más pobres. Como se verá más adelante, la segunda vertiente de los autores optimistas comparte el mismo diagnóstico, aunque lo interpreta de manera diferente.

### FOROS PARTICIPATIVOS Y GOBERNABILIDAD: LA PERSPECTIVA OPTIMISTA

Mucho más frecuentes son los trabajos que resaltan la influencia de los Foros Participativos en lo que hace a la posibilidad de una buena gobernabilidad y una democratización de la gestión pública (Azevedo y Abranches, 2002; Boschi, 1999; Costa, 1999; Evans, 2003; Fedozzi, 1997; Fung y Wright, 2001; Gohn, 2001; Jacobi, 2002; Navarro y Godinho, 2002; Santos, 2001; Sousa Santos y Avritzer, 2002). El subgrupo más influyente de trabajos optimistas sobre estos Foros destaca la importancia de los mismos en lo que tiene que ver con la creación de democracias participativas y la mejora de los funcionamientos de gestión pública. Entre ellos se destacan los trabajos de Avritzer (1997), de Costa (1997; 1999) y de Sousa Santos y Avritzer (2002: 44-50). Para estos autores, coexistiendo con los mecanismos tradicionales de participación política de las democracias representativas, los Foros pueden ser entendidos a partir de una posición habermasiana, donde se presupone una deliberación amplia y la constitución de formas de ejercicio colectivo del poder político (Sousa Santos y Avritzer, 2002: 53).

Para Costa (1997: 12) estaría aumentando la participación de los movimientos sociales en las arenas políticas institucionalizadas. Según el autor (1997: 1), la irrupción de los movimientos sociales en la esfera pública sería la gran novedad de la década del noventa. Los movimientos sociales ofrecerían a la democratización una contribución diferente de aquella transmitida por los sindicatos o los partidos políticos, puesto que presentan perfiles organizativos propios, inserción específica en el tejido social y articulaciones particulares con el entramado político-institucional. Ellos representarían, en la órbita de la esfera pública, núcleos de tematización de intereses generales, con-

trastando, en ese sentido, con los grupos corporativos que defienden intereses particulares (1994: 47). Así, los impulsos más promisorios para la construcción de la democracia vienen de esa misma articulación que los movimientos sociales pueden establecer entre tales esferas sociales y las arenas institucionales.

Para Sousa Santos y Avritzer (2002: 54), la participación de los movimientos sociales en los procesos democratizadores “en los países del Sur, especialmente en los países de América Latina” puso en el orden del día una nueva relación entre el Estado y la sociedad, hecho que implicó la introducción del experimentalismo en la propia esfera del Estado; en consecuencia, se estaría creando una nueva forma de determinación política basada en la creatividad de los actores sociales. Así, la idea de la inevitabilidad de la representación en las sociedades complejas, con grandes poblaciones, estaría siendo problematizada a raíz del aumento de la diversidad étnica, cultural y de intereses vinculada a los arreglos políticos contemporáneos. En ese sentido, la articulación entre democracia representativa y participativa ofrecería respuestas más promisorias para la defensa de los intereses e identidades subalternas. El éxito de las experiencias participativas estaría relacionado con “la capacidad de los actores sociales para transferir prácticas e informaciones del nivel social hacia el nivel administrativo” (Sousa Santos y Avritzer, 2002).

Aunque esa vertiente de estudios haya sido muy influyente en Brasil durante la década del ochenta, varios análisis críticos han enfatizado los límites de los instrumentos teórico-conceptuales que esta ofrece en lo que se refiere al análisis del Estado y la sociedad civil y sobre los Foros Participativos (Baker, 2000; Bonfim y Fernandes, 2004; Lavalle, 2003; Silva, 2004). Una de las críticas más contundentes es la de Lavalle (2003). Para este autor (2003: 102), esa perspectiva trata con mundos regidos por dinámicas y procedimientos nítidamente diferenciados: el mundo institucional de la política, con sus intereses, prácticas y actores, y el mundo de la sociedad “que cuando organizado y movilizado por el asociativismo civil, irrumpe en el primero y expone los problemas relevantes para el conjunto de la sociedad” (Lavallo, 2003: 103).

En el mundo de la política –supuestamente– reinarían los intereses particularistas, las organizaciones, la política en su connotación más mezquina, mientras que en el de la sociedad estarían las banderas normativas, las asociaciones autónomas y la política del consenso. Lavalle critica el modelo teórico que, a su modo de ver, impregna de positividad al concepto de sociedad civil, en tanto sería el portador de los intereses generales universales, y de negatividad a las instituciones políticas, que actúan de acuerdo con intereses corporativos y particularistas.

Como apunta Silva (2004: 3), hay un desfasaje entre ese modelo teórico y los actores empíricos que configuran la “sociedad civil” brasileña, que es altamente heterogénea, marcada por características tales como clientelismo, autoritarismo, baja densidad asociativa y heteronomía frente a los actores políticos y gubernamentales. En un estudio reciente, Silva concluye que la reproducción de estructuras y dinámicas políticas autoritarias y tradicionales no ocurre apenas por la acción de las elites políticas y económicas, sino que también involucra a segmentos significativos de la sociedad civil.

“Importante parte de las organizaciones sociales participa activamente de las relaciones de clientelismo y subordinación a los agentes políticos dominantes, vislumbrándose esto como uno de los obstáculos a la introducción de las innovaciones institucionales de carácter democrático. Al contrario, tales innovaciones tienden a ser vistas como amenazas a la reproducción de un campo de relaciones políticas tradicionales, a través del cual estos liderazgos sociales se constituyen y actúan, convirtiéndose, por ello, en objeto de crítica y oposición” (Silva, 2004: 3).

Baker (2000), al focalizar los presupuestos teóricos de los autores de inspiración habermasiana<sup>2</sup>, afirma, en el mismo sentido, que una cuestión relevante –y poco abordada por los defensores de la ampliación de la participación de la sociedad civil– son las relaciones de poder existentes en la sociedad: para el autor no es posible aislar “la política” en la esfera pública, o mismo en la esfera privada. Así, no es la naturaleza del mundo político-institucional sino los recursos socialmente desiguales –especialmente los económicos, relacionados con el mercado capitalista, y los políticos, relacionados con el poder estatal– y el patriarcado, por ejemplo, los que afectarían profundamente las posibilidades de procesos deliberativos ecuanímenes en los Foros Participativos.

En el modelo no hay lugar para fenómenos como: la emergencia de las *policy communities*, la autonomía relativa de las burocracias, o para la acción de las elites democráticas (Bonfim y Fernandes, 2004). La división rígida entre Estado y sociedad civil, mundo de la política y de la vida social, es un recurso conceptual limitado para el análisis de los procesos políticos en sociedades complejas, con organizaciones estatales grandes, segmentadas y sofisticadas, pues hay que tener en cuenta que varios actores sociales influyentes no están localizados ni en el Estado ni en la sociedad civil: transitan entre espacios gubernamentales y societales ejerciendo diferentes papeles conforme a conveniencias personales y circunstancias políticas. Profesionales, funciona-

---

2 Baker se refiere a los trabajos de Cohen, Arato y Keane.

rios públicos de ejecución y mando, ministros, secretarios y, más recientemente, las *policy communities* (Dunleavy, 1981: 4; Jordan, 1990: 472) son altamente influyentes en el proceso de toma de decisiones que ocurre en un contexto de *policy networks* (Galès, 2001: 169; Hecló, 1978: 87-124; Smith, 1991: 235). En el marco de estas *networks*, que no respetan fronteras entre el espacio estatal y societal, esos actores se confrontan, se articulan y construyen consensos provisorios o estratégicos para la reformulación e implementación de políticas.

Hay otros trabajos de distintos autores que también podrían aliarse como integrantes, o por lo menos próximos, a la primera vertiente de estudios optimistas sobre los impactos de los Foros Participativos en la formulación e implementación de políticas públicas (Dagnino, 2002; Evans, 2003; Fedozzi, 1997; Fung y Wright, 2001; Gohn, 2001; Navarro y Godinho, 2002; Santos, 2001; Schneider y Goldfrank, 2002). Dentro de estos, destaco los trabajos de Evans (2003), Fung y Wright (2001) y Schneider y Goldfrank (2002). Aunque esos autores no adopten integralmente el modelo teórico de inspiración habermasiana mencionado antes, también admiten que tales Foros podrían estar indicando la formación de otro tipo de democracia, en contraposición a las formas tradicionales de democracia representativa.

Para Evans (2003) habría una tendencia hacia la construcción de una versión “vaciada” de democracia en los países en desarrollo. Por eso, según el autor, existiría la necesidad de institucionalizar el debate y el intercambio públicos a través de la construcción de una democracia participativa<sup>3</sup> (2003: 3). La principal ventaja propiciada por esos Foros, en términos de gobernabilidad, sería la reducción de la violencia y de la corrupción características de las relaciones entre gobernantes y gobernados de estos países. Reconoce que los Foros Participativos por su propia cuenta no crearían ingresos –sin capital ni tecnología– aunque serían complementos esenciales para otros insumos; ayudarían en la creación de las condiciones subyacentes de gobernabilidad para hacerlos eficaces –tanto al capital como a la tecnología. Las estrategias participativas expandirían el desarrollo, otorgando a los ciudadanos la oportunidad de ejercer la capacidad humana fundamental de elegir (Evans, 2003: 3-4). De esta forma, sería posible pensar a las instituciones políticas participativas como meta-instituciones que provocan y agregan un conocimiento local y, así, ayudar a construir mejores instituciones (Rodrik en Evans, 2003: 4).

Fung y Wright (2001: 5-6) también destacan el impacto positivo de los mecanismos participativos sobre la gobernabilidad. Para

---

3 El autor utiliza el término “democracia deliberativa” como sinónimo de democracia participativa. Para evitar confusiones se utiliza en este texto la segunda forma.

los autores, los gobiernos deberían desarrollar políticas intentando promover la participación, una mayor *responsiveness*, como formas más creativas y efectivas de intervención democrática del Estado. La complejidad y el tamaño de las sociedades actuales no serían razones suficientes para que la participación popular se limitase al fugaz involucramiento de las elecciones competitivas regulares. El proyecto de la izquierda democrática debería ser el de desarrollar estrategias que transformasen a las instituciones en el sentido de combinar las libertades individuales con un control popular sobre las decisiones colectivas. A partir de una evaluación de diferentes casos norteamericanos y de países en desarrollo, los autores afirman que los diseños institucionales de los Foros Participativos funcionan bien y superan los resultados de las formas institucionales convencionales, al promover una mayor *responsiveness* y efectividad del Estado, haciéndolo, al mismo tiempo, más justo, participativo, deliberativo y *accountable* (Fung y Wright, 2001: 8).

Schneider y Goldfrank (2002) analizan el caso del Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul, implementado durante la administración petista, entre 1999 y 2002, argumentando que sería una demostración de la posibilidad de combinar democracia participativa con democracia representativa, promoviendo la participación de grandes poblaciones. Además, afirman que el presupuesto participativo ampliaría la eficiencia del gobierno, teniendo en cuenta el planeamiento y las prioridades establecidas (Schneider y Goldfrank, 2002: 11-12).

Azevedo y Abranches (2002: 43) se distancian de la vertiente de estudios optimistas hasta aquí observada, al no discutir la constitución de ese nuevo tipo de democracia que allí se estaría construyendo; sin embargo, observan que la articulación entre mecanismos clásicos de representación y nuevas formas institucionalizadas de participación tendría efectos democratizantes sobre la gestión pública en general. Utilizan un recurso conceptual interesante al afirmar que los Foros Participativos favorecerían la ampliación del derecho de expresar verbalmente preferencias, en contraposición a la mera elección entre candidatos –para cargos legislativos o ejecutivos– mejorando la gobernabilidad y la *accountability* de los gobiernos locales (Azevedo y Abranches, 2002: 43).

El concepto de “voz”, proveniente del trabajo de Hirschman (1970), puede ser un recurso analítico importante para el examen de la relación entre participación y gestión pública, en la medida en que establece una ligazón entre la libertad de los miembros para influir en el comportamiento de una organización –en un área de política pública como, por ejemplo, la esfera municipal de gobierno– y el nivel de eficiencia que en esa organización se verifica. Según Hirschman, exis-



tirían dos maneras de ejercer influencia: “salida”, típico mecanismo de mercado a través del cual el consumidor (o empleado, o simpatizante de un partido político) desiste de comprar o de usar un determinado producto o servicio –o bien deja la organización; y “voz”, típico mecanismo político a través del cual este protesta, expresa oposición, preferencias, en definitiva, ejerce influencia. Para Schwartzman (1977: 103) lo interesante para el análisis del modo en que se procesa la participación política es que hay una mayor probabilidad del uso de la voz –y de un uso más efectivo– cuando no hay posibilidades de salida, en situaciones de monopolio económico u organizacional.

La mayoría de los Foros Participativos brasileños –consejos de políticas públicas y diferentes espacios de participación de decisión sobre los presupuestos públicos– atrae la participación de usuarios y beneficiarios de bienes y servicios financiados con recursos públicos. En general, esos participantes representan grupos sociales que tienen remotas posibilidades de buscar bienes y servicios en el mercado. Lo mismo se verifica en relación con los productores de bienes y servicios –por ejemplo, prestadores contratados y profesionales– financiados y remunerados con recursos públicos. Para esos “consumidores” y “productores” la posibilidad de salida existe formalmente, aunque en la práctica es pequeña. Por lo tanto, se constituye una situación de cuasi monopolio en la oferta de bienes y servicios hacia segmentos de la población que difícilmente recurre a otros productores, y de productores que sólo se saldrían del mercado en ausencia del financiamiento público que viabiliza el “consumo” de sus servicios y productos.

La gran proporción de pobres de la población brasileña y la expansión en la última década de, por ejemplo, la cobertura de los servicios de enseñanza fundamental, salud y asistencia social, ayudaría a explicar la proliferación de esos Foros como un lugar donde los “consumidores” y “productores” pueden ejercer su derecho a voz en arenas creadas, normatizadas y, en gran medida, controladas por el Estado. Los gobiernos financian la provisión de esos bienes y servicios y son los responsables políticos por el modo en que estos son ofrecidos. Para los gobernantes, el ejercicio del derecho a voz por parte de los “consumidores” y “productores”, en ese contexto de cuasi monopolio, puede ofrecer informaciones valiosas e influir en el comportamiento de un área de política pública o gestión municipal, por ejemplo, aumentando el nivel de eficiencia en el que la gestión e implementación de políticas públicas se desarrolla.

Según un conjunto relativamente pequeño de autores (Boschi, 1999; Santos, 2001) los Foros Participativos, más allá de favorecer la gobernabilidad, se constituirían en canales neocorporativos de representación de intereses. Aunque su referencial analítico difiera del pre-

sentado por la primera vertiente, la perspectiva de estos autores también es optimista. No adoptan presupuestos teóricos habermasianos, no defienden formas de democracia participativa en contraposición a la democracia representativa, ni relacionan el surgimiento de los Foros Participativos con el surgimiento de una nueva forma de democracia. Otro contraste marcado entre las dos vertientes es que –según esta visión– los participantes representan los intereses particulares: de los vecinos, de los usuarios de servicios o de las clientelas que pretenden o se benefician con determinados servicios o transferencias de ingreso, de los productores de servicios o bienes, de los profesionales, entre otros. No habría participantes portadores de intereses generales; sí habría participantes que, en períodos anteriores –como durante el régimen militar en Brasil– poco influían sobre las decisiones políticas.

Para Boschi, especialmente los consejos de políticas públicas pero no sólo ellos, estarían incidiendo positivamente en la gobernabilidad, puesto que tienden a asegurar la transparencia en la formulación y eficacia de la implementación de políticas (Boschi, 1999: 2). El examen de los mecanismos participativos remitiría la discusión hacia las relaciones entre instituciones democráticas y asociativismo, y hacia las todavía presentes relaciones clientelísticas en contextos modernos, como en los países de democracia reciente. La cuestión pasa a ser cómo operan los mecanismos que pueden ser capaces de neutralizar la tendencia a la instauración de ese tipo de relaciones, “esto es, saber sobre qué condiciones sería racional, tanto para los productores de políticas como para su clientela, prescindir de la relación establecida en términos desiguales y operar en un contexto más simétrico, intermediado por instituciones democráticas” (Boschi, 1999: 3).

Para el autor, las prácticas van en dirección a una situación de gobernabilidad en la que simplemente afirman el contrato entre lo público y lo privado o estimulan procesos de democracia directa; no generan, en principio, *accountability*. Para eso sería necesaria la existencia de condiciones que favorezcan la horizontalización de la relación, lo que dependería de la densidad y calidad de la representación. Densidad, en relación con el grado de organización –o nivel de asociativismo– de los intereses representados, y calidad, en términos de legitimidad y amplitud de la representación (Boschi, 1999: 3). Frecuentemente los consejos de políticas públicas y de derechos constituyen núcleos neocorporativos en los cuales diferentes intereses son representados bajo la supervisión de órganos públicos o asociaciones locales sólidas (Boschi, 1999: 3). En esos Foros se podrían establecer nuevas maneras de articulación entre las formas tradicionales de decisión de los gestores públicos y la representación de los intereses societales. Para el autor, la tendencia sería a establecer un

equilibrio entre los esfuerzos hacia la autonomía, por parte de los gestores, y hacia la aproximación y penetración, por parte de las clientelas. Ese equilibrio sería importante para entender las condiciones subyacentes para la producción de políticas o para el cambio o alteración del curso de políticas existente. La “posibilidad de que se produzcan políticas que puedan ser calificadas como exitosas dependería fundamentalmente de una combinación simultánea entre, de un lado, bases de soporte que propicien a los decisores el poder para innovar y, de otro, grados de autonomía para que puedan implementarse, en mediano plazo, esas mismas políticas” (Boschi, 1999: 3).

En el mismo sentido, Santos (2001: 743) argumenta que la literatura que analiza la consolidación democrática presta poca atención a los procesos de decisión que se configuran en las democracias recientes y a la forma de inserción y control ejercidos por los actores estratégicos. La autora aclara que no se refiere a las formas de democracia participativa (Santos, 2001: 745). Llama la atención sobre la hipótesis de que, en Brasil, más allá de que la arena decisoria burocrática no haya sufrido cambios en el período democrático, habría una incorporación de actores estratégicos anteriormente excluidos a través de Foros Participativos de áreas sociales y de medio ambiente (Santos, 2001: 746). Para la autora, específicamente en la gestión de Cardoso, habría un patrón bifurcado de relacionamiento con los actores sociales: las decisiones de política económica serían tomadas en contextos de aislamiento burocrático. Pero para las políticas sociales y de medio ambiente se habrían construido “estructuras de decisión, con participación institucionalizada de los grupos afectados por esas políticas” (Santos, 2001: 746). Así, en los contextos de los países en desarrollo, con estructuras socioeconómicas acentuadamente desiguales, formas de representación de intereses neocorporativas pueden abrir el espacio decisorio para grupos sociales sin capacidad de hacerse representar adecuadamente en la esfera pluralista (Santos, 2001: 756).

El empleo del concepto de núcleos neocorporativos o formas neocorporativas de representación de intereses, combinado con el uso de los conceptos hirschmanianos de “voz” y “salida”, puede ofrecer elementos para la elaboración de teorías de alcance medio con, a su vez, capacidad de construcción de las necesarias generalizaciones propias de este campo de estudio de los Foros. Puede ayudar a la comprensión de las condiciones institucionales y políticas que llevaron a la constitución de los Foros y que explican, al menos en parte, su funcionamiento.

Esos recursos teórico-conceptuales han sido poco explorados en las investigaciones sobre los Foros. Sin embargo, algunas inferencias pueden realizarse, tanto para comprender ciertas características gene-

rales de los Foros –y poder compararlos– como para problematizar el propio uso de los conceptos.

Estos recursos pueden ser empleados en el análisis del papel de los Foros en los contextos institucionales en que se localizan. Se sabe que en sociedades con sistemas políticos democráticos, la existencia de canales neocorporativos de representación de intereses puede significar la garantía del derecho a voz de actores con posibilidades restringidas de salida. Los Foros Participativos se constituirían en “organizaciones intermediarias” neocorporativas, en el sentido atribuido por Streeck y Kenworthy (2003: 15-17): son reconocidas por el Estado, o creadas por iniciativa de los gobiernos, quienes ejercen sobre y a través de ellas una fuerte influencia, estableciendo la intermediación de intereses entre los diferentes actores. Sin embargo, estas permanecen, en última instancia, libres para recusar esta cooperación de los gobiernos, incluso cuando estos colaboren para resolver sus problemas organizacionales.

La participación de representantes de diferentes grupos de intereses en los Foros, observados como organizaciones intermediarias, puede no significar la atribución de una “licencia” estatal a las asociaciones –o sindicatos–, tal como ocurre en el corporativismo estatal, aunque sin duda se trata de un “reconocimiento”, y por lo tanto de la legitimación de esos mismos representantes frente a los miembros de las respectivas asociaciones, como se establece en el neocorporativismo o en el corporativismo societal; en este sentido, los representantes son vistos como líderes capaces de influir en políticas. Más que eso, muchas veces los representantes pueden comprometerse a favorecer el cumplimiento de decisiones o hasta pueden convertirse en sus responsables; o bien, sus propias organizaciones pueden convertirse en las responsables por la ejecución de las políticas. Esto, a su vez, puede generar desconfianzas en los miembros de las asociaciones que ellos mismos representan, en lo que respecta a la lealtad de los representantes.

Puede sumarse aquí el concepto de “corporativismo de bienestar” (*welfare corporatism*), utilizado por Mishra (1984) y Williamson (1989). En este caso, el énfasis recae sobre los profesionales y otros productores de bienes y servicios en el ámbito del Estado de Bienestar Social. El modelo corporativista solamente sería relevante si los productores –profesionales y otros proveedores– pudiesen ejercer sanciones o si tuvieran consigo una cantidad de informaciones relevantes para que las políticas puedan ser implementadas. En el caso de los profesionales, su papel como *expert* sería indispensable para la formulación y ejecución de políticas. Ahora, aunque los profesionales ejerzan su influencia sobre la formulación e implementación de políticas

en un sentido general, sería interesante considerar sus capacidades diferenciadas de ejercer influencia sobre la política particular implementada –comparando, por ejemplo, médicos y asistentes sociales– y el tipo de participación que pueden llegar a tener los diferentes profesionales en los consejos de políticas públicas.

Investigaciones empíricas podrían explorar ese y otros aspectos encontrados en la discusión académica sobre las formas neocorporativas de representación de intereses. Esos núcleos conceptuales pueden ser útiles para la comparación entre Foros de diversas áreas de políticas públicas. En ese sentido, sería posible indagar, por ejemplo, las diferencias de autonomía de los Foros frente a los gobiernos o la naturaleza del compromiso de los representantes que participan en ellos de la ejecución –o control de la ejecución– de las políticas. O podría incluso indagarse sobre la naturaleza de los procesos de “reconocimiento” de los representantes y sobre las relaciones de esos representantes con los miembros de sus asociaciones o sindicatos. Aún más decisivo sería indagar la posibilidad de adecuación de ese modelo teórico-conceptual tanto para un análisis de los Foros Participativos como para su utilización en un análisis sobre los consejos de políticas públicas y los presupuestos participativos.

El conjunto de trabajos examinados en esta sección relaciona la constitución de los Foros Participativos con las características de la gobernabilidad y con la formulación e implementación de políticas públicas. Se resaltan los límites intrínsecos a la participación política en las democracias representativas, principalmente de los contingentes sociales más pobres. Se enfatiza, además, el hecho de que en las democracias recientes habría un funcionamiento simultáneo de formas autoritarias y democráticas de ejercicio del poder, lo que limitaría todavía más las posibilidades de participación.

La principal diferencia entre los abordajes que conciben a los Foros de participación como inductores de una buena gobernabilidad se refiere a la defensa –o no– de las diversas formas de democracia participativa. Para unos, es una modalidad democrática contrapuesta o articulada a la democracia representativa, claro que más democrática y más adecuada a la construcción de una buena gobernabilidad. Otros autores enfocan las peculiaridades de las democracias recientes tratando a los mecanismos participativos como instancias institucionales integradas al proceso general de la toma de decisión gubernamental, sin considerarlos indicadores de un nuevo tipo de democracia. Sin embargo, admiten que tales mecanismos pueden colaborar en la mejora de la gobernabilidad y ampliar la eficiencia en la implementación de políticas; al mismo tiempo, colaborarían en la penetración de los intereses societales al interior del proceso de decisión gubernamental.

mental, intereses excluidos durante los regímenes autoritarios que antecedieron a los contextos democráticos actuales.

Las dos vertientes optimistas sobre el impacto de los Foros Participativos –en relación con la gobernabilidad– presentan contribuciones relevantes para la construcción de generalizaciones teóricamente fundamentadas sobre esos Foros. El análisis de esos Foros a partir del modelo de la primera vertiente de autores optimistas se focaliza en los movimientos sociales y considera a los Foros estructuras institucionales relevantes en las que los propios movimientos sociales y otras asociaciones pueden actuar. Pero, al mismo tiempo, el modelo teórico utilizado presenta imprecisiones en relación con los objetos empíricos, lo que dificulta su utilización. La segunda vertiente, menos desarrollada, puede llegar a ofrecer recursos teórico-conceptuales para la construcción de teorías de alcance medio sobre el papel del Estado en la constitución de esos Foros, sobre la influencia de este en los mismos Foros, sobre el papel de los Foros en los contextos institucionales y políticos en los que se ubican y sobre la naturaleza de las relaciones que se establecen entre los diversos actores que en ellos participan.

## CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo indaga cómo la literatura ha respondido a la cuestión del impacto de los Foros Participativos en la formulación e implementación de las políticas públicas, principalmente en Brasil. Intenta, además, examinar las contribuciones que dejan las diferentes respuestas a esta cuestión como elementos para el debate teórico-conceptual sobre los Foros Participativos y la gobernabilidad. El foco de esta sistematización de la literatura, objeto del presente trabajo, recae sobre el modo en que los análisis abordan la relación entre la participación que ocurre en esos Foros y la gobernabilidad, en el sentido de articulación entre los gestores y burocracias gubernamentales y los representantes de la sociedad civil. Los trabajos revisados aquí responden a esta pregunta de dos maneras. Unos son optimistas respecto de las posibilidades de que los Foros Participativos favorezcan la democratización de la gestión pública y el mejoramiento de la implementación de políticas, así como el aumento de *responsiveness* y *accountability* de los gestores y burocracias gubernamentales, y la eficiencia general en la implementación de políticas.

Los trabajos que adoptan una perspectiva escéptica coinciden en la desconfianza sobre la democratización que provocarían los Foros. La naturaleza de la vida cívica y de la sociedad civil, el diseño institucional de los Foros y el ambiente económico y político en los

cuales ellos se encuentran no permitirían un acceso universal de los ciudadanos a la participación y no impedirían que los Foros sean controlados por actores con mayores recursos de poder.

Para estos autores, los Foros Participativos no producen necesariamente formas más democráticas de relación entre los gobiernos y la sociedad civil. Al margen de no ofrecer oportunidades universales de representación a los ciudadanos, los participantes preferenciales serían grupos sociales con mayor capacidad organizativa, portadores de intereses particulares y poseedores de recursos de poder diferenciales, derivados de un status social superior o del tipo de inserción en el mercado de trabajo o profesional. En este sentido, las agendas y las dinámicas de funcionamiento de los Foros son controladas, principalmente, por representantes gubernamentales, por profesionales, o por grupos sociales política y económicamente fuertes.

Los estudios no discuten las razones que hacen a la proliferación de esos Foros, aunque trabajos como los de Skocpol (1999) y Fiorina (1999) relacionan la naturaleza de la vida cívica con los tipos de intereses preferencialmente representados frente a los gobiernos. Algunas características de funcionamiento de los Foros señaladas como poco democráticas –acceso no universal a la participación, grupos sociales económica y políticamente más fuertes participando y formando las agendas, control de los agentes gubernamentales sobre la dinámica de funcionamiento de los Foros– son también identificadas por aquella vertiente de trabajos optimistas que considera a los Foros como canales neocorporativos de representación de intereses. El contraste está en que estos últimos no consideran estas características como negativas. Para ellos, los grupos sociales representados, así no sean los más pobres y desprovistos de recursos económicos y de poder, lo son luego de estar hasta hace pocos años, en el caso de Brasil, excluidos de los procesos de decisión sobre las políticas públicas<sup>4</sup>.

Los trabajos que relacionan positivamente la existencia de mecanismos participativos y una buena gobernabilidad constituyen la mayor parte de la literatura. En ellos se destacan los límites intrínsecos a la participación en las democracias representativas, particularmente en los países de democratización reciente, como Brasil. La vertiente de trabajos más influyentes, dentro de este grupo optimista, concibe a los Foros Participativos como indicadores de formas de democracia participativa que, a su vez, sería más democrática que la propia democracia representativa. A través de la acción de los movimientos sociales y las distintas asociaciones de la sociedad civil, la

---

4 En el caso americano, podrían ser observados, como argumenta Mishra (1984), como indicador de la corporativización del proceso decisorio.

democracia participativa favorecería la presentación en la esfera pública de núcleos temáticos de intereses generales. La otra vertiente optimista trata a los Foros Participativos como instancias institucionales integradas al proceso general de toma de decisión gubernamental, sin considerarlos como indicadores de un nuevo tipo de democracia. Resaltan que los Foros Participativos se constituyen en canales neocorporativos que abren el espacio decisorio hacia grupos sociales sin una capacidad para hacerse representar adecuadamente en la esfera pluralista de representación de intereses.

La primera vertiente de autores optimistas focaliza principalmente en el análisis de los movimientos sociales. Los Foros Participativos son vistos como una de las estructuras institucionales en las que estos movimientos sociales y otras asociaciones pueden actuar. Aunque esta visión haya sido muy influyente durante la década del noventa, los trabajos recientes apuntan la existencia de un desfase entre el modelo teórico utilizado y los objetos empíricos allí examinados.

La segunda vertiente ofrece recursos teórico-conceptuales estimulantes para la construcción de generalizaciones sobre el papel de los Foros en los contextos institucionales y políticos donde se despliegan, sobre el papel del Estado en la constitución y mantenimiento de esos Foros, y sobre la naturaleza de las relaciones entre los diferentes actores que en él participan. La evaluación de en qué medida el uso de esos recursos teórico-conceptuales será fructífero dependerá de su capacidad para inspirar investigaciones futuras y para colaborar en la construcción de teorías explicativas generalizantes sobre esos consejos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arnstein, Sherry R. 1969 "A ladder of citizen participation" in *Journal of American Institute Planners*, Vol. 35, Nº 3.
- Avritzer, Leonardo 1997 "Um desenho institucional para o novo associativismo" em *Lua Nova*, Nº 39.
- Azevedo, Sérgio e Abranches, Mônica 2002 "Conselhos Setoriais o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte" em *Cadernos Metrópole*, Nº 7.
- Bachrach, P. and Baratz, M. S. 1962 "Two faces of power" in *American Political Science Review*, Vol. 52.
- Bachrach, P. and Baratz, M. S. 1963 "Decisions and non-decisions: an analytical framework" in *American Political Science Review*, Vol. 57.
- Baker, Gideon 2000 "Civil society and republican democracy". Paper for Political Studies Association-UK Annual Conference, London, April 10-13, mimeo.



- Bandeira, Pedro 1999 “Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional”. *Texto para discussão*, Brasília, IPEA, N° 630, mimeo.
- Bonfim, Washington L. S. e Fernandes, Antônio S. A. 2004 “Teorias Democráticas Contemporâneas e o caso Brasileiro Pós-Constituição de 1988”. Trabalho apresentado no XXVIII Encontro Anual da ANPOCS ST23, Caxambu, mimeo.
- Boschi, Renato Raul 1999 “Decentralization, clientelism, and social capital in urban governing: comparing Belo Horizonte and Salvador” in *Dados*, Vol. 42, N° 4, ISSN 0011-5258. Available from World Wide Web: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=en&nrm=iso)>, [cited August 19, 2004].
- Choguill, Marisa B. G. 1996 “A ladder of community participation for underdeveloped countries” in *Habitat International*, N° 20.
- Côrtes, Soraya M. V. 2003 “Governo do estado como protagonista da regionalização e da participação” em *Cadernos do CRH*, N° 39, julho/dezembro.
- Costa, Sergio 1997 “Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais” em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 12, N° 35, ISSN 0102-6909. Available from World Wide Web: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0102-69091997000300008&lng=en&nrm=iso>>, [cited April 11, 2005].
- Costa, Sergio 1999 “La esfera pública y sus mediaciones entre cultura y política: el caso de Brasil” en *Metapolítica*, N° 9.
- Dagnino, Evelina 2002 “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil” em Dagnino, Evelina (org) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. (São Paulo: Paz e Terra).
- Dias, Marcia R. 2002 “Entre a representação e a participação política: o debate acerca da institucionalização do orçamento participativo em Porto Alegre” em Milani, Carlos; Arturi, Carlos e Solinís, Germán (orgs.) *Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?* (Porto Alegre: UFRGS/UNESCO).
- Dunleavy, Patrick 1981 “Professions and policy change: Notes towards a model of ideological corporatism” in *Public Administration Bulletin*, N° 36.
- Evans, Peter 2003 “Além da ‘Monocultura Institucional’: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo” em *Sociologias*, N° 9, janeiro.
- Fedozzi, Luciano 1997 *Orçamento Participativo – Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre* (Porto Alegre: Tomo).
- Fiorina, Morris P. 1999 “A dark side of civic engagement” in Skocpol, Theda and Fiorina, Morris P. (orgs.) *Civic engagement in American democracy* (Washington: Brookings/Sage).

- Fung, Archon and Wright, Erik Olin 2001 “Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance” in *Politics & Society*, Vol. 29, N° 1, March.
- Galès, Patrick le 2001 “Urban governance and policy networks: on the urban political boundedness of policy networks. A French case study” in *Public Administration*, N° 79.
- Gohn, Maria da G. 2001 *Conselhos gestores e participação política* (São Paulo: Cortez).
- Ham, Chris J. 1980 “Community health council participation in NHS planning system” in *Social Policy and Administration*, Vol. 14, N° 3.
- Heclo, H. Hugh 1978 “Issue network and the executive establishment” in King, Anthony (org.) *The new American political system* (Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research).
- Hirschman, Albert O. 1970 *Exit, voice, and loyalty - Responses to decline in firms, organisation and States* (Cambridge, Mass: Harvard University Press).
- IBGE 2001 “Perfil dos municípios brasileiros – Gestão pública 2001”. Available from World Wide Web: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/default.shtm>>, [cited August 27, 2004].
- Jacobi, Pedro R. 2002 “Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina” em *Ciência & Saúde Coletiva*, Vol. 7, N° 3.
- Jordan, Grant 1990 “Policy community realism versus ‘new’ institutionalist ambiguity” in *Political Studies*, N° 38.
- Lavalle, Adrián G. 2003 “Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990” em *Novos Estudos Cebrap*, N° 66.
- Lee, Kenneth and Mills, Anne 1985 *Policy-making and planning in the health sector* (London: Croom Helm).
- Melo, Marcus André B. C. de 1995 “Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento” em Valladares, L. (org.) *Governabilidade e Pobreza* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Mishra, R. 1984 *The Welfare State in Crisis* (Brighton: Wheatsheaf).
- Navarro, Renato G. e Godinho, Maria Helena L. 2002 “Movimentos sociais (populares), conselhos municipais e órgão gestor” em *Cadernos Metrôpole*, N° 7.
- Paul, Samuel 1987 *Community participation in development projects - the World Bank experiences* (Washington: World Bank).
- Pinto, Celi R. J. 2004 “Espaços deliberativos e a questão da representação” em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 19, N° 54.
- Santos, Maria Helena de Castro 1997 “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte” em *Dados*, Vol. 40, N° 3, ISSN 0011-5258. Available from World Wide Web:

- < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso)>, [cited August 19, 2004].
- Santos, Maria Helena de Castro 2001 "Which Democracy?: A Conceptual View from the Developing Countries Perspectives" in *Dados*, Vol. 44, N° 4, ISSN 0011-5258. Available from World Wide Web: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582001000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000400003&lng=en&nrm=iso)>, [cited August 19, 2004].
- Schneider, Aaron and Goldfrank, Ben 2002 "Budget and ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state" in *IDS Working Paper*, N° 149 (Brighton: Institute of Development Studies).
- Schwartzman, Simon 1977 "Back to Weber: Corporatism and Patrimonialism in the Seventies" in Malloy, James M. (ed.) *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Silva, Marcelo K. 2001 "Construção da 'participação popular'. Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS". Tese doutorado (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), mimeo.
- Silva, Marcelo K. 2004 "Sociedade Civil e democratização da gestão pública no Brasil". Trabalho apresentado no XXVIII Encontro Anual da ANPOCS. ST23 Caxambu, mimeo.
- Skocpol, Theda 1999 "Advocates without members: The recent transformation of American civic life" in Skocpol, Theda and Fiorina, Morris P. (orgs.) *Civic engagement in American democracy* (Washington: Brookings/Sage).
- Smith, Martin M. 1991 "From policy community to issue network: Salmonella in eggs and the new politics of food" in *Public Administration*, N° 69.
- Sousa Santos, Boaventura De e Avritzer, Leonardo 2002 "Introdução: para ampliar o cânone democrático" em Sousa Santos, Boaventura De (org.) *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Souza, Celina 2001 "Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions" in *Environment & Urbanization*, Vol. 13, N° 1.
- Streeck, Wolfgang and Kenworthy, Lane 2003 (sin título) in Janoski, T.; Alford, R.; Hicks, A. and Schwartz, M. (eds.) *A Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization* (New York: Cambridge University Press).
- Williamson, Peter J. 1989 *Corporatism in perspective: An introductory guide to corporatist theory* (Bristol: Sage).
- Young, Iris 2000 *Inclusion and democracy* (Oxford: Oxford University Press).

BRIAN WAMPLER\*

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

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 votantes<sup>1</sup>. 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 ALEGRE<sup>2</sup>

	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-

<sup>2</sup> 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 Olívio 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 PP<sup>3</sup>. 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 societal 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 societal. 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”<sup>4</sup>.

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<sup>o</sup> 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 *Un 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).

JOANILDO A. BURITY\*

IDENTIDADES COLECTIVAS  
EN TRANSICIÓN Y LA ACTIVACIÓN  
DE UNA ESFERA PÚBLICA NO ESTATAL\*\*

EL RITMO DE LOS CAMBIOS ocurridos a lo largo de los años noventa hasta inicios de 2000 muestra un desfase entre, por un lado, la agenda de las reformas institucionales y de reestructuración de la economía –objeto de una prioridad absoluta– y, por el otro, la agenda de las reformas sociales –colocadas en un segundo plano. Tal desfase generó una retracción en las expectativas puestas en el proceso de democratización, produciendo, a su vez, efectos deslegitimadores sobre la política y la democracia (Lechner, 1994; Touraine, 1994; Moisés, 1995). En el caso brasileño, tales efectos no se tradujeron en un rechazo explícito a la política o a la democracia, aunque sí se correspondieron con una relativa apatía participativa y con un cierto cinismo fatalista respecto de las consecuencias dramáticas del proceso en términos de desempleo y agravamiento de las condiciones de vida de las poblaciones más pobres, al margen de los éxitos parciales –y muchas veces reversibles– de la

\* Ph.D. en Ciencia Política por la Essex University, Inglaterra. Investigador titular del Instituto de Investigaciones de la Fundación Joaquim Nabuco. Profesor de Posgraduación en Ciencia Política y Sociología de la Universidad Federal de Pernambuco, UFPE, Brasil.

\*\*El autor agradece al Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico-CNPq por los recursos que permitieron la elaboración de este trabajo.

estabilización monetaria en el período pos-1994. Esta inercia solamente fue desbloqueada en aquellos momentos en los que la presión de la sociedad o de los organismos y la opinión pública internacionales se manifestaron y llegaron a los medios de comunicación, no siempre, es verdad, como manifestaciones propositivas.

Estas tendencias moldearon nuevos procesos de recomposición de las políticas estatales. Convenios\*, redes, consorcios, cámaras de negociación o exigencias de mayor integración entre políticas, se vuelven moneda corriente en este escenario (Gohn, 1997, 2001; Morales-Gómez, 1996; Camarotti y Spink, 2000; Grau, 1998; Jacobi, 2000). Acompañando la prioridad dada a la agenda de las reformas estatales y de la economía, esas nuevas modalidades se insertan en el circuito de las políticas sociales como respuesta a la retracción del Estado y de los recursos destinados a aquellas políticas. Así, de un lado, el Estado comparte responsabilidades y transfiere recursos para organizaciones de la sociedad civil, al mismo tiempo que define sus estrategias de focalización (que tienen como consecuencia el abandono de los presupuestos universalistas en el combate a las desigualdades sociales). Del otro lado, las organizaciones de la sociedad asumen compromisos de gestión pública por encima de sus limitaciones organizacionales y políticas, y aceptan el riesgo de que su éxito (localizado) y su capacidad de administrar eficientemente recursos escasos vengan a legitimar la lógica de la denominada “publicitación” (Rodríguez, 1998; Tenório, 1998; Mendes, 1999).

En este trabajo evaluamos el impacto de estos desdoblamientos en relación con las identidades de los actores sociales y en relación con las formas por las cuales esta situación contribuye a desencadenar un proceso de articulación entre las organizaciones de la sociedad civil y entre estas, los gobiernos (en todos sus niveles) y las empresas privadas. En el análisis de este proceso trataremos de introducir otro vector importante y relativamente autónomo: el que tiene que ver con el papel activo de la sociedad civil en lo referido a la apertura de espacios tendientes a la incorporación de actitudes y formatos organizativos y participativos, sobre los cuales los gobiernos pos-1995 intentaron sacar el mayor provecho posible.

Las transformaciones que atravesaron el Estado y la política brasileña desde los años ochenta no pueden ser debidamente comprendidas

---

\* N. del T.: La palabra *parceria* –que aparece en el original– no tiene una traducción consolidada en castellano. Aquí hemos optado por traducirla como *convenio* –como lo hace la mayoría de la bibliografía referente a la temática– teniendo en cuenta que substantivamente remite a la relación de aproximación entre el Estado y la sociedad. La idea de *convenio* debe entenderse en un sentido amplio, esto es, no simplemente en su acepción jurídica, sino como posibilidad de relación de colaboración/gestión entre estas dos esferas.

si no se tiene en cuenta el notable impulso del asociativismo y la reafirmación de la movilización de la sociedad civil experimentados durante y después de la transición hacia la democracia. Este aspecto otorga, en cierta medida, un contrapunto al protagonismo del neoliberalismo como único impulsor de los cambios ocurridos –así como del agravamiento de los problemas enfrentados– al hacer mención a esa fuerte demanda por una ampliación de la democracia surgida a partir de la “sociedad civil organizada”. Tal demanda se extiende al dominio del Estado (forzando, por ejemplo, la descentralización administrativa y política, mecanismos participativos, reformas constitucionales, etc.) como también refuerza aquella composición discursiva del “Estado-menor-sociedad-mayor” aunque bajo una construcción ideológica diferente de la hegemónica, proyectando otras consecuencias. Sin la disponibilidad –que debe ser entendida en una perspectiva teórico-política y como voluntad de involucrarse concretamente– por parte de algunos sectores de la sociedad civil para actuar en conjunto con el Estado, la convergencia entre el proceso de democratización y la agenda de los ajustes estructurales (“apertura de la economía” y “reforma del Estado”) habría fracasado, quedando apenas la supremacía de la segunda.

¿Qué lectura hacían los segmentos identificados con el proceso de democratización para justificar su aceptación o admitir esta convergencia? ¿Cómo caracterizar esa conformación de la sociedad civil? ¿Cómo entender el discurso sobre las redes y los convenios como algo más que la mera asimilación por parte de esta última de un proyecto político-ideológico que neutralizaría el potencial crítico de la participación en lugar de abrir un espacio para ella? ¿Cómo evaluar, por otro lado, ese encuentro sin tener en cuenta la hegemonización del discurso por parte del neoliberalismo y la tercera vía?

Aquí nos ocuparemos del análisis de las transformaciones ocurridas en las identidades propias del ámbito de la sociedad civil, transformaciones que las llevan a: (i) admitir una relación positiva con el Estado (ya sea incluso de tensión o de presión), haciendo nuevos balances sobre ciertas formas de actuación y ciertos valores políticos; (ii) verse como actores diferenciados entre sí y con agendas específicas, ocupando un espacio animado por valores y prácticas específicas; y (iii) al margen de esto, empeñarse en la construcción de nuevas formas de articulación entre los diferentes actores. Esos cambios no dieron a luz apenas nuevas identidades sociales y colectivas sino que también abrieron el camino para aproximaciones ideológicas o instrumentales entre algunos de los principales proyectos político-sociales del período. El caso a ser enfatizado, el de la actuación por medio de redes o convenios –involucrando sectores de la sociedad civil y agencias estatales– es uno de los varios ejemplos de cómo se configuró este proceso.

## DEMOCRATIZACIÓN, PLURALIZACIÓN Y REDEFINICIÓN DE LAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD

Pocos cuestionarían que la reciente experiencia de democratización de la sociedad brasileña implicó una intensificación en los procesos de diferenciación –sea tanto en el sentido de una pluralización del número y tipo de actores sociales como en un creciente reconocimiento de que las diferencias son el corolario del avance de la democratización, y de que se tiene que convivir con ellas. El consenso sobre estas cuestiones, sin embargo, no nos dice demasiado: queda por establecer hasta qué punto esa diferenciación es tolerada y cuáles son las diferencias públicamente admitidas, esto es, cuáles tienen su acceso asegurado a existir frente a posibles persecuciones, amenazas y discriminaciones. Queda también por establecer cómo los actores sociales interactúan y se posicionan ante los desplazamientos ocasionados en sus identidades por esa misma pluralización. En otras palabras, se trata de hasta qué punto tales actores aceptan la deuda simbólica para con el otro en la constitución de sus propias identidades y en qué medida están preparados para “administrar” la diferencia incluso dentro de sí mismos. En síntesis, es necesario determinar en qué medida esas diferencias podrán expresarse en la(s) esfera(s) pública(s) y cuánto de ellas queda confinado al dominio privado, relegadas o contenidas en el nivel de las idiosincrasias, de lo intolerable, o como expresión del sectarismo o marginalidad de determinados grupos.

Tales cuestiones se vuelven más difíciles de comprender cuando se agregan a este cuadro otros dos problemas agudos: el agravamiento de la exclusión social y la redefinición del papel de la estructura del Estado (así como su relación con la sociedad). Si bien la exclusión es una de las marcas características del orden social brasileño, esta se profundizó durante el modelo de modernización conservadora implantado por el régimen militar, con su crisis del endeudamiento externo, concentración del ingreso, aumento de la pobreza y represión de la insatisfacción popular. Los profundos cambios ocurridos desde entonces a escala mundial en la estructura de la producción capitalista expandieron esa misma matriz local de exclusión, aunque debe admitirse que no fueron los que determinaron su origen.

Esto quiere decir que algunas de las diferencias que caracterizan el escenario brasileño del período estudiado provienen de esas mismas relaciones de subordinación y dominación que generan, no sólo una exclusión en un sentido material (hambre, pobreza, desempleo, etc.), sino también en un sentido simbólico (racismo, sexismo, preconceptos y discriminaciones asociadas al lugar de origen, vivienda, actividad profesional, opción sexual, religión, deficiencias físicas, etc.). Esto tiene que ver principalmente con el carácter excluyente de



la propia construcción del orden social brasileño, siendo una de sus marcas más fuertes la postura de indiferencia en relación con el no-acceso de la mayoría de la población a los logros de una modernización económica, y la no-isonomía con que las instituciones sociales y políticas tratan a las diferentes categorías y grupos sociales (Cavalcanti y Burity, 2002; Spink, 1994; Telles, 1994; Dagnino, 1994). Además, hay que tener en cuenta que esas dos formas de exclusión se refuerzan de múltiples maneras. Lo que sucedió fue una aceleración y agravamiento de los procesos de exclusión material y simbólica, efecto de la crisis económica, de los cambios en la esfera de la producción y el trabajo y de las reformas políticas que pretendían responder a esta misma crisis –en un contexto de agresiva expansión de la lógica del mercado como único principio estructurador de una sociedad que se pretendía en sintonía con su “contemporaneidad”. Insistimos, esta exclusión se intensificó agravando la matriz existente, pero no la creó.

En este caso, hablar de tolerancia y respeto por las diferencias sería como defender la perpetuación de las desigualdades y asimetrías fundadas en esas relaciones de dominación. Hay, por lo tanto, una dificultad ético-política que el proceso de democratización enfrenta cuando quiere resaltar las posibilidades y la legitimidad de una vida y expresión pública con valores y prácticas diferentes, pues se impide que cualquier discurso diferenciador o pluralista pueda justificarse en bases neutras o universalizantes. Existe, entonces, ese obstáculo propio de la exclusión que apunta a los límites de la diferencia, ya sea el límite de la tolerancia para con quien produce o se beneficia de la exclusión, ya sea el límite de la tolerancia –mejor dicho, de la indiferencia– para con las bases relacionales y las prácticas y estructuras sociales excluyentes en las que se asentó el modelo de modernización brasileño.

Otro aspecto de esta dificultad tiene que ver con la tradicional tendencia a la jerarquización de las diferencias, cuestión que se articula en forma más oblicua. Una vez que se admiten o se conocen los masivos indicadores de exclusión material y simbólica, discursos pragmáticos (tanto de derecha como de izquierda) y discursos más radicalizados de izquierda convergen en proponer la necesidad de tener que optar entre los diversos aspectos de la exclusión a enfrentar, recayendo casi invariablemente sobre los efectos materiales. Su urgencia relativiza la importancia de los aspectos simbólicos y se termina recomendando la resolución de estos una vez que se hayan alcanzado condiciones mínimamente aceptables de equidad social. En el extremo, la propia diferenciación es vista como una desviación del problema esencial o como una apertura hacia demandas demasiado “polémicas” o “complejas” como para ser tratadas públicamente. La necesaria igualdad material revelaría el status infundado de aquellas reivindicaciones por el recono-

cimiento inmediato de las diferencias, puesto que las formas de discriminación étnico-racial, de desigualdad de género, diferencias de orientación sexual, de opción religiosa, objeciones de conciencia, etc., “se resolverían” a partir de una correcta ecuación en términos de desigualdades de ingreso y riqueza. Tales diferencias, por el momento, deberían esperar, pues habría asuntos más urgentes e importantes.

Hay barreras culturales y políticas a traspasar para que la propia existencia de la demanda por la diferencia sea reconocida y, consecuentemente, se transforme en objeto de debate público y de negociación de demandas. En este sentido, hablar de tolerancia de las diferencias suena a colocar en pie de igualdad lo que es secundario respecto de lo que es fundamental, distrayendo las atenciones de lo que “realmente importa” o, incluso, “importando de afuera” cuestiones polémicas y hasta dudosas. El obstáculo a la diferenciación aquí tiene que ver con el cálculo que se hace de las prioridades sobre lo que es necesario y posible hacer –sea como forma de diluir políticamente el impacto de esas demandas, sea como forma de administrarlas pragmáticamente. En este caso, el problema no es el riesgo ético de sancionar la miseria sino la resistencia a admitir la especificidad de las demandas en cuestión.

La modernización conservadora bajo los militares y la coyuntura de cambios económicos y políticos inaugurados con la transición a la democracia trajeron a la escena pública nuevas categorías sociales, con nuevas y viejas demandas, informadas por una comprensión de la legitimidad y urgencia de su problematización, cuestión que se derivaría de su inclusión dentro de la definición de ciudadanía. En la atención de demandas y en el espacio de participación y/o representación de los grupos que las articulan –como derecho de ciudadanía– es donde se ve la implicación de esa pluralización de actores sociales que amplía y politiza la esfera pública de la democracia brasileña desde 1985. En este sentido, se fue desarrollando una emergente cultura de los derechos, ampliando los espacios de reconocimiento para un número creciente de diferencias, construyendo formas de afirmación colectiva de las mismas. La ciudadanía se transformó en un significante que pasó a condensar/articular una serie de expectativas de inclusión, participación y problematización de las necesidades materiales y de las desigualdades sociales. Al mismo tiempo que apuntaba hacia una mayor diferenciación y un mayor sentido de universalización del “catálogo de los derechos”, la ciudadanía empezó a nuclear un número creciente de iniciativas asociadas a otro objetivo más amplio: la profundización de la democracia. Y más allá de que este escenario haya colocado el dilema de distinguir entre las reivindicaciones de derechos de carácter incluyente y aquellos de corte corporativo (tendientes a presentar como generales las reivindicaciones que más se aproximaban a los valores e

intereses de determinadas categorías sociales específicas al interior de los sectores subalternos), el lenguaje de los derechos y de la ciudadanía, como traducciones de una democracia ampliada, conquistó una serie de avances, tanto político-culturales como institucionales.

La otra cuestión que interfiere en la comprensión del proceso social y político brasileño como pluralización, tal como lo señalamos más arriba, es la de la reforma del Estado. Esto es así porque, a partir de la recuperación de la democracia política en los años ochenta, se estableció una disputa hegemónica en el escenario político-institucional en relación con las tareas prioritarias de una posible reconstrucción del Estado. De un lado, la agenda de la renovación de la cultura y de aquellos residuales procedimientos autoritarios, junto con la ampliación de la presencia de la sociedad en los espacios de deliberación y decisión del Estado. Del otro, la agenda de la reestructuración del Estado y sus funciones, derivada de un diagnóstico sobre la crisis del modelo de intervención estatal en la economía. Si la primera agenda daba un peso fundamental a la ampliación del número de actores relevantes y a la creación de formatos institucionales que garantizaran la participación de los diferentes grupos organizados, en función de demandas generales y específicas, la segunda agenda resaltaba los límites puestos por la crisis económica y del Estado en lo relativo a la atención de esas demandas, poniendo en jaque la propia legitimidad de algunas demandas y priorizando reformas legales y cambios en la relación entre Estado y sociedad, cuestión que, en definitiva, disminuía las atribuciones del primero.

A través de una articulación particular de estas dos agendas, aquella disputa se cristalizó en una formación de carácter hegemónico. Las conquistas de la sociedad civil durante la segunda mitad de los años ochenta, que consolidaron tanto algunos formatos participativos (consejos, foros, instrumentos jurídicos, etc.) como las demandas de algunos movimientos sociales del período –relevantemente los de mujeres, negros, ecológicos y de derechos humanos– fueron colocadas al interior de un proyecto de reforma del Estado, determinado por las características de la segunda agenda. Así, por un lado, quedaron sometidas a la prioridad de realizar la reestructuración de la economía y del aparato del Estado (apertura de los mercados, reestructuración productiva, combate a la inflación y a la crisis fiscal, privatizaciones, estabilización de la moneda y de las condiciones de inversión privada); del otro lado, encontrando algunos espacios en el proceso de formación de las políticas públicas, esas demandas participativas y de ampliación de la democracia penetraron en la retórica del gobierno. Fueron inscritas en la lógica de que las demandas por mayor participación de la sociedad expresan, al mismo tiempo, una concepción más “moderna” respecto de

la presencia estatal y una necesidad de transferencia hacia la “sociedad” de funciones hasta entonces atribuidas exclusivamente al Estado.

De esta manera, con la inclusión de nuevos actores en la formulación e implementación de políticas públicas, escuchándolos, institucionalizando su participación y legitimando parcialmente sus demandas (tanto las sustantivas como las relacionadas con la adopción de procedimientos y metodologías participativas en la gestión de las políticas), se articulaba la transferencia hacia estos de responsabilidades públicas. El “hacer” pasó a ser no sólo un índice de eficiencia y sentido de iniciativa de la sociedad –que ya no podía más “esperar del Estado”– sino un elemento probatorio de la factibilidad de las propuestas originadas en la sociedad civil y una condición para que esta última fuera tomada en serio. Quien “hace” sabe, puede mostrar que sus propuestas funcionan, puede dar a entender que se encuentra “localizado” en el mundo y que merece más atención. Quien “no hace” es un crítico estéril, un inmovilista, un atrasado.

Un segundo aspecto de este proceso fue la absorción, en la agenda hegemónica de la reforma del Estado, de la prioridad atribuida al espacio local por parte de los discursos participacionistas de la primera agenda. Esta prioridad se asumía tanto en relación con la demanda por descentralización como dentro de una concepción de democracia participativa. En el primer caso, sobresalía la doble preocupación por la “devolución” del poder a los demás entes federados (por la Constitución de 1988, los estados y los municipios pasaron a compartir con la Unión este estatuto), revirtiendo la fuerte tendencia brasileña a la centralización del poder en el gobierno central. Esta modificación interesaba tanto a los políticos tradicionales como a los nuevos liderazgos de la oposición que fueron conquistando intendencias y gobiernos de estados tras la apertura política, pues implicaba una mayor autonomía política y mayores transferencias de recursos del gobierno federal.

En el segundo caso, el espacio local era leído a partir de la óptica de la democracia participativa, en el sentido de una noción de mayor “proximidad” del poder local a las condiciones cotidianas de la vida de la población (una representación más “visible” del poder a los ojos del ciudadano común) y en el sentido de que los formatos de democracia directa, en el plano local, permiten un mayor control social y exigen menos recursos humanos, organizativos y simbólicos (conocimiento especializado, cultura participativa, experiencia en discusiones y negociaciones colectivas, etc.) de la sociedad; una sociedad, cabe recordarlo, recién salida de dos décadas de autoritarismo y todavía ensayando su auto-organización autónoma. Además, este énfasis en lo local expresaba una cierta visión táctica en la lucha contra el autoritarismo –en otras palabras, la profundi-

zación de la democracia—, un paso más allá de los mega-proyectos de transformación histórica y más en línea con la “micropolítica” de los nuevos movimientos sociales (Jacobi, 1989; Teixeira, 2001; Dagnino, 1994, 2002; Gohn, 2001).

A través de este énfasis en lo local: fueron ensayadas una serie de experiencias alternativas de gestión compartida entre gobierno y sectores de la sociedad civil, tomó impulso la política de formación de consejos y foros (aun cuando no se registraran éxitos o consecuencias mayores para la correlación de fuerzas políticas vigentes) y fue más eficazmente ejercitado el poder de influencia de las nacientes (redes de) organizaciones de la sociedad civil.

La otra cara de este proceso fue la incorporación de la propia perspectiva local por parte del gobierno federal en el período pos-1995. Esta se dio de dos formas: (i) a través del registro y financiamiento directo a algunas organizaciones locales para la implementación de programas en el área social, ambiental y de derechos humanos, sin hablar de la incorporación, en la forma de proyectos, de las perspectivas de género y de raza; (ii) a través de la exigencia a los estados y municipios para que fueran creados consejos representativos de la sociedad, como una condición para el reparto de recursos para su aplicación en programas sociales (educación, salud, generación de empleo, aumentos del ingreso, etc.). De esta manera, el gobierno federal intentaba fortalecer el poder local, o las iniciativas no-gubernamentales locales, desde la presencia de esas organizaciones en los consejos, como una forma de superar las resistencias y prácticas políticas conservadoras, o bien apoyando directamente determinados proyectos locales, como una forma de modelar los diferentes niveles de gobierno involucrados. Esto, por otro lado, reforzaba la estrategia de aumentar la “participación de la sociedad” en la oferta de servicios públicos, conforme al ideario de la esfera pública no-estatal y siguiendo un perfil no-universalista y fragmentario de cobertura.

En este sentido, la cuestión de la reforma del Estado pone sobre la mesa el parcial éxito de la propia agenda de la sociedad civil tanto respecto de una apertura del Estado hacia la participación ampliada de la sociedad organizada en movimientos o asociaciones, como respecto de la descentralización como forma de reforzar el poder local, considerado un *locus* más accesible y apropiado para las intervenciones ciudadanas. Al mismo tiempo, introduce algunas consideraciones respecto de esa participación ampliada, integrándola a una concepción de lo local como espacio de transferencia de atribuciones del Estado para la “sociedad” y comprendiéndola dentro de una noción que intente superar las resistencias de los niveles subnacionales de

gobierno –al dar fuerzas a entidades no-gubernamentales que asumirían supletoriamente algunas de las funciones de oferta de servicios.

El argumento que queremos destacar en esta sección tiene que ver con el hecho de que a medida que avanza el proceso de democratización –*pari passu* con la crisis económica crónica de los años ochenta y noventa, y los nuevos discursos sobre la necesidad de abrir la economía, reestructurar la producción, flexibilizar la legislación laboral, reformar el Estado, integrar al país a la globalización– emerge un creciente número de demandas y actores sociales que reclaman atención y reconocimiento. Tales actores propusieron formas de abordaje y solución de sus problemas que no se acomodaban fácilmente a los parámetros analíticos, ideológicos y políticos de identificación de cuestiones sociales, incorporación de intereses y reivindicaciones colectivas. Sus cuestiones eran muchas veces transversales a los problemas distributivos, a la lógica jurídica dominante, a las prioridades de acción política, etcétera. Implicaban una alteración en los padrones de negociación, una ampliación del alcance de la representación política y social, un cambio en los hábitos culturales arraigados, la introducción de nuevos repertorios de acción y la modificación misma de la comprensión dominante sobre la articulación entre necesidades materiales y demandas simbólicas.

Más allá de todas las dificultades que estas cuestiones “laterales” o “transversales” tuvieron para afirmarse en la esfera pública, su movilización<sup>1</sup> logró dos hechos importantes, con implicaciones para nuestra discusión: una ampliación de la esfera pública (o el surgimiento de esferas públicas –en plural) y una simultánea relativización del Estado en cuanto definición exclusiva de lo “público” y como responsable frente a la sociedad<sup>2</sup>. Los contextos cambian; ahora, si hay más cuestiones consideradas de carácter público, se exigen formas de explicitación, negociación y representación que aseguren su legitimidad y reconocimiento.

En este sentido, la esfera pública se vuelve más compleja y se instala inevitablemente la cuestión (de la naturaleza) de la política –esto es, de la constitución de escenarios de correlaciones de fuerzas donde se definen actores, prácticas, demandas y donde se determina lo que es y lo que no es aceptable, legítimo, necesario, urgente, posible, así como a quién y de qué forma se debe repartir/distribuir los recur-

---

1 Beneficiándose en varios casos –por ejemplo, sustentabilidad ambiental, igualdad de género, racial o étnica, respeto a los derechos humanos– por la presión de ciertas corrientes de opinión internacionales, articuladas en red con organizaciones civiles u organismos multilaterales.

2 Responsabilidad es entendida aquí como obligación de rendir cuentas (por sus acciones) y como obligación para abrirse a las demandas sociales, respondiendo a ellas de forma adecuada.

sos materiales y simbólicos existentes en el orden social. La política se amplía: ya no es entendida necesariamente a partir de los rituales de autorización y delegación de autoridad, o desde la integración a los aparatos administrativos y legislativos del Estado, o por la transferencia hacia el brazo ejecutivo del Estado de toda iniciativa de intervención sobre los problemas sociales y políticos. La política se amplía, también, en términos del número de actores que comienzan a contabilizarse: para las concepciones conservadoras y elitistas llega el momento de admitir la co-presencia de actores populares –o descomprometidos con los valores y las prácticas clientelísticas y transformistas tradicionales–; para las concepciones de izquierda, viene el momento de admitir otros marcos referenciales –ya no la clase– como relevantes y eventualmente dominantes en la delimitación del sujeto de la transformación política (marcos referenciales que implican igualmente una pluralización de este sujeto).

Por otro lado, la internalización de la distinción entre Estado y Gobierno permitirá la comprensión de que una mejor articulación con el primero –parte integrante pero no suficiente de la definición de espacio público– no representa una capitulación o una cooptación del segundo. Aunque la línea sea tenue y los caminos de la cultura política brasileña (con el peso de sus tradiciones clientelistas, transformistas y de una sociedad dependiente del Estado) indiquen diferentes grados en esta distinción, esa relectura permitió un desbloqueo de la actitud anti-estatista y la emergencia de cierta disponibilidad para la cooperación entre el espacio de lo público estatal y lo que progresivamente se fue afirmando como espacio público no-estatal. Tal desbloqueo y disponibilidad para la cooperación fue posible gracias a la articulación y superposición de movimientos y argumentos contradictorios: (i) la resistencia al Estado no desapareció, pues se reafirmaba en la inquebrantable tendencia de los gobiernos a utilizar los recursos de poder y materiales de aquél, para cooptar, neutralizar o reprimir a la disidencia; (ii) la lectura sobre el desfasaje entre el “gigantismo” estatal y los vicios históricamente encarnados en el mismo, de un lado, y la insensibilidad para las cuestiones sociales y de participación ampliada, por el otro, re-impulsó las demandas a favor de la descentralización y la ampliación de los canales participativos –incluso como una forma de resistir al Estado desde adentro; (iii) los cambios ideológicos en el campo de la izquierda la tornaron más comprometida con la lucha institucional y más convencida de que la transformación del Estado por dentro es parte de un proyecto democratizante; (iv) la ocupación de posiciones de representación o de poder ejecutivo por parte de liderazgos de centro y de izquierda, simpatizantes o alineados con ciertas reivindicaciones populares, amplió las perspectivas de aproximación

entre sociedad civil y Estado; (v) la resistencia a la fuerza avasalladora de la lógica del mercado (en la economía, en las relaciones sociales, en la cultura y en la política) identificaba al Estado como el foco más estratégico de actuación y reacción.

Uno de los espacios en los que supuestamente se daría esta articulación entre Estado y sociedad civil son los consejos. Al respecto, Tatagiba (2002) señala a la paridad, juntamente con otras cuestiones, como uno de los principios constitutivos de la composición de los consejos en la experiencia brasileña, y resalta –justamente a partir de esa mirada– las dificultades de operacionalización de una relación más equivalente entre Estado y sociedad civil. Parte del supuesto de que esta paridad no garantiza una equivalencia por el solo hecho de verificarse un mismo número de representantes de cada lado. Hay constreñimientos respecto de la existencia de una relación más simétrica entre Estado y sociedad, especialmente los vinculados a la dificultad de los actores, tanto gubernamentales como no-gubernamentales, de lidiar con la pluralidad; también está la relación consejero-entidad y la calificación de los consejeros en lo que respecta al ejercicio de sus funciones (Tatagiba, 2002: 57).

La “diversidad interna” de los campos gubernamental y no-gubernamental en la composición de los consejos complica la idea de una paridad pura y simple, puesto que pone de relieve la cuestión de la identidad de los dos campos y su consistencia o representatividad. Sin embargo, a pesar de que aísla correctamente algunos indicadores de diversidad, la autora parece trabajar con el implícito de que debería haber una homogeneidad de propósitos en ambos lados. “Los intereses que llevan a las entidades a disputar asientos en los consejos son de los más variados, así como la propia noción sobre lo que es participar en la formulación de las políticas. Para muchos representantes de la sociedad civil estar en los consejos es una forma de conseguir más recursos para sus entidades y no una forma de construir colectivamente lo que sería el interés público en cada área específica. *La disputa por recursos*, la mayoría de las veces exiguos, *los distintos proyectos políticos* que animan la participación, *la diversidad en la comprensión de lo que es participar en la formulación de las políticas públicas*, todo eso, transforma al campo de la sociedad civil, naturalmente heterogéneo, en un *campo altamente fragmentado*. De la misma forma, aunque sea posible construir generalizaciones acerca de la naturaleza de la participación del Estado en los consejos, es necesario reconocer la *heterogeneidad constitutiva del actor estatal*” (Tatagiba, 2002: 58, cursiva nuestra)

“En ese sentido, parece correcto suponer que la obligatoriedad legal de la paridad como principio de equivalencia entre Estado y sociedad en los consejos, más allá de que sea absolutamente fundamental,



no es suficiente para garantizar *una equivalencia real: ésta envuelve la continua disputa por la hegemonía al interior de los consejos. La paridad, por lo tanto, parece intrínsecamente relacionada no sólo al reconocimiento de la legitimidad de la representación del 'otro', sino también a la capacidad de establecer con él acuerdos contingentes en torno de demandas específicas*" (Tatagiba, 2002: 59, cursiva nuestra). Aquí comienzan los problemas, pues en la propia sociedad civil hay tensiones relativas tanto al reconocimiento de legitimidad o representatividad de ciertas entidades o grupos en virtud de las disputas por la influencia, como en torno al presupuesto del carácter homogéneo de la sociedad civil. Un ejemplo es el de los consejos tutelares de San Pablo, donde militantes de entidades defensoras de derechos ven con malos ojos la participación de delegados que no comparten su discurso o su historia. Estos, a su vez, desvalorizan el propio poder de intervención de los consejos, puesto que no asumen los mismos valores de ciudadanía de los que allí participan. Así, si unos no aceptan el pluralismo (ideológico o social) de la representación de la sociedad civil en los consejos, los otros no aceptan los principios democratizantes que rigen las normas de funcionamiento de los consejos (Tatagiba, 2002: 60). "La cuestión de la representación no-gubernamental en los consejos es una cuestión muy delicada porque, si bien los consejos deben responder ante las exigencias de pluralidad, por otro lado esto puede significar una defensa de los grupos antidemocráticos que hacen de su participación en los consejos condición para el mantenimiento de privilegios y de viejas prácticas de negociación con el Estado" (Tatagiba, 2002: 61).

"Heterogeneidad en la composición, respeto a la diferencia y capacidad para construir adhesiones en torno a proyectos específicos parecen ser las condiciones necesarias tanto para dotar de eficacia las acciones de los consejos como para ampliar su potencial democratizante. Es a partir del intercambio argumentativo y de la tentativa de diálogo entre grupos que defienden intereses distintos, y más de las veces antagónicos, que el consejo extrae su fuerza" (Tatagiba, 2002: 62).

Algunos comentarios se imponen a esta altura: el presupuesto deliberativo adoptado por la autora la conduce a acentuar la necesidad de formación de consensos, luego de haber reconocido la heterogeneidad interna –sea de la sociedad civil o sea del Estado– en la composición de los consejos. Aunque sea correcta su insistencia en la dificultad para reconocer al otro como igual en el contexto de la relación de representación, la autora no explicita el sentido de esa igualdad ni consigue dar una solución para el dilema de reconocer al otro –diferente– y de admitir la presencia de actores no-democráticos. Es más, la heterogeneidad está siempre referida a "intereses distintos", cuando estos tienen que ver con otras cuestiones (unos se refieren al prestigio

que otorga la participación de una entidad, otros a las posturas de lobby económico, incluso a disputas de influencia partidaria en las instancias participativas) o tienen otra naturaleza (unos son de orden económico, otros de carácter político, otros relativos a la posición social de los participantes, etc.). El hecho de cómo esos intereses se constituyen e interrelacionan, o cómo son modificados o negociados en el espacio de representación, son cuestiones que la autora no considera. Es como si los intereses ya estuvieran previamente constituidos a la interacción en el consejo. Finalmente, la idea de que la “confrontación argumentativa” y el “diálogo” son la fuerza de los consejos –su criterio democratizante– expresa una visión reconciliadora de las diferencias como función de la democracia. En el modelo deliberativo, si bien se admite y exige una pluralidad de posiciones, hay una creencia de que, en el fondo, la confrontación racional las llevará a una convergencia. La comprensión de lo que expresan las diferencias y de lo que implica su reconocimiento es algo que no se explicita ni se elabora, quedando la discusión en un nivel abstracto y frágilmente teorizado.

La discusión de los consejos como “espacios públicos dialógicos” parte de la constatación de que en la literatura respectiva se habla de la “inmensa dificultad de explicitar intereses, de reconocer la existencia y la legitimidad del conflicto y del intercambio de ideas como procedimientos para la toma de decisión. Son varios los elementos que actúan como inhibidores del habla y como motivos para la exclusión de ciertos asuntos del espacio de discusión de los consejos” (Tatagiba, 2002: 73-74). De un lado, comprensiblemente, dada la novedad (reciente) de conformación de estos consejos, la mayor parte del tiempo y las energías se gastan en discusiones sobre el funcionamiento orgánico de los propios consejos (su normatización, legitimidad y poder de influencia). Los temas más substantivos “relacionados al control social, al financiamiento y al conocimiento de la realidad de cada sector o área de política pública, más allá de su importancia, aparecen poco”, afirma el informe de la Arquidiócesis de Natal, respecto del funcionamiento de los consejos en Rio Grande do Norte (en Tatagiba, 2002: 74). Del otro lado, hay una fuerte disputa en torno a la definición de cuáles son los asuntos “relevantes” o “pertinentes” (por ejemplo, en el choque entre los que quieren ver el enfrentamiento de las “cuestiones estructurales” y los que se atienen a las “cuestiones puntuales”; estos últimos normalmente provienen del universo de los usuarios que, frente a las enormes necesidades y problemas cotidianos, quieren discutir y resolver aspectos operativos inmediatos, relativos a la cobertura y a la calidad de los servicios). Por su parte, el Estado impone unilateralmente sus intereses temáticos en la formación de la agenda de los consejos, incluso porque detenta, por *default*, la presidencia de los

consejos (90% de los casos, a pesar de que por reglamento se exige que el presidente sea elegido por los consejeros).

Los “encuentros” entre el Estado y la sociedad en los consejos sufrirían los efectos de la negativa del Estado para compartir el poder de decisión (Tatagiba, 2002: 79). En esta línea, los argumentos se dirigen hacia un cuestionamiento del carácter deliberativo del propio consejo, o bien se lo acusa de ser un brazo de la oposición. En esas condiciones, las entidades de la sociedad civil han intentado explorar las contradicciones internas del aparato estatal (y del mismo proyecto gubernamental en el poder), percibiendo la heterogeneidad interna del Estado y del propio gobierno, abriendo las posibilidades para explorarla de una manera productiva. Otra estrategia fue la de usar las conferencias estaduais y municipales (por ejemplo, en el área de asistencia social) para buscar apoyos más amplios en la sociedad civil y, de esta forma, presionar desde afuera al Ejecutivo. Una tercera estrategia fue el intento por deconstruir la imagen de que los consejos son espacios de la oposición, buscando negociar conquistas mínimas de acuerdo con la disposición del gobierno –conciliación/superación del conflicto. Sin embargo, esta estrategia nunca fue consensual, tanto en lo que respecta a su necesidad como en lo relativo a las evaluaciones de sus resultados. El problema de la idea de ir hacia una confrontación tenía que ver con la dificultad para articular apoyos más amplios. Una desgrabación de los diálogos de los consejeros del Consejo Estadual de la Niñez y la Adolescencia de Rio de Janeiro, publicada en Camurça (1994: 44, 62) apunta justamente a esto: “[...] No había quién (Foros, ONGs) hiciese el trabajo de movilización y de presión para respaldar la acción de los consejeros no gubernamentales en el CEDCA. De este modo, la negociación siempre quedaba en el ámbito del CEDCA, no habiendo nada que respaldase las presiones de esos Consejeros [...] El gobierno pasó a percibir que no había nada por detrás de los consejeros no-gubernamentales” (en Tatagiba, 2002: 84).

A pesar de lo que dice la autora, a lo largo de toda esa discusión sobre los frenos al *carácter dialógico* de los consejos, habiendo admitido que las condiciones reales de funcionamiento de los mismos son políticas (además de insistir en este punto a propósito de la comprensión que se tiene de la cuestión de la paridad, en la primera parte del capítulo) –o sea, están permeadas por relaciones asimétricas, de poder, con primacía de los intereses estatales, sobre todo del Ejecutivo, y marcadas por disputas hegemónicas, por avances y retrocesos, dependiendo del proyecto político en el poder– continúa lamentándose por las dificultades para realizar el ideal dialógico. Es la dificultad para enfrentar las consecuencias del carácter político de esa relación. La falta de asimilación de la evaluación negativa de la

literatura sobre las dificultades de realización del ideal, así como sobre el no-cumplimiento de la “vocación deliberativa” de los consejos, parece reforzar el problema teórico de fondo en ese análisis –más allá de la corrección empírica de sus observaciones. Así, en ausencia de una teoría de la hegemonía que dé cuenta del carácter parcial de realización de todo y cualquier proyecto, se llega comúnmente a la conclusión de que hay una “baja capacidad de innovación de las políticas públicas a partir de la participación de la sociedad civil en los consejos, sugiriendo que la participación asume contornos más reactivos que propositivos” (Tatagiba, 2002: 92). Haciendo referencia a un comentarista que discute los consejos en el área de salud en Brasil, la autora afirma que “los consejos *parecen* estar actualmente más capacitados para ‘impedir la transgresión del Estado’ que ‘inducirlo para que actúe’, invirtiendo sus energías más en el control de la rendición de cuentas y de los servicios prestados por el Estado que en la formulación de políticas” (Tatagiba, 2002: 94). Pero si es verdad lo que ella afirma en la página siguiente, esto es, que hay una “*institucionalización incompleta* de los consejos” que repercute en la definición de atribuciones entre consejos e instancias de la administración en el proceso de políticas públicas –en relación con lo que es el “formular políticas públicas” y sobre la obligatoriedad o no del Estado para acatar las decisiones tomadas en los consejos (Tatagiba, 2002: 95-96)–, entonces estamos ante un problema mayor que el de la capacidad de la sociedad civil para alcanzar las expectativas que en ella se depositan; es el propio proceso de constitución de una *escena pública*. La misma autora también había afirmado, incidentalmente, que los propios consejeros gubernamentales no están capacitados para ejercer sus funciones en los consejos.

Más allá de esto, concluye que hay una baja capacidad propositiva en los consejos, que sería comprensible en función de que estos están “a contramano de un proceso histórico-coyuntural marcado por la acción deliberada del achicamiento de la esfera pública, con grandes decisiones nacionales siendo tomadas a partir de acuerdos, en general, no públicos” (Tatagiba, 2002: 98-99). En esas condiciones, los actores se debaten entre la lucha institucional y la acción directa de la movilización social. La cuestión es si esa evaluación negativa no tiene que ver más con el horizonte inmediato o de corto alcance de la acción militante, así como con una falsa oposición entre institucionalidad y acción directa, ya que la primera, aun siendo instituyente, jamás se sustentará sin pasar por la institucionalización (en ese sentido, la propia autora apunta, más de una vez, a la “institucionalización incompleta” de los consejos).

El nuevo cuadro es, por lo tanto, complejo. No se encaja en explicaciones unidireccionales. En el medio de las contradicciones de la nueva coyuntura, hay un avance real de participación en la formación de la agenda y en la implementación de las políticas sociales. Son testimonio de esto: la emergencia de esa modalidad de acción colectiva que son las redes de articulación social; la introducción de nuevas temáticas –que mucho deben a grupos que, aunque pequeños, potencian su impacto actuando en red; y la creciente preocupación por cuestiones de identidad colectiva y subjetividad, como variables importantes para el proceso de concepción y ejecución de las políticas y para el propio éxito de las demandas provenientes de los movimientos sociales (Melucci, 1996a; Salzman, 1997). Estos elementos nos interesan particularmente en la medida en que son indicadores tanto de un proceso histórico de cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad como en la configuración de la acción colectiva, cuestión que intentamos identificar y analizar en nuestra investigación de varios años (Burity, 1994, 1995, 1997a, 1998).

## IDENTIDADES EN TRANSICIÓN

En su introducción a uno de los trabajos más avanzados e instigadores que se produjeron sobre la relación entre sociedad civil y Estado en el Brasil pos-transición, Evelina Dagnino defiende el hecho de que la efervescencia organizativa de los años setenta en adelante fue tan significativa que debería tener el carácter de un “resurgimiento”<sup>3</sup>. Y aunque muestre cierta reserva, hace referencia a Avritzer (1994)<sup>4</sup>, para quien el “resurgimiento” representaría, “de hecho, la fundación efectiva de la sociedad civil en Brasil, ya que su existencia anterior

---

3 El libro organizado por Dagnino presenta sólidas contribuciones para la comprensión de lo que caracterizamos en este capítulo como la otra cara de la moneda del proceso de reforma del Estado y sus implicaciones en el área social. A pesar de su orientación general, inspirada en la teorización habermasiana de democracia y sociedad civil –con la cual estamos en desacuerdo teóricamente–, comparto varios de los *insights* y resultados encontrados por los distintos autores. En lo que sigue, y aun teniendo críticas a sus formulaciones, registro la importancia de estos interlocutores para el cuadro explicativo aquí construido.

4 En la compilación organizada por Dagnino, Avritzer retoma este punto al decir que “a partir de mediados de los años ‘70 comienza a ocurrir en Brasil lo que se convino en llamar como surgimiento de una sociedad civil autónoma y democrática. Tal hecho estuvo relacionado con diferentes fenómenos: un crecimiento exponencial de las asociaciones civiles, en especial las asociaciones comunitarias; una reactualización de la noción de los derechos; la defensa de la idea de la autonomía organizacional con relación al Estado; y la defensa de formas públicas de presentación de demandas y de negociación con el Estado” (Avritzer, 2002: 18).

estaría fuertemente caracterizada por la falta de autonomía con relación al Estado” (Dagnino, 2002a: 9)<sup>5</sup>. En aquel momento, efectivamente, hubo una organización unificada de la sociedad civil para enfrentar el Estado autoritario, asumiendo un papel fundamental en la transición a la democracia. El otro lado de esta moneda es que “[la] lucha unificada contra el autoritarismo, que reunía a los más diversos sectores sociales (movimientos sociales de varios tipos, sindicatos de trabajadores, asociaciones de profesionales –como abogados, periodistas– universidades, iglesias, medios de prensa, partidos políticos de oposición, etc.) contribuyó decisivamente para una visión homogeneizada de la sociedad civil, lo que dejó marcas profundas en el debate teórico y político sobre el tema” (Dagnino, 2002a). Ya en el período inmediatamente subsecuente al desenlace del régimen autoritario, el primer período de gobierno civil democrático –con la reconstitución de las instituciones de la democracia política– puso a la luz la pluralidad de proyectos y visiones políticas “que se definían, expresando visiones diferenciadas incluso respecto de los rumbos de ese proceso, haciendo más clara la propia heterogeneidad de la sociedad civil” (Dagnino, 2002a).

Quisiera hacer tres observaciones a propósito de este argumento.

Primero, en él se encuentra la percepción de que hubo una *simultaneidad del surgimiento del sujeto democratizante* (aquí representado por el signifiante “sociedad civil” –agregado de posiciones de sujetos distintos, confluyentes en la común oposición al autoritarismo que, sin embargo, no los afectaba de la misma manera ni por las mismas razones–) (Burity, 1994) y de la *tarea democratizante*. En otras palabras, el sujeto de la democratización no la preexistía sino que se constituye juntamente con ella, siendo comprendido de una mejor forma como un proceso de creciente identificación con la democracia y, al mismo tiempo, de constante reconfiguración de los contenidos (tanto lingüístico-retóricos como de posiciones de sujetos/actores sociales) del discurso democratizante.

Segundo, el argumento permite ver que las condiciones en las que se dieron el proceso de transición y de “surgimiento” de la sociedad civil llevaron a una dualización del espacio político que sólo se pudo sustentar en cuanto el régimen autoritario ejerció el papel de polo antagónico. La salida de la escena de los militares permitió la explicitación de lo que siempre estuvo allí: la pluralidad de proyectos y visiones sobre la democratización. Esta pluralidad se recompondrá, desde entonces,

---

5 Al mismo tiempo, tal demarcación entre la posición de la autora y la de Avritzer no tiene consecuencia clara en el transcurrir del texto, pareciendo no existir una preocupación por explorar las diferencias –lo que puede ser entendido en el sentido de que para ella la indicación de aquel autor tendría un valor por lo menos heurístico.

de diferentes maneras, aunque no involucrará al mismo conjunto de fuerzas que se unió a la resistencia democrática ni tendrá la misma amplitud, salvo en momentos más bien cortos (como el *impeachment* a Collor, en 1992, o en la Campaña contra el Hambre, en 1993/1994<sup>6</sup>).

Tercero, la idea de que la sociedad civil sólo surgió en el momento en que se autonomizó de su relación con el Estado en la década del setenta es doblemente exagerada: primero, porque no dice nada sobre otros momentos de emergencia de una esfera social no-estatal de participación y sobre disputas hegemónicas a lo largo del proceso de constitución de la modernidad brasileña, lo que ignoraría el carácter histórico de la instauración de esa “sociedad civil” (cuya auto-identificación por medio de ese nombre representa la punta “final” de la constitución de un nuevo sujeto político, pero de ninguna manera inaugura un proceso inusitado). Esto sin hablar del carácter problemático de la calificación “en Brasil”, que trae una utilización esencialista del término, como si el concepto que se utiliza designara una realidad más allá y por encima de “Brasil” que en un momento dado encuentra su lugar de realización con tales y cuales características que le son “propias” para cualquier tiempo y lugar. En segundo lugar, la idea de una fundación es exagerada, porque parece atribuir un carácter protagónico a esa sociedad civil en el mismo proceso de transición –que se definió por su fuerte componente institucionalista (el papel de la negociación partidaria y de las elites políticas), en un conflicto en el que la lógica de la democratización movimientista y la lógica de la construcción institucional se debatieron permanentemente, bajo la hegemonía de la segunda.

Sin embargo, no se puede minimizar el peso que tuvo la activación de la sociedad civil a partir de los años setenta, sea en la dirección del proceso de democratización, sea en la decantación de una idea del espacio público más allá del Estado (incluso cuando no sea “de espaldas” a este). Ella es, al mismo tiempo, testimonio y medio de conformación de un tejido social complejo que, por más que no protagonice –uniforme y cohesionadamente– un proyecto alternativo de organización social, recoge y amplifica visiones res-

---

6 En ese sentido son sugestivas las observaciones de Landim: “poniendo lado a lado y en el orden del día términos tan variados como *ciudadanía, solidaridad, concientización, generosidad, ética, ayuda, compromiso, responsabilidad social*, la campaña viene a dar visibilidad particular a (y también a intervenir en) un campo plural de agentes, iniciativas y organizaciones que se crearon en diferentes momentos de la vida del país, transitando entre esos diferentes valores y actuando de formas diferenciadas en el área de las cuestiones sociales”. Y “movilizando y comunicando una pluralidad inédita de actores sociales, resaltando no la oposición sino el sentido activo de la interacción, la campaña interviene en las concepciones usuales de la cultura política militante brasileña (también) al convocar para una acción centralizada en la sociedad, y no en el Estado” (Landim, 1998: 250; 273-74).

pecto de la relación de la sociedad con el Estado que pueden tener un profundo efecto democratizante.

Tal caracterización no agota la sociedad civil ni en su composición (hay mucha cosa en ella que no se rige por la virtud democrática), ni en su límite (su identidad no puede ser pensada apenas de forma negativa, como “no-gubernamental”, “no-estatal”, o incluso “anti-mercado”), ni en su potencial transformador (hay cambios que se producen a partir de ella pero que no tienen efectos inmediatos, amplios o a largo plazo). En ese sentido, la sociedad civil designa una *apropiación politizadora* de expresión, signo de una cierta concepción de democracia y de lo que sería una buena sociedad. Más que un término descriptivo debe entenderse como un proyecto –político e intelectual– de sectores situados tanto en el espacio del “Estado” como en la “sociedad” (Dagnino, 1994, 2002).

Lo importante a tener en cuenta es el “escenario de escenarios” (Walzer) representado por esta sociedad civil en el contexto brasileño de las últimas décadas, lo que hizo más factible la experiencia de la democratización como proceso –histórico, particular, inacabable y multidimensional (Burity, 1999). Referenciándose en ella, actores y prácticas diferentes se aproximaron, se articularon y se distanciaron, mientras que otros se mantuvieron mutuamente indiferentes. Asimismo, en torno a ella, se adhirieron tanto ideas relacionadas con la afirmación autónoma de formas de organización, movilización y representación social por fuera del Estado, como ideas referidas a la responsabilidad del Estado frente a los sectores organizados de la sociedad –actuando en nombre del interés público y los derechos de ciudadanía.

La coyuntura pos-transición democrática impuso una serie de desplazamientos en la identidad de muchos de esos actores sociales, especialmente en aquellos que se habían referenciado en la lucha opositora durante los años setenta y ochenta. Frente a los bloqueos puestos por el régimen militar a la participación, esos actores fueron constituyendo, a partir de ese lugar definido como “sociedad civil”, un campo de agregaciones referenciado en la “vuelta de la democracia”, donde el principal elemento galvanizador era la identificación del régimen militar como enemigo u obstáculo común. Sus momentos más visibles fueron: la emergencia del “nuevo sindicalismo” del ABC paulista y de los movimientos urbanos (contra la miseria, por transporte, salud, vivienda, educación, etc.); la Campaña por las Elecciones Directas para Presidente; y la movilización en torno de la Asamblea Constituyente en 1986. Este proceso alimentó diferentes proyectos de democratización que, eventualmente, se encuadraron bajo la hegemonía del proyecto más conservador –focalizado en la normalización de



las instituciones políticas representativas, en una estrategia gradual de ampliación de las libertades democráticas y en la implementación de la agenda social— luego del cálculo de que el campo democrático era todavía débil, lo suficiente como para necesitar del papel dirigente de un “centro” liberal-conservador.

Como comenta Avritzer, “el hecho de que los actores políticos conservadores [se refiere a aquellos representados en la política institucional y en la Asamblea Constituyente] hayan controlado el proceso constituyente, derrotando a la sociedad civil organizada, en cuestiones tan relevantes como la reforma agraria o la forma de un sistema político, no impidió la apertura de espacios para un conjunto de políticas participativas innovadoras... En ese sentido, *lo que ocurrió en el Brasil pos-democratización fue un conflicto de actores y de prácticas* [cursiva nuestra], algunas ligadas a innovaciones introducidas por los movimientos sociales a nivel público y otras a elementos de continuidad propios de los mecanismos de reproducción del sistema político brasileño” (Avritzer, 2002: 18).

Este proceso de constitución de la “sociedad civil” como actor experimentó una doble metamorfosis a partir de la segunda mitad de los años ochenta: primero, el “relineamiento” que siguió a la instalación del primer gobierno civil posterior a la dictadura dividió a las oposiciones y lanzó prácticamente a todo el polo de los actores —con presencia pública y recientemente constituidos— fuera de la articulación victoriosa, forzando un repensar del propio sentido del campo democrático y de las tareas democratizantes; segundo, la derrota electoral del candidato a presidente del principal partido de la oposición (Partido dos Trabalhadores)<sup>7</sup>, y la traumática experiencia del gobierno de Collor de Mello, pusieron de manifiesto los límites de esos sectores emergentes y la limitación de su liderazgo político y moral y su capacidad de movilización (Burity, 1994; Dagnino, 1995).

El gobierno de Collor implicó una fuerte desmovilización en el campo de la sociedad civil, particularmente en las organizaciones de base y en las organizaciones no-gubernamentales; paralelamente, se desencadenaron profundas transformaciones en el movimiento sindical (al compás de los efectos propios de la apertura económica indiscriminada y la reestructuración productiva consecuente). El estrechamiento de los canales de negociación y participación, junto con las dificultades financieras generadas por el congelamiento unilateral de

---

<sup>7</sup> Derrota que, por la dinámica de la coyuntura en que se dio (segundo semestre de 1989, marcado por la caída del Muro de Berlín y el inicio de la desagregación del bloque socialista del Este europeo) debe ser entendida aquí como emblemática de una representación del cambio social y político del actor asociado a ella.

los recursos al inicio de aquel gobierno<sup>8</sup>, trajeron serios problemas tanto para la identidad como para las estrategias de esos grupos y movimientos. La firme reacción popular al “fundamentalismo” neoliberal del gobierno llevó a los principales actores de esa nueva escena social y política brasileña a una reformulación estratégica.

Pocos movimientos y organizaciones sociales situados en ese campo consiguieron “dar vuelta la situación” –salvo las ONGs y el Movimiento de los Sin Tierra, dos notables excepciones, aunque por caminos bien diferentes. De la actuación aislada o marcada por alianzas instrumentales se pasó a buscar el acompañamiento de otros actores –grandes y pequeños– para una actuación con mayor peso y eficacia política. De la imagen idealizada de las bases movilizadas, al servicio de las cuales se colocarían los “actores externos”, los caminos se bifurcan y surge la idea –fuertemente impulsada a partir de la realización de la ECO-92– de un campo propio de organizaciones no-gubernamentales, viéndose a sí mismas como actores políticos relativamente autónomos. De la tradicional idea de la “alianza” como acuerdo o conciliación en condiciones desfavorables, comenzaron a valorizarse las relaciones más horizontales, menos formalizadas y más basadas en una actuación descentralizada, coordinada, a su vez, a través de múltiples canales de comunicación (las denominadas redes).

De gran importancia para la reconfiguración del campo de la sociedad civil fue la emergencia –en el mismo momento en que parecía sepultada la iniciativa política de los sectores más a la izquierda del espectro ideológico (tanto en su retórica como en sus formas de acción)– de dos movimientos de repercusión nacional: el Movimiento por la Ética en la Política (1992) y la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida (1993)<sup>9</sup>. Su carácter flagrantemente supra-partidario, ideológicamente pluralista, heterogéneo en lo que respecta a sus bases sociales, de alcance nacional y relativamente heterodoxo en las formas de articulación y movilización debe ser reconocido como una referencia importante para los comportamientos que tendrán las acciones de la sociedad civil durante los años siguientes<sup>10</sup>. Alrededor de ese campo de prácticas se valoriza: la primacía de la sociedad sobre el Estado, que se

---

8 Muchos recursos en manos de organizaciones no-gubernamentales destinados a proyectos sociales y a su propio mantenimiento institucional fueron objeto de la “confiscación” de la liquidez impuesta entre las primeras medidas económicas del gobierno, en 1990.

9 Para análisis detallados al respecto, ver Landim, 1998; Soares, 1998; Giumbelli, 1994.

10 Al respecto de esta característica y a propósito de la Acción de la Ciudadanía, Landim comenta: “a una relativa variedad de instancias reproductoras de esos llamados a la participación de la población le correspondió la convivencia, en la dinámica de la Campaña, de discursos y valores todavía más diversificados. Polisemia es la pala-

traducía en una acción articulada y permanente sobre este (de resistencia, de presión, de proposición, de co-gestión); la aceptación de distintos –y hasta contradictorios– discursos, componiendo un campo hegemónico de prácticas en el que ciertos valores, objetivos, formas de acción o enemigo en común condensan la heterogeneidad en una identidad compartida; la necesidad de distinguir las acciones de alcance más estructural o institucional de las acciones de carácter inmediato, puntual y emergencial, sin tener que ver a estas como irrelevantes o secundarias; la importancia de construir actores colectivos a partir de grupos, organizaciones y públicos, inicialmente visualizados y descriptos como *articulaciones*, y después, crecientemente, como *redes y convenios*<sup>11</sup>.

Landim, comentando la Acción de la Ciudadanía, evoca el formato de redes o tejidos sociales –haciendo referencia a Doimo, 1995; Alvarez y Dagnino, 1995; Scherer-Warren, 1993– y singulariza estas redes político-comunicativas, oriundas de los años setenta y ochenta, formadas por asesores y simpatizantes activos de diversas organizaciones (ONGs, partidos, sindicatos, gobierno, iglesias, medios de comunicación, etc.), como importantes para “reconfigurar y mantener vivos a los movimientos sociales contemporáneos, en su cada vez mayor heterogeneidad, fragmentación y policentrismo” (Landim, 1998: 248). Entre esas organizaciones destaca a las ONGs como “agentes modelos de las redes político-comunicativas”, “especies de multi-mediadores” (Landim, 1998). La propia Acción de la Ciudadanía tendría la característica de llegar más allá de las ONGs, hacia “otras redes, más distantes de los llamados movimientos sociales y que marcan y conforman la sociedad brasileña. Se extienden, entonces, las fronteras visibles de lo ‘no-gubernamental’ al crearse espacios para la materialización –en el marco de la escena pública– de un más amplio universo de organizaciones e iniciativas, permeado en gran medida por códigos de acción social –de la donación, de la asistencia, de la

---

bra que permite la comprensión de aquél proceso. El sentido de urgencia en la acción asistencial directa (*el hambre no puede esperar*); el activismo político tocando la tecla de las llamadas transformaciones estructurales, de organización de una sociedad civil, de los derechos sociales y de la interpelación de los poderes públicos; la expresión de indignación moral; el estímulo de gestos personalizados y la misma afirmación de la caridad cristiana...” (Landim, 1998: 244).

11 El propio Betinho se preocupó en dar continuidad a la experiencia, de una forma más estructurada, lanzando el Comité de Entidades en el Combate contra el Hambre y por la Vida –COEP– en 1993, en el marco secuencial del la intensa movilización de la sociedad civil ante el cuadro inaceptable de pobreza instalado en el país. Reuniendo hoy cerca de 700 entidades, distribuidas en 27 comités estaduais, incluyendo organizaciones públicas y privadas, el COEP constituye una gran red de movilización social que propicia iniciativas de promoción de desarrollo humano y social <<http://www.coeptbrasil.org.br/coept/coept.asp>>.

solidaridad, de la participación– más próximos a la lógica de la reciprocidad y de la personalización” (Landim, 1998: 249). Así, la Campaña extiende el campo de la “sociedad civil” trayendo hacia una instancia de mayor visibilidad a nuevos agentes y diferencias:

Poniendo lado a lado y en el orden del día términos tan variados como *ciudadanía, solidaridad, concientización, generosidad, ética, ayuda, compromiso, responsabilidad social*, la campaña viene a dar visibilidad particular a (y también a intervenir en) un campo plural de agentes, iniciativas y organizaciones que se crearon en diferentes momentos de la vida del país, transitando entre esos diferentes valores y actuando de formas diferenciadas en el área de las cuestiones sociales (Landim, 1998: 250).

La forma de poner “lado a lado” esos términos es la operacionalización del “tránsito” entre ellos mismos, aunque, en rigor, no sean detallados. Queda apenas un registro descriptivo genérico del proceso que apunta a su impacto político-cultural: “movilizando y comunicando una pluralidad inédita de actores sociales, resaltando no la oposición sino el sentido activo de la interacción, la campaña interviene en las concepciones usuales de la cultura política militante brasileña (también) al convocar para una acción centralizada en la sociedad, y no en el Estado” (Landim, 1998: 250).

La autora cita una exposición de Betinho en la que ese carácter enfático de la iniciativa individual (articulado con un llamamiento moral y político) y de la prioridad de la sociedad sobre el Estado queda bastante explícito: “*Llegó el momento de terminar con la pobreza [...] de movilizar a la ciudadanía, de movilizar a cada persona para transformar esa cuestión en una cuestión de gobierno, no en una cuestión de Estado, no en una cuestión del otro, sino en una cuestión de cada uno...*” Es el llamamiento hecho por Herbert de Souza en lo que se conoció como el ‘video de Betinho’, una de las primeras piezas publicitarias de amplia difusión de la Campaña. ‘*Mi punto de partida es proponer que, en la relación entre Estado y sociedad, prevalezca la sociedad*’ (entrevista del *Jornal do Brasil* en diciembre de 1993)” (Landim, 1998: 283).

Así, los cambios en las identidades siguieron el ritmo de los grandes cambios políticos y culturales del período analizado, aunque se dieron a partir de decisiones que nunca se impusieron pura y simplemente “desde afuera”.

Frente a la manifiesta insuficiencia del modelo político del socialismo real –no sólo en lo relativo a asegurar una pluralidad social y política–, en las sociedades donde fue implantado ya había un proceso en curso en el ámbito de la izquierda partidaria, no-gubernamental e intelectual, de reevaluación de la concepción del Estado y de su rela-

ción con la sociedad; eso dirigía la atención para una propuesta de transformación gradual del Estado por medio de una estrategia hegemónica de ampliación o de socialización de la política, con la necesaria distinción entre Estado y gobierno, legitimándose la relación con el primero, aun cuando el segundo se constituyera en un adversario.

Ante la posibilidad de derrota total frente a la insistencia antiestatista de los neoliberales, y desconcertados por la percepción de ausencia de modelos alternativos plausibles de reordenamiento político y social, muchos se dispusieron a apoyar a los segmentos mínimamente comprometidos con las garantías democráticas y con alguna idea de responsabilidad estatal respecto de la provisión social, vinieran de donde vinieran: del gobierno, de la burocracia estatal y de la sociedad.

Ante los efectos profundos de la crisis económica (altas tasas de inflación, caída de los salarios, desempleo y pobreza crecientes) muchos pasaron a apostar al carácter educativo y ejemplar de la implementación de pequeños proyectos sociales exitosos, ya sea, por ejemplo, a la atención inmediata de necesidades materiales (alimentación, salud, educación, vivienda) de la amplia mayoría pobre y excluida.

En tal sentido, las aspiraciones de democratización y ciudadanía ampliadas y de cambio en el modelo económico y social fueron inscriptas en un marco estratégico y cronológico de múltiples caminos y a largo plazo, facilitando el hecho de que se hiciera –por lo menos– algo en lo inmediato, sin tener que depender de la realización de un macro-proyecto de sociedad, apuntando siempre, eso sí, a la incompletud y la distancia en relación con un horizonte móvil y plural de democracia y ciudadanía<sup>12</sup>.

En otro registro, esta es una coyuntura en la que se empieza a hablar de un “tercer sector”, público y no-estatal, que expresaría la emergencia de una sociedad civil más fuerte y diferenciada, en alternativa a la dicotomía entre las lógicas del sector público y del sector privado (Fernandes, 1994; Bresser Pereira y Spink, 1998; Grau, 1998; Bresser Pereira y Grau, 1999; Landim [org], 1998). Término ambiguo, con tantas proyecciones como el de “sociedad civil”, se asienta –incluso más que este último– en una repartición del espacio social (que la propia experiencia reciente ha puesto insistentemente en cuestión). Si la tradición liberal produjo una dualización del espacio social entre Estado y sociedad civil, el discurso del tercer sector posibilita una visión tripartita, aunque igualmente especializante. Todo pasa como si el Estado, el mercado y la sociedad designaran categorías nítidamente

---

12 Es del propio Herbert de Souza, Betinho, un texto de 1987 titulado “Construir la Utopía: una propuesta de democracia”, que habla de la democracia como un proceso inacabable (Scherer-Warren y Rossiaud, 2000).

diferenciables, con fronteras definidas y lógicas claramente distintas aunque contiguas. Como si el tercer sector guardase las reservas de virtud cívica y democrática que serían desvirtuadas por la presencia de la lógica del dinero y del poder (para usar una terminología habermasiana referida al mercado y al Estado)<sup>13</sup>.

Si el tercer sector apunta a una sociedad más robusta y firme, que intente tomar la iniciativa en la resolución de sus propios problemas y asegurar el interés público por sobre el particularismo del mercado y el burocratismo del Estado también puede ser visto como un espacio de colaboración, de reciprocidad, de comunicación, empeñado en establecer una “*sinergia*” con el Estado a fin de consolidar la preeminencia de lo “público” sobre lo “privado”. Al respecto, hay un potencial de *despolitización* en la propia noción, cuestión que queda bien explícita en las interpretaciones dominantes difundidas a partir de los organismos de crédito como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. En contrapartida, como observa Tenório (1998: 20), la atribución de responsabilidades substantivas a las organizaciones del tercer sector para la resolución de problemas estructurales –tendencia manifiesta de las políticas estatales que pasaron a incorporar la “participación de la sociedad” en su concepción e implementación– las somete a una gran presión para que se ajusten a la lógica del sector privado<sup>14</sup>.

Así, introducidos los cambios en la cultura organizacional por sus propios pares no-gubernamentales internacionales, muchas ONGs fueron rehaciendo su comprensión y su práctica de relacionamiento con las organizaciones populares: es el momento de una autonomización que las llevará crecientemente a verse como verdaderos actores políticos y ya no como actores al servicio de los movimientos populares. Por otro lado, beneficiadas por la orientación de los principales organismos de financiamiento para el desarrollo –multilaterales o de cooperación internacional–, favorable a invertir recursos en sus proyectos y no en los del gobierno (ineficientes, burocratizados, corruptos), las ONGs tuvieron que incorporar otros cambios que afectaron

---

13 La imagen espacial de una sociedad dividida en sectores con lógicas propias de funcionamiento presenta serios problemas: presupone una excesiva homogeneidad de cada sector, atribuye fronteras muy definidas a cada una de ellas y exagera en la comprensión del “interés” específico de cada una. En el extremo, la metáfora tiende hacia una concepción estática de las fronteras entre los sectores o, en las versiones más aceptadas políticamente, reserva al tercer sector un papel virtuoso que hace abstracción de la complejidad y de la ambigüedad de la sociedad civil (confundiéndose con ella).

14 Una crítica detallada del “tercer sector” como proyecto político orientado a reforzar el desmantelamiento del Estado y el achicamiento de los movimientos populares, desde la perspectiva de la economía política marxista, puede encontrarse en Montaño, 2002.

directamente su cotidianeidad e identidad. Surgieron exigencias de ajuste en lo relativo a las prácticas gerenciales de esas organizaciones, con foco en la profesionalización, la adopción de sistemas de planeamiento, de presentación de cuentas, de procedimientos de seguimiento de proyectos, de difusión de una cultura de la evaluación, de la participación en instancias de representación de la sociedad civil. Gran parte del tiempo y de la energía de los militantes pasó a ser utilizada para atender las demandas referidas a la elaboración o implementación de los proyectos de acuerdo con los reglamentos y directrices de los órganos financiadores, así como también en la preparación de informes tendientes a identificar y cuantificar el impacto de sus acciones. El acceso a las instancias estatales de representación social (foros, consejos gestores, comisiones, cámaras técnicas, etc.) les impuso otras exigencias, pues tenían que operar según la lógica y el ritmo de funcionamiento propios del Estado, cuestión que alejaría todavía más a las ONGs de su arraigo en las bases de la sociedad<sup>15</sup>.

No se pueden subestimar los efectos del protagonismo estatal en su convocatoria a la sociedad para participar de la realización de las políticas sociales y ambientales, creando –como ya lo afirmamos– prácticamente una *otra* sociedad civil, modelada para colaborar según un paradigma ideológico asumido como imposición de los tiempos y de los desafíos colocados por la crisis del Estado y de la globalización. En el proceso de búsqueda de su propia categorización para poder establecer una relación con el Estado y acceder a fondos públicos –bajo los términos del nuevo marco legal del tercer sector, aprobado en 1999, o no– esas entidades absorbieron tanto un lenguaje más próximo a la cultura empresarial (emprendimientos, convenios, capital social, eficiencia, definición de finalidad como “negocio”, gestión por resultados, etc.) como la lógica despolitizada del “win-win”, junto al

---

15 Las exigencias de saber técnico especializado y de conocimiento sobre el funcionamiento del Estado son la contrapartida que se les pide a los representantes populares por su acceso a las instancias consultivas, deliberativas y decisorias del poder estatal. Como afirma Dagnino: “la característica central de la mayor parte de los espacios estudiados –su vínculo con las políticas públicas, sea en la formulación, discusión, deliberación o ejecución– exige casi siempre el dominio de un *saber técnico especializado* [cursiva nuestra], del cual los representantes de la sociedad civil, especialmente los sectores subalternos, en general, no disponen; por ejemplo, entender un presupuesto, una planilla de costos, opciones de tratamiento médico, diferentes materiales de construcción, técnicas de despolución de los ríos. Hay una lista infinita de conocimientos exigidos en cada uno de los espacios de actuación. Al margen de ese, hay otro tipo de calificación que se requiere: el que dice respecto del conocimiento del *funcionamiento del Estado* [cursiva nuestra], de la máquina administrativa y de los procedimientos involucrados” (Dagnino, 2002b: 284). Más allá de estos requisitos, aparece también la exigencia de la *calificación política* para poder reconocer la pluralidad de actores, los intereses y las reivindicaciones actuantes de las esferas de participación (Dagnino, 2002b: 285).

presupuesto de la caducidad de la relación adversarial, antagonista e incremental típica del campo de lo político. La ascensión en visibilidad pública de ese tercer sector (en la práctica confundido con las ONGs) coincidió con el descenso de la política sindical, el descrédito de la política de clases y la percepción de una desmovilización de los movimientos sociales urbanos. Si aquellas en parte intentaron mantenerse en sintonía o solidaridad con los movimientos políticos y sociales de las capas populares, en algún sentido se vieron sustituyendo a los sindicatos y a las organizaciones populares como interlocutores privilegiados del proceso de formación de las políticas públicas.

Resumiendo, podemos afirmar que las identidades de aquellos actores que se volvieron hegemónicos en la sociedad civil a partir de los años noventa atravesaron el período bajo presiones y transformaciones en varios frentes. Intentando articular alternativas frente a la desinversión progresiva de las políticas sociales, estos actores sacaron provecho, por un lado, de la propensión del Estado a transferir hacia el “tercer sector” recursos y responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos, diseminando, por otro lado, un discurso de autonomía relativa de la sociedad civil en lo que hace al enfrentamiento y resolución de sus más graves problemas. Por ser estos últimos tan numerosos y urgentes, habiéndose dejado de trabajar con la hipótesis de un megactor histórico que otorgaba dirección y unidad a todas las luchas y reivindicaciones, el énfasis de la actuación en redes pasa a ocupar un lugar privilegiado en el discurso de la sociedad civil (Gohn, 1997; Scherer-Warren, 1995 y 1997).

Múltiples actores de diferentes dimensiones y con intereses comunes en el corto plazo, aunque divergentes o diversos en el mediano y largo plazo, interactúan en función de objetivos concretos. Las conexiones se establecen en la cotidianeidad y solamente asumen visibilidad en los momentos de movilización ante algún desafío o problema, tal como lo resalta Melucci (1996b: 115). Reducidos los anteriores cuestionamientos ideológicos a la derecha y a la izquierda respecto de su actuación en el campo social, aparecen multiplicadamente pequeños y grandes esfuerzos para poder dar cuenta del enorme pasivo social que la modernización autoritaria y tecnocrática de la historia reciente ha dejado (Soares, 1998). En estas nuevas redes de actores plurales –y en transición identitaria– se ensaya una ambiciosa y pragmática articulación entre: ampliación de ciudadanía, refuerzo del impulso asociativo, reconstrucción de los lazos de solidaridad y reciprocidad entre individuos y grupos, y reinención de una cultura democrática que combine pluralismo y diferencia con ética y énfasis en la inclusión económica, social y cultural.



Retomando la contribución de Dagnino, encontramos que el saldo de esta imbricación entre sociedad/democracia/Estado aparece de doble manera: por un lado, en el “reconocimiento de la importancia de los mecanismos autoritarios que, arraigados históricamente, ordenan la sociedad brasileña en su conjunto, contribuyendo al fortalecimiento de una visión que ubica a la lucha por la democracia en el propio terreno de la sociedad civil y no apenas en el Estado” (Dagnino, 2002: 10); en otras palabras, si el autoritarismo no es sólo un problema del Estado, es preciso, también, democratizar la sociedad civil<sup>16</sup>.

Por otro lado, “en la medida en que la vuelta a las instituciones formales básicas de la democracia no produjo una solución adecuada por parte del Estado a los problemas de la exclusión y la desigualdad social –en sus diferentes expresiones– pues más bien supuso su agravamiento, se extendieron las percepciones que enfatizaban no sólo la ampliación y radicalización de la propia noción de democracia sino también la necesidad de profundizar el control del Estado por parte de la sociedad. Como expresión de esas preocupaciones hay hoy en la sociedad brasileña un énfasis significativo en lo que tiene que ver con la construcción de una nueva *ciudadanía*. [...] Al margen de esto, a pesar de los distintos significados que ese término ha adquirido en los últimos años, *como parte de una disputa política por su apropiación* (cursiva nuestra), el énfasis en la cuestión de la ciudadanía apunta a la importancia que tiene el asegurar una de las condiciones propias de existencia de la sociedad civil: la vigencia de un conjunto de derechos, tomados como parámetros básicos de convivencia en sociedad” (Dagnino, 2002a: 10).

Una expresión de esa lucha por la redefinición de la ciudadanía está, para la autora, en “la emergencia de experiencias de construcción de *espacios públicos*, tanto los que intentan promover el debate amplio al interior de la sociedad civil respecto de temas/intereses hasta el momento excluidos de una agenda pública, como aquellos que se constituyen como espacios de ampliación y democratización de la gestión estatal. Estamos refiriéndonos aquí a la implementación, a lo largo de última década, de los varios tipos de consejos, foros, cámaras sectoriales, presupuestos participativos, etc.” (Ibidem).

Otra marca de ese proceso es, para la autora, su carácter indefinido y no-lineal en cuanto al tiempo, “desigual en su ritmo, en sus efectos sobre las diferentes áreas de la vida social y política, combi-

---

16 Como insiste Sousa Santos (1998), la heterogeneidad de composición, objetivos y formas de actuación de ese tercer sector no representa ninguna garantía en lo que se refiere a ser una fuente de transformación democrática del Estado. Hay exigencias propias de esa democratización del Estado. Esta postura es compartida por Bresser Pereira y Grau (1999), cuya posición sugiere implicaciones políticas diferentes de las de Sousa Santos.

nando avances, estagnación y hasta incluso retrocesos” (Ibidem). “Así, si la correlación de fuerzas entre esos proyectos permitió avances importantes durante fines de los años ochenta, en la década del noventa el efecto de los ajustes estructurales constitutivos de las políticas neoliberales determinó dificultades significativas para el ritmo de la democratización” (Idem: 10-11).

Hay, sin embargo, dos problemas en esa interpretación sobre las dos últimas décadas: primero, esconde el hecho de que la mayoría de los formatos institucionalizados de participación que la autora incluye en su definición de espacios públicos se constituyó en los años noventa, en el mismo momento –sobre todo lo que tiene que ver con los diseños institucionales federales– y por parte del mismo gobierno que promovía las políticas de ajuste estructural. Segundo, atribuye a los actores hegemónicos de los años noventa una especie de interrupción de la disputa entre los diferentes proyectos responsables de los avances de los años ochenta, cuando, en verdad, los promotores de las políticas neoliberales eran parte integrante de la disputa política tanto de la segunda mitad de los ochenta (al interior de la coalición dirigente del primer gobierno civil) como a lo largo de la década siguiente (sea como oposición, sea como gobierno).

La sociedad civil analizada por Dagnino se constituyó a partir de “espacios públicos”, una referencia implícita a la problemática habermasiana de la constitución de una esfera pública<sup>17</sup>, marcada por elementos constitutivos consensualistas, provenientes de procesos deliberativos caracterizados por una comunicación dispuesta hacia el entendimiento, diferentemente de las lógicas del Estado –atravesada por el poder– y del mercado –atravesada por la competencia y el cálculo instrumental.

Es de la autora la afirmación de que, por ejemplo, los espacios forjados al interior de la sociedad civil tienen como objeto central “el debate entre intereses diferenciados, que permita la construcción de consensos y la formulación de agendas que puedan tornarse públicas y objeto de consideración por parte del Estado. En ese sentido, si la referencia al Estado permanece presente, hay una dimensión adicional que enfatiza la organización y el fortalecimiento de los propios actores de la sociedad civil y de su articulación” (Dagnino, 2002a: 11)<sup>18</sup>.

---

17 Sin embargo, en Habermas, espacio público y esfera pública son nociones distintas, en función de un criterio institucional. En tanto el primero apunta hacia instancias de debate público no institucionalizadas, en la esfera pública se encuentran los canales institucionalizados de deliberación y toma de decisiones (Teixeira, 2002; Somers, 1995). Dagnino no retiene esta distinción, utilizando los términos de manera intercambiable.

18 Agrega Dagnino: “en la medida en que se establece la convivencia entre los interlocutores portadores de intereses diferenciados, generando espacios regulados democrática-

Ahora, si los espacios públicos de la sociedad civil intentan formular agendas que “vienen a tornarse públicas” hay un desplazamiento del sentido del término “público” que lo vuelve confuso o por lo menos ambiguo: si hay espacios públicos, por qué la agenda tiene que tornarse pública y ser considerada por el Estado. Posiblemente, porque todavía se sigue comprendiendo como público fundamentalmente el espacio legitimado por la presencia y acción del Estado, y a este como un ente claramente distinto de la sociedad civil (otra marca de la concepción habermasiana que, bajo la visión liberal, los observa mutuamente antagónicos y distintos, cuando la frontera real entre ambos se presenta cada vez más indiferenciada)<sup>19</sup>.

Si comparamos el uso que hace la autora de lo “público” en esa parte de su texto hay una oscilación perceptible que tiende a atribuir una cualidad pública superior a aquello que procede de la sociedad civil (aun cuando se admitan sus ambigüedades), al mismo tiempo que se juega con una concepción tradicional de que si no se constituye una interlocución con el Estado (o incluso, si no hubiera un reconocimiento o una internalización por parte del Estado), el resultado de las dis-

---

mente para la administración de conflictos y para la construcción de consensos, esas experiencias podrían constituir espacios de construcción de una dimensión propiamente *pública* en la sociedad brasileña, distinta de la lógica producida por la lógica específica del Estado o del mercado” (Dagnino, 2002a: 12).

19 Aunque la preocupación de la corriente habermasiana por la autonomía de la sociedad civil consagre, en algunas de sus formulaciones, un énfasis en la necesidad de una frontera más nítida entre el poder estatal (sistémico) y la sociedad civil (enraizada en el mundo de la vida) –y al margen de la noción de “esfera pública”, que parece apuntar a un tercero donde se daría el “encuentro” de las dos lógicas– insistimos en la indecidibilidad de la frontera entre Estado y sociedad civil en lo que atañe a varios aspectos de las relaciones contemporáneas entre ambos. Indecidibilidad que no se refiere ni a una pura evidencia empírica (referida al número de casos en que la regulación estatal se extiende hacia sectores de la vida social antes bajo la órbita de la dimensión “privada”, o a otros casos en los que las demandas de control social traen para el interior del aparato del Estado formas de representación directa de la sociedad civil) ni a una imposibilidad de decidir concretamente a qué polo se pertenece (cuestión que se da, sin mayores vacilaciones, a partir de evaluaciones coyunturales). La indecidibilidad se refiere al grado de implicación mutua entre Estado y sociedad civil y a las implicaciones que esto tiene para las representaciones fundadas en las diferencias de naturaleza entre ambos, lo que define un contexto propiamente ético-político en el cual se dan los posicionamientos de los actores sociales y políticos: las decisiones no son tomadas a partir de un sistema de normas del que aquellas serían una deducción lógica o consecuente. Decidir en este terreno es, en cada momento, instaurar una relación de contornos contingentes y singulares con el otro polo. No hay cómo definir *a priori* cuál de las posiciones asegurará el mayor impulso a las demandas democratizantes, ni por cuánto tiempo. Tampoco las conquistas en un campo se dan sin consecuencias sobre la correlación de fuerzas entre las partes. Así, toda la apuesta en uno o en otro lado de la relación, o en formatos articulados e híbridos entre ellos, jamás conseguirá escaparse de la responsabilidad ante una decisión frente a otras posibilidades deliberadamente excluidas o ignoradas (Mouffe, 1996; Burity, 2002b).

usiones en los espacios públicos intra-sociedad civil no alcanzará la misma importancia, eficacia o naturaleza de lo público-estatal.

Por otro lado, si el objetivo del funcionamiento de los espacios públicos es la construcción de consensos, “siendo espacios de convivencia y debate”, los intereses que allí se representan o bien no son efectivamente diferentes (constituyendo aparentes contradicciones o variantes que el discurso racional despejará, haciéndolas converger) o bien son manifestaciones pre-políticas en las que su heterogeneidad y complejidad se refieren apenas a la constatación de la pluralidad de actores y de discursos, así como –tal vez– a la diseminación de una postura negociadora, por oposición a una postura de confrontación entre la lógica del Estado y de la sociedad civil (Dagnino, 2002a: 13)<sup>20</sup>. La forma por la cual esos intereses se constituyen y se modifican en el intervalo relacional (y político) de su movimentación no es en ningún momento mencionada en el análisis.

Dagnino corrobora en el plano analítico el relato hecho por las ONGs respecto de su transición identitaria a lo largo de los años noventa y sistematiza (bajo otra valoración política) el discurso usual sobre los convenios como una modalidad de aproximación/colaboración entre la sociedad y el Estado. Las transformaciones que el proceso de democratización brasileño pos-década del ochenta introdujo, tanto en el Estado como en la sociedad civil, según esta perspectiva, “se expresan en nuevas relaciones entre ambos: los declarados antagonismo, confrontación y oposición que caracterizaban esas relaciones en el período de resistencia contra la dictadura pierden un espacio relativo substancial con relación a una *postura de negociación que apuesta a la posibilidad de una actuación conjunta, expresada paradigmáticamente en la bandera de la ‘participación de la sociedad civil’*. La adhesión a ese nuevo ‘paradigma’ se da, evidentemente, de forma diferenciada. Tal diferenciación se hace presente tanto al interior del Estado, una vez rota la relativa homogeneidad del período autoritario, como al interior de la sociedad civil, cuya heterogeneidad se revela en el avance de la disputa por la construcción democrática y en la creciente diversificación de actores, intereses y posiciones políticas. La cuestión de la participación de la sociedad civil es un elemento fundamental de diferencia-

---

20 Más allá de que su forma de problematizar mantenga implícitamente la representación del Estado como principal referencia de lo “público”, Dagnino parece distanciarse de esa posibilidad cuando destaca el carácter estructural de la pluralización que el nuevo contexto “participativo” contiene: pluralidad de formas de relación entre Estado y sociedad civil (formalizadas o no, o semiformalizadas); de temáticas; de tipos de actores (tanto estatales como no estatales); de objetivos y funciones (consultivos, deliberativos, ejecutivos o de articulación para presionar o monitorear la acción del Estado) (Dagnino, 2002a: 14-15).

ción entre los variados proyectos políticos en disputa. A pesar de las diferencias es posible afirmar, en tanto, que la gran novedad que los años '90 traen consigo es la *apuesta generalizada de la posibilidad de una actuación conjunta* (cursiva nuestra), de 'encuentros' entre el Estado y la sociedad civil" (Dagnino, 2002a : 13)<sup>21</sup>.

Si volvemos al eje de lectura propuesto más arriba, en donde el proceso de democratización se constituye simultáneamente a su(s) actor(es) y en el que a medida en que se va configurando genera cambios en la identidad de este actor, pluralizándola y redefiniendo sus contenidos, se vuelve imprecisa la posición defendida por Dagnino de que el pasaje del antagonismo a la negociación entre sociedad civil y Estado fue, de alguna manera, una simple consecuencia de la desaparición del régimen autoritario. De un lado, no hubo una fusión de los dos lados de la frontera sino una *pluralización* de las fronteras entre el campo democrático y el campo anti-democrático, e incluso al interior de cada uno. En ese sentido, la frontera que animaba la resistencia democrática ya no coincidía con la frontera que separaba la sociedad (en singular) y el Estado. El otro lado de aquella correspondía a una recomposición de fuerzas, compuestas por los defensores del antiguo régimen y por los que, de tan moderados en sus expectativas democratizantes, pretendían restringir la transición a una institucionalización liberal del conflicto. Sin embargo, surgieron nuevas fronteras entre democracia/no-democracia que recortaron tanto al Estado como a la sociedad civil, diluyendo toda posible dualización del espacio público.

La pérdida de "espacio relativo" provino de la derrota política del proyecto de democratización de la sociedad civil (bajo diferentes banderas que se superponían parcialmente: democracia de base, democracia participativa, democracia radical, democracia social, etc.) frente al proyecto de democratización desde el Estado (democracia política, democracia liberal). No se trató del efecto necesario relacionado con la conquista de la democracia sino del resultado de una embestida de lo político cuya implicancia final se dio a partir de dos

---

21 La autora evalúa este argumento en otro capítulo del libro: "la apuesta por la posibilidad de una actuación conjunta entre el Estado y la sociedad civil, mencionada antes como una de las características que emergen fuertemente durante los años '90, subyacente al esfuerzo de creación de espacios públicos, no debe oscurecer (y no es contradictorio con) un primer resultado claro de la investigación: *las relaciones que se establecen entre ambos, en sus variados tipos de encuentros, son siempre tensas, permeadas por el conflicto.* [...] desde ya queremos destacar [...] una hipótesis explicativa que vincula esa tensión a una mayor o menor aproximación, similitud y coincidencia entre los diferentes proyectos políticos que subyacen a las relaciones entre Estado y sociedad civil. En otras palabras, *el conflicto y la tensión serán mayores o menores dependiendo de cuánto comparten –como de hecho lo hacen– cada una de las partes involucradas*" (Dagnino, 2002b : 280).

referencias: la victoria de Collor en 1989 (dando inicio al “fundamentalismo neoliberal”) y la victoria de Fernando Henrique Cardoso en 1994 (dando inicio a la alternativa de la “tercera vía” de implementación del neoliberalismo, que intentaba combinar elementos de un ideario social-demócrata bajo la aceptación “resignada” de la inevitabilidad de las reformas neoliberales). Esa derrota política del proyecto de democratización radical, así como el achicamiento de sus espacios de eficacia (o incluso de visibilidad o relevancia) política y los efectos hegemónicos del proyecto victorioso sobre el imaginario social, fue generando una creciente aceptación alrededor de la idea misma de “negociación”. Sin embargo, esta línea de comprensión y de estrategia (el denominado paradigma de “la participación de la sociedad civil” en el ámbito del Estado) no fue creada por el discurso neoliberal, pues estaba presente tanto en la variante liberal-democrática como en el discurso de la izquierda comunista o de la izquierda petista.

Por lo tanto, como ya lo hemos indicado anteriormente, puede decirse que hay una confluencia de proyectos. La cuestión que se nos presenta es si debemos plantearla como “perversa” por el hecho de que uno de sus campos está comprometido con la implantación de las políticas neoliberales. Este sería el caso si el resultado de la participación fuese exclusivamente favorable a tal objetivo (lo que hablaría de un uso absolutamente instrumental de las acciones de la sociedad civil) o si aquellas organizaciones de la sociedad civil no se cuestionaran el lugar y el sentido de sus acciones en el contexto más amplio del proyecto político hegemónico, actuando de forma “alienada” o asumiendo deliberadamente el riesgo de no poder alterar la correlación de fuerzas desfavorable. Sin embargo, en esos mismos casos, haríamos mejor en mantener la referencia de *disputa hegemónica*, pues esto nos permitiría percibir cómo:

- la existencia de una disputa de sentido respecto de la participación de la sociedad civil indica que hay, en torno de ella, una disputa de poder en la cual ella misma es participante –aunque no como un “cuerpo” homogéneo (pudiéndose decir lo mismo, si bien en menor escala, respecto del aparato estatal). ¿Por qué llamar perverso al campo en el que esos proyectos se confrontan e intentan conquistar el control o la dirección política del proceso? Al contrario, la existencia de tal confluencia da la medida de la confrontación política por la hegemonía en un campo específico, *en el que la identidad de los actores se constituye juntamente con el proceso de construcción de sus objetivos y estrategias, modificándose en función del tipo de adversario con el que se enfrentan.*

- la perversidad de la referida confluencia parece dirigirse apenas a uno de los resultados posibles en donde hay proyectos políticos distintos disputando el sentido de la participación de la sociedad. Naturalmente, ya estamos en el ámbito de una toma de posición ético-política, legítima, más allá de que no se señalen dos aspectos igualmente relevantes, a saber: a) el hecho de que haya confluencia de proyectos del lado contrario al del ajuste neoliberal no indica necesariamente una relación virtuosa –aunque los casos estudiados apuntan al mantenimiento del potencial crítico de la relación. Y al respecto, ¿cómo evaluar la confluencia en el sentido favorable al neoliberalismo? ¿esta confluencia siempre fue –o es– instrumental?; b) la interpenetración de la frontera Estado-sociedad no debería poner al proyecto político neoliberal como situado apenas en el campo del Estado. En ese sentido, puede decirse que si no fuera por el apoyo decidido de sectores de la sociedad civil (formadores de opinión o articuladores sociales y políticos), el proyecto neoliberal no habría alcanzado la hegemonía que alcanzó.

De cualquier forma, debe registrarse el hecho de que el discurso de la participación –con su requisito de presuponer necesariamente una sociedad cohesionada y virtuosa– siempre fue ambiguo y pasible de ser movilizadado en diferentes direcciones. Si la hegemonía se construye a partir de la sociedad civil, como quería Gramsci, aquella instrumentalidad detectada por la autora sólo se aplica a las entidades que, encuadradas en un proyecto de democracia radical, mantienen “relaciones peligrosas” con el proyecto neoliberal en el poder. Aquí no se puede dejar de percibir una instrumentalidad de *dobles manos*, o incluso ninguna instrumentalidad, en tanto que –y el MST nos interroga sobre este punto– si se parte de la idea de que el Estado es un ente público y el gobierno posee obligaciones frente a la sociedad, la existencia de visiones políticas contrarias entre el grupo de la sociedad civil y el proyecto de gobierno en el poder no impide que se reivindicuen recursos, acciones y formas de participación. Si se trata de una reivindicación por recursos o por participación, basada en una idea republicana o democrática de la relación entre Estado y sociedad, no hay instrumentalidad, o por lo menos esta sólo puede ser evaluada en su contexto: si uno de los lados acepta la demanda por razones instrumentales, esto no significa que el otro lado tenga que hacerlo por las mismas razones.

Para concluir esta discusión, podemos decir que el uso de términos como “encuentro”, “colaboración”, “convergencia”, al mismo tiempo que registra la *desdramatización* de la relación –prevaliente en el anterior imaginario de la izquierda– requiere una caracterización más

refinada del nuevo cuadro: las relaciones se empiezan a implicar mutuamente, diluyendo la nitidez de las fronteras, intensificando el antagonismo y las disputas hegemónicas, ampliando la concepción sobre las posibilidades de la acción institucional –del lado de la sociedad civil– y de la participación ampliada –del lado del Estado, extendiendo el proyecto democratizante al Estado y a la sociedad civil en su conjunto. El peligro es justamente el de aceptar el lenguaje de la colaboración, pues este: favorece la lógica transformista de los grupos dirigentes propios del ámbito del Estado, refuerza la despolitización de la acción social promovida entre Estado y sociedad civil, y enreda los actores sociales en una trama en la que su inserción ya se hace de manera subalterna.

### CONSTRUYENDO EL DISCURSO DE LAS REDES Y LOS CONVENIOS EN EL ÁMBITO DE LA SOCIEDAD CIVIL

Hemos subrayado varias veces el hecho de que una de las marcas del proceso analizado es la redefinición estratégica en lo que concierne a la formación de los actores señalados como necesarios para la profundización de la democracia –resistiendo a la oleada neoliberal, posicionándose frente a la supuesta alternativa de la tercera vía, abriendo espacios de representación, reconstruyendo la lucha democratizadora sobre bases pluralistas, etcétera. Tal redefinición apunta fundamentalmente hacia un *imaginario de la conexión*, que se traduce en la noción misma de *redes*. Sea para potenciar la fuerza de los sectores que se habían fragmentado, sea para sacar mejor provecho de las nuevas oportunidades de participación y de acceso a recursos<sup>22</sup>, las redes invadieron la imaginación de la sociedad civil y la de los gestores estatales. Redes de comunicación e información, de consultoría, de activismo social, de articulación política, de solidaridad, tanto en el ámbito de la sociedad como del Estado. Así, el término y las modalidades de la acción social que allí se implican se vuelven obligatorios en el debate público y en la acción colectiva.

La misma coyuntura de crisis de los movimientos y de la acción colectiva basista, o centrada en concepciones de radicalización de la democracia, sirvió de subsuelo para la construcción de redes (Doimo, 1995; Scherer-Warren, 1999; Gohn, 1997; 2001; Melucci, 1996b). Lo que ocurrió –apropiado o no por la lógica estatal en el período pos-1995– debe ser puesto bajo la luz de las experiencias precedentes

---

22 Oportunidades que provenían financieramente de afuera o de fondos públicos nacionales y subnacionales, paulatinamente accesibles a las organizaciones civiles, en un contexto de transferencia de atribuciones y responsabilidades por parte del Estado. En lo referido a la participación, se amplió visiblemente el número de consejos, foros y otras modalidades de representación de la sociedad al interior del Estado.



como, por ejemplo, la ECO-92, el Movimiento por la Ética en la Política, la Acción de la Ciudadanía, y aquellas otras experiencias conectadas con el escenario internacional: la cooperación internacional, la política de los grandes organismos financieros –tanto del sistema de Naciones Unidas como de las ONGs internacionales. Esto expresa, entre otras cosas, que no hay un único origen del discurso sobre las redes, aun cuando existan varios puntos de contacto entre los diferentes discursos sobre las mismas. No habiendo un único origen, sugerimos que, en función de la comprensión de los procesos por los cuales diferentes discursos terminan coincidiendo, no resulta muy provechoso mantener una noción de determinación última (defecto que padece Castells, al conjugar su imagen de sociedad-red con la emergencia de un nuevo modo de desarrollo al interior del modo de producción capitalista), pues el argumento reduciría en un solo sentido convergente las distintas versiones contradictorias construidas para describir y justificar esas redes.

Tampoco podemos concordar con la idea de una mera proliferación de discursos sobre las redes, sin coordinación e inconmensurables. El terreno en el que el discurso sobre las redes se constituye –y la pluralidad de actores que invariablemente convoca y busca articular–, junto con los cruces que pueden detectarse entre los discursos de la sociedad civil, los discursos estatales, los discursos académicos, etc., es un terreno en el que se juegan proyectos en disputa, como el de una democratización ampliada (extensible, a la manera de una revolución democrática toquevilleana, sobre más y más esferas sociales) o como el de la afirmación del mercado como principio estructurante fundamental de todo orden social. En este terreno, las relaciones son hegemónicas, hay disputas, articulaciones y recomposiciones, hay derrotas y cambios de posición, hay asimetrías de poder entre los componentes de las redes.

Dagnino coloca muy bien esta característica del proceso de ampliación de la presencia e influencia públicas de sectores de la sociedad civil, al decir: “la noción de *proyecto político*, tomada como lo que orienta aquella acción, o sea, la acción política por la cual las relaciones entre Estado y sociedad se establecen y se modifican, adquiere, entonces, un peso explicativo que puede articular los resultados encontrados. [...] *Los conflictos que permean esas relaciones no pueden, por lo tanto, ser simplemente reducidos a diferencias en las respectivas ‘lógicas de actuación’ derivadas de características estructurales distintas, del Estado y de la sociedad civil.* Lo que significa que el clivaje estructural entre el Estado y la sociedad civil no es suficiente para entender sus propias relaciones y debe ser combinado con otros

clivajes que no necesariamente coinciden con ese, aunque lo atraviesen” (Dagnino 2002: 281, cursiva nuestra).

Por lo tanto, en este terreno político, el discurso sobre las redes en el ámbito de la sociedad civil no sólo implicó una estrategia en donde la referencia al Estado (aunque fuera negativa) siempre era una marca indeleble, sino que también desarrolló variantes en las cuales la prioridad dada a los elementos dialógicos y de formación de consensos abrió tal discurso a su redescrición en términos de convenios con el Estado y con los gobiernos. En el primer caso, esta referencia al Estado se daba, o bien como proyecto de construcción de espacios sociales y públicos de hegemonía por fuera de la lógica del Estado –sociabilidades alternativas (con fuerza en las ideas de solidaridad, ética en el respeto a las diferencias), modalidades de actuación distanciadas de la política institucional (ideas de la micro-política, identidades, o al servicio desinteresado de las necesidades de los grupos excluidos)–, o bien como posición que reclama espacios de participación directa de la sociedad al interior del mismo Estado, para transformarlo desde adentro en una esfera pública expansiva y cada vez más abierta a la participación social directa. La profundidad de las necesidades (Burity, 2002a) encontrada en numerosos contextos locales de la sociedad brasileña colocaba otra *rationale* para esa misma actuación en redes, más en la línea de una respuesta defensiva ante los efectos devastadores de las políticas económicas de los años noventa sobre el empleo, la distribución del ingreso (con un breve intervalo al inicio de los planes Cruzado y Real) y la oferta de los servicios públicos. Se trataba de formar redes para resistir (a la globalización, al neoliberalismo, al aumento de la pobreza, a la disminución del Estado, etc.) y focalizar la acción del Estado para poder disputar el acceso a recursos para proyectos sociales cada vez más escasos, en conjunto con fuentes internacionales.

Parte importante de este discurso sobre las redes provino de un énfasis en la articulación como forma de juntar fuerzas para la resistencia o para una mayor capacidad de negociación, en paralelo a la de los actores con tradicionales espacios de acceso al Estado (empresarios, propietarios de la tierra, corporaciones multinacionales, etc.). Otra parte se ligaba a lo que ya identificamos como una concepción estratégica de multiplicar los focos de actuación y de presión sobre el Estado y sobre el plano internacional a fin de otorgar un sentido radicalizador a la propia institucionalidad y a los propios valores democráticos. La experiencia de la ECO-92 y de otros movimientos y campañas exitosas durante la primera mitad de los años noventa reforzó la plausibilidad de esta visión y definió la idea de una actuación en red –horizontalizada, rizomática, expansiva, rápidamente movilizable

cuando fuera necesario, fácilmente reconfigurable en función de otras lealtades, necesidades o amenazas– como un imaginario asociado a las propias ideas de sociedad civil y democracia (Silva, 2002; Teixeira, 2001; Scherer-Warren, 1999).

Como afirmamos más arriba, otra tendencia –no siempre claramente distinguible *at face value* de las anteriores– tuvo que ver con reescribir la práctica articuladora de la formación de las redes en términos de una relación de colaboración con el Estado (a través de una relación instrumental con los gobiernos) en la cual la noción de convenio gobernaba en gran parte la lógica discursiva. En estos casos, las redes serían más específicamente redes de políticas o de programas gubernamentales, sujetas al poder de convocatoria y a las reglas operativas de los gobiernos. Las organizaciones de la sociedad civil tendieron a encontrar lugares subordinados o predefinidos para su actuación, según los reglamentos, cumpliendo los requisitos administrativos de rendición de cuentas y de implementación de acciones, incluso incomodándose para evitar el vaciamiento de los mecanismos de actuación en convenios en caso de que fueran conflictivos con la política gubernamental. De cualquier forma, aun en algunas acciones más independientes de las posiciones del gobierno, prevaleció la dirección de viabilizar acciones y proyectos financiados con recursos públicos. Para tener una idea sobre este punto: datos de 1993 de las ONGs afiliadas a la Asociación Brasileña de ONGs (ABONG) muestran que un 3,2% de esas entidades recibían algún financiamiento gubernamental. En 1995, esa cifra sube al 50% (Teixeira), lo que muestra tanto la fuerza de la iniciativa gubernamental como la capacidad de respuesta de las organizaciones de la sociedad civil.

La asimetría de esa relación respecto del Estado, y el carácter pragmático de la negociación y la normatización de las relaciones entre socios gubernamentales y no-gubernamentales, son apuntados por diversos observadores del proceso. Tales características –y la naturaleza de las demandas sociales atendibles a través de las redes y/o convenios– definirían vínculos más fluidos o explícitos entre los actores (Teixeira, 2002: 110-112). Según un comentarista, “los medios de cooptación, de pérdida de autonomía, de manipulación por parte de los gobiernos, son comunes a los discursos de esas organizaciones que, aun con todos esos recelos, se lanzaron a la arriesgada aventura de encuentros con órganos gubernamentales pensando que las políticas públicas precisan ser hechas ‘en convenio’ con la sociedad civil y que el conocimiento producido y acumulado por estas debe y puede ser socializado” (Teixeira, 2002: 121). Y continúa: “otro impulso que mueve a las ONGs hacia la relación con

los gobiernos es su propia sobrevivencia. Con los cambios en la cooperación internacional...” (Teixeira, 2002)<sup>23</sup>.

Esas afirmaciones son importantes pues destacan que la misma percepción de estar operando en un campo asimétrico de relaciones de poder provee un principio de comprensión –por parte de las ONGs– en cuanto al carácter político de esa relación. También es cierto que se reafirma el potencial de dependencia que la relación en red, en tanto convenio, demanda y genera entre las organizaciones de la sociedad civil respecto del Estado, incidiendo no sólo sobre el financiamiento de la entidad sino también sobre su propia identidad y objetivos. En la experiencia concreta de los proyectos, los relatos siempre muestran las actitudes instrumentalistas generalmente asumidas por los representantes del Estado: casos de boicot, vaciamiento y bloqueo de la actuación de las organizaciones de la sociedad civil. Esto se verifica cuando actores gubernamentales se sienten presionados a asumir posiciones con las cuales no están de acuerdo (particularmente en los consejos y en los foros creados a partir de exigencias legales, que no dependen de la benevolencia política de los gobernantes para constituirse). Pocas veces se advierte cómo la lógica de los convenios –como formato operacional de relación entre la sociedad civil y el Estado/Gobierno– interviene en un sentido despolitizador sobre esa relación e interfiere en la dinámica interna de las organizaciones de la sociedad civil (prioridades, formas y ritmos de trabajo y sentido de las acciones realizadas), tal como lo hemos indicado anteriormente en este mismo capítulo.

Según Teixeira, en el caso de los “encuentros en los que las organizaciones no están en una relación próxima de prestación de servicios, hay un cierto *uso estratégico* de la presión ejercida por las ONGs...” (Teixeira, 2002: 121). Para la autora, hay un carácter de fiscalización, vigilancia (encontraremos en el capítulo 5 la noción de “auditoría” en el discurso de una entidad ecuménica) ejercido por las organizaciones no gubernamentales. Como no hay garantías de que el discurso de las ONGs represente a las propias demandas y los valores de las “bases” de la sociedad, se impone, una vez más, la lógica de la actuación en redes:

El papel de la ONG aquí parece ser más de fiscalizador, de vigilador, en tanto que al Estado le cabe mediar los conflictos, articular actores diferenciados para que el proyecto tenga los resultados esperados. Aquí también el gobierno cuenta con la capacidad de ‘representar’, de

---

23 Esto mismo aparece en otra parte: “más allá de esto, hay, por parte de esas organizaciones, un *aprendizaje* (difícil) sobre el funcionamiento interno de los gobiernos, los mecanismos de decisión e implementación de una política. Por parte de los miembros de los órganos del Estado hay un aprendizaje de las ventajas de la transparencia al implementar cualquier proyecto” (Teixeira, 2002: 133).

alguna forma, las demandas sociales, al estar articuladas con intereses sociales más amplios. Las mismas observaciones hechas más arriba valen para las relaciones que implican una presión. *No hay garantías respecto de la capacidad de esas organizaciones para traducir lo que los más diferentes grupos desean; de allí la importancia de que estén siempre articulándose con otros movimientos sociales y otras ONGs, asociadas en redes* (Teixeira, 2002: 137, cursiva nuestra).

Este discurso sobre las redes partiendo de la sociedad civil, al margen de su énfasis en la búsqueda o no de “consensos” entre actores –como resultado de las prácticas comunicativas realizadas entre ellos– coloca a la demanda de la articulación en su doble dimensión de conjugar y especializar los distintos elementos articulados: la red no es una mera extensión de la identidad de sus componentes en la medida en que se constituye en otro espacio para ellos mismos y, a través de ellos mismos, en otro actor diferente. Les impone cambios en su perfil (frente a su esfuerzo por mantenerse “ellos mismos” ante la diversidad de entrecruzamientos que los vinculan), se disemina entre ellos y, al mismo tiempo, no les exige que realicen nuevamente todos sus objetivos y compromisos. Parte de este proceso puede ser captado en la siguiente observación:

El proceso de interlocución que esos espacios producen para la formulación de los consensos califica las concepciones existentes sobre los temas discutidos. Es por medio de esa construcción negociada, en la cual cada sujeto expone su experiencia y su lectura sobre determinada cuestión, que una nueva concepción se va formando. El elemento nuevo que allí es producido pasa a ser incorporado por las diferentes organizaciones involucradas que, a partir de ese momento, poseen nuevas referencias para construir sus propias intervenciones políticas. Por eso es importante dimensionar no apenas cuánto las redes son expresiones de las modificaciones por las cuales la sociedad civil brasileña pasó en la década de 1990, sino también, y quizás en primer lugar, cuánto ellas mismas responden por esas modificaciones operadas en cada segmento asociativo: movimientos sociales, movimientos urbanos, ONGs, sindicatos y otros tipos de organizaciones sociales (Teixeira, 2002: 179).

A pesar de que el énfasis puesto en los consensos resulte demasiado exagerado y poco específico, detallado y analizado en su proceso, de este comentario se desprenden dos registros interesantes: los espacios alternativos asumen relevancia por medio de la emergencia de un *actor colectivo* (articulación); o por medio de la *diseminación* de formas de actuación y de discurso de una pluralidad de agentes sociales. A partir de esa actuación en red, una cierta propuesta o concepto

(como el de la “ciudad”, en el caso analizado por la autora, o el del Foro Nacional de Reforma Urbana) empieza a: (i) ganar legitimidad para aparecer en la agenda pública; (ii) crear áreas de disputa política con interlocutores de otros campos políticos (Teixeira, 2002: 152); (iii) diseminar discursos o formas de actuación (Teixeira, 2002: 154-55); (iv) distribuirse capilarmente en los “más variados canales de interfaces entre el Estado y la sociedad” (Teixeira, 2002: 155).

En este sentido, puede observarse una intuición o incluso una deliberada comprensión sobre la lucha hegemónica en el discurso formulado desde la sociedad civil sobre la actuación en red. Naturalmente esto no es garantía para que tal discurso produzca resultados hegemónicos, ni siquiera en la segunda de las hipótesis (en relación con la visión estratégica de la lucha hegemónica). Tal intuición vino de las experiencias de lucha por la democratización durante los ochenta, y de reinterpretaciones políticas realizadas con posterioridad a la derrota electoral de 1989 y el impacto del gobierno de Collor sobre los movimientos y las organizaciones de la sociedad civil. Al mismo tiempo, consolidó un amplio arco de actores sociales fuertemente identificados con la democracia –tanto en el plano institucional (democracia política) como en el plano de la movilización y de la participación colectivas (democracia participativa/democracia social)– empeñados en extender y fortalecer una esfera de participación que, contemporáneamente, interviniera de modo directo sobre la dimensión institucional (capacidad de presión, representación política y políticas públicas) y diseminara valores y prácticas democratizantes en las relaciones sociales cotidianas (vida comunitaria, organizaciones civiles, mundo del trabajo). La adhesión democrática definida de esta manera tenía un valor adicional: el del reconocimiento de una pluralidad de intereses, valores, proyectos y formas de actuación existentes en la sociedad junto con la aceptación de un principio de afirmación y respeto de las diferencias, bajo la condición de que estas no fueran en contra del mismo principio o engendraran relaciones de subordinación y desigualdad. Así se buscaba, paralelamente, legitimar demandas y formas de actuación múltiples y mantener la “distancia” necesaria para que pudiesen articularse sin fundirse en un todo homogéneo.

De este modo, el discurso de la democratización forma una cadena con otros sintagmas circulantes en otros discursos –esfera pública no-estatal, radicalización de la democracia, desprivatización del Estado, reconocimiento de las diferencias. Y la manera por la cual ese proyecto –o esos proyectos– democratizante se realizaría fue crecientemente identificada con la práctica de la formación de las redes. Por medio de esas redes se podría potencializar el impacto de grupos –que en otras circunstancias serían demasiado pequeños y limitados–

en su capacidad de actuación para causar cualquier cambio en el *statu quo* de la política. También desde las redes se podrían evitar posibles reacciones contra una u otra organización en la medida en que una acción así realizada se haría en nombre de un colectivo al mismo tiempo mayor y distinto que cada uno de los que lo componen.

## RELIGIÓN, SOCIEDAD CIVIL Y REDES

Hay un área de intersección entre los cambios ocurridos en las relaciones Estado-sociedad a lo largo de las últimas décadas –especialmente en lo relativo al dominio de las políticas neoliberales y de la tercera vía– y la dinámica del campo religioso que todavía carece de análisis más sistematizados y exhaustivos: se trata del área de la política social y de la preeminencia de la sociedad civil; en términos más amplios, del denominado tercer sector. De un lado, como vimos, redes de grupos de la sociedad civil –incluso religiosos– intentando presentar alternativas frente a la desinversión de políticas públicas inclusivas. El llamado para la conformación de redes como modelo o dispositivo estratégico se tornó un *slogan* respecto de formas de acción colectiva tendientes a una búsqueda de eficacia y democratización ampliada (Melucci, 1996b: 115; Castells, 2000; 1998; Soares, 1998; Gohn, 1997; Morales-Gómez, 1996; Instituto de Política, 1999). Por otro lado, el impulso persistente de transferencia de la implementación, e incluso de la iniciativa, de los programas sociales hacia grupos de la sociedad civil ha posibilitado la emergencia de redes de políticas y acciones colectivas, la introducción de nuevos temas y la creciente preocupación por las cuestiones de la identidad<sup>24</sup>.

---

24 La utilización de las redes en el campo de la economía ha generado una creciente articulación en torno de la denominada socio-economía solidaria. Este campo apunta hacia otra dimensión de las redes: el de la creación de alternativas económicas al mercado capitalista convencional, de carácter cooperativo. Hay un Polo de Socioeconomía Solidaria, organizado a nivel nacional y vinculado a la Alianza para un Mundo Responsable y Solidario. En respuesta a un evento anterior, ocurrido durante el Foro Social Mundial, con más de cien representantes de entidades de países de América Latina (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela) y de la Unión Europea (Francia y España) –Encuentro Latino de Cultura y Socioeconomía Solidarias– donde se produjo la *Carta de Porto Alegre* ([www.alternex.com.br/-pacs/por/oficinaSES.htm](http://www.alternex.com.br/-pacs/por/oficinaSES.htm)), surgió el Encuentro Brasileño de Cultura y Socioeconomía Solidarias, realizado entre el 11 y el 18 de junio de 2000, con cerca de 80 personas, en Mendes, Río de Janeiro. De este resultó un nuevo documento en el que se explicitan las características antes definidas; es la *Carta de Mendes* ([www.alternex.com.br/-pacs/por](http://www.alternex.com.br/-pacs/por)), en la que sus signatarios definen los objetivos de la articulación de la siguiente manera: “buscamos crear y gerenciar redes de producción solidarias, de comercio justo, de crédito, de consumo ético, de intercambios e informáticas solidarias”. Evaluando las actividades y discusiones allí realizadas puede percibirse cómo en medio de la propia ideación de una práctica

Entonces, dado que se aproxima a los espacios de participación y de compromiso con una extensión o reinención de la ciudadanía, debemos preguntarnos si cambió algo en la religión. ¿Esto es cualitativamente distinto de los procesos vivenciados entre los años 1960 y 1980? ¿Continúan aquellas experiencias? ¿Qué tipo de adhesión y comportamiento religioso caracterizan tal reaproximación? A título ilustrativo es posible dar algunas pistas interpretativas y explicativas, basándonos en investigaciones que confeccionamos en los últimos años, referidas a la participación de grupos religiosos en los movimientos sociales, a la relación entre identidad/discurso religioso y cultura política, y a la participación de grupos religiosos en experiencias asociativas locales (Burity, 1998, 2000).

Primero, en lo que se refiere a la religión como factor motivante, hay un reconocimiento “ecuménico” de la importancia de la fe (generalmente calificada apenas como “en Dios”) en el fortalecimiento y apoyo a las luchas cotidianas de las personas contra las adversidades, necesidades y falta de perspectivas, en la reconstrucción de un sentido de la propia dignidad, en el estímulo a hacer el bien. Son interpretaciones consolidadas –como la ya clásicamente brasileña característica sincrética, o tal vez, mejor dicho, *transitiva*– respecto de esta relación con la religión: católicos, evangélicos, seguidores del candomblé hablan sobre Dios y la fe como si todos hablaran de la misma cosa. También es cierto que si todos tienen y valorizan la fe, muchos no frecuentan regularmente ceremonias religiosas o comunidad religiosa, cualquiera que sea. Se dice que la religión contribuye al desarrollo de una conciencia personal, que integra la participación en la vida comunitaria y desarrolla la dimensión de la espiritualidad, y que a su vez está ligada a las nociones de dignidad humana y resistencia frente a la desesperación; y, además, que tal integración induce al compromiso social más allá de las incomprendiones y de los conflictos interpersonales.

Naturalmente, esa comprensión de la religión es bastante amplia, y tal vez poco significativa para personas que están profundamente involucradas con sus comunidades religiosas e imbuidas en su *ethos* y discurso. Pero su función es clara: para los que están involucrados en un activismo local, tal religiosidad motiva la acción y las consideraciones filantrópicas, protege contra la desesperación, ofrece una condena moral al vicio (drogas, alcohol, etc.), a la violencia y a la frag-

---

económica alternativa se articulan elementos que no están lejos de la lógica de la religión: “más allá del trabajo de reflexión y profundización de los conceptos hicimos un intercambio de nuestras motivaciones, experiencias y producciones que movilizan *nuestra intuición, emoción y espiritualidad*, que facilitaron nuestra disponibilidad para *escuchar unos a otros, aprender unos con otros* y consolidar nuestra confianza mutua y nuestro sentido de *hermandad y solidaridad*” (cursiva nuestra).



mentación familiar –problemas comunes en las familias pobres de las áreas urbanas– y contribuye a reforzar los vínculos comunitarios y la autoestima. Curiosamente, tal representación fuertemente motivadora de la religión aparece en muchas conversaciones conectadas con cuestiones sobre el lugar de la religión en la vida social y en la práctica de la ciudadanía. Eso muestra el carácter de diseminación de este aspecto motivacional (Burity, 1997: 30-31), que se expande sobre las tareas concretas de organización de la comunidad local o sobre el cuidado por el bienestar de las personas, sin asociarse a ninguna institución religiosa en particular (aunque esto también ocurra)<sup>25</sup>.

¿Cuál sería el lugar de la religión institucionalizada en las acciones orientadas a una ampliación de la ciudadanía? Lo que podemos percibir al respecto son dos posiciones tan comunes como distintas: una, que es partidaria de la intervención de las iglesias en las luchas sociales; otra, que prefiere mantener una línea de separación entre comunidad/activismo social y preferencias o participación religiosas. La diferencia entre ambas no se debe a alguna idea de incompatibilidad entre compromiso religioso y sociopolítico. Si este fuera el caso, no se encontrarían tantos activistas de perfil religioso como los que se pueden encontrar. Se trata más bien de una diferencia de objeto que refleja el peso de la acción institucionalizada: en tanto la primera posición busca ampliar el alcance del compromiso religioso más allá de los límites de la organización religiosa, promoviendo una acción social intra-mundana con base en aquella referencia organizacional, la segunda posición tiende a prevalecer entre activistas religiosos que no cuentan con el apoyo explícito de sus iglesias o liderazgos religiosos para un involucramiento sobre cuestiones sociales y políticas.

Así, estos activistas se encuentran con la necesidad de legitimar su presencia en el activismo de base *sin* una referencia a la justificación religiosa; se terminan identificando como personas religiosas, pero no movilizan sus lealtades desde este aspecto de su discurso. Se sienten en la necesidad de “poner a Dios en el trabajo”, como afirma una líder comunitaria pentecostal de la zona norte de Recife; reconocen que “hay muchas religiones” y que es preciso distinguir las cosas que se hacen en y por el movimiento comunitario/social de las que se refieren al compromiso con valores de una determinada tradición religiosa.

En ambos casos, esta preocupación por el vínculo entre religión y las acciones a favor de la comunidad local lleva a evitar el proselitismo; esto apunta a un interesante reconocimiento de que las necesidades de las personas tienen prioridad por sobre las diferencias

---

25 Sobre este proceso de desinstitucionalización y desplazamiento de las fronteras de la religión organizada, ver Burity (2001).

religiosas entre sí –cuestión que se expresa, por ejemplo, en la preocupación por señalar, en la caracterización o divulgación de los proyectos sociales de las iglesias o de las organizaciones de base religiosa, el destino de los bienes y servicios ofrecidos para quien los necesita, sin distinción de una opción religiosa y sin conexión con cualquier adhesión religiosa–, las cuales efectivamente existen y se encuentran y se disponen en otras áreas de la vida cotidiana. Es significativo subrayar que seguidores de diferentes religiones intentan destacar, a partir de sus propias tradiciones, los elementos que permiten o demandan el servicio al prójimo necesitado, o incluso un compromiso político explícito para la transformación social.

Buena parte de esas representaciones es conocida hace tiempo por los científicos sociales de la religión. Forman parte de una clásica perspectiva que ve a la religión como portadora de una función social de integración social, expresada en la transmisión de una justificación para el mal y el sufrimiento (teodicea) –función particularmente conservadora– o en la provisión de impulsos para la creación de un sentido propio de la dignidad humana y apertura hacia el otro (solidaridad, compasión, vida en comunidad, tolerancia, etc.). En este segundo caso, la religión produciría integración en la medida en que genera una disposición para la acción colectiva, o bien –por medio de las organizaciones religiosas– proveería patrones y procedimientos de actuación, deliberación y resolución de conflictos útiles para la movilización social. Tal lectura fue complementada por otra mirada que observa a la religión como elemento motivacional para una acción en el mundo, en el sentido de querer transformarlo radicalmente (en términos milenaristas, como comunidad religiosa universal, o en términos secularizados, como sociedad igualitaria y, en ciertas visiones ecuménicas, pluralista) o en el sentido de querer transformarlo incrementalmente (en términos de un perfeccionismo evolutivo, de base humanista, o de un escepticismo moderado en cuanto a las posibilidades de cambio radical, que tiende tanto a presionar los límites del orden vigente como al cumplimiento de las promesas no-realizadas, donde se puede observar la necesidad de incorporar nuevas demandas y derechos).

La hegemonía del discurso secular, asociada al imaginario de la modernización y de la construcción nacional –tanto en el plano del discurso político como en el discurso técnico/académico– contribuyó durante décadas a un confinamiento de la interpretación funcional al registro de lo privado, tornando invisibles las implicaciones públicas de la experiencia religiosa al tratarlas como imponderables –puesto que se darían de forma directa en el plano de las conciencias o a través de los alegatos de los individuos, de controversial verificación empírica. El mismo discurso se presentó también de forma más normativa, vetando,

incluso, la expresión pública de los valores religiosos o apenas la relación institucionalizada de las organizaciones religiosas con el poder público. En este caso, se puso en cuestión la segunda interpretación indicada más arriba. Así, durante la vigencia del paradigma de la modernización, las relaciones entre religión y vida pública fueron vistas mucho más frecuentemente como un problema o como un desafío más que como un triunfo o una potencialidad. Aunque los casos concretos se multiplicasen, y no se haya producido alguna evidencia en lo que se refiere a una plena privatización de la religión en las sociedades contemporáneas realmente existentes (ya no en sus idealizaciones analíticas o político-ideológicas), es cierto que la presencia de la religión en la esfera pública viene asumiendo en los últimos años un carácter de reaproximación, para muchos, de relevancia, aun cuando esto todavía no sea captado debidamente por los científicos sociales.

En lo que tiene que ver con las redes, la irrefutable presencia, proliferación y soporte organizativo y discursivo que las pastorales sociales católicas tuvieron en la constitución de un campo popular y democrático relativamente autónomo en relación con el Estado, especialmente a lo largo de la resistencia al autoritarismo militar, fue algo que tanto los propios actores como los analistas reconocieron. El tejido asociativo constituido a partir, en torno y con apoyo de esas pastorales (cuando no de obispos e instancias eclesiásticas oficiales, como la CNBB –Confederación Nacional de Obispos del Brasil) va desde los movimientos populares a las ONGs y el sindicalismo. El repertorio de acciones, prácticas deliberativas, ciertos símbolos y valores (por ejemplo, la idea de una “mística”, del participacionismo, de “las bases”, de la proclamación de la solidaridad) se produjeron en el *espacio intersticial* de los lugares eclesiásticos y los agentes no-religiosos, haciendo indecible la direccionalidad de esos encuentros.

Como consecuencia, se llega a los años noventa, momento en el que los cambios señalados en nuestro análisis se produjeron más explícitamente, y esas interacciones, apoyos, iniciativas mutuas (hay que aclarar que nunca fueron solamente dos lados de una polaridad religiosa/secular, sino una pluralidad de lados, de agencias, de posiciones) comienzan a ser percibidas como *tramas*, como redes (Dagnino, 1995; Gohn, 2001). Redes que se diseñaban desde la sociedad civil y que apuntaban hacia estrategias de enfrentamiento a los cambios que ya no se pautaban a partir de una representación topográfica del espacio social (infra y supraestructura, niveles, etc.) ni por una representación dual del espacio político que opondría “sistema” y sociedad. Esto no quiere decir que la lógica de las redes ya no fuera contemplada de un modo conceptual y en todas sus implicaciones posibles por parte de los actores involucrados. Ni tampoco que el rechazo a operar en un

terreno dualista hubiese anulado la lógica de la agregación hegemónica de las diferencias y particularismos (por la cual se delimita un “nosotros” y un “ellos” inadmisibles).

Lo importante a tener en cuenta es que, según esta lógica de actuación en redes, el lugar de la religión (más aún, de la religiosidad, de la espiritualidad) fue poco a poco integrándose a la imaginación del *ethos* de una sociedad civil que se presentaba como proyecto, como voluntad de resistencia a la hegemonía vigente, como horizonte salido de un modelo alternativo de sociedad –salido, porque estaba animado por una representación gradual de la “democratización inacabable” (título de una compilación de relatos organizada por Scherer-Warren y Rossiaud, 2000). Así, esa sociedad civil daba un nombre a un proyecto de orden alternativo en el que se conjugaban y articulaban pluralismo, crítica y autocrítica permanente y resistencia a cualquier discurso que se pretenda punto final de las aspiraciones de emancipación humanas, bloqueando cualquier posibilidad de realización última. Sin embargo, esta sociedad civil, en la que la religión pasa –nuevamente– a tener protagonismo, a partir del reconocimiento tácito de sus socios o aliados o por su propia reivindicación, no se entrega a la utopía, a la fabulación pura y simple: quiere ser efectiva, quiere hacer diferencia aquí y ahora, desde las dimensiones micro de las relaciones sociales hasta los macro-contextos de un escenario global.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez, Sônia E. e Dagnino, Evelina 1995 “Para Além da ‘Democracia Realmente Existente’: movimentos sociais, a nova cidadania e a configuração de espaços públicos alternativos”. Trabalho apresentado no GT Cultura e Política, XIX Encontro Anual da ANPOCS Caxambu-MG, 17-21 de outubro, mimeo.
- Avritzer, Leonardo 1994 “Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro” em Avritzer, L. (org.) *Sociedade civil e democratização* (Belo Horizonte: Del Rey).
- Avritzer, Leonardo 2002 “O Orçamento Participativo: as Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte” em Dagnino, Evelina (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (São Paulo: Paz e Terra).
- Bocock, Robert 1986 *Hegemony* (Chickester/London/New York: Ellis Horwood/Tavistock).
- Bresser Pereira, Luiz Carlos e Grau, Nuria Cunill (org.) 1999 *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas).

- Bresser Pereira, Luiz Carlos e Spink, Peter (ed.) 1998 *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas).
- Burity, Joanildo A. 1994 “Radical Religion and the Constitution of New Political Actors in Brazil: the experience of the 1980s”. Tese de doutoramento em Ciência Política, Essex University, Colchester, mimeo.
- Burity, Joanildo A. 1995 “Pensar o Outro: Derrida e a Teoria Social” em *Estudos de Sociologia*, Vol. I, Nº 2, janeiro-junho
- Burity, Joanildo A. 1997a “Desconstrução, Hegemonia e Democracia: o pós-marxismo de Ernesto Laclau” em Oliveira, Marcos Aurélio Guedes de (org.) *Política e Contemporaneidade no Brasil* (Recife: Bagaço).
- Burity, Joanildo A. 1997b *Identidade e Política no Campo Religioso: estudos sobre cultura, pluralismo e o novo ativismo eclesial* (Recife: IPESPE/UFPE).
- Burity, Joanildo A. 1998 “Cultura Política Democrática e Atores Religiosos”. Relatório de Pesquisa, Fundação Joaquim Nabuco, mimeo.
- Burity, Joanildo A. 1999 “Identidade e cidadania: a cultura cívica no contexto de uma nova relação entre sociedade civil, indivíduos e estado” em *Cadernos de Estudos Sociais*, Vol. 15, Nº 2, julho-dezembro
- Burity, Joanildo A. 2000 “Cidadãos, consumidores, militantes e fiéis: pertencimento e democracia”. Relatório de pesquisa (Recife: Fundação Joaquim Nabuco), mimeo.
- Burity, Joanildo A. 2001 “Religião e política na fronteira: desinstitucionalização e deslocamento numa relação historicamente polêmica” em *Rever - Revista de Estudos da Religião*, Vol. 1, Nº 4. En: <[http://www.pucsp.br/rever/v4\\_2001/t\\_burity.htm](http://www.pucsp.br/rever/v4_2001/t_burity.htm)>.
- Burity, Joanildo A. 2002a “Um novo espaço público entre os pobres? Identidade coletiva e associativismo local no Nordeste brasileiro” em Cavalcanti, Helenilda e Burity, Joanildo (org.) *Polifonia da Miséria: uma construção de novos olhares* (Recife: Massangana).
- Burity, Joanildo A. 2002b “Between virtue and ambiguity: civil society in the age of globalisation” in Koshy, Ninan (ed.) *Globalization: The Imperial Thrust of Modernity* (Malad West/Bossey: Vikas Ahyan Kendra/Ecumenical Institute).
- Camarotti, Ilka e Spink, Peter (org.) 2000 *Parcerias e Pobreza: Soluções Locais na Implementação de Políticas Sociais* (Rio de Janeiro: FGV).
- Castells, Manuel 1998 “Hacia el Estado-Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información”. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, organizado pelo MARE, Brasília, 26-28 março, mimeo.

- Castells, Manuel 2000 “The Rise of the Network Society” in *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. I (Malden/Oxford: Blackwell).
- Cavalcanti, Helenilda e Burity, Joanildo A. 2002 *Polifonia da Miséria: uma construção de novos olhares* (Recife: Massangana).
- Dagnino, Evelina 2002a “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil” em Dagnino, Evelina (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (São Paulo: Paz e Terra).
- Dagnino, Evelina 2002b “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades” em Dagnino, Evelina (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (São Paulo: Paz e Terra).
- Dagnino, Evelina (org.) 1994 *Anos 90: Sociedade e Política no Brasil* (São Paulo: Brasiliense).
- Dagnino, Evelina (org.) 2002 *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (São Paulo: Paz e Terra).
- Doimo, Ana Maria 1995 *A Vez e a Voz do Popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70* (Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumará).
- Fernandes, Rubem César 1994 *Privado Porém Público: O Terceiro Setor na América Latina*, 2a. ed. (Rio de Janeiro: Relume-Dumará).
- Giumbelli, Emerson 1994 *Faces e Dimensões da Campanha contra a Fome* (Rio de Janeiro: ISER).
- Gohn, Maria da Glória 1997 *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos* (São Paulo: Loyola).
- Gohn, Maria da Glória 2001 *Conselhos gestores e participação sociopolítica* (São Paulo: Cortez).
- Grau, Nuria Cunill 1998 *Repensando o Público Através da Sociedade: novas formas de gestão pública e representação social* (Rio de Janeiro/Brasília: Revan/ENAP).
- Hall, Stuart 2003 *Da Diáspora: Identidades e mediações culturais* (Belo Horizonte/Brasília: UFMG/Representação na UNESCO no Brasil).
- Howarth, David; Norval, Aletta J.; Stavrakakis, Yannis (org.) 2000 *Discourse Theory and Political Analysis: Identities, Hegemonies and Social Change* (Manchester/New York: Manchester University).
- Instituto de Política 1999 *Uma Nova Formação Política no Brasil: manifesto e comentários ao manifesto* (Brasília: Instituto de Política).
- Jacobi, Pedro 1989 *Movimentos Sociais e Políticas Públicas: demandas por saneamento básico e saúde – São Paulo, 1974-1984* (São Paulo: Cortez).
- Jacobi, Pedro 2000 *Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania* (Rio de Janeiro: FGV).
- Laclau, Ernesto and Mouffe, Chantal 1989 *Hegemony and Socialist Strategy: towards a radical democratic politics* (London: Verso).

- Landim, Leilah 1998 “Notas sobre a campanha do Betinho: Ação cidadã e diversidade brasileiras” em Landim, Leilah (org.) *Ações em sociedade: Militância, caridade, assistência etc* (Rio de Janeiro: Nau/ISER).
- Landim, Leilah (org.) 1998 *Ações em sociedade: Militância, caridade, assistência etc* (Rio de Janeiro: Nau/ISER).
- Lechner, Norberto 1994 “Os Novos Perfis da Política – um esboço” em Baquero, Marcello (org.) *Cultura Política e Democracia – Os desafios das sociedades contemporâneas* (Porto Alegre: UFRGS).
- Melucci, Alberto 1996a *The Playing Self: person and meaning in the planetary society* (Cambridge/New York/Melbourne: Cambridge University).
- Melucci, Alberto 1996b *Challenging Codes. Collective action in the information age* (Cambridge/New York/Melbourne: Cambridge University).
- Mendes, Luiz Carlos Abreu 1999 “Estado e terceiro setor: uma análise de aproximação” em *Revista do Serviço Público*, Vol. 50, Nº 3, julho/setembro.
- Moisés, José Álvaro 1995 *Os Brasileiros e a Democracia: Bases Sócio-Políticas da Legitimidade Democrática* (São Paulo: Ática).
- Montaño, Carlos 2002 *O Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social* (São Paulo: Cortez).
- Morales-Gómez, Daniel A. 1996 “Introduction: Development and Social Reform in the Context of Globalisation” in Morales-Gómez, Daniel and Torres A., Mario (edit.) *Social Policy in a Global Society –Parallels and Lessons from the Canada-Latin America Experience* (Montreal: IDRC) em <<http://www.idrc.ca/books/focus/761/intro.html>>.
- Mouffe, Chantal (ed.) 1996 *Deconstruction and Pragmatism* (London: Verso).
- Rodrigues, Maria Cecília Prates 1998 “Demandas sociais versus crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil” em *Revista de Administração Pública*, Vol. 32, Nº 5, setembro/outubro.
- Salzman, Marcela Gleizer 1997 *identidad, subjetividad y sentido en las sociedades complejas* (México: FLACSO/Juan Pablos).
- Scherer-Warren, Ilse 1993 *Redes de Movimentos Sociais* (São Paulo: Loyola).
- Scherer-Warren, Ilse 1995 *Metodologia de Redes no Estudo das Ações Coletivas e Movimentos Sociais*. Cadernos de Pesquisa Nº 5 (Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política-UFSC).
- Scherer-Warren, Ilse 1997 *Redes e Espaços Virtuais: uma agenda para a pesquisa de ações coletivas na era da informação*. Cadernos de Pesquisa Nº 11 (Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política-UFSC).
- Scherer-Warren, Ilse 1999 *Cidadania sem Fronteiras: ações coletivas na era da globalização* (São Paulo: Hucitec).
- Scherer-Warren, Ilse e Rossiaud, Jean (orgs.) 2000 *A Democratização Inacabável: As memórias do futuro* (Petrópolis: Vozes).

- Silva, Carla Almeida 2002 “Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana”.
- Soares, Luiz Eduardo 1998 “A ‘campanha contra a fome’ como experimento radical” em Abelem, Auriléia et al. *O Impacto Social do Trabalho das ONGs no Brasil* (São Paulo: ABONG).
- Somers, Margaret R. 1995 “What’s Political or Cultural about Political Culture and the Public Sphere? Toward an Historical Sociology of Concept Formation” in *Sociological Theory*, Vol. 13, Nº 2, julho.
- Sousa Santos, Boaventura de 1998 “A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado”. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, organizado pelo MARE, Brasília, 26-28 março, mimeo
- Spink, Mary Jane Paris (org.) 1994 *A Cidadania em Construção: uma reflexão transdisciplinar* (São Paulo: Cortez).
- Tatagiba, Luciana 2002 “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil” em Dagnino, Evelina (org.) 2002 *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (São Paulo: Paz e Terra).
- Teixeira, Ana Claudia Chaves 2002 “A Atuação das Organizações Não-Governamentais entre o Estado e o Conjunto da Sociedade” em Dagnino, Evelina (org.) 2002 *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (São Paulo: Paz e Terra).
- Teixeira, Elenaldo 2001 *O Local e o Global: Limites e desafios da participação cidadã* (São Paulo: Cortez/EQUIP/UFBA).
- Telles, Vera Silva 1994 “Sociedade civil e a construção de espaços públicos” em Dagnino, E. (org.) *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil* (São Paulo: Brasiliense).
- Tenório, Fernando 1998 “Gestão Social: uma perspectiva conceitual” em *Revista de Administração Pública*, Vol. 32, Nº 5, setembro/outubro.
- Touraine, Alain 1994 *Crítica da Modernidade*. 4<sup>o</sup> ed. (Petrópolis: Vozes).



CELINA SOUZA\*

SISTEMA BRASILEÑO  
DE GOBIERNO LOCAL\*\*  
INNOVACIONES INSTITUCIONALES  
Y SUSTENTABILIDAD\*\*\*

INTRODUCCIÓN

Desde la promulgación de la Constitución de 1988 las instituciones políticas brasileñas están atravesando profundas modificaciones. Esos cambios crearon nuevas institucionalidades, principalmente en la esfera local, resultado de compromisos asumidos durante el proceso de redemocratización. Entre esos compromisos estaba el de restaurar la Federación, a través del aumento del poder político y tributario de las entidades subna-

\* Ph.D. en Ciencia Política por la London School of Economics and Political Science, LSE, Inglaterra. Investigadora del Centro de Recursos Humanos, CRH, UFBA, Brasil. Autora de artículos y capítulos de libros publicados en Brasil y en el exterior sobre políticas públicas y gobierno.

\*\* N. del T.: puesto que el presente artículo se concentra en las especificidades propias de los diseños institucionales del proceso decisorio del ámbito local, hemos traducido el término *governança* –que es el que aparece en el texto original– como gobierno y no como gobernabilidad, que sugiere otras connotaciones.

\*\*\*Este capítulo es una versión revisada y actualizada de un trabajo que integra la investigación Building Municipal Capacity for Finance as Budgeting, coordinada por el International Development Department del School of Public Policy de la Universidad de Birmingham (GB). Una versión anterior fue publicada en 2004 en la revista *São Paulo em Perspectiva*, N° 18 (2). Agradezco a José Roberto Afonso, a Richard Batley y a Walter Macedo por los comentarios y sugerencias.

cionales, y el de consolidar la democracia a través del empoderamiento (*empowerment*) de las comunidades locales en el proceso decisorio sobre políticas públicas. Esos cambios fueron engendrados por una coalición existente en la Constituyente, formada por parlamentarios con fuertes lazos con las demandas municipales<sup>1</sup>. Este incremento del papel de los gobiernos y de las comunidades locales en el ámbito de la Constituyente muestra que, para el caso brasileño, la descentralización/municipalización está lejos de ser una cuestión de orden exclusivamente administrativo, impulsada, en sus años iniciales, por el gobierno federal o por organismos multilaterales –como ha sido el caso de muchos países en desarrollo. Se trata, evidentemente, de una cuestión política; de lo contrario, ¿por qué los constituyentes se habrían empeñado en promoverla?

Al final de los años noventa fueron adoptadas nuevas políticas tendientes a la municipalización, aunque sus motivaciones hayan sido distintas de aquellas que prevalecieron en el proceso constituyente; su principal decisor e inductor fue el propio gobierno federal. Esas políticas transformaron a los gobiernos locales en los principales proveedores de servicios universales de salud y de educación fundamental.

Este capítulo describe y analiza el sistema brasileño de gobierno local pos-1988, buscando responder a dos conjuntos de cuestiones: a) cuáles son las principales innovaciones ocurridas después de la democratización en relación con los gobiernos y las comunidades locales, y sus principales consecuencias respecto de la gobernabilidad local y la provisión de servicios sociales universales; b) cuáles son las condiciones de sustentabilidad de esos cambios. La búsqueda de respuestas para esas cuestiones pretende superar el vacío todavía existente en la investigación empírica sobre políticas públicas que se realiza hoy en día en Brasil que, en la mayoría de los casos, o se focaliza en la distancia entre los objetivos de los cambios y sus resultados o bien analiza el impacto del diseño de las nuevas políticas sobre el sistema federativo. Argumento que, a pesar de la capacidad desigual de los gobiernos locales brasileños para proveer servicios públicos sociales y para ampliar la democracia local, muchos están promoviendo cambios en la gestión local, no sólo como resultado de los mandatos constitucionales, o de los posteriores incentivos creados por el gobierno federal y de las presiones de los organismos multilaterales, sino también por políticas diseñadas localmente. Hay que decir también que este nuevo sistema de gobierno local se materializa de forma desigual entre los municipios brasileños, y que su sustentabilidad todavía no está claramente definida.

---

1 Melo (1993) analiza la penetración de los intereses municipales en la Constituyente de 1946 y Souza (1997, 2001) en la de 1988.

Las secciones siguientes analizan las finanzas públicas locales –incluso aquellos cambios promovidos a partir de las últimas enmiendas constitucionales– enfatizando el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales entre las esferas federal y municipal. Un conocimiento más detallado sobre las finanzas públicas locales resulta relevante, puesto que los recursos a disposición de la esfera local influyen no sólo en la denominada gobernabilidad local sino también en la propia provisión de servicios públicos universales. Más adelante se analiza el diseño de las nuevas políticas introducidas por el gobierno federal en los años noventa, las cuales crearon una serie de recompensas y sanciones para inducir su adopción por parte de los gobiernos locales. Por último, este artículo discute las nuevas políticas dirigidas hacia un empoderamiento –decisorio– de las comunidades locales.

### GOBIERNOS LOCALES POS-1988

A pesar de que, en Brasil, la definición oficial de municipio no distingue la enorme diversidad que expresan sus 5.561 municipios, ni siquiera en relación con el grado de urbanización y de separación entre las áreas urbanas y rurales, así como entre la sede y los distritos municipales, existen diferencias sustanciales entre cada uno de ellos. De esto resulta que la definición oficial de municipio se vuelve una herramienta meramente administrativa, que no incorpora variables importantes, como el propio tamaño de la localidad<sup>2</sup>. Tal uniformidad significa, también, que las reglas que se aplican a los gobiernos locales son invariables y no dependen de la complejidad de las tareas a ellos atribuidas.

La importancia relativa de los gobiernos municipales brasileños en términos financieros viene siendo paulatinamente distinguida en cada nueva Constitución Federal, principalmente a partir de 1988. Como sugieren Afonso y Araujo (2000: 38), entre 1988 y 1998, el volumen de recursos propios de los municipios se elevó en aproximadamente un 197%. En 1998, la masa tributaria municipal llegó a su nivel histórico máximo, cerca del 1,6% del PBI –14 mil millones de reales anuales. Los municipios elevaron su participación en el monto tributario nacional de 11% a 17% en los diez primeros años de vigencia del nuevo sistema, registrándose un pequeño declive a partir de fines de los años noventa; en 2003, los municipios contaban con un 16% de los recursos tributarios nacionales (Afonso, 2004: 9). Del lado de los gastos, los gobiernos locales eran responsables, en 1999, de un 19% de los gastos totales del personal, 39% de los gastos corrientes y la mitad de los gastos de la Formación

---

<sup>2</sup> Según ese criterio, el grado de urbanización del país pasó del 45% en 1960 al 81% en el año 2000.

Bruta de Capital Fijo (FBCF); esta última variable resulta importante para analizar los números relativos a los gastos, no sólo los gastos de inversión sino también aquellos relacionados con los compromisos futuros de gastos corrientes (Afonso y Araujo, 2000: 37-38).

Hay que tener en cuenta que tales recursos, en tanto, son distribuidos de forma muy desigual dada la gran heterogeneidad, no sólo socioeconómica, sino también demográfica del país, como muestran los datos de la Tabla 1.

TABLA 1  
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS DE LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS, DISTRIBUIDOS POR REGIÓN (2000)

Región	Población	Nº de municipios	Área (km2)	Habitante/Área	Habitante/Municipio	Área (km2)/Municipio	PBI per capita 2001
Norte	12.893.561	449	3.869.634	3,3	28.716	8.618	4.312
Nordeste	47.693.253	1.791	1.558.196	30,6	26.629	870	3.255
Sur	25.089.783	1.189	577.213	43,4	21.100	485	8.387
Sudeste	72.297.351	1.668	927.284	78,0	43.343	555	9.316
Centro-Oeste	11.616.745	463	1.612	7,2	25.090	3.481	7.260
Brasil	169.590.693	5.560	8.544.402	19,8	30.500	1.536	6.954

Fuente: <<http://www.ibge.gov.br>>.

El ingreso propio municipal *per capita*, calculado por región y tamaño de la población, también refleja las heterogeneidades antes mencionadas (Tabla 2).

TABLA 2  
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA PROPIA MUNICIPAL *PER CAPITA*, POR REGIÓN Y TAMAÑO DE POBLACIÓN (1996)

Región	Clase de municipios	Población (en miles de habitantes)	Ingreso tributario (R\$ millones)	Ingreso tributario per capita (R\$)
Norte	Hasta 20.000	1.311	4,7	3,6
	20.000 – 50.000	1.359	7,5	5,5
	50.000 – 100.000	833	12,4	14,9
	100.000 – 300.000	582	4,3	7,4
	Más de 300.000	341	3,6	10,7
	Capitales	3.287	198,8	60,3
	<b>Total</b>	<b>7.724</b>	<b>231,4</b>	<b>30,0</b>
Nordeste	Hasta 20.000	9.698	23,3	2,4
	20.000 – 50.000	10.269	42,2	4,1
	50.000 – 100.000	5.723	45,3	7,9
	100.000 – 300.000	4.528	66,0	14,6

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

Región	Clase de municipios	Población (en miles de habitantes)	Ingreso tributario (R\$ millones)	Ingreso tributario per capita (R\$)
	Más de 300.000	1.675	50,8	30,3
	Capitales	9.316	643,2	69,0
	<b>Total</b>	<b>41.210</b>	<b>870,9</b>	<b>21,1</b>
Sudeste	Hasta 20.000	8.375	204,3	24,4
	20.000 – 50.000	8.079	348,9	43,2
	50.000 – 100.000	7.165	453,7	63,3
	100.000 – 300.000	12.230	1.030,2	84,2
	Más de 300.000	13.216	1.351,8	102,3
	Capitales	17.748	4.297,6	242,1
	<b>Total</b>	<b>66.814</b>	<b>7.686,5</b>	<b>115,0</b>
Sur	Hasta 20.000	6.468	140,3	21,7
	20.000 – 50.000	3.994	139,8	35,0
	50.000 – 100.000	3.625	162,4	44,8
	100.000 – 300.000	4.915	300,6	61,2
	Más de 300.000	1.453	112,9	77,7
	Capitales	3.036	507,9	167,3
	<b>Total</b>	<b>23.492</b>	<b>1.364,0</b>	<b>58,1</b>
Centro-Oeste	Hasta 20.000	2.566	42,0	16,4
	20.000 – 50.000	1.657	36,9	22,2
	50.000 – 100.000	863	23,5	27,2
	100.000 – 300.000	1.471	42,2	28,7
	Más de 300.000			
	Capitales	2.037	199,9	98,2
	<b>Total</b>	<b>8.594</b>	<b>344,4</b>	<b>40,1</b>
Brasil	Hasta 20.000	28.418	415	14,6
	20.000 – 50.000	25.360	575	22,7
	50.000 – 100.000	18.210	697	38,3
	100.000 – 300.000	23.726	1.443	60,8
	Más de 300.000	16.685	1.519	91,0
	Capitales	35.435	5.847	165,0
	<b>Total</b>	<b>147.834</b>	<b>10.497</b>	<b>71,0</b>

Fuente: adaptado de Afonso et al. (1999: 35).

Los datos presentados en las tablas anteriores muestran las desigualdades entre los municipios en todos los indicadores analizados. Esa diversidad no es explicada apenas por las desigualdades entre las cinco regiones del país; existen también grandes diferencias tanto dentro de una misma región como dentro de un mismo estado. Tales diferencias pueden ser observadas en la distribución de los municipios de acuerdo con el tamaño de la población (Tabla 3). Se trata de un indicador importante porque afecta la propia capacidad de recaudación del municipio.

TABLA 3  
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS POR GRUPOS DE  
HABITANTES, SEGÚN LAS GRANDES REGIONES (1999)

Grupos de Habitantes (por 1.000)	Brasil	Grandes Regiones				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sur	Centro-Oeste
Total	5.507	449	1.187	1.666	1.159	446
Hasta 10	2.727	190	662	840	782	253
10  -- 20	1.392	112	588	344	243	105
20  -- 50	908	103	395	267	84	59
50  -- 100	279	30	96	106	30	17
100  -- 500	174	12	37	98	18	9
500 y más	27	2	9	11	2	3

Fuente: IBGE en IBAM (2001: 4).

Las mayores diferencias en la distribución de la población ocurren en el nordeste, donde el número de pequeñas municipalidades con poblaciones entre 10 mil y 20 mil habitantes es bastante alto, en comparación con las demás regiones. Son evidentes las limitaciones propias de ese grupo de municipios que, a su vez, abriga a poblaciones muy pobres, lo que impide el aumento de los ingresos locales propios. Además, hay que recordar que la Constitución dispuso para los municipios el derecho de tributar los bienes y servicios de circulación urbana, lo que privilegia a los de mayor porte demográfico. En lo que se refiere a las transferencias estaduais, a través del Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Prestación de Servicios de Transporte Interestadual e Intermunicipal y de Comunicación (ICMS), los municipios pequeños también son penalizados, puesto que esas transferencias son calculadas de acuerdo con el volumen recaudado en cada municipio. Tales limitaciones son parcialmente compensadas por las transferencias federales del Fondo de Participación de Municipios (FPM).

Cálculos del Instituto Brasileño de Administración Municipal –IBAM (2001)– muestran que los municipios con menos de 10 mil habitantes y aquellos con población entre 10 mil y 20 mil representan el 74,8% del total de los municipios de Brasil. Indican que el promedio del ingreso propio de esos municipios representa un 7% del total de sus recursos. Solamente en los municipios con población por encima de 50 mil el ingreso total y el ingreso propio están arriba del promedio del país. En tanto, esos municipios representan apenas el 9,5% del total de los municipios brasileños (Tabla 4).

**TABLA 4**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PROMEDIO DE LOS MUNICIPIOS**  
**POR GRUPOS DE HABITANTES (R\$ MIL) (1998)**

<b>Grupo de Habitantes (por mil)</b>	<b>Ingreso Total</b>	<b>Ingreso Tributario</b>	<b>Transferencias Constitucionales</b>	<b>Otros Ingresos</b>
Total	12.514	2.721	7.700	2.093
Hasta 10	2.919	188	2.122	609
10  -- 20	5.160	398	3.941	821
20  -- 50	9.785	1.172	7.198	1.415
50  -- 100	23.878	4.107	16.568	3.163
100  -- 500	92.372	23.876	57.413	11.083
500 y más	776.176	265.967	333.587	176.619

Fuente: IBAM (2001: 5).

En lo que se refiere a las competencias municipales, la Constitución de 1988 optó por resaltar las competencias concurrentes o comunes entre los tres niveles de gobierno (Tabla 5). Como veremos más adelante, los gobiernos locales son hoy en día los principales proveedores de salud pública y están aumentando su participación en la educación fundamental como resultado de políticas inducidas por la legislación federal y por incentivos financieros.

**TABLA 5**  
**COMPETENCIAS CONCURRENTES Y COMPETENCIAS MUNICIPALES**

<b>Esfera de gobierno</b>	<b>Servicios/actividades</b>
Federal-estadual-local (competencias compartidas)	Salud y asistencia pública Asistencia a los portadores de deficiencias Preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural Protección del medio ambiente y de los recursos naturales Cultura, educación y ciencia Preservación de las florestas, la fauna y la flora Agricultura y abastecimiento alimenticio Habitación y saneamiento Combate a la pobreza y a factores de marginalización social Explotación de actividades hídricas y minerales Seguridad del tránsito Políticas para pequeñas empresas Turismo y recreación
Predominantemente local	Pre-escuela y educación fundamental Salud Preservación histórica y cultural
Sólo local	Transporte colectivo Uso del suelo

Desde el punto de vista político, los gobiernos locales siempre fueron instituciones relevantes, particularmente los intendentes. En este sentido, la distribución de los partidos políticos que hoy gobiernan las ciudades también refleja la diversidad que caracteriza la institución municipio en Brasil.

Algunos nuevos instrumentos legales también vienen influyendo en la institucionalidad de los municipios. Uno de esos instrumentos proviene de la exigencia de la Constitución de 1988 de que todos los municipios deben ser regidos mediante Leyes Orgánicas propias. Más recientemente, en 2001, el Estatuto de la Ciudad (Ley Federal 10.257), aprobado luego de más de diez años de intensa negociación en el Congreso, amplió el papel del gobierno local en el proceso de desarrollo urbano y de gestión del territorio.

Analizar el papel desempeñado hasta el momento por los gobiernos locales, en lo que se refiere al estímulo o al constreñimiento respecto de la instauración de mecanismos pluralistas de políticas públicas y de provisión de servicios, no es una tarea sencilla dada la diversidad existente entre los municipios brasileños. Sin embargo, se puede tentativamente proponer una “tipología” de gestión de las ciudades –tras la redemocratización– basada en tres “paradigmas” que, en general, están asociados al tipo de partido político que gobierna las ciudades. El primero tiene que ver con una búsqueda de eficiencia en la provisión de los servicios públicos locales, donde los resultados de las políticas públicas asumen relevancia frente a los procesos de intermediación de intereses o de cooperación entre grupos sociales distintos. El Partido del Frente Liberal (PFL) está más próximo a ese “paradigma”, siendo sus ejemplos más visibles las gestiones en las ciudades de Curitiba y Salvador –en el período anterior a las elecciones de 2004– y Río de Janeiro. El segundo tipo está asociado al Partido de los Trabajadores (PT) y su énfasis recae en el estímulo que se le da a las políticas participativas –en la línea del autogobierno–, sobre todo en cuestiones que involucran el manejo de recursos presupuestarios. El tercero, importante a pesar de ser disminuido por iniciativa de algunas instituciones formales, prevalece en ciudades de pequeño, mediano y gran tamaño, ricas o pobres, y es aquel en el que las instituciones políticas locales todavía son frágiles, dando espacio a políticas locales poco universales y a formas de gestión poco republicanas.

## ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS LOCALES

Ninguna Constitución anterior a la de 1988 cedió a los municipios tal volumen de recursos públicos como el actual. Tales recursos provienen, como se sabe, tanto de transferencias federales y estatales como de ingresos propios. La Tabla 6 muestra la estructura de distri-



bución de impuestos destinados a los municipios después de la Constitución de 1988 y sus enmiendas posteriores, incluso la Enmienda Constitucional N° 42, aprobada el 19/12/2003, que introdujo cambios en el sistema tributario nacional. A partir de esa enmienda, los municipios pasaron a tener participación en la Contribución de Intervención en el Dominio Económico (CIDE), conjuntamente con los estados.

TABLA 6  
IMPUESTOS LOCALES Y TRANSFERENCIAS CONSTITUCIONALES

Recursos Propios (i)	Transferencias Federales (ii)	Transferencias Estadales
Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS) Impuesto sobre la Propiedad Territorial y Horizontal Urbana (IPTU) Impuesto sobre Transmisión Inter Vivos (ITBI)	22,5% del IR y del IPI (iii) 50% del ITR (iv)	25% del ICMS 50% del IPVA (Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores) 25% de la cuota estadual de la CIDE (v)

- i) Los municipios pueden cobrar impuestos por sus servicios y contribuciones en la mejoría de la obra pública. Por la EC 39/2002, los municipios también pueden cobrar una contribución para el financiamiento del servicio de iluminación pública.
- ii) Los municipios productores de recursos minerales, petróleo, gas natural y oro tienen participación en las recaudaciones realizadas por el gobierno federal, sea sobre la forma de *royalties*, sea desde el Impuesto sobre Operaciones Financieras (IOF).
- iii) Se encuentra en discusión en el Congreso el aumento a un 23,5% del porcentual de las transferencias del Impuesto a la Ganancia (IR) y del IPI para los municipios.
- iv) El municipio se queda con el 100% del ITR si se responsabiliza por la recolección –medida aprobada en la EC 42/2003.
- v) Sobre la parte de la CIDE a transferirse a los estados y municipios, incide el bloqueo del 20% de la Desvinculación de los Ingresos de la Unión (DRU), o sea: el porcentaje a ser transferido a la Unión no es integralmente transferido, tal como ocurre con los recursos federales vinculados a la educación y a la salud, diferentemente de las transferencias del FPM y el FPE que, desde el año 2000, están exceptuadas de ese bloqueo.

A pesar de las grandes desigualdades financieras, existe consenso acerca de que Brasil es uno de los países más descentralizados del mundo en desarrollo. Al mismo tiempo, debe agregarse que esta descentralización de los recursos viene beneficiando más a los municipios que a los estados. En 2001, los gobiernos locales administraban cerca del 12,5%

de los recursos públicos nacionales, incluyendo recursos propios y transferencias constitucionales. Cuando los ingresos vinculados a determinados programas son adicionados, la parte de recursos nacionales a disposición de los municipios se eleva a un 15,5%, como muestra la Tabla 7.

TABLA 7  
DIVISIÓN DEL INGRESO TRIBUTARIO POR ESFERA DE GOBIERNO (EN %)

Período	Carga Tributaria*	Total	División del Ingreso Tributario								
			Propio		Disponible **			Disponible Ampliado ***			
			Unión	Estados	Unión	Estados	Municipios	Unión	Estados	Municipios	
Jun/89	21,93	100,0	72,4	27,6	65,2	23,9	10,9	59,4	26,9	13,7	
Jun/97	27,00	100,0	71,8	28,2	62,2	25,7	12,1	59,0	26,8	14,2	
Jun/98	26,69	100,0	73,2	26,8	62,3	25,2	12,5	58,8	25,7	15,5	
Jun/99	28,74	100,0	74,4	25,6	63,0	24,2	12,7	59,7	25,1	15,2	
Jun/00	29,97	100,0	74,2	25,8	63,4	23,9	12,6	58,3	26,2	15,5	
Jun/01	30,92	100,0	72,9	27,1	62,2	24,9	12,9				

Fuente: Termómetro de Descentralización, <<http://federativo.bndes.gov.br>>.

\*No incluye la recaudación tributaria de los municipios. El ingreso propio de la Unión y de los Estados abarca el 90% de la carga tributaria global.

\*\*Ingreso Tributario Disponible = Recaudación Directa +/- Transferencias Constitucionales (sólo las principales transferencias).

\*\*\*Ingreso Tributario Disponible Ampliado = Ingreso Tributario Disponible +/- Transferencias Voluntarias (sólo las federales).

## TRANSFERENCIAS CONSTITUCIONALES

Las transferencias constitucionales provenientes del IR y del IPI componen el FPM en un 22,5% sobre el total recaudado en esos dos impuestos federales. Del FPM, el 10% es transferido a las capitales, el 86,4% a los municipios del interior y el 3,6% a los municipios con más de 156.216 habitantes. Esa fórmula de transferencia beneficia, de esta manera, a los municipios con menos población.

Las transferencias federales representan la principal fuente de ingreso para los municipios pequeños y medianos, aquellos que abrigan a las poblaciones más pobres y desestructuradas. Las transferencias del ICMS representan la principal fuente de ingreso para los municipios económicamente más desarrollados. El mecanismo de

transferencia del ICMS es determinado por la Constitución: cada municipio recibe 3/4 de lo que fue recaudado en su jurisdicción y el estado puede determinar, mediante ley ordinaria, los criterios de transferencia para el porcentual restante.

Cuando la Constitución de 1988 fue promulgada, uno de los principales objetivos de los constituyentes –relativos al sistema fiscal– fue el de conceder amplia libertad a los entes federativos respecto de dónde y cómo aplicar sus recursos. La única restricción para las esferas subnacionales era que un 25% del ingreso debía destinarse a educación. En tanto, a partir de mediados de los años noventa fueron aprobadas enmiendas constitucionales que vincularon parte de los recursos transferidos a lugares específicos, en particular hacia los programas de salud y de educación fundamental, así como también introdujeron limitaciones al poder de las esferas subnacionales en lo que respecta a la decisión sobre la aplicación de los recursos. En 1996, fue aprobada la Enmienda Constitucional 14, vinculando recursos federales, estatales y municipales a la educación fundamental<sup>3</sup>, y en 2002, la Enmienda Constitucional 29 aprobó nuevas vinculaciones, esta vez para los programas de salud<sup>4</sup>. La propia Ley de Responsabilidad Fiscal, promulgada en 2000, también coloca límites en la capacidad de gasto de los municipios, mientras que otros dispositivos legales imponen restricciones a su capacidad de endeudamiento. El impacto de todos estos cambios sobre el gobierno local será analizado más adelante.

Al margen de las restricciones recientes en lo que tiene que ver con su autonomía financiera, los municipios son los mayores beneficiados con las transferencias federales, que representan el 4,4% del PBI, en tanto los estados retienen el 3,3% de las transferencias. El monto destinado a los municipios representa el triple de lo que recaudan directamente (Afonso, 2004: 12).

## RECURSOS PROPIOS

A pesar de que las transferencias estatales y federales representan la mayor parte de los recursos locales, los ingresos propios municipales equivalen al 1,6% del PBI, o sea, el 4,8% del total de los recursos públicos nacionales –19.324 millones de reales–, siendo el gobierno federal

---

3 Hasta el año 2007 los municipios tienen que aplicar el 15% de las transferencias del ICMS y del FPM en la educación fundamental.

4 Los municipios deben destinar el 15% de sus ingresos propios y de sus transferencias constitucionales al programa de salud. El porcentual de cada nivel de gobierno debe ser revisado cada cinco años.

responsable por el 67,3% de los ingresos (el 27,9% del PBI) y los estados por el 27,9% (9,5% del PBI)<sup>5</sup>.

De los impuestos locales propios, el ISS es el más importante en términos absolutos; representaba, en 2001, el 1,8% de los principales impuestos del país, el 0,6% del PBI (alrededor de 7.213 millones). A pesar de esa importancia, el ISS no es la principal fuente de ingreso de los municipios, ni siquiera de los económicamente más dinámicos<sup>6</sup>. El ISS incide apenas sobre determinados tipos de servicios, generalmente asociados a la urbanización. Esos servicios son especificados por ley federal aunque cada municipio es autónomo para determinar, mediante ley municipal, sus alícuotas. Así como el ICMS generó la denominada “guerra fiscal”, lo mismo ocurrió en la esfera local con el ISS, principalmente entre municipios vecinos o próximos a las capitales. Presiones de los intendentes de las capitales hicieron que el Ejecutivo Federal, a partir de la Enmienda Constitucional 37/2002, asumiera para sí, a través de una ley complementaria, la competencia de fijar alícuotas máximas y mínimas para “regular la forma y las condiciones tales como exenciones, incentivos y beneficios fiscales que serán concedidos y denegados” (Art. 156: 111). Esa ley complementaria, N° 116, promulgada el 31/7/2003, fijó el tope de 5% como alícuota máxima para el ISS, y en su artículo 4° buscó cohibir la guerra fiscal al determinar que sólo será considerado pasible de tributación el lugar donde el contribuyente desarrolle sus actividades, “siendo irrelevantes para caracterizarlo las denominaciones de sede, filial, agencia” etcétera. Esa ley también amplió la lista de servicios pasibles de pago de ISS, de más o menos 100 a cerca de 180.

El IPTU es el segundo mayor impuesto local, representando –en 2001– el 0,5% del PBI y el 1,4% de los principales impuestos del país, con una recaudación de R\$ 5,619 millones. Los municipios son libres de adoptar fórmulas y criterios para calcular el valor del impuesto siempre que sea aprobado por ley municipal; al respecto, el IPTU es el único impuesto local que puede ser cobrado progresivamente. Sin embargo, hasta 2002, varias decisiones judiciales negaban la constitucionalidad del cobro progresivo pues este, según el Poder Judicial, debía restringirse al criterio del valor del inmueble. Los jueces argumentaban que la Constitución no dejaba en claro si la progresividad podría incluir también el lugar de situación

---

5 Datos disponibles en <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

6 La ciudad de San Pablo, por ejemplo, a pesar de generar un volumen de ISS mayor que el que reúnen 17 estados brasileños con el ICMS, tiene como su principal fuente de ingreso la transferencia del ICMS.

del inmueble y su uso. La Enmienda Constitucional 29/2000 explicitó que el IPTU podría tener alícuotas diferenciadas no sólo en razón del valor del inmueble, sino también respecto de su localización y uso. Dígase también que el IPTU es el impuesto con mayor índice de evasión. Una investigación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE) mostró que en 1998 apenas el 12,6% de los municipios conseguían cobrar el 80% del impuesto; la mayoría sólo recauda el 50%. Los municipios con población por encima de 100 mil habitantes son los que presentan los índices más bajos de evasión (IBAM, 2001).

A pesar del aumento relativo de los ingresos locales y de los avances en la estructuración de un nuevo sistema tributario, la recaudación local de impuestos presenta varias limitaciones. Primero, el sistema tributario nacional es concentrado en impuestos que inciden sobre la producción, las ventas y el consumo, los cuales no están bajo la jurisdicción municipal. Segundo, los impuestos locales, principalmente el ISS y el IPTU, requieren de la existencia de bancos de datos, registros y actualizaciones costosos y complejos, al margen de que su incidencia impacta sobre un gran número de contribuyentes, particularmente los pequeños negocios, como es el caso del ISS. Tercero, los impuestos locales presentan limitaciones en países como Brasil donde los niveles de pobreza son altos y los servicios sobre los cuales se puede aplicar el ISS o bien no existen en las pequeñas localidades o son de pequeño porte e inestables.

## OTRAS TRANSFERENCIAS FEDERALES

Más allá de las transferencias constitucionales, los gobiernos locales reciben recursos federales para la implementación de algunas políticas sociales universales, habiéndose ampliado esa modalidad de transferencia a partir de los años noventa<sup>7</sup>. La Tabla 8 discrimina esas transferencias a los estados y municipios en el año 2000, mostrando que los gobiernos locales son hoy en día los principales proveedores de los servicios de salud pública.

---

<sup>7</sup> Existen también transferencias del gobierno federal para las esferas subnacionales, conocidas como transferencias negociadas. Esa modalidad, que canalizó muchos recursos en el pasado, incluso durante el régimen militar, perdió importancia relativa y absoluta con la política de ajuste fiscal, siendo hoy en día responsable apenas por el 10% del total de las transferencias federales para los estados y los municipios (Lima, 2002).

TABLA 8  
TOTAL DE TRANSFERENCIAS FEDERALES A ESTADOS Y MUNICIPIOS,  
2000 (R\$ MILLONES)

Tipo de transferencia	Estado	Municipio
Transferencias constitucionales	15.735.280.117	12.839.573.843
Salud	1.729.933.548	7.251.558.677
Compensación por la exención de ICMS*	2.463.300.095	821.099.696
Educación fundamental	3.046.696.710	2.820.963.476
Distrito Federal y antiguos territorios**	2.617.740.084	-
Royalties por la extracción de minerales, petróleo y gas natural	1.082.528.089	1.064.887.546
Otras transferencias	3.631.898.005	3.032.290.603
Total	30.307.367.648	27.830.373.841

Fuente: Lima (2002:7).

\* Transferencias propiciadas por la Ley Kandir, creada en 1996 para compensar a estados y municipios por la pérdida de ingresos del ICMS de productos exportados.

\*\* En los antiguos territorios transformados en estados por la Constitución de 1988, el gobierno federal permanece responsable por el financiamiento de algunas funciones públicas; es el caso del Distrito Federal.

El aumento del ingreso de los gobiernos locales representó, en términos agregados, mayor participación de esa esfera de gobierno en los gastos sociales, inclusive antes de los efectos de las enmiendas constitucionales relativas a la salud y la educación.

TABLA 9  
GASTO SOCIAL POR NIVEL DE GOBIERNO (%)

	1980	1985	1992	1994	1995	1996	Promedio 1994/1996
<b>Gasto social</b>	100	100	100	100	100	100	100
<b>Federal</b>	66	62	57	60	59	57	59
<b>Estadual</b>	24	25	26	23	24	23	24
<b>Municipal</b>	11	13	16	16	17	19	18

Fuente: Oliveira (1999).

A pesar de que el gobierno federal permanezca con la mayor parte del gasto social, el 65% de sus gastos en el área social son destinados al sistema jubilatorio. El gasto social por región muestra que las regiones menos desarrolladas económicamente presentan valores *per capita* dos veces menores que los de las más desarrolladas. En tanto, los tres niveles de gobierno vienen aumentando el gasto social en regiones más pobres a lo largo del tiempo. En el Nordeste, por ejemplo, el gasto

social *per capita* alcanzó el 30% del PIB de la región, mientras que el de la región norte llegó al 19,5%, el del sureste al 18,1%, el del sur al 17,8%, y el del centro-oeste al 22% (Draibe, 1999).

## POLÍTICAS DE MUNICIPALIZACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES UNIVERSALES

Diferentemente a lo que muchos analistas señalan, la descentralización en Brasil está lejos de ser un fenómeno extendido. En verdad, esta viene concentrándose en dos campos: el aumento de los recursos financieros para los municipios –cuestión garantizada por la Constitución de 1988– y el aumento progresivo de transferencias federales a partir de fines de los años noventa –sobre todo para la implementación de algunos programas sociales universales. Así, aunque la descentralización haya sido uno de los objetivos declarados por los constituyentes de 1988, desarrollos recientes señalan que se trata más bien de un proceso orientado hacia la consolidación de políticas dirigidas a implementar políticas sociales y no tanto hacia un aumento en la capacidad de decidir sobre dónde y cómo invertir los recursos.

A pesar de la existencia de grandes heterogeneidades entre los municipios, evidencias empíricas muestran que, en términos agregados, los gobiernos locales están de hecho sustituyendo al gobierno federal en algunas funciones. Otras funciones se encuentran en una especie de vacío gubernamental, sea por causa de la política –federal– del ajuste fiscal o bien porque el diseño de la política a ser municipalizada no contempló incentivos capaces de estimular la adhesión de los municipios.

## EL PAPEL DEL GOBIERNO LOCAL EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES UNIVERSALES

Como ya lo mencionamos, las desigualdades inter e intra-regionales dificultan la participación de los gobiernos locales en la provisión de servicios sociales universales. Diversas políticas para superar los constreñimientos financieros y de gestión de la mayoría de los municipios brasileños fueron engendradas por el gobierno federal, sobre todo con la adopción de nuevos diseños y formas de financiamiento de esas políticas, por ejemplo, municipalizando la provisión de salud pública y de educación fundamental.

Antes de la introducción de estos nuevos diseños era común la acusación de que la Constitución de 1988 había transferido los recursos pero no las competencias a los gobiernos subnacionales y que la Unión había perdido ingresos al mismo tiempo que mantenía las responsabilidades, no habiendo formas de transferencia de esas responsabilidades para las esferas subnacionales que, a su vez, pasaron a contar con un

mayor volumen de ingresos. Sin embargo, la experiencia brasileña está demostrando que la cuestión de la transferencia de la responsabilidad de provisión de servicios sociales universales no se restringe a la existencia de más recursos financieros a ser manejados libremente por los gobiernos locales ni tampoco a determinaciones constitucionales. Las investigaciones vienen indicando que la variable más importante para que la descentralización ocurra es el diseño institucional de la política.

La cuestión del diseño institucional ha recibido creciente atención en lo que tiene que ver con su papel en las políticas públicas: dependiendo de sus características, el diseño institucional puede ser decisivo para incentivar o desfavorecer la descentralización. La municipalización de la provisión de los servicios universales de salud y educación fundamental, una tendencia en proceso de expansión, parece confirmar este argumento. Ambas políticas fueron concebidas como un sistema complejo de relaciones intergubernamentales basado en recompensas y sanciones; tal sistema hizo racional para los municipios la adhesión a una nueva institucionalidad. Como lo demuestra Arretche (2000), la transferencia de la responsabilidad en torno a la implementación depende de las estrategias diseñadas para delegar la implementación de una política determinada de un nivel de gobierno a otro, de manera tal de superar los obstáculos existentes para la descentralización. Tales obstáculos, agrega Arretche, derivan de factores estructurales e institucionales; factores de orden gerencial también pueden influir sobre esa transferencia.

Al respecto, la municipalización de las políticas de salud y educación puede ser considerada –en términos cuantitativos– un éxito nacional, mientras que en saneamiento, hábitat y asistencia social no se obtuvieron los mismos resultados. Arretche (2000) argumenta que la falencia de esas últimas políticas puede ser explicada por: los altos costos inherentes a la descentralización, tanto para los estados como para los municipios, o bien por la escasez de recursos –como es el caso del saneamiento–, o por cuantiosos débitos sin ejecutar –como el caso del hábitat–, o por ausencia de partidas regulares de recursos –como en la asistencia social. Más aún, en esas políticas el diseño institucional no contempló mecanismos de recompensas y sanciones por si se daba el caso de que los gobiernos subnacionales no se adhirieran. A pesar de las iniciativas del gobierno federal orientadas hacia la descentralización de esas políticas, incluso patrocinando nuevas legislaciones, el diseño institucional no contempló ni la inyección de recursos nuevos, como puede ser el caso de la salud, ni la posibilidad de una pérdida relativa de recursos, como el caso de la educación.

En contraste con lo que aconteció con las políticas de saneamiento, hábitat y asistencia social, los gobiernos locales respondieron positivamente en relación con la salud y la educación. La respuesta



positiva a la municipalización de la salud puede entenderse a partir de los recursos adicionales registrados en los cofres locales. Respecto a la municipalización de la educación, esta se puede comprender teniendo en cuenta la penalización a la que se exponían aquellos municipios que no aumentaran sus matrículas en las escuelas municipales, al mismo tiempo que se inyectan más recursos en las comunidades más pobres –puesto que la política complementa el salario de los profesores en los municipios más necesitados.

La Tabla 10 muestra el aumento del número de municipios que adhirieron a la municipalización de la salud, iniciada en 1991, que alcanzó, en el año 2000, al 98,96% de los municipios. Con la municipalización, el 66% de los municipios pasó a recibir recursos adicionales y en apenas un 22% los efectos de la municipalización sobre los recursos locales fueron neutros (Costa, Silva y Ribeiro, 1999: 45).

TABLA 10  
MUNICIPALIZACIÓN DE LA SALUD (1988-2000)

	1988	1993	1996	2000
Número de municipios que adhirieron a la municipalización	-	670	3.127	5.450
Total de municipios			4.973	5.507
% de municipalización			62,87	98,96

Fuente: <<http://www.datusus.gov.br>>.

En lo relativo a la salud, la municipalización se inició con medidas de carácter meramente administrativo pero que terminaron gestando reglas claras y universales para las transferencias, lo que reducía tanto la incertidumbre, el grado de politización y partidización en el uso de los recursos como los riesgos relativos a la adhesión del municipio. Recién en el año 2000, casi diez años después del inicio del programa y cuando el sistema ya estaba consolidado, el Ejecutivo encaminó una propuesta de Enmienda Constitucional vinculando parte de los recursos federales, estatales y municipales al programa de salud<sup>8</sup>. A pesar de la reducción de los recursos federales a los programas de salud con la política de ajuste fiscal, los

<sup>8</sup> Es importante registrar que muchas leyes orgánicas municipales aprobadas en 1990 ya preveían la vinculación de parte de los ingresos locales a las acciones de salud.

recursos federales para la salud se mantuvieron relativamente constantes, como muestra la Tabla 11<sup>9</sup>.

TABLA 11  
GASTOS EN SALUD POR NIVEL DE GOBIERNO COMO PORCENTAJE DEL PIB

Año	Gasto total*				Gasto financiado con recursos propios**			
	Federal	Estadual	Local	Total	Federal	Estadual	Local	Total
1995	0,9	0,9	2,1	3,9	2,3	0,5	1,0	3,0
1996	0,7	0,9	1,7	3,3	1,8	0,6	0,8	3,3
1997	0,8	0,9	2,0	3,7	2,2	0,5	1,0	3,7
1998	0,8	0,9	1,9	3,7	2,1	0,6	1,0	3,7
1999***	0,8	0,9	1,9	3,7	2,1	0,6	1,0	3,7

Fuente: BNDES (2001)

\* Financiada con recursos propios y transferencias federales.

\*\* Sólo recursos propios.

\*\*\* Valores preliminares.

Los incentivos del gobierno federal para la municipalización de la educación fundamental tomaron caminos diversos al de la salud. En el caso de la educación existe muy poco “dinero nuevo” en la caja municipal, a diferencia del caso de la salud, a excepción de los municipios de los estados más pobres. La distribución de los recursos, condicionada a la matrícula en las escuelas estaduais y municipales, es realizada por el FUNDEF. Cuando el alumno se desliga de la escuela estadual y se matricula en la municipal, el municipio pasa a recibir el “valor” de esa matrícula, dado que las reglas fueron concebidas para remunerar el nivel del gobierno que presta el servicio al alumno; o sea, el recurso acompaña al alumno. La adhesión de los gobiernos locales a la municipalización de la educación viene aumentando, aunque no en la misma proporción que la salud. En el caso de la educación, el incentivo asume la forma de sanción y no de recompensa, puesto que el municipio tiene que contribuir para el FUNDEF aunque el alumno no esté matriculado en la red municipal. Más aún, el 60% de los recursos del FUNDEF son vinculados al pago de salarios de los profesores, lo que también incentiva la proclamada municipalización en municipios de estados pobres.

9 La municipalización de la salud también influyó en la constitución de consorcios intermunicipales, generando nuevas relaciones entre gobiernos del mismo nivel. Según el IBGE, existían en el año 2000 1.969 consorcios municipales de salud. Áreas como medio ambiente y desarrollo económico también han sido objeto de creación de consorcios.

Con el nuevo diseño del programa de educación fundamental, la matrícula en ese nivel de enseñanza viene creciendo en los últimos años. En el norte y en el nordeste, los gobiernos locales ya son los principales proveedores de educación fundamental; en el año 2000, la matrícula en escuelas municipales superó a la de escuelas estaduais en todo el país, si bien no en todos los estados y regiones, alcanzando un 51%, mientras que en 1997 ese porcentual era del 40% (Tabla 12).

TABLA 12  
TASA DE MATRÍCULA EN LA ENSEÑANZA FUNDAMENTAL  
POR NIVEL DE GOBIERNO 1997-2000

Región	Participación (%)							
	1997		1998		1999		2000	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Norte	63,1	36,9	52,0	48,0	49,6	50,4	45,0	55,0
Nordeste	42,7	57,3	37,6	62,4	36,0	64,0	34,4	65,6
Centro-Oeste	69,4	30,6	66,6	33,4	65,2	34,8	62,7	37,3
Sureste	71,4	28,6	64,9	35,1	60,9	39,1	59,1	40,9
Sur	57,3	42,7	56,2	43,8	54,9	45,1	54,3	45,7
Brasil	59,3	40,7	53,3	46,7	50,7	49,3	48,6	51,4

Fuente: <<http://www.mec.gov.br>>.

El FUNDEF fue creado en 1996 por la Enmienda Constitucional 14, reglamentado en 1997, y entró en vigor en 1998. Así como el diseño de la municipalización de la salud, el de la educación fundamental está determinado por principios claros y universales sobre las *reglas de juego* –válidas por diez años– con las cuales los diversos actores irán a actuar<sup>10</sup>. Sin embargo, y a diferencia de la salud, el diseño de la municipalización de la enseñanza fundamental tiene un carácter redistributivo desde el punto de vista regional. Esto es así por la existencia de un tope mínimo a ser utilizado con cada alumno: cuando los recursos vinculados a las esferas estadual y municipal no alcanzan ese mínimo, el gobierno federal complementa la diferencia. Ese complemento viene ocurriendo en todos los estados del nordeste y en Pará<sup>11</sup>.

No debe ser dejado de lado el hecho de que, más allá del diseño institucional, los resultados positivos de esos dos programas de municipalización también fueron consecuencia de la proximidad –respecto

10 Por “reglas de juego” entendemos los constreñimientos (límites) impuestos a los actores en sus elecciones estratégicas.

11 Sobre el papel redistributivo de la municipalización en educación, ver Rezende y Oliveira (2003).

del presidente de la República– de los dos ministerios responsables por el diseño y la implementación. No es casualidad que uno de esos ministros, el de Salud, fuera el candidato del gobierno en las elecciones presidenciales de 2002, y que el de Educación también compitiera por la sucesión presidencial en las internas de su partido, el PSDB (Partido de la Socialdemocracia Brasileña).

Resumiendo, la experiencia brasileña muestra que las determinaciones constitucionales, las normas, los intereses de los grupos o la capacidad gerencial y financiera, aun siendo importantes, no fueron suficientes para trasladar totalmente la implementación de las políticas universales hacia las esferas locales. El diseño institucional de la política moldeado en torno a mecanismos de recompensas y sanciones, reglas claras y universales, y el apoyo del Ejecutivo Federal en la liberación regular de los recursos, parecen ser las variables más importantes en lo que hace a la transferencia de responsabilidades de implementación hacia los gobiernos locales. Esos resultados muestran que la descentralización/municipalización, en Brasil, no implicó una transferencia de la capacidad decisoria hacia esferas subnacionales pero sí la delegación de la responsabilidad sobre la implementación de algunas políticas sociales universales, lo que no es tarea fácil para millares de municipios brasileños. La experiencia brasileña también muestra que las relaciones intergubernamentales evolucionaron hacia un sistema aceitado de recompensas y sanciones –lo que redujo el grado de conflicto entre los niveles de gobierno– aunque, al mismo tiempo, restringió la autonomía del gasto y de la decisión otorgada a los gobiernos locales en la Constitución de 1988.

Asimismo, la experiencia brasileña nos revela que la inducción de políticas y recursos federales es el factor fundamental para que los gobiernos locales asuman el papel de proveedores de servicios sociales universales. En estas circunstancias, sin embargo, algunas cuestiones nuevas y viejas nos hacen tener ciertas dudas sobre la sustentabilidad de esa nueva gobernabilidad local y sobre su trayectoria futura. La primera está relacionada con que el gobierno federal viene aumentando su participación en el ingreso total, desde mediados de los años noventa, creando nuevas contribuciones y aumentando las alícuotas a las existentes; en ambos casos, los nuevos recursos no son constitucionalmente compartidos con los demás niveles de gobierno –salvo raras excepciones. La segunda es que la legislación que vincula el ingreso de los tres niveles de gobierno a los servicios sociales universales requiere una periódica renovación, a través de enmiendas constitucionales, que, a su vez, requieren de un quórum calificado. La tercera, relacionada con lo que se vislumbra como una nueva tendencia del gobierno federal que asume en 2003, fortalecida por la creación del Ministerio de Desarrollo

Social y Lucha contra el Hambre, es que el carácter de la política social parece estar siendo desplazado: de las políticas sociales universales otorgadas por los municipios se cambia a programas de transferencia de ingresos, centralizados por la instancia federal, en los que el papel de los municipios parece ser, hasta el momento, secundario, y cuyo diseño prioriza a los foros comunitarios locales. Además, todavía no se vislumbran medidas orientadas a una mejora de los graves problemas de calidad de los servicios universales promovidos por las esferas locales. Tal como ocurrió con la transferencia de la prestación de esos servicios, el papel inductor del gobierno federal parece ser decisivo para que sean iniciadas políticas dirigidas a la calidad de los servicios.

### EMPODERAMIENTO DE LAS COMUNIDADES LOCALES

La municipalización de algunos servicios sociales universales, con sus consecuentes nuevas institucionalidades de gobierno local, no se limita a la transferencia de su implementación; ha significado, también, el involucramiento de las comunidades locales en el proceso decisorio y de control de la implementación de las políticas sociales. La Constitución de 1988 fue pródiga en la creación de mecanismos para la participación de las comunidades locales en algunos foros decisivos y en el control de los resultados de ciertas políticas públicas locales, buscando, al mismo tiempo, empoderar segmentos de la comunidad y promover una *accountability* de los gestores públicos. Como resultado, muchos gobiernos están implementando o consolidando experiencias participativas que van desde consejos municipales sectoriales orientados a la decisión, participación en la gestión y fiscalización de las políticas sociales y de pequeñas obras públicas, hasta la incorporación de segmentos sociales marginalizados del proceso decisorio en la repartición de una parte de los recursos presupuestarios locales, a través de lo que a partir de entonces se conoce como Presupuesto Participativo (PP).

Debemos admitir que esta inserción de nuevos actores en el proceso decisorio local asume formatos diferentes. Existen experiencias en las cuales prevalecen formas más restringidas de participación, que simplemente se reducen a dar voz a los ciudadanos, mientras que otras formas de participación se convierten en mecanismos de empoderamiento que buscan promover cambios más profundos en la asimetría de poder de los actores sociales locales; en este sentido, estos formatos intentan, a través de la acción colectiva, disminuir las desigualdades políticas y sociales<sup>12</sup>.

---

12 Sobre ese punto, ver Melo (2003) y Souza (2001).

Esos diferentes formatos generan tres tipos de foros participativos. El primero ocurre en los consejos municipales sectoriales orientados a políticas específicas y donde tienen espacio de actuación los representantes de los ciudadanos y/o usuarios de servicios. En ese formato los representantes poseen, en principio, no sólo la capacidad de expresar sus preferencias (voz) sino también de influir en la gestión directa del programa (empoderamiento) y en el control de los gestores públicos en relación con el cumplimiento de las decisiones (*accountability*). Aquí, los programas y los proyectos son decididos, generalmente, en otras instancias, quedando para los representantes las tareas de gestión y de fiscalización. El segundo surge de la capacidad delegada a los ciudadanos para decidir hacia dónde dirigir una parte de los recursos presupuestarios municipales, lo que se materializa en diversas experiencias de PP<sup>13</sup>. El tercero ocurre en los denominados programas de *demand-driven* que se realizan en comunidades rurales pobres, generalmente financiados por organismos multilaterales o internacionales; allí los representantes de las comunidades deciden respecto de la realización de obras comunitarias.

### CONSEJOS MUNICIPALES SECTORIALES

La constitución de esos consejos aparece, en general, a partir de exigencias de la legislación federal. El papel de los consejeros es tomar partido en la gestión del programa, o sea, fiscalizar la implementación de aquellas políticas que son decididas en otras esferas, definir la dirección de una parte de los recursos –y acompañar su aplicación– y de los rumbos generales de la política pública. Para cada política social se requiere la constitución de un consejo donde tengan espacio los representantes de la comunidad/usuarios. Esos consejos pueden ser constituidos en torno a políticas específicas (salud, educación, asistencia social, empleo e ingreso, medio ambiente, desarrollo urbano, lucha contra las drogas y la pobreza, etc.) o en torno a la defensa de derechos individuales o colectivos (niñez, adolescentes, ancianos, negros, deficientes, etc.). Según el IBGE existían en Brasil, en el año 2001, más de 22.000 consejos municipales, con predominio de los consejos de salud (5.426), asistencia social (5.178), derechos de la niñez y adolescencia (4.306) y educación (4.072).

De acuerdo con varios trabajos realizados sobre el tema, la existencia de los consejos es insuficiente para hacer de sus participantes, especialmente aquellos que representan intereses colectivos o de usua-

---

13 En la experiencia brasileña de empoderamiento existen otros formatos que incorporan apenas la voz de los ciudadanos, tales como las audiencias públicas.

rios de servicios, verdaderos decisores y fiscales de la aplicación de los recursos. Côrtes (2002) presenta una tipología de los consejos municipales sectoriales basada en una investigación empírica. El primer tipo está formado por consejos que se transforman en arenas decisorias de hecho, puesto que sus participantes tienen el papel decisorio efectivo y no apenas voz. El segundo está constituido por consejeros que actúan como intermediarios de diferentes demandas e intereses, aunque el decisor principal sea el gobierno local. El tercero está dominado por especialistas reformistas (*policy community*) que tienen espacio en los consejos para expresar sus demandas, sin contar con poder decisorio efectivo: en este tipo, las decisiones son tomadas en otros espacios, ya sea en la esfera de gobierno o por parte de los grupos de interés. Se podría hablar de un cuarto tipo, bastante común en las comunidades pobres y pequeñas, donde muchas veces los miembros del consejo son indicados por dirigentes locales –principalmente el intendente– y su papel consiste en ratificar las decisiones tomadas por el ejecutivo local.

## PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

A diferencia de los consejos municipales sectoriales, la adopción de formas de PP no fue inducida por una legislación federal o por organismos multilaterales: se trata de una iniciativa de los propios gobiernos locales. En efecto, así como ocurre con los consejos municipales sectoriales, el PP es una opción de los gobernantes, es decir, se trata de una política *top-down* decidida localmente. Las diversas experiencias de PP asumieron gran visibilidad nacional e internacional, siendo apuntadas como ejemplos de una buena forma de gobierno. Por esa misma visibilidad, el PP se propagó en forma creciente: en el período 1986/1989 fueron registradas apenas dos experiencias; en 1989/1992, doce; en 1993/1996, 36; y en 2000 el PP existía en 140 ciudades (FNPP, 2002). De esas experiencias, 80 tuvieron inicio en 1998, impulsadas por la divulgación del PP de Porto Alegre.

Estructurado como un mecanismo participativo que incorpora miembros de la comunidad local al proceso decisorio respecto del destino de una parte de los recursos presupuestarios locales, el PP no está exento de controversias (más allá de que requiere la combinación de muchas variables). Una investigación nacional, que analizó varias experiencias, concluyó que hay diversos factores que influyen sobre los resultados del PP: a) tipo de partido que lo implementa; b) nivel de organización, movilización y politización de la sociedad; c) características socioeconómicas y demográficas del municipio; d) capacidad técnica y gerencial de administración local; e) compromiso del gobierno; f) situación financiera del municipio; y, por último, g) el método adoptado para establecer la relación entre el gobierno y la comunidad (FNPP,

2002). La investigación también identificó que el PP es una experiencia inestable: en el período analizado, 23 administraciones locales cancelaron sus experiencias –un número mayor que aquellas que lo adoptaron (nueve casos)<sup>14</sup>. Además, se argumenta que el PP minimiza los costos del gobierno de negociación con las elites locales sobre la provisión de infraestructura para los barrios más pobres, disminuyendo la distancia entre estos y los barrios de clase media (IDB, 2003).

### PROGRAMAS *DEMAND-DRIVEN*

En general, esos programas son financiados por los Fondos Municipales de Apoyo Comunitario (FUMACs) constituidos en los municipios más pobres del nordeste y se destinan a la realización de proyectos/obras de pequeñas dimensiones<sup>15</sup>. En esos programas, los recursos son directamente transferidos a las comunidades locales que, a su vez, toman las decisiones sobre dónde y cómo aplicarlos, tornándose responsables por su fiscalización. El objetivo es que la propia comunidad tome las decisiones sobre las obras que serán realizadas (*demand-driven*), en oposición a decisiones tomadas en otras esferas (*supply-driven*). Todavía son pocas las evaluaciones sobre esos programas en Brasil, en especial sobre su efectivo funcionamiento en los diferentes municipios del nordeste. Hasta donde tengo conocimiento, el análisis más completo es el de Judith Tendler (2000) que, apoyada en evidencias recogidas en algunos estados de la región, destaca innumerables problemas en la implementación y demuestra escepticismo en lo que respecta al alcance de sus objetivos.

En resumen, las experiencias participativas han sido abundantes en los territorios locales brasileños durante las últimas décadas. Con el estímulo de la legislación federal, los organismos multilaterales o los propios gobiernos locales, Brasil ha sido considerado un laboratorio de esas experiencias, experiencias que apuntan a una conciliación de dos visiones rivales sobre el papel de los gobiernos locales. En la primera, el gobierno local sería el principal proveedor de servicios sociales universales; en la segunda, el gobierno local sería el *locus* privilegiado para la práctica de la

---

14 La literatura sobre el PP en Brasil es extensa. Para una crítica sobre las limitaciones teórico-metodológicas de las experiencias participativas en general, ver Kapoor (2002).

15 Esos programas son conocidos como Fondos Sociales y tienen apoyo del Banco Mundial, del BID y de organismos europeos. Fueron iniciados en América Latina en los años ochenta y hoy están diseminados en 40 países de América Latina, África, Europa Oriental y Asia. Según Tendler (2000), ya fueron destinados a esos programas 3 mil millones de dólares.



democracia deliberativa, a ser alcanzada por un relativo equilibrio entre quien decide y quien es afectado por las decisiones.

## COMENTARIOS FINALES

Este trabajo mostró que la experiencia brasileña de gobierno local ha sido marcada por una fuerte innovación institucional y por un complejo sistema de relaciones intergubernamentales, principalmente entre la Unión y los gobiernos municipales. Tales innovaciones provinieron, en su inicio, de los compromisos asumidos durante la redemocratización y, posteriormente, de las decisiones tomadas por los propios gobiernos –tanto federal como local–, muchas veces impulsadas por los organismos multilaterales de financiamiento de programas sociales. A pesar de la capacidad desigual de los municipios brasileños para formar parte de esa nueva institucionalidad, existen indicios que apuntan a nuevos cambios en la forma de gobierno local. Sin embargo, y más allá del mayor involucramiento de los gobiernos y de las comunidades locales en la provisión de servicios sociales universales y de bienes de uso común, todavía no está claro si esas nuevas institucionalidades son sustentables sin el apoyo financiero e inductor del gobierno federal y de otros organismos exógenos al gobierno local.

## BIBLIOGRAFÍA

- Afonso, J. R. 2004 “Brasil, um caso à parte”. Trabajo presentado en el XVI Regional Seminar on Fiscal Policy, Santiago, mimeo.
- Afonso, J. R. e Araujo, E. 2000 “A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível” em Neves, G. et al. (orgs.) *Os municípios e as eleições de 2000* (São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung).
- Afonso, J. R. et al. 1999 “Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus”. Relatório, BNDES, mimeo.
- Arretche, M. 2000 *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização* (São Paulo: Revan).
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) 2001 “Municípios: os bons resultados orçamentários de 2000” em *Informe-se*, 33.
- Côrtes, S. 2002 “Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities”. Trabajo presentado en el XXV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, mimeo.
- Costa, N. R.; Silva, P. L. B. e Ribeiro, J. M. 1999 “A descentralização do sistema de saúde no Brasil” em *Revista do Serviço Público* (Rio de Janeiro) Vol. 50, N° 3.

- Draibe, S. 1999 “Brasil, anos 90: as políticas sociais no marco das reformas estruturais”. Relatório, UNICAMP/NEPP, São Paulo, mimeo.
- Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) 2002 *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período 1997-2000* (Rio de Janeiro: FNPP).
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) 2001 *Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001* (Rio de Janeiro: IBAM, Série Estudos Especiais N° 20).
- Inter-American Development Bank (IDB) 2003 “Assessment of Participatory Budgeting in Brazil”. Relatório, IDB, mimeo.
- Kapoor, I. 2002 “The devil’s in the theory: a critical assessment of Robert Chambers’ work on participatory development” in *Third World Quarterly*, Vol. 23, N° 1.
- Lima, E. C. P. 2002 *Transferências da União para estados e municípios não originárias de repartição de receitas: para que se destinam e o que determina o montante* (Brasília: IPEA).
- Melo, M. A. 1993 “Municipalismo, *nation-building* e a modernização do Estado no Brasil” em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 23, N° 8.
- Melo, M. A. 2003 “Empowerment e governança no Brasil: questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas”. Relatório, Recife, mimeo.
- Oliveira, F. de 1999 *Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996* (Brasília: IPEA).
- Rezende, F. e Oliveira, F. A. (orgs.) 2003 *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária* (Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung).
- Souza, C. 1997 *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization* (Houndmills/London: Macmillan; New York: St. Martin’s Press).
- Souza, C. 2001 “Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças” em *Dados*, Vol. 44, N° 3.
- Souza, C. 2001 “Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo” em *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 15, N° 4, out./dez.
- Tendler, J. 2000 “Why are social funds so popular?” in Yusuf, S.; Wu, W. and Everett, S. (eds.) *Local dynamics in the era of globalization* (Oxford: Oxford University Press for the World Bank).

ANTÔNIO SÉRGIO ARAÚJO FERNANDES\*  
WASHINGTON LUÍS DE SOUZA BONFIM\*\*

## LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN BRASIL: UN ABORDAJE TEÓRICO DEL OBJETO\*\*\*

### INTRODUCCIÓN

La literatura “clásica” del pensamiento social brasileño nos muestra que la vida política a nivel municipal siempre estuvo caracterizada por la verticalidad de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Esto se verifica desde Oliveira Vianna, al analizar el período imperial a partir de la idea del *clan rural*, donde se muestra que el municipio brasileño está totalmente destituido del carácter comunitario de las *townships* americanas, hasta Vítor Nunes Leal que, al observar el período de la República Vieja, describe la lógica del voto por medio del *coronelismo* como soporte de una estructura atrasada de ejercicio del poder político, donde la base comunitaria no se expresa de un modo legítimo defen-

\* Profesor de la Universidad Estadual Paulista, Campus Araraquara, Brasil. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de San Pablo, Brasil. Actualmente desarrolla una investigación con el apoyo del CNPq, Brasil, en el Área de Gestión Municipal y Gobernabilidad Urbana.

\*\* Doctor en Ciencia Política por el IUPERJ, Brasil. Investigador del CNPq, Brasil, en el Proyecto de Gestión Municipal y Gobernabilidad Urbana, específicamente en el tema de los consejos municipales de capitales brasileñas.

\*\*\*Una versión de este artículo fue presentada en el 28° Encuentro Anual de la Asociación Nacional de Pos-Graduación e Investigaciones en Ciencias Sociales (ANPOCS) en Caxambu/MG, del 26 al 30 de octubre de 2004.

diendo sus intereses/derechos, negociados con los gobiernos, sino apenas como una masa que recibe favores inmediatos a cambio del voto<sup>1</sup>.

Más allá de la gran importancia para la formación política y social de Brasil de los trabajos preliminares de Oliveira Vianna y Vítor Nunes Leal, la modernización de la sociedad brasileña que comienza a moldearse a partir de la segunda mitad del siglo XX trae consigo cuestiones como la urbanización y el avance de la ciudadanía. El tema de la ampliación de la ciudadanía en el Brasil urbano, y su relación con el poder público local en tanto construcción de una gestión municipal democrática –es decir, con participación social– es una cuestión que fue y es estudiada exhaustivamente desde hace tres décadas. Hay una centena de trabajos que intentan analizar las perspectivas y los límites prácticos y teóricos de la democratización de la gestión municipal en Brasil.

Este capítulo presenta una breve revisión del tema de la participación social en la gestión municipal brasileña. Ya son más de treinta años desde que se tiene registro de esta cuestión en la literatura, pues las primeras experiencias efectivas de participación social en la gestión municipal datan de la segunda mitad de la década del setenta. Más allá de esto, los cambios institucionales que acompañaron el proceso constituyente de 1988, que hicieron de la participación social un elemento obligatorio de la política urbana y también de las políticas sociales –mediante los consejos municipales (de salud; educación y el FUNDEF<sup>2</sup>; merienda escolar; asistencia social)– consolidaron concretamente la democratización de la gestión municipal en la política brasileña. Por las posibilidades que existen ahora de poder observar este fenómeno *ex-post* es que una revisión general, que puntualice el carácter teórico-conceptual atribuido a este proceso, se vuelve relevante. En este artículo se considera a la participación social en la gestión municipal –o la democratización de la gestión municipal– en el contexto actual como un fenómeno ya consolidado, o sea, ya no como un proceso en formación sino construido, en plena evolución y en vías de normalización.

Aquí se pretende abordar tanto al fenómeno empírico como a las corrientes analíticas que le dieron sustento conceptual. Como primera observación, hay que notar que la democratización de la gestión municipal siempre recibió un tratamiento empírico; al mismo tiempo, a pesar de la riqueza de los enfoques teórico-conceptuales y de la abundancia de

---

1 Aquí nos referimos específicamente a las consideraciones de Oliveira Vianna en su *Populações Meridionais do Brasil* de 1920, y al famoso libro de Vítor Nunes Leal *Coronelismo, Enxada e Voto* de 1949.

2 Fondo Nacional de Financiamiento de la Educación Fundamental.

casos abordados, se hace difícil no comenzar afirmando que una cierta pobreza analítica permanece, sea por el exceso de ingredientes normativos y/o políticamente mezclados que comúnmente se encuentra en el conjunto de esa literatura, sea por la excesiva postura micro-sociológica de la gran mayoría de los estudios hasta aquí realizados. Por lo tanto, es con esta inspiración crítica que intentaremos presentar un balance del estado del arte de la literatura producida –y que se viene produciendo– en el país al respecto de las políticas de participación social a nivel municipal en el Brasil urbano de los años ochenta y noventa.

El texto está dividido en tres partes: la primera sección intenta analizar los principales abordajes sobre política local durante el período que denominaremos pos-redemocratización. Luego pasamos al análisis de los enfoques más recientes, ligados a los conceptos de democracia deliberativa –fuertemente marcado por la observación del Presupuesto Participativo (PP)– y de capital social. En la última sección, a manera de conclusión, llamamos la atención sobre una nueva posibilidad teórico-conceptual de abordaje sobre la política local. En resumidas cuentas, se trata de invertir el foco de los estudios actuales, pasando a analizar a las elites dirigentes locales y estatales.

## EL ABORDAJE SOBRE LA POLÍTICA LOCAL EN EL BRASIL URBANO DE LA POS-REDEMOCRATIZACIÓN

### ANTECEDENTES

Una primera mirada sobre el tema de la política municipal en Brasil durante los años setenta y ochenta nos muestra la problemática fuertemente influida por un análisis empírico-descriptivo, centrado en el papel de los movimientos sociales y su “lucha” contra el poder público, reconociéndolos como actores legítimos capaces de establecer canales de negociación con la intención de atender sus demandas por vivienda, saneamiento, infraestructura y servicios públicos.

En ese sentido, los movimientos sociales, al ser reconocidos por los gobiernos como portadores de intereses legítimos de ciertos grupos y segmentos de la sociedad, ayudaron a crear una nueva forma de actuación política que se presentaba supuestamente como “autónoma”, esto es, desvinculada de las estructuras corporativas del Estado y, aunque se estableciera alguna forma de articulación, desvinculada de los partidos políticos y sindicatos (Doimo, 1995). Por esta “hipótesis” de la estricta autonomía de los movimientos sociales, contraria a cualquier forma de institucionalización política, la inspiración teórica que orientó a los autores de este período fue el abordaje neo-marxista, vinculado a los movimientos sociales de Europa, entre

los que podemos encontrar, como principales referencias, a Borja (1975), Castells (1978, 1983) y Lojkine (1977)<sup>3</sup>.

De acuerdo con Gohn (1997), gran parte de la producción de conocimiento no estaba desvinculada de la experiencia misma de la lucha por la redemocratización, donde los mismos trabajos también sirvieron de base para la acción. La elaboración de las estrategias políticas, en el contexto de la redemocratización, fue determinante en los estudios de aquella época, sobre todo en los que se referían a los movimientos sociales. De allí que los trabajos se situaran sobre todo en un campo descriptivo, pues era importante sobrevalorar la voz de los actores como elemento de significación de la lucha contra el régimen autoritario.

Las reflexiones teóricas se sustentaron en aquel paradigma europeo por ser más crítico y articulado con los presupuestos de la denominada “Nueva Izquierda”; se ignoró, en consecuencia, una extensa producción norteamericana acerca de la acción de los movimientos colectivos como, por ejemplo, las corrientes analíticas de la acción colectiva o del pluralismo, ciertamente consideradas “funcionalistas” o “de derecha”, lo que contribuyó –en definitiva– a la incorporación exclusiva de *approaches* europeos. Es decir, una mayor agudeza analítica sobre el fenómeno observado, seguido de una inferencia causal teórica, fue comprometida por el sesgo ideológico de los trabajos ligados a un tipo definido de abordaje, supuestamente más adecuado a la realidad brasileña y, a su vez, capaz de ayudar al objeto estudiado en su acción.

Otra observación sobre el carácter teórico metodológico de los trabajos de ese período es la cuestión de la autonomía de los movimientos sociales en relación con las instituciones y las elites políticas. Estas últimas no se configuraban como dimensiones relevantes de análisis, siendo los movimientos sociales el punto de partida y de llegada. Las elites dirigentes y las instituciones eran apenas coadyuvantes que impulsaban la atención respecto de ciertas demandas urbanas de la población de manera clientelar o “democrática” (cooperativa).

A pesar de esto, algunos trabajos de la época, aunque no se posicionaran contrarios a la tendencia a sobrevalorar los movimientos sociales en su papel en la política local, como es el caso de Boschi y Valladares (1983), Souza (1982), Castro (1988), pasaron a discutir la cuestión de la intermediación de intereses en las políticas urbanas en Brasil, teniendo en cuenta la multiplicidad de actores y procesos de gestión involucrados en ella.

---

3 Entre los trabajos que tomaron esta dirección están los de Moisés (1982; 1978); Gohn (1982; 1980) y Singer (1980; 1980a; 1980b).

El análisis buscaba comprender la red formada por los movimientos colectivos, la iglesia, ONGs, y su relación con los gobiernos y líderes políticos, observando el establecimiento de relaciones de cooperación, conflicto y captura en la elaboración de políticas urbanas conjuntas. Hay una mirada más cuidadosa sobre el papel de los gobiernos y su aparato burocrático en lo que hace a la búsqueda de soluciones conjuntas –con la sociedad– para los problemas urbanos. Sin embargo, el formato metodológico de estos estudios acompañaba la tendencia de presentar de modo apenas descriptivo a los estudios de caso, sin ningún tipo de tratamiento teórico-metodológico riguroso.

#### LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1988

La vuelta de la elección municipal en 1985 para las capitales, las áreas de seguridad nacional y las zonas hidrominerales, con la victoria de los candidatos de origen opositor, marcaría un primer ciclo de democratización de la gestión urbana en las grandes ciudades brasileñas. Fue una característica común de esta época –en capitales como Curitiba, Salvador, Río de Janeiro y Recife– la descentralización administrativa y el establecimiento de administraciones regionales dirigidas por consejos formados por asociaciones de vecinos. Más allá de esto, la promulgación de la Constitución en 1988 consagró la descentralización y la autonomía local, por lo que los municipios pasaron, desde entonces, a componer el pacto federativo junto con los estados y el ámbito federal. Al margen de las competencias concurrentes y compartidas con los estados y la Unión, y de la definición y división de los ingresos tributarios, la capacidad de elaboración de leyes orgánicas debe verse como una conquista importante. En lo que se refiere a la política urbana (artículos 182 y 183)<sup>4</sup>, la Carta Magna consagra la participación popular en el proceso de gestión. Entre otras cosas, quedó establecido que las leyes orgánicas debían tener como precepto la cooperación de las asociaciones representativas en el planeamiento municipal (inciso X del artículo 29). Además, la Constitución de 1988 impulsó la participación popular directamente ligada a la política municipal: consulta a la población por medio de plebiscito respecto de la fusión, incorporación o desmembramiento de municipios (§ 4º del artículo 18); iniciativa popular respecto de proyectos de ley sobre intereses específicos del municipio, de la ciudad o del barrio mediante la manifestación de por lo menos el 5% del electorado (inciso XI del artículo 29); rendición de cuentas de los municipios a disposición de cual-

---

4 Los artículos 182 y 183 de la Constitución fueron reglamentados por el Estatuto de la Ciudad –Ley 10.257, del 10/07/2001.

quier contribuyente durante 60 días para su revisión y apreciación, pudiendo ser cuestionadas (§ 3° del artículo 51).

Hay que destacar la participación de los movimientos sociales en la Asamblea Nacional Constituyente, sobre todo el Movimiento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). El MNRU desplegó el *lobby* de los movimientos sociales en la Constituyente Federal buscando incluir en el texto de la Carta Magna la cuestión de la política urbana y, dentro de la misma, la participación social en la gestión municipal. Habiendo conseguido incorporar una enmienda a la Constitución –la denominada “Enmienda Popular de Reforma Urbana”– el MNRU quiso resaltar, respecto de la gestión de la ciudad, la perspectiva de la función social (Silva, 2002). Luego de la Constitución de 1988, a partir del MNRU es formado el Foro Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que tuvo como objeto de intermediación legislativa más conocido al Estatuto de la Ciudad, ley cuya tramitación duró cerca de diez años (Silva, 2002).

Con la Constitución de 1988 y la institucionalización –legal– de la participación en las políticas sociales municipalizadas y en la política urbana, el foco de atención de los estudios se volvió hacia el análisis de las políticas y los programas urbanos específicos. El foco recae de modo más intenso sobre los procesos de gestión que crean y/o reproducen formas de participación ampliada: es lo que a partir de entonces se conoce como gestión municipal democrática. En Brasil, la literatura sobre la democratización de la gestión que se refiere a esa tendencia en la administración local es vasta en la última década, incluyéndose –al margen de los trabajos académicos– las publicaciones de los dos principales institutos que estudian el asunto, esto es, el Instituto Pólis, en San Pablo, y el Centro de Investigaciones Josué de Castro, en Recife.

En su gran mayoría, estos estudios siguen el patrón descriptivo de los estudios de caso para relatar experiencias como el PP, campañas por la vivienda, foros ciudadanos y consejos municipales. Tienden, igualmente, a no valorar el contexto en el cual estas políticas son realizadas, ni su trayectoria histórica; tampoco los políticos y los dirigentes aparecen en los trabajos. La mayor parte de las veces tratan de describir el momento inmediato de realización de la política buscando evaluarla en su capacidad para estimular la participación y el control social.

Si bien estas políticas o iniciativas de los gobiernos municipales en Brasil hacen a una renovación de la agenda política urbana, puede percibirse que algunos de estos trabajos –al margen de la forma de relato periodístico del tipo *best practice*– tienden a sobrevalorar el papel de determinadas coaliciones de poder, sobre todo en el caso de las administraciones municipales de las capitales y las grandes ciuda-



des que pasan a ser ocupadas por el Partido de los Trabajadores (PT) a partir de fines de los años ochenta.

Las administraciones del PT son, entonces, mostradas como las únicas dotadas de iniciativa para el fortalecimiento en el control y la participación social en Brasil. El caso de la Intendencia de Porto Alegre, en sus tres gestiones, es un ejemplo nítido de esto. Tal vez haya sido el gobierno local más estudiado en lo que se refiere al PP en el país. Evidentemente, el PT fue uno de los partidos que ayudó a la creación de un nuevo modo de gobernar las ciudades mediante mecanismos de gestión con participación y control social; también hay que decir que este fenómeno fue iniciado por grupos político-partidarios oriundos todavía de la militancia de la época de la dictadura, como fue el caso, por ejemplo, del grupo político vinculado al MDB auténtico, en los inicios de los años ochenta, en San Pablo y Recife. Si bien no se puede afirmar categóricamente, una vez más –en la década del noventa–, la militancia política de los investigadores influyó directamente sobre la búsqueda de construcción de patrones teórico-conceptuales consistentes de análisis.

A pesar de esto, al comenzar el siglo XXI algunos trabajos se salen un poco de este patrón de abordaje de los problemas de política urbana en lo que tiene que ver con la intermediación de intereses. Es el caso de los trabajos de Marques (2000; 2003), Fuks (1998) y Fernandes (2004). El estudio de Fuks (1998) sobre la problemática ambiental en Río de Janeiro, a partir del concepto de *agenda* –intento comprender cómo se desenvuelven los conflictos y los consensos en la ciudad– es ejemplo de una nueva tendencia en los estudios de política urbana en Brasil, con selecciones teórico-metodológicas consistentes. Otro trabajo importante que sigue esta línea es la serie de estudios de Marques (2000; 2003) sobre las redes de profesionales de política urbana en Río de Janeiro y San Pablo.

El abordaje académico sobre la política local, enfatizando la participación social, no sólo se restringió a la política urbana sino también a los estudios acerca de las políticas sociales, con foco en el papel de los consejos municipales. Sobre todo a partir de los años noventa, se nota la producción de un número significativo de disertaciones de maestría y tesis de doctorado referidas a este tema en diversas áreas de las ciencias sociales, no circunscribiéndose simplemente a ciencia política o sociología sino también a pedagogía, servicio social, administración pública y salud colectiva. Eso se da como efecto de la misma creación de mecanismos de participación social en la administración –creación gestada en el proceso de redemocratización con la Constituyente de 1988, que buscó descentralizar las políticas sociales. Los consejos de gestores de las políticas sociales en Brasil son uno de los ejemplos de

esa institucionalización de la participación en la gestión pública, donde se intenta estimular una *accountability* en las acciones del gobierno.

La literatura hasta aquí producida sobre los consejos gestores es considerable; son sus contribuciones principales, entre otras, los trabajos de Gohn (2001); Raichelis (2000); Carvalho (1995); Dal Poz y Pinheiro (1998); Tatagiba (2002); Tótoro y Chaia (2002); Andrade (2002); Carvalho et al. (1999); Castro (1999). La mayoría de los trabajos sobre los consejos gestores intentan observar de modo descriptivo sus diseños organizacionales e institucionales, al margen del grado de organización del movimiento popular, sindical y de usuarios que participan en los consejos; no hay una puntualización mayor sobre el papel de las elites dirigentes públicas y de la representación profesional en los consejos.

Así y todo, algunos trabajos llegan a considerar de gran importancia la acción de los liderazgos políticos como una variable clave para la comprensión del funcionamiento exitoso de los consejos municipales. Ese es, por ejemplo, el caso de Cortes (1998; 1995) que, a partir del concepto de *policy community*, muestra cómo en el caso de los Consejos Municipales de Salud de la Región Metropolitana de Porto Alegre la presencia de liderazgos políticos y de representantes profesionales en los consejos comprometidos con la participación de los movimientos sociales termina estimulando la participación de la sociedad civil. Si es un individuo con vínculo con la sociedad civil, habrá un proceso decisorio de estímulo a los grupos sociales que componen la *policy* municipal. Lo mismo se da con los representantes profesionales del área de la *policy*, donde se verifica que los médicos, dependiendo de su experiencia militante junto a los movimientos y a la sociedad civil, ejercerán papeles políticos variados en el consejo.

Otro trabajo que debe ser destacado, y que también resalta el papel de los liderazgos y sus vínculos políticos –y su influencia en la dinámica de funcionamiento de los consejos municipales– es el estudio de Coelho y Veríssimo (2004: 105-122). En este trabajo los autores analizan el caso de los consejos municipales de salud en el municipio de San Pablo durante la gestión de la intendente del PT Marta Suplicy (2000-2004), intentando observar cómo el proceso de selección de los consejeros que representan a la sociedad civil se caracteriza por “un juego de cartas marcadas”, en las que estos son reclutados a partir de sus vínculos con el grupo político-partidario que ocupa el poder. A partir de esto, los autores infieren que el compromiso de los consejeros de la sociedad civil está directamente relacionado con la influencia del grupo político partidario que les da soporte.

El trabajo de Santos Jr., Ribeiro y Azevedo (2004) es un importante estudio comparado sobre los consejos municipales de capitales

brasileñas<sup>5</sup>. Aunque el trabajo no ponga el foco en el rol de los liderazgos políticos –de hecho, la preocupación central del *survey* está en la comprensión de los consejos municipales en todo su funcionamiento y estructura a partir de la visión de los consejeros–, justamente una de las preguntas que les hace a los consejeros se refiere al proceso de decisión de la secretaría municipal a partir de los consejos. El resultado en las respuestas muestra la escasa influencia de las deliberaciones de los consejos en las decisiones de los secretarios. Esto permite caracterizar a la arena decisoria como de bajo impacto respecto del área administrativa correspondiente; o sea, los consejos municipales son apenas cuerpos colegiados que refrendan decisiones ya tomadas por las secretarías municipales (Santos Jr., Ribeiro y Azevedo, 2004: 45). También hay que decir que esta es una pregunta que los autores no exploran a fondo en su trabajo. Simplemente la destacan como una cuestión importante a tener en cuenta.

## LA DIFUSIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LOS ENFOQUES ANALÍTICOS DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y DEL CAPITAL SOCIAL

### PREÁMBULO: LA NATURALEZA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Los procesos de participación y control social surgidos durante la década del ochenta, y consagrados en la Constitución de 1988, se volvieron palabra de orden para gobernantes de capitales y grandes ciudades del país, tal como se verificó en muchas experiencias durante la década del noventa. De este modo, se observa el establecimiento de los consejos municipales en lo que hace a la descentralización de las políticas sociales. Al margen de esto, varios gobiernos locales ocupados por partidos o coaliciones de partidos progresistas, en este período, van a desarrollar prácticas dirigidas a democratizar la gestión, ampliando así el ejercicio de la ciudadanía y realizando una inversión de prioridades en la agenda de gobierno –intentando enfatizar la atención a las necesidades urbanas más inmediatas. Experiencias ya bastante conocidas y difundidas como las campañas por la vivienda, los foros de la ciudad y los consejos municipales, son los ejemplos más destacados de gestión urbana democrática en Brasil, aunque las experiencias que tuvieron una capacidad de difusión más amplia fueron, sin duda, las políticas de PP<sup>6</sup>. A grandes rasgos, el PP consiste en la deliberación en asambleas regionales de la ciudad

---

5 En ese estudio fueron incorporadas en la investigación cinco regiones metropolitanas de capitales brasileñas, entre 1999 y 2001: Río de Janeiro, San Pablo, Belo Horizonte, Belém y Recife.

6 El PP como tal ya se convirtió en un objeto de investigación; hay una serie de trabajos que lo fundamentan. Citamos aquí algunos de los más importantes separando los gru-

sobre los recursos que el gobierno municipal destina para obras y/o mejoramientos urbanos. Las demandas son encaminadas por los delegados elegidos en cada región –barrios o conjunto de barrios– y así son decididos los índices de prioridad, concluyendo con una deliberación final respecto de los recursos que serán invertidos en los barrios.

A pesar de que se destinan pocos recursos para la deliberación en las asambleas regionales, el PP es una importante práctica de inclusión política. Respecto del monto de recursos destinados y realizados en el PP cabe aquí un rápido análisis de la cuestión. El trabajo de Wampler (2000: 233), que desarrolla una comparación del programa de PP en Recife y Porto Alegre, muestra que entre 1996 y 1998 la Intendencia de Porto Alegre gastó un 70% de lo que fue negociado con los participantes del PP, en tanto la Intendencia de Recife gastó sólo un 30% de lo que fue deliberado por el PP. Pero incluso en Porto Alegre, donde la cantidad de recursos presupuestarios destinados a la deliberación popular es mayor que en Recife, esos recursos nunca llegan al 100% de los recursos gastados en inversión y no traspasan el 5% del total de los gastos presupuestarios (Azevedo, 1997). Eso muestra que el monto de los recursos destinados a la deliberación popular en el PP es muy pequeño y resulta incapaz de resolver problemas de pobreza y exclusión social. Frente a esta constatación, este trabajo adopta la posición asumida por Souza (2000) respecto de la –otra– importancia del PP para los gobiernos locales. Para esa autora, la activa participación en estos procesos –en una sociedad desigual como la brasileña– es mucho más valiosa como mecanismo que aumenta la ciudadanía que por las posibles ventajas materiales que posibilita para determinadas áreas necesitadas de la ciudad. El principal valor del PP está, entonces, en el beneficio político que proporciona, o sea, en la posibilidad de incluir en el proceso decisorio de la política municipal a personas que hasta entonces estaban excluidas.

#### EL ENFOQUE DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Consecuentemente con la amplia difusión de las experiencias del PP, la literatura sobre lo local también modificó su agenda, manteniendo las características que describimos anteriormente. Para autores como

---

pos de análisis por ciudad. Sobre el PP de Porto Alegre, ver, entre otros: Abers (1998), D'Ávila Filho (2000), Fedozzi (1997), Giacomoni (1998), Jacobi y Teixeira (1996), Laranjeira (1996) y Santos (1998). Sobre el PP de Recife, ver Bispo (1999), Melo et al. (2000) y Pontes et al. (1998). Sobre la tentativa de PP en Salvador, ver Fadul (2000). Análisis de PP en perspectiva comparada pueden ser observados, entre otros, en: Souza (2000) sobre Belo Horizonte y Porto Alegre; Wampler (2000) sobre Recife y Porto Alegre; Fernandes (2004) sobre Recife y Salvador; y Boschi (1999) sobre el PP en Salvador y Belo Horizonte.

Santos y Avritzer (2002), que desarrollan análisis teóricos sobre la base de procesos democráticos –tales como el PP– estas nuevas iniciativas de ampliación de la esfera pública van a determinar una concepción contrahegemónica de democracia. Para ellos, la prioridad de los estudios de esta perspectiva es interpretar al fenómeno democrático a partir de la cuestión de la creación de una nueva gramática social y cultural, entendiendo la innovación social articulada con la innovación institucional –“buscando una nueva institucionalidad de la democracia” (Santos y Avritzer, 2002: 51). Para estos autores hay tres puntos importantes a tener en cuenta en el debate sobre la democracia en los países latinoamericanos –y en las experiencias recientes de redemocratización en el mundo– que, dada su ausencia, es preciso enfatizar: “La concepción hegemónica de democracia, al abordar el problema de la representación ligado exclusivamente a un problema de escalas, ignora que la representación involucra por lo menos tres dimensiones: la de la autorización, la de la identidad y la de la rendición de cuentas (esta última introducida en el debate democrático muy recientemente)” (Santos y Avritzer, 2002: 49).

En este análisis, la propuesta teórica de un abordaje contrahegemónico de democracia se vincula fuertemente con una cierta percepción del papel de los movimientos sociales en la ampliación de los espacios políticos y, al mismo tiempo, en la búsqueda de reconocimiento de nuevas identidades y grupos sociales al interior de los diversos sistemas políticos. Hay una clara propuesta de cambio en el enfoque sobre la cuestión de la participación, puesto que existiría una gran insatisfacción con el tratamiento dado por la concepción hegemónica, que supone la apatía y la indisponibilidad política de extensos segmentos sociales como presupuestos de la estabilidad del sistema.

Así, siguiendo nuevamente a Santos y Avritzer (2002), incluso la misma “tercera ola democratizadora” coloca en jaque las bases de la concepción hegemónica, porque esta vino acompañada por un amplio proceso de participación social de los segmentos excluidos, interesados en la construcción de una nueva gramática social. Los principales puntos críticos serían: el enfoque procedimentalista, las preocupaciones con acento burocrático y la propia dimensión de la representación, cuestiones que pierden substancia cuando se encuentran con la disposición de estos nuevos movimientos sociales respecto del cambio en las relaciones de género, raza, etnia y lo que denominan como “privatismo en la apropiación de los recursos públicos”.

En un sentido parecido hay otros trabajos que, con mayor y menor influencia, comparten esta perspectiva. Un punto teórico importante es el énfasis que se le da al abordaje normativo del fenómeno democrático, que apuesta a la comprensión de los cambios constitucionales de 1988 como una oportunidad de ampliación de los espa-

cios públicos de participación de los grupos excluidos de la población brasileña. Fundamenta este juicio cierta confusión en la utilización de los conceptos de participación y deliberación, así como el contenido de lo que serían las democracias participativas y deliberativas, términos casi siempre utilizados de manera intercambiable (Calderón y Chaia, 2002; Silva, 2002; Avritzer y Navarro, 2003; Santos Jr., 2001).

Sobre este último punto vale una aclaración acerca del significado de *democracia deliberativa*, ya que este concepto normativo se ha convertido en fuente inspiradora de los lineamientos de gran parte de los autores arriba mencionados, con la confusión muchas veces presente respecto de lo que se entiende por democracia participativa. Evidentemente, el concepto de democracia deliberativa tiene en Habermas su figura central. Uno de los aspectos principales que definen la teoría democrática de Habermas es la existencia de la Constitución como expresión de un orden normativo, legitimada por medio de la deliberación de los ciudadanos, lo que incluye reglas de circulación legítima del poder. El principio diferencial del modelo de Habermas está en la institucionalización de esas formas de circulación del poder. A partir de una concepción de circulación del poder, en la que varios núcleos sociales involucran a diversos actores (parlamento, universidades, consejos, fundaciones, administración pública, sistema judicial, consumidores) en la conformación de un sistema, el modelo de democracia deliberativa debe permitir un flujo de cuestiones desde la periferia más externa del sistema (compuesta por los consumidores y la sociedad civil) hasta el núcleo central de esta composición, lo que involucra a la administración pública y el sistema judicial (Andrews, 2003: 100).

En Habermas es decisivo, para la formulación de su teoría democrática, el concepto de esfera pública. Habermas parte del presupuesto de que la esfera pública es el *locus* donde los actores sociales se hacen de discursos marcados por la acción comunicativa. Así, todas las formas diversas de manifestación social –medios de comunicación, partidos, corporaciones empresariales, asociaciones, burocracias, parlamentos, gobiernos, etc.– establecen sus interacciones comunicativas construyendo una red de informaciones, actitudes y puntos de vista que, una vez filtradas y sintetizadas, serán capaces de formar opiniones públicas sobre temáticas específicas (Habermas, 1998: 360). La ampliación de esta esfera pública aumenta el flujo de comunicaciones en todos los núcleos sociales y, por lo tanto, hace mayor la circulación del poder.

Está claro que el concepto de democracia deliberativa, en la forma estricta formulada por Habermas, aparece como una noción inmanente; se trata de una meta-teoría acerca de la esfera pública, dotada de una connotación compleja y de difícil aplicación a los con-

textos políticos locales inmediatos. Pero aun así se puede ver en Brasil una tentativa por abordar el concepto de esfera pública iniciado por Habermas a partir de la observación de la participación de los ciudadanos en las políticas locales, como la del PP. La mayor parte de las veces esta esfera pública es ampliada y explicada como el involucramiento cada vez mayor de la sociedad civil mediante la participación política.

Desde este punto de vista, parece razonable trabajar con la hipótesis de que, en ese conjunto de reflexiones, la participación y el modo de relacionamiento de las administraciones con la sociedad civil son tomados como indicadores de las posibilidades de cambio social efectivo en la sociedad brasileña contemporánea, de acuerdo con las ideas de la ampliación de la esfera pública y de constitución de la denominada democracia deliberativa, fundada en la noción general de democracia asociativa. Se intenta, de esta manera, repensar el paradigma de funcionamiento del Estado que tiene en la Constitución el elemento decisivo para proponer políticas públicas. Tales autores pretenden, en verdad, establecer un análisis que coloque a la luz “nuevas institucionalidades” –como en el caso ya citado de Santos y Avritzer (2002)– capaces de ampliar los espacios de producción democrática del gobierno. Ahora, esto es realizado a partir de tener en cuenta al elemento constitucional como garantía del derecho de todos a la libertad, como máxima del “derecho a tener derecho”, o sea, a una noción de ciudadanía ampliada o activa pensada como *empowerment*.

En este sentido, la normatividad de la política se vuelve un elemento analítico importante pues la política en sí es observada desde el punto de vista de las relaciones éticas, que poseen en lo subjetivo sus condicionantes o los motivos de sus acciones. De allí se concluye que el sistema normativo estructurado en un ordenamiento jurídico se constituye como elemento básico para el concepto del Estado. En otras palabras, se afirma que en una sociedad constituida con personas libres, la ética, entendida en un sentido vinculado a las acciones humanas –que, a su vez, se concretizan en la creación de instituciones– aparece como elemento necesario en la articulación de lo público con lo privado. En este caso, ética y política se constituyen como resultado de las relaciones personales tejidas en las tareas del trabajo como necesidad de sobrevivencia, que edifica, a través de las interacciones humanas de naturaleza política, la institucionalización del espacio público como espacio de actuaciones comunes, impersonales y de derecho de todos.

## CAPITAL SOCIAL

Saliendo un poco del objeto mismo del PP, y observando de modo genérico la nueva organización política brasileña surgida en la redemocratización mencionada anteriormente (federalismo cooperativo,

descentralizado y municipalizado con participación social), hay algunos estudios que tratan de pensar el proceso de descentralización de las políticas públicas como un punto de partida en el avance de las relaciones políticas a nivel local, sugiriendo, al mismo tiempo, la idea de que se estaría construyendo una perspectiva de cambio social molecular en nuestra sociedad a partir de la expansión de la red de relaciones cívicas. Esta versión de la literatura se centra en la cuestión de la participación bajo la perspectiva del concepto de capital social (Boschi, 1999; Abu-el-Haj, 1999; D'Ávila Filho, 2000; Stepan, 2002).

El concepto de capital social y su aplicación es una de las más difundidas líneas de análisis en el contexto actual de las ciencias sociales. La creencia de que una sociedad compuesta por redes de confianza y solidaridad horizontales produce instituciones sólidas es algo que está en la agenda del día de los investigadores que se dedican al estudio de las condiciones –y su mejora– de la relación público-privado capaces de promover una buena gobernabilidad.

Según Putnam (1993: 1), “capital social se refiere a aspectos de la organización social tales como redes, normas y lazos de confianza que facilitan la coordinación y cooperación para beneficios mutuos. El capital social aumenta los beneficios de invertir en capital físico y capital humano”. Frente a una definición tan fluida y abarcativa, el capital social se vuelve un concepto amplio y difuso; las redes de confianza y solidaridad pueden hacer referencia tanto a una densa red de organizaciones y asociaciones civiles (ONGs, asociaciones profesionales, de clase, religiosas, de barrios, entidades filantrópicas, cooperativas de producción, grupos en general, etc.) como a conexiones sociales más informales, como las relaciones de amistad.

En los estudios sobre poder local, este concepto adquiere relevancia en la medida en que la posibilidad de establecer lazos de confianza mutuos se torna, en esos contextos, una realidad más frecuente. No es menor el hecho de que uno de los mayores difusores de este concepto, Robert Putnam, se inspire en la visión de Alexis de Tocqueville (“La democracia en América”), sobre todo en lo que tiene que ver con la acción virtuosa de los ciudadanos americanos a nivel local, capaz de producir efectos para la política y, consecuentemente, para la democracia. El asociativismo de los americanos es capaz de crear relaciones políticas locales que se extiendan hacia toda la organización política del país; este es uno de los principales aspectos señalados por Tocqueville que Putnam retoma, y que explicaría la consolidada democracia americana. Putnam extiende la idea de Tocqueville para el caso italiano en su famoso *Making Democracy Work*, de 1993, al estudiar el proceso de reforma institucional de Italia en los gobiernos regionales durante tres décadas.



En su investigación, Putnam constata que ciertas regiones de Italia (sobre todo las situadas al norte) tienen patrones y sistemas dinámicos de comportamiento cívico, esto es, sus ciudadanos son activos y están imbuidos de espíritu público, las relaciones políticas son igualitarias y la estructura social está fundada en la confianza y la colaboración, en tanto que otras regiones de Italia (sobre todo las situadas al sur) padecen de una política verticalmente estructurada, la vida social es caracterizada por la fragmentación, el aislamiento y una cultura dominada por la desconfianza. El argumento de Putnam (1996) en lo que respecta a las distinciones entre las comunidades cívicas que explican la diferencia de desempeño institucional y económico de las regiones italianas se basa en las propias características de la historia del país, aquellas que se remontan a un milenio atrás, cuando se establecieron en diferentes regiones de Italia dos regímenes políticos contrastantes e innovadores –una poderosa monarquía en el sur, y un conjunto de repúblicas comunales en el centro y en el norte– que por mucho tiempo acumularon diferencias regionales sistemáticas en lo que hace al comportamiento cívico y a la solidaridad social<sup>7</sup>.

De forma general, para todos aquellos autores que tratan sobre el capital social, este organiza –con sus implicaciones para la cuestión del desempeño institucional– al conjunto de posibilidades que pueden revertir situaciones en las que prevalecen relaciones políticas marcadamente verticales, asimétricas y jerárquicas. Esta corriente de análisis busca, básicamente, observar los arreglos políticos capaces de bloquear prácticas clientelísticas y de construir procesos y estructuras horizontales de participación comunitaria basada en lazos de confianza y solidaridad ya existentes, o sea, capital social<sup>8</sup>. Para tal efecto, la propia sociedad, con su *back ground* (cultura política cívica),

---

7 Es importante resaltar que este es un aspecto del estudio de Putnam que ha generado una gran polémica y es indicativo de la naturaleza metodológica de su trabajo. Al tratar la compleja y milenaria historia de Italia de forma rápida (en apenas un capítulo) para explicar las diferencias de civismo en varias regiones del país, Putnam cae en inferencias imprecisas que despiertan dudas y protestas en historiadores italianos como Pasquino (1994), Bagnasco (1994), Cohn (1994), Sabetti (1996). De acuerdo con Tarrow, “su imagen del norte medieval y de las ciudades estado como un prototipo de republicanismo es, como mínimo, telescópica” (Tarrow, 1996: 392).

8 Los lazos de confianza y solidaridad pueden también crear capital social negativo, como es el caso de comunidades muy cerradas que acaban creando espacios de intolerancia y discriminación. Putnam (2000: 355-357) señala que el capital social en Estados Unidos puede haber reforzado la estratificación social y las diferencias raciales y de clase, puesto que las desigualdades sociales y las normas discriminatorias también pueden estar insertas en el capital social. Para desarrollar tal argumento el autor cita el ejemplo de las escuelas integradas racialmente y las escuelas de vecindario. En ambas propuestas se buscó producir capital social, produciéndose eventualmente como efecto perverso divisiones sociales de raza y de clase.

puede ser capaz –mediante la participación en las instituciones– de generar un buen gobierno. Y en el sentido inverso: gobiernos bien intencionados y convencidos de una mejoría posible de la esfera pública pueden crear mecanismos de estímulo a la participación de los ciudadanos a partir de la oportunidad de interacción y acción conjunta con las redes sociales existentes<sup>9</sup>.

Este último aspecto es la principal cuestión de este tipo de literatura: ¿el capital social puede ser “creado” por los gobiernos o bien es producido sólo donde existe una cultura cívica acumulada en la sociedad? En el intento por salir de esta trampa culturalista (o “genética”) de la primera obra de Putnam (1996), que trae a la cultura como variable independiente para explicar la producción del capital social, algunos autores han colocado la posibilidad de que determinados arreglos entre el Estado y la sociedad civil contribuyan en la propia creación de capital social (Evans, 1997; Abu-el-Haj, 1999) y/o de dinámicas virtuosas de gobierno (Tendler, 1998). Las instituciones y la participación política serían, de esta manera, elementos efectivos de promoción del cambio social. En este sentido, la aplicación del concepto de capital social en el análisis institucional y de políticas públicas requiere también un abordaje micro-sociológico, dado que las generalizaciones en este campo temático pueden no contener la precisión metodológica necesaria para comprender claramente la emergencia de la cooperación mutua en una determinada comunidad. Como argumentan Coix y Posner (1998: 688-690), la teoría del capital social “claramente no constituye una respuesta general para la cuestión de los orígenes del capital social [...] la teoría del capital social no especifica la lógica de las micro-relaciones que hacen a una comunidad capaz de cooperar en la realización de un buen gobierno”.

Esta evaluación, por ejemplo, es vista por Boschi (1999) en su comparación de experiencias de gobierno en Salvador y Belo Horizonte, respecto del intento por aplicar políticas de PP. Al tomar en consideración la efectividad del proceso de descentralización ocurrido en el país, y su influencia en las dos ciudades, el autor afirma que: “las prácticas tendientes a una armónica gobernabilidad tienen tantas más chances de desarrollarse cuanto más fuerte sea el Estado y la propia sociedad civil. En caso contrario, esto es, en la dificultad de generalizarse en el espectro social, las prácticas de gobierno y la participación corren el riesgo de constituirse en alternativas contrarias, incluso para aquellos que más las necesitan: los desorganizados y los destituidos de recursos” (Boschi, 1999: 683).

---

<sup>9</sup> Este es el caso, por ejemplo, en Brasil, de la pastoral del niño, una red voluntaria esparcida por el territorio nacional que participa en convenio con el gobierno de la política de salud del Estado brasileño.

El concepto de capital social terminó siendo utilizado fuertemente como criterio evaluador de las buenas prácticas políticas por parte de las agencias multilaterales que trabajan con política urbana, como es el caso del Banco Mundial (BM). Como es conocido, al final de la década del noventa, la agenda de la política urbana internacional –marcada por los criterios de la gobernabilidad– profundizó la discusión acerca de la lucha contra la pobreza en las distintas áreas carenciadas del mundo. En el contexto actual, el consenso principal entre gobiernos, ONGs y organismos multilaterales de apoyo gira en torno a que la complejidad del problema urbano –en lo que hace a las poblaciones pobres de los países en desarrollo– aumenta en la medida en que se detecta que la intervención física en el espacio físico de las ciudades –incluso con participación y control por parte de la población– no es suficiente por sí sola para hacer sustentables los programas de reestructuración urbana y lucha contra la pobreza de las poblaciones residentes en los barrios marginales. Junto con el planeamiento y las obras de urbanización y hábitat se hace necesario combinar programas sociales con educación básica, capacitación profesional y concientización ambiental, al margen del fortalecer la propia organización comunitaria, buscando utilizar y potencializar el capital social de las comunidades.

Para el BM, en los años recientes, el capital social ha sido identificado como un componente importante del desarrollo económico y social, tanto a nivel macro como a nivel microeconómico. A pesar de que todavía no tiene un informe específico analizando cómo las variadas formas de capital social habilitan a los pobres a participar activamente de los beneficios del proceso de desarrollo, el BM dedica un espacio substancial a la contribución que pueden realizar diversos técnicos y estudios de caso de experiencias en lo que respecta a la producción de capital social en todos los países en desarrollo<sup>10</sup>.

Aunque posea una serie de problemas metodológicos, el abordaje de la política local a partir del concepto de capital social, en Brasil, se constituye en un intento de reconocimiento empírico más claro que el propio de la democracia deliberativa, en lo que hace a la cuestión de la intermediación de los intereses y la participación a nivel local. Por considerar aspectos relacionados con el papel de las elites políticas y de la estructura institucional, junto con el grado de involucramiento de la sociedad civil, estos estudios se muestran más afinados con el objeto empírico que la propia propuesta de la democracia deliberativa. Aun así presentan problemas relativos a la valoración del objeto; en ciertas ocasiones buscan encontrar relaciones sinérgicas entre Estado

---

10 Al respecto, ver <<http://www.worldbank.org/poverty/scapital>>.

y sociedad respecto de la ejecución de políticas públicas, olvidándose, a veces, de las arenas en conflicto que marcan estos procesos.

### CONSIDERACIONES FINALES: POR UN NUEVO ABORDAJE DE LA POLÍTICA LOCAL EN BRASIL

En lo que hace a los distintos enfoques teóricos, la democratización de la gestión municipal muestra una pluralidad de abordajes, sobre todo luego de la Constitución de 1988. Hay, paralelamente, una gran dispersión en los trabajos, con preeminencia de los estudios de casos simples. Al margen de esto, las perspectivas de análisis parten siempre de una mirada que va de la sociedad civil hacia el Estado, es decir, se preocupan por los movimientos sociales, su influencia sobre los mecanismos decisorios de políticas públicas y, finalmente, sobre el impacto de esta participación en relación con los propios movimientos.

Teniendo en cuenta este aspecto podemos decir que hay una laguna importante en lo que hace a este tipo de estudios en Brasil. La comprensión sobre cómo la elite política local dirige tales políticas de participación (por ejemplo: presupuestos participativos y consejos municipales), intentando mostrar su posicionamiento (de estímulo o desestímulo) frente a la representación popular, es algo que debe ser profundizado; sobre todo teniendo en cuenta que la simple existencia de los consejos o de los presupuestos participativos no implica un poder de decisión efectivo para estas instancias. En ese sentido, la influencia en el poder decisorio de la política local por parte, por ejemplo, de los consejos municipales suele ser traspasada por el ejecutivo, es decir, por la elite dirigente. Así, se vuelve fundamental observar –en un trabajo de este tipo– cuál es el nivel de decisión de la política y cuál es la relación entre la elite y los miembros de la instancia colegiada.

La otra crítica al estado del arte del análisis sobre la participación y la gestión municipal en Brasil se basa en el presupuesto de que la mayor parte de los estudios se inclinan por una referencia esencialmente normativa y, por lo tanto, terminan imponiendo patrones prácticos de funcionamiento a la democracia, los que, probablemente, jamás podrán ser alcanzados.

Esto abre un cuestionamiento sobre las posibilidades de establecer un nuevo enfoque alternativo a estos estudios, un enfoque que pueda ofrecer más pistas sobre los impactos de los cambios institucionales ocurridos en la democracia brasileña durante la última década. Las teorías sobre el poder local, como el abordaje al debate clásico pluralista-elitista de la década del cincuenta, así como sus revisionistas más recientes de las décadas del ochenta y del noventa, o incluso el propio análisis institucionalista, o el enfoque de la acción colectiva, se constituyen en *approaches* no demasiado utiliza-

dos por los sociólogos y científicos políticos brasileños cuando se refieren a este objeto, lo que podría mejorar la comprensión teórica del fenómeno empírico propiamente dicho.

Dos ventajas aparecen con esta nueva perspectiva. La primera dice al respecto de las posibilidades de aumentar la capacidad de generalización de los estudios sobre descentralización y participación política, teniendo en cuenta el hecho –por lo menos para el caso brasileño– de que la mirada sobre las elites políticas, observando la coalición político-partidaria, disminuye considerablemente el número de observaciones necesarias y, además, impone una mayor regularidad sobre el comportamiento de los casos; en este sentido, los estudios sobre los sistemas partidario y electoral pueden constituirse en herramientas importantes de apoyo, a nuestro entendimiento<sup>11</sup>.

En segundo lugar, las investigaciones que tengan en cuenta este foco invertido pueden tener otro beneficio implícito; pueden ayudarnos a responder algunas de las inquietantes interrogaciones puestas por Przeworski (2003). En un *draft paper* presentado en CEBRAP, en marzo de 2003, el autor se muestra pesimista en relación con el neoinstitucionalismo y llega a las siguientes conclusiones: “1) se puede decir que las instituciones importan sólo si ellas pueden ser cambiadas y si tales cambios conducen a diferentes resultados; 2) en cuanto a tales cambios, descritos en forma variada y en términos generales, puede decirse que están ausentes de las explicaciones históricas sobre las disparidades económicas internacionales; 3) si la inseguridad relativa a los derechos de propiedad es un impedimento para el desarrollo, el camino de la desigualdad económica y política (segundo mejor) hacia la igualdad económica y política (mejor) pasa por una crisis y no puede ser seguido; 4) la eculización de los ingresos puede ser una cuestión imposible; tal vez apenas lo sean los cambios revolucionarios; 5) para concluir que las instituciones importan, precisamos descubrir para qué importan las instituciones. Hasta aquí, todavía no lo sabemos” (Przeworski, 2003: 3).

La reflexión propuesta por Przeworski es desafiante porque tiene potencial para poner en jaque a todo el conjunto de presupuestos analíticos que vienen siendo exhaustivamente utilizados por la literatura de la ciencia política contemporánea, incluso en Brasil. Además,

---

11 La investigación de doctorado del profesor Cleber Silva, alumno de IUPERJ, que está trabajando con los casos de Ceará y Piauí, tal vez sea el primer ejemplo de trabajo más profundo en dirección a observar los impactos de la descentralización sobre la competencia partidaria en los estados del nordeste. Su tesis, defendida en marzo de 2005, posee el siguiente título: “Nuevo Arreglo Federativo Brasileño, el Régimen Multipartidario y la Competencia Política Local”.

propone una pregunta teórica decisiva: ¿es posible disminuir las desigualdades cambiando las instituciones?

Desde este punto de vista, el abordaje invertido, desde el Estado y las elites hacia los movimientos y la participación, ofrece mayores condiciones para percibir la extensión precisa de los cambios ocurridos en el sistema político brasileño en la última década, incluso teniendo en cuenta el alerta de Stepan (2002) de que, en el caso brasileño, la descentralización puede estar consolidando un patrón de captura de los recursos públicos a partir de grupos organizados, aun cuando algunos estén vinculados a los sectores excluidos de nuestra sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abers, Rebecca 1998 "From Clientelism to Co-operation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil" in *Politics and Society*, 26(4).
- Abu-El-Haj, Jawdat 1999 *A Mobilização de Capital Social no Brasil. O caso da Reforma Sanitária no Ceará* (São Paulo: Annablume).
- Andrade, Ilza Araújo Leão 2002 "O desenho das Políticas Públicas e a Dinâmica de seus Conselhos Gestores: um Estudo Comparativo das áreas de saúde, assistência social e trabalho" em *Anais do 25º Encontro da ANPOCS* (Caxambu/MG), outubro.
- Andrews, Christina 2003 "Reificação e Legitimidade. Habermas como Metateoria das Policy Sciences". Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, mimeo.
- Avritzer, Leonardo 1996 *A Moralidade da Democracia* (São Paulo: Perspectiva).
- Avritzer, L. e Navarro, Z. 2003 *A Inovação Democrática no Brasil* (São Paulo: Cortez).
- Azevedo, Sérgio 1997 "Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte" em *Cadernos IPPUR*, XI (1; 2).
- Azevedo, Sérgio e Fernandes, Rogério B. (orgs.) 2005 *Orçamento Participativo. Construindo a Democracia* (Rio de Janeiro: Revan).
- Bagnasco, Arnaldo 1994 "Regioni, tradizione civica, modernizzazione italiana: un commento alla ricerca di Putnam" in *Stato e Mercato*, 40, aprile.
- Bispo, Rogério de Souza 1999 "O Processo de Orçamento Participativo no Recife". Dissertação de Mestrado, UFPE/CFCH, Recife, mimeo.
- Borja, Jordi 1975 *Movimentos Sociales Urbanos* (Buenos Aires: SIAP).
- Borja, Jordi 1994 "Las Ciudades y el Planeamiento Estratégico: Una reflexión Europea y Latino-Americana", Barcelona, mimeo.

- Boschi, Renato R. e Valladares, Lícia 1983 “Movimentos Associativos de Camadas Populares Urbanas: Análise Comparativa de Seis Casos” em Boschi, Renato (org.) *Movimentos Coletivos no Brasil Urbano* (Rio de Janeiro: Zahar).
- Boschi, Renato 1999 “Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador” em *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 42, Nº 4.
- Calderón, A. e Chaia, V. 2002 *Gestão Municipal: Descentralização e Participação Popular* (São Paulo: Cortez).
- Carvalho, Antônio I de 1995 *Conselhos de Saúde no Brasil: Participação Cidadã e Controle Social* (Rio de Janeiro: IBAM/FASE).
- Carvalho, Juvenilda et al. 1999 “Conselhos Municipais: sua Contribuição para o Desenvolvimento Local” em 23º Encontro da ANPAD, Florianópolis, setembro, mimeo.
- Castells, Manuel 1978 *City, Class and Power* (London: Macmillan).
- Castells, Manuel 1983 *A Questão Urbana* (Rio de Janeiro: Paz e Terra). Tradução de *La Question Urbaine*.
- Castro, Maria Helena Guimarães de 1988 “Equipamentos Sociais e Política Local no Pós-64: Dois Estudos de Caso” em *Espaço e Debates*, Nº 24.
- Castro, Rocío 1999 “Gênero e Participação Cidadã para o Desenvolvimento Local: os Conselhos Municipais de Salvador-Bahia” em *Organizações e Sociedade*, Vol. 6, Nº 16, setembro/dezembro.
- Coelho, Vera Shattan e Veríssimo, José 2004 “Considerações sobre o Processo de Escolha dos Representantes da Sociedade Civil nos Conselhos de Saúde de São Paulo” em Avritzer, Leonardo (org.) *A Participação em São Paulo* (São Paulo: EDUNESP).
- Cohn, Samuel K. 1994 “La storia secondo Robert Putnam” in *Polis* 8, agosto.
- Coix, Carles and Posner, Daniel 1998 “Social Capital: Explaining its Origins and Effects on Government Performance” in *British Journal of Political Science* 28, (4), October.
- Cortes, Soraya M. Vargas 1995 *User participation and reform of Brazilian Health System: The case of Porto Alegre* (London: London School of Economics and Political Science).
- Cortes, Soraya M. Vargas 1998 “Conselhos Municipais de Saúde: a Possibilidade dos Usuários Participarem eos Determinantes da Participação” em *Ciência & Saúde Coletiva*, 3(1).
- Couto, Cláudio e Abrucio, Fernando 1995 “Governando a Cidade? A Força e a Fraqueza da Câmara Municipal” em *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 9, Nº 2, abril/junho.
- Dal Poz, M. R. e Pinheiro, R. 1998 “A Participação dos Usuários nos Conselhos de Saúde e seus determinantes” em *Ciência e Saúde Coletiva*, Vol. III, Nº 1.

- D'Ávila Filho, Paulo Mesquita 2000 "Democracia, Clientelismo e Cidadania: A Experiência do Orçamento Participativo no Modelo de Gestão Pública na Cidade de Porto Alegre". Tese de Doutorado. IUPERJ, Rio de Janeiro, mimeo.
- Doimo, Ana Maria 1995 *A Vez e a Voz Popular. Movimentos Sociais e Participação Popular no Brasil pós-70* (Rio de Janeiro: Relumê-Dumará/ANPOCS).
- Evans, Peter (ed.) 1997 *State-Society Synergy - Government and Social Capital in Development* (Berkeley: University of California).
- Fadul, Élvia 2000 "Orçamento Participativo: Limites e Contradições de um Modelo Decisório Inovador" em Ivo, Anete Leal (org.) *O Poder da Cidade. Limites da Governança Urbana* (Salvador: EDUFBA).
- Fedozzi, Luciano 1997 *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre* (Porto Alegre/Rio de Janeiro: Tomo Editorial/Observatório de Políticas Urbanas IPPUR/FASE).
- Fernandes, Antonio Sérgio A. 2004 *Gestão Municipal e Participação Social no Brasil: A Trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)* (São Paulo: Annablume/FAPESP).
- Fuks, Mario 1998 "Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e A Emergência do Meio Ambiente Enquanto Problema Social no Rio de Janeiro" em *Dados - Revista de Ciências Sociais* (Rio de Janeiro) Vol. 41, Nº 1.
- Giacomoni, James 1998 "O Orçamento Tradicional e o Orçamento Participativo. O Caso de Porto Alegre" em Fachin, Roberto e Chanlat, Alain (orgs.) *Governo Municipal na América Latina: Inovações e Perplexidades* (Porto Alegre: Sulinas).
- Gohn, Maria da Glória 1980 "A Questão dos Movimentos Sociais Urbanos" em *Revista CERU*, Nº 17, USP.
- Gohn, Maria da Glória 1982 *Reivindicações Populares Urbanas: Um estudo Sobre a Sociedade Amigos de Bairros de São Paulo* (São Paulo: Cortez).
- Gohn, Maria da Glória 1997 *Teoria dos Movimentos Sociais. Paradigmas Clássicos e Contemporâneos* (São Paulo: Loyola).
- Gohn, Maria da Glória 2001 *Conselhos Gestores e Participação Sócio-Política* (São Paulo: Cortez) Coleção Questões de Nossa Terra, Vol. 84.
- Habermas, Jürgen 1998 *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy* (Cambridge: MIT Press).
- Jacobi, Pedro e Teixeira, Marco Antônio 1996 "Orçamento Participativo: Co-responsabilidade na Gestão das Cidades" em *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3).
- Laranjeira, Sônia 1996 "Gestão Pública e Participação: a Experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre" em *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3).
- Lojkin, Jean 1977 *Le Marxisme, L'Etat et la Question Urbaine* (Paris: PUF).



- Marques, Eduardo 2000 *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Revan), Vol. 1.
- Marques, Eduardo 2003 *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo* (São Paulo: Annablume).
- Melo, Marcus André et al. 2000 “Urban Governance, Accountability and Poverty: The Politics of Participatory Budgeting in Recife, Brazil”. Project on Urban Governance, Paterniships and Poverty (Birmingham: University of Birmingham), August.
- Moisés, José Álvaro 1978 “Experiência de Mobilização Popular em São Paulo” em *Contraponto*, III, 3.
- Moisés, José Álvaro 1982 “O Estado, As Contradições urbanas e os Movimentos Sociais” em Moisés, José Álvaro (org.) *Cidade, Povo e Poder* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Pasquino, Gianfranco 1994 “La Política eclissata dalla tradizione civica” in *Polis*, 8, agosto.
- Pontes, Lúcia et al. 1998 *Novos Formatos de Democracia Ampliada na Gestão Local. A Experiência do Orçamento Participativo na Cidade do Recife* (Recife: Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas).
- Putnam, Robert 1993 “The Prosperous Community: Social Capital and Public Life” in *The American Prospect*, Nº 13, Spring, <<http://epn.org/prospect/13/13putn.html>>.
- Putnam, Robert 1996 *Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas). Tradução de *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1993).
- Putnam, Robert 2000 *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster).
- Przeworski, Adam 2003 “Institutions Matter”, mimeo.
- Raichelis, Raquel 1978 “Experiência de Mobilização Popular em São Paulo” em *Contraponto*, III, 3.
- Raichelis, Raquel 2000 *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: Caminhos da Construção Democrática* (São Paulo: Cortez).
- Sabetti, Filippo 1996 “Path Dependency and Civic Culture: Some Lessons from Italy About Interpretating Social Experiments” in *Politics and Society*, 24, March.
- Santos Jr., Orlando Alves dos 2001 *Democracia e Governo Local. Dilemas da Reforma Municipal no Brasil* (Rio de Janeiro: IPPUR/Revan).
- Santos Jr., Orlando Alves dos; Ribeiro, Luiz César Queiroz; Azevedo, Sérgio 2004 “Democracia e Gestão Local: a Experiência dos Conselhos Municipais” em Santos Jr., Orlando Alves dos; Ribeiro, Luiz César Queiroz; Azevedo, Sérgio (orgs.) *Governança Democrática e Poder Local: A Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil* (Rio de Janeiro: Revan/Observatório das Metrópoles/FASE).

- Setzler, Mark 2000 “Democratizing Urban Brazil: Institutional Legacies and Determinants of Accountability in Local Elections and Legislatures”. Paper presented at the LASA 2000, Miami, March 16-18, mimeo.
- Silva, Carla A. 2002 “Os Fóruns temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana” em Danigno, Evelina (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (São Paulo: Paz e Terra).
- Singer, Paul 1980 “O Feminino e o Feminismo” em Singer, Paul e Brant, Vinícius Caldeira (orgs.) *São Paulo: O Povo em Movimento* (Petrópolis: Vozes).
- Singer, Paul 1980a “Movimentos de Bairro” em Singer, Paul e Brant, Vinícius Caldeira (orgs.) *São Paulo: O Povo em Movimento* (Petrópolis: Vozes).
- Singer, Paul 1980b “Movimentos Sociais em São Paulo: Traços Comuns e Perspectivas” em Singer, Paul e Brant, Vinícius Caldeira (orgs.) *São Paulo: O Povo em Movimento* (Petrópolis: Vozes).
- Somarriba, Mercês e Dulci, Otávio 1997 “A Democracia do Poder Local e seus Dilemas: A Dinâmica Atual da Participação Popular em Belo Horizonte” em Diniz, Eli e Azevedo, Sérgio (orgs.) *Reforma de Estado e Democracia no Brasil* (Brasília: Editora da UNB).
- Souza Santos, Boaventura de 1998 “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy” in *Politics and Society*, 26(4).
- Souza Santos, Boaventura de e Avritzer, L. 2002 “Para ampliar o cânone democrático” em *Democratizar a Democracia*, Vol. 1 (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Souza, Herbert de 1982 “Município de Boa Esperança: Participação Popular e Poder Local” em Moisés, José Álvaro (org.) *Alternativas Populares da Democracia: Brasil, anos 80* (Petrópolis: Vozes).
- Souza, Celina 2000 “Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions. Paper presented for Project on Urban Governance, Poverty, and Partnerships Department for International Development’s ESCOR Programme, University of Birmingham, mimeo.
- Stepan, Alfred 2002 “O Federalismo Descentralizado no Brasil: aproximando o governo dos cidadãos?” em *Brasil: fardo do passado, promessa do futuro* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Tarrow, Sidney 1996 “Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam’s *Making Democracy Work*” in *American Political Science Review*, 90, 2.
- Tatagiba, Luciana 2002 “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil” em Dagnino, Evelina (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (São Paulo: Paz e Terra).

- Tendler, Judith 1998 *O Bom Governo nos Trópicos. Uma Visão Crítica* (São Paulo: Revan-ENAP). Tradução de *Good Government in the Tropics* (1996).
- Tocqueville, Alexis de 2000 *A Democracia na América* (São Paulo: Martins Fontes). Tradução de *De la Democratie en Amérique*.
- Tótora, Silvana e Chaia, Vera 2002 “Conselhos Municipais: Descentralização, Participação e Limites Institucionais” em *Cadernos MetrÓpole*, N° 8, 2º sem.
- Wampler, Brian Douglas 2000 *Private Executives, Legislative Bokers, and Participatory Publics: Building Local Democracy in Brazil*. Thesis of Doctorate, University of Texas at Austin, mimeo.

## PARTE II

REBECCA NEAERA ABERS\*  
MARGARET E. KECK\*\*

AGUAS TURBIAS: DESCENTRALIZACIÓN,  
COORDINACIÓN Y CONFRONTACIÓN  
EN LA REFORMA DEL SISTEMA  
DE GESTIÓN DEL AGUA EN BRASIL\*\*\*

LA DESCENTRALIZACIÓN HA SIDO un componente clave tanto de la reforma del estado “neoliberal” como de los discursos pro-democracia. En el primer caso, ofrece un antídoto a la ineficiencia y el derroche de estados centralizados y excesivamente burocráticos, ya sea disminuyendo los costos de las transacciones y aumentando la

\* Investigadora del Núcleo de Investigaciones en Políticas Públicas de la Universidad de Brasilia, Brasil. Coordinadora Técnica del Proyecto Marca d'Água, estudio interdisciplinario de colaboración que involucra a universidades brasileñas y norteamericanas, y que acompaña la evolución del sistema nacional de gerenciamiento de recursos hídricos en Brasil.

\*\* Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Johns Hopkins, EE.UU. Coordinadora General del Proyecto Marca d'Água. Autora de diversos artículos y capítulos de libros sobre redes transnacionales, democracia en América Latina y políticas ambientales.

\*\*\* Las autoras recibieron apoyo financiero de las siguientes instituciones y organizaciones en diferentes momentos de su investigación para este capítulo: la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, la William and Flora Hewlett Foundation, así como las becas Fundo Setorial de Recursos Hídricos/Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil para el Projeto Marca d'Água y National Science Foundation International Post-Doctoral Fellowship, esta última otorgada a Abers. Por sus útiles comentarios a borradores anteriores, agradecemos a Rosa Maria Formiga-Johnsson, Maria Carmen Lemos, Jeffrey Sellers, Dan Mazmanian y Alberto Lourenço. Traducción al castellano del original en inglés: Florencia Enghel.

flexibilidad, o poniendo la toma de decisiones en manos de aquellas personas que tienen un mejor conocimiento de los problemas que se estén tratando (World Bank, 1988, citado por Agrawal y Ribot, 2000). En el segundo caso, el grado de centralización alcanzado bajo la reciente dictadura militar en Brasil (así como en otros lugares) llevó a una generalizada creencia de que la descentralización debiera tornar al proceso de toma de decisiones más transparente y accesible para los grupos sociales menos poderosos. Estas dos caras de la descentralización reflejan preocupaciones bastante distintas, cuyo mutuo apuntalamiento es ciertamente posible pero dista de ser automático. Ambas maneras de entender a la descentralización constituyeron componentes cruciales en la reformulación del sistema de gestión del recurso hídrico en Brasil.

La creación de un nuevo sistema para la gestión del agua en Brasil involucra no sólo la descentralización territorial, sino también nuevas combinaciones de autoridad que atraviesan los límites entre sectores de políticas anteriormente definidos. Un componente central del nuevo sistema es el establecimiento de nuevos foros participativos, insertos en una red de interacciones entre actores privados y públicos y entre entes descentralizados y niveles de autoridad más altos (Landau, 1991; Brinkerhoff, 1996; O'Toole, 1997). Tales casos parecerían ser mejor descriptos mediante el término "gobernanza multi-nivel" (*multi-level governance*) que usando descentralización solamente. Gary Marks (1993: 392) lo usó inicialmente en relación con la Unión Europea, para describir "un sistema de negociación continua entre gobiernos insertos en varios niveles territoriales—supranacional, nacional, regional y local". Nosotros creemos que el término es útil en cualquier área de política que involucre coordinación continua entre jurisdicciones "soberanas", ya sean supranacionales, nacionales o subnacionales<sup>1</sup>.

Cuando la gobernanza descentralizada tiene lugar en la forma de responsabilidades *compartidas* entre agencias y organizaciones en vez de mediante una *división del trabajo* (a la Herbert Simon) entre ellas, entonces es probable que el proceso de reforma involucre *transferencias de poder multi-direccionales*, reconfigurando atribuciones, responsabilidades, recursos y poderes (Ostrom, 1997). Las transferencias podrían darse entre agencias centrales, agencias existentes y nuevas, y entre actores públicos y privados.

Las reformas en áreas de coordinación de políticas complejas tales como la gestión de los recursos hídricos posibilitan un alivio

---

1 Sobre la gobernabilidad multi-nivel en Estados Unidos, ver Hooghe 1996; Hooghe and Marks 2001; 2003.

sostenido en las relaciones entre variables al nivel del sistema político, patrones de diseño de políticas y cultura política por un lado, y cambio de políticas por el otro. En la reciente reorganización de la administración del agua dulce en Brasil, la interacción de estos factores define formas más ceñidas de explicación de las políticas, a la vez que proporciona una fascinante apertura a través de la cual acceder a las políticas brasileñas en forma más general. Dado que la creación tanto de nuevos tipos de autoridad como de nuevas identidades territoriales (esto es, la cuenca del río) es altamente política, la reorganización del sistema necesitaba estar sustentada por argumentos poderosos. Sus proponentes presentaron una fundamentación técnica convalidada internacionalmente en conjunto con una mezcla de resolución de conflictos, involucramiento de los accionistas y democracia participativa.

Más que reasignar las responsabilidades existentes, la propuesta reencuadró la naturaleza del problema, estableció nuevas responsabilidades, y creó un conjunto de entes interconectados con autoridad compartida en los niveles de la cuenca del río, el estado y la nación para coordinar aspectos distintos de la gestión de los recursos hídricos. Esto resultó más fácil de plantear que de lograr, por muchas razones, entre las cuales sólo algunas involucraban aspectos físicos del problema del agua (sequía, contaminación, inundaciones y demás). Existen también factores políticos, institucionales y relacionados con las políticas de los cuales no es posible aislar a la reforma. Finalmente, actores situados de maneras diferentes *percibieron* los temas en cuestión de maneras distintas, entendiendo sus propias acciones y las de los otros, y el contexto en el cual dichas acciones estaban insertas, de manera radicalmente diferente. La complejidad presente en este caso –con límites borrosos entre lo público y lo privado, entre diferentes niveles de gobernanza, y fuentes de poder y autoridad– puede encontrarse en muchas áreas consideradas sensibles a la gobernanza compartida.

Nuestro estudio de la reforma de las instituciones que administran el agua en Brasil sugiere que el problema de la transición de una administración burocrática centralizada a un sistema de gobernanza compartida es intensamente político, e involucra luchas por el poder y la influencia interconectadas a lo largo del período de reorganización institucional. A continuación extraeremos ideas y perspectivas de la bibliografía especializada, tanto institucionalista como producida por el círculo de expertos. Examinaremos la formulación de legislación en los niveles estadual y federal, y veremos al período de diseño como uno de los momentos en un sistema de políticas en el cual los conflictos potenciales se negocian entre las partes interesadas, especialmente aquellos actores que potencialmente podrían recurrir al veto (Tsebelis,

1996). ¿Tenían las instituciones y agencias a las que se les solicitó cooperación un incentivo lo suficientemente fuerte como para cooperar? El diseño formal de nuevas estructuras, ¿se adecuaba a lo que Ostrom denomina “reglas en su sitio” (*rules in place*), o las socavaba? (Ostrom, 1990). En este último caso, ¿cómo podrían transformarse aquellas reglas y expectativas más arraigadas en forma tal que hicieran más factible la gobernancia compartida? ¿En qué formas las estructuras globales de las instituciones políticas y patrones de cultura política, así como el encuadramiento de temas y la naturaleza del proceso político, facilitan u obstaculizan la reforma?

No estamos buscando aquí una parsimoniosa explicación causal, sino más bien trazar un mapa de los factores que cualquier explicación debería tener en cuenta en este campo. Destacamos en particular factores relativos al *sistema político* como el federalismo y el presidencialismo, características del *proceso y la cultura políticos* que perpetran la paradójica mezcla de fragmentación y cohesión que muchos han notado en la vida política brasileña, y *características de los temas* tales como la naturaleza huidiza del recurso (los flujos de agua dulce se resisten a respetar límites políticos) y la amplia gama de actores involucrados que defienden sus propios intereses respecto de la forma en que el agua es utilizada.

## FACTORES DEL SISTEMA POLÍTICO

El federalismo y el presidencialismo, y la importancia de los poderes ejecutivos tanto federal como estadual en la política brasileña, son clave para comprender la permanente tensión entre las fuerzas de fragmentación y cohesión que los analistas han advertido en relación con el sistema político brasileño (Melo, 1990; 2002). En un sistema presidencial multi-partido en el cual las coaliciones parlamentarias son necesarias, los despachos ejecutivos en la burocracia a menudo son asignados a las partes en una coalición a fin de asegurar su apoyo. Sin embargo, en Brasil tanto el federalismo como el sistema electoral de representación proporcional de listas abiertas hacen que los partidos políticos no tengan autoridad suficiente como para ser las únicas partes negociadoras (Melo, 1990: 17-18). El hecho de que las delegaciones del estado en el Congreso a menudo le deban mayor lealtad al gobernador de su estado o a los líderes del partido que a los nacionales (Abrucio, 1994) significa que los intereses regionales deben ser satisfechos a fin de que la legislación sea aprobada en el Congreso. No obstante, la rama ejecutiva conserva suficiente control sobre la agenda legislativa, y dispone de mecanismos para dar empuje a la legislación en el Congreso así como para congraciarse con sus seguidores mediante el oportunismo político (Ibid: 19). Además de poseer la prerrogativa



exclusiva para someter a consideración muchos tipos de legislación, tales como presupuestos y cambios en la estructura administrativa, el ejecutivo también puede requerir el tratamiento urgente respecto de los proyectos de ley, pasando por alto el proceso de evaluación en comisión (Pereira, 2000, citado en Melo, 2002).

A lo largo de su historia, Brasil ha presenciado ciclos con períodos de mayor centralización y autonomía regional. A partir de los niveles de centralización alcanzados bajo el régimen militar, la Constitución de 1988 revirtió esta tendencia, con crecientes transferencias fiscales a municipalidades y estados, y más autonomía para niveles inferiores de gobierno. Sin embargo, si incluso durante los períodos más centralizados las elites regionales, no obstante, lograban influir en la política nacional, entonces la reciente descentralización fiscal ha aumentado su poder. El federalismo da a los estados más pequeños y más pobres un instrumento con el cual oponerse a los opulentos y populosos estados del sudeste, mediante una sobre-representación otorgada constitucionalmente en los escaños del Congreso.

La competencia política se extiende a la burocracia. Ministerios y secretarías poseen fuertes identidades corporativas y compiten intensamente unos con otros por el control de las políticas. Si bien tanto al nivel estadual como federal los reajustes administrativos son cosa de todos los días, con la creación y disolución de nuevos ministerios, departamentos, agencias y otras instituciones, los cuerpos burocráticos habitualmente se trasladan juntos de un lugar a otro (Schneider, 1991). A menudo las burocracias son capturadas por sectores económicos particulares o incluso por elites regionales, como en la relación entre la agencia federal responsable por construir represas y los jefes políticos del semi-árido noreste. Así, las áreas de políticas que se entrecruzan involucran no sólo negociar con las preferencias en competencia de los intereses del sector privado, sino también vérselas con la competencia entre instituciones estatales sectoriales. Dicha competencia es notable en el caso de las políticas relativas al agua, donde múltiples usos públicos y privados (energía, saneamiento, irrigación, industria, navegación, desarrollo del turismo, abastecimiento público, etc.) luchan por tener influencia. La competencia vertical entre municipalidades, estados y la Unión coexiste con la competencia horizontal entre agencias en todos los niveles.

## CULTURA POLÍTICA Y PROCESO POLÍTICO

En la cultura política híbrida de Brasil, la ortodoxia coexiste con la informalidad, y los estándares de autoridad basados en el patronazgo coexisten con los meritocráticos. Debido a que existen muchos estratos de personas designadas políticamente en todos los niveles de la

administración pública, la mezcla entre aquellos cuya lealtad primaria es para con un político poderoso y aquellos fieles al profesionalismo es difícil de detectar. Las personas designadas por cuestiones políticas podrían frecuentemente estar bien calificadas para sus trabajos, mientras que nombramientos supuestamente meritocráticos podrían perseguir fines relacionados con agendas personales. La indefinición que se deriva de la coexistencia de diversas lógicas institucionales otorga excepcional importancia a lo que Eduardo Marques llama el *poder posicional* de los individuos y su red de relaciones personales. Tales redes podrían surgir de la asociación profesional, la entrada simultánea al servicio gubernamental, o la lealtad organizacional o partidaria, para dar algunos ejemplos. Los individuos podrían buscar moverse juntos de un nombramiento burocrático a otro. Las acciones y alcance de estas redes es lo que determina si las decisiones, una vez tomadas, de hecho se enraízan en el mundo social (Marques, 2000: 52-53).

Comenzando con los gobiernos desarrollistas de Getúlio Vargas luego de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos han intentado crear “islas de excelencia” en la burocracia para ejecutar tipos particulares de tareas que esperaban poder exceptuar de la lucha “política” (entendida como el conflicto de intereses que refleja prioridades ajenas al problema en cuestión). De manera similar, el personal técnico que promovió el nuevo sistema de administración del agua esperaba poder aislarlo de la política. Más aún, en un giro extraño pero consistente con el pensamiento de “la nueva administración pública” más en general, también esperaban poder establecer mecanismos de gobernabilidad participativos “despolitizados” (como si la “situación del discurso ideal” habermasiana realmente existiera). Al sentar a todos los interesados alrededor de la mesa, creyeron que era posible eliminar el control por parte de intereses particulares y evitar que la política del patrocinio distorsionara los objetivos que buscaban.

Cualquiera haya sido la intención declarada, sin embargo, y dejando abierta la cuestión de si la deliberación completamente desinteresada es posible, dos factores tienden rápidamente a socavar estos intentos. Primero, la creación de tales espacios protegidos en Brasil usualmente ha ocurrido sin dismantelar las instituciones preexistentes (Geddes, 1994; Sikkink, 1991). Si bien la fundamentación para esto es evitar confrontar a una burocracia resistente al cambio, el resultado tiende a ser el opuesto. En tanto siguen funcionando con una autoridad reducida, dichas instituciones buscan nuevas atribuciones o emprenden ofensivas burocráticas para recuperar las antiguas. Las burocracias aisladas, por ende, raras veces permanecen aisladas por mucho tiempo, puesto que las organizaciones que operan en el mismo campo no pueden permanecer herméticamente separadas unas de otras (DiMaggio y Powell, 1991).

El deseo de evitar el conflicto directo alimenta otro patrón notorio que afecta al proceso político brasileño. Se trata de la tendencia a producir legislación en la cual cuestiones en pugna permanecen irresueltas, con la idea de, o bien negociarlas luego de que la legislación principal se haya aprobado, o resolverlas en legislación facultante por separado, cuyo fracaso no necesariamente amenazaría al cuerpo principal de la ley en cuestión. Esto se asemeja, en parte, al principio por detrás de un tratado y protocolo-marco, crecientemente popular como vehículo de negociación en las relaciones internacionales. Si bien en ocasiones el resultado es políticas que “no pegan” (*não pega*, para usar una expresión brasileña común), estas ambigüedades institucionales a veces proporcionan a los actores emprendedores oportunidades para el *bricolage* creativo<sup>2</sup>. La reorganización del sistema de administración del agua en Brasil provee numerosos ejemplos de esta mezcla característica de indeterminación de políticas, estancamiento institucional, y *bricolage*.

#### CARACTERÍSTICAS DE LA CUESTIÓN

El agua dulce es el más inusual de los activos –uno esencial para la vida humana, y para el cual no hay sustituto. Es el bien último necesario para la supervivencia –de donde se deriva la noción de acceso al agua como derecho humano. La gama de actores con interés en la forma en que se usa el agua es enorme, desde grandes industrias y productores de energía a los individuos menos poderosos, y una miríada de agencias de gobierno en todos los niveles. Sus reclamos a la autoridad y sus recursos de poder son igualmente dispares. Debido a que las grandes firmas industriales y los generadores de energía poseen muchas más oportunidades para ejercer influencia en las políticas del gobierno que las organizaciones de la comunidad, designar a cada uno de ellos como “partes” cuyos intereses son tratados con igual peso en las decisiones parece un poco hipócrita. Por otra parte, la construcción de foros en los cuales representantes de estos elementos dispares tienen la oportunidad de manifestarse públicamente en defensa de propuestas de políticas e intentar influir en las percepciones que otros tienen acerca de los costos y beneficios de soluciones particulares a los

---

2 El término *bricolage* fue usado por Claude Levi-Strauss en *The Savage Mind* para denotar el uso por parte del “*bricoleur*” de cualesquiera elementos estén disponibles para cumplir una tarea, independientemente del proyecto que se tenga entre manos. Para producir una nueva combinación de elementos (objetos, ideas, relaciones), el *bricoleur* reflexiona acerca de los variados materiales reunidos en su caja de herramientas (o acciones en su repertorio), los ressignifica en términos de la tarea, y elige cómo construirlos (Levi-Strauss 1966: 16-36).

problemas sigue teniendo una gran legitimidad ante los ojos de aquellos que normalmente son dejados fuera del sistema.

Con una gama tan amplia de actores privados y públicos, un primer paso debe estar dado por la identificación de los diferentes patrones de interacción en los cuales estos están involucrados. Esta investigación no puede limitarse simplemente a interacciones al interior de organizaciones normalmente consideradas parte del sistema de administración del agua, sino que también debe tomar en cuenta las redes políticas, sociales y profesionales más amplias en las que estos actores se inscriben. Las interacciones entre agencias gubernamentales y entre organizaciones públicas y privadas probablemente sean influidas por factores que no tienen absolutamente nada que ver con el agua, pero que de todos modos son decisivos en fases determinadas de la toma de decisiones.

También es importante notar el rol prominente jugado por las agencias internacionales y agentes en la difusión de modelos particulares de cambios de políticas y en la promoción de su implementación. Las asociaciones profesionales de expertos en el tema del agua han estado largamente involucradas en los debates internacionales acerca de cuál es la mejor manera de administrar el recurso del agua dulce, y los brasileños han participado en estos al menos desde mediados de la década del setenta. El Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) han jugado importantes roles en las actividades domésticas en torno a la reforma del agua. Si bien en esta discusión no destacamos a estos actores, siguen siendo agentes importantes en el proceso.

Finalmente, características puramente físicas del agua dulce constriñen las alternativas disponibles. Los ríos generalmente no obedecen a la lógica de los límites determinados políticamente. Las variaciones climáticas no siempre tienen el efecto anticipado, y un área de inundaciones no puede aplicar las mismas medidas establecidas para áreas de sequía perenne. Las soluciones técnicas pueden de hecho mitigar muchos de los abusos que los seres humanos han cometido en relación con el agua que necesitan para sobrevivir, pero no todos.

## REFORMA DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN BRASIL

La disponibilidad de agua dulce de Brasil supera la de cualquier otro país<sup>3</sup>. Mientras que la importancia de sus ríos ha estimulado el desarrollo de programas universitarios de primera clase en ingeniería y

---

3 A 6.950 km<sup>3</sup> por año, supera por mucho a Rusia, en segundo lugar con 4.498 km<sup>3</sup> (ver Gleick, 2000a: 197).

campos científicos relacionados, estos se centraron en generar energía hidroeléctrica para el desarrollo. Otros usos fueron tratados como residuales, y por ende jamás constituyeron una prioridad para los administradores del agua (entrevista, Carvalho, 1991). Durante un largo tiempo, la abundancia general de agua permitió que cada agencia y sector de política relevante persiguiera sus objetivos de manera independiente. El sistema federal dividió las tareas relativas a la administración del agua dulce entre gobiernos federales y estatales, requiriendo acción conjunta en muchas áreas. Los gobiernos municipales, que tenían escasa autoridad directa sobre las políticas relativas al agua, conservaron una enorme influencia por medio de su monopolio sobre la regulación del uso de la tierra. Las políticas que afectaban la calidad –saneamiento y control de la contaminación– y la cantidad de agua –concesión de derechos de uso para la irrigación, hidroelectricidad, abastecimiento público y esparcimiento– involucraban a docenas de agencias entre las cuales había escasa coordinación.

Para principios de la década del setenta se había tornado claro que, en las cuencas de algunos ríos, la contaminación se había vuelto tan severa que la acción concertada se hacía imperativa. Los peores casos estaban en São Paulo y la cuenca de Paraíba do Sul, abarcando los estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro y São Paulo. De manera similar, el São Francisco, el río más largo en el nordeste golpeado por las sequías, requería una gestión coordinada. El primer intento de encarar los problemas de la gestión integrada empezó en 1976, cuando el Ministerio federal de Minas y Energía firmó un acuerdo con el estado de São Paulo para tratar problemas en las cuencas de Tietê y Cubatão, dando lugar a la creación de un comité que reunió a agencias federales y estatales. En 1978 se creó un más amplio Comité Especial para Estudios Integrados en Cuencas de Ríos (CEEIBH) para trabajar con ríos bajo protección federal (Barth, 1998: 2-3)<sup>4</sup>. Si bien más adelante estos comités perdieron legitimidad debido a su falta de poder formal para la toma de decisiones, y de representación de la sociedad civil, los usuarios y el gobierno municipal, la experiencia ayudó a establecer algunos de los principales temas que más tarde reaparecerían en declaraciones sucesivas firmadas en reuniones nacionales de la Asociación Brasileña de Recursos

---

4 Los artículos 20, 22 y 26 de la Constitución federal de 1988 distinguen entre ríos bajo el dominio estadual y federal, con estados responsables por los ríos ubicados íntegramente al interior de sus fronteras, y el gobierno federal responsable por las aguas inter-estaduales, así como por aquellas que involucran límites nacionales. El gobierno federal podría también involucrarse allí donde las aguas bajo dominio estadual son usadas para generar energía hidroeléctrica. La Constitución manda la coordinación entre las políticas estatales y federales en las cuencas bajo dominio federal.

de Agua en su conferencia anual en Salvador en 1987. Estos incluían: la gestión del agua para usos múltiples, un sistema de gestión nacional, leyes actualizadas, desarrollo tecnológico y capacitación, y un sistema de información adecuado (Ibid: 1).

Estos debates formaban parte de un proceso internacional incitado por las protestas en relación con la contaminación de las vías fluviales. Las reuniones internacionales sobre la gestión del agua como recurso empezaron con una Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua en Mar del Plata, Argentina, en 1977. Los principales temas fueron: agua potable segura para el consumo humano, saneamiento, y en menor medida, irrigación (UN-ECLA, 1979; Conca, de próxima aparición, capítulo 6). De Mar del Plata a Dublín a principios de 1992, las discusiones internacionales siguieron en la línea de lo que eventualmente se denominó el paradigma de la gestión integrada de los recursos del agua (Integrated Water Resources Management, IWRM), (Gleick, 2000b).

La primera legislación en incorporar el nuevo paradigma fue aprobada en São Paulo en 1991, seguida a lo largo de la década posterior por muchos otros estados fuera de la Amazônia y por una ley federal aprobada en 1997. Las leyes facilitaron la gestión integrada de la calidad y el suministro de agua, identificaron a la cuenca de río como la unidad territorial apropiada para el planeamiento de los recursos y la toma de decisiones relativos al recurso agua, y definieron mecanismos organizacionales para la participación de los actores afectados a niveles federal, estadual y de la cuenca de río. A diferencia de los comités de cuenca creados en la década del setenta y a principios de la década del ochenta, bajo la perspectiva de la nueva visión estos habrían de tener representación no sólo del gobierno sino también de la sociedad civil, los usuarios y los municipios, así como poderes deliberativos formales. El primer modelo participativo de comités de cuenca se implementó en dos cuencas en el estado de Rio Grande do Sul en 1988. Se trataba de entes para la resolución de problemas que reunían a personas de agencias estatales, organizaciones ambientales, universidades y el sector privado, a fin de generar soluciones concretas. En la legislación de São Paulo, los comités de cuenca cobraron un rol normativo. Debían establecer lineamientos y prioridades, deliberar sobre los criterios de precio para el cobro del agua, decidir cómo usar las ganancias, y aprobar o establecer “agencias de cuenca” ejecutivas para la provisión de apoyo técnico y administrativo para implementar el cobro del agua y llevar adelante las mejoras propuestas. Las agencias y consejos estaduais y federales habrían de complementar la toma de decisiones a nivel de la cuenca. Dado que los comités carecerían de la autoridad para regular el uso de la tierra en forma directa –una atri-

bución municipal–, debían desarrollar una relación de colaboración con las municipalidades en la cuenca.

Un nuevo instrumento de gestión proporcionaba combustible a todo el sistema, la facturación del agua por volumen o *cobrança*. El encuadre del IWRM sostenía que a fin de controlar el despilfarro y la contaminación, y conservar el agua para las generaciones futuras, el valor económico del agua debía ser internalizado como parte del precio de bienes y servicios. Adoptada como uno de los cuatro “Principios de Dublín” en la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente de enero de 1992, la definición del agua como un bien económico fue incorporada como norma a la Agenda 21, y ampliamente difundida de ahí en más<sup>5</sup>. La *cobrança* operacionaliza este principio del usuario/contaminador-pagador mediante el cobro a los mayores usuarios de agua (industrias, compañías de saneamiento, compañías eléctricas e irrigadores) en forma proporcional a la cantidad de agua utilizada, así como por las descargas contaminantes. A cambio, mediante su participación en los comités de cuenca, estos usuarios establecerían los precios y decidirían el destino de las ganancias. El *quid pro quo* dirigido a reconciliar a los grandes usuarios de agua con el cobro era la promesa de que las ganancias reunidas volverían a la misma cuenca para financiar las mejoras necesarias. De esta forma, los proponentes del nuevo sistema podrían sustentar su afirmación de que los cargos no constituían un impuesto.

La representación de los intereses sociales al lado de los grandes usuarios en los comités de cuenca alentó a muchos a esperar que la gestión de los recursos de agua fuera tanto democratizada como racionalizada. Este potencial democrático capturó la imaginación de muchos individuos comprometidos. Sin embargo, ciertos aspectos del nuevo modelo enfrentaron oposición política de fuentes dispares, incluyendo a agencias públicas que temían perder autoridad, actores privados determinados a mantener los cargos por el uso del agua muy bajos, y algunos grupos de la sociedad civil (y la iglesia católica) que alegaban que la *cobrança* representaba una caída en el camino resbaladizo hacia la privatización. Como muchos programas de reforma administrativa, este no tenía una base de apoyo natural más allá del personal técnico que creía en él, y se mostró incapaz de movilizar una coalición de apoyo político significativo propio (Heredia y Schneider, 2003: 3).

---

5 La conferencia, un evento preparatorio para la UNCED de junio de 1992, incluyó expertos designados por los gobiernos de más de 100 países y representantes de 80 organizaciones internacionales, intergubernamentales y no-gubernamentales. “The Dublin Statement on Water and Sustainable Development”, en <<http://www.wmo.ch/web/homs/documents/english/icwedeece.html>> (acceso 6 de mayo de 2004).

## REDES Y PODER EN SÃO PAULO

La ley del agua de São Paulo, Ley 7.663/91, fue aprobada como consecuencia de los esfuerzos intensivos de un número comparativamente pequeño de emprendedores políticos de agencias del estado<sup>6</sup>. Su estrategia incluyó incorporar a consultores externos a las agencias para que los ayudaran a imaginar la reforma, llevando adelante un proyecto piloto en la cuenca del Piracicaba, donde la contaminación había movilizó a la población desde la década del sesenta, y ayudando a organizar los primeros comités de cuenca. La cohesión de este grupo –resultado de valores profesionales compartidos, experiencias, frustración con el *statu quo* burocrático– fue en gran parte responsable de una apertura política exitosa, y da un ejemplo notablemente claro de la importancia de las redes personales. Sin embargo, el inesperado éxito del grupo al hacer pasar su proyecto de ley por la legislatura del estado sin haber creado una coalición política fuerte por detrás, podría ayudar a explicar algunos de los problemas encontrados al intentar hacer a este nuevo sistema completamente operacional, que discutiremos más adelante.

La primera ley de control de la contaminación del agua en São Paulo data de 1953, aprobada debido a los reclamos de la distinguida Facultad de Salud Pública de la Universidad de São Paulo. Sin embargo, con escaso apoyo ejecutivo, su principal efecto fue desarrollar un cuerpo de especialistas a medida que la contaminación se expandía gradualmente al interior del estado. Para mediados de la década del sesenta, la contaminación de los ríos Paraíba do Sul y Piracicaba, derivada de los residuos de las fábricas de azúcar y papel, había alcanzado niveles alarmantes y, junto con una creciente contaminación del aire, impulsó mejoras en las agencias técnicas del estado durante esa década. La agencia medioambiental de São Paulo, CETESB, se tornó la más importante agencia de control de la contaminación en América Latina, trabajando con las industrias contaminantes para alcanzar significativas reducciones en los desperdicios industriales. A pesar de estos avances, sin embargo, el control de la contaminación permaneció estrictamente separado del foco principal de la gestión de los recursos del agua en São Paulo, que era la producción de energía eléctrica para alimentar la maquinaria de crecimiento del estado (Della Togna, 1975: 171-79.)

A fines de la década del ochenta, dos redes compuestas mayormente por personal técnico del estado venían reuniéndose regular-

---

6 El mejor reporte global sobre este proceso es un cuadernillo producido por la Coordinadora de Planeamiento Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente de São Paulo en 1995. Todas las copias no distribuidas se quemaron en un incendio que destruyó la secretaría tiempo después en ese mismo año. Sin embargo, hay fotocopias disponibles en colecciones de bibliotecas



mente en São Paulo para discutir la transformación del sistema estatal de gestión de los recursos de agua. Los reformistas habían ganado ímpetu, especialmente después de una gran movilización que había tenido lugar para aprobar el Artículo 205 en la Constitución del Estado de 1989 haciendo obligatoria la implementación de un sistema de gestión del agua. El ingeniero Flávio Terra Barth llevaba un diagrama de los grupos estratégicamente relevantes en su oficina en el departamento de planeamiento del Departamento de Agua y Energía Eléctrica de São Paulo (DAEE). Cuando encontraba un cuello de botella, nos dijo, “destinaba” a alguien a dinamizar ese grupo. Su pequeño ejército de colaboradores incluía a personal técnico del estado, especialistas de FUNDAP<sup>7</sup>, el instituto de investigación de la administración pública del estado, profesores universitarios y colegas en Brasilia y en agencias de desarrollo multilaterales. Cansado del caos generado por docenas de agencias trabajando con propósitos cruzados, este grupo quería alentar el planeamiento combinado entre sectores. Colaborando con el cientista político Carlos Estevam Martins, un director de FUNDAP, Barth se había convencido de que la única forma de cambiar el sistema era ejerciendo presión sobre este desde afuera –movilizando a sectores aliados tanto en el estado como en la sociedad para que presionaran en pos de un nuevo enfoque (entrevistas, Barth, 1999; Bezzaril, 1999; Martins, 1999; Goldenstein y Marcondes, 1999).

Los viernes por la tarde, al otro lado de la ciudad, otra red se reunía en el jardín de Stela Goldenstein. Este grupo estaba formado sobre todo por planeadores de CETESB (donde Goldenstein dirigía el departamento de planeamiento) y otras agencias del estado que también pensaban que terminar con la fragmentación de políticas era crucial para restaurar la calidad del agua en la región. Muchos estaban involucrados en el GTS –un grupo de trabajo establecido por decreto en 1987 que incluía personal de la Secretaría de Medio Ambiente, CETESB, y EMLASA, la agencia de planeamiento del estado. Su otro objetivo –para muchos de ellos, su objetivo primordial– era democratizar el diseño de políticas públicas. Goldenstein mantenía un contacto telefónico regular con Flávio Barth, y los dos grupos trabajaban bien juntos.

En 1990 persuadieron al DAEE para que contratara a FUNDAP para evaluar las debilidades del sistema y proponer alternativas. Del informe de cinco volúmenes de FUNDAP se derivó un borrador de ley que estuvo en discusión durante gran parte de 1991. Al mismo tiempo, seminarios y grupos de trabajo conjuntos establecieron una mejor comunicación entre las agencias de medioambiente, saneamiento y

---

7 Fundação para o Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo.

abastecimiento de agua en el sistema existente. Cuando el proyecto pasó al poder ejecutivo del estado para los preparativos finales antes de someterlo a la asamblea, para consternación de sus defensores, quedó significativamente diluido (Kerr, 1998).

Temiendo que la aprobación de una versión debilitada detuviera la reforma por un largo tiempo, el director del DAEE, Paulo Bezzaril, rápidamente llevó el proyecto original a la asamblea del estado él mismo (aparentemente sin conocimiento previo de sus colegas). Le encomendó el proyecto a un colega masón, un asambleísta del estado que sabía que podría reunir el apoyo de otros miembros de la logia (según su informe, un tercio completo de los asambleístas). Entre los aliados de la reforma del agua y los masones, la medida fue aprobada por la legislatura del estado (entrevista, Bezzaril, 1999).

Aprobación no es lo mismo que promulgación, sin embargo, y el gobernador Fleury “se sentó” encima de la legislación. Finalmente, usando una estrategia de “boomerang” típica de las redes de defensa<sup>8</sup>, sus promotores convencieron a un colega en el BID de que intentara hacer firmar la ley a Fleury como condición para aprobar el Proyecto Tietê (ver más adelante). Fleury, deseoso de presentar el proyecto en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Rio de Janeiro en 1992, firmó. Barth y sus colegas enviaron entonces miles de copias de la legislación a colegas en todo Brasil, y centraron su atención casi inmediatamente en promover también la aprobación de una ley federal.

La ley de São Paulo específicamente designaba a las cuencas de Piracicaba y Alto Tietê como regiones prioritarias para la organización de comités de cuencas. En ambas, debido a problemas de larga data, la conciencia respecto de cuestiones relativas a la gestión del agua ya era alta. Había habido un movimiento para limpiar el río Piracicaba desde la década del sesenta, y a principios de la década del noventa los gobiernos municipales y las empresas en la cuenca formaron un consorcio para organizar y financiar emprendimientos en colaboración. Mientras tanto, en el área metropolitana de São Paulo, el río Tietê recibía una gran proporción de las aguas residuales no tratadas de la ciudad. En 1990, inspirada por la cobertura de prensa que se estaba realizando sobre un yacaré perdido (*jacaré*) apodado *Teimoso*, que había sido arrastrado al Tietê y sobrevivido en medio de la contaminación, la estación de radio El Dorado se unió a la ONG

---

8 Las estrategias de tipo “boomerang” implican atraer el apoyo de grupos externos a fin de usar su influencia con actores domésticos poderosos en apoyo a objetivos que los activistas locales no son lo suficientemente fuertes para lograr por sí mismos. Ver Keck y Sikkink (1998: 13).

medioambiental SOS Mata-Atlântica para lanzar una campaña masiva solicitando la limpieza del río. Reunieron un millón de firmas y llevaron al gobernador Fleury a proponer un esfuerzo de alto perfil para la limpieza del río al BID, el Proyecto Tietê.

La creación en 1993 de un Fondo de Recursos Hídricos estatal (FEHIDRO) que los comités podrían usar para proyectos pequeños en sus jurisdicciones incitó la rápida organización de 22 comités de cuencas en São Paulo. Con estos recursos, casi todos los comités han diseñado planes de gestión del agua, y han sido capaces de involucrar a los actores locales, especialmente a los alcaldes municipales, en proyectos para implementar cierta infraestructura colectiva. La iniciativa inspiró a los proponentes de la reforma en otros lugares a ejercer mayor presión en sus propios estados, “colgándose de las faldas” de São Paulo. También tuvo una influencia significativa en el proceso federal.

Lo que Barth y sus colegas habían logrado con el ágil uso de las redes políticas y sociales aún no era suficiente, sin embargo, para garantizar que la reforma fuera implementada del modo que habían esperado. Al momento de escribir este artículo, catorce años después de la ley de 1991, el conjunto de leyes facilitadoras necesarias para instituir un sistema de *cobrança* aún no ha sido aprobado por la legislatura. Una fuente de resistencia es la industria, cuyos líderes se mantuvieron medianamente tranquilos durante la aprobación del proyecto inicial, pero más tarde hicieron un fuerte lobby para evitar la aprobación de la *cobrança*. Sin embargo, incluso en contra de la oposición industrial, el gobierno del estado podría haber negociado una solución al *impasse* hace ya tiempo, de haber tenido la intención política de hacerlo. Si bien a menudo se le da al DAEE el crédito por haber iniciado el movimiento en pos de la reforma, en realidad el apoyo de la institución fue siempre superficial. Un tema particularmente sensible fue la asignación de las ganancias resultantes de la *cobrança*. Los líderes del DAEE siempre han creído que una parte significativa de estas debería ser manejada por su agencia, y no por los comités. Si bien SABESP, la poderosa compañía de saneamiento estatal, no se ha opuesto explícitamente al proyecto, tampoco ha hecho nada para demostrar su apoyo. La larga demora ha exacerbado los conflictos existentes, en vez de proporcionar mecanismos para su resolución (Kemper y Formiga-Johnsson, de próxima aparición).

En un sentido, la historia de São Paulo es una fábula inspiradora de dedicación y espíritu de iniciativa por parte de un grupo de empleados del estado preocupados por lo público, yendo más allá de sus propias agencias para impulsar un sistema que creían promovería el bien público. Al mismo tiempo, la fragilidad del apoyo político que tejieron quedó rápidamente demostrada. La muerte del gobernador

Mario Covas en 2000 dio paso a su vicegobernador, Geraldo Alkmin, quien expresó escaso interés en el desarrollo de un sistema descentralizado. Bajo su gobierno, el partidismo político y/o las conexiones personales con la oficina del gobernador se volvieron más importantes para obtener apoyo, y muchos actores clave para el diseño del nuevo sistema fueron expulsados. La sección de planeamiento de la Secretaría de Medio Ambiente fue eliminada, por ejemplo, y con ella, la voz más fuerte a favor de un proceso más participativo. Un año más tarde, Flávio Barth, que se había dedicado con cuerpo y alma a tornar operacional al sistema, murió repentinamente. Como resultado, a nivel del estado el sistema se está desarrollando más lentamente de lo esperado. Los líderes de algunos comités han respondido buscando construir alianzas pragmáticas y programas que puedan desarrollar –una pequeña victoria a la vez– la base de apoyo que el nuevo sistema necesitará para despegar.

En los años subsiguientes, otros estados siguieron el liderazgo de São Paulo. La mayoría siguió los principios de la ley de São Paulo, mientras que el estado de Ceará aprobó una legislación más centralizada, algo diferente. Poderosos actores internacionales también proporcionaron importante apoyo político a los esfuerzos en pos de la reforma. Usando el proyecto de Ceará como modelo, el BM lanzó el Programa Pró-Água Semi-Árido en otros estados nordestinos con mucho énfasis en la reforma institucional. El BID y el PNUD, de manera similar, han jugado un rol importante por momentos. Documentos internacionales tales como la Agenda 21 (el plan de acción adoptado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 en Rio de Janeiro) también han dado aliento político a los proponentes de la reforma, ayudándolos a validar sus reclamos.

## LUCHAS DE PODER EN LA APROBACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY NACIONAL DE AGUA

Durante la década del ochenta, funcionarios del gobierno del estado de São Paulo trabajaron estrechamente con agencias federales en Brasilia para discutir la creación de un sistema nacional de gestión del agua. Estas discusiones fueron cruciales para incluir en la Constitución Federal el requerimiento al gobierno federal de que propusiera al Congreso legislación para la creación de dicho sistema. En 1991 el gobierno cumplió con su obligación, a tiempo para mostrar avances en la gestión del agua antes de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 en Rio de Janeiro. A diferencia de la historia de São Paulo, sin embargo, donde la legislación fue aprobada rápidamente, el proyecto federal tardó seis años en ser tratado en el piso de la Cámara de Diputados.

La historia de la larga marcha de la ley federal de agua a través del Congreso ilustra los caprichos del contexto institucional al interior del cual los proponentes de la reforma debieron trabajar. A medida que el proyecto pasaba por la legislatura sufrió cambios, dado que diferentes actores cuyo apoyo habría de necesitarse eventualmente tuvieron oportunidad de ejercer influencia sobre él. La versión inicial de la ley era excesivamente centralizada, contradiciendo la lógica de los proponentes de la reforma que estaban trabajando en São Paulo y otros estados. Si bien proponía la creación de comités de cuenca con representación de usuarios y la sociedad civil, los poderes de estos eran vagos. El sistema también debía incluir una poderosa Secretaría Ejecutiva controlada por el Departamento Nacional de Agua y Energía Eléctrica (DNAEE) vinculado al Ministerio de Minas y Energía. Así, el proyecto propuesto de hecho *reforzaba* el dominio de los intereses de la energía eléctrica, desafiando el consenso emergente entre los profesionales del agua en torno al manejo integrado para “usos múltiples” (Feldmann, 1993).

Previo a introducirlo en la Cámara de Diputados, el proyecto fue primero enviado a la Comisión de Consumidores, Medio Ambiente y Minorías liderada por el ambientalista de São Paulo Fabio Feldmann, quien accedió a ser el relator (*rapporteur*) de la ley. Feldmann organizó reuniones con usuarios y actores de la sociedad civil, el estado y el municipio, especialmente de São Paulo (en más de veinte audiencias –entrevista, Lopes, 2002). Influenciados por los puntos de vista de estos grupos, y particularmente el consorcio de Piracicaba, Feldmann y sus asesores escribieron un sustituto dramáticamente diferente del que el ejecutivo había introducido. El borrador de Feldmann era radicalmente descentralizado, con la totalidad del sistema de gestión estructurado “de abajo hacia arriba” desde los comités de cuenca a los comités regionales hasta alcanzar el nivel nacional. Según Renato Leme Lopes, uno de los asesores legislativos clave responsables del diseño de la ley, los proponentes del borrador hicieron un intento consciente por escribir un proyecto compatible con la legislación estatal existente. También era extremadamente detallado, apuntando a ser “inmediatamente efectivo” en vez de requerir legislación complementaria que lo hiciera viable (Formiga-Johnsson, 1998).

El apoyo a la descentralización reflejó la frustración de los gobiernos estatales para con las tendencias centralizantes del Ministerio de Minas y Energía. La energía hidroeléctrica constituye la vasta mayoría de la energía producida en Brasil, y hasta la privatización arrolladora de la década del noventa, la mayoría de las compañías energéticas eran propiedad del gobierno federal, y coordina-

das por el DNAEE<sup>9</sup>. Pero durante la década del ochenta, el DNAEE había enajenado tanto a los gobiernos estatales como a otras agencias federales cuyas políticas involucraban la gestión del agua, tales como saneamiento e irrigación, negándose a compartir información generada por los sistemas de monitoreo del agua y a coordinar el planeamiento con estos (entrevista, Kettelhut, 2002).

En 1995, Feldmann dejó el Congreso y fue reemplazado como relator por Aroldo Cedraz, del partido conservador PFL del estado de Bahía. El momento era oportuno para la reforma institucional, dado que la nueva administración federal del presidente Fernando Henrique Cardoso estaba promoviendo la descentralización en una variedad de áreas de políticas (Arretche, 2000). El partido de Cedraz era parte de la coalición de gobierno y poseía el Ministerio de Medio Ambiente, al cual la Secretaría de Recursos Hídricos fue transferida al comienzo de la administración. El gobierno de Cardoso estaba siendo presionado a privatizar los servicios de dominio público, especialmente las telecomunicaciones y la energía. Una ley regulando la gestión del agua parecía una buena manera de dar seguridad a los inversores privados en el sector de energía. El DNAEE buscó mantener el mayor control posible sobre esa reforma, mientras que otros sectores, como el de la irrigación, lucharon por un sistema más equilibrado.

Mientras que Feldmann había discutido el proyecto de ley mayormente con actores privados y gobiernos estatales y municipales, Cedraz trabajó en pos de obtener consenso al interior del gobierno federal (entrevista, Sena, 2002). Tuvo que apaciguar a las agencias sectoriales y al mismo tiempo responder a la preocupación del Ministerio de Finanzas respecto de que el borrador de Feldmann daba demasiado control sobre las ganancias derivadas de la *cobrança* a los comités de cuencas. El borrador Cedraz resultante estaba bastante próximo a la ley que finalmente se aprobó. Si bien mantenía el espíritu de la versión previa, era mucho más simple y breve, y dejaba muchas cuestiones en situación ambigua. Los comités tenían mucho menos poder que en la versión de Feldmann, con la eliminación de cláusulas como la criminalización de las inversiones que violaran el Plan de Gestión del Agua aprobado por el comité. A la larga, el sistema siguió la lógica del federalismo brasileño. Aunque conservaba a la cuenca del río como la unidad territorial, los comités de cuenca trabajarían con los consejos y agencias estatales y federales.

---

9 Una excepción notable fue Eletropaulo, que el gobierno de São Paulo compró en 1981 de Eletrobrás, que le había comprado Light-Serviços de Eletricidade S.A. a Brascan sólo dos años antes. Con la privatización a mediados de la década del noventa, Eletropaulo fue desagregada en cuatro compañías en 1997. Ver Keck, (2002).

En 1996, con un proyecto de ley aprobado por la comisión que lideraba, y con el acuerdo aparente de las agencias federales, Cedraz se reunió con el presidente Fernando Henrique Cardoso, y lo convenció de solicitar que el proyecto recibiera tratamiento urgente por parte del Congreso. Por ley, el Ejecutivo podía sustraer cualquier proyecto de su trayectoria a través de las comisiones y llevarlo directamente al piso de la Cámara para su votación. Sin embargo, una vez que se accedió a su solicitud, emergieron nuevos desacuerdos, y el gobierno retiró la ley del piso de la Cámara mientras negociaba con varias agencias –un proceso que llevó ocho meses.

Los sectores de energía y finanzas fueron difíciles de satisfacer. Primero, el sector energético obtuvo una postergación del momento en que debería avenirse a las decisiones de los comités y consejos. Segundo, el gobierno federal obtuvo la mayoría de los puestos en el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, incrementando su poder sobre el sistema. Esta versión de la ley fue aprobada por voto unánime tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, pero una serie de vetos de partidas específicas por parte del Ejecutivo mostró que el gobierno seguía insatisfecho respecto de ciertas cuestiones. Algunos de los vetos tenían la intención de tranquilizar aún más al sector energético (Pereira, 1997; entrevista, Lemos, 2002). Otros eliminaban estipulaciones específicas respecto de la *cobrança*, tales como una regla que determinaba que los fondos deberían pasar a través del Presupuesto General y que no más del 15% podría usarse fuera de la cuenca donde los cargos son cobrados, sobre la base de que los mecanismos de *cobrança* deberían ser tratados en legislación complementaria.

El resultado fue una ley que proponía un nuevo sistema de administración descentralizada hecho posible por el cobro del agua, dejando librada a legislación ulterior la determinación de cómo funcionaría la *cobrança*, cómo se crearían las agencias de agua, cómo habría de controlarse la asignación de ganancias y qué forma adoptaría la coordinación entre los gobiernos estatales y el federal.

En esencia, los conflictos de interés fueron encarados mediante la estrategia de dejar los asuntos en pugna lo más indefinidos posible. El sector energético recibió muchas concesiones, pero no pudo lograr el resultado final de su preferencia: evitar que la ley fuera aprobada. Demasiados grupos, dentro y fuera del gobierno, querían poner fin a la dominación del sector energético sobre las políticas del agua, y el nuevo sistema lo logró al otorgar al Ministerio de Medio Ambiente el rol de coordinación. En última instancia, la ley final podría ser vista como una perfecta expresión de la tensión entre fragmentación y poder ejecutivo en la política brasileña: la clave para resolver la tensión era hacer que las reglas fueran tan vagas que resultara difícil decir qué lado había ganado.

La Figura 1 es un esquema de la compleja red de intereses y poder que afecta al diseño de la ley nacional. Lo que se torna claro es que muy pocos sectores dan pleno apoyo a la propuesta de reforma en su totalidad, definida en el centro de la figura. Con la excepción de los especialistas en agua, la reforma del agua como un todo no tiene una base de apoyo natural. En cambio, cada componente de la ley tiene apoyo de algunos y es opuesta por otros, y cada grupo buscó modificar la ley para su propio beneficio cuando le fue posible. Mientras el proyecto era debatido en el Congreso, cada grupo consultado empujó a la reforma en la dirección de su preferencia. Así, cuando la discusión se daba mayormente con los estados, la ley tomó un carácter descentralizado. Pero por la naturaleza del proceso legislativo, el gobierno federal recibe la última oportunidad de hacer cambios, lo cual explica por qué muchos de los elementos descentralizantes, y especialmente aquellos orientados a establecer un sistema descentralizado de cobro y asignación de rentas, resultaron en última instancia debilitados. Por otra parte, el hecho de que tanto las reformas federal como estatales propusieran un sistema de gestión participativa al nivel de la cuenca del río da fe de la capacidad de los expertos en agua en las agencias estatales y federales para promover la idea de la ley en primera instancia. Tal como sugiere la figura, estos son los únicos grupos que apoyaron la reforma en su totalidad.

En el año 2000, una segunda parte importante de legislación nacional creó la Agencia Nacional del Agua (ANA). Flávio Barth, líder de la reforma del agua de São Paulo, propuso la idea en una reunión, en 1998, de un grupo de expertos que sostenían discusiones regulares con el oficial de programas para cuestiones relativas al agua en el BM en Brasilia. Según Bruno Pagnoccheschi, otro participante (entrevista, 2002), Barth pensaba que debía haber una “fuerte agencia técnica” para que el sistema pudiera despegar. El hecho de que la misma gente que antes había tenido tan elevadas esperanzas respecto de la ley nacional ahora apoyara la creación de una agencia ejecutiva con la capacidad para invertir en hacer realidad los nuevos instrumentos de gestión sugiere que una nueva visión pragmática estaba contagiándose entre los actores técnicos. Quizás habían empezado a reconocer, luego de las largas negociaciones por la ley federal, que la legislación por sí sola no les aseguraría que sus ideas fueran puestas en práctica.

Proporcionar un detalle en profundidad del proceso legislativo que llevó a establecer la ANA requeriría otro capítulo. La creación de la agencia siguió un patrón brasileño clásico, estableciendo una nueva burocracia “aislada” a la par (pero independiente de) una Secretaría de Recursos Hídricos drásticamente debilitada en el Ministerio de Medio Ambiente. Puesto que daba al gobierno federal



más poder para intervenir en la política del agua, muchos la vieron como una re-centralización. Desde el principio, la ANA estuvo enredada en un conflicto jurisdiccional con la Secretaría de Recursos Hídricos –sumando nuevas formas de competencia inter-agencia a las ya existentes. La Secretaría retuvo la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Recursos Hídricos y la responsabilidad por el diseño de la política nacional del agua, pero la ANA, formalmente sólo una ejecutora de políticas, obtuvo la mayor parte de la capacidad técnica y de financiamiento.

## EL PROBLEMA DE LA *COBRANÇA*

Si bien algunas versiones de la ley nacional de agua eran más explícitas que otras respecto de cómo debería funcionar la *cobrança*, ninguna de ellas, incluido el detallado borrador de Feldmann, definía claramente sus mecanismos operacionales y financieros. Los borradores nada decían respecto de dónde debería ir el dinero –si a los presupuestos estatales o federales, a fondos especiales, o a las agencias de agua mismas. Tampoco discutían los mecanismos financieros que habrían de asegurar que las rentas retornaran a la cuenca del río y estuvieran bajo el control de los comités de cuenca, o cómo debería darse el proceso de poner en marcha la *cobrança*. Una excepción fue el artículo incluido en la versión final del proyecto estableciendo que el dinero proveniente de los cargos por el agua a nivel federal debería ir al presupuesto nacional. Este ítem, que fue vetado por el presidente y más tarde reintroducido en la ley de creación de la ANA, estaba lejos de ser suficiente para clarificar cómo debería funcionar una nueva forma de generación de ingresos descentralizada.

La legislación de la ANA también incluía una cláusula que proporcionaría la evidencia empírica de que la legislación era demasiado débil para impulsar un sistema descentralizado de generación de financiamiento para la gestión del agua. La cláusula establecía un cargo inmediato del 0,75% sobre todas las rentas hidroeléctricas, cuyos ingresos debían asignarse de acuerdo con el criterio para el cobro del agua establecido en la Ley Nacional del Agua de 1997. Este fue efectivamente el primer testeó de la *cobrança*. En 2003, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos sostuvo un animado debate respecto de este dinero, mientras la *cobrança* estaba a punto de implementarse en la cuenca del Paraíba do Sul, y las partes interesadas querían tener seguridad de que el dinero retornaría a la cuenca. En contra de la legislación de la ANA, los comités no tenían voz respecto de cómo se gastaría el gravamen hidroeléctrico del 0,75 %. En esencia, sólo se tornó evidente que la ley de 1997 no era lo suficientemente fuerte como para garantizar el control del comité sobre los cargos por el agua cuando se la testeó en la práctica, y su debilidad quedó a la vista de todos.

Al mismo tiempo, la única prueba exitosa de la *cobrança* a principios del año 2000 estaba en el estado de Ceará, donde el diseño institucional era muy diferente del propuesto por los modelos federal y de São Paulo. En vez de un sistema descentralizado de comités de cuenca y agencias para tomar decisiones e implementar la *cobrança*, Ceará simplemente creó una agencia a nivel estadual, COGERH, que entre otras atribuciones es responsable de implementar los cargos en concepto de agua para todo el estado. COGERH ha estado recaudando ingresos derivados del uso del agua desde 1996. El dinero va a un fondo estadual de recursos hídricos y luego vuelve a COGERH. El Consejo Estadual de Recursos Hídricos tiene voz hasta cierto punto respecto de cómo se usan los fondos, mientras que los comités de cuenca tienen escaso poder, y no se requiere que los fondos retornen a la cuenca en la que fueron generados. El hecho de que este sistema mucho más tradicional se pusiera en marcha y empezara a funcionar con relativa facilidad es el caso diferencial que muestra que el problema no está tanto en crear una nueva fuente de ingresos, sino en crear un nuevo espacio territorial para la gestión de esos ingresos en forma autónoma.

Hubo al menos tres cuestiones legales-institucionales básicas a resolver a fin de poner en funcionamiento el enfoque descentralizado de manejo de la *cobrança*. Primero, quién iba a recaudar los cargos y usar los ingresos generados. Muchos parecían esperar que las agencias de cuenca mismas jugaran este rol, aun cuando se tratara de organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, un estudio legal de 2003 comisionado por la ANA concluyó no sólo que los cargos por agua deben ir a cuentas federales o estaduais, sino también que sólo el estado podría implementar proyectos de infraestructura (Centro Internacional de Desarrollo Sustentável, 2003). Hasta hace poco tiempo, esta era sólo una de muchas interpretaciones. Es sorprendente tanto cuán diferentes eran estas interpretaciones, como el tiempo que les llevó salir a la luz. Estudios como el citado sólo fueron comisionados años después de la aprobación de la ley federal, cuando la ANA empezó a invertir en un “proyecto piloto” de *cobrança* en la cuenca del Paraíba do Sul, discutido más adelante.

Segundo, si las ganancias hubieran de ir al Tesoro Nacional, como lo requería la ley, ¿qué garantía tendrían los usuarios-contribuyentes de que el dinero volvería a la cuenca y se usaría de acuerdo con el plan de inversión del comité? Esta preocupación fue exacerbada por las peculiaridades del proceso del presupuesto nacional. Cualquiera que esté familiarizado con el Presupuesto General (Orçamento Geral da União) sabe que se trata de un “agujero negro”. La tesorería se resiste a los intentos de orientarse al gasto. La ley sólo expresaba que el área de prioridad para el gasto de los ingresos en concepto de

*cobrança* debería ser la cuenca del río donde estos habían sido generados, sin especificar qué significaba “prioridad”. De hecho, no había seguridad de que los ingresos volverían a la cuenca, sin importar cuán crucial había sido ese acuerdo implícito para generar la disposición a pagar. Otro obstáculo fue el *contingenciamento*, una idiosincrasia de la política presupuestaria brasileña que permite al gobierno federal frenar el gasto por tanto tiempo como quiera durante el año fiscal, como mecanismo para administrar el excedente presupuestario global<sup>10</sup>. Sólo en los primeros años de la década actual el Consejo Nacional de Recursos Hídricos empezó a discutir arreglos posibles –tales como fondos especiales– para proteger los ingresos por *cobrança*.

Un tercer conjunto de cuestiones involucra la secuencia de cambios buscados en la reforma. La ley determinaba que las agencias de cuenca, las instituciones operativamente responsables de recaudar los cargos por agua, estarían financiadas por la *cobrança* misma y sólo se crearían una vez que estuvieran funcionando. Sin embargo, una inversión significativa resulta necesaria para empezar a cobrar por el uso del agua. A fin de que los miembros del comité puedan tomar una decisión razonable, deben efectuarse estudios para reunir información sobre quiénes son los usuarios y cuánta agua usan; deben enviarse proyectos; y se debe poner en funcionamiento un sistema de monitoreo. Mucho de esto, en teoría, sería hecho por las agencias del agua mismas. La solución sería probablemente una inversión temporaria por parte del gobierno estadual o federal para poner en funcionamiento la *cobrança*, pero la legislación actual no contiene estipulaciones sobre quién debería hacer esa inversión, o cómo.

Finalmente, también hay oposición política, ya sea basada en principios o en el mero interés propio. La iglesia católica y muchas personas de izquierda creen que designar al agua como un bien económico socava los esfuerzos para establecer el acceso al agua como un derecho humano básico. Para estos críticos, representa una caída en dirección a la total comodificación y privatización<sup>11</sup>. Muchos de quienes se espera que paguen se resisten en nombre de su propio inte-

---

10 El excedente presupuestario es un aspecto clave de la política, usado para generar confianza entre los inversores de que el gobierno es financieramente saludable y capaz de seguir cancelando sus deudas. El FMI ha atado a los paquetes de préstamos el requerimiento de que el gobierno mantenga un “excedente primario” alto, y el actual gobierno ha mantenido excedentes incluso más altos de lo requerido por el FMI, lo cual es consistente con sus políticas monetarias conservadoras.

11 Hasta ahora, Brasil ha resistido las presiones en pos de establecer un mercado para los derechos del agua. En este sentido, el BM falló en su esfuerzo por convencer a los brasileños de que adoptaran un sistema de comercialización de los derechos del agua al estilo chileno. Pero muchos críticos ven a la *cobrança* como una forma de dar acceso privilegiado al agua a aquellos que pueden pagar.

rés, o a veces, como en el caso del sector agrícola, sobre la base de que asimilar el costo del agua llevaría a un encarecimiento que los dejaría fuera del mercado. Para frustración de la comunidad de técnicos, ninguno de estos grupos parece entender la más bien sutil propuesta de cobrar por el agua. Para estos expertos, no es privatización (porque los derechos del agua no pueden comprarse o venderse, y su concesión sigue siendo una atribución técnica del estado) ni imposición de impuestos (porque los cargos no se usarían para propósitos redistributivos sino que estarían asociados directamente con el financiamiento de infraestructura colectiva que beneficiaría a aquellos que pagan). Pero muchos actores clave siguen dudando.

### UN ENFOQUE PRAGMÁTICO

De manera algo sorprendente, frente a los obstáculos discutidos más arriba, el primer intento serio de implementar cargos por el uso del agua bajo las nuevas reglas ha llevado a un progreso sustancial. A partir de su fundación en 2001, la ANA decidió invertir fuertemente en transformar al Paraíba do Sul en un proyecto piloto de cobro del agua. Esta cuenca cubre parte de tres estados, Minas Gerais, São Paulo y Rio de Janeiro, y es una de las áreas industriales más importantes de Brasil. Los conflictos por el agua han sido un tema durante largo tiempo, especialmente dado que la mayor parte de la ciudad de Rio de Janeiro (situada fuera de la cuenca) depende del Paraíba do Sul para el agua potable.

El primer paso implicó crear un incentivo para el CEIVAP, el primer comité federal creado bajo el nuevo sistema<sup>12</sup> para movilizar a sus miembros a favor de adoptar la *cobrança*. El beneficio tomó la forma de un programa de financiamiento de saneamiento a través del cual la ANA se comprometería a pagar la mitad del costo de las plantas de tratamiento de desechos si los cargos por agua asumían el 25% y se encontraban otras fuentes para el resto. Las primeras municipalidades en firmar contratos con el programa estaban en la cuenca del Paraíba do Sul, pero el financiamiento sólo podría ser aprobado si la *cobrança* pagaba por una parte. Para marzo de 2001, el comité había aprobado una propuesta inicial de criterios para la *cobrança*, que estimuló una vigorosa discusión y debate durante el resto del año. Los usuarios del agua, que anteriormente habían participado muy poco en el comité, empezaron a organizarse. Si bien la resistencia general a los cargos era baja –probablemente debido a la percepción de la importancia de las inversiones que estos financiarían– los principales

---

12 El CEIVAP de hecho se creó antes de que se aprobara la Ley Nacional del Agua, luego de lo cual su estatuto se adaptó para ajustarse a los requerimientos de la ley.

usuarios buscaron una cantidad de cambios en la propuesta, que en última instancia bajarían el precio y requerirían que una porción mucho más grande de usuarios en la cuenca tuviera que pagar. Para fin de año se aprobó una propuesta. Las negociaciones resultaron en una solución local a la cuestión de garantizar que el dinero retornaría a la cuenca: el comité determinó que de no ser así, el cobro se interrumpiría de inmediato (Formiga-Johnsson et al., 2003).

El siguiente problema fue la ausencia de un sistema consolidado para emitir permisos de uso en la cuenca. Dado que los cargos estarían vinculados con derechos más que con el uso de hecho (el usuario paga por la cantidad “reservada” mediante un permiso de agua obtenido del gobierno), esto dependía de la existencia de un sistema integral de permisos que todavía no estaba en funcionamiento. La solución “provisoria” fue una campaña, ampliamente publicitada a fin de 2002, mediante la cual los usuarios podían obtener un permiso de agua temporario basado en su declaración de cuánto usaban. No hacerlo sería punible por ley, pero la declaración también resultaría en tener que pagar los cargos. Para ayudar a alentar la inscripción, el comité aprobó cláusulas que reducían los cargos en concepto de agua para aquellos que legalizaran su situación tempranamente. A principios de 2003, la ANA envió las primeras facturas, de acuerdo con las reglas definidas por el comité.

Los problemas restantes involucraban las cuestiones financieras discutidas arriba: dado que el dinero debía ir al Tesoro Nacional, ¿de qué manera asegurar su retorno a la cuenca? En 2004, las primeras inversiones salieron del presupuesto mismo de la ANA, básicamente un signo de la buena voluntad de la agencia respecto de seguir el plan de inversiones definido por el comité, pero difícilmente una garantía de que esto habría de ocurrir en el futuro. La demanda de una solución a este problema catalizó la acción, llevando en 2004 a una ley federal que definió cómo operaría la relación entre el gobierno federal, la agencia de cuenca y el comité con respecto a los ingresos derivados por los cargos por agua. Esta ley estipulaba que una agencia de cuenca podía ser una organización no gubernamental aprobada por el comité, disponía las reglas para un convenio de gestión entre la ANA y las agencias de cuenca en el que el comité tendría un rol de monitoreo específico, y determinaba que todo el dinero generado por los cargos aplicados al agua debería regresar a la agencia de cuenca.

Así, fue sólo mediante una experiencia práctica con el cobro del agua que la movilización en la cuenca y los intereses pro-reforma al interior de la ANA pudieron construir una alianza lo suficientemente fuerte como para forzar la clarificación de algunas ambigüedades de la ley de agua. Algunas de las soluciones fueron adaptaciones temporarias, pero que probablemente creen precedentes que podrían ser imita-

dos en otros lugares. Otras, de hecho, alcanzaron soluciones legales que se aplicarán ahora a lo largo de las cuencas federales. Un clásico ejemplo de bricolage: la agencia de agua usó todo recurso del que pudo disponer –incluso, garantizar el retorno de ganancias de su propio presupuesto– para lograr que algo sucediera, y así despertó una demanda genuina de continuidad. Evidentemente, muchos problemas siguen existiendo. El caso del Paraíba do Sul muestra que se requiere un monto significativo de inversión simplemente para poder poner el proceso en marcha, y si esto puede –o incluso si debería– suceder en todos los casos es una pregunta abierta. Para aquellos que se oponen al cobro en cualquiera de sus formas, esta ha dejado de ser una pregunta correspondiente al futuro lejano.

## CONCLUSIONES

Si bien la reorganización del sistema de gestión de los recursos hídricos en Brasil se dio junto con la segunda ola de reformas administrativas en dicho país y comparte algunas de sus características, no fue una típica reforma de “segunda ola”. Al igual que la función pública, la obligación de rendir cuentas, y las reformas en la gestión que analizan Heredia y Schneider (2003: 3), el sistema conceptualizado por los reformadores buscaba tornar a la gestión del agua más pertinente y eficiente quitándola de la órbita exclusiva del gobierno central (ya fuera en el nivel estadual o federal) y creando nuevos foros de negociación entre las partes involucradas. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de las reformas descentralizantes en las que la autoridad (e idealmente, los recursos para darle sustento) es transferida de un centro de poder a otro, la reforma del agua brasileña otorgó poder a *un sistema que aún debía ser construido*. El nuevo sistema no reemplazaría las agencias y prerrogativas existentes, sino que las reencuadraría. Incluiría a las diversas agencias sectoriales (irrigación, saneamiento y demás) en un sistema de normas y relaciones que fomentaría la colaboración más que la competencia, en el cual las agencias gubernamentales estarían al servicio del interés público (generado mediante la deliberación entre las partes involucradas) en vez de simplemente dictar el deber ser. En otras palabras, la construcción de un nuevo sistema de gestión del agua debía ser también una construcción cultural.

Como tal, el intento de crear el nuevo sistema se dio de cabeza contra algunas de las características más internalizadas de la política brasileña. La historia de la creación de la Ley Nacional de Agua está cargada con la tensión entre las autoridades federales y el ejecutivo, en tanto grupos que favorecían una mayor descentralización luchaban contra un poder ejecutivo que habría de tener la última palabra. La solución a estas tensiones fue generar ambigüedad suficiente al interior

de la legislación como para que todos los lados pudieran cantar victoria, dejando las clarificaciones para más adelante. Al mismo tiempo, el proceso de reforma reproducía de maneras nuevas las viejas tradiciones orientadas a crear espacios políticamente aislados, sólo para descubrir cómo esos espacios eran infiltrados desde el afuera. La innovación en la primera ronda de la reforma fue la creación de consejos formados por las partes intervinientes –vistos como espacios en los que la negociación entre múltiples actores podría transformarse, de algo tendencioso, injusto e irracional (tal como a menudo se entiende a la política), en algo racional y transparente. Cuando estas nuevas instituciones se demostraron incapaces de construir el nuevo sistema por medio de la negociación, la segunda ronda de reformas fue testigo de un retorno a las burocracias aisladas convencionales con la creación de la ANA. La esperanza era que una agencia ejecutiva fuerte pudiera imponer, con mano firme, lo que parecía improbable que sucediera por sus propios medios. Tal como la literatura sobre el cambio institucional en Brasil pareciera haber predicho, no ocurrió una reforma arrolladora e inmediata de las instituciones de gestión del agua ni siquiera luego de la segunda ronda. Con un marco legal que no había logrado crear una clara división del trabajo, con un conjunto de nuevas instituciones (consejos integrados por las partes interesadas, la ANA y sus equivalentes en algunos estados) trabajando a la par de las antiguas que aún estaban en actividad, con multiplicidad de grupos afectados por la gestión del agua pero pocos completamente comprometidos con el nuevo sistema tal como se lo había idealizado, no es sorprendente que los años pasaran sin que se definieran las reglas básicas del nuevo juego y sin que se operacionalizaran elementos clave.

La transición entre la fase de inicio de la reforma y su consolidación, según Heredia y Schneider (2003: 14), requiere que el apoyo político a la reforma dure lo suficiente como para que el nuevo sistema genere ganadores, un nuevo apoyo de base. Esta ha sido la parte más difícil del proceso hasta ahora. Los actores más comprometidos en el sistema han buscado formas de salir del estancamiento. Poseen diferentes recursos –tanto financieros como políticos– con los cuales ejercer influencia. Sin embargo, en la medida en que los reformistas a nivel estadual han permanecido políticamente débiles, el peso de la ANA en el intento por hacer despegar al sistema nacional se fue volviendo progresivamente más importante. Desde un punto de vista puramente político, la existencia de un largo “momento transicional” durante el cual se crearon nuevos cuerpos para la toma de decisiones sin una transferencia inmediata de autoridad generó una proliferación de nuevos actores con poder de veto, incluyendo a aquellos que inicialmente no se habían dado cuenta de las consecuencias distributivas de

la reforma del poder burocrático. “Un actor con poder de veto es un actor individual o colectivo cuyo acuerdo se requiere para un cambio de políticas” (Tsebelis, 1995: 301). Muchos han argumentado que allí donde las instituciones asignan poder de veto a mayor cantidad de actores, los cambios en las políticas se tornan más improbables (Ibid; Melo, 2002; Immergut, 1992; Wilsford, 1994)<sup>13</sup>.

Algunos tipos de reforma simplemente no pueden llevarse adelante en un movimiento rápido. Si el objetivo es transformar un (no)sistema de (no)gestión fragmentada en un sistema de gobernabilidad de múltiples niveles, no sólo mediante la creación de nuevos espacios de políticas sino también promoviendo la colaboración con los existentes, entonces la multiplicidad de actores con poder de veto no puede simplemente soslayarse. Ciertamente, es improbable que una transformación total pueda evitar despertar oposición. La *transferencia de poder multi-direccional* crea también múltiples fuentes de resistencia. Dado que “multi-direccional” se refiere aquí no sólo a multi-sectorial sino también a multi-nivel (y multi-sectorial en los niveles federal, estadual y municipal, produciendo coaliciones cruzadas), el proceso de clasificación probablemente se demoraría.

Y no obstante, esta plétora de centros de poder ha tenido algunas ventajas en el caso de la reforma del agua. Si por un lado dio lugar a que múltiples factores produjeran puntos muertos –tales como diferencias partidarias, rivalidades personales, o la desvinculación de lobbistas pro-reforma clave– por otra parte originó múltiples fuentes potenciales de innovación, que se difundieron rápidamente de estado a estado en un proceso semi-competitivo (ver Mintrom y Vergari, 1998). Los límites borrosos y las redundancias del sistema también dieron lugar a múltiples vías a través de las cuales la comunicación –y el apoyo– podían fluir.

La proposición de que las largas transiciones y la multiplicación de fuentes de poder socavan a la reforma es contrarrestada en nuestro caso por signos recientes de que la *cobrança* será implementada, si bien con mucha demora y diferencias sustanciales respecto de la propuesta original. Muchos años después de que la ley nacional fuera aprobada, la ANA empezó a invertir en estudiar los mecanismos organizacionales y operativos mediante los cuales la *cobrança* puede tener lugar efectivamente –información necesaria para hacer

---

13 El argumento de Tsebelis podría usarse fácilmente para refutar enteramente la pertinencia de sistemas flexibles multi-organizacionales para provocar el cambio. Sin embargo, su trabajo nos convence de la necesidad de especificar más claramente que hasta ahora los roles propositivos y de veto de actores institucionales particulares en un sistema en red –algo a lo que esperamos dedicarnos en trabajos futuros (ver Tsebelis, 1995; 1999; Garrett y Tsebelis, 1996).



cumplir la promesa de la agencia de empezar con la *cobrança* en la cuenca del Paraíba do Sul. El liderazgo de la ANA cambió, de adoptar modelos de gestión genéricos, a desarrollar programas específicos para asistir en la creación de la demanda de implementación. Esto no era lo mismo que crear ganadores, pero era casi tan bueno como eso: la generación de la creencia en la posibilidad de transformarse en ganadores. El programa de financiamiento del tratamiento de desechos que dio inicio a las discusiones sobre la *cobrança* en la cuenca del Paraíba do Sul tuvo ese efecto. Hay razón para creer que después de la experiencia piloto en esa cuenca reproducir las soluciones prácticas desarrolladas allí será más fácil, y que la nueva legislación ciertamente será aplicable en otros lugares.

Explicar por qué la ANA asumió la tarea de tornar operativa a la *cobrança* y por qué el comité del Paraíba do Sul invirtió en el esfuerzo –involucrándose en intensas negociaciones con industrias resistentes y poderosas– requiere reconocer la importancia de los expertos en cuestiones relativas al agua en Brasil. Si por un lado los *técnicos* no eran lo suficientemente poderosos como para garantizar que las partes clave estuvieran comprometidas con la reforma, su pasión y organización parecen haber sido suficientes para sostener la idea sobre la mesa. Si bien hay entre ellos importantes desacuerdos respecto del equilibrio adecuado de iniciativas provenientes de las bases e iniciativas verticales, de arriba hacia abajo, existe sin embargo un sentido de empresa compartida. El extenso ciclo de la reforma ha proporcionado una experiencia de aprendizaje a este conjunto de actores inicialmente muy ingenuos, que al principio parecían creer que la aprobación de la legislación sobre la reforma sería suficiente para dar por empezado el partido. Con el tiempo se han dado cuenta de que no sólo no es posible evadir la política, sino también que la implementación de la reforma tendría lugar más probablemente por medio de la experiencia práctica. Fue, por ejemplo, por medio de una experiencia tal –una experiencia piloto en el cobro del agua en la cuenca del Paraíba do Sul– que surgieron oportunidades políticas que finalmente hicieron posible resolver en la legislación algunas de las ambigüedades cruciales pendientes del período, tornando más probable a futuro la posibilidad de que la *cobrança* se extendiera. Sólo un grupo técnico sumamente comprometido podría haber estado dispuesto a pasar por tantos obstáculos, demoras y revisiones.

Cuando la *cobrança* finalmente se implemente, si ello efectivamente sucede –ya sea estado por estado o para las cuencas de río bajo auspicio federal, una por vez– la dinámica del sistema cambiará, tal como ha ocurrido en la cuenca del Paraíba do Sul. Allí, los

más poderosos actores económicos (compañías energéticas e industrias) permanecieron mayormente al margen en las etapas iniciales, participando formalmente pero sin comprometerse en acciones particulares. Sin embargo, de manera no sorprendente, una vez que el dinero y las ganancias estuvieron en juego, se hicieron valer enérgicamente en relación a las decisiones respecto de a quién y cuánto se le cobraría, y cómo se gastarían los ingresos. Cuando se alcance este punto en otros lugares, el ideal de un proceso de planeamiento democrático que involucre a las múltiples partes interesadas chocará con los intereses de las partes afectadas que detentan el poder y la capacidad para sabotear el sistema.

Los comités cuyas prácticas iniciales les otorgan cierta legitimidad y presencia en la comunidad local probablemente logren enfrentar los peligros de esta confrontación anticipada mejor que otros. El éxito de la reforma podría depender del grado en que se hayan desarrollado prácticas colaborativas entre las partes involucradas. Los actores con poder de veto estarán más dispuestos a acceder a los cambios si perciben en sus contrapartes una buena disposición a hacer lugar a algunas de sus necesidades (Abers y Keck, 2005).

El resultado de esta colisión política que anticipamos determinará el destino del modelo participativo de toma de decisiones para el sistema de gestión del agua en Brasil. La deserción de actores poderosos casi sin duda desplazaría la toma de decisiones en otros lugares, destruyendo el potencial democratizante del modelo. La defensa exitosa de los esfuerzos en pos de la reforma, por otra parte, bien podría inaugurar una auspiciosa nueva era. Los reformistas esperan que se trate de una era en la que la gestión de este recurso vital tome en cuenta las necesidades y preocupaciones de todos los sectores de la sociedad brasileña. Uno de los aspectos más destacables de este proceso es hasta qué punto muchos de los instigadores y adoptantes tempranos del proceso de reforma siguen estando en escena. Estos van de los activistas y organizadores en los comités locales a los directores de la ANA y la Secretaría de Recursos Hídricos. El tiempo, aunado a la dedicación continuada de varios individuos y organizaciones decididos, dirá<sup>14</sup>.

---

14 La información incluida en este artículo se reunió por medio de entrevistas realizadas por Keck en São Paulo y Abers en Brasília, así como mediante la investigación de participantes en el Projeto Marca d'Água, un estudio multidisciplinario del desarrollo de las instituciones descentralizadas de gestión del agua en 20 cuencas de ríos brasileños durante 5-10 años.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abers, Rebecca e Keck, Margaret 2005 “Comitês de Bacia no Brasil: uma abordagem política do estudo da participação social” em *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (em prensa).
- Abrucio, Fernando L. 1994 “Os Barões da Federação” em *Lua Nova*, Vol. 33.
- Agrawal, Arun and Ribot, Jesse 2000 “Analyzing Decentralization: a Frame Work with South Asian and East African Environmental Cases”. World Resources Institute Institutions and Governance Program Working Paper Series, <[http://pdf.wri.org/eea\\_wp1.pdf](http://pdf.wri.org/eea_wp1.pdf)>.
- Arretche, Marta 2000 *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização* (São Paulo: Revan).
- Barth, Flávio, 1998 “Relatório sobre a sessão aspectos institucionais: legislação e organização de sistemas de recursos e entidades participantes: natureza jurídica, composição, atribuições e formas de participação”. Paper apresentado en el Simpósio Internacional sobre Gestão de Recursos Hídricos –SinGReH. Gramado, RS, 5-8 de octubre, mimeo.
- Brinkerhoff, Derick W. 1996 “Coordination Issues in Policy Implementation Networks: An Illustration from Madagascar’s Environmental Action Plan” in *World Development*, Vol. 24(9).
- Centro Internacional de Desenvolvimento Sustentável 2003 “Aspectos Jurídicos Relativos À Cobrança Pelo Uso de Recursos Hídricos De Domínio Da União e a Implantação de Agências de Bacias –Estudo de Caso da Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul”. Reporte para el Convenio de Cooperação Técnica, Estudos de Apóio a implantação de agências e cobrança pelo uso da água aplicados à bacia do Paraíba do Sul. Fundação Getulio Vargas/ANA, mimeo.
- Conca, Ken (forthcoming) *Governing Water: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building* (Cambridge: MIT Press).
- Coordenadoria de Planejamento Ambiental 1995 *Recursos hídricos: histórico, gestão e planejamento* (São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, Governo do Estado de São Paulo).
- Della Togna, Renato João Baptista 1975 “A Poluição das Águas no Estado de São Paulo e o Suporte Tecnológico para o Seu Controle” em *Anais do 1. Encontro Nacional sobre a Proteção e Melhoria do Meio Ambiente* (Brasília: MINTER, SEMA).
- DiMaggio, Paul J. and Powell, Walter W. 1991 “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields” in Powell, Walter W. and DiMaggio, Paul J. (orgs.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago: University of Chicago Press).
- Feldmann, Fabio 1993 “Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, Parecer Preliminar”, Camara de Deputados, mimeo.

- Formiga-Johnsson, Rosa Maria 1998 “Les eaux brésiliennes: analyse du passage a une gestion intégrée dans l’Etat de São Paulo”. Doctoral Dissertation, Université Paris XII -Val de Marne, Spécialité: Sciences et Techiques de l’Énvironnement, mimeo.
- Formiga-Johnsson, Rosa Maria; Duarte Campos, Jander; Canedo de Magalhães, Paulo; Ferreira Carneiro, Paulo Roberto; Villela Pedras, Evaristo Samuel; Thomas, Patrick Thadeu and Passos de Miranda, Sergio Flavio 2003 “A Construção do Pacto em Torno da Cobrança pelo Uso da Água na Bacia do Rio Paraíba do Sul”. *Paper* presentado en el XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos: Desafios à Gestão da Água no Limiar do Século XXI, Curitiba, 23 al 27 de noviembre, mimeo.
- Garrett, Geoffrey and Tsebelis, George 1996 “An Institutional Critique of Intergovernmentalism” in *International Organization*, 50(2), Spring.
- Geddes, Barbara 1994 *The Politicians Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (Berkeley: University of California Press).
- Gleick, Peter 2000a *The World’s Water 2000-2001* (Washington DC: Island Press).
- Gleick, Peter H. 2000b “The Changing Water Paradigm: A Look at Twenty-first Century Water Resources Development” in *Water International*, 25(1), March.
- Heredia, Blanca and Schneider, Ben Ross 2003 “The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries” in Heredia, Blanca and Schneider, Ben Ross (eds.) *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries* (Miami: North-South Center Press).
- Hooghe, Liesbet (ed.) 1996 *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press).
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary 2001 *Multi-Level Governance and European Integration* (Boulder: Rowman & Littlefield).
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary 2003 *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance* (Vienna: Institute for Advanced Studies, Political Science Series n. 87).
- Immergut, Ellen 1992 *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Keck, Margaret E. 2002 “‘Water, Water Everywhere, Nor Any Drop to Drink’: Land Use and Water Policy in São Paulo, Brazil” in Evans, Peter (ed.) *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability* (Berkeley: University of California Press).
- Keck, Margaret E. and Sikkink, Kathryn 1998 *Activists beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press).

- Kemper, Karin E. and Formiga-Johnsson, Rosa Maria (forthcoming) "Institutional and Policy Analysis of River Basin Management in the Alto-Tietê River Basin, São Paulo, Brazil". Policy Research Working Paper (Preliminary Draft) in *World Bank Group Research Project: Integrating River Basin Management and the Principle of Managing Water Resources at the Lowest Appropriate Level—When and Why Does It (Not) Work in Practice?* (Washington: World Bank).
- Kerr, Helena 1998 "Relatório Parcial de Tese: A Política Regulatória de Água e a Democratização do Espaço Público", São Paulo, mimeo.
- Landau, Martin 1991 "On Multiorganizational Systems in Public Administration" in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(1), January.
- Lemos, Maria Carmen and Farias de Oliveira, João Lúcio "Can Water Reform Survive Politics?: Institutional Change and River Basin Management in Ceará, Brazil" in *World Development*, 32(12).
- Levi-Strauss, Claude 1966 *The Savage Mind* (Chicago: University of Chicago Press).
- Marks, Gary 1993 "Structural policy and multilevel governance in the EC" in Cafruny, Alan and Rosenthal, Glenda (eds.) *The State of the European Community*, Volume 2 (Boulder: Lynne Rienner).
- Marques, Eduardo Cesar 2000 *Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Revan); (São Paulo: FAPESP).
- Melo, Marcus André 2002 *Reformas Constitucionais no Brasil: Instituições Políticas e Processo Decisório* (Rio de Janeiro: Revan).
- Melo, Marcus André and Resende, Flavia 2004 "Decentralization and Governance in Brazil" in Tulchin, Joseph S. and Selee, Andrew (eds.) *Decentralization and Governance in Latin America—Woodrow Wilson Center Report on the Americas #12* (Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars).
- Mintrom, Michael and Vergari, Sandra 1998 "Policy Networks and Innovation Diffusion: the Case of Education Reforms" in *The Journal of Politics*, 60(1).
- Ostrom, Elinor 1990 *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (New York: Cambridge University Press).
- Ostrom, Elinor 1997 "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development" in Evans, Peter (ed.) *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development* (Berkeley: University of California Press, International and Area Studies).
- O'Toole, Laurence J., Jr. 1997 "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration" in *Public Administration Review*, 57(1).

- Pereira, Carlos 2000 "What are the Conditions for the Presidential Success in Legislative Arena? The Brazilian Electoral Connection". Ph.D Dissertation, The New School, mimeo.
- Pereira, José de Sena 1997 "Vetos presidenciais à Lei No 9.433, de 08 de janeiro de 1997 –Política Nacioal de Recursos Hídricos". Estudo Técnico Específico, Assessoria Legislativa, Camara dos Deputados, mimeo.
- Schneider, Ben Ross 1991 *Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Schneider, Ben Ross and Heredia, Blanca 2003 *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries* (Miami: North-South Center Press).
- Sikkink, Kathryn 1991 *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina* (Ithaca: Cornell University Press).
- Souza, Celina 1998 "Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: o Impacto do Federalismo e da Descentralização" em *Dados*, 41(3).
- Tendler, Judith 1996 *Good Government in the Tropics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Tsebelis, George 1995 "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarianism, Multicameralism and Multipartyism" in *British Journal of Political Science*, 25(3), July.
- Tsebelis, George 1999 "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis" in *American Political Science Review*, 93(3), September.
- United Nations, Economic Commission on Latin America 1979 *Water Management and Environment in Latin America*. Volume 12, Series Water Development, Supply and Management. Asit R. Biswas (edit.) (Oxford/New York: Pergamon Press).
- Wilsford, David 1994 "Path Dependency: or Why History Makes it Difficult but not Impossible to Reform Health Care Systems in a Big Way" in *Journal of Public Policy*, 14(3).
- World Bank 1988 *World Development Report 1988* (New York: Oxford University Press).

MARCUS ANDRÉ MELO\*

INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS  
MUNICIPALES Y EL PROCESO LEGISLATIVO  
EN RECIFE, 1988-2000\*\*

EN ESTE TRABAJO PRESENTO un análisis del proceso presupuestario municipal de Recife en el período pos-Constituyente (1988-2000). Más allá de que el proceso presupuestario federal haya sido objeto de estudios interesantes, el grado de conocimiento sobre el proceso legislativo del presupuesto a nivel municipal es sorprendentemente bajo<sup>1</sup>. Muchos análisis de los programas de presupuesto participativo fallan al no considerar la inserción de esos programas en el marco más amplio del proceso legislativo municipal. En este texto examino las reglas insti-

\* Ph.D. en Ciencia Política por la Sussex University, Inglaterra. Fullbright Fellow y Visiting Lecturer en el Massachusetts Institute of Technology, MIT, EE.UU. Profesor en los Programas de Posgraduación en Ciencia Política de la Universidad Federal de Pernambuco, UFPE, Brasil. Coordinador del Núcleo de Opinión y Políticas Públicas, UFPE.

\*\* Este artículo fue escrito en el año 2000 y es parte de un proyecto de investigación más amplio sobre *Urban Governance and Accountability* desarrollado con la participación de Catia Lubambo y Flávio Rezende, con apoyo del Institute of Public Policy de la Universidad de Birmingham. Ana Flávia Campello y Denilson Bandeira Coelho participaron como becarios de la investigación.

---

1 Salvo el caso de Dias (2000).

tucionales del proceso presupuestario así como las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo a partir del examen del material relacionado con el proceso de reglamentaciones de las Leyes de Directrices Presupuestarias (LDOs) y las Leyes Presupuestarias (LOs) –tomando como referencia la producción legislativa de 1990 a 2000. También discuto las intercomunicaciones entre el proceso del presupuesto participativo y el proceso legislativo, aspecto frecuentemente olvidado en la literatura existente sobre el primero, lo que lleva a conclusiones deficientes sobre el presupuesto público municipal en general. El foco del artículo son los límites institucionales y sociales para una *accountability* del gasto público en Brasil. El objetivo es discutir las instituciones presupuestarias y el papel de las reglas formales y de las instituciones (los poderes Ejecutivo y Legislativo) en el presupuesto público y cómo el programa de Presupuesto Participativo de Recife (a partir de aquí simplemente programa u OP\*) influye en el proceso.

El texto está organizado de la siguiente forma. En la primera sección reconstituyo la evolución del presupuesto público en Brasil y sus transformaciones recientes, y el papel del Legislativo en el proceso presupuestario. En esta sección también discuto las diferencias entre el presupuesto federal y el municipal. En la segunda sección presento una descripción sumaria del ciclo presupuestario en el municipio de Recife, destacando la manera en que se da la interfase entre el proceso legislativo ordinario y la estructura diseñada para el OP. En la tercera sección paso a examinar cómo el proceso legislativo de presupuesto da preponderancia al Ejecutivo municipal. En esta sección también muestro cómo la estructura de incentivos con la que cuentan los legisladores –marcada por la impotencia, el bajo acceso a la información y la baja institucionalización– termina restringiendo la propia actividad de las reglamentaciones y enmiendas a la oposición. La cuarta sección discute la estructura y el funcionamiento del OP. En la quinta sección describo un episodio de revuelta de los legisladores municipales –en relación con el funcionamiento del Ejecutivo– en el que se propuso la extinción del programa. Este episodio revela la estructura de intereses subyacente a este conflicto, cuestión que es discutida detalladamente en la sección siguiente, en una clave más analítica. La discusión en esta sección revela cómo el patrón de comportamiento de los legisladores puede ser modelado en función de sus estrategias electorales. Los legisladores municipales –concejales– se encuentran con fuertes desincentivos para intentar influir en el proceso legislativo. En este contexto, se intentan tres alternativas –ninguna de las

---

\* N. del T.: Hemos optado por mantener las siglas utilizadas en portugués aun cuando no se correspondan con los términos directamente: por ejemplo, Presupuesto Participativo (OP), Ley Presupuestaria (LO), Ley de Directrices Presupuestarias (LDO).



cuales favorece mecanismos de *accountability*. Los legisladores con acceso privilegiado al Ejecutivo no presentan enmiendas ni solicitudes y están involucrados en los juegos patrocinados directamente por el Ejecutivo. Los legisladores de los micro-partidos, con votos espacialmente concentrados, tienden a presentar más solicitudes. Los legisladores de la oposición apenas se concentran en la presentación de enmiendas. La sección final resalta las principales conclusiones del artículo.

## EL PRESUPUESTO PÚBLICO BAJO RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

La elaboración reciente del presupuesto de Recife refleja ampliamente los cambios substanciales que se han registrado en el proceso presupuestario luego de la Constitución de 1988. De hecho, generalmente las instituciones presupuestarias del nivel municipal y local reflejan, en gran medida, las características de las instituciones del nivel federal. Tales cambios tienen que ver con la expansión de los poderes del Legislativo sobre cuestiones presupuestarias y con las atribuciones que moldean todo el proceso. La nueva Constitución reafirma de hecho aquellos poderes atribuidos a los legislativos durante el período democrático anterior al régimen militar (1946-1964). Durante el régimen militar no eran permitidas enmiendas al Presupuesto Federal que “impliquen aumento en el gasto total o en el gasto por entidad, fondo, obra o programa, o que propongan cambios en su valor, naturaleza u objetivo” (Artículo 65 de la Constitución de 1969). Una vez que la ley presupuestaria era enviada al Congreso, si no era votada en un período de plazo estipulado, quedaba automáticamente aprobada. Aún más: gastos adicionales aprobados para un determinado ítem del presupuesto no necesitaban de una segunda aprobación del Legislativo. Un aspecto importante era que el gasto del sistema jubilatorio y el presupuesto de las empresas públicas no eran incluidos en la ley presupuestaria. Este hecho no es exclusivo de Brasil; muchos países –incluso diversas naciones industrializadas, como Alemania y Francia– excluyen el sistema social jubilatorio y las empresas estatales del presupuesto<sup>2</sup>.

Hay que tener en cuenta que las normas todavía imponen restricciones a las propuestas presupuestarias del Legislativo –al contrario de la Constitución de 1946, donde las enmiendas no estaban sujetas a ninguna restricción sobre su naturaleza y contenido. Las nuevas reglas de 1988 imponen varias limitaciones a la presentación de enmiendas. Eso incluye las siguientes (destacadas en este trabajo): no

---

<sup>2</sup> La proporción entre gastos no presupuestarios y gastos totales varía del 8,3% en Canadá al 56 y 69,7% en Francia y Alemania, respectivamente. El valor correspondiente en Brasil es del 34,2% (Petrei, 1998).

podrán ser presentadas enmiendas que se refieran a gastos de personal, pago de deudas, transferencias intergubernamentales o a recursos para propósitos específicos. Además, las enmiendas que impliquen un aumento del gasto tendrán que indicar su origen de financiamiento o los programas que deberán ser cancelados para compensar ese gasto adicional. Los presupuestos en Brasil han sido históricamente elaborados por los departamentos de contabilidad de los ministerios o secretarías de economía. Como tales órganos tenían registro de los gastos, estaban en condiciones de controlar el proceso presupuestario; como argumenta Moojen (1959, 55-60), eso implicaba una completa ausencia de discusión sobre las prioridades y los objetivos a largo plazo.

La situación comenzó a cambiar hacia los años sesenta, cuando el presupuesto pasó a ser visto como una herramienta de planificación; era lo que se infería de la Ley 4.320, decretada en 1964. Sin embargo, bajo el régimen militar –e incluso antes del mismo– el presupuesto no estaba sujeto a discusiones, siendo elaborado frecuentemente bajo severos apremios de tiempo, lo que eliminaba completamente la posibilidad de una discusión pública respecto de las prioridades y gastos del gobierno. La inflación alta y persistente también contribuía a la visión generalizada de que los presupuestos eran una “pieza de ficción”. Enfrentándose a esa situación, quienes concibieron la nueva Constitución propusieron un proceso presupuestario constituido a partir de tres niveles, cada uno de ellos asociado a una legislación específica: el Plan Plurianual, la Ley de Directrices Presupuestarias y la Ley Presupuestaria. El Plan Plurianual (PPA) trae un panorama de los gastos y de las prioridades del gobierno para todo el mandato, cubriendo el período de cuatro años. La Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) contiene el detalle sobre los ítems del presupuesto y de los programas y obras proyectadas, sin una estimativa sobre los valores. La Ley Presupuestaria (LO), a su vez, es el presupuesto final que especifica detalladamente las obras y los costos. La lógica del PPA y de la LDO permite la discusión sobre el planeamiento a largo plazo y sobre el financiamiento de las obras, cuestiones que son presentadas al Legislativo y al público en general. Tales exigencias constitucionales fueron incorporadas a las constituciones estatales y municipales (estas últimas denominadas Leyes Presupuestarias Municipales). Otra importante innovación fue la exigencia constitucional de los ejecutivos a presentar informes sobre la ejecución del presupuesto cada dos meses. Al momento de cierre de este trabajo, el Proyecto de Ley Complementaria del Presupuesto (PLP 135/1996), que estipula la aplicación detallada de las medidas presupuestarias, todavía no había sido votado.

La cuestión más importante sobre los actuales límites y posibilidades de un control social del presupuesto en Brasil tiene que ver con el hecho de que las leyes complementarias brasileñas representan débiles restricciones a la discrecionalidad del Ejecutivo: ellas autorizan el gasto y establecen topes para la erogación en diversas prioridades; al mismo tiempo, no requieren al Ejecutivo que cumpla de hecho con lo establecido en los ítems del presupuesto<sup>3</sup>. Esto reduce la capacidad del Legislativo para materializar sus preferencias. Los distintos legislativos y los actores sociales involucrados en ese juego tienen una forma de “poder negativo”: determinan lo que el intendente no puede hacer. De acuerdo con las reglas de este juego, los intendentes tienen incentivos para inflacionar artificialmente el presupuesto, de manera tal que pueden acomodar demandas específicas y, en la fase posterior de la implementación, negarse a los compromisos asumidos en las negociaciones con la coalición.

Hay, en Brasil, otras limitaciones importantes a los presupuestos como instrumentos de control legislativo y social sobre la discrecionalidad del Ejecutivo. La más importante tal vez sea la altísima asimetría de informaciones entre el Ejecutivo y el público, y entre el Ejecutivo y el Legislativo. La segunda limitación importante es el hecho de que las leyes presupuestarias no alcanzan a todos los gastos; esto es así porque las leyes presupuestarias estipulan un tope para el gasto del excedente del presupuesto aprobado, el que, a su vez, el propio intendente puede superar sin la necesidad de una autorización legislativa adicional. Esto es posible en el caso de las operaciones de crédito, préstamos o transferencias del gobierno federal o de los estados (en el caso de los municipios), y cuando hay un nivel de ingresos mayor que el esperado en el curso del año fiscal. Antes de la estabilización económica de 1994, la inflación alta y persistente era usualmente la causa de esto. Más allá de que la indexación de los valores del presupuesto haya sido adoptada, el uso de valores nominales causó durante mucho tiempo un superávit artificial de los ingresos. La LO 4.320, de 1964, autorizó el gasto de hasta un 40% de los valores aprobados en el presupuesto sin la necesidad de autorización por parte del Legislativo.

Ese poder se adiciona a las prerrogativas del Ejecutivo antes mencionadas. ¿Cuáles son las principales diferencias entre el proce-

---

3 Un proyecto de ley recientemente propuesto en el Senado hace obligatorio para el Ejecutivo la implementación de las enmiendas del Legislativo a la ley presupuestaria. El proyecto ha recibido un fuerte apoyo de los parlamentarios de la oposición y de importantes miembros de la coalición de gobierno, incluso del presidente del Senado, Antonio Carlos Magalhaes. Ver “Idea de Presupuesto Impositivo une rivales” en *Gazeta Mercantil*, 11-13 de agosto de 2000.

so presupuestario federal y municipal? La primera es que, contrariamente al nivel federal, las enmiendas al presupuesto no cumplen un papel relevante en las discusiones entre Ejecutivo y Legislativo; las enmiendas son mucho menos numerosas y no tienen un papel importante en la definición de los proyectos y gastos. En segundo lugar, y estrechamente vinculado a esta misma cuestión, la ejecución del presupuesto a nivel municipal –por lo menos eso es lo que se observa para el caso de Recife– es mucho menos transparente que a nivel federal. Las cuentas municipales no están disponibles en Internet como en el caso de la SIAFI, y no tienen la transparencia de esta última. El grado de informalidad es, por esto mismo, mucho mayor, lo que garantiza una preponderancia todavía mayor del Ejecutivo en el juego presupuestario. Al contrario de lo que ocurre a nivel federal, la presentación de enmiendas no involucra la liberación de recursos para las mismas. Las discusiones entre el Ejecutivo y el Legislativo ocurren en el ámbito del propio Ejecutivo y están asociadas al micro-gerenciamiento de pequeñas decisiones relativas al destino espacial del gasto o de servicios de órganos específicos, como la Empresa de Urbanización de Recife (URB) o Emlurb (empresa de servicios urbanos). En tercer lugar, la capacidad del Legislativo para influenciar el proceso presupuestario es todavía menor –respecto del caso federal– en virtud del bajo grado de institucionalización de la Cámara\*; esta no dispone de asesorías especializadas, como es el caso de la Cámara de Diputados y el Senado Federal. La Comisión de Finanzas es una estructura muy frágil y no tiene la capacidad de desempeñar un papel más destacado, como la Comisión Bicameral del Presupuesto del Congreso Nacional.

## EL CICLO PRESUPUESTARIO DE RECIFE

El proceso presupuestario tiene inicio en marzo, cuando el calendario de trabajo de todas las plantas administrativas es consolidado en el sector de presupuesto de la Secretaría de Planeamiento Municipal (SEPLAN) (Figura 1). La LDO, ya preparada, debe ser sometida al Legislativo hasta el día 25 de abril. El sector de presupuesto también presenta, informalmente, un pre-presupuesto con datos técnicos para la LDO. Si el intendente no presenta un nuevo proyecto de ley, el presupuesto del año anterior es considerado como la propuesta para el año en curso, siendo analizado como tal en la Cámara, teniendo que cumplir el trámite legislativo normal. Al recibir la propuesta de la LDO, el secretario de la Cámara la publica en el Diario

---

\* N. del T.: Cámara, Legislatura o Consejo Municipal, la instancia legislativa de la ciudad.

Oficial del Municipio y la envía a la Comisión de Presupuesto y Finanzas, compuesta por cuatro miembros. Durante un período de diez días posterior a la publicación del presupuesto en el Diario, los legisladores de la ciudad pueden presentar enmiendas a la propuesta. Al finalizar ese período, el informante designado presenta un informe conteniendo sus recomendaciones respecto de las enmiendas. El informante tiene quince días para hacer esto luego de que la Cámara vota el informe. La propuesta enmendada es enviada al plenario de la Cámara que tiene que, a su vez, votar el informe en un período de diez días luego de su publicación en el Diario Oficial. Las enmiendas rechazadas por la Comisión pueden ser votadas en plenario, en caso de que ello sea solicitado por escrito por un grupo de, por lo menos, un tercio de los legisladores de la ciudad en un plazo de 48 horas luego de la publicación de la propuesta en el Diario Oficial. El intendente puede hacer alteraciones antes del voto en plenario, cuestión que ocurre en dos turnos. Después de eso, la Comisión prepara el texto de propuesta para la sanción del intendente. Si el intendente no se pronuncia hasta el día 25 de junio, la propuesta es considerada aprobada. Si el intendente veta toda la propuesta –o parte de la misma– tiene que informar sus razones en un plazo de 48 horas luego de su publicación. La Comisión de Finanzas y Presupuesto prepara un nuevo informe sobre la propuesta vetada y lo manda de vuelta al plenario de la Cámara para su votación. Si el plenario no lo vota en 30 días, el veto es considerado aprobado. El plenario puede ignorar el veto si este es rechazado por una mayoría absoluta (21 votos), en dos turnos de votación secreta.

El ciclo legislativo de la LOA es esencialmente el mismo, con diferencias respecto del tiempo en cada uno de los pasos (ver Figura 2). El plazo final para que el intendente presente una propuesta de LOA es el 30 de junio, y para que la Cámara se lo envíe de vuelta al intendente, el 30 de noviembre.

FIGURA 1  
EL CICLO PRESUPUESTARIO  
LEY DE DIRECTRICES PRESUPUESTARIAS (LDO)

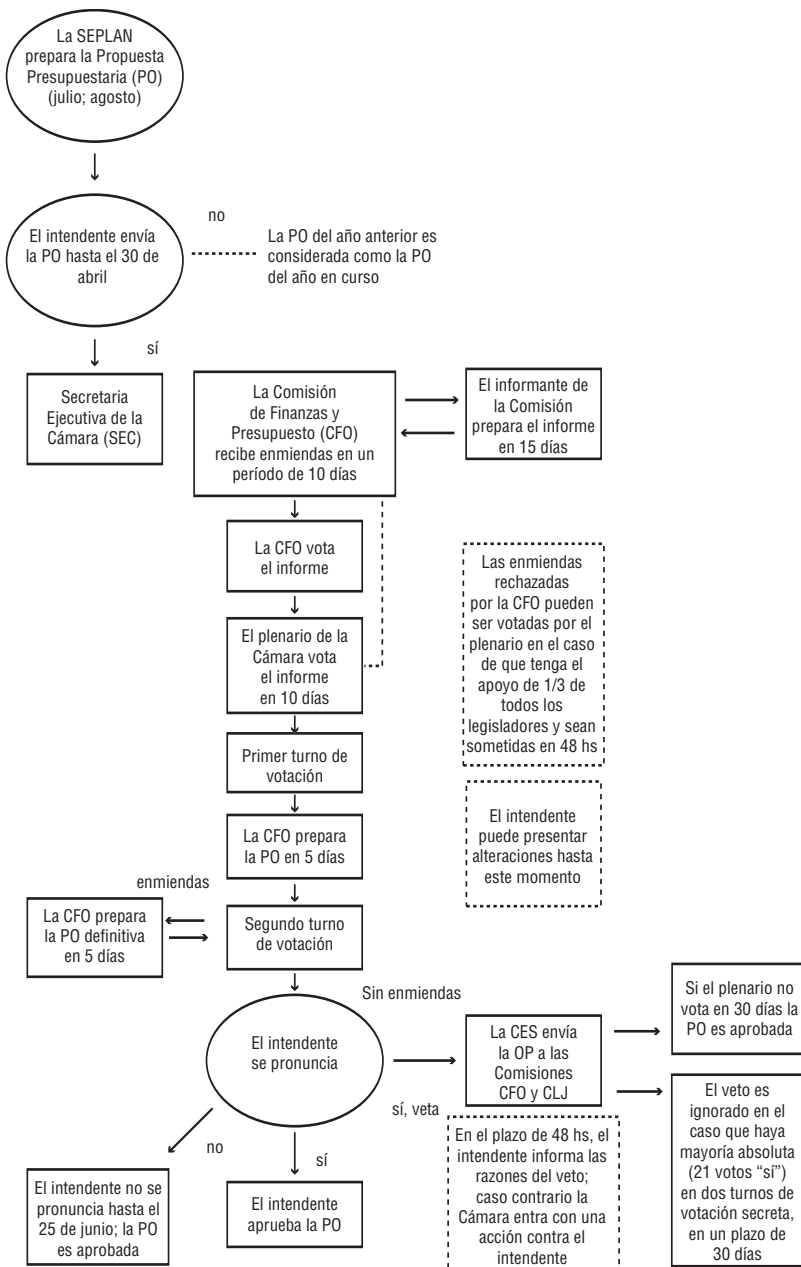
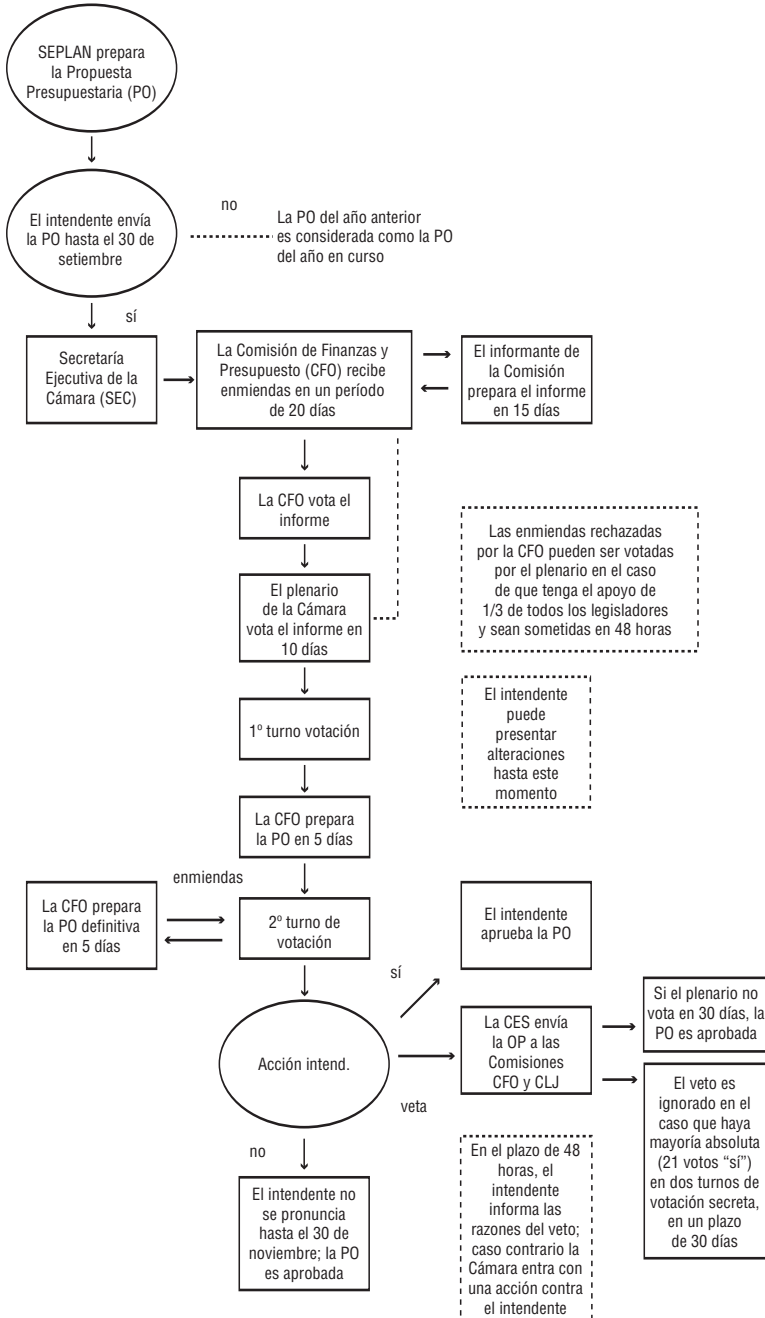


FIGURA 2

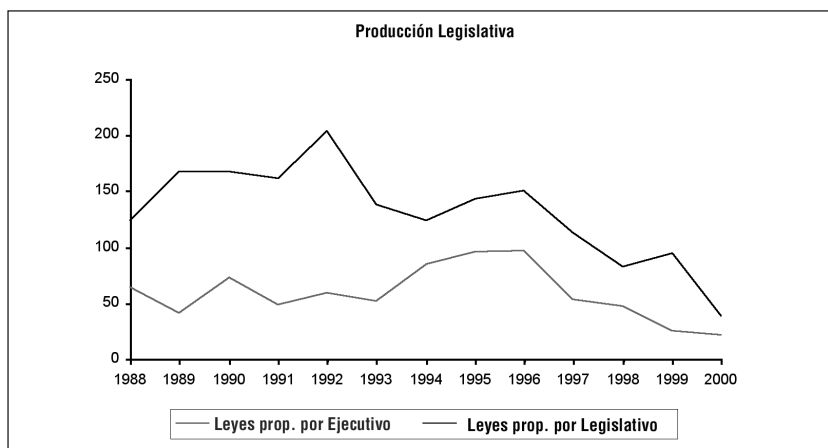
EL CICLO PRESUPUESTARIO – LEY DE PRESUPUESTO ANUAL (LOA)



## LEGADOS INSTITUCIONALES Y CONCENTRACIÓN DE PODER EN EL EJECUTIVO: IMPLICACIONES PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

Luego de discutir la estructura básica del proceso presupuestario, volvamos ahora al análisis de las dinámicas políticas e institucionales de la política local, particularmente, al patrón prevaleciente de las relaciones Ejecutivo-Legislativo subyacente al proceso presupuestario. Una discusión reciente en la literatura politológica brasileña viene enfatizando el papel de los legados institucionales que promueven la preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo, cuestión que termina minando los intentos del Legislativo por controlar e influenciar la formulación de las políticas (Figueiredo y Limongi, 1999). Diversas prerrogativas exclusivas promueven esta preponderancia del Ejecutivo, lo que incluiría ciertos poderes legislativos del Ejecutivo (como el uso de las Medidas Provisorias\* en el Congreso Nacional), el propio veto del Ejecutivo y toda una serie de instrumentos procedimentales de control de la agenda legislativa como, por ejemplo, la capacidad *inter alia* de garantizar la “votación urgente” de determinados proyectos de ley. Además, varias reglas institucionales establecen límites al contenido y forma de las propuestas de los parlamentarios. El hecho de que el Legislativo sea altamente centralizado hace que se terminen concentrando poderes en manos de los líderes parlamentarios, de forma tal que también genera concentración de poder en manos del intendente.

FIGURA 3  
RECIFE: PRODUCCIÓN LEGISLATIVA POR AUTOR DE PROPUESTA



\* N. del T.: Decretos del Ejecutivo.



TABLA 1  
LEYES PROMULGADAS POR AUTOR DE PROYECTO (1989-2000)

	1989-92		1993-96		1997-00*	
Número total de proyectos de ley presentados por el Ejecutivo	223	24,1%	330	27,1%	148	33,15%
Leyes originadas por propuesta del Ejecutivo	191	85,6%	245	74,2%	131	88,5%
Número total de proyectos de ley presentados por el Legislativo	700	75,1%	885	72,9%	329	66,9%
Leyes originadas por propuestas del Legislativo	362	51,5%	331	37,5%	130	39,5%
Número de vetos del intendente	51		66		46	

Fuente: Calculado a partir de datos extraídos de los archivos de la Cámara de Legisladores.

\*Hasta mayo de 2000.

En Recife, el porcentual de propuestas presentadas por el Ejecutivo que se convirtieron en ley es substancialmente mayor que el correspondiente porcentual de proyectos presentados por el Legislativo. Ese índice de aprobación de propuestas originadas en el Ejecutivo varió del 74% en la Legislatura de 1993-1996 al 88,6% en la de 1997-2000, a pesar de que el Ejecutivo haya presentado apenas el 27,1 y el 33,1% de los proyectos de ley de aquel año. El Legislativo, a su vez, presentó un promedio de 71,6% de las propuestas, pero sólo consiguió la aprobación de apenas un 42% de los proyectos sometidos a la Cámara.

En lo que respecta al proceso presupuestario, las prerrogativas institucionales del Ejecutivo tienen que ver con el hecho de que el intendente posee la autoridad exclusiva para introducir legislación vinculada a una vasta gama de cuestiones, las cuales se encuentran especificadas en la Ley Orgánica del Municipio.

- Creación, extinción o transformación de cargos, funciones o empleos públicos en la administración directa, autárquica y fundacional;
  - Fijación del aumento en la remuneración de los empleados;
  - Régimen jurídico, provisión de cargos, estabilidad y jubilación de los empleados;
  - Organización administrativa, cuestiones tributaria y presupuestaria, servicios públicos y personal de la administración;
  - Creación, estructuración y definición de atribuciones de los órganos de la administración pública municipal;
- (Artículo 27, Recife, Ley Orgánica Municipal, 1990).

Al margen de esto, la Ley Orgánica estipula que: no será admitido el aumento de la erogación prevista en los proyectos de iniciativa privativa del intendente (Artículo 29, Recife, Ley Orgánica, 1990).

Hay que notar que, en virtud de los poderes exclusivos a disposición de los intendentes para introducir legislación, los legisladores son limitados a una posición reactiva, siendo habilitados simplemente para modificarla. Si el intendente no quisiera tomar medidas legislativas, ninguna medida será tomada. A fin de cuentas, el intendente detenta el mayor poder en el proceso legislativo.

Una de las reglas institucionales más interesantes es el dispositivo legal presente en las LDO de Recife –de los años noventa– prohibiendo las enmiendas propuestas por los legisladores que especifiquen el lugar (edificio, calle, manzana o barrio) en donde los recursos serán aplicados. No se sabe sobre los orígenes de tal dispositivo, pero frente a la consulta los legisladores respondieron que se trataba sólo de una regla técnica. Equivocadamente, muchos la consideraban una regla presupuestaria general de la LO de 1964, la cual todavía está en vigor. Fue el caso de Waldemar Borges (PPS), un antiguo miembro de la Comisión de Presupuesto y Finanzas, al argumentar que “era una tecnicidad de las leyes y reglas presupuestarias” (Waldemar Borges, entrevista, 14 de julio de 2000)<sup>4</sup>. El asesor de un ex presidente de la Comisión también enfatizó que esa regla “era una fuerte recomendación de los funcionarios del alto escalón de la Directoría de Presupuesto y que probablemente está en la legislación presupuestaria” (Fernando Regis, entrevista, 12 de julio de 2000). En una entrevista, el director de la Directoría de Presupuesto argumentó que “la Secretaría recomendaba fuertemente que la comisión observase tal regla y desde 1988 conseguía asegurar su inclusión en la propuesta”. El argumento técnico era que “si fuese incluida en las directrices sería técnicamente difícil conciliar tal regla con los propios presupuestos. Los legisladores no estiman los costos, en muchos casos ellos apenas los subestiman. Es también necesario que se cambien las especificaciones y los costos por razones técnicas” (Mariza Carneiro, entrevista, 17 de julio de 2000).

Esto puede sugerir un patrón de influencia burocrática de los funcionarios de los órganos de planeamiento y finanzas en el propio proceso legislativo<sup>5</sup>. En virtud de la importante asimetría de informa-

---

4 Un ex presidente de la Comisión de Presupuesto y Finanzas, Libertato Jr., mencionó que pretendía retirar sus enmiendas relacionadas con lugares específicos “porque es inconstitucional hacer eso” (“Oposición intenta alterar el presupuesto”, *Jornal do Comércio*, 26/10/1999).

5 El sentimiento de profesionalismo y de estabilidad en la Secretaría de Finanzas fue destacado por uno de sus funcionarios de alto nivel: “Los intendentes pasan. Nosotros quedamos”.

ción, muchos legisladores sienten que no están preparados para intervenir en el presupuesto. El líder de la coalición de gobierno replicó la crítica de que el Legislativo era sirviente frente al Ejecutivo en relación con los asuntos presupuestarios argumentando que “los técnicos de la intendencia elaboran el presupuesto con mucha competencia” (“Legisladores sólo votan conforme la indicación de Roberto Magalhaes”, *Diário de Pernambuco*, 12/12/1999). El siguiente relato del funcionamiento de la Comisión de Presupuesto es sugestivo del papel del Ejecutivo: “lo que no puedo hacer como presidente de la Comisión es aceptar una enmienda que va a perjudicar una parte del presupuesto puesto que éste es estudiado con el Ejecutivo. Yo me junto con el Ejecutivo. Todo el tiempo llamo al Ejecutivo para que discutamos” (Heráclito Cavalcanti, entrevista, 20/03/2000).

Esa situación parece indicar una delegación proposital de poderes de los propios legisladores. Pero las evidencias sugieren que es de interés del Ejecutivo concentrar en sus manos el poder de decidir sobre el destino espacial de los recursos. Como mencionamos anteriormente, la vigente LO -4.320- prevé la posibilidad de estipular un tope en la utilización del superávit del presupuesto aprobado, el cual puede ser excedido por el propio intendente sin autorización legislativa adicional. Esto normalmente pasa en relación con las operaciones de crédito o de transferencias especiales del gobierno federal (convenios). Si se reciben fondos provenientes de convenios, el intendente puede gastarlos en programas descriptos en la LO hasta el límite autorizado. Si tuvieran que ser gastados en actividades no especificadas en la ley, el Ejecutivo debe requerir autorización legislativa independientemente del límite.

Luego de los cambios consagrados por la nueva Constitución en lo referido a la elaboración del presupuesto, los miembros del Legislativo pasaron a intentar reducir el tope. En el primer año de las nuevas reglas, 1989, el tope fue reducido a un 30%. En 1990, Byron Sarinho propuso la reducción del tope de un 40% a un 20%, argumentando que con ese dispositivo el presupuesto “estaba siendo y sería ridiculizado”. Al año siguiente, Waldemar Borges presentó una enmienda con el mismo propósito, sugiriendo reducciones todavía mayores. Esas tentativas iniciales de reducir la discrecionalidad del Ejecutivo fueron vetadas por el intendente, aunque tal discrecionalidad fue reducida a lo largo del tiempo hasta llegar al nivel del 25%. Ese fue el nivel autorizado para los años fiscales 1999 y 2000. Lo interesante es que en 1989, en la asamblea legislativa, los diputados estadales de la oposición (Partido del Frente Liberal -PFL) consiguieron reducir el tope de los sugeridos 30% a un 10%.

Las prerrogativas procedimentales del intendente de Recife, conforme están definidas en la ley orgánica, incluyen el poder de clasificar un proyecto de ley como “urgente”, lo que requiere votación de la Cámara en un plazo de 45 días, al margen de que las comisiones de la Cámara tengan o no preparado el informe sobre el proyecto. La capacidad legislativa para influenciar y monitorear las acciones del Ejecutivo es también substancialmente debilitada por el bajo nivel de información de los legisladores y por la virtual inexistencia de una asesoría técnica en el Legislativo. Consecuentemente, el porcentual de propuestas legislativas rechazadas por razones técnicas o constitucionales es muy alto. Los legisladores ignoran las reglas que estipulan las áreas de políticas sobre las cuales ellos podrán presentar propuestas o enmiendas, así como las reglas referidas al proceso legislativo. En general, los legisladores presentan propuestas con las siguientes características: indicando el lugar donde los recursos deben ser aplicados; creando entidades administrativas; aumentando el número de empleados en determinadas áreas; dando nombre a calles (lo que requiere una consulta previa y la aprobación del Instituto Arqueológico, Histórico y Geográfico de Pernambuco); concediendo exenciones tributarias –siendo todas rechazadas por la Comisión de Legislación y Justicia y la de Presupuesto y Finanzas por motivos de ilegalidad.

Las reglas institucionales discutidas más arriba son compatibles con las características específicas de la elaboración de un presupuesto como cuestión temática, en el sentido de debilitar la capacidad del Legislativo para influir en la formulación de políticas. La primera característica es el hecho de que las informaciones son distribuidas muy asimétricamente entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los legisladores normalmente poseen un bajísimo nivel de conocimiento e información, no sólo sobre los asuntos financieros y presupuestarios, sino también en relación con los programas y obras en curso, así como los financiamientos y convenios con el estado y el gobierno federal. Como se dijo anteriormente, la discrecionalidad del Ejecutivo es mayor porque el presupuesto aprobado representa un “constreñimiento débil” (*soft constraint*). Como lo muestra la Tabla 2, el hiato entre el presupuesto aprobado y el ejecutado es muy grande, variando entre el 74% en 1997 y el 85% en 1996. Si comparamos tal cifra con la de otras capitales brasileñas observaremos que Recife ocupa una posición intermedia entre Salvador, con un porcentual de gasto muy bajo (aproximadamente un 50%) y Porto Alegre, con un porcentual muy alto, mayor al 90% (ver Tabla 3).

TABLA 2  
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 1995-1998 (MILLONES)

	1995	1996	1997	1998
Ejecutado	373,30	473,00	447,30	540,90
Presupuestado	479,80	558,00	608,50	661,10
Ejecutado / presupuestado	0,78	0,85	0,74	0,82

Fuente: PCR. Cuadro de Especificación de Gastos. (R\$, 1998, deflacionado)

TABLA 3  
PORCENTUALES DE LOS RECURSOS APROBADOS Y GASTADOS  
POR LOS EJECUTIVOS LOCALES

Ejecutado / presupuestado	Salvador	Belo Horizonte	Recife	Porto Alegre
1995	37,60%	76,30%	78,20%	86,30%
1996	61,30%	72,90%	85,30%	89,00%
1997	54,90%	93,80%	74,90%	92,20%
1998	53,10%	94,00%	82,70%	94,60%

Fuente: Seltzer, 2000, para Salvador, Belo Horizonte y Porto Alegre. Los datos de Recife fueron calculados a partir del *Cuadro de Especificación de Gastos* (varios años).

El análisis de la actividad de presentación de enmiendas a la LDO y a la LOA sugiere diversos patrones significativos. La primera conclusión importante es que la presentación de enmiendas es una actividad esencialmente de la oposición. En la legislatura de 1997-2000, cuatro miembros de los partidos de oposición presentaron el 72,5% de todas las enmiendas a la LDO (428, de un total de 591), en una Cámara con 41 miembros. El índice de presentaciones *per cápita* de enmiendas para los partidos de oposición fue de 172,2%, en tanto que el porcentaje correspondiente para la coalición de gobierno fue de 4,37 (ver Tabla 4).

Los porcentajes de las enmiendas a la LOA son menos sorprendentes aunque igualmente significativos: 70,2 para la oposición y 10,9 para el gobierno (ver Tabla 5 y 6).

TABLA 4  
PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS POR LEGISLATURA, LDO Y LOA

	LDO		LOA	
	1995-97	1998-01*	1994-97	1998-00*
Enmiendas de la oposición	49	429	199	281
Enmiendas de la coalición gubernamental	6	162	61	405

TABLA 4 (CONTINUACIÓN)

	LDO		LOA	
	1995-97	1998-01*	1994-97	1998-00*
Tasa per capita de presentación de enmiendas por parte de la coalición opositora		172,20		70,2
Tasa per capita de presentación de enmiendas por parte de la coalición gubernamental		4,37		10,9

\*Proyectos aprobados en años anteriores.

No hay que dejar de señalar que los proyectos de ley están enredados en dinámicas políticas distintas. La LDO se refiere a programas y prioridades sin mencionar los costos correspondientes, atrayendo enmiendas de los partidos izquierdistas de la oposición –PT, PSB y PDT–, partidos políticos altamente programáticos. Por ser los legisladores más activos, ofrecen consecuentemente más enmiendas a la LDO que a la LOA. Según Liberato Jr., ex presidente de la Cámara y el más antiguo de los legisladores de la Casa: “la LDO es la constitución del presupuesto y no necesita ser una propuesta detallada. Los legisladores sólo presentan esas demandas para mostrar algún tipo de productividad” (“LDO recibe más de 130 enmiendas por parte de los legisladores”, *Jornal do Comércio*, 15/05/98).

Por otro lado, la LOA, que especifica las obras y los programas y contiene la apropiación de los recursos, atrae menos enmiendas de la oposición y más de la coalición gubernamental (Tabla 5). Están, en principio, más sujetas a la política de distribución de favores, significativamente sensibles a los ciclos electorales. El número de enmiendas creció en un 2,3% entre 1995-1996. Los datos de 1999 contradicen *prima facie* esa hipótesis; los hechos extraordinarios que rodearon la elaboración del presupuesto de aquel año se explican por la caída en la actividad de presentación de enmiendas (este será el asunto de la próxima sección). Las restricciones institucionales (prohibición para indicar el lugar de aplicación de los recursos) inhiben el uso de enmiendas para la distribución de favores aunque desempeñan un papel simbólico, sobre todo entre los legisladores. De hecho, las enmiendas de la oposición presentaron un crecimiento del 825% entre 1995 y 1996. Como será discutido en la sección siguiente, los cambios recientes en esa regla alteraron radicalmente la estructura de incentivos percibida por los legisladores.

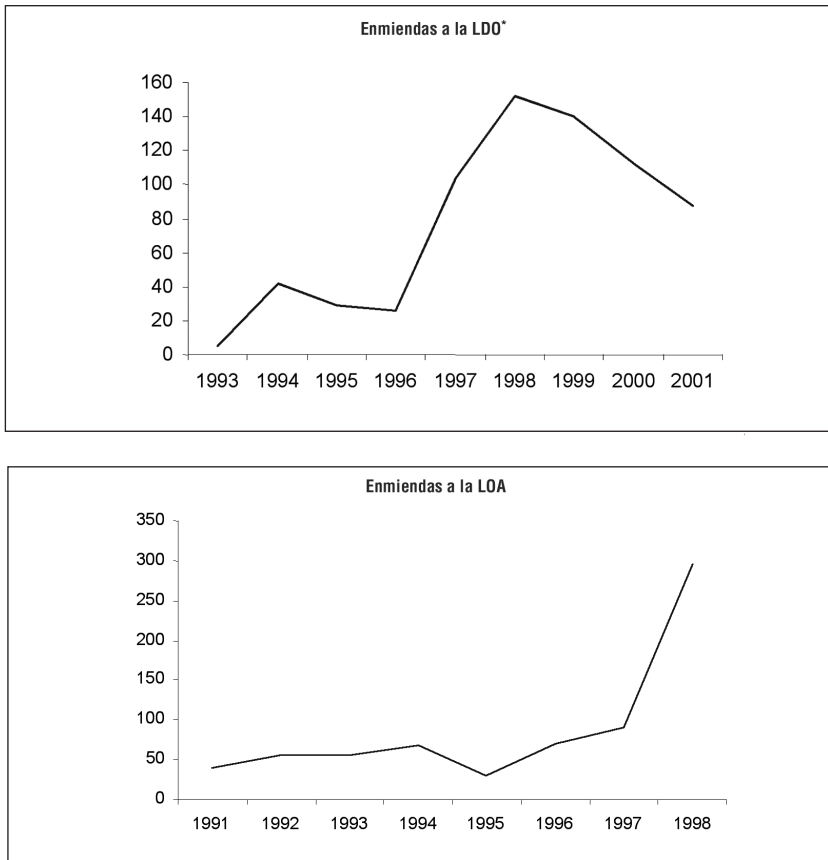
Un crecimiento constante en la tasa de presentación de enmiendas para ambos proyectos de ley puede ser observado (ver Figura 4), teniendo en cuenta que el número de enmiendas a la LOA es mucho menor que el de la LDO. Las reglas institucionales funcionan, por lo tanto, como un desaliento para los legisladores en lo que hace a la presentación de enmiendas. Además, el hecho de que las enmiendas a la LOA deban ser consistentes con las directrices de la LDO inhibe la pre-

sentación de enmiendas. Esto es así porque si los legisladores no presentan enmiendas a la LDO, que es votada en junio, no conseguirán presentar enmiendas a la LOA en noviembre. En otras palabras, se trata de un juego secuencial en el sentido de que, si los legisladores pierden en el primer intento, no conseguirán participar en el próximo.

Es significativo el hecho de que el índice de presentación de enmiendas haya crecido a lo largo del tiempo. Esto permite dos interpretaciones. Primero, hay un proceso de aprendizaje mediante el cual el Legislativo aprende las reglas de juego, presentando enmiendas que no sean rechazadas por razones técnicas o constitucionales.

Para comprender estas cuestiones es necesario que analicemos el cambio de juego en la política local en los años noventa.

FIGURA 4  
ENMIENDAS A LA LDO Y A LA LOA



\*La LDO para 2001 es votada en 2000.

TABLA 5  
PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS A LA LDO (1993-2001)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Enmiendas aprobadas / total de enmiendas	0,0%	57%	28%	nd	89%	95%	9%	26%	93%
Enmiendas de la coalición gubernamental / total de enmiendas	0,0%	nd	21%	0%	0%	14%	11%	20%	3%
Enmiendas de la oposición / total de enmiendas	100%	nd	79%	100%	100%	86%	89%	80%	97%
Enmiendas de la coalición gubernamental rechazadas / total de enmiendas de la coalición gubernamental	0,0%	nd	83%	nd	nd	14%	73%	45%	0%
Enmiendas de la oposición rechazadas / total de enmiendas de la oposición	100%	nd	70%	23%	11%	3%	94%	81%	7%

Fuente: Datos calculados a partir de informaciones recogidas en los archivos de la Cámara de Legisladores.

TABLA 6  
PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS A LA LOA 1991-2000

	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Enmiendas aprobadas / total de enmiendas	22%	26%	63%	73%	54%	70%	42%	47%	66%
Enmiendas de la coalición gubernamental / total de enmiendas	nd	0%	21%	73%	21%	22%	60%	67%	39%
Enmiendas de la oposición / total de enmiendas	100%	100%	79%	27%	93%	78%	40%	33%	61%
Enmiendas de la coalición gubernamental rechazadas / total de enmiendas de la coalición gubernamental	nd	nd	36%	14%	7%	10%	44%	49%	14%
Enmiendas de la oposición rechazadas / total de enmiendas de la oposición	78%	74%	37%	63%	48%	35%	78%	63%	46%

Fuente: Datos calculados a partir de informaciones recogidas de los archivos de la Cámara de Legisladores.

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LOS CAMBIOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Como señalé anteriormente, el programa de OP tiene que ser entendido en un contexto de cambios en la política municipal, especialmente en las relaciones Ejecutivo - Legislativo. Cuando el programa fue utilizado por primera vez, en 1993, no era percibido como una amenaza al patrón histórico de las relaciones políticas. Sin embargo, con el paso del tiempo, el programa evolucionó gradualmente hacia un tipo de arreglo que alteró significativamente el equilibrio

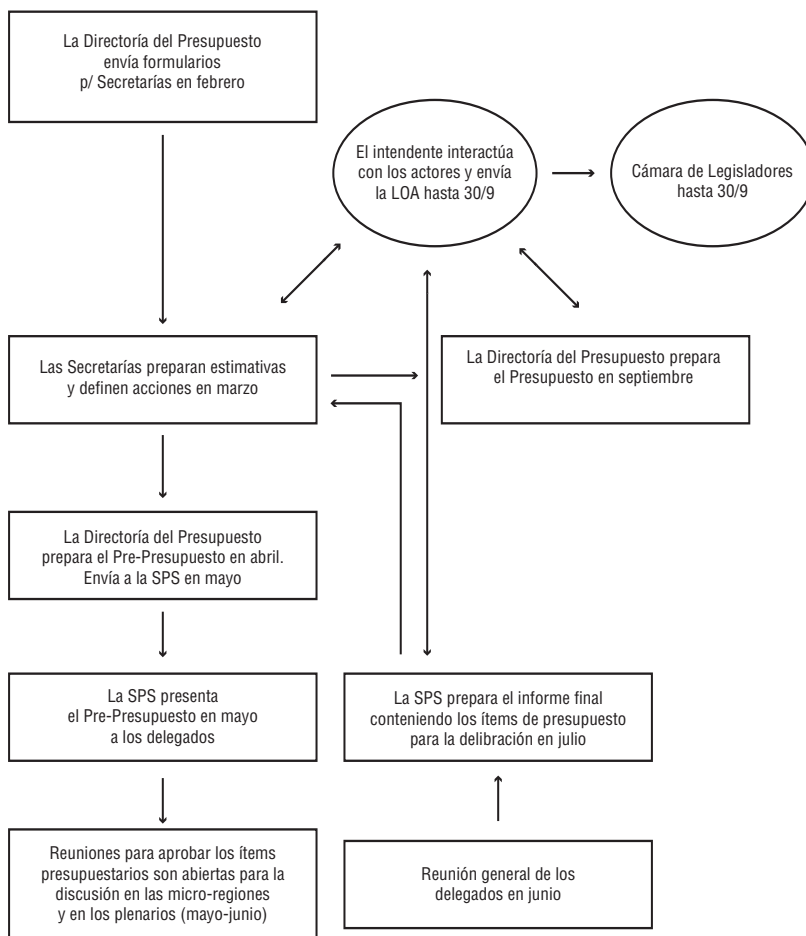


de poder y la política del gasto público. Esto quedó claro en un crítico episodio ocurrido en 1999, cuando los legisladores municipales, en el intento por acabar paulatinamente con el programa, se encontraron con una medida extremadamente controvertida tomada por el intendente. Las secciones siguientes se refieren a la base organizacional y al funcionamiento interno de ese programa, así como a la evolución del patrón conflictivo de la política presupuestaria.

#### EL CICLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (OP)

En lo que tiene que ver con el ciclo del OP, el proceso sigue la estructura presentada en la Figura 5. En el mes de marzo de cada año se les pide a los secretarios sectoriales que completen dos formularios informando las actividades planeadas para el año siguiente. En ese momento no se establecen límites para los gastos. El nivel de desagregación es bajo y los formularios indican apenas los valores monetarios para cada “actividad” y “acción” planeada, sin ningún “ítem de gasto”, según el lenguaje oficial. Esas informaciones son consolidadas por la Directoría de Presupuesto en un Pre-Presupuesto. Para ciertas visiones, este Pre-Presupuesto no es una exigencia legal; en otros municipios brasileños no es utilizado (fue adoptado como parte del programa del OP). El Pre-Presupuesto contiene el plan de trabajo de las Secretarías, que establece las prioridades para el año subsiguiente.

FIGURA 5  
EL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



El Pre-Presupuesto es distribuido entre los delegados y las instituciones de la sociedad civil. Las reuniones ocurren en las distintas comunidades locales, tanto al nivel de las seis Regiones Administrativas (RPAs) como de las quince micro-regiones. Durante los encuentros, las comunidades locales son informadas respecto de las acciones y los programas abiertos a la discusión.

Al contrario de Porto Alegre, la elección de los delegados sucede antes de la definición de prioridades, en los plenarios de las RPAs y de las micro-regiones. Los delegados son, en efecto, autóno-

mos para tomar decisiones a favor de sus comunidades, desempeñando el doble papel de actuar como representantes y tomadores de decisión. Como será discutido posteriormente, el aspecto del diseño institucional es importante en lo que hace a las características de los resultados de la política del programa.

El porcentaje y el tipo de proyecto de cada Secretaría colocados a deliberación en los encuentros son, en parte, preestablecidos, excepto en el caso de los gastos de personal, pago y refinanciamiento de deudas y otros ítems del presupuesto que no pueden ser alterados por contratos o determinaciones constitucionales. Al margen de esto, son excluidas las grandes obras –denominadas estructuradoras– que causan impactos en toda la ciudad. En un sentido, es una decisión controvertida; ha sido blanco de fuertes críticas por parte de las ONGs y de los delegados. Las secretarías, sin embargo, tienen la ventaja del “primer movimiento” al definir las acciones y los programas que serán debatidos y sometidos a las comunidades. Como será ampliamente tratado en la próxima sección, mucho de lo que termina siendo llevado para discutir es el resultado de presiones de abajo hacia arriba, de la efectividad del papel de defensa desempeñado por la SPS y de la resultante producida al interior del Ejecutivo (intendente y aliados políticos, incluso legisladores, intereses de los sectores privados e intereses propios de la burocracia).

Una vez realizados los encuentros, la SPS consolida los cambios propuestos y presenta a las secretarías las alteraciones aprobadas. Las discusiones no ocurren por fuera de las secretarías, ya que los técnicos asesoran en las reuniones a través de la Cámara de Negociación. Las deliberaciones suceden de acuerdo con el Cuadro de Necesidades preparado por la SPS. Ese cuadro contiene informaciones relacionadas con la localización de los órganos oficiales, sobre infraestructura y sobre los niveles de pobreza, y datos sobre las obras recientes.

Luego de la reunión general de los delegados, la SPS consolida todas las propuestas en un informe que es enviado a las secretarías; estas, a su vez, le dan al informe las palabras finales y se lo envían a la Directoría de Presupuesto. En esta etapa, la Directoría solicita a las secretarías que presenten también las alteraciones consensuadas pero de manera más desagregada, es decir, incluyendo los ítems de los gastos<sup>6</sup>. Eso es necesario para que la Directoría de Presupuesto prepare el texto de propuesta de la LOA que el intendente tiene que enviar a la Cámara hasta el día 30 de septiembre de cada año. Este momento es crucial porque se espera que la Directoría de Presupuesto ajuste las propuestas presupuestarias de las secretarías a los niveles proyectados del ingreso.

---

<sup>6</sup> En esta etapa las secretarías tienen que completar siete formularios.

Siendo que, en una primera etapa, las secretarías presentaron sus planes de trabajo sin obedecer a un límite, la Dirección de Presupuesto decide respecto de los cortes en las erogaciones. La incertidumbre que puede sentirse respecto de los ingresos futuros viene esencialmente de la situación de los convenios con el gobierno federal y de las operaciones de crédito. En tanto la variación anual de los ingresos tributarios oscila entre el 5 y el 10%, estos a veces llegan a un 20% con los convenios.

El texto del Pre-Presupuesto es bastante específico respecto de su naturaleza “inflacionada”; por ejemplo, la parte introductoria del Pre-Presupuesto de 1993 se refiere al hecho de que “en el Pre-Presupuesto, los gastos exceden los ingresos estimados. Tal desequilibrio no es permitido por la legislación [...] será necesario, por lo tanto, redefinir las prioridades” (PCR, 1993: 7). La presentación del Pre-Presupuesto en esos términos desempeña un papel doble. Primero, reduce las expectativas de los actores involucrados en el OP, restringiendo su capacidad de presentar nuevas demandas y proponer más gastos. Programas y obras adicionales serían considerados “excesivos” *ex ante*. Segundo, garantiza al Ejecutivo un amplio margen para imponer sus preferencias con posterioridad. Puesto que todos los actores involucrados ya presentaron sus demandas, el Ejecutivo podría, en una segunda vuelta (durante la elaboración del proyecto de LOA) mantener sólo las que fueran consistentes con sus preferencias. Además, transfiere hacia terceros la decisión y el costo de cortar gastos. Sin embargo, eso ocurre apenas parcialmente.

En este sentido, la Dirección funciona como un importante filtro. Si no fue lo suficientemente exitosa en la reducción del gasto, el intendente se vuelve el árbitro final. De acuerdo con el director de Presupuesto: “entregamos el presupuesto directamente al intendente y si hay alguna necesidad de cortar gastos –muchas veces no conseguimos impedir que las secretarías hagan lo que quieran– el intendente entonces decide adónde van a ir los cortes” (Mariza Carneiro, entrevista, 04/2000). En algunos años el corte de gastos fue muy alto. Según afirmó el coordinador del Sector de Recaudación de la Dirección: “a la hora de la programación final, los ingresos eran tan pocos que el trauma era grande [...] era el caos, todo el mundo quería aumentar y cuando los cortes comenzaban el lloriqueo era enorme”.

## LA REVUELTA DE LOS LEGISLADORES: EL CAMBIO EN LAS REGLAS DEL JUEGO PRESUPUESTARIO

Esta sección examina un episodio crítico que aclara la cuestión de los conflictos subyacentes a la política de los gastos públicos. El episodio es la revuelta de los legisladores contra el programa de OP en 1999. El escenario para la discusión de ese conflicto es la consolidación del pro-

grama y la situación fiscal del municipio. Ambos impactaron sobre el espacio de presión del Ejecutivo, tal como lo discutimos más adelante.

La consolidación gradual del programa de OP en el gobierno de Roberto Magalhaes tuvo consecuencias importantes. La mayor de ellas fue que el aumento en la participación redujo el espacio y los recursos disponibles de presión intra-Ejecutivo, envolviendo al intendente y a los legisladores en torno a la distribución de favores en las obras y en los servicios públicos. Ese juego de presiones anterior al presupuesto ha sido públicamente reconocido por el propio intendente: “si mis aliados quisieran proponer algún tipo de obra no necesitaban presentar enmiendas, alcanzaba con que me lo pidieran” (“La Cámara recibe el veto de Magalhaes sobre el presupuesto participativo”, *Diário de Pernambuco*, 28/06/2000).

Otros dos eventos contribuyeron en la reducción de este espacio de presión. Primero, el fin de las subvenciones sociales, en 1994, a partir de los escándalos que involucraron a instituciones sin fines de lucro –existentes sólo en el papel– que recibían recursos posteriormente aprobados por los legisladores. Aquellas instituciones recibían las subvenciones del presupuesto municipal destinadas a fines sociales. Frente a tales acusaciones de fraude y a las críticas de los medios de comunicación respecto de los altos salarios de los legisladores y de sus generosas pensiones (las denominadas FEPPA), el esquema fue desmantelado en 1994. Las críticas fueron encabezadas por un legislador del PT, Paulo Ruben, y por el *Diário de Pernambuco*. En sus críticas, Rubem destacaba que los valores destinados a las subvenciones sociales eran más o menos equivalentes a los destinados al Fondo Municipal de la Salud<sup>7</sup>.

En una votación bastante polémica, y bajo la cobertura intensa de los medios, las subvenciones fueron abolidas. Para compensar la pérdida la Cámara creó un número considerable de empleos en los gabinetes de los legisladores, que fueron ocupados por asistentes próximos y por militantes. No se puede decir con precisión en qué medida la creación de esos empleos –controlados enteramente por los legisladores– compensaron las pérdidas resultantes de la extinción de las subvenciones. Datos surgidos de entrevistas sugieren que el saldo fue negativo para los legisladores.

El segundo acontecimiento se relaciona con el deterioro de la situación fiscal del municipio de Recife luego de la creación del FUNDEF. Como mencionamos anteriormente, esto generó pérdidas significativas para el municipio. Magalhaes presentó una acción judicial contra el gobierno federal alegando la inconstitucionalidad

---

7 Notas taquigráficas, reunión ordinaria, 8 de noviembre de 1993.

del FUNDEF<sup>8</sup>. Como resultado de esos dos hechos, el espacio de presión intra-Ejecutivo disminuyó.

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 para el año 2000, el legislador Homero Lacerda presentó una enmienda exigiendo la extinción del programa de OP. La enmienda fue anunciada un día antes de la votación –en plenario– sobre el informe de la Comisión de Presupuesto y Finanzas. Conforme fue divulgado por Lacerda a los medios, la enmienda iría a ser una sorpresa, ya que significaba la reducción del OP a un 1% del presupuesto total. En la práctica, esto implicaba una reducción de recursos de 18 millones de reales a 5 millones de reales. Como el plazo de presentación de enmiendas ya había vencido, la propuesta debía entregarse directamente a la Mesa de Entrada durante el plenario, con tratamiento de privilegio. Habiendo conseguido más apoyo del que esperaba, Lacerda presentó una propuesta todavía más radical: la extinción del programa de OP. Argumentó que “la elección de delegados para el presupuesto participativo no siempre representa la voluntad del pueblo. Ellos no son seleccionados de acuerdo a un sistema riguroso regulado por ley. Nosotros, los legisladores, somos los legitimados, tenemos que enfrentar un proceso monitoreado” (“Legislador quiere reducir montos para el Programa”, *Diário de Pernambuco*, 08/06/2000).

Otra importante decisión fue la aprobación de la enmienda presentada por el líder de la oposición, Waldemar Borges, del PPS, suprimiendo el artículo 12, que prohibía a los legisladores indicar el lugar de aplicación de los recursos. Hay que notar que Borges había presentado varias enmiendas durante los años anteriores con el mismo propósito. Su objetivo era garantizar más transparencia al proceso mediante el cual el Ejecutivo colocaba los recursos y “ratificar el papel del Legislativo”<sup>9</sup>.

La enmienda, que exigía la cancelación de los recursos para el programa a partir del año 2000, fue aprobada por 27 votos “sí” y 4 votos “no”, estos últimos de la oposición (PPS y PT). Es significativo el hecho de que cuando el presidente de la Cámara movilizó a sus legisladores aliados para que actuaran a favor de la propuesta, sólo un legislador de la coalición gubernamental (el presidente de la Comisión de Presupuesto y Finanzas, Heráclito Cavalcanti) se opuso a la enmienda.

8 “José Jorge levanta alternativas al FUNDEF”, *Diário de Pernambuco*, 11/06/2000.

9 Enmienda al proyecto de Ley 015 del Ejecutivo, junio, 1992.

Según informó él mismo, Cavalcanti fue presionado a cambiar el informe sobre la hora, pero como se rehusó a hacerlo, otros miembros de la Comisión firmaron un nuevo informe antes de someterlo a votación (entrevista, 20/03/2000).

Eso generó una crisis sin precedentes, puesto que el intendente se había comprometido a apoyar el programa, habiéndolo elogiado como uno de los más importantes proyectos de su aliado político y ex intendente Jarbas Vasconcelos. Como afirmó el propio intendente: “lo que está en juego es mi credibilidad como hombre público, porque en mi campaña electoral prometí, exhaustivamente, que todos los programas iniciados por Jarbas Vasconcelos serían continuados en mi administración. Ahora, yo me pregunto, ¿cómo podría admitir el fin de esa importante herramienta administrativa?” (“Intendente promete radicalizarse para mantener el presupuesto participativo”, *Diário de Pernambuco*, 14/06/1999).

El intendente anunció que vetaría la propuesta. Eso creó un clima de conflicto entre los dos poderes, y el presidente de la Cámara, Fred Oliveira, informó que los legisladores bajarían el veto. Bajo críticas intensas de los delegados, Oliveira protestó: “la Cámara de legisladores no es un órgano administrativo de la intendencia [...] yo no negocio. No hay clima para eso. Dejen al intendente vetar y hacer pública su posición. Nosotros bajaremos ese veto y listo” (“Fred desafía a Magalhaes y avisa: si hay veto, nosotros lo bajamos”, *Diário de Pernambuco*, 16/06/1999).

La polémica pública alrededor del problema, con una cobertura intensa de los medios, dejó en claro que la cuestión en juego tenía que ver con la contienda electoral en un contexto de menos recursos. El conflicto estaba vinculado, principalmente, a las relaciones entre los legisladores y el Ejecutivo. El intendente declaró que:

según los legisladores, en los diversos órganos visitados para proponer obras les han dicho que eso debería ser hecho a través de los líderes comunitarios. Para un legislador eso es humillante” (“Magalhaes rechaza el fin del presupuesto participativo”, *Jornal do Comércio*, 11/06/2000).

Conforme observó Luciana Azevedo, del partido opositor PPS: “en verdad, el eje de las discusiones no era el programa. Lo que realmente estaba siendo discutido era la relación entre el intendente y sus aliados en la Cámara” (“Legisladora responde a la extinción del presupuesto participativo”, *Jornal do Comércio*, 18/06/1999).

Los legisladores enfrentaron también la competencia creciente de los delegados que irían a candidatearse y que podrían contar con los beneficios políticos de indicar obras en el programa de OP.

El legislador Silvio Costa (PSDC) envió una solicitud formal de inclusión de los representantes de la Cámara a los plenarios del OP de las micro-regiones. En esa misma solicitud, el legislador exigió la anulación de la extensión del mandato de los delegados y la fijación de una fecha para la elección de nuevos delegados. Lacerda, sobre la legitimidad de los delegados, declaró que él aprobaría el veto si un sondeo demostraba que de cada 100 habitantes más de 2 votarían a los delegados de sus barrios, además de que fueran consultados respecto de las prioridades de los barrios<sup>10</sup>.

Es interesante que ese mismo contexto de recursos políticos decrecientes fue reconocido por el propio Magalhaes en una entrevista. Citó las dificultades políticas producidas por la “sangría financiera de R\$101 millones causada por el Gobierno Federal en dos años” –en una referencia implícita al FUNDEF (“Concurrencia en el primer escalón”, *Diário de Pernambuco*, 05/07/1999). En otra ocasión dijo que “no tengo dinero. Cuando quiero realizar una obra pública importante tengo que traer recursos de afuera [...] Voy a buscar dinero o, entonces, tendré que dejar de lado las nuevas obras para atender a los legisladores. Les estoy dando mi mayor apoyo. Cuando voy a inaugurar las obras me llevo a tres o cuatro de ellos conmigo. Hacen discursos y aparecen con el intendente que está haciendo obras”.

En relación con las indicaciones políticas y el suministro de servicios –que también están en el presupuesto– dijo que “es conversando que voy a atender. Si hubiera algún legislador ya atendido, va a tener que esperar [...] En cuanto al pedido vinculado a los servicios de mantenimiento [recolección de residuos, reparaciones] nuestras medidas ya son suficientes, y con relación a las nominaciones, ya nombré más de cien directores de escuela” (“Legisladores piden por obras a cambio de apoyo a la reelección de Magalhaes”, *Diário de Pernambuco*, 05/07/1999).

Con las negociaciones entre el intendente y los legisladores como telón de fondo, Oliveira, 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. Por lo tanto, no hay necesidad de bajar el veto” (Idem).

Los costos políticos de oponerse al veto incidieron sobre los legisladores, aunque el intendente también sufrió pérdidas. Los costos del veto para los legisladores fueron substancialmente reducidos por el hecho de que el voto era secreto y porque la fecha de la

---

10 “La Cámara y la Intendencia buscan una salida para el presupuesto participativo”, 17/06/99; “Homero lanza un desafío a la Oposición”, *Diário de Pernambuco*, 18/06/99.



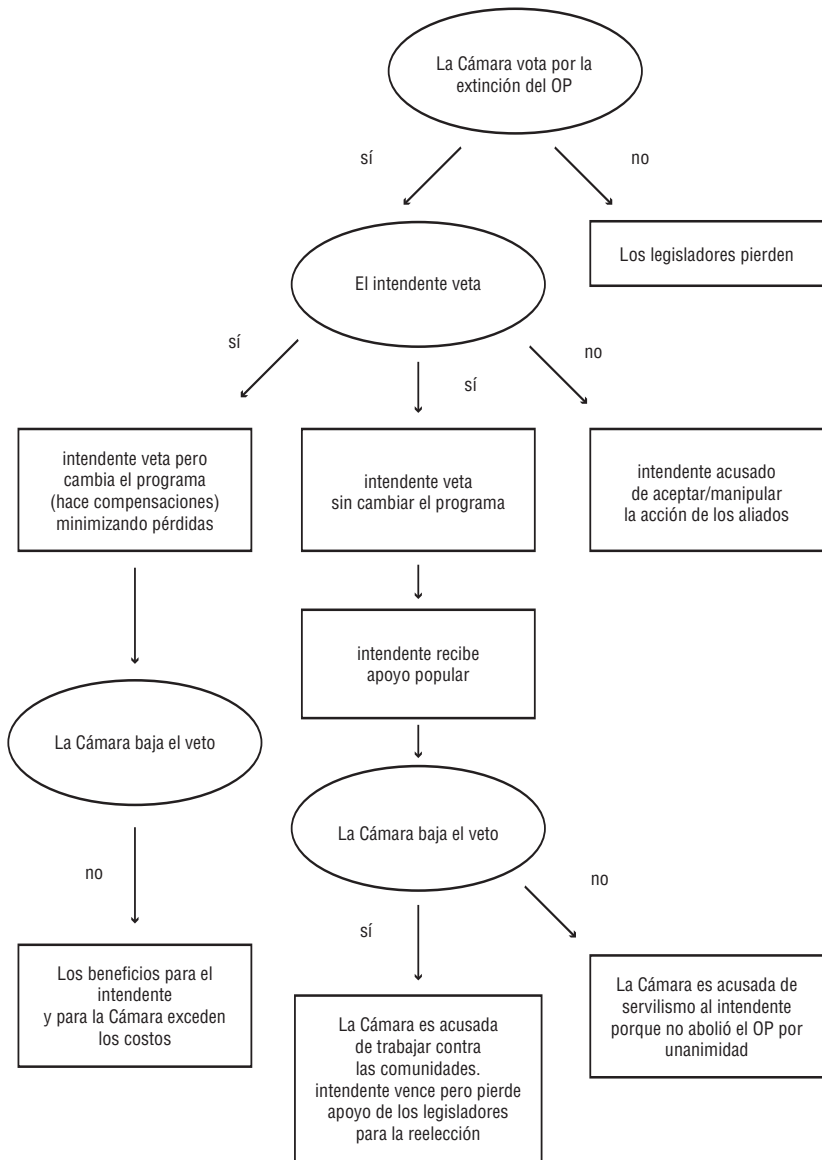
votación fue escogida por el presidente de la Cámara, sin ninguna interferencia por parte del intendente (no podía recurrir a sus poderes de agenda para la votación del veto). No habría represalias del intendente contra ellos. Como dijo el líder de la coalición gubernamental en la Cámara, “voy a conversar con todo el mundo y ellos van a revelar el voto. No voy a imponerle el voto a nadie, ni voy a cerrar la cuestión. Al final de cuentas, el voto es secreto” (“La Cámara extenderá la votación del veto de Magalhaes”, *Diário de Pernambuco*, 19/06/1999).

Los legisladores enfrentaron la oposición de los movimientos sociales por causa de la posición que adoptaron. Si aceptaban el veto serían humillados, ya que habían aprobado la extinción del programa en una votación prácticamente unánime. Si el veto era rechazado, el intendente también perdería el apoyo instrumental de los legisladores en las elecciones municipales. Según lo afirmó uno de los legisladores en las elecciones simultáneas para la Cámara, “el apoyo de los legisladores para el intendente sería más importante que el apoyo del intendente para determinado legislador”<sup>11</sup>.

---

11 Eso se constata empíricamente en el hecho de que muchos legisladores prefieren no formar parte de coaliciones con los grandes partidos sino concurrir en listas partidarias minúsculas o recientemente creadas.

FIGURA 6  
LA DECISIÓN DE ABOLIR EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



La opción que minimizaría las pérdidas para el intendente y para los legisladores sería: mantenimiento del veto y atención a las demandas de los legisladores. La alternativa política de menor costo para el intendente fue 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 con el Ejecutivo establecido por las mesas de entradas– no podría ser abolido por el Legislativo. Además, defendió la noción de que la propuesta era inconstitucional en tanto acababa con el OP en los “presupuestos posteriores a partir del 2000”. Como el proyecto de ley en cuestión se refería a las directrices presupuestarias para el año 2000 sería aplicable, consecuentemente, sólo para aquel año<sup>12</sup>. Al margen de esto, el intendente argumentó también que “estaba decidido a: 1) encontrar una solución que reconciliase el trabajo de los legisladores con las actividades de los representantes del OP; 2) en el caso que esa armonización no fuera posible, establecer clara y definitivamente los respectivos campos de actuación para evitar nuevos conflictos” (Ibidem).

Lo interesante es que, en el discurso del veto, el intendente también menciona su compromiso público con el programa. Tal factor es importante, ya que antes de vetar él mismo fue acusado de haber manipulado el voto de la Cámara en el sentido de abolir el programa<sup>13</sup>.

Fue fundamental para el resultado el hecho de que el intendente aceptara el voto de la Cámara permitiendo que los legisladores indicaran el lugar de aplicación de los recursos. Curiosamente, esto fue propuesto por un legislador de la oposición, Waldemar Borges. Como ya se mencionó, Borges quería dejar en claro que el intendente había favorecido a determinados legisladores de forma clientelística (Waldemar Borges, entrevista, 01/03/2000; “La Cámara recibe el veto de Magalhaes sobre el Presupuesto Participativo”, *Diário de Pernambuco*, 29/06/1999). Dison Peixoto, del PT, destacó que: “a pesar de no haber sido su intención, la enmienda que presentó sirvió de contrapunto para la coalición gubernamental en el episodio” (Idem).

La decisión de permitir obras en lugares específicos no puede ser interpretada de manera literal. De hecho, como dijo el intendente:

---

12 Oficio N° 274/99. Diário Oficial, 24 de junio de 1999. Ley N° 16.489/99 (Recife), 22 de junio de 1999.

13 “Para los líderes comunitarios Ariston Trajano, Cláudio Marinho, Dário Lacerda y Ubiratan de Barros, Magalhaes se perjudicó por no tener una posición política firme a favor o en contra de ese importante instrumento de democracia participativa [...] Si él no lo hubiese permitido, los legisladores de su base de apoyo no pensarían en confrontar con él, aprobando una enmienda que exige la extinción del presupuesto participativo” (“Líderes defienden derrota para el Intendente” *Diário de Pernambuco*, 20/06/1999).

“sólo puedo vetar lo que está en la propuesta del proyecto de ley. Porque la enmienda que fue aprobada en la Cámara es supresiva [suprime artículos], no está contenida en la propuesta de proyecto de ley” (Idem). En verdad, se puede afirmar que ese fue un nuevo ciclo de las presiones intra-Ejecutivo alrededor de obras que distribuyen favores, cuestión crucial para las negociaciones, aunque la exclusión de las prohibiciones también contribuyó para eso.

En 1992, antes de la creación del OP, Borges justificó sus propuestas en los siguientes términos: “esa decisión es, sin dudas, una limitación exagerada impuesta por el Ejecutivo sobre los miembros del Legislativo. La definición respecto de las obras debería ser el resultado de una interacción democrática y civilizada entre los poderes, con la participación de la población. Aunque aún hoy no es posible lograr esa co-responsabilidad entre los actores [...] no podemos aceptar tal hipertrofia del Ejecutivo. Es hora de empezar a confirmar el papel del Legislativo”<sup>14</sup>. El legislador Paulo Rubem (PT) presentó una enmienda con el mismo contenido. La Comisión de Presupuesto rechazó la enmienda alegando que “implicaría un gran número de limitaciones en la Ley Presupuestaria (LO)... y podría servir para mejorar algunos espacios en detrimento de otros”<sup>15</sup>.

El proceso legislativo de aprobación del proyecto de LOA, en noviembre del mismo año, estuvo también marcado por una fuerte polémica. Antes de la votación se realizó una reunión entre los ocho líderes partidarios de la coalición gubernamental y el intendente respecto de la presentación de propuestas para la aplicación de recursos en lugares específicos. “Concordamos con eso en la reunión. Ya habíamos discutido el programa de trabajo y decidimos no presentar enmiendas [...] El intendente pidió y nosotros concordamos, teniendo en mente especialmente el diálogo que aconteció antes de enviar el proyecto. Si alguien presenta una enmienda, va a perder en la votación” (“La oposición intenta alterar el presupuesto”, *Jornal do Comércio*, 26/10/1999). El juego estaba claro para la mayoría de los legisladores. Murilo Mendonça, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), dijo que: “no pude indicar ninguna obra; quería participar del presupuesto participativo”. Otro legislador complementó: “aguantamos los costos de aceptar el veto, ahora queremos los beneficios y que nuestras demandas sean atendidas” (“Vetos del Intendente son recibidos”, *Diário de Pernambuco*, 12/12/1999). La reunión ocurrió en el momento en que la Comisión de Finanzas y Presupuesto estaba concluyendo el

---

14 Enmienda al proyecto de Ley 015 del Ejecutivo, junio, 1992.

15 Cámara Municipal de Recife. Comisión de Finanzas y Presupuesto. Resolución 212/92 Propuesta Presupuestaria para el ejercicio de 1993, p. 1.

informe y muchos legisladores ya habían presentado sus propuestas. Durante la votación en plenario, el informe de la Comisión sobre las 159 enmiendas (de las cuales 73 fueron de legisladores de la oposición y 86 de aliados del gobierno) fue derrotado en dos turnos de votación. Antes de la votación, los legisladores que habían evitado presentar enmiendas acusaron a los que sí lo habían hecho de rechazar el acuerdo. La derrota en el plenario implicó la aprobación de la propuesta original del presupuesto del Ejecutivo sin cambios. Esto fue el punto de partida para una revuelta por parte de los miembros de la oposición y de los legisladores que habían presentado propuestas.

### LA CONEXIÓN ELECTORAL Y LAS FUENTES INSTITUCIONALES DEL LOCALISMO

El episodio discutido anteriormente es revelador de los patrones conflictivos intra-Ejecutivo que suceden antes de las votaciones. Muestra también la reacción del Ejecutivo *vis-a-vis* con el poder recién adquirido de los legisladores para proponer enmiendas que benefician a lugares específicos. Eso sugiere y apuntala la preponderancia del Ejecutivo en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Dado que los legisladores municipales dependen del Ejecutivo para su supervivencia política, terminan siendo fácilmente cooptados. La dinámica que envuelve la cuestión de las obras y que tiene por objetivo beneficiar a determinados lugares puede comprenderse mejor a partir de un análisis más detallado de la conexión electoral de los legisladores. La literatura sobre sistemas partidarios y reglas electorales en Brasil enfatiza la debilidad de los partidos y la fragmentación del sistema político, lo que produce –en determinados casos– parálisis decisoria. En contraste, el cuadro descrito en las secciones anteriores pone de relieve el poder concentrado que detenta el Ejecutivo. Sin embargo, esas conclusiones no son necesariamente contradictorias, como puede parecer a simple vista.

El argumento de la literatura enfatiza, en primer lugar, el impacto del sistema electoral en la fragmentación partidaria y en el comportamiento político individualista que lleva al clientelismo y al parroquialismo; se argumenta que la representación proporcional de lista abierta lleva al multipartidismo, genera comportamientos individualistas y debilita el sistema partidario. La representación proporcional, en ausencia de reglas estrictas para un número mínimo de miembros en el partido, genera una gran cantidad de partidos. A su vez, la lista abierta propicia que los candidatos se embarquen en campañas electorales individualistas en detrimento de los partidos. Según este mismo argumento, el presidencialismo también tiende a producir fragmentación y crisis de gobernabilidad, puesto que las elecciones para los cargos del Ejecutivo están divorciadas de las elecciones para

los miembros del Legislativo. En otras palabras, los presidentes y los parlamentarios poseen conexiones electorales distintas porque son elegidos por diferentes constituyentes soberanos; eso puede llevar a una situación en la cual el Ejecutivo sea electo sin mayoría gubernamental en el Legislativo. Los presidentes, por lo tanto, tienden a enfrentar a partidos fragmentados en el Congreso y tienen dificultad para lograr la aprobación de su propia agenda. En el caso de los gobiernos municipales, el argumento es que los intendentes no consiguen implementar las reformas a causa de los legislativos fragmentados.

En tanto los efectos de las reglas electorales son semejantes en los niveles local, estadual y federal, no es lo mismo para el efecto del presidencialismo en lo que concierne al nivel de las municipalidades. Los legisladores e intendentes tienen los mismos electores. En ese sentido, a nivel local existe una mayor probabilidad de convergencia de preferencias de parte de los parlamentarios y del intendente.

Si miramos de cerca, los efectos fragmentadores de la legislación electoral son probablemente más significativos a nivel local. El porcentaje mínimo necesario de votos válidos para que un candidato venciera en las elecciones de 1996 en Recife fue del 0,30%, mientras que la cifra correspondiente para que un partido pudiera conseguir representación fue del 1,75%. En Pernambuco, en las elecciones estatales de 1998 para diputado federal, el porcentaje mínimo de votos válidos necesarios fue del 0,51% y del 1,45%, respectivamente.

A nivel municipal, el distrito electoral es la ciudad como un todo. Sin embargo, los legisladores disponen de una gran concentración de votos en una o dos de las 9 zonas electorales existentes (con casi la misma población). Los datos de la Tabla 7 muestran que el 44% de los legisladores tiene por lo menos el 30% de sus votos concentrados en una única jurisdicción, en tanto que el 39% de los legisladores tiene concentraciones de votos que varían entre el 33% y el 76% (ver también Tabla 7 y Figura 8). Los datos de las dos zonas electorales son igualmente significativos: el 73% de los legisladores tiene más del 40% de los votos en dos zonas electorales y un promedio de 8,5 en las siete zonas restantes. En relación con esta conexión electoral, muchos legisladores dependen considerablemente de su capacidad para atraer beneficios especialmente concentrados en función de su supervivencia política. Los legisladores con una importante concentración de votos tienen mayores probabilidades de pertenecer a los partidos menores (conocidos también como “micro-partidos”), muchos de ellos sin representación en el Congreso y cuya representación se restringe a pocas ciudades. De hecho, cinco de cada doce legisladores –de los que tienen mayor concentración de votos– vienen de esos partidos (PSL, PRTB, PSC, PST).

TABLA 7  
CONCENTRACIÓN DE VOTOS POR ZONA ELECTORAL

	Número de legisladores	% total
Mayor al 50% en una única zona electoral	6	14,6 %
Mayor al 30% en una única zona electoral	18	43,9%
Mayor al 40 % en dos zonas electorales	30	73,1%

TABLA 8  
LA DISTRIBUCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN

	Número	% total	Acumulativo
Legisladores del 4º cuarto	3	7,32%	7,32%
Legisladores del 3º cuarto	13	31,71%	39,02%
Legisladores del 2º cuarto	20	48,78%	87,80%
Legisladores del 1º cuarto	5	12,20%	100%
Número de legisladores			41
% máximo de votos en la zona con mayor número de votos			76%
% mínimo de votos en la zona con mayor número de votos			14%
Concentración promedio			33%
Posición del 1º cuarto			16
Número de zonas			9

TABLA 9  
CONCENTRACIÓN DE VOTOS DE LOS LEGISLADORES Y REQUERIMIENTOS  
AL EJECUTIVO PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA

Identificación del legislador y del Partido	% de votos en la zona con mayor cantidad de votos	Ranking de los 12 legisladores con mayor concentración de votos	Ranking de solicitudes para obras en lugares específicos*
Cleuirinaldo Lima (PSC)	76%	1	1
José Antônio (PPB)	72%	2	-
Severino Gomes (PSC)	68%	3	12
Waldomiro Ferreira (PDT)	61%	4	-
Eduardo Marques (PFL)	58%	5	-
Francismar Pontes (PPB)	56%	6	-
Antônio L Neto (PRTB)	46%	7	10
Antônio de Oliveira (PSL)	45%	8	3
Sônia Morais (PSL)	43%	9	9
Moacir Gomes (PDT)	40%	10	-
Paulo Marcelo (PPS)	39%	11	2
João Alberto (PSDB)	39%	12	4

Fuente: Cálculos del autor en base a datos del Tribunal Regional Electoral (TRE).  
\*1.365 solicitudes para la ejecución de obras de infraestructura, sobre un total de 3.122 solicitudes ingresadas en mesa de entradas en el Ejecutivo por parte de los 41 legisladores en 1997. Los datos se refieren a los doce legisladores con mayor número de requerimientos.

El padrón de votación de las elecciones para intendente contrasta con el de las elecciones para la Cámara de Legisladores. Para intendente, el padrón de votación fue difuso, tal como lo indica la Tabla 10.

FIGURA 7  
 CONCENTRACIÓN DE VOTOS DE LOS LEGISLADORES  
 (EL EJE HORIZONTAL SE REFIERE A CADA LEGISLADOR (N=41)  
 Y EL EJE VERTICAL A SU CONCENTRACIÓN ELECTORAL)

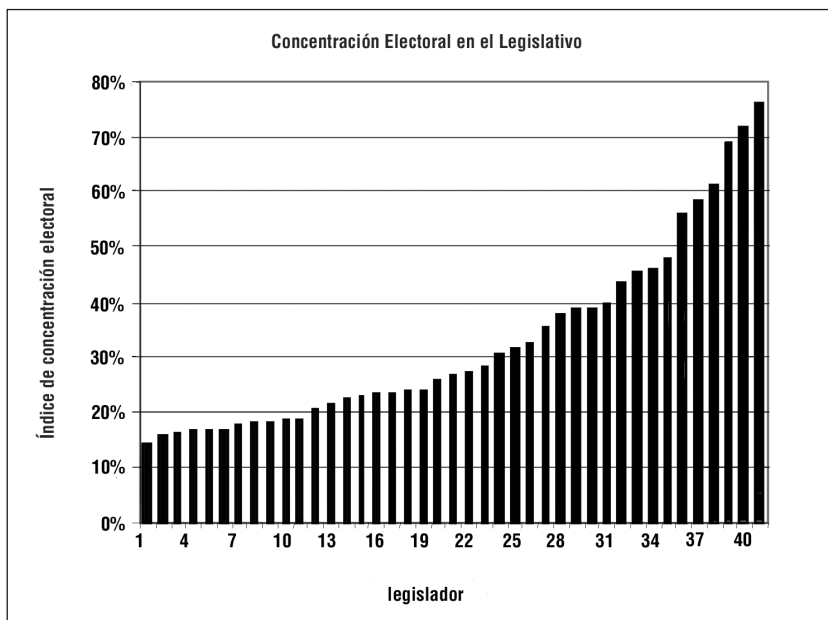


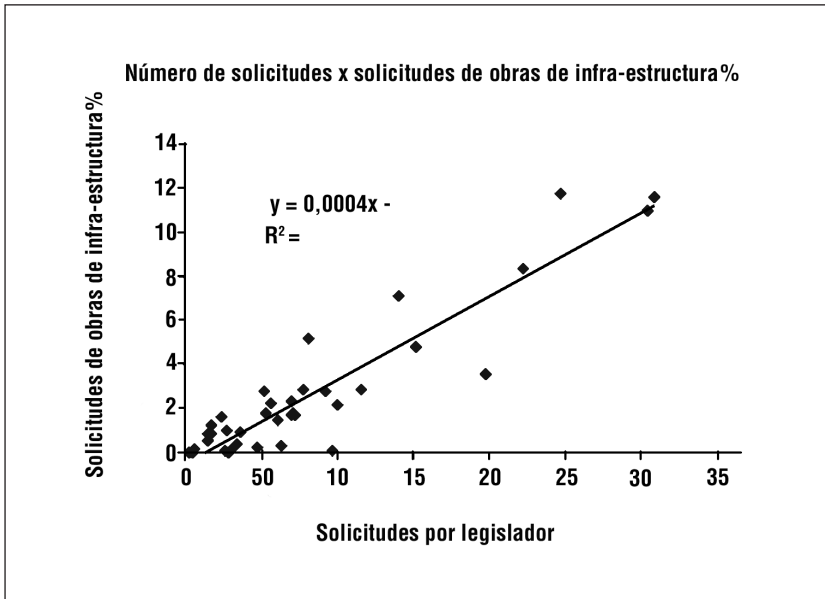
TABLA 10  
 ROBERTO MAGALHAES: VOTACIÓN EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE  
 1996 POR ZONA ELECTORAL

Zona electoral	% votos
1	52,3%
2	50,6%
3	50%
4	49,3%
5	49,7%
6	47,1%
7	52,1%
8	54,5%
9	53,4%



Los legisladores de los partidos menores disponen de menos conexiones con el Ejecutivo y tienen, por lo tanto, mayores probabilidades de presentar enmiendas o solicitudes en las mesas de entradas del Ejecutivo destinadas a la generación de beneficios espacialmente concentrados. Siete de los legisladores con mayor concentración de votos están entre los doce más activos en términos de solicitudes para la ejecución de obras en lugares específicos (conforme la Tabla 9). En otras palabras, los demás legisladores disponen de otros canales de acceso al Ejecutivo. Es interesante notar que hay una fuerte correlación entre el porcentual de solicitudes presentadas por legislador en relación con el total de las solicitudes y el número de solicitudes para las obras de infraestructura en lugares específicos (ver Figura 8), lo que fue objeto de conflicto entre legisladores e intendente.

FIGURA 8  
SOLICITUDES PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA POR % DE SOLICITUDES POR LEGISLADOR



En síntesis, los legisladores se encuentran con fuertes factores que desalientan los intentos por influir en el proceso legislativo. En este contexto, tres alternativas son perseguidas por los legisladores: los que poseen acceso privilegiado al Ejecutivo no presentan ni enmiendas ni requerimientos y están involucrados en juegos de apoyos

patrocinados directamente por el Ejecutivo. A su vez, los legisladores de los micro-partidos con votación espacialmente concentrada se especializan en la presentación de requerimientos directos al Ejecutivo. Finalmente, los legisladores de la oposición sólo se concentran en la presentación de enmiendas.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones de este artículo cuestionan directamente la visión corriente de la literatura sobre el funcionamiento de las instituciones legislativas locales, en particular el papel de la Cámara de Legisladores Municipal, y sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo a este mismo nivel. Chocan también con aquella visión frecuentemente encontrada en los medios sobre el funcionamiento ineficiente del Legislativo local. Esa visión se expresa, por ejemplo, en las denuncias sobre el papel irrelevante que cumple en la definición de las políticas públicas locales. El artículo muestra que, en realidad, esto se debe fundamentalmente al hecho de que las reglas establecidas por la Constitución, la ley orgánica y el reglamento interno de la Cámara, que definen el juego político de la Cámara, limitan drásticamente el papel del Legislativo convirtiéndolo en actor coadyuvante, para no decir inoperante. Impedido de legislar sobre una gran cantidad de cuestiones, las cuales son prerrogativas propositivas del Ejecutivo, el Legislativo local restringe su actuación a mociones de aplauso y a requerimientos meramente simbólicos. Tal como fue discutido en el texto, hasta la misma definición de los nombres de las calles tiene que ser aprobada por un actor externo a la Cámara –el Instituto Arqueológico, Histórico y Geográfico de Pernambuco. En otras palabras, la estructura de incentivos con los que se encuentran los legisladores los lleva a mantener una relación servicial con el Ejecutivo. La preponderancia del Ejecutivo en el plano municipal es, en verdad, mucho más fuerte de lo que es observada y discutida por la literatura respecto del plano federal. En el plano municipal, las reglas de funcionamiento de esa institución son profundamente limitantes en cuanto a lo que un legislador puede proponer, enmendar o aprobar. Las propuestas en el área tributaria, administrativa y presupuestaria son prerrogativas exclusivas del Ejecutivo. De esa forma, la propuesta de enmiendas al PPA y a la LDO son tareas fundamentalmente de la oposición. Más allá de esto, el Legislativo local no dispone de la estructura organizacional existente en el plano federal. El sistema de comisiones funciona de forma mucho menos institucionalizada en el plano local, para decir algo leve. De esta forma, los legisladores pasan típicamente a aliarse con el Ejecutivo local para que proyectos puntuales, con alto impacto en las bases electorales de esos mismos legisladores, sean aprobados. Tales

proyectos son cruciales para la supervivencia política de los legisladores. Como su capacidad para influir en el proceso formal a través de la propuesta de leyes o enmiendas es muy baja, estos tienden a especializarse en dos actividades. Primero, elaborar mociones de aplauso y otras actividades que propician dividendos políticos y que no implican gastos públicos –actividades que típicamente no dependen del Ejecutivo y no figuran en el presupuesto. Segundo, presentar requerimientos para que las obras y las mejorías sean realizadas en sus bases. Esos requerimientos son encaminados a la Empresa de Urbanización de la Ciudad y reciben un tratamiento político. El patrón de ejecución de esos requerimientos mantiene una fuerte correlación con el patrón de lealtad mantenido por el legislador en relación con el intendente. Pero no todos los legisladores, en efecto, siguen ese patrón. Los legisladores articulados con el núcleo duro del Ejecutivo pueden prescindir de esa conexión vía requerimientos porque tienen acceso directo a la máquina municipal y al intendente. Los datos presentados revelan que cuanto más distante está un legislador de ese núcleo duro, mayor será su propensión a presentar requerimientos para esas mismas mejorías. Es decir, la presentación de requerimientos es proporcional a la impotencia de los legisladores. Los legisladores de los micro-partidos típicamente se especializan en proponer requerimientos para “hacer buena letra” frente a su base. Cuanto más localizado sea su padrón de votación, mayor será el incentivo a adoptar ese tipo de comportamiento.

¿Cómo la introducción del OP influyó en el proceso presupuestario local? Tal como lo afirmamos, el OP representa una estructura creada en el ámbito del Ejecutivo para fortalecerlo *vis-a-vis* la Cámara. Como las decisiones tomadas en su ámbito no tienen un efecto vinculante sino que apenas representan promesas “públicas”, el OP cumple el papel de aumentar la visibilidad de esas promesas. En ese sentido, aumenta el grado de información sobre las actividades del Ejecutivo disponible para los ciudadanos; de esa forma, representa un mecanismo de fortalecimiento de la *accountability* democrática. Lo mismo ocurre con el presupuesto, ya que no es algo impositivo o mandatario sino que comporta simplemente un carácter autorizatorio. Es prerrogativa del intendente ejecutar o no los gastos autorizados por la Cámara. El poder negativo manejado por el Ejecutivo –o sea, el poder de no ejecutar lo que fue votado, definiendo a su voluntad las prioridades– convierte al proceso presupuestario en un mecanismo muy limitado de *accountability* vertical.

El episodio analizado en este capítulo, en el que la Cámara vota por la extinción del OP, revela dos aspectos interesantes. El primero es que la creación de un programa significó la ruptura con prácticas establecidas anteriormente y por las cuales los legisladores asumían la pater-

nidad de las obras y obtenían ventajas electorales con eso. Al romper o alterar ese arreglo, el OP produjo la revuelta exitosa de los legisladores. Con la reconquista por parte de los legisladores de la capacidad para poder indicar obras, el *statu quo* anterior fue restablecido. El segundo aspecto relevante fue que la crisis apareció en un contexto de escasez de recursos debido a la crisis del FUNDEF en la ciudad de Recife, en un contexto de competencia política exacerbada por la competencia electoral.

## BIBLIOGRAFÍA

- Dias, Marcia R. 2000 “Na Encruzilhada da Teoria Democrática: Efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre”. Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro, mimeo.
- Figueiredo, Argelina e Limongi, F. 1999 *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional* (São Paulo: Fundação Getúlio Vargas).
- Moojen, Guilherme 1959 *Orçamento público no Brasil: estudo prático dos orçamentos estaduais do Brasil e da América do Norte* (Rio de Janeiro: Edições financeiras).
- Petrei, Humberto 1998 *Budget and Control. Reforming the Public Sector in Latin America* (Washington: IDB).
- Seltzer, Mark 2000 “Democratizing Urban Brazil: Institutional Legacies and Determinants of Accountability in Local Elections and Legislatures”. Paper presented at the LASA, Miami, March 16-18, mimeo.

## DOCUMENTOS OFICIALES CONSULTADOS

- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto. Resolución 407/90 – Propuesta Presupuestaria para el ejercicio del '91.
- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto. Resolución 428/91 – Propuesta Presupuestaria para el ejercicio del '92.
- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto. Resolución 421/92 – Propuesta Presupuestaria para el ejercicio del '93.
- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto. Resolución 281/93 – Propuesta Presupuestaria para el ejercicio del '94.
- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto. Resolución 380/94 – Propuesta Presupuestaria para el ejercicio del '95.
- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto. Resolución 412/95 – Propuesta Presupuestaria para el ejercicio del '96.

- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto.  
Resolución 410/96 – Propuesta Presupuestaria para el ejercicio del '97.
- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto.  
Resolución 215/97 – Propuesta Presupuestaria para el ejercicio del '98.
- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto.  
Resolución 322/98 – Propuesta Presupuestaria para el ejercicio del '99.
- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto.  
Resolución 294/99 – Propuesta Presupuestaria para el ejercicio del '00.
- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto.  
Resolución 066/93 – Ley de Directrices Presupuestarias para el ejercicio del '94.
- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto.  
Resolución 191/94 – Ley de Directrices Presupuestarias para el ejercicio del '95.
- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto.  
Resolución 148/95 – Ley de Directrices Presupuestarias para el ejercicio del '96.
- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto.  
Resolución 229/96 – Ley de Directrices Presupuestarias para el ejercicio del '97.
- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto.  
Resolución 059/97- Ley de Directrices Presupuestarias para el ejercicio del '98.
- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto.  
Resolución 131/98 –Ley de Directrices Presupuestarias para el ejercicio del '99.
- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto.  
Resolución 122/99 – Ley de Directrices Presupuestarias para el ejercicio del '00.
- Câmara Municipal de Recife. Comissão de Finanças y Presupuesto.  
Resolución 130/2000 – Ley de Directrices Presupuestarias para el ejercicio del '01.
- PCR/Seplan “Quadro de Detalhamento das Despesas e Orçamento das Entidades Supervisionadas”, Recife, mimeo. Varios Volúmenes.
- PCR/Seplan “Orçamento Fiscal e Orçamento de Investimento das Empresas”, Recife, mimeo. Varios Volúmenes.
- PCR/SPS 2000 “Orçamento Participativo: Sistema de Acompanhamento das Negociações”, Recife, mimeo.
- PCR/Secretaria de Finanças “Balanços Gerais”, Recife, mimeo. Varios Volúmenes.

AARON SCHNEIDER\*  
BENJAMIN GOLDFRANK\*\*

CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL  
COMPETITIVA:  
EL PT Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO  
DE RIO GRANDE DO SUL\*\*\*

INTRODUCCIÓN

Mucha hipérbole rodea la cuestión del Presupuesto Participativo (PP), especialmente tal como se lo practica en el estado situado en el extremo sur de Brasil, Rio Grande do Sul. Lanzado por el Partido de los Trabajadores (PT) en la capital del estado, Porto Alegre, en 1989 y luego a nivel estadual diez años más tarde, el PP incorpora a los ciudadanos en la toma de decisiones respecto del gasto gubernamental en inversiones. Esta práctica aparentemente inocua se tornó un foco de controversia para la administración del estado del PT (1999-2002), generando

\* Ph.D. en Ciencia Política, University of California, Berkeley, EE.UU. Profesor de la University of Sussex, Inglaterra. Research Fellow del Institute of Development Studies, University of Sussex. Autor de varios artículos publicados en revistas internacionales sobre presupuesto participativo y descentralización.

\*\* Profesor asistente de Ciencia Política en la Universidad de Nuevo México, México. Ph.D. en Ciencia Política por la University of California, Berkeley, EE.UU. Centra su interés como investigador y docente en el análisis comparativo de los procesos de democratización y movimientos sociales en la política latinoamericana y los gobiernos subnacionales.

\*\*\* Traducción al castellano del original en inglés: Florencia Enghel.

intensos reclamos de ambos lados. Aquellos opuestos al PT argumentan que el PP es un instrumento partidario, similar a los *soviets* leninistas, que lleva a la destrucción de la democracia representativa y abre el camino para el dominio de un partido único, si no el totalitarismo. Quienes apoyan al PT, mientras tanto, defienden al PP como un paradigma de democracia directa y redistribución para la izquierda global en su búsqueda de alternativas progresistas al neoliberalismo. Este artículo presenta un análisis más sobrio. Nos centramos en el PP como una institución política que, como muchas otras, tiene el propósito de privilegiar los intereses de ciertos grupos sociales a fin de hacer avanzar los objetivos partidarios, incluyendo el éxito electoral. En esta perspectiva, el PP no es ni una herramienta del totalitarismo ni una garantía de profundización democrática bajo un gobierno de izquierda. Se ha tornado, más bien, una parte normal de la competencia partidaria.

Con algunas excepciones (entre otros, Nylen, 2002; 2003a; Avritzer y Navarro, 2003; Cabannes, 2004), la mayor parte de la floreciente literatura académica sobre el PP se ha enfocado solamente en Porto Alegre, enfatizando sus efectos positivos sobre la democracia, sociedad civil, gobernabilidad, y provisión de servicios públicos (entre otros, Abers, 2000; Baierle, 1998; Baiocchi, 2001; Fedozzi, 1997; Marquetti, 2003; Navarro, 1997; Rhodes, 2003; Santos, 1998). Poco se ha escrito sobre el PP a nivel del estado, ya sea en Rio Grande do Sul (sin embargo ver Faria, 2003; y Goldfrank y Schneider, 2003) o en los pocos otros estados brasileños que intentaron el proceso pero con menos énfasis, tales como Rio de Janeiro y el Distrito Federal, o donde el PT terminó el proceso prematuramente, tales como Espírito Santo y Mato Grosso do Sul. Con este artículo esperamos contribuir de tres maneras: proporcionando una nueva perspectiva institucional sobre el PP, mejorando el conocimiento de las políticas a nivel de estado en Brasil, y presentando y analizando un conjunto único de datos cuantitativos de Rio Grande do Sul.

Luego de una breve descripción de cómo opera el PP, esta introducción delinea nuestro enfoque institucional y su particular relevancia para el proceso de presupuestar. En la siguiente sección esbozamos la historia del PP en Rio Grande do Sul y proponemos que realizar un análisis del PP en el contexto de la construcción de instituciones de tipo competitivo es la mejor manera de explicar las intensas reacciones al mismo a nivel del estado. Las siguientes secciones se valen del análisis cuantitativo para mostrar cómo el PT usó el PP en Rio Grande do Sul para crear una alternativa a las instituciones representativas tradicionales y para influir en las decisiones presupuestarias a fin de expandir su apoyo. Concluimos evaluando las limitaciones del PP como punto institucional central del proyecto

político del PT a la luz de la derrota del partido cuando intentó ganar la reelección en Rio Grande do Sul en 2002. Comparando las administraciones del PT de la ciudad con el nivel nacional, la conclusión refuerza nuestro argumento central: que el PP va más allá de profundizar la democracia. Se trata de construir instituciones para implantar ventajas partidarias.

## ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

Tal como se lo practicó en Rio Grande do Sul de 1999 a 2002, el PP fue un proceso en el cual cientos de miles de ciudadanos se reunieron en asambleas abiertas y públicas para establecer prioridades de inversión para sus regiones individuales y el estado como un todo<sup>1</sup>. Las series anuales de reuniones comenzaban mucho antes del ciclo presupuestario legislativo, y tenían lugar a nivel local, municipal, y regional.

Durante las reuniones, los participantes debatían y votaban sobre qué políticas sociales, proyectos de infraestructura y proyectos de desarrollo económico debían priorizarse. Luego de establecer las prioridades presupuestarias, los participantes elegían delegados regionales, quienes a su vez elegían representantes para un consejo presupuestario estadual<sup>2</sup>. Tanto los delegados regionales como los consejeros estaduais seguían reuniéndose a lo largo del año para negociar el documento presupuestario final y decidir sobre cualesquiera cambios en las reglas que gobernaban el proceso. Los burócratas de estado sumaban las prioridades regionales para desarrollar un plan de inversión anual y servicios incluido en el presupuesto. En este plan, los recursos eran asignados a través de las regiones de acuerdo con una fórmula que incluye el tamaño de la población, la falta de infraestructura o servicios, y las prioridades elegidas. Una vez que el documento presupuestario final había sido aprobado por la legislatura del estado, el plan de inversión y servicios era distribuido a los delegados y consejeros presupuestarios. En el año siguiente, los delegados presupuestarios recibían una lista detallando cuánto de las inversiones y los servicios planeados habían sido efectivamente provistos, que usaban en combinación con sus observaciones de primera mano para evaluar

---

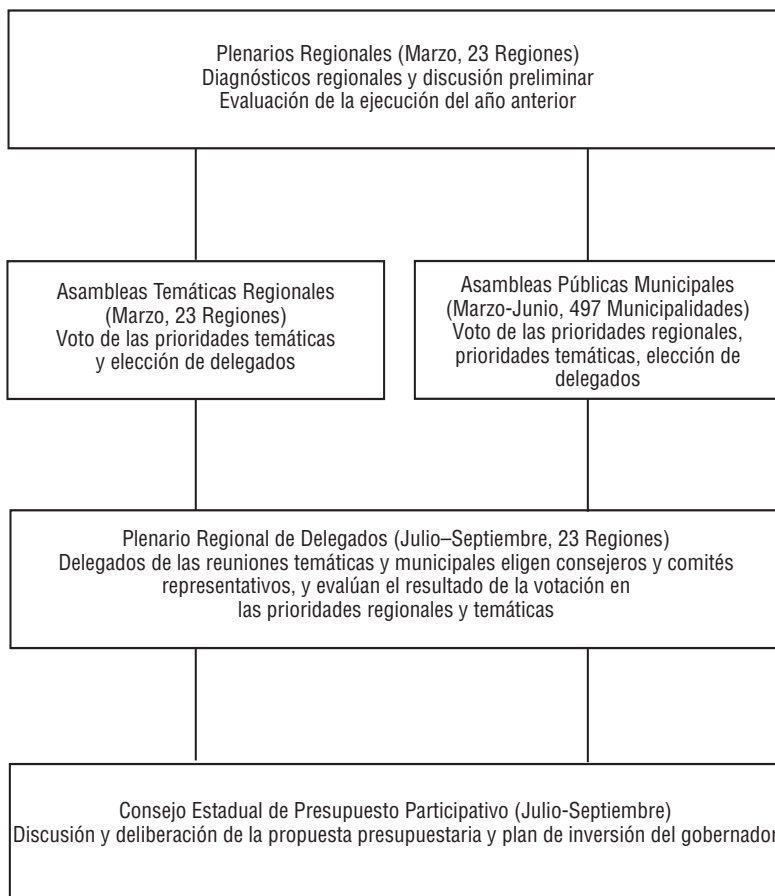
1 Para descripciones más abarcadoras del PP en Rio Grande do Sul, ver Faria, 2003 y Goldfrank y Schneider, 2003.

2 El consejo de presupuesto de estado también incluía una cantidad de miembros nombrados de cuerpos asesores regionales preexistentes llamados COREDES. Ver abajo para más información sobre COREDES.



el desempeño del gobierno y para cuestionar a los funcionarios gubernamentales directamente en las asambleas públicas.

DIAGRAMA 1  
VISIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Este modelo de PP difiere poco del usado en el más famoso caso de Porto Alegre. No obstante, el presupuesto estadual involucraba casi nueve veces los recursos de Porto Alegre, fue inmediatamente atacado por los oponentes partidarios, e incluyó casi 20 veces más participantes, alcanzando casi

400 mil ciudadanos en 2001<sup>3</sup>. A nivel estadual, entonces, el PP cobró mayores dimensiones, afectó más intereses y provocó reacciones políticas más fuertes. Entendemos la forma institucional y los resultados del PP en el estado como una creación instrumental en un contexto politizado.

## LA INSTRUMENTALIDAD POLÍTICA DE LAS INSTITUCIONES

Nuestro enfoque del PP pone de relieve el rol de las instituciones en la conformación del conflicto político. En términos formales, las instituciones son las reglas del juego que circunscriben las opciones, proveen incentivos, y determinan sobornos para diferentes actores. “El comportamiento se vuelve estable y sigue un patrón, o alternativamente se vuelve *institucionalizado*, no porque es impuesto, sino porque es provocado” (Bates et al., 1998: 8, *itálicas nuestras*). Las instituciones tienen un importante rol causal en obligar a los actores políticos a gestionar el cambio social y proveer estabilidad. Los estatistas enfatizan la relativa autonomía de las instituciones estatales en términos de dar forma y dirigir a las fuerzas sociales (Evans et al., 1985), y los teóricos de la elección racional proveen herramientas rigurosas para analizar los incentivos y restricciones que las instituciones brindan a los actores políticos (Tsebelis, 1990: 18-47).

El presente proyecto observa de cerca cómo las instituciones evolucionan y cambian. Algunos toman la noción de instituciones como soluciones de equilibrio para dar a entender que las instituciones son soluciones funcionalmente eficientes que evolucionan automáticamente. Al menos a lo largo del tiempo, las instituciones más eficientes reemplazan a las menos eficientes (North, 1990; Gintis, 2000). El presente proyecto examina instituciones presupuestarias nuevas y aún en evolución en el contexto de sistemas de partidos caóticos. No está claro que haya un equilibrio estable, y es necesario enfatizar la naturaleza en disputa y contingente de las rutas hacia la estabilidad. En las situaciones competitivas del mundo real, rara vez hay un único equilibrio institucional; más bien, a menudo son posibles equilibrios múltiples. Lo que hace interesantes a las elecciones entre instituciones son los diferentes sobornos e incentivos que las mismas implican. Al elegir una u otra institución, algunos actores son incluidos y otros excluidos; el poder de algunos actores se expande mientras que el de otros decrece; y ciertos resultados se tornan probables mientras que otros se tornan imposibles.

---

3 El presupuesto anual de Porto Alegre alcanzó casi un billón de reales a fines de la década del noventa, mientras que el de Rio Grande do Sul fue de aproximadamente nueve billones de reales; el número de participantes en el PP de Porto Alegre alcanzó a 20 mil en el año 1999.

En algunos contextos, entonces, las instituciones pueden ser vistas como creaciones intencionales que los actores eligen imponer, de una o varias alternativas de equilibrio. Los actores no eligen simplemente cualquier institución, eligen aquella que más favorece sus intereses. Este entendimiento sigue una rama de discusiones históricas comparativas que enfatiza la construcción de instituciones en momentos históricos particulares por parte de actores que intentan promover sus intereses (Thelen, 2003: 208-215). Tal como Knight (1992: 20) lo plantea, “el desarrollo institucional es una disputa entre actores para establecer reglas que estructuran resultados en pos de aquellos equilibrios más favorables para ellos”.

Los partidos intentan introducir aquellas instituciones que más privilegian su éxito electoral, ideológico, y político. Las instituciones estructuran la naturaleza del conflicto y modifican las cuestiones en disputa. Al hacerlo, pueden ayudar a los partidos a interpelar a diferentes sectores de la sociedad, capturar apoyo electoral, y volverse atractivos como socios para una coalición en contextos multi-partidarios. En el contexto de sistemas de partido débiles, los partidos que pueden reorientar los espacios institucionales de competencia pueden obtener ventajas en desmedro de sus rivales y polarizar la competencia partidaria a su favor. En las palabras de Schattschneider (1960: 69), “la política es la movilización de las predisposiciones”.

No adoptamos una visión funcionalista o fatalista de estas opciones. El diseño institucional no está predeterminado. Los actores políticos reconocen las implicancias para quien probablemente se beneficie (o resulte perjudicado) con las nuevas instituciones, y responden a ello. Todos los oponentes políticos pelean ferozmente para estructurar instituciones en formas que favorecen sus propios intereses y desfavorecen a sus oponentes. Los resultados están supeditados a las estrategias, tácticas y poderes relativos de diferentes actores, y a las instituciones ya existentes.

Tampoco sugerimos que la competencia por las instituciones es una práctica no democrática. Democracias completamente funcionales y establecidas redibujan los límites distritales, reforman reglas electorales, y crean (o destruyen) burocracias y procedimientos burocráticos. Todo ello cambia las reglas, actores y resultados de la competencia, y es perfectamente compatible con la práctica democrática. Nuestra elección del PP es intencional. El PP, y la lucha por su construcción e implementación, ofrecen una ventana a la forma en que los partidos estructuran la competencia para favorecer y promover sus intereses.

## LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS COMO MOVILIZACIÓN DE TENDENCIAS

Este enfoque de las instituciones presupuestarias devuelve los debates acerca del presupuesto a la literatura anterior. De manera bastante obvia, el presupuestar involucra acción partidaria directa tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa, y proporciona recursos masivos para que los políticos se dirijan a sus defensores. Para la mayoría de los observadores, este tipo de manipulación política es vista como peligrosamente asociada con déficits, adjudicación equívoca de recursos, o peor aún (ver Alesina et al., 1996 para una revisión). Esta perspectiva ve al presupuestar como una labor técnica que requiere soluciones administrativas para proteger a los burócratas de la intromisión de los políticos. El aislamiento y la autonomía usados para minimizar la influencia de la política pueden alcanzar a labores tales como el control, la eficiencia, y el planeamiento a largo plazo del desarrollo<sup>4</sup>.

El presente proyecto devuelve a las instituciones presupuestarias a una posición explícitamente política. Esto deriva de una literatura más histórica que reconoce en las instituciones presupuestarias la lucha política por el dominio y el poder. En la temprana Europa occidental, los monarcas enfrentaban a rivales internos y externos, y la seguridad militar y el desarrollo nacional dependían de asegurar las rentas por impuestos y desarrollar una economía moderna. Los aportes por impuestos podían extraerse de las elites agrícolas, pero la estrategia más productiva y sustentable era tomar prestado o extraer de las recién ascendentes elites comerciales y urbanas.

Estos sectores eran más móviles, sin embargo, y sólo ofrecerían sus contribuciones en impuestos si se les garantizaba que el estado no escaparía con las ganancias ni se involucraría en aventuras militares insensatas (Ertman, 1997). Como garantía, las nuevas elites demandaron poder de supervisión sobre la cartera del ejecutivo. El mecanismo de supervisión fue proporcionado por las instituciones presupuestarias que operaban por medio de un parlamento representativo (Schick, 1995; Wildavsky, 1964). Las instituciones presupuestarias estables aseguraban un flujo confiable de ganancias al ejecutivo, y el debate al interior del parlamento aseguraba la recolección de dichas ganancias en una forma tal que preservaba los intereses a largo plazo de la naciente economía capitalista. En conclusión, las instituciones presupuestarias en los parlamentos tempranos afirmaron y promovieron el dominio de una nueva

---

<sup>4</sup> Los objetivos de control, eficiencia y planeamiento están tomados de Schick (1969), quien argumentó que en esa forma eran escritos los presupuestos, y que los actores con acceso al proceso conformaban los tipos de resultados de políticas posibles de emerger.

elite capitalista y yacen en el corazón del surgimiento de las instituciones modernas, capitalistas, democráticas (Tilly, 1992).

Las rivalidades políticas contemporáneas en los países en desarrollo son significativamente diferentes de las de la temprana Europa, pero algunos de los desafíos básicos son sorprendentemente similares. Los contribuyentes, a menudo por una buena razón, están alertas respecto del mal manejo de las rentas por parte del gobierno. Sólo ofrecerán sus impuestos si existen garantías institucionales de que las rentas no serán mal utilizadas. Para los partidos de izquierda, en particular, proporcionar garantías institucionales es doblemente difícil. Querrían ir en pos de políticas progresistas, pero históricamente han sido incapaces de combinar estos objetivos con una administración pública limpia y fiscalmente responsable que pueda apaciguar a los sectores medios nerviosos. Las instituciones presupuestarias podrían jugar un rol en calmar las preocupaciones de los sectores medios a la vez que promueven una agenda progresista.

## RIVALIDADES POLÍTICAS EN BRASIL

Los desafíos para los partidos de la izquierda en Brasil son especialmente agudos debido a una sociedad dividida que está entre las más desiguales del mundo. Las rivalidades políticas entre la izquierda y otros intereses también son exageradas por un sistema de partidos extremadamente permisivo. En 1985, Brasil emergió de 21 años de gobierno militar en el cual la competencia partidaria estaba permitida pero altamente regulada y frecuentemente manipulada para privilegiar a los aliados del régimen (Mainwaring y Scully, 1995: 387-398; Lamounier y Meneguello, 1986). Luego de la democratización, las reglas relativas a los partidos fueron abiertas a todos, incluyendo bajos umbrales para el voto, boletas de listas abiertas proporcionalmente representativas, y escasos límites respecto del cambio de partido o las alianzas. El resultado fue un sistema de partidos extremadamente fragmentado y volátil.

Mainwaring y Scully observaron que “Brasil podría ser un caso único de subdesarrollo partidario en el mundo” en el cual el sistema de partidos es “incipiente”, los partidos “débiles”, y la democracia “débil” (Mainwaring y Scully, 1995: 354). Más aún, en todos los niveles de gobierno, nacional, estadual y municipal, el ejecutivo casi siempre depende de una coalición de partidos de tipo *patchwork*\* en la legislatura, lo que hace difícil la elaboración de políticas de manera estable.

En este contexto, las reglas institucionales han jugado un rol importante en la administración del conflicto. A pesar del incipiente sistema de partidos, una cantidad de observadores ha señalado que

---

\* N. del T.: Hecha a base de parches.

mucho parecería lograrse (Melo, 2002). Cuando más improbable se lo considera, los partidos operan con un orden sorprendentemente manejable para construir coaliciones legislativas y administrar la elaboración de políticas a nivel nacional. Entre las reglas institucionales que aparecen para proporcionar orden, los jefes de bancada controlan a sus miembros, el procedimiento parlamentario dicta la agenda, y un ejecutivo fuerte usa su autoridad de veto y poder de decreto (Cheibub et al., 2002; Figueiredo y Limongi, 1999). Los líderes nacionales han usado tales instituciones para remendar coaliciones conjuntamente y para “salir del paso” ante desafíos mayores tales como el ajuste fiscal (Kingstone, 2000).

A pesar de esta atención a las instituciones en la gestión del conflicto político en Brasil, pocos las han examinado en términos de los *tipos* de partidos que favorecen o las *agendas* que promueven. Esto se vuelve más notable cuando uno considera que luego de que ganó el poder nacional en 2002, el izquierdista PT heredó la mayoría de las mismas instituciones que los partidos de centro y de derecha habían estado operando antes. Adicionalmente, el PT enfrenta restricciones fiscales que limitan el espacio para las maniobras (Samuels, 2003). Quizás no de manera sorprendente, el PT ha sido incapaz de promover gran parte de su agenda progresista, y ha perdido rápidamente aliados partidarios a su izquierda.

Traemos la noción de conflicto político a nuestra consideración del PP. Esta nueva institución era parte de la estrategia electoral del PT y la agenda de política progresista en Rio Grande do Sul. El diseño del PP debilitó las fortalezas institucionales de los oponentes, movilizó a viejos y nuevos defensores, y promovió las prioridades del gasto progresista. Otros partidos reconocieron la amenaza. Intentaron invalidar al PT con nuevas instituciones presupuestarias propias, e intentaron deslegitimar a las instituciones presupuestarias participativas instaladas en 1999. La experiencia del PP en Rio Grande do Sul puede iluminar la forma en que los partidos diseñan instituciones para favorecer sus agendas de políticas y perspectivas electorales, y provee una excelente ventana para observar los desafíos particulares que enfrenta la izquierda.

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL COMPETITIVA

El origen del PP es una cuestión controvertida. Los detractores del PT apuntan a experiencias participativas con la elaboración del presupuesto anteriores a Porto Alegre durante la transición de Brasil a la democracia en las cuales las elecciones ejecutivas directas en ciudades capitales y estados precedieron las elecciones directas a presidente. La participa-

ción era parte del “encuadre maestro” de movimientos sociales y partidos políticos de oposición durante esta transición (Hochstetler, 2000: 166), y en muchas ciudades los políticos locales trataron de promover el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos municipales (Lesbaupin, 2000: 41-45). En Rio Grande do Sul, el competidor más directo para la postura de crear el PP es Bernardo de Souza, quien introdujo un programa participativo como alcalde de la segunda ciudad más grande del estado, Pelotas, a principios de la década del ochenta, mientras era miembro del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB)<sup>5</sup>. El predecesor del PT en Porto Alegre, el Partido Democrático de los Trabajadores (PDT), también implementó algunos programas participativos. El alcalde del PDT incluso envió una propuesta de ley al consejo de la ciudad delineando un proceso en líneas generales similar al PP (Abers, 2000: 40-42). En la literatura académica y entre la mayoría de los brasileños que han oído acerca del PP, sin embargo, este está asociado con Porto Alegre y con el PT. Es allí, bajo el auspicio del PT, que la práctica ha durado por más tiempo, ganó premios internacionales al planeamiento urbano, y casi indiscutiblemente ayudó al PT en sus victorias electorales ininterrumpidas. Nuestro propósito en esta sección no es resolver el debate acerca de los orígenes del PP (o respecto de qué partido o ciudad lo implementa mejor), sino presentar su historia como una historia de repeticiones de la construcción de instituciones por parte de partidos políticos en competencia.

En otras palabras, si bien el PP en Pelotas, Porto Alegre y otros lugares sin duda busca promover la participación ciudadana como un principio de democracia o buen gobierno, también sirve a intereses partidarios. Como mínimo, el partido que introduce el PP puede intentar posicionarse en las campañas electorales como el “más participativo, más democrático”. De manera menos obvia, los partidos podrían intentar diseñar instituciones de PP que sirvan a las necesidades de su electorado, debiliten a sus oponentes, los ayuden a ganar nuevos seguidores, y otorguen legitimidad a sus decisiones en el gobierno. Los líderes partidarios no anuncian públicamente este tipo de intenciones, por supuesto, y de hecho intentan evitar toda referencia a partidos políticos y objetivos partidarios al interior del PP. En Brasil, donde los partidos políticos generalmente son vistos con hostilidad, la apariencia de ser partidario en el PP anularía los esfuerzos de un partido por presentarse como par-

---

5 De Souza, ahora diputado estadual por un partido diferente (PPS), afirma haber dado inicio a “la primera y más completa experiencia de presupuesto participativo en Brasil (y América)” en su página web <[http://www.al.rs.gov.br/anaais/49/Deputados/bernardo/curriculo\\_bernardo.htm](http://www.al.rs.gov.br/anaais/49/Deputados/bernardo/curriculo_bernardo.htm)>. Para más sobre tempranas experiencias de participación en Brasil ver Baiocchi (2003: 7-8) y las referencias allí incluidas.

ticipativo y democrático. Por ende, el uso descarado del PP para el reclutamiento partidario, el hacer campaña o distribución resultaría contraproducente, y es generalmente desdeñado<sup>6</sup>. Nuestra revisión de las experiencias de PP en Porto Alegre y Rio Grande do Sul sugiere que los objetivos partidarios, si bien no son perseguidos de manera evidente, están no obstante presentes en el diseño de la institución. Estos objetivos se volvieron cada vez más claros con el tiempo, a medida que los principales partidos de centro e izquierda compitieron por el dominio regional en rondas sucesivas de construcción institucional.

Con partidos de derecha relativamente débiles<sup>7</sup>, la disputa en estas rondas involucró principalmente a tres partidos que competían alrededor del mismo espacio ideológico de centro-izquierda y en líneas generales por los mismos electorados de clase media y clase baja: el PT, el PMDB, y el PDT. Inicialmente, en la década del ochenta y principios de la del noventa, los dos últimos gozaban de mucho más apoyo que el PT. Ambos poseían raíces locales más profundas. El PMDB había evolucionado a partir del único partido legal de oposición durante la dictadura militar (1964-1985) y ganado la gobernación en 1986 y nuevamente en 1994. El PDT afirmaba ser la continuación de la tradición obrera de la era de Goulart (*trabalhista*) en Rio Grande do Sul. De hecho, el fundador del PDT, Leonel Brizola, había sido alcalde de Porto Alegre en la década del cincuenta y gobernador estadual en la década del sesenta. El líder estadual del PDT luego de la transición democrática fue Alceu Collares, y él también ganó los puestos de alcalde (1986-1988) y gobernador (1991-1994). A fines de la década del ochenta, el PDT era casi indiscutiblemente el partido más importante en el estado, con apoyo tanto en la capital (donde el PMDB era débil) y el interior (donde el PT era débil). Este fue el contexto político en el que el PT implementó el PP en Porto Alegre.

## PRIMERA RONDA: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE (PT)

Cuando Olívio Dutra del PT empezó su administración municipal en 1989, ni él ni el partido tenían un plan determinado para introducir

---

6 Ver Nylen (2003: 109-115) para una discusión sobre cómo el PT evitó usar el PP como una herramienta directa para reclutar, hacer campaña o distribuir recursos en Belo Horizonte y Betim.

7 Los partidos de centro-derecha y derecha (el PTB, el PFL, y el PDS y sus sucesores) en Porto Alegre eran particularmente débiles, siempre con menos de un tercio del consejo. A nivel del estado tenían más apoyo, con varios diputados estaduais y federales y un gran número de alcaldes y concejales de la ciudad. Sin embargo, después de 1982, ningún partido de derecha se acercó siquiera a ganar el cargo de gobernador, excepto como miembro menor de una coalición.



medidas participativas. El diseño del PP de Porto Alegre evolucionó gradualmente e involucró una cantidad de actores, incluyendo administradores de la ciudad y activistas comunitarios (Fedozzi, 1997: 132-146; Goldfrank, 2002: 30-40). Una cuestión del diseño en la cual la administración de Dutra insistió, sin embargo, fue que las reuniones y votaciones del PP fueran abiertas al público, en vez de restringidas a los líderes de asociaciones barriales. Baiocchi (2004) argumenta que esta confianza en los “no organizados” fue una de las claves del éxito del PP en Porto Alegre, y más importante aún, sugiere por qué el PT no quería privilegiar a las asociaciones barriales al interior del PP. Planteado de manera simple, un partido diferente –el PDT– tenía lazos más fuertes con las asociaciones barriales, incluyendo la posición dominante dentro de la asociación local de asociaciones barriales<sup>8</sup>. El PT tenía algunos puntos de apoyo en estas asociaciones, pero recibió más apoyo de los movimientos comunitarios menos formalizados, a los cuales el partido no quería excluir.

Insistir en que el PP fuera abierto sirvió asimismo a otro propósito: distinguir la versión del PT de gobierno participativo de la de la administración del PDT en Porto Alegre. Cuando Collares era alcalde, el PDT había implementado una cantidad de experiencias limitadas asistiendo a programas participativos de auto-ayuda basados en asociaciones barriales; no había logrado dar empuje a, o implementar, un proyecto de ley participativo más amplio, que los líderes de las asociaciones habían apoyado a pesar de sus preocupaciones porque tampoco respondía a sus demandas de toma directa de decisiones en cuestiones presupuestarias relativas a la ciudad como un todo (Baierle, 1992: 84-90; Baiocchi, 2004). Por lo tanto, mantener abierto al PP simultáneamente previno que la fuerza del PDT en las asociaciones barriales dominara a la nueva institución participativa, y cortejó a los líderes de las asociaciones con su promesa de más poder para la toma de decisiones.

La conexión directa entre el ejecutivo municipal y la población provista por el PP también tuvo la ventaja de evitar al consejo municipal, donde el PT tenía sólo un tercio de las bancas. Si bien la elaboración del presupuesto es principalmente una prerrogativa del ejecutivo en Brasil (en todos los niveles de gobierno), la legislatura puede proponer enmiendas y/o rechazar el presupuesto. En Porto Alegre, el PP proporciona a las decisiones presupuestarias del ejecutivo legitimidad adicional, o, menos generosamente, instila un cierto temor en los concejales de la ciudad que pudieran querer hacer enmiendas. Un estudio

---

8 Para un argumento similar, ver Goldfrank (2003: 32-33).

de una ONG local mostró que varios concejales de la ciudad creían que el PP le quitaba a la rama legislativa su autoridad (Cidade, 1996).

Luego de algunos años durante los cuales la administración de Dutra superó problemas fiscales heredados y empezó a llevar adelante proyectos de alcantarillado y pavimentación de calles priorizados en reuniones del PP, varios miles de ciudadanos estaban participando anualmente, y el PT pudo destacar al PP en su exitosa campaña para la elección municipal en 1992. Bajo el siguiente alcalde del PT, Tarso Genro (que había sido delegado del alcalde Dutra), el PP se expandió para incluir la participación sobre una base temática –en torno a cuestiones tales como desarrollo económico, transporte y atención de la salud– así como su base barrial original. Tal como argumenta Baiocchi (2004), esta modificación fue diseñada para atraer a más profesionales de clase media con intereses especializados, pero cuyas necesidades de infraestructura básica ya habían sido satisfechas. Abers (2000: 84-85) parece sugerir que la decisión de Genro de expandir el PP –aprobada por los participantes del mismo– fue motivada también por cargos de la oposición en la campaña de 1992 de que la administración del PT sólo había hecho cambios pequeños y había descuidado proyectos más grandes que abarcaran a la ciudad toda. Luego de esta modificación, la cantidad de participantes creció y su perfil cambió, con un aumento de los participantes de clase media con mayor educación, con lazos con sindicatos, asociaciones profesionales y partidos políticos (Baiocchi, 2004), si bien la gran mayoría seguía siendo pobre, trabajadora, y con más bajos niveles de educación (Cidade, 1999).

Fue a mediados de la década del noventa que el PP en Porto Alegre empezó a convertirse en un modelo, ganando reconocimiento local e internacional. Otras administraciones de ciudades en manos del PT empezaron a ver al PP de Porto Alegre como un caso exitoso (Nylen, 2000: 135), las primeras tesis académicas sobre el PP se escribieron en portugués (ver Giacomoni, 1993; Schmidt, 1994; Fedozzi, 1996), y los primeros artículos laudatorios se publicaron en inglés (ver Tavares, 1995; Abers, 1996). En la Conferencia de Naciones Unidas de 1996, Hábitat II, el PP de Porto Alegre fue nombrado como una de las “mejores prácticas” en planeamiento urbano. El PT ganó las elecciones municipales de ese año en la primera ronda por un amplio margen (55% del voto válido comparado con 22% para el rival más cercano), y el PP fue considerado como una contribución al éxito del partido. Para entonces, las encuestas de opinión sugerían que aproximadamente el 75% de los residentes de la ciudad había escuchado hablar del PP, con más del 15% habiendo participado al menos ocasionalmente en reuniones del mismo. Entre quienes habían oído hablar del PP, el 83%

creía que había influido en las elecciones de 1996<sup>9</sup>. En la imaginación popular, al menos, el PP se había vuelto una parte importante del atractivo electoral del PT.

Para el final de la década, el PT había derrotado al PDT y el PMDB en Porto Alegre de manera decisiva, y construido un amplio electorado compuesto de un cruce de clases, puede argumentarse que con la ayuda del PP. Más aún, el PT había ganado varias otras ciudades principales en Rio Grande do Sul e implementado el PP allí también (ver Silva, 2003). A nivel del estado, sin embargo, los rivales del PT estaban desarrollando nuevas instituciones presupuestarias propias.

## SEGUNDA RONDA: COREDES Y CONSULTA POPULAR EN RIO GRANDE DO SUL (PDT Y PMDB)

En las administraciones del estado del PDT y el PMDB –1991-1994 y 1995-1998 respectivamente– los gobernadores adoptaron métodos crecientemente participativos para la toma de decisiones presupuestarias. El gobernador Collares, del PDT, dividió al estado en 22 regiones y creó Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) para generar propuestas para el presupuesto anual. Uno de los principales objetivos fue reducir las desigualdades regionales. La administración del PMDB bajo Antônio Britto adaptó el COREDES y agregó la “Consulta Popular”, en la cual los votantes podían elegir qué propuestas del COREDES deberían ser incluidas en el presupuesto. Estas nuevas instituciones diferían sustancialmente de la versión del PT del PP. Varios líderes del PDT y el PMDB consideraron al PP como una afrenta no sólo a la democracia representativa y especialmente a los concejales de la ciudad electos, sino a la sociedad civil organizada también; esto es, las asociaciones barriales, empresariales y profesionales legalmente reconocidas. El PP, en esta visión, es inconstitucional y permite, con su formato abierto, que los activistas del PT dominen las asambleas y manipulen las decisiones hechas de acuerdo con los intereses del partido<sup>10</sup>.

En contraste con el PP, los COREDES estaban basados en organizaciones sociales y políticas previamente existentes. Específicamente, miembros del COREDES en cada región podían incluir delegados estatales y federales, alcaldes, presidentes del consejo de la ciudad, representantes de universidades y de la sociedad civil organizada (Bandeira,

---

9 Estos datos están tomados de Amostra (1996: 22, 27, 30), una compañía de encuestas públicas en Porto Alegre que ocasionalmente desarrolla encuestas para el gobierno de la ciudad. Para más resultados de encuestas y una discusión del PP y las elecciones en Porto Alegre, ver Goldfrank (2002: Capítulo 5).

10 Ver Giusti Tavares (2000) y Dacanal (1999) para esta línea de crítica del PP y del PT en Rio Grande do Sul en general.

1999: 35). Este modelo estaba más en línea con las propuestas basadas en asociaciones barriales del PDT en Porto Alegre bajo Collares. También podría argumentarse que el modelo del COREDES aprovechó la gran cantidad de delegados estaduais y federales, alcaldes y concejales de la ciudad pertenecientes al PDT en todo el estado<sup>11</sup>. De manera sugestiva, el COREDES en la región metropolitana de Porto Alegre (donde el PT era más fuerte) fue el último en formarse, recién en 1996, cinco años después de que Collares alentara la implementación de los primeros COREDES y dos años después de que fueran establecidos por ley (Bandeira, 1999: 34).

Según Bandeira (1999: 38), durante la administración de Collares, el experimento del COREDES llevó a una “frustración creciente” porque muy pocas de las propuestas regionales fueron implementadas. Muchos de los COREDES dejaron de funcionar. Bajo Britto, la administración del PMDB intentó revitalizar los COREDES, promoviendo sus funciones de planeamiento del desarrollo a largo plazo por sobre las propuestas de presupuesto anual, que de todos modos seguían siendo rechazadas en la asamblea estadual<sup>12</sup>. Muchos de los COREDES empezaron trabajando sobre objetivos de largo plazo, especialmente aquellos con fuerte participación universitaria, pero el COREDES recibió poca atención de Britto hasta su último año en el cargo, 1998 (Bandeira, 1999: 45-49). En ese año el gobierno de Britto cambió el COREDES organizando una Consulta Popular en cada región. Los votantes podían elegir cinco proyectos de entre diez a veinte propuestas del COREDES para su inclusión en el presupuesto del estado de 1999. Según la ley que establecía la Consulta Popular, no menos del 35% de las inversiones anuales del estado serían asignadas de acuerdo con la Consulta Popular (lo que en la práctica significaba alrededor del 1% del presupuesto total del estado para 1999). Estas inversiones se distribuirían en las 22 regiones a fin de favorecer a las partes más pobres del estado. Casi 380 mil ciudadanos votaron en la Consulta Popular, o aproximadamente el 6% del electorado del estado (Bandeira, 1999: 43, 45).

---

11 El PDT tenía una de las tres más grandes delegaciones de diputados, alcaldes y concejales de la ciudad junto con el PMDB y el más grande partido conservador (que tuvo tres nombres diferentes en las décadas del ochenta y el noventa: PDS, PPR, y más recientemente PPB). Para el tamaño de las diversas delegaciones de los partidos y un análisis de la dinámica del sistema de partidos en Rio Grande do Sul de 1940 a 1990, ver Giusti Tavares (1997).

12 Según Marquez (1998: 46), la asamblea estadual aceptó sólo cuatro de las propuestas del COREDES en 1996 y apenas seis en 1997 de varios cientos por año. Para la cantidad de propuestas para los presupuestos de 1997 y 1998, ver Bandeira (1999: 42).

Para los seguidores del PMDB, el COREDES y la Consulta Popular podrían ser vistos como la continuación del compromiso histórico del partido con la democracia representativa, la igualdad social y la participación ciudadana, correspondientes a sus raíces como la oposición legal durante la dictadura. Para los seguidores del PT, la Consulta Popular fue simplemente una estratagema para la elección estadual de 1998, en la cual Britto habría de enfrentar a Dutra del PT en una repetición de la cerrada carrera de 1994. En esta visión, la Consulta Popular fue una respuesta al éxito del PP en Porto Alegre y una pobre imitación, en la cual un COREDES dominado por una elite controlaba el proceso e impedía la genuina participación popular.

Lo que no debería pasarse por alto aquí es que, así como el PP en Porto Alegre jugó a favor de las fortalezas del PT, el modelo del COREDES benefició al PMDB. Junto con sus aliados de la derecha, el PMDB controlaba la gran mayoría de diputados estaduais y federales, alcaldes y concejales de la ciudad, que predominaban en el COREDES. Para fines de 1990, el equilibrio en el sistema de partidos en Rio Grande do Sul estaba cambiando, con la declinación del PDT y el ascenso de –y una alianza entre– el PMDB y el PPB (un descendiente del partido oficial de gobierno durante la dictadura). En el período 1997-2000, estos últimos dos partidos controlaban 300 de las 467 municipalidades del estado. El PT tenía sólo 27 ciudades, pero estas incluían a la mayoría de las más pobladas. Para la carrera electoral a gobernador en 1998, había emergido una clara polarización entre una coalición liderada por el PMDB en el centro-derecha y una coalición liderada por el PT en la izquierda. El PDT fue reducido al 5% del voto, que transfirió mayormente a la coalición del PT en la segunda ronda de la elección, ayudando a asegurar una victoria por un mero punto porcentual. Fue en este punto que la competencia por los modelos de PP se tornó en conflicto abierto, y la retórica del debate se volvió rimbombante.

### TERCERA RONDA: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN RIO GRANDE DO SUL (PT)

Como había ocurrido en las primeras dos rondas de construcción institucional, después de que el PT ganó la elección de 1998, la administración Dutra intentó diseñar un PP a nivel estadual para beneficio del partido. El equipo de Dutra esencialmente trató de transferir el modelo de PP de Porto Alegre al estado<sup>13</sup>. Esto significó ignorar al

---

13 Hubo unas pocas modificaciones para adecuar las dimensiones del PP a nivel del estado, incluyendo un estrato adicional de representación, menos reuniones y voto computarizado.

COREDES, donde los oponentes del PT eran fuertes, y llamar a asambleas públicas abiertas en cada una de las municipalidades del estado, en las que los miembros del COREDES no disfrutarían de una posición privilegiada. En cambio, empleados del Gabinete de Relaciones Comunitarias del gobernador habrían de coordinar las asambleas. En tales contextos, por supuesto, seguidores del PT –como por ejemplo el Movimiento de Trabajadores Sin Tierra (MST), la Confederación Central de Trabajadores (CUT), y el Movimiento de Pequeños Agricultores (MPA)– serían más bienvenidos de lo que lo habían sido en el COREDES. Los ciudadanos no organizados tendrían más voz también. Así, al igual que en Porto Alegre, el PP proporcionó un vínculo directo entre el ejecutivo y la población, pasando por alto tanto la rama legislativa, donde el PT otra vez era minoría, como aquellas organizaciones preexistentes que habían sido favorecidas por administraciones anteriores.

Sin embargo, la victoria electoral del PT y su intento de construir el proceso de PP que vislumbraba provocaron una intensa reacción de los otros partidos más grandes y de miembros del COREDES. La administración de Dutra y el PP fueron atacados en al menos cuatro formas<sup>14</sup>. El COREDES casi inmediatamente rompió relaciones con el gobierno estadual. Bajo el auspicio de la legislatura del estado, los partidos de la oposición dieron comienzo a una nueva institución participativa, el Foro Democrático, que consistía en asambleas públicas separadas coordinadas por diputados del estado y basadas en el COREDES y los Comudes (Consejos de Desarrollo Municipal). El Foro Democrático tenía la clara intención de preservar el poder de las instituciones representativas del estado. De hecho, el proyecto de ley que creó el Foro Democrático fue construido y aprobado con la ayuda del COREDES, la Unión de Concejales de la Ciudad y la Federación de Municipalidades. Tercero, a pesar del hecho de que el PDT había apoyado a Dutra e incluso sostenido varias posiciones en el gabinete del estado, el ex gobernador Collares demandó a la administración de Dutra por uso inapropiado de fondos del estado en el PP. Un fallo inicial de la corte (luego revertido) prohibió al estado financiar reuniones del PP o pagar a empleados del estado para que asistieran a ellas. Como resultado, los aliados de la administración –la CUT, el MST, el MPA y las organizaciones de la iglesia orientadas a la izquierda– crearon un comité para defender al PP. Estos grupos, junto con el pequeño número de alcaldes y concejales de la ciudad del PT, ayudaron a financiar y organizar reuniones del PP en el año 2000. Su presencia domi-

---

14 Este párrafo se basa en análisis más detallados en Faria (2003) y Goldfrank y Schneider (2003).

nante sólo agregó peso a los cargos de la oposición ante los medios acerca de la naturaleza partidaria del PP.

La línea final de ataque fue precisamente a través de los medios informativos y la prensa popular. Una ola de editoriales y libros aparecieron comparando al PT en Rio Grande do Sul con los nazis alemanes y los comunistas soviéticos y describiendo al PP como una práctica totalitaria (ver, entre otros, Dacanal, 1999; Giusti Tavares, 2000; Lorenzoni, 2000; Rosenfield, 2002). El argumento general en estos textos sostiene que el PP es un poder ilegal, controlado por el PT, paralelo al estado democrático, que el partido usa en un intento de socavar y eventualmente suplantar las instituciones representativas legales. Si bien estos trabajos bordean –e intentan favorecer– la histeria, es cierto que algunas facciones del PT originalmente vieron al PP como un espacio de construcción de embriones de una revolución y que el partido ha seguido confiando en principios constitucionales más allá de la codificación estricta para justificar el status legal del PP<sup>15</sup>. Mientras que una legislación detallada gobernaba al COREDES y la Consulta Popular, el PP es “auto-regulado”, en el sentido de que cada año los participantes y funcionarios de gobierno deciden cualquier cambio en las reglas internas (*regimento interno*).

La reacción de la oposición en última instancia forzó a la administración de Dutra a modificar su propuesta original de PP. Para apaciguar al COREDES, cada uno recibió dos bancas en el consejo presupuestario estadual (mientras que los participantes en el PP elegían a los otros 160 miembros), el calendario anual fue revisado de modo tal que las asambleas regionales para crear lineamientos precedieran a las asambleas municipales, y los miembros del COREDES fueron invitados a ayudar a coordinar todas las reuniones del PP (Faria, 2003; Goldfrank y Schneider, 2003: 169). En intentos ulteriores de ablandar a la oposición, Dutra aceptó implementar las propuestas de presupuesto seleccionadas en la Consulta Popular de la administración anterior y envió a su secretario de presupuesto a presenciar las reuniones del Foro Democrático de la legislatura. Las relaciones con el COREDES mejoraron con su incorporación al PP, pero los ataques partidarios a la administración del estado del PT continuaron en la legislatura y los medios, alcanzando alturas afiebradas durante la campaña electoral municipal de 2000, luego de la cual el PT ganó Porto Alegre por cuarto término consecutivo, se expandió a 35 ciudades en Rio Grande do Sul, y ganó otras cinco capitales de estado, más que ningún otro partido en Brasil.

---

15 Luego de dieciséis años de PP en Porto Alegre, la mayoría de las facciones partidarias reconocen que no está acelerando la revolución, y algunas facciones ortodoxas critican al PP como una fuerza moderadora (Goldfrank, 2003: 30-31).

Para el año 2000, las administraciones del PT en Porto Alegre y Rio Grande do Sul se habían tornado importantes puntos de referencia. Nacionalmente eran vistas por los líderes partidarios y algunos de la prensa como “vidrieras” para el PT, especialmente en vistas a la carrera presidencial de 2002. Ganaron notoriedad internacional al iniciar el Foro Social Mundial (FSM), un encuentro anti-neoliberal de decenas de miles de activistas de movimientos sociales en respuesta al Foro Económico Mundial en Davos, Suiza. Los coordinadores del FSM eligieron Porto Alegre como la ciudad anfitriona, precisamente por el potencial del PP como modelo para alternativas de izquierda. Bernard Cassen (1998), fundador de la organización francesa Attac, propuso la ciudad después de ensalzar al PP como “un experimento en democracia directa como ningún otro en el mundo” en el influyente periódico que edita, *Le Monde Diplomatique*. Como escribiera otro arquitecto del FSM (y líder intelectual del PT): “debido al éxito de una política pública, Porto Alegre fue sostenida como la ‘capital mundial de la esperanza’...” (Sader, 2003). Dejando las exageraciones de lado, Porto Alegre albergó al FSM de 2001 a 2003, y será la ciudad anfitriona en uno de cada dos años a partir de 2005.

La tercera ronda de construcción institucional competitiva terminó, entonces, con la glorificación del PP por parte de la izquierda, y su denigración por parte de la derecha. Ambos lados vieron al PP como una contribución al éxito del PT en Porto Alegre y Rio Grande do Sul. Sin embargo, en las elecciones de 2002, el PT perdió la gobernación en Rio Grande do Sul a pesar de llevar al estado a votar al candidato presidencial Luis Inacio “Lula” da Silva. Antes de analizar esos resultados, las siguientes secciones examinan el PP en Rio Grande do Sul con mayor detalle. El análisis empírico muestra por qué las instituciones del PP son atractivas para la izquierda y amenazantes para los competidores por razones programáticas y, hasta un punto, electorales.

## DEFENSORES CENTRALES Y FORTALEZAS DE LA OPOSICIÓN

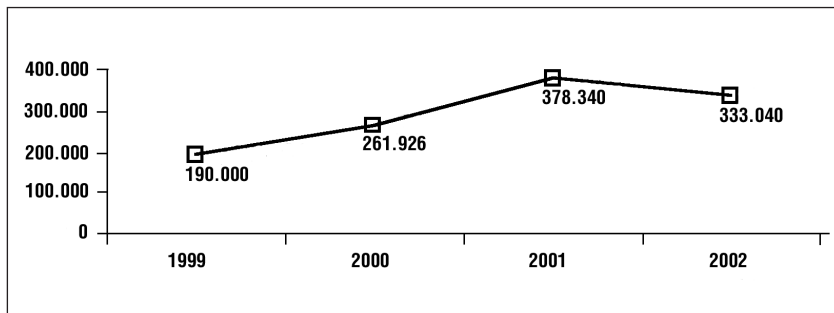
La mayoría de los observadores de Porto Alegre acuerdan en el hecho de que allí el PP involucra participación directa, transparencia y redistribución progresiva (Abers, 2000; Avritzer, 2002; Baiocchi, 2001; Fedozzi, 1997; Navarro, 1997; Santos, 1998). Puede argumentarse que estos elementos estaban presentes en Rio Grande do Sul en el período 1999-2002 también, pero este estudio encuadra estos impactos en el contexto de una feroz competencia partidaria para construir instituciones favorables a los beneficiados y perjudiciales para la oposición. Uno de los objetivos del PT con el PP a nivel estadual fue debilitar la



capacidad de la legislatura para bloquear los programas del gobernador. La oposición tenía la mayoría en la legislatura, y la ley presupuestaria brasileña requiere que el ejecutivo busque aprobación legislativa para un plan de cuatro años, una Ley de Directivas anual que establece el marco para el presupuesto, y un presupuesto anual. Una medida del grado en que el ejecutivo ganó ventaja en el proceso presupuestario fue la cantidad de enmiendas presupuestarias presentadas. En 1997, los legisladores propusieron más de 17 mil enmiendas al presupuesto. En 1999, el primer año con PP, presentaron sólo 1.099 (Souza, 2000: 6). Al dar al presupuesto el matiz de la aprobación popular, era más difícil para los legisladores enmendarlo.

La habilidad de Dutra para afirmar que tenía la aprobación popular habría de depender del nivel de participación. Si nadie participaba, Dutra difícilmente podría afirmar que poseía la confianza directa de los ciudadanos. Las estadísticas iniciales sugieren que hubo entusiasmo por el proceso, y un entusiasmo aparentemente creciente. En 1999, el primer año del PP, 178 mil personas participaron. Para 2001 los números aumentaron a 378 mil, casi el 7% del electorado. En 2002, activistas centrales al partido explicaron que estaban ocupados dedicando su tiempo a las elecciones de 2002, pero sin embargo 330 mil personas participaron también.

FIGURA 1  
PARTICIPACIÓN EN ASAMBLEAS DE PRESUPUESTO



Es difícil saber si esta expansión en la participación realmente ayudó a proteger a Dutra de los ataques de la legislatura. Nylén (2002: 133-138; 2003a: 116), entre otros, ha demostrado que las reuniones de PP en municipalidades en otros estados mayormente atrajeron a miembros del PT y activistas de la sociedad civil. Para responder a las acusaciones de que se trataba simplemente de una estratagema partidaria, el PP debería expandir la participación más allá de los seguidores principales del PT.

Idealmente, uno podría estudiar cada una de las reuniones y descubrir qué tipo de ciudadanos eran más proclives a participar<sup>16</sup>. Dado que esta información no está disponible, optamos por la segunda posibilidad: observar detenidamente las características de diferentes municipalidades. Como indica la Tabla 1, las municipalidades de Rio Grande do Sul presentan un cierto rango de características socio-económicas, y hay evidencia de diferencias geográficas en las opiniones políticas. La tabla también muestra algunas de las tendencias a lo largo del tiempo en los niveles promedio cambiantes de participación y apoyo al PT.

TABLA 1  
CARACTERÍSTICAS MUNICIPALES PROMEDIO  
SOCIO-ECONÓMICAS Y POLÍTICAS

	Promedio	Desviación promedio	Observaciones
Participación en el presupuesto 1999	6,86	6,85	492
Participación en el presupuesto 2002	14,54	15,62	471
Mortalidad infantil por cada 1.000 nacimientos 1999	13,69	14,85	441
Tasas de analfabetismo 1999	93,93	3,50	471
Membresía PT 1999	2,05	2,75	471
Membresía PT 2002	1,73	1,35	497
Fortalezas de la oposición 1999	Municipalidades en las que el PT ganó menos del 15% del voto de la asamblea legislativa		321 de 471
Fortalezas de la oposición 2002			204 de 497

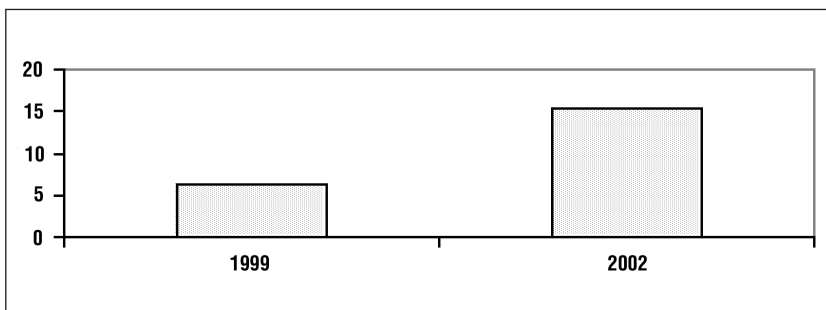
Desagregamos esta información por municipalidad para estudiar tendencias de una a otra municipalidad y a lo largo del tiempo en más detalle. En 1999, las municipalidades con altos niveles de membresía en el PT pueden interpretarse como electorados principales. Una regresión de dos variables de la membresía en el PT y la participación en el primer año de las reuniones de presupuesto mostró una relación estadísticamente significativa y positiva. Por cada aumento del 1% del electorado en la membresía del PT, el porcentaje del electorado que participó en las reuniones de presupuesto aumentó en 1,08<sup>17</sup>.

16 Escrutinios de reuniones de 1998 a 2002 en Porto Alegre han mostrado que la mayor proporción de participantes fue atraída de asociaciones barriales (30%), tenía un nivel educativo inferior al elemental (37%), y poseía un ingreso inferior a dos salarios mínimos (31%). Para más detalles, ver Gomes et al. (2003).

17 Para todas las regresiones usamos errores estándar ajustados según White para corregir la potencial heterogeneidad entre municipalidades. Para la regresión de la membresía en el PT sobre participación, el coeficiente de membresía fue 1,08 y el error estándar consistente fue ,264 estadísticamente significativo con un 99,9% de probabilidad.

Esta relación sugiere que los niveles iniciales de participación eran guiados por los principales seguidores del PT. Para construir una respuesta viable a los ataques de los oponentes partidarios, el apoyo debería expandirse a las fortalezas de los oponentes. Un modo de verificar si esto ocurría consistió en observar si las instituciones presupuestarias estaban estimulando la participación en lugares en los cuales el PT era débil. Tomamos las fortalezas de los oponentes como aquellos lugares en los que el PT obtuvo menos del 15% del voto en las elecciones de la asamblea legislativa. En 1999, la participación en las municipalidades donde la oposición era fuerte era mucho menor que donde el PT había tenido una proyección razonable. Para 2002, las instituciones del presupuesto habían penetrado las fortalezas de la oposición, y la participación ahí no era diferente de la participación en ningún otro lugar; no había diferencia estadísticamente significativa entre las fortalezas de la oposición y otras municipalidades<sup>18</sup>. Una representación gráfica de la participación incrementada en las fortalezas de la oposición muestra algo similar. En las fortalezas de la oposición donde el voto para la asamblea había sido menor al 15%, la participación aumentó del 6,34% a 15,27% del electorado de 1999 a 2002.

FIGURA 2  
PARTICIPACIÓN PROMEDIO EN FORTALEZAS DE LOS Oponentes



18 Esta vez pusimos en funcionamiento la misma regresión con una variable cero para municipalidades con muy bajo apoyo para los baluartes opuestos al PT. En 1999, el coeficiente de baluartes de la oposición fue -1,48 con un error estándar consistente de ,68 estadísticamente significativo con un 99,9% de probabilidad. Para 2002, la relación era estadísticamente insignificante.

## PROPICIANDO UNA AGENDA PROGRESISTA

La extensión de la participación hizo más que fortalecer la mano del ejecutivo frente a la legislatura. Las instituciones participativas también ayudaron a legitimar las prioridades progresistas del PT, tales como la inversión a favor de los pobres y el gasto social, lo que ayuda a explicar su atractivo para la izquierda. Hubo límites a la orientación progresista, sin embargo, ya que cualquier gobierno subnacional estaría limitado por restricciones constitucionales a las actividades y restricciones fiscales a la cantidad de recursos a su disposición. Adicionalmente, las decisiones participativas tuvieron un impacto directo sólo sobre el presupuesto de inversiones, que estaba limitado por el peso de los costos en ese momento, tales como pago de deuda, personal y pensiones. Sin embargo, las decisiones fiscales que emergieron del PP enfatizaron un estado activista, priorizaron los servicios sociales, y orientaron la inversión a las necesidades de las clases más bajas.

Muchas características político-institucionales orientaron las decisiones hacia estas alternativas progresistas. Como dijimos antes, las instituciones del PP asignaron fondos a lo largo de las regiones de acuerdo con una fórmula que dio a las áreas pobres mayor peso y automáticamente distribuyó inversiones en esas regiones.

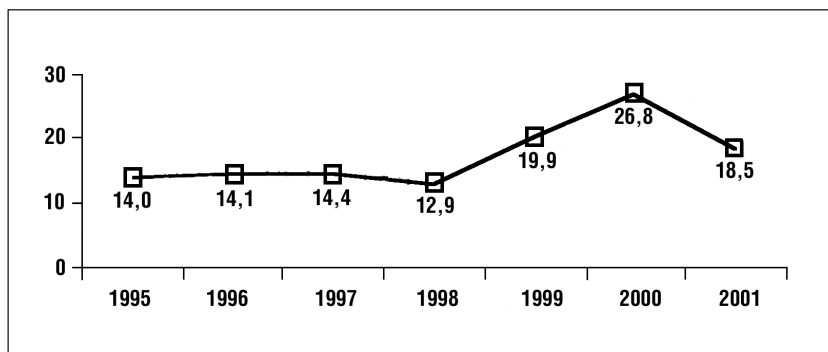
Adicionalmente, las áreas con más alta participación también fueron favorecidas, en parte mediante el incorporar la participación en la fórmula para la asignación, y en parte sumando votos en una forma que favorecía a las regiones con los más altos niveles de participación. No se da automáticamente el caso de que favorecer a las regiones con alta participación resulte en asignaciones progresistas, pero en Rio Grande do Sul las asambleas presupuestarias eran a menudo integradas mayormente por quienes ya se orientaban a políticas progresistas y apoyaban al PT. Los grupos de la sociedad civil vinculados al PT eran a menudo los más organizados y capaces de movilizar apoyo. Grupos como el MST, la CUT y el MPA enunciaron sus demandas colectiva y directamente en las asambleas públicas, y sus cantidades pudieron hacer girar decisiones tomadas de acuerdo al voto de la mayoría.

La toma de decisiones participativa también creó un contexto que favorecía las preferencias de políticas de los líderes del PT que prestaban servicio en la administración del estado. En las reuniones de presupuesto, los funcionarios de gobierno explicaron al público cuánto había disponible en los cofres públicos, cuánto podría dedicarse a los servicios públicos, y cuáles eran las posibles estrategias para aumentar la inversión pública. Las elites políticas de otros partidos no tuvieron ese tipo de acceso privilegiado.

La combinación de una fórmula de asignación que priorizaba las áreas pobres, mayor acceso para grupos organizados con gran mem-

bresía, y mayor espacio para que los administradores de izquierda defendieran sus preferencias en términos de políticas, significó que los presupuestos decididos en instituciones participativas estaban orientados hacia estrategias fiscales progresistas. Comparaciones con el período anterior proveen evidencia de un movimiento hacia un mayor énfasis en el gasto gubernamental progresista (ver Figura 3)<sup>19</sup>. Durante la administración 1995-1998, el gasto en funciones progresistas promedió un 14% del total del gasto. Bajo la administración del PT, luego de la implementación del PP, tal gasto promedió el 22% del gasto total.

FIGURA 3  
GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL



La atención a las prioridades progresistas es especialmente digna de destacar bajo condiciones de tensión fiscal tales como las recientemente experimentadas en Brasil, incluido Rio Grande do Sul. En 2000, por ejemplo, el gobierno estadual fue capaz de desembolsar un promedio de sólo 88,5% de los fondos que habían sido asignados a cada órgano. Sin embargo, en las áreas críticas de salud y educación, la performance del gobierno mejoró luego de comenzado el PP. Los proyectos educativos completados aumentaron del 63% en 1998 al 83% en 1999, y los de salud lo hicieron del 72% al 87%<sup>20</sup>.

19 Los datos para estos números provienen del Tribunal de Contas (varios años).

20 Los datos para estas cifras provienen del Tribunal de Contas (varios años). En 2000, ver p. 298, 301, y 1999, p. 346, 349. Desafortunadamente, ediciones posteriores del *Parecer Prévio* del Tribunal de Contas no reportan esta cifra, haciendo imposible evaluar si este cambio fue de largo plazo.

Una de las formas en que el Partido Obrero aseguró el apoyo para las prioridades progresistas fue movilizando a los votantes pobres. Como antes, es difícil saber exactamente quién estaba participando en las reuniones. Sin embargo, se puede tomar la tasa de mortalidad infantil como un indicador de la cantidad de gente pobre en una municipalidad. Sin importar la presencia de oponentes y apoyos centrales, la tendencia fue que las municipalidades con grandes cantidades de gente pobre mostraron tasas crecientes de participación a lo largo del tiempo. En 1999, el primer año del PP, las tasas de mortalidad infantil no estaban relacionadas con la participación; las municipalidades con más gente pobre no eran ni más ni menos proclives a mostrar altos niveles de participación. Para el último año del PP, las municipalidades caracterizadas como pobres eran más proclives a mostrar más altos niveles de participación. En 2002, manteniéndose otros valores estables, por cada aumento de una unidad en el índice de mortalidad infantil, el porcentaje del electorado participante aumentaba en siete<sup>21</sup>.

Algunos podrían sugerir que el aumento en el gasto progresista provino de factores no relacionados con el PP, tales como nuevas reglas federales que establecen mínimos obligatorios para el gasto social. De ser este el caso, todos los estados hubieran mostrado un aumento similar en dicho gasto. De hecho, datos de la Secretaría del Tesoro Nacional indican que de 1998 a 1999 el aumento promedio en el gasto social fue del 1,15%, y 11 (de 27) estados disminuyeron el porcentaje gastado en servicios sociales<sup>22</sup>. Rio Grande do Sul empezó por debajo de los niveles mínimos y aumentó aún más; el mínimo para el gasto en salud, por ejemplo, fue establecido en 10%. Es posible que gobiernos liderados por el PT hubieran implementado programas progresivos en cualquier circunstancia, pero las instituciones participativas les dieron una oportunidad de legitimar estas políticas en contacto directo con los ciudadanos.

## EXPANDIÉNDOSE A TRAVÉS DE SECTORES

Podría no resultar particularmente sorprendente el hecho de que el PT buscó construir instituciones que pudieran contrarrestar ataques de la legislatura y movilizar a los votantes pobres. Más sorprendente aún, también había evidencia de que los sectores medios disminuyeron su oposición con el tiempo. En 1999, las municipalidades variaron en términos

---

21 Esta vez la regresión fue controlada para la membresía en el PT y los baluartes de la oposición mientras testeábamos el impacto de nuestro índice de pobreza. En 1999, la relación con el índice de pobreza fue insignificante, pero para 2002 el coeficiente era .65, y el error estándar consistente era .33 significativo al nivel de 95%.

22 Ver <[http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/biblioteca\\_virtual/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/biblioteca_virtual/index.asp)>.

de su proporción de residentes de clase media, tomada aquí según la indican los niveles de alfabetización. Manteniéndose estables otros valores, en el primer año, por cada aumento del 1% en la tasa de alfabetización, el porcentaje del electorado participante disminuyó en 0,16<sup>23</sup>. Para 2002, las municipalidades de clase media estaban participando en una tasa igual a la de otras municipalidades; no había diferencia significativa entre las municipalidades con clases medias considerables y el resto.

Mientras que la agenda progresista adoptada por el PT ofrecía una atracción comprensible para los participantes de las clases bajas, la participación del sector medio no es tan fácil de entender. En Porto Alegre, por ejemplo, los residentes de clase media no habían sido atraídos por la promesa de infraestructura básica que movilizó a los votantes pobres a asistir a las reuniones barriales. En cambio, prefirieron las reuniones temáticas, que apelaban a las sensibilidades del sector medio respecto del planeamiento a nivel de la ciudad, y a cuestiones simbólicas tales como participación, transparencia y probidad.

Había elementos del proceso del PP estadual que también atraían a los sectores medios. Primero, el PP estaba limitado al presupuesto de capital, lo cual proporcionaba la certeza de que aun una expansión de las inversiones progresistas no habría de afectar funciones del estado ya cubiertas por los gastos vigentes, tales como los salarios del personal del estado de clase media. Adicionalmente, para porciones de las clases medias preocupadas por controlar la corrupción gubernamental, el potencial para monitorear las finanzas del estado mediante informes abiertos y transparentes era particularmente importante.

El PP también atraía a los sectores medios sobre la base de una eficiencia mejorada. Algunos podrían sospechar que la presión directa y las demandas regionales dañarían la capacidad administrativa al dispersar el control sobre las decisiones (Alesina et al., 1996)<sup>24</sup>. La asignación eficiente de recursos, después de todo, ya era difícil en el contexto de la inflación, sorpresas fiscales tales como depresiones económicas y proyectos que sobrepasaban su costo esperado. En Rio Grande do Sul, el PP coincidió con una mayor eficiencia administrativa en términos de la posibilidad de predecir el gasto y los ingresos del estado. En comparación con años anteriores, el proceso de PP produjo un presupues-

---

23 El modelo de regresión fue controlado para los baluartes de la oposición, porcentaje de membresía en el PT e índice de pobreza. Para 1999, el coeficiente del tamaño de la clase media, indicado por las tasas de alfabetización, era -,21 con un error estándar consistente de ,07 significativo al nivel de 99,9%. En 2002 no había relación estadísticamente significativa.

24 Alesina et al. (1996) argumentan que el control es ejercido más eficientemente por las instituciones presupuestarias que centralizan el poder.

to que incluía estimaciones más precisas de gastos y sumas percibidas (ver Figuras 4 y 5 abajo)<sup>25</sup>. La precisión de los gastos mejoró levemente, de un promedio de 17,3 puntos porcentuales a 12,6, mientras que la precisión respecto de las sumas percibidas aumentó de un promedio de 28,3 puntos porcentuales a sólo 5,4.

FIGURA 4  
SUMA GASTADA COMO PORCENTAJE DE LA SUMA PLANIFICADA

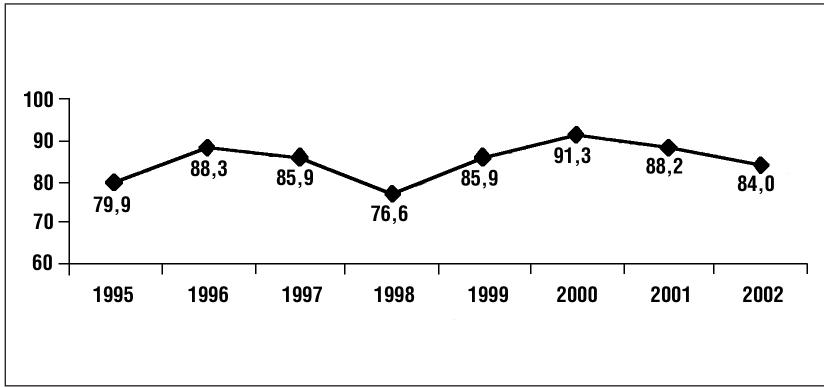
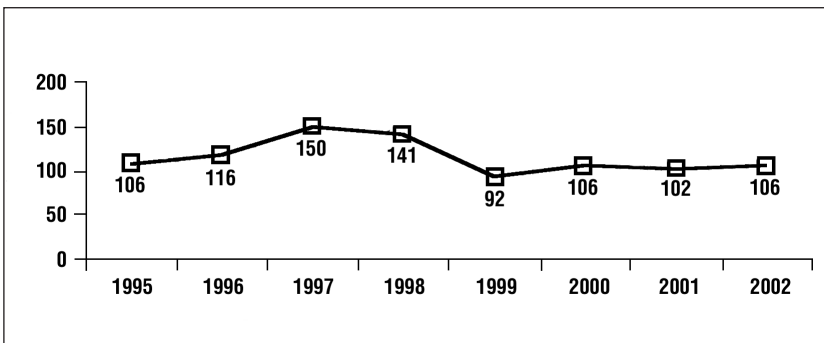


FIGURA 5  
SUMA PERCIBIDA COMO PORCENTAJE DE LA SUMA PLANIFICADA



<sup>25</sup> Datos para estas cifras provenientes del Tribunal de Contas (varios años).



## CONCLUSIÓN: LÍMITES A LA SOSTENIBILIDAD Y FUTURA EXPANSIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Cuando el PT llegó al poder en Rio Grande do Sul en 1999, buscó promover un proyecto progresista y se tornó la fuerza política hegemónica en el estado, al igual que lo había hecho en la capital del estado. Uno de los mecanismos principales para consolidar ese proyecto fue la innovación institucional del PP. El PP movilizó a los principales simpatizantes del PT, los votantes pobres y los sectores medios a través de vinculaciones directas con el ejecutivo y promesas de redistribución y transparencia. Estos vínculos directos debilitaron la base institucional de los oponentes en la Asamblea estadual a la vez que construyeron apoyo para las prioridades de gasto progresistas del partido. En parte, el proyecto del PT fue exitoso. De hecho, en sí misma, la participación directa de cientos de miles de ciudadanos en las asambleas presupuestarias es un logro destacable. Y al PT le fue bien en las elecciones municipales de 2000, ganando más votos que ningún otro partido. Sin embargo, el fracaso en 2002, cuando no ganó la reelección en el legislativo, plantea preguntas acerca de la sostenibilidad del PP y de su utilidad para promover los objetivos partidarios. La discusión de estas cuestiones también arroja luz sobre por qué el partido no ha logrado adoptar reformas del estilo del PP a nivel nacional tal como algunos funcionarios del partido lo han propuesto y como figuraba incluso en la plataforma de Lula<sup>26</sup>.

Para entender la sostenibilidad del PP debemos volver a la noción de construcción institucional competitiva. Como queda claro a partir de la historia del PP presentada anteriormente, la lucha respecto de quién participa, y cómo, se intensificó durante la administración del estado por parte del PT. En los debates de la campaña a gobernador de 2002, los candidatos de la oposición dejaron claro que de resultar electos dismantelarían o bien reformarían por completo el PP, retornando a los modelos previos de COREDES y Consulta Popular. Esto es exactamente lo que la nueva administración del PMDB ha hecho, en lo que podríamos considerar una cuarta ronda de construcción institucional. En el contexto de una arena partidaria competitiva, en la cual sucesivos partidos en funciones modifican las reglas a su favor, la sostenibilidad del PP depende de ganar las elecciones. En la mayoría de los casos, cuando el partido que introdujo el PP es eliminado mediante el voto, este desaparece también (ver Nylen, 2003b).

---

26 Para el PP en el “programa de gobierno” de Lula, ver el ítem 3 en <[http://www.lula.org.br/obrasil/programa\\_int.asp?cod=36](http://www.lula.org.br/obrasil/programa_int.asp?cod=36)>.

Una mirada a las elecciones de 2002 revela la gran vulnerabilidad de usar el PP como una estrategia para atraer o consolidar nuevos electorados. La misma consiste en que un PP exitoso requiere salud fiscal. Por un lado, los sectores medios probablemente sólo acepten políticas progresivas si se les ofrece un clima de inversión seguro e impuestos limitados. En ciertas formas, el PT pudo jactarse de una performance ejemplar; la economía del estado creció a una tasa mayor que Brasil como un todo durante los años 1999 a 2002, la tasa de desempleo de Rio Grande do Sul cayó, y hubo cosechas record<sup>27</sup>. Sin embargo, en otras formas, la performance fiscal del PT se deterioró. Un superávit anual de 403 millones de reales en 1997 y 1998 revirtió en un déficit promedio de 627 millones de reales de 1999 a 2001, y sólo en 2002 fue posible un pequeño superávit de 145 millones. Además, los ingresos del estado ascendieron sigilosamente de un promedio del 6,5% del GDP durante el gobierno de Brito al 7,25% del GDP durante el gobierno de Dutra. Parte de esto reflejó el aumento general en el esfuerzo impositivo que se estaba dando a nivel nacional, pero el estado estaba aumentando el propio, como lo muestra el 25% de aumento en el principal impuesto controlado por el estado<sup>28</sup>. Adicionalmente, la administración de Dutra dio marcha atrás respecto de los incentivos fiscales para Ford para la construcción de una planta automotriz que el gobierno anterior había prometido, perdiendo, por ende, a un gran inversor. Finalmente, la reputación del partido de transparencia fiscal y probidad fue destrozada cuando unas conversaciones grabadas revelaron a miembros de la administración del PT aparentemente haciendo la vista gorda respecto de los círculos de apuestas ilegales (*jogo do bicho*) que habían apoyado al partido. La oposición jugó un sabio juego legislativo, iniciando múltiples investigaciones que mantuvieron estas cuestiones expuestas al público.

Por otro lado, los sectores de clase pobre y trabajadora están ansiosos por ver nuevas inversiones en infraestructura, particularmente calles, hospitales y escuelas, que sólo son posibles en grandes cantidades con suficientes ingresos. Brito había generado ingresos adicionales mediante la privatización de bienes del estado. Estos fondos daban cuenta del 14% de sus ingresos durante sus últimos tres años. Dutra se negó a achicar el estado como un intercambio ilusorio de activos por dinero en efectivo, y reunió sólo el 2% de sus ingresos a partir de la privatización. En última instancia, esto significó que la

27 Ver el sitio oficial económico y estadístico de Rio Grande do Sul, <[http://www.fee.tche.br/PIB\\_2002/grafico.htm](http://www.fee.tche.br/PIB_2002/grafico.htm)> y *Veja* (2001; 2002).

28 Estas cifras están tomadas de datos de la Fundación para Economía y Estadísticas (FEE) <<http://www.fee.rs.gov.br>> consultados el 14 de julio de 2004.

administración tenía menos dinero para saldar la deuda del estado con el gobierno nacional, y menos dinero para nuevas inversiones<sup>29</sup>.

Los votantes respondieron a la performance combinada de la administración del PT con un patrón interesante. En 2002, el PT ganó el más voluminoso contingente de diputados estaduais y federales, se procuró el primer senador del estado para el partido, y le dio a Lula una amplia mayoría en la elección presidencial. Sin embargo, para la elección a gobernador, como hemos señalado, los votantes rechazaron al candidato del PT.

Sin duda el PP no fue la única causa de la derrota del PT en la elección a gobernador<sup>30</sup>. Entre otras cosas, los índices de aprobación de Dutra nunca fueron altos, y el partido no logró asegurar el apoyo del PDT en la segunda ronda de elecciones como lo había hecho en la campaña anterior. Aun así, un estudio de los patrones de gasto sugiere una forma en la que el PP debilitó la campaña del PT. Si bien recompensaron a otros candidatos del PT con sus sentimientos generales acerca del partido, los votantes hicieron al candidato a gobernador responsable por la performance del PP.

En una lucha interna que quizás reflejaba algún reconocimiento de la vulnerabilidad de Dutra, el partido cambió de candidato optando por Tarso Genro, por entonces a mitad de un período que había prometido completar como alcalde de Porto Alegre. Esto puede haber creado problemas propios para los votantes de Rio Grande do Sul, que fruncen el cejo ante la deslealtad, y no resolvió las vulnerabilidades provocadas por el PP. La participación había aumentado las expectativas de proyectos de obras públicas y tornó a estas promesas de inversión más transparentes. Sin duda todos los partidos políticos generan expectativas con sus promesas de campaña de políticas sociales y proyectos de obras públicas, pero con el PP estas expectativas son mucho más grandes y más profundas, dado que los participantes mismos eligieron las políticas y proyectos específicos. Cuando esas expectativas se quebraron, lo sufrió el candidato a gobernador del PT.

Testeamos esta tendencia en un modelo de voto municipal para el candidato a gobernador del PT en 2002. Para testear el impacto de las

---

29 Datos de las privatizaciones tomados del website del Tesoro Federal <<http://www.fazenda.stn.gov.br>>.

30 Para una discusión más completa de los problemas políticos del PT durante el período gubernamental 1999-2002 y sus errores en la campaña de 2002, ver Goldfrank y Schneider (2003). Para análisis interesantes de la derrota del partido, ver Selvino Heck, "Brasil: antes de Lula e depois de Lula presidente" en <[http://alainet.org/active/show\\_text.php3?key=2737](http://alainet.org/active/show_text.php3?key=2737)> y Marcos Rolim, "Por que ganhamos o Brasil e perdemos o Rio Grande do Sul?" en <<http://www.rolim.com.br/2002/index.php>>. Aquí estamos más interesados en el impacto marginal del proceso de PP.

expectativas quebradas, medimos la diferencia entre las inversiones prometidas en cada municipalidad y las inversiones de hecho completadas para 2002. Para ser más realistas, usamos sólo el criterio más estricto para medir las inversiones de hecho. Sólo se tuvieron en cuenta proyectos en los cuales se había gastado dinero. Los proyectos aprobados, en proceso de análisis técnico, contratados y en proceso no fueron tomados en cuenta puesto que el estado aún podría dar marcha atrás respecto de sus compromisos y los votantes podrían estar conscientes de esta posibilidad<sup>31</sup>.

Un simple examen de las municipalidades sugiere que las expectativas quebradas cuentan parte de la historia de la declinación en el apoyo al PT en 2002. El valor promedio de promesas no cumplidas fue de 58 reales, y el rango fue de -166 a 1.347 reales<sup>32</sup>. En el modelo de voto para el candidato a gobernador del PT, controlamos la membresía al PT, que parecía el más obvio pronosticador del voto del PT. Una vez que controlamos esta variable, a cada 100 reales prometidos pero no invertidos correspondía una caída del 0,56% del voto a favor del PT. En Porto Alegre solamente, el número de votos perdidos previsto fue superior a 5 mil. Dado que el candidato del PT perdió en la segunda vuelta por sólo cinco puntos porcentuales (52,7 a 47,3%), esta diferencia podría haber sido importante. La Tabla 2 muestra los coeficientes e integridad de las estadísticas adecuadas para este modelo.

TABLA 2  
DETERMINANTES DEL PORCENTAJE DE VOTO  
A GOBERNADOR DEL PT POR MUNICIPALIDAD

Variable	Coficiente (error estándar consistente)
Expectativas quebradas (diferencia entre inversiones prometidas y efectuadas R\$100)	-0,56* (0,0027)
Electorado principal del PT (miembros como porcentaje del electorado)	2,17** (0,26)
Constante	40,70*** (0,67)

Estadística del test de White 10,04 p-valor 0,074

Cook Weisberg Chi2 6,42, p-valor ,011 / R2 = 0,10

\* <= 0,10

\*\* <= 0,05 nivel

\*\*\* <= 0,001 nivel

31 Como lo destacáramos arriba, el proceso de PP ha mejorado el planeamiento, y los proyectos no han sido cancelados a una velocidad ni remotamente cercana a la de gobiernos anteriores. Sin duda la apertura del PP torna particularmente vergonzoso para un gobierno el dar marcha atrás con promesas a los electores o proveedores de servicios. De todos modos, nos enfocamos solamente en los desembolsos.

32 Los pocos valores negativos, de los cuales hubo 54, indican que algunas municipalidades recibieron apenas más que lo que se les había prometido porque los costos de los proyectos habían sido subestimados.

En términos de apoyo electoral, el PP parece haber causado más daño que beneficios para el PT en Rio Grande do Sul. Sin embargo, la Tabla 1 también sugiere que si la situación fiscal hubiera permitido más inversiones, los resultados podrían haber sido diferentes. En Porto Alegre, por ejemplo, el éxito del PP y aprobación pública de la administración municipal del PT sólo ocurrieron luego de que la administración lograra superar problemas fiscales inicialmente muy serios<sup>33</sup>. A nivel municipal, la administración de Dutra se benefició con la Constitución de 1988, que asignaba más recursos y más autonomía a los gobiernos de las ciudades. Tanto las transferencias como los propios ingresos aumentaron cuando el Consejo de la Ciudad aprobó varias modificaciones y agregados a las leyes de impuestos de Porto Alegre (Goldfrank, 2003: 37-38). Los gobiernos estaduais se beneficiaron menos de la nueva institución y los acuerdos de coparticipación de ingresos (Samuels, 2004: 89), y durante la administración de Dutra la oposición en la Asamblea Estadual se negó a apoyar todos los cambios a la estructura tributaria propuestos por el ejecutivo (Faria, 2003). La conclusión que uno podría sacar de estas comparaciones es que implementar el PP es estratégicamente sabio bajo ciertas condiciones, particularmente cuando el gobierno tiene ingresos suficientes para cumplir sus promesas de inversión.

Esta parece ser la conclusión a la que ha llegado la administración nacional del PT. A pesar de apoyar (débilmente) el PP en su plataforma e incluir a Dutra y Genro en su gabinete, Lula no ha implementado el PP como en Porto Alegre o Rio Grande do Sul. En el esfuerzo de su administración por mantener la estabilidad económica, el objetivo fiscal primario ha sido alcanzar superávits anuales en el presupuesto del 4,25% del producto bruto nacional (que está por arriba del 3,75% negociado con el Fondo Monetario Internacional). Este superávit deja escaso margen para nuevas inversiones del gobierno<sup>34</sup>. La administración nacional del PT ha hecho esfuerzos en pos de una elaboración de políticas más participativa, incluyendo un consejo de desarrollo nacional y un proceso de consulta para el presupuesto multi-anual, pero estos esfuerzos se asemejan más al corporativismo estilo europeo y el proyecto COREDES, respectivamente, que al PP. De los 90 miembros del consejo para el desarrollo diseñado por el ejecutivo (Conselho de Desenvolvimento Econômico e

---

33 Virtualmente todos los recuentos de la exitosa experiencia de Porto Alegre con el PP acuerdan en este punto.

34 Al mismo tiempo, sin embargo, en una alianza con el gobierno de Nestor Kirchner en Argentina, Lula ha llamado al FMI a dejar las cifras correspondientes a las inversiones fuera del cálculo del superávit.

Social, liderado hasta hace poco por Genro), 41 son representantes de empresas, 13 son sindicalistas de comercio, y el resto proviene de diversas áreas de la sociedad civil (ver Fleury, 2003: 6). El proceso de consulta sobre el presupuesto multi-anual (Plano Plurianual 2004-2007, o PPA) implicó reuniones entre funcionarios nacionales y miembros de 70 ONGs –nuevamente elegidas por el ejecutivo– en cada uno de los 27 estados de Brasil (ver Ricci, 2003).

Ninguna de estas nuevas instituciones está abierta al público, y ninguna permite a los participantes tomar decisiones reales acerca de los recursos del gobierno. De hecho, las ONGs participantes han cuestionado la efectividad incluso de su capacidad como consejeros. Tanto la Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales (ABONG) e Inter-Redes (una red de redes de ONGs), que habían ayudado a organizar la consulta del PPA, publicaron críticas bastante irrecusables de los resultados aunque reconocieran la novedad de la iniciativa del gobierno<sup>35</sup>. La ONG Cidade, con base en Porto Alegre, criticó la consulta del PPA por su incapacidad para incluir a la población general y acusó al gobierno de usar la crisis económica como una excusa para no crear un proceso de PP a nivel nacional (Cidade, 2003: 5).

En suma, la administración nacional del PT parece haber aprendido dos lecciones de las experiencias del partido con la construcción institucional competitiva en Rio Grande do Sul. Una es que el PP no puede ser implementado hasta tanto no pueda garantizarse un alto nivel de inversiones gubernamentales. La otra es que los procesos de elaboración de políticas vinculados al ejecutivo, como el PP, provocan confrontaciones con la oposición, particularmente en la legislatura. El mensaje de campaña de Lula (“paz y amor”) y estilo consensual de gobierno, buscando una mayoría congresional a cualquier costo, son lo opuesto de la atmósfera polarizada que caracteriza a Rio Grande do Sul bajo Dutra.

Este artículo ha argumentado que el PP es parte de la estrategia de construcción institucional del PT en una arena partidaria competitiva. En Porto Alegre, la creación del PP fue en parte una respuesta a las demandas del movimiento social, pero su diseño mostró claros indicios de objetivos partidarios de debilitar la legislatura y ganar nuevos electorados. En Rio Grande do Sul, la naturaleza competitiva del PP se volvió más evidente, estimulando la confrontación directa entre el ejecutivo del PT y la legislatura dominada por la oposición. La ausencia de PP bajo el gobierno nacional del PT también sugiere que la competencia partidaria

---

35 Ver <<http://www.abong.org.br>> para evaluaciones de ABONG (declaración final del seminario organizado por ABONG los días 13 y 14 de abril en Rio de Janeiro) e Inter-Redes (“PPA e a construção coletiva da participação social”).

juega un importante rol. Si el PP se tratara sólo de profundizar la democracia, energizar a la sociedad civil, o expandir la responsabilidad en la gestión, el nuevo gobierno del PT en Brasil ya lo hubiera implementado a esta altura. Después de todo, una gran mayoría de gobernadores del PT a nivel municipal y estadual lo han intentado. Sin embargo, la administración de Lula ha logrado construir una tenue mayoría en el congreso nacional y podría ver el trabajo con el congreso como una opción mejor que ir y venir por la legislatura y enemistarse con ella en nombre del PP. Si esta ruta de confiar en las instituciones representativas tradicionales de hecho ha de resultar en la aplicación exitosa de las políticas históricamente progresistas del PT, está por verse.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abers, Rebecca 1996 "From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil" in *Latin American Perspectives*, Issue 91, 23.
- Abers, Rebecca Neaera 2000 *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil* (Boulder: Lynne Rienner).
- Alesina, Alberto; Hausmann, Ricardo; Hommes, Rudolf and Stein, Ernesto 1996 *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*. NBER Working Paper Series (Cambridge: NBER).
- Amostra 1996 "Avaliação da Administração Municipal de Porto Alegre", Porto Alegre, dezembro, mimeo.
- Avritzer, Leonardo 2002 *Democracy and the Public Space in Latin America* (Princeton: Princeton University Press).
- Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (eds.) 2003 *A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo* (São Paulo: Cortez).
- Baierle, Sérgio 1992 "Um Novo Princípio Ético-Político: Prática Social e Sujeito nos Movimentos Populares Urbanos em Porto Alegre nos Anos 80". MA Thesis, Campinas, State University of Campinas, mimeo.
- Baierle, Sérgio 1998 "The Explosion of Experience: The Emergence of a New Ethical-Political Principle in Popular Movements" in Alvarez, Sonia; Dagnino, Evelina and Escobar, Arturo (eds.) *Cultures of Politics / Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements* (Boulder: Westview Press).
- Baiocchi, Gianpaolo 2001 "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory" in *Politics & Society*, 29, 1.
- Baiocchi, Gianpaolo (ed.) 2003 *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil* (London: Zed Books).
- Baiocchi, Gianpaolo 2004 (*forthcoming*) "Porto Alegre: The Dynamism of the Unorganized" in Chavez, Daniel and Goldfrank, Benjamin

- (eds.) *The Left in the City: Participatory Local Governments in Latin America* (London: Latin America Bureau).
- Bandeira, Pedro 1999 *Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional*. Texto Para Discussão No 630 (Brasília: IPEA).
- Bates, Robert H.; Greif, Avner; Levi, Margaret and Rosenthal, Jean-Laurent 1998 *Analytic Narratives* (Princeton: Princeton University Press).
- Cabannes, Yves 2004 "Participatory Budgeting: a significant contribution to participatory democracy" in *Environment & Urbanization*, 16, 1.
- Cassen, Bernard 1998 "Participative Democracy in Porto Alegre" in *Le Monde Diplomatique*, October.
- Cheibub, Jose A.; Figueiredo, Argelina and Limongi, Fernando 2002 "Presidential Agenda Power and Decision-Making in Presidential Regimes: Governors and Political Parties in the Brazilian Congress". Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, mimeo.
- CIDADE 1996 "Os vereadores de Porto Alegre e o Orçamento Participativo", Porto Alegre, mimeo.
- CIDADE 1999 *Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa, eo que pensa do processo* (Porto Alegre: PMPA).
- Dacanal, José 1999 "A Nova Classe no Poder" em Dacanal, José e Weber, João *A Nova Classe: O Governo do PT no Rio Grande do Sul* (Porto Alegre: Novo Século).
- Ertman, Thomas 1997 *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich and Skocpol, Theda 1985 *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Faria, Cláudia Feres 2003 "O conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS" em Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (eds.) 2003 *A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo* (São Paulo: Cortez).
- Fedozzi, Luciano 1996 "Do Patrimonialismo à Cidadania - participação popular na gestão municipal: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre". M.A. Thesis, Porto Alegre, Federal University of Rio Grande do Sul, mimeo.
- Fedozzi, Luciano 1997 *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre* (Porto Alegre/Rio de Janeiro: Tomo Editorial, FASE, IPPUR).
- Figueiredo, Argelina and Limongi, Fernando 1999 *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional* (São Paulo: Fundação Getulio Vargas).
- Fleury, Sonia 2003 "Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo



- Lula". Paper presented at the VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Panamá, October 28-31, mimeo.
- Geddes, Barbara 1994 *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (Berkeley: University of California Press).
- Giacomoni, James 1993 "A Comunidade como Instância Executora do Planejamento: O Caso do 'Orçamento Participativo' de Porto Alegre". MA Thesis, Porto Alegre, Federal University of Rio Grande do Sul, mimeo.
- Gintis, Herbert 2000 *Game Theory Evolving: A Problem-Centered Introduction to Modeling Strategic Interaction* (Princeton: Princeton University Press).
- Giusti Tavares, José Antônio 1997 "Rio Grande do Sul: O sistema partidário eleitoral e parlamentar" em Olavo Brasil de Lima Júnior (ed.) *O Sistema Partidário Brasileiro: Diversidade e Tendências – 1982-94* (Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas).
- Giusti Tavares, José Antônio 2000 *Totalitarismo Tardio: o Caso do PT* (Porto Alegre: Mercado Aberto).
- Goldfrank, Benjamin 2002 "Urban Experiments in Citizen Participation: Deepening Democracy in Latin America". Ph.D Thesis, Berkeley: University of California, mimeo.
- Goldfrank, Benjamin 2003 "Making Participation Work in Porto Alegre" in Baiocchi (ed.) *Radicals in Power* (London: Zed Books).
- Goldfrank, Benjamin and Schneider, Aaron 2003 "Restraining the Revolution or Deepening Democracy? The Workers' Party in Rio Grande do Sul" in Baiocchi (ed.) *Radicals in Power* (London: Zed Books).
- Gomes, Angela Quintanilha; Assis Brasil Olegário Filho; Brunet, Luciano; Pozzobon, Regina Maria; Ignácio Amaro, Vera Regina e Baierle, Sérgio 2003 *Quem é o Público do Orçamento Participativo 2002* (Porto Alegre: Cidade).
- Hochstetler, Kathryn 2000 "Democratizing Pressures from Below? Social Movements in the New Brazilian Democracy" in Kingstone, Peter and Power, Timothy (eds.) *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes* (Pittsburgh: University of Pittsburgh).
- Kingstone, Peter 2000 "Muddling Through Gridlock: Economic Policy Performance, Business Responses, and Democratic Sustainability" in Kingstone, Peter and Power, Timothy (eds.) *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes* (Pittsburgh: University of Pittsburgh).
- Knight, Jack 1992 *Institutions and Social Conflict* (New York: Cambridge University Press).
- Lamounier, Bolivar e Meneguello, Rachel 1986 *Partidos Políticos e Consolidação Democrática no Caso Brasileiro* (São Paulo).

- Lesbaupin, Ivo 2000 *Poder Local e Exclusão Social: A experiência das prefeituras democráticas no Brasil* (Petrópolis: Vozes).
- Lorenzoni, Onyx 2000 *Os 500 dias do PT no governo, são outros 500* (Porto Alegre: Sulina).
- Mainwaring, Scott and Scully, Timothy 1995 *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press).
- Marquetti, Adalmir 2003 “Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre” em Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (eds.) 2003 *A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo* (São Paulo: Cortez).
- Marquez, J. Luis 1998 *Rio Grande do Sul: A Vitória da Esquerda* (Petrópolis: Vozes).
- Melo, Marcus André 2002 *Reformas Constitucionais no Brasil: Instituições Políticas e Processo Decisório* (Rio de Janeiro: Revan).
- Navarro, Zander 1997 “Uma Análise do Orçamento Participativo: Sua Implantação e Desenvolvimento” em Genro, Tarso (ed.) *Porto da Cidadania: A Esquerda no Governo de Porto Alegre* (Porto Alegre: Artes e Ofícios).
- Noll, Maria Izabel e Trindade, Héliogio 1995 *Estatísticas Eleitorais Comparativas do Rio Grande do Sul: 1945-1994* (Porto Alegre: Editora da Universidade e Estado do Rio Grande do Sul Assembléia Legislativa).
- North, Douglas C. 1990 *Institutions, Institutional Change and Performance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Nylen, William 2000 “Contributions of the Workers’ Party to the Consolidation of Democracy in Brazil” in Kingstone, Peter and Power, Timothy (eds.) *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes* (Pittsburgh: University of Pittsburgh).
- Nylen, William 2003a *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil* (New York: Palgrave Macmillan).
- Nylen, William 2003b “An Enduring Legacy? Popular Participation in the Aftermath of the Participatory Budgets in João Monlevade and Betim” in Baiocchi (ed.) *Radicals in Power* (London: Zed Books).
- Nylen, William 2002 “Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil” in *Comparative Politics*, January.
- Prates Coelho, Magda 1996 “Urban Governance in Brazil” in McCarney, Patricia (ed.) *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa* (Toronto: Centre for Urban and Community Studies).
- Rhodes, Sybil 2003 “Progressive Pragmatism as a Governance Model: An In-Depth Look at Porto Alegre, Brazil, 1989-2000” in Eckstein, Susan and Wickham-Crowley, Timothy (eds.) *What Justice? Whose*

- Justice? Fighting for Fairness in Latin America* (Berkeley/Los Angeles/London: University of California).
- Ricci, Rudá 2003 “O Plano Plurianual Federal: a outra face do Governo Lula” em *Revista Espaço Acadêmico*, Year 3, No. 26, July.
- Rosenfield, Denis 2002 *PT na Encruzilhada: Social-Democracia, Demagogia ou Revolução* (Porto Alegre: Leitura XXI).
- Sader, Emir 2003 “Porto Alegre, até logo!” em *Zero Hora*, January 28.
- Samuels, David 2003 “Fiscal Straightjacket: The Politics of Macroeconomic Reform in Brazil 1995-2002” in *Journal of Latin American Studies*, 35.
- Samuels, David 2004 “The Political Logic of Decentralization in Brazil” in Montero, Alfred and Samuels, David (eds.) *Decentralization and Democracy in Latin America* (Notre Dame: University of Notre Dame).
- Schattschneider, E. E. 1960 *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America* (New York: Rinehard and Wilson).
- Schick, Allen 1969 “Systems Politics and Systems Budgeting” in *Public Administration Review*, 29.
- Schick, Allen 1995 *The Federal Budget: Politics, Policy, Process* (Washington DC: Brookings Institute Press).
- Schmidt, David Luis 1994 “A ‘Desodiotização’ da Cidadania: A Formação do Cidadão Para a Coisa Pública, através da sua Participação no Processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre entre 1989 e 1992”. M.A. Thesis, Porto Alegre: Federal University of Rio Grande do Sul, mimeo.
- Silva, Marcelo Kunrath 2003 “Participation by Design: The Experiences of Alvorada and Gravataí, Rio Grande do Sul, Brazil” in Baiocchi (ed.) *Radicals in Power* (London: Zed Books).
- Sousa Santos, Boaventura de 1998 “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy” in *Politics & Society*, 26, 4.
- Souza, Celina 2001 “Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions” in *Environment and Urbanisation*, 13, 1.
- Souza, Ubiratan de 2000 “Orçamento Participativo – Experiência do Governo do Estado do Rio Grande do Sul”, mimeo.
- Tavares, Ricardo 1995 “The PT Experience in Porto Alegre” in *NACLA Report on the Americas*, 29.
- Thelen, Kathleen 2003 “How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis” in Mahoney, James and Reuschemeyer, Dietrich (eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Tilly, Charles 1992 *Coercion, Capital and European States* (Oxford: Blackwell Books).
- Tribunal de Contas. Various Years. *Parecer Prévio* (Porto Alegre: Government of Rio Grande do Sul).

Tsebelis, George 1990 *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics* (Berkeley: University of California Press).

*Veja* 2001, December 3.

*Veja* 2002, October 30.

Wildavsky, Aaron 1964 *The Politics of the Budget Process* (Boston: Little Brown).

## WEBSITES CONSULTADOS

<[http://alainet.org/active/show\\_text.php3?key=2737](http://alainet.org/active/show_text.php3?key=2737)>.

<<http://www.tre-rs.gov.br>>.

<[http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/biblioteca\\_virtual/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/biblioteca_virtual/index.asp)>.

<[http://www.fee.tche.br/PIB\\_2002/grafico.htm](http://www.fee.tche.br/PIB_2002/grafico.htm)>.

<<http://www.rolim.com.br/2002/index.php>>.

CATIA WANDERLEY LUBAMBO\*  
DENILSON BANDEIRA COÊLHO\*\*

## GOBIERNO Y SOCIEDAD CIVIL APRENDEN: ¿QUÉ REVELA LA EXPERIENCIA RECIENTE DE PARTICIPACIÓN EN PERNAMBUCO?

### INTRODUCCIÓN

Este trabajo es uno de los resultados del estudio *Participación, Actores y Proceso Decisorio en el Programa Gobierno en los Municipios* (PGM<sup>\*\*\*</sup>), un análisis realizado a partir de la percepción de los actores involucrados directa o indirectamente con el programa<sup>1</sup>. El PGM,

\* Doctora en Sociología por la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE), Brasil. Investigadora y docente del Instituto de Investigaciones Sociales de la Fundación Joaquim Nabuco y del NEPPU-UFPE, Brasil, con especialización en temas como políticas públicas, ciudadanía y actores sociales.

\*\* Investigador asociado del Núcleo de Opinión y Políticas Públicas. Magíster y doctorando por el Programa de Posgraduación en Ciencia Política de la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE) con especialización en Políticas Públicas en la Universidad de Texas, Austin.

\*\*\*N. del T. A lo largo del texto mantenemos las siglas utilizadas en portugués aun cuando no se correspondan directamente con el término traducido al castellano.

---

<sup>1</sup> Este estudio fue realizado por el NEPPU de la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE) con el apoyo del Department for International Development (DFID), en el período de 2003 a 2004, publicado en el año 2005 por la Editora Vozes bajo el título *Actores Sociales y Estrategias de Participación en el Programa Gobierno en los Municipios*.

implantado en la gestión de Jarbas Vasconcelos en el estado de Pernambuco en 1999, fue presentado a la población como un instrumento de gestión pública participativa con el objetivo principal de discutir con los actores locales las prioridades de inversión para cada Región de Desarrollo (RD) del estado. Uno de los objetivos del programa fue demostrar la importancia de la descentralización de las acciones y de la potencialidad de las regiones, a partir de la realización de plenarios de discusión abierta con el público, en cada una de las diez RDs en las que fue dividido el territorio del estado. En este artículo queremos evidenciar el aprendizaje institucional resultante de la experiencia de participación vivenciada a lo largo del PGM, tanto desde la perspectiva del gobierno como de la sociedad civil. Las estrategias de participación implementadas por los actores sociales de cada región pasan a ser el foco central de este análisis, a partir de dos ópticas principales: a) el legado de la experiencia participativa reciente en Brasil y b) los condicionantes institucionales y políticos referidos a la participación y al *empoderamiento* existentes regionalmente. Es decir, la cuestión central del análisis se refiere a los factores que serían determinantes en el estímulo a la participación de la sociedad en experiencias descentralizantes: de un lado, aquellos vinculados con la herencia o la cultura política y, del otro, aquellos asociados a las innovaciones institucionales.

Este punto de partida también fue fundamental para guiar el relevamiento de la opinión de los actores. A pesar de que las opiniones no fueron incorporadas a este texto, se captó su percepción tanto sobre las posibilidades de empoderamiento que se creaban a partir de las estrategias implantadas con el PGM como sobre las condiciones del asociativismo local de la población preexistentes a la implantación del programa. Desde esa perspectiva, en un primer momento, fueron estudiadas algunas hipótesis y explicaciones comunes de la literatura respecto de esta cuestión, focalizando las posibilidades y limitaciones de temas como participación y empoderamiento. Bajo la óptica de la herencia política, fueron evidenciadas las condiciones recientes de la descentralización en el país y la forma en la cual el PGM se acopla a ese contexto, al lado de otras experiencias nacionales.

Tal revisión se hace significativa en función de la visibilidad y referencia que la propia redemocratización asumió en Europa y América Latina desde los años ochenta, donde son manifiestas, también, las diferencias de abordajes, procesos y resultados propios de cada uno de los lugares. A pesar de la semejanza de los discursos, las temporalidades y las agendas del ámbito propio de la vuelta a la democracia y a las instituciones, esa visibilidad de las experiencias de cuño participativo es una cuestión que tan sólo empieza a darse en la última

década. En la mayoría de los 35-50 casos europeos<sup>2</sup> tales experiencias se han destinado, en términos de escalas, a las localidades de pequeño y mediano porte, con excepción de algunas que ostentan más de cien mil habitantes, entre las que se encuentran Sevilla y Córdoba –en España–, Roma y Salford –esta última en Inglaterra. En América Latina, la experiencia de gestión participativa –específicamente el Presupuesto Participativo (OP)– fue adoptada en algunas ciudades<sup>3</sup>: Montevideo; Asunción; Negrete y Monte Patria, en Chile; Cantón Morona, en Ecuador; Villa el Salvador, en Perú; Buenos Aires, Córdoba y Rosario, en Argentina; y en la Ciudad de México. Esto refuerza la constatación de que el PGM, por su escala territorial, al envolver a una población de aproximadamente 8 millones de habitantes, es una experiencia osada, casi inédita, apenas semejante a nivel nacional al OP del estado de Rio Grande do Sul. Hay que tener en cuenta que las experiencias conocidas en todo el mundo son muy distintas entre sí. Esta diversidad se vincula, entre otros factores, a la singularidad del contexto local, sobre todo en aquellos países marcados por profundas desigualdades regionales y por especificidades propias en su cultura política. Teniendo en cuenta esta cuestión, el presente trabajo incorporó esas singularidades al conjunto de experiencias participativas del ámbito nacional con el objetivo de reforzar los juicios del análisis pretendido.

Siguiendo la óptica de los formatos institucionales, las variaciones en el mundo y en el país son notoriamente evidentes: desde aquellas que se basan en la participación individualizada de los ciudadanos –o en grupos– pasando por los modelos institucionales con representantes de entidades, consejeros y miembros de comisiones, hasta la implantación de fondos de inversión locales que quedan a disposición de los ciudadanos para decidir sobre eventuales obras o eventos. Aquí son analizadas las innovaciones institucionales incorporadas por el PGM, en paralelo a las condiciones que se impusieron como límites al empoderamiento o que se mostraron como posibilidades de nuevos arreglos políticos.

## **PARTICIPACIÓN: LA IMPORTANCIA DE LA CULTURA POLÍTICA Y DEL MODELO INSTITUCIONAL**

En esta sección, el foco central se sitúa en las hipótesis y en las explicaciones más corrientes dadas por la literatura en lo que se refiere a los factores determinantes para el estímulo de la participación de la sociedad. Como punto de partida, es importante tener en cuenta la fuerza de

---

<sup>2</sup> Citado por Sintomer (2004).

<sup>3</sup> Experiencias presentadas por Vitale (2004).

las ideas que asocian la preexistencia de una herencia política a las mayores o menores posibilidades de construcción de *capital social*, con el consecuente desarrollo regional que genera. En esta corriente de argumentos es paradigmática la contribución de Putnam (1993), que propone la existencia de un vínculo estrecho entre la historia de participación de los individuos –en asociaciones que establecen relaciones de confianza y hábitos cívicos– y la consolidación de los valores democráticos a partir de la inducción a la construcción de capital social y el desempeño institucional. El autor asocia positiva y directamente el desempeño de los gobiernos (y de la democracia) a la construcción de una cultura cívica basada en la concepción de “un stock de confianza recíproca existente en la sociedad” (Putnam, 1993: 8)<sup>4</sup>. Según esta proposición, la cultura cívica sería un *input* decisivo para el estímulo participativo de la sociedad y explicaría las diferencias en la calidad de acción de los gobiernos. En esa misma línea de argumentación, que valoriza los elementos de la cultura cívica, algunos autores, como Andrade (2002) y Bonfim y Silva (2003), han atribuido el fracaso de algunas experiencias a *factores culturales* tales como: la tradición autoritaria presente tanto en las instituciones del Estado como en la sociedad, la ausencia de organización social y la resistencia a participar, esta última tanto por parte de la sociedad como por parte de los actores gubernamentales.

Aceptar el determinismo histórico-cultural difundido por estas ideas sería, en efecto, rendirse al argumento de que las innovaciones institucionales son impotentes para vencer la fuerza de la herencia histórica. Bajo presupuestos neo-institucionalistas, como los presentados por Evans (1993; 1996), las posibilidades de construcción de capital social comenzaron a ser vistas como menos dependientes del stock preexistente y más abiertas a la aplicación imaginativa de modelos simples, donde la actuación eficiente de las instituciones podría compensar las “deficiencias” existentes. Es decir, según esta perspectiva, el diseño institucional es un factor determinante para desencadenar una sinergia entre el Estado y la sociedad<sup>5</sup> e incluso fomentar la participa-

---

4 Putnam retoma uno de los elementos identificados por Coleman (1994) para la formación de “capital social”. Para Coleman el “capital social” está formado por relaciones de interdependencia entre los actores (capital humano) en función de sus propios intereses. El capital social es creado en función de valorizar (maximizar) los recursos de la estructura social de los actores, intentando facilitar y efectivizar sus acciones.

5 Esa sinergia, propone Evans, estaría definida por un determinado nivel de *inserción* necesaria para que la comprensión de las acciones públicas se aproxime a los problemas detectados entre los actores sociales, puesto que estos dependen, en rigor, de esos mismos actores para su complementación. Ese nivel se correspondería con una combinación entre *inserción* y *autonomía*, lo que Evans denomina como *autonomía insertada*, refiriéndose al carácter “relacional” que existe entre la estructura social (comunidad local) y el Estado (burocracia), que redundaría en una mayor eficacia de la acción pública.



ción cívica. El éxito o el fracaso de las experiencias de participación comenzaron a interpretarse, por muchos autores, como Boschi (1999), Avritzer y Navarro (2003), Abers (2003), Coelho (2004) y otros, como el resultado de la organización de la sociedad civil y/o de los incentivos creados por las instancias gubernamentales para el desarrollo de los mecanismos participativos.

De esta forma, por extensión, el propio formato institucional de los programas se evidenciaba como una variable fundamental en la definición del éxito o el fracaso de las experiencias que tenían como estrategia de implementación la participación popular. Además de los autores citados, una vasta literatura<sup>6</sup> –en esta misma corriente–, aun identificando la importancia del formato institucional, todavía no ha llegado a un consenso sobre cuestiones como hasta qué punto existe capacidad en un diseño institucional participativo para crear condiciones en función de un desarrollo de las organizaciones cívicas, tal como ya lo había propuesto Abers (2000), o para aumentar la participación en las asociaciones, en las cuales ya hay un fuerte asociativismo comunitario, como cuestionó Baiocchi (2001). O bien, ¿cuáles son los factores institucionales que pueden conducirnos hacia una gobernabilidad participativa que efectivamente *empodere* a los actores, como sugiere más recientemente Abers? En otras palabras, ¿en qué niveles es posible asociar cambio institucional y empoderamiento?

Empoderamiento, en este debate, es entendido como el proceso de fortalecimiento de los recursos y capacidades de las comunidades pobres y excluidas en el que se las dota de condiciones para participar –activamente– en la implementación de políticas públicas y el propio proceso deliberativo, responsabilizando a las instituciones y a los actores involucrados por tales deliberaciones, tornándolas más transparentes y efectivas.

Sin embargo, en ese mismo universo que se convino en llamar “neoinstitucionalismo”, hay una dificultad para una explicación de carácter más teórico, que surge de la evidencia de que la herencia histórica penetra en las propias instituciones, establece culturas organizacionales y orienta el comportamiento de los actores individuales, definiendo una “trayectoria de dependencia”, tal como lo señala Fernandes (2002). Así, incluso en autores que resaltan la importancia de los cambios institucionales, hay advertencias –como las de Bonfim y Silva (2003)– respecto de que cambios de cualquier naturaleza, y aun con el propósito de empoderamiento, se revelan como algo dispendioso, tanto desde el punto de vista de la acción colectiva como desde la perspectiva relacionada con la movilización de los recursos políticos.

---

<sup>6</sup> Bandeira (1999); Sintomer (2004); Vitale (2004); Schneider y Goldfrank (2004) y otros.

O sea, más allá de que existan condiciones que son inducidas a partir de los cambios en el diseño institucional, una trayectoria de empoderamiento en una determinada sociedad no sólo demanda tiempo para consolidarse sino que también supone ciertos pre-requisitos (incluso históricos y de capital social) para su “largada” en el corto plazo y para su consolidación en una perspectiva más a largo plazo, sobre todo en regiones que padecen un desarrollo tardío.

La idea de que impactos sobre el proceso de empoderamiento son posibles a partir de innovaciones institucionales, frecuentemente, está basada en dos presupuestos centrales:

- que la promoción de participación y de empoderamiento es valiosa en sí misma, independientemente de su impacto sobre la eficiencia y eficacia de las políticas públicas. Esto significa reconocer al empoderamiento como el objetivo de la política y como parte integrante del desarrollo, entendido este como un proceso de expansión de “capacidades”, según la denominación de Sen (Sen, 1985a; 1985b; 1992 y 1999). Las capacidades incluyen todas las condiciones que permiten a los individuos establecer elecciones, ampliando el ámbito de su conjunto potencial y capacitario (*capacity set*).
- que el empoderamiento también debe ser promovido por los efectos importantes que produce sobre la sociedad en su conjunto. Estudios sobre capital social apuntan a que la ampliación de la participación, del control social y de la transparencia tiene efectos sobre la eficiencia de las políticas públicas, al reducir la apropiación privada de recursos públicos y la corrupción en sus formas más variadas. La participación puede también generar *inputs* esenciales para el proceso decisorio en el sentido de un mecanismo de *feedback*, durante la implementación de las políticas y los programas, permitiendo ajustes y correcciones, tal como lo señalan Smulovitz y Walton (2003).

En rigor, las dimensiones constitutivas (relativas al fin en sí mismo) e instrumentales (referidas a sus efectos) del empoderamiento, no son mutuamente excluyentes y deben ser vistas de forma articulada. Por otro lado, hay que recalcar que el empoderamiento y la gobernabilidad (conjunto de condiciones del ejercicio del gobierno) están estrechamente articulados. Es decir, una estructura apropiada de gobierno es aquella que reúne características institucionales que crean incentivos para un empoderamiento.

Siguiendo esta misma lógica, un adecuado diseño institucional –que garantice la gobernabilidad– se cuidaría por establecer, al mismo tiempo, mecanismos de *rendición de cuentas* verticales y hori-

zontales. El concepto de rendición de cuentas, a entender de este estudio, incluye una relación *vertical* entre gobernantes y ciudadanos, a través de las elecciones, y también una relación *horizontal* entre los poderes constituidos o instituciones formales, y entre los actores institucionales en el ámbito del Estado (como es el caso de las relaciones entre los burócratas y los políticos)<sup>7</sup>.

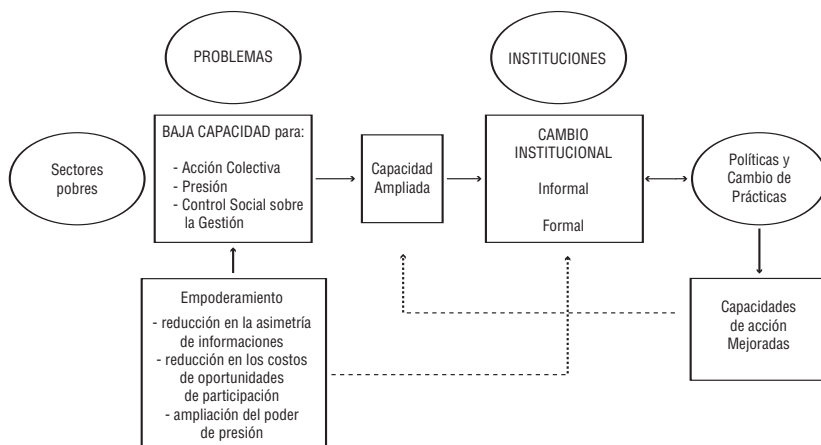
De este modo, la relación entre empoderamiento y rendición de cuentas tiene que ver con la participación en distintos niveles y dimensiones. Muchas estrategias de empoderamiento fortalecen la rendición de cuentas horizontal pero no son participativas. El fortalecimiento de los controles internos de la administración pública, a través de auditorías fiscales o a través de un papel más activo del Poder Judicial en el control de la moralidad, impersonalidad y legalidad de los actos administrativos, son ejemplos de prácticas no-participativas que expanden la rendición de cuentas. En tanto, la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal no depende sólo del diseño y de una capacidad institucional adecuada, sino también de la acción colectiva que les dé legitimidad y aumente su eficacia. Implica decir, captando elementos analíticos para la preocupación presentada al inicio, que, aunque no se pueda sustituir a la acción colectiva, el diseño institucional apropiado reduce los costos de la misma. Por otro lado, este empoderamiento de los actores sociales permitiría potenciar la acción colectiva en un sentido de impulsar el propio cambio institucional y legal.

El Gráfico 1 muestra las interacciones entre las estrategias de empoderamiento, los problemas comúnmente enfrentados, sus efectos y las estructuras de responsabilización (rendición de cuentas). O sea, las estrategias de empoderamiento operan directamente sobre los actores, expandiendo sus capacidades de presión y de organización para elegir prioridades respecto de las políticas públicas o de las innovaciones institucionales. A su vez, los arreglos institucionales participativos alteran los costos relativos de organización y obtención de informaciones, reduciéndolos y aumentando el poder de presión y de control de los grupos más vulnerables. En realidad, se trata de un canal de participación nuevo, introducido en virtud de una acción colectiva exitosa, que se constituye él mismo en un fuerte incentivo para la organización.

---

7 Para una distinción entre rendición de cuentas horizontal y vertical, ver O'Donnell (1991) y (1999).

GRÁFICO 1  
 MODELO SIMPLIFICADO DE EMPODERAMIENTO



Fuente: Melo (2003: 9).

## EMPODERAMIENTO: ¿HASTA DÓNDE?

Las consideraciones presentadas hasta aquí refuerzan la idea de que un impacto sobre el proceso de empoderamiento es posible a partir de arreglos institucionales adecuados. Ahora bien, ¿qué niveles y qué correspondientes resultados de empoderamiento pueden ser dispuestos a lo largo de una escala?, ¿qué factores serían determinantes en la definición de esos niveles?

Tal como lo hemos señalado, si uno de los presupuestos del empoderamiento es la promoción de la igualdad de las capacidades –y no determinados objetivos últimos–, un conjunto amplio de estrategias puede ser incluido en la perspectiva de esa promoción. A su vez, hay que notar que tales estrategias enfrentan, en variadas oportunidades, dos clases de problemas: *los problemas de la acción colectiva* y *los problemas del control social* en la relación de los ciudadanos con las burocracias del sector público o los gobernantes en general.

La primera clase de problemas se refiere a la capacidad organizacional de los grupos pobres y a los severos problemas de acción colectiva que estos enfrentan –los costos de movilización y participación. En el caso de los grupos pobres o excluidos –particularmente en sociedades que exhiben altos grados de exclusión social y desigualdad– los problemas de acción colectiva (subyacentes a la acción colectiva de cualquier grupo) son potenciados por factores como: *costos de oportunidad* (sobre todo el costo de renuncia a adquirir ingresos en los momentos de participación

de los encuentros); *costos de organización* (costos de transporte, entre otros); bajo *nivel de información* y bajo *poder de presión* o de negociación.

Un factor que no es directamente elocuente respecto de los usuarios pero que importa significativamente en lo relativo a la acción colectiva es la baja *efectividad de las instituciones políticas formales*, sobre todo en contextos marcados por altos niveles de pobreza, exclusión social y desigualdades multidimensionales. Las posibilidades de que estas instituciones puedan responderles a estos grupos pobres y excluidos son reducidas en virtud de la combinación de factores citados (altos costos de oportunidad de participación, bajos niveles de información) y de la asimetría de las relaciones políticas que hacen a esos grupos particularmente vulnerables al clientelismo y la cooptación<sup>8</sup>. En contraste, en sociedades más igualitarias y con menores índices de pobreza y exclusión, tales instituciones cumplen un importante papel en lo que hace a una más o menos efectiva canalización de demandas.

Vale la pena subrayar que las instituciones locales de gobierno representan un espacio importante para el empoderamiento, en la medida en que potencialmente los ciudadanos pueden involucrarse –con mayor facilidad– en una acción colectiva activa en este nivel. Sin embargo, sería impreciso circunscribir el espacio institucional del empoderamiento sólo al nivel local. Gran parte de la literatura sobre empoderamiento y participación sostiene una especie de “falacia de la proximidad”: cuanto más próxima físicamente se encuentre la institución del ciudadano tanto mayor será –por extensión– su efectividad potencial. El término “local” es usado indistintamente como adjetivo calificativo de conceptos como democracia o participación, o en relación con estrategias de acción, como si esos conceptos adquirieran necesariamente, y sin mayores calificaciones, mayor efectividad en el plano local. En este sentido, las normas culturales establecidas pueden operar tanto para minimizar como para reforzar los problemas de la acción colectiva. Por ejemplo, aunque se diga que muchos factores culturales –reciprocidad, prácticas religiosas o preeminencia de arreglos asociativos– reducen los impactos de la lógica de la acción colectiva, puede afirmarse que la tendencia general es que tales impactos hacen a la capacidad organizacional de los grupos de la sociedad, particularmente aquellos más vulnerables y destituidos.

La segunda clase de problemas se refiere a la cuestión del control a los gobernantes o agentes públicos o, en un sentido más general, los problemas del control social. En ese caso, la cuestión del

---

<sup>8</sup> En palabras de O'Donnell (1999) se trata de un contexto de *low intensity citizenship*.

acceso a la información es igualmente fundamental. La cuestión del control ha sido bastante abordada por el neo-institucionalismo, basándose sobre todo en el hecho de que la información está asimétricamente distribuida entre los grupos pobres y no pobres (o bien, excluidos y no excluidos) de la población, o más específicamente, entre no-gobernantes y gobernantes y gestores. La sociedad en general, y los grupos pobres en particular, no tienen informaciones completas sobre las acciones de los gobiernos a las que, por definición, estos mismos gobernantes acceden. En última instancia, se puede decir que el impacto efectivo de los mecanismos participativos es una función del acceso a informaciones y, consecuentemente, de los niveles de transparencia asociados a una acción pública.

Este problema es reproducido internamente en las instituciones gubernamentales, tanto respecto de la relación entre gobernantes y burocracias como de la relación entre representantes populares y representados. Muchas veces las entidades de la sociedad civil, las ONGs y las asociaciones del movimiento popular adquieren bancas en instancias representativas, reproduciendo el problema del control social sobre sus mismas acciones. En rigor, la vinculación entre la capacidad de decisión desarrollada en el seno de la misma sociedad y una institución de estructuras de deliberación participativas en el ámbito del gobierno definiría distintos niveles de empoderamiento, sobre los que, a su vez, inciden diferentemente los problemas de la acción colectiva y el control social. El Cuadro 1 presenta diferentes estrategias de empoderamiento, dilemas y obstáculos organizacionales enfrentados en cada nivel, más allá de la fase del ciclo de políticas donde esto ocurra.

**CUADRO 1**  
**EMPODERAMIENTO: OBJETIVOS, DILEMAS**  
**Y FASES DEL CICLO DE LA POLÍTICA**

<b>Objetivos</b>	<b>Ejemplos</b>	<b>Dilemas organizacionales básicos</b>	<b>Fases del ciclo de la Política</b>
1. Institución de consultas a los grupos pobres y excluidos	Discusiones públicas Auditorías sin responsabilización Programa Gobierno de los Municipios Foros de Consulta	Problemas de acción colectiva de los grupos pobres y vulnerables	Toma de decisiones

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Objetivos	Ejemplos	Dilemas organizacionales básicos	Fases del ciclo de la Política
2. Creación de mecanismos inclusivos de toma de decisión/deliberación	Proyectos demand driven* Proyecto Renacer Consejos Municipales Prepuestado Participativo Foro del PREZEIS <sup>9</sup>	Problemas de acción colectiva de los grupos pobres y vulnerables	Toma de decisiones
3. Aumento de la capacidad de monitoreo y fiscalización	Consejos Municipales Auditorías Transparencia Rendición Simplificada de Cuentas del TCE/PE	Problemas de control social	Implementación
4. Promoción del control social con responsabilización	Tipo ideal Elección de Gestores Públicos Elección de Dirigentes Escolares	Problemas de control social	Ambos
5. Gestión directa de programas	Proyectos demand driven FUMACs Dinero en la Escuela	Problemas de control social	Ambos

Fuente: Melo (2003: 12).

\*Proyectos del tipo *demand-driven* son aquellos en los que la demanda proviene de los propios beneficiarios y donde la comunidad toma decisiones sobre qué obras o acciones deben ser realizadas. Son experiencias opuestas a los proyectos del tipo *supply-driven*, donde la oferta de programas sociales es formulada por el propio gobierno.

El primer nivel de empoderamiento se refiere a la creación de mecanismos inclusivos de consultas para la definición de las acciones del gobierno o como instrumentos de encaminamiento de demandas (auditorías). Las consultas menos efectivas presentan el formato de elecciones binarias (plebiscitos). La experiencia revela que, en general, tal estrategia de consulta ocurre en situaciones de transición entre un cuadro de alta exclusión y/o autoritarismo político, precediendo a iniciativas más significativas de institucionalización de la participación.

Los mecanismos de consulta se distinguen de los mecanismos deliberativos, en los cuales los participantes no sólo manifiestan sus preferencias sino también –activamente– *toman decisiones* en torno

<sup>9</sup> El Plan de Regularización de las Zonas Especiales de Interés Social (PREZEIS) tiene como objetivo promover la urbanización y la regularización fundiaria de las Zonas de Interés Social (ZEIS) de Recife. Las ZEIS son asentamientos habitacionales populares originados por medio de ocupaciones, en tierras sin infraestructura básica para la vivienda.

a las alternativas que surgen del proceso decisorio. Estos arreglos caracterizan las denominadas experiencias de democracia deliberativa, pues facilitan la interacción entre los participantes en foros y reuniones abiertas, gestando no sólo la expresión de preferencias, sino también la formación de nuevas preferencias<sup>10</sup>. Otros niveles de empoderamiento ocurren cuando, habiendo participación en arreglos deliberativos, se instituye un mecanismo de supervisión y control en relación con la implementación de los programas y el destino de los recursos. Esto puede, a su vez, consolidarse en mecanismos simplificados de transparencia y disseminación de informaciones, o bien en mecanismos más efectivos de responsabilización y rendición de cuentas. En ese nivel deben incluirse sanciones políticas, administrativas o legales frente al no-cumplimiento de ciertas decisiones o por el desempeño de los representantes, burocracias u ocupantes de cargos electivos, donde el objetivo fundamental es el control social. Ese nivel de empoderamiento permanece, sin embargo, en una dimensión virtual en la medida en que representa un tipo ideal –en muchos aspectos.

Un patrón todavía más profundo del empoderamiento puede ser identificado cuando ocurre una extensión del mecanismo electoral en relación con la indicación de determinados gestores de programas. En ese nivel, se produce una transferencia del poder de nominación desde el gobierno hacia los miembros de la comunidad local en cuestión. Este arreglo institucional puede ser visto como un mecanismo de responsabilización, en la medida en que el mal desempeño puede ser castigado con la no-reelección. En definitiva, en un ambiente democrático, el mecanismo de una rendición de cuentas es la elección periódica que funciona no sólo como un mecanismo *ex-ante* sino también como un mecanismo *ex-post* de responsabilización.

La discusión desarrollada más arriba destaca la complejidad creciente, en términos de requisitos específicos y de condiciones facilitadoras, respecto de los distintos niveles de empoderamiento, donde niveles más altos de empoderamiento sólo parecen ser posibles cuando algunas condiciones están presentes. El Cuadro 2 propone, en forma resumida, la combinación de algunos pre-requisitos básicos y algunas condiciones facilitadoras de empoderamiento, en relación con los objetivos deseados.

---

10 Citado por Fung y Wright (2003) y Evans (2002).



**CUADRO 2**  
**ESTRATEGIAS, PRE-REQUISITOS Y CONDICIONES FACILITADORAS**

<b>Estrategias</b>	<b>Pre-requisitos de efectividad</b>	<b>Condiciones facilitadoras</b>
1. Instituir consultas a los grupos pobres y excluidos	Publicidad apropiada de informaciones Capacitación de participantes Inexistencia de barreras de acceso a la participación Mecanismo institucionalizado y no esporádico Burocracias comprometidas con estructuras participativas	Confianza y legitimidad de la iniciativa
2. Crear mecanismos inclusivos de toma de decisión colectiva/deliberación	Publicidad apropiada Burocracias comprometidas con estructuras participativas Capacitación de actores Capacidad de interlocución Estabilidad y especialización de los participantes Pérdida de legitimidad si no hay un encaminamiento de las decisiones	Alto grado de institucionalización de los mecanismos (leyes y estatutos) Baja polarización Confianza entre los actores Sociedad civil activa Capital social en el sector público
3. Aumentar la capacidad de monitoreo y fiscalización	Transparencia y diseminación de informaciones Alta capacidad cognitiva de los participantes Burocracias comprometidas con estructuras participativas	Alto grado de institucionalización Sociedad civil activa y organizaciones especializadas Democracia con activismo judicial Capital social en el sector público
4. Promover un control con responsabilización <i>accountability</i>	Publicidad apropiada Burocracias comprometidas con estructuras participativas Capacitación de los actores Capacidad de interlocución Estabilidad y especialización de los participantes Estructuras de ejecución de decisiones bien establecidas Capacidad de punición efectiva frente a desvíos	Democracia con activismo judicial Tribunales de cuentas activos Ambientes marcados por una fuerte articulación de los sectores populares con las instituciones formales Capital social en el sector público
5. Gestión directa de los programas	Capacidad institucional para elaborar propuestas Capacidad institucional para gerenciar proyectos Estructura de responsabilización de resultados Burocracias comprometidas con estructuras participativas	Alto grado de institucionalización Estabilidad político-institucional Reglas estables (de financiamiento y desembolso, etc.) Capital social en el sector público

Fuente: Melo (2003: 16).

Las consideraciones contenidas en el Cuadro 2 afirman la idea de que elementos específicos del diseño institucional de los programas públicos pueden constituirse en condiciones facilitadoras para la consolidación de niveles graduales de empoderamiento en la sociedad. Este argumento pone en jaque el mito de la cultura política de la sociedad civil como presupuesto único, garante, suficiente y eficaz de una universalización de los servicios públicos. Esa perspectiva de análisis asume el menor énfasis que se le da a los factores vinculados con aspectos político-institucionales de la esfera pública (gobierno y sociedad) en la construcción de una práctica de la gestión social como condición de éxito para las estrategias de descentralización del Estado.

### EMPODERAMIENTO: ALGUNAS PONDERACIONES

La mayor parte del debate público –en el país– ha puesto de relieve las transformaciones institucionales que vienen ocurriendo en el plano de la descentralización de la gestión, principalmente a partir de dos vías: en primer lugar, por la ampliación de la participación en las decisiones públicas a través de mecanismos de consulta, que envuelven a la población de manera directa mediante la instalación de foros y plenarios locales<sup>11</sup>; y, en segundo lugar, por el fortalecimiento de los mecanismos de *control de políticas sectoriales*, mediante la creación de instancias de deliberación y consulta<sup>12</sup> que aglutinan tanto a representantes de los intereses directamente involucrados como también a entidades de la sociedad civil y proveedores de servicios y clientes.

En cuanto al primer caso, el principio fundamental en cuestión es la consulta y, en algunos intentos, el involucramiento directo de los beneficiarios en la provisión de servicios; en el segundo, es la responsabilización de los gestores y de los representantes de la sociedad civil de las decisiones y acciones implementadas –como ya fue detallado en el Cuadro 1. Es decir, independientemente de la evaluación relacionada con el perfeccionamiento democrático o sobre la mejora en la participación, se han implantado prácticas de gestión consideradas exitosas, en comparación con innumerables acciones y experiencias de la

---

11 Los ejemplos más destacados en esa dirección han sido las experiencias del Presupuesto Participativo (OP), cuestión que constituye el foco del presente estudio.

12 Puede decirse que un verdadero choque institucional ocurrió en la última década a partir de la creación de centenas –y en algunos casos, millares– de consejos en el plano local, en áreas tan variadas como: el niño y la adolescencia, desarrollo urbano, educación, desarrollo rural, medio ambiente, salud y asistencia social. Este tema viene recibiendo un espacio importante en la literatura. Ver, Gohn (1990 y 2001); Carvalho (1995); Coelho y Nobre (2004) y otros.

gestión pública. Eso significa, en otras palabras, que se ha apostado por *formas de gestión más descentralizadas* como un factor significativo para el desempeño de los gobiernos.

Sin embargo, ni la institución de los OPs, de los Consejos Sectoriales, de los Foros de Discusión o de otros mecanismos de control social –al margen de la cuasi unánime visión respecto de los efectos positivos de la descentralización decisoria– se afirmaron como un factor imprescindible para el mejor desempeño de la gestión. O sea, si bien se ha dicho que tales experiencias constituyen un efectivo fortalecimiento de la capacidad gubernamental en las diversas instancias, cabe preguntarse hasta qué punto esa capacidad se constituye en un patrimonio cívico (capital social) o se evidencia, más bien circunstancialmente, conforme a las singularidades políticas de la gestión. Y más, ¿cómo verificar la relación entre esas innovaciones y los niveles de empoderamiento de la sociedad local?

Según el propio debate teórico que venimos presentando, dificultades mayores en relación con el empoderamiento surgen en la medida en que se manifiesta la resistencia a participar por parte de la propia sociedad. Esta resistencia se manifiesta, principalmente, como el resultado de una herencia cívica desfavorable, presente en muchas regiones y localidades del país, como los pequeños municipios del norte y del nordeste brasileño. Por un lado, se verifica una reducida credibilidad en el Estado, justificada por una sucesión de gobiernos sin compromiso con el bienestar de la población, y por el otro, una ausencia de experiencias locales de asociativismo (bajo capital social). En definitiva, son los límites propios de trabajar con burocracias acostumbradas a los antiguos modelos, resistentes a cualquier estrategia de reforma del Estado. Incluso en los casos en que podrían identificarse instrumentos de participación social, se suele poner en duda su real significado asociativo, teniendo en cuenta que la tradición, la práctica y el registro asociativo son aún recientes en el país<sup>13</sup>. Es decir, aunque se resalte la importancia de los mecanismos institucionales creados en el ámbito de un programa o política, esa condición desfavorable –denominada “herencia del atraso” por Bonfim y Silva (2003)– se constituye en un factor que complica el empoderamiento.

Es que, en rigor, frecuentemente se reconocen las limitaciones determinadas por la fuerza de la herencia no-asociativa. En este senti-

---

13 Sólo a partir de 1998 fue posible extraer datos referidos al tejido asociativo para las seis mayores Regiones Metropolitanas brasileñas a través de la Encuesta Mensual de Empleo, realizada por el IBGE. Para el conjunto de municipios medios y pequeños, las informaciones sobre participación de la población en asociaciones apenas comenzaron a ser relevadas hace dos años a través de la Encuesta Nacional de Domicilios (PNAD).

do, en la *representación* y en la *participación popular* intermediada por asociaciones de cualquier especie hay límites manifiestos, sobre todo en aquellas provenientes de cambios institucionales –como los modelos programáticos con nítida orientación gubernamental. Más allá de esto, independientemente de la discusión sobre la eficacia de tales instituciones/asociaciones, la participación/representación de la población requiere una nueva ingeniería institucional también por parte del Estado, todavía frágil –en la mayoría de los casos– para enfrentar los problemas más simples de la acción colectiva.

Otra cuestión mencionada por algunos autores es, en efecto, aún más contundente. La propuesta de organización y movilización de la sociedad civil y de los pobres para la construcción y control de programas, por medio de convenios entre el Estado y la sociedad civil, es parte de un proceso de reconversión de la cuestión social hacia el ámbito exclusivo de la asistencia subordinada a la racionalidad técnica del gasto público, tal como lo comenta Ivo (2004). La autora comparte las críticas a la focalización<sup>14</sup> –como principio ordenador de las políticas sociales– y las propuestas de emprendedurismo y empoderamiento<sup>15</sup> –como estrategias de combate a la pobreza vía mercado–, sobre todo cuando son aplicadas al caso brasileño, que exhibe una configuración bastante informal y excluyente del mercado de trabajo. Llama la atención sobre una *circULARIDAD sin salida* presente en las políticas de esa naturaleza, en la medida en que se orientan a partir de la suposición de que los grupos pobres se constituyen en sujetos políticos activos, mediante su integración al mercado, sin dar cuenta de políticas estructurales más amplias dirigidas al crecimiento y a la redistribución del ingreso.

De cualquier forma, la emergencia en Brasil de experiencias en las cuales la participación de la sociedad se da de manera asociada a la ramificación ejecutiva de los gobiernos es expresiva en términos de dinamismo, por los números y contornos adquiridos. La cuestión aún por responder es: ¿a quién favorecen la apertura de nuevos canales entre la sociedad civil y el poder político local, y el empoderamiento resultante de esas estrategias? El análisis de las experiencias de esta naturaleza se convierte, entonces, en un impe-

---

14 Este proceso tiende, según la autora, a “despolitizar y tecnificar la cuestión social, transformando derechos sociales (universales) en programas y estrategias para distinguir, contar y atribuir beneficios a un conjunto de individuos seleccionados a través de innumerables programas sociales focalizados, sin constituirse en derechos” (Ivo, 2004: 60). Y agrega, “el problema es que las acciones focalizadas se constituyen en programas y en seguimientos y evaluaciones, y no en derechos o en políticas, siendo constantemente afectadas según criterios de contingencia financiera o demandas políticas” (Ivo, 2004: 64).

15 Para conocer la visión del Banco Mundial sobre empoderamiento, ver World Bank (2002).

rativo para los investigadores sobre la temática. El texto que sigue, en el que se analiza el PGM, fue elaborado en esta perspectiva y pretende, con una reflexión a partir de la visión de los propios actores, bajo las circunstancias históricas de las diferentes localidades de la región nordestina, incorporar elementos para el debate sobre participación y empoderamiento.

## EL LEGADO DE LA EXPERIENCIA PARTICIPATIVA RECIENTE

Rescatar el legado de la experiencia participativa en Brasil se vuelve un imperativo metodológico; es el soporte empírico y analítico del presente estudio. Empírico, por la necesidad de identificar *nuances* sobre las cuales la descentralización orientada a la participación ganó espacio en el país. Teórico, por las señales de que comienza a revertirse la fuerza, hasta aquí predominante, de la herencia histórica desfavorable a los intentos locales de asociativismo (bajo capital social), a partir de la proliferación de experiencias de gestión participativas esparcidas nacionalmente. En el marco de esa perspectiva es importante subrayar las prácticas auto-reconocidas –como la del OP– que se implantaron recientemente en Brasil, más específicamente a partir de 1997, y que afectaron a casi una centena y media de municipios. En un intento exitoso de profundización del conocimiento sobre la diversidad de esas experiencias, Ribeiro y Grazia (2003) realizaron una investigación extensa cuyos resultados constituyen una sistematización de los datos disponibles sobre los diferentes casos de OP en el ámbito nacional. En base a datos de ese estudio fueron consideradas aquí 102 experiencias de OP de distintos estados del país, entre los que se destacan São Paulo con 24 experiencias, Rio Grande do Sul con 20, Minas Gerais con 15, Paraná con 11, y Rio de Janeiro con 9 experimentos de OP. El Cuadro 3 presenta más detalladamente la distribución de los municipios teniendo en cuenta el porte<sup>16</sup>, la región y el partido político del intendente.

---

16 Fueron considerados los siguientes grupos de municipios: pequeños (con población inferior a 50 mil habitantes); medios (con población entre 50.001 y 100 mil habitantes) y grandes (con población por encima de 100.001 habitantes).

**CUADRO 3**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**  
**EN MUNICIPIOS BRASILEÑOS (1997-2000)**

Región Sur							
PORTE	Partido del Intendente						Total
	PT	PSDB	PSB	PMDB	PDT	Otros	
P	15	2	1	5	2	1	26
M		1	1	1			3
G	6	1					7
Capital	1						1
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>37</b>

Región Nordeste							
PORTE	Partido del Intendente						Total
	PT	PSDB	PSB	PMDB	PDT	Otros	
P	2		2				4
M							
G	2		1	1			4
Capital		1	1	1	1	1	5
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>13</b>

Región Sudeste							
PORTE	Partido del Intendente						Total
	PT	PSDB	PSB	PMDB	PDT	Otros	
P	4	3	2		2		11
M	8	4	1	1		1	15
G	9	3	2	1	3	3	21
Capital		1	1				2
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>49</b>

Región Norte y Centro-Oeste							
PORTE	Partido del Intendente						Total
	PT	PSDB	PSB	PMDB	PDT	Otros	
P	2						2
M							
G							
Capital	1						1
<b>Total</b>	<b>3</b>						<b>3</b>

Fuente: Elaboración de los autores.

Una observación rápida permite concluir que la región sudeste dio lugar a la mayor cantidad de experiencias de OP distribuidas entre distintos municipios de diferente porte, incluyendo dos capitales (Vitória y Belo Horizonte) y con una diversidad significativa de partidos políticos en el comando de las gestiones. La evidencia mayor es en relación con la preeminencia del PT en todas las regiones y en el grupo de pequeños municipios de la región sur.

### LOS ANTECEDENTES DEL PGM: PROGRAMA INTENDENCIA EN LOS BARRIOS Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN RECIFE

En el medio de las variadas experiencias nacionales, algunas consideraciones sobre la trayectoria de las acciones de cuño participativo evidenciadas en el ámbito de la gestión local son especialmente relevantes. El PGM constituyó una innovación institucional en relación con el modelo de gestión tradicionalmente utilizado en el estado de Pernambuco. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la decisión del gobierno de Vasconcelos de instalar el PGM tuvo origen, en gran medida, en su experiencia de gestión al frente del ejecutivo municipal de Recife, con el Programa Intendencia en los Barrios (PPB), en el período 1986-1988, y más tarde con el OP, en el período 1993-1996.

En el medio de una ola nacional descentralizadora, el PPB fue una de las primeras experiencias participativas de Brasil, siendo instituido como un mecanismo de gestión para movilizar e incorporar la participación popular en la discusión del presupuesto municipal con representantes del poder público<sup>17</sup>. En rigor, puede afirmarse que en los últimos diez años se constituye un continuo “laboratorio” para la experimentación de modelos institucionales distintos, buscando la participación de la sociedad civil en programas gubernamentales del ámbito local. En este sentido debemos considerar la creación de aquellos mecanismos e instrumentos legales de tratamiento especial por parte del poder público municipal para determinadas áreas de ocupación. Ese es el caso de las 27 Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) que están integradas al territorio de la ciudad de Recife desde 1985 y la institución del Plan para Zonas Especiales de Interés Social (PREZEIS), a partir de la aprobación de la Ley Municipal de 1987 y de las Comisiones de Urbanización y Legalización (COMULs) – referidas a cada ZEIS– acompañadas por el Foro de los PREZEIS<sup>18</sup>. El OP para la

---

17 Sobre la experiencia del OP en Recife ver Melo et al. (2000).

18 Durante los primeros años, el Foro funcionaba más como un órgano fiscalizador, acompañando la efectivización de las obras y las respuestas a las reivindicaciones reclamadas. Luego de algunos ajustes, el Foro de los PREZEIS, lentamente, fue adquiriendo un contorno cada vez más pragmático, permitiendo la aparición de reivindicaciones más

ciudad fue el paso siguiente en esta trayectoria de referencias participativas –como ya fue mencionado, en la gestión de Jarbas Vasconcelos, entre 1993 y 1996.

El aprendizaje de esa trayectoria anterior de experiencias estimuló al núcleo central de la gestión de Vasconcelos a llevar adelante un desafío de mayor escala y complejidad administrativa e institucional: la implementación del PGM en el estado de Pernambuco. La relevancia de este hecho se acentúa al observar que el equipo, o parte del equipo que hoy es responsable por el PGM, estuvo al frente de esas acciones en la Intendencia de Recife, comenzando por el gobernador Jarbas, en la época ex-intendente de Recife.

Lo que aquí se quiere enfatizar es la existencia de una tradición –por parte de un grupo de gestores– de intentos de experiencias participativas, delineando un perfil específico, un legado vinculado a un aprendizaje institucional que puede haber sido determinante en la decisión del Gobierno Jarbas para experimentar el PGM –una edición ampliada (e institucionalmente ajustada) para una escala estadual. A ese aprendizaje institucional contribuyó, también, el perfil del grupo del cuerpo técnico al frente de los sectores de la burocracia, comprometidos con la percepción de un modelo participativo. Ese conjunto de factores merece ser destacado dado que, dispuesto a dar cuerpo a la idea de incorporar un nuevo modelo de gestión, al margen de la “voluntad política” expresa, el gobierno no contaba con ninguna tradición asociativa preexistente en las RDs del Estado, con excepción de la Región Metropolitana de Recife (RMR) y de la Zona da Mata, en la que se implantaría el PGM. Sin dudas, todo el aprendizaje institucional obtenido a partir de las experiencias a escala municipal todavía resulta insuficiente para garantizar el éxito de una jugada en el ámbito estadual. En primer lugar, debe destacarse la diferencia entre los actores relevantes y sus implicaciones en lo que hace a los términos de los diseños institucionales. Por ejemplo: el papel de un intendente, así como su responsabilidad, son bien distintos a los de los delegados del OP, sobre todo en lo que se refiere a la legitimidad de su mandato y su auto-

---

concretas respecto de la mejoría de las condiciones de vivienda y urbanización de las áreas. La Cámara de Finanzas, actualmente, elabora la programación de los costos, en tanto que las Cámaras de Legalización y Urbanización se ocupan del relevamiento de las necesidades (sistema vial, drenajes) y del plan urbanístico de las áreas. Los resultados son llevados al Foro para que sean elegidas las prioridades de la ejecución, en base a la disponibilidad concreta de los recursos del Fondo de los PREZEIS. Más allá de que el PREZEIS haya retomado el ritmo y el espacio, en el sentido de una gestión participativa, todavía son frágiles los resultados efectivos de transformación en los indicadores de calidad de los asentamientos urbanos. Las dificultades financieras locales y la falta de horizontes en el plano de las inversiones federales vacían la capacidad del Fondo de los PREZEIS, haciendo que la liberación de los recursos no sea siempre sistemática.



mía. En segundo lugar, la Asamblea Estadual dispone de competencias y prerrogativas mucho más extensas que aquellas que corresponden a la Cámara Municipal, especialmente en lo que tiene que ver con las decisiones presupuestarias<sup>19</sup> –y también en relación con la naturaleza de los bienes públicos pasibles de ser negociados. Es decir, la escala de implantación de una política participativa modifica los actores en ella involucrados y, en esa medida, la forma en que se establece la deliberación y el nivel de inserción de las demandas regionales. Así, el formato institucional tendrá que ser fatalmente más complejo, de modo que sea capaz de solucionar conflictos jurídicos y políticos propios del ámbito de una estructura federativa y representativa del poder.

Tal como lo hemos mencionado brevemente, las experiencias de OP en el país han asumido un rol diversificado, multiplicándose en diferentes programas. Es un hecho, también, que esas experiencias están en el centro de los debates teóricos que buscan explicar la profundización y consolidación de la democracia, ya sea entre aquellos que privilegian la importancia de la cultura política como en aquellos que se dedican a analizar la ingeniería institucional como posibilidad de promover el empoderamiento. En ese sentido, la oportunidad de analizar comparativamente experiencias distintas es importante para elucidar cuestiones de esa naturaleza, sobre todo en lo que se refiere a las variaciones del modelo institucional. Más adelante se hará un análisis comparado entre el modelo implantado por el PGM y aquel que se pone en práctica con el OP de Rio Grande do Sul.

### CONDICIONAMIENTOS INSTITUCIONALES Y POLÍTICOS AL EMPODERAMIENTO EN EL PGM

La ola descentralizadora mundial penetró en el país –como ya indicamos– exhibiendo un perfil marcado por la municipalización, significando, por un lado, la descentralización administrativa de la gestión o de la provisión de bienes y servicios públicos y, por otro, la creación de innumerables arenas alternativas para la intermediación de intereses colectivos en el ámbito del municipio. Este hecho, conectado a las garantías constitucionales de un estado federativo, permitió que los municipios establecieran su propia agenda de políticas públicas, lo que, en rigor, constituye una traba a la capacidad de comando gubernamental de los niveles superiores cuando se trata de políticas de alcance regional o de naturaleza integradora. Es el caso del PGM.

Revisar algunas características resulta importante, pues se trata de cuestiones que dan cuenta de la existencia o no de condiciones,

---

<sup>19</sup> Ver Farias (2003).

tanto institucionales cuanto políticas, conectadas con la posibilidad de potenciar la capacidad de coordinación del gobierno en el proceso de implementación de un programa de escala estadual. El primer aspecto constituye la verificación de las condiciones institucionales del programa, y para ello, la comparación con otro modelo de la misma escala resulta ejemplar a fin de detectar los niveles de empoderamiento obtenidos. El segundo aspecto se refiere a la búsqueda de elementos políticos que permitan dilucidar ciertas hipótesis sobre la estrategia política del Gobierno Jarbas mediada por la implantación del PGM. La principal es la de que el PGM funcionaría como un mecanismo de marketing<sup>20</sup> en el sentido de consolidar el prestigio de Jarbas como un político “descentralizador”, con su perfil iniciado en su pasaje por la Intendencia de Recife. Según esta hipótesis, el PGM podría servir como instrumento para desbancar tradicionales opositores –sobre todo en algunas regiones del estado<sup>21</sup>– posibilitando al gobernador y a su partido logros políticos en las elecciones municipales de 2004 y, dependiendo del ritmo de implementación, ya en el mismo año 2000. Paradójicamente, algunos políticos e intendentes locales, aun siendo aliados partidarios, ofrecieron resistencia al programa; el indicador central que revela esta situación es la ausencia de los mismos en los plenarios realizados en su RDs<sup>22</sup>. Por otro lado, intendentes no aliados estuvieron presentes<sup>23</sup> en los plenarios, dando cuenta de la ampliación de la influencia del gobernador Jarbas en reductos políticamente opositores en el interior del estado. Esos ejemplos sugieren que la ausencia –significando un *no apoyo al PGM*– y la presencia –*apoyo al PGM*– no dependen exclusivamente de la filiación o alianza partidaria.

---

20 Los medios de comunicación gráficos de Pernambuco caracterizaron al PGM como un excelente mecanismo de marketing político, dado que el gobernador estaba en “constante” presencia con su electorado. Entre enero de 1999 y junio de 2002, 52 noticias informaron en este sentido en los diarios *Diario de Pernambuco*, *Jornal do Comércio*, y *Folha de Pernambuco*.

21 A favor de esa hipótesis están las evidencias de que las acciones fueron planeadas de modo que el gobernador se hiciera presente, indistintamente, tanto en el reducto del exgobernador Arraes (Matas Sul y Norte) como también en reductos de políticos del ala más conservadora del Partido del Frente Liberal (PFL) y de otros políticos opositores aliados a los empresarios del interior de São Francisco y de Araripe. La presencia del gobernador Jarbas en los veintitrés Foros Regionales del PGM (tres en la Región de Desarrollo –RD– metropolitana; dos en la RD Agreste Meridional; tres en la RD Mata; tres en la RD Agreste Septentrional y Agreste Central; dos en la RD Agreste Meridional; tres en la RD Pajeú Moxotó; una en la RD Interior Central; dos en la RD Araripe; dos en la RD São Francisco y dos en la RD Itaparica) muestra su intención por marcar presencia en todas las RDs del estado.

22 Abreu y Lima, Carpina, Paudalho, Timbaúba, Ferreiros, Buenos Aires, Macaparana, Camatanga, Cha de Alegria, Vicencia, Garanhuns, entre otros.

23 Mirandiba, Arcoverde, Sertania, Araripina, Caruaru, entre otros.

Como ya fue señalado por Arretche (2004), en Brasil no existen investigaciones concluyentes acerca del efecto de los partidos sobre las relaciones verticales de la federación (en este caso, estado y municipios), aunque continúe prevaleciendo un consenso sobre la positividad de las alianzas que permiten unas más estrechas relaciones federativas<sup>24</sup>. Para poder dilucidar cuestiones de esta naturaleza, un análisis del PGM, focalizado en la adhesión a las propuestas en función de las alianzas partidarias, sería revelador del nivel de influencia de esa variable. Al mismo tiempo permitiría la identificación de otros factores determinantes para el apoyo o la resistencia de la elite local al PGM presentado como un programa de gobierno. De las informaciones recogidas durante la investigación, resultan importantes para continuar siendo investigadas las variables relativas a la *polaridad/rivalidad* entre los grupos locales, sugiriendo análisis que tomen como base modelos semejantes a los planteados en el Cuadro 4 que presentamos a continuación.

CUADRO 4  
PROBABILIDAD DE ADHESIÓN AL PGM  
POR PARTE DE LA ELITE POLÍTICA LOCAL

Alianza con el gobierno del Estado			
Polarización Política municipal		Sí	No
	No	Apoyo discreto Estrategia free-rider Ejemplo: Garanhuns	Resistencia Intensa Baja probabilidad de logros políticos para el intendente con la apropiación de obras Ejemplo: Araripina
	Sí	Apoyo intenso Probabilidad muy alta de logros políticos para el intendente con la indicación de obras Ejemplo: Vivencia	Apoyo Intenso Alta probabilidad de logros políticos para el intendente con la apropiación de obras Ejemplo: Caruaru

Fuente: elaboración de los autores.

24 Para la autora, en el caso brasileño, algunos factores reducirían el impacto de las alianzas partidarias y de las coaliciones de gobierno respecto de la concentración de la autoridad política, tales como la fragmentación del sistema partidario, que redujo el número de intendentes y gobernadores de un mismo partido, y la ausencia de una centralización del sistema partidario, generando una cierta insubordinación de los gobernadores e intendentes en relación con las direcciones de sus respectivos partidos (Arretche, 2004: 20).

Aunque todavía no se pueda asegurar la existencia de una influencia positiva de las alianzas municipales sobre la autoridad del gobierno del estado en lo que se refiere a comandar el programa, es visible un cambio en el cuadro de apoyo partidario entre los ejecutivos municipales si consideramos la situación antes del PGM y después del PGM. Quiere decir que no hay certeza sobre si la alianza partidaria es una variable fundamental para garantizar la adhesión del intendente al programa del estado, aunque sí hay fuertes indicios de que la implantación del PGM ejerció una influencia gradual en el cuadro político estadual de apoyo a la primera y a la segunda gestión de Jarbas. Del conjunto de los 184 municipios del estado, el número de intendencias del principal partido opositor –el Partido Socialista Brasileño (PSB)– se redujo de 80 (43,5%) en 1996 a 31 (16,8%) en 2000, y a sólo 12 (6,5%) en la elección de 2004. En la elección para el gobierno del estado en 1998, Jarbas Vasconcelos (PMDB) fue electo con 1,8 millones de votos contra 744 mil de Miguel Arraes (PSB), obteniendo aproximadamente un 65% de sus votos en la RMR y el 35% restante en el estado. En 2002, Jarbas Vasconcelos fue electo con poco más de 2 millones de votos contra 1,1 millón de Humberto Costa (PT). En esta última disputa electoral es interesante notar la tendencia a la desconcentración regional en favor del partido del gobernador, que obtuvo cerca del 46% de votos en la RMR y el 54% restante en otras RDs del estado. Estos datos son bastantes significativos y sugieren que un análisis sobre la estrategia política del gobierno de sumar logros políticos con la implantación del PGM es una hipótesis factible.

También fue importante constatar que las disputas existentes entre las elites locales definieron cuadros favorables –o no– a la adhesión al programa por parte de los intendentes. Los grupos políticos locales afines al gobierno utilizaron el PGM como un espacio político para aumentar su poder de actuación en las bases electorales. Sin embargo, incluso entre los partidos que apoyaron la implantación del programa, hubo problemas de coordinación política con el gobierno estadual en razón de la formación de *lobbies* y del uso de las políticas tradicionales de negociación. La herencia clientelística estuvo presente en el PGM en la medida en que, incluso en aquellas obras que eran seleccionadas por la población, su apropiación como objeto de propaganda por parte de políticos con base electoral en la región era una cosa común. En cuanto a los grupos políticos no alineados con el gobierno del estado, estos intentaron deslegitimar al PGM haciendo que la población no participara de los plenarios del programa. Preocupaciones como estas son las que orientan los estudios hacia las cuestiones de estrategia política. En otra línea, este trabajo dirigió su

foco a los aspectos que moldearon la estrategia institucional del programa, como se verá más adelante, avanzando en la identificación de una dinámica con nuevas arenas políticas engendradas a partir del PGM.

## LA ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DEL PGM Y EL MODELO DE RIO GRANDE DO SUL

Un tanto más raras que las iniciativas municipales fueron las experiencias descentralizadoras en escala estadual, sea en el sentido de una regionalización, sea en el sentido de una ampliación de participación hacia nuevos actores regionales y locales en la toma de decisiones. Disputan la atención, en paralelo con el PGM, un conjunto de iniciativas implantadas en el período de 1991 a 2002<sup>25</sup> por parte del Gobierno de Rio Grande do Sul. Según Cortes (2003) tales iniciativas estimularon la descentralización –más específicamente, la regionalización– de las decisiones sobre el destino de los recursos financieros del presupuesto del estado y el involucramiento de los líderes y de la sociedad civil regional y local en ese mismo proceso.

Al desatarse la experiencia participativa de Rio Grande do Sul pueden observarse dos modelos institucionales distintos. El primero, denominado Consulta Popular, fue implantado en 1998, en el último año del Gobierno Britto, formado por la coalición política en la que el PMDB era el principal partido. El segundo, el OP, fue implantado entre 1999 y 2002 por parte del Gobierno Olivio, formado por un frente partidario encabezado por el PT. Este último modelo será focalizado con más detalle. El modelo implantado utilizó la misma estrategia de regionalización que el PGM: fueron instituidas 22 regiones. Los foros decisorios se constituyeron en asambleas municipales abiertas a todos los ciudadanos en cada uno de los 467 municipios, al margen de una asamblea temática regional dedicada a áreas como salud, educación y asistencia social en cada una de las regiones. Los municipios mayores fueron divididos en distritos para la realización de estas asambleas. Los participantes de las asambleas municipales y sub-municipales votaban las prioridades y elegían a los delegados para los plenarios regionales y para el Consejo del Presupuesto Participativo del Estado (OP-RS). El punto central que marca la similitud entre los dos modelos adoptados es la institución de los *foros participativos regionales*. Más allá de que algunos autores<sup>26</sup> subrayen la democratización de la gestión pública provocada por tales mecanismos de participación, Cortes (2004) identifica cierto escepticismo en los argumentos de

25 Los gobiernos en el período fueron los siguientes: Collares, liderado por el PDT (1991-1994); Britto, liderado por el PMDB (1995-1998); Olivio, liderado por el PT (1999-2002).

26 Gohn (2001); Dagnino (2002); Evans (2003), y otros.

27 Pinto (2001) citado en Cortes (2004: 3).

otros autores –por ejemplo, Pinto (2004)<sup>27</sup>– que consideran a tales foros como incapaces de asegurar el proceso democrático para aquellos actores que no tuvieran espacio de representación, sobre todo en los sectores más pobres –incluso reproduciendo la exclusión preexistente.

De todos modos, el crecimiento del número de personas involucradas en las diversas etapas del Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul (OP-RS) fue elocuente: 188.528 personas en 1999, 281.926 en 2000, 378.340 en 2001 y 333.040 en 2002 (Faria, 2002 citado en Cortes, 2003). Una de las razones atribuidas a estas marcas, según la propia Cortes (2003: 8), fue la ampliación gradual de los recursos financieros disponibles, cuyo destino era objeto de discusión pública, llegando a alcanzar en 2001 un total de 12,9 millones de reales. En el caso del PGM, aunque el aporte de los recursos aplicados haya sido muy superior –del orden de los 494,3 millones de reales<sup>28</sup> para el período 1999-2003– las decisiones sobre el destino de los recursos no eran discutidas en los foros participativos, sino tan sólo la elección de las obras prioritarias para cada región. Este elemento del modelo institucional de Pernambuco, distinto del OP-RS, se encuentra expresamente reflejado –sin dudas– en los niveles de empoderamiento alcanzados a partir del PGM, como será expuesto en este estudio.

Otro punto importante que distingue a los dos modelos es que el (OP-RS) buscó promover la participación directa a través de las asambleas municipales y las asambleas temáticas de modo combinado con la representación, a través de los delegados y de los miembros del Consejo del Presupuesto Participativo. Este aspecto haya sido tal vez un argumento para la fuerte reacción constituida sobre todo por los actores que ya se habían involucrado con los (COREDES) Consejos Regionales de Desarrollo, instituidos formalmente en 1994 y fortalecidos en la gestión anterior, opositora al PT. Por otro lado, la experiencia de asociativismo regional que se consolidó con la institución de los COREDES funcionó como una condición facilitadora para la adhesión popular al OP-RS, a diferencia de lo que ocurrió con el PGM, implantado en una región sin experiencia anterior visible de asociativismo, a excepción de algunos consorcios municipales formados circunstancialmente en torno de alguna demanda común o acción pública emergencial.

---

28 El PGM aportó recursos del Fondo de Desarrollo del Estado (provenientes de la venta del CELPE), del OGU y del FPE, de aquellos relativos a convenios con el Banco del Nordeste del Brasil, la Caja Económica Federal, la Federación de Agricultura del Estado de Pernambuco, el SEBRAE, al margen de la utilización de líneas de crédito ya existentes en la época como el PROGER, el PRONAF, el FNE, el BNDES, el FAT, etcétera. Los recursos fueron divididos en: obras de infraestructura (361,4 millones de reales), obras sociales (98,9 millones) y proyectos de defensa social (34 millones).

En el caso del PGM, el diseño y la concepción del programa fueron organizados a partir de criterios que no privilegiaron, centralmente, la participación de la sociedad civil. El gobierno tomó decisiones en base a su experiencia de gestión participativa al frente de la Intendencia de Recife y presentó una propuesta de desarrollo para el estado en la Asamblea Legislativa Estadual. La ausencia de la sociedad civil en la discusión del diseño del PGM, más allá de otros factores políticos e institucionales, se constituyó en una barrera para un mayor nivel de adhesión al programa. Uno de esos factores limitantes fue el propio mecanismo utilizado por el equipo de gobierno para presentar el PGM a la población. En la mayor parte de los casos, los ciudadanos tomaron conocimiento del programa a través de la prensa local o incluso en el momento mismo de realizarse los plenarios. Así, los medios utilizados para presentar el programa a la sociedad fueron evaluados por los propios actores como débiles, en sintonía con los problemas de legitimidad en lo que se refiere a la representación de la sociedad civil. La constatación que el mismo gobierno del estado hizo sobre esa cuestión fue que no había una demanda organizada de la sociedad civil para la creación de un programa de gestión pública de la dimensión del PGM.

Incluso frente a las dificultades de aproximación a los ciudadanos, el gobierno obtuvo éxito en su tarea de movilizar a las entidades civiles para la realización de los plenarios, al crear espacios públicos de debate en torno a problemáticas regionales. El desafío sería, entonces, el de organizar, a partir de una metodología participativa, la discusión de las prioridades de las inversiones públicas con el mayor número posible de entidades y segmentos de la sociedad civil y de poder público local. En esa perspectiva, era de fundamental importancia para el perfeccionamiento democrático del programa que en los foros de discusión realizados el sistema de representación política e institucional estuviese bien equilibrado, sobre todo con fuerte representación de los sectores más pobres de la población.

En general, en los plenarios realizados, los niveles de adhesión al PGM fueron definidos a partir de factores relacionados con: afinidad partidaria; grado de interés de los liderazgos institucionales para obtener beneficios con el programa; aproximación con respecto al gobernador y los secretarios estaduais; movilización realizada por los medios de comunicación locales; interés del ciudadano común para participar de una reunión pública en su ciudad. La discusión de esas cuestiones importa en la medida en que el grado de empoderamiento alcanzado por la sociedad civil a partir del PGM está directamente relacionado con la variable *calidad de la participación*. La calidad de la participación puede ser mensurada, entre otras dimensiones, a partir de la inclusión

de las entidades no gubernamentales en el proceso de discusión de la metodología del programa; es decir, a partir de la aproximación del gobierno a la sociedad civil. Una vez tomada la decisión por parte del gobierno de implantar un programa descentralizado y regionalizado con el involucramiento de la sociedad, una de las tareas más complejas del poder público es, justamente, escoger determinadas instituciones y actores preferenciales. Esto viene del hecho de que la propia red de instituciones representativa de los intereses de los ciudadanos es una cuestión plural, bastante compleja, y que también tiene preferencias políticas que pueden o no transformarse en apoyo formal. Así, de acuerdo con Schneider (2004), tenemos en este proceso de selección, por definición, la exclusión de una parte de las instituciones y de los actores, donde el poder de algunos se expande y el de otros disminuye. De esta manera, el cuadro futuro muestra la posibilidad de resultados positivos para los participantes que apoyaron al gobierno y que estuvieron presentes en el proceso inicial de discusión de los programas.

En relación con la resistencia encontrada por los gobiernos estaduais en la implementación de los programas, se puede afirmar que los partidos opositores en Pernambuco no llegaron a construir una oposición fuerte, en comparación con lo que pasó en Rio Grande do Sul. Schneider (2004) marca en su estudio sobre el OP de Rio Grande do Sul que la amenaza sentida por los partidos de oposición resultó en la creación de nuevas instituciones presupuestarias como forma de deslegitimar el OP implementado por el PT. En Pernambuco, la oposición contraria al PGM no registra una acción política de esa naturaleza, ni tampoco la creación de comités de trabajo para fiscalizar los gastos de presupuesto del PGM.

De hecho, la secuencia de las tres administraciones en Rio Grande do Sul en torno de la propuesta participativa permitió ese avance. Sin embargo, el diseño institucional del PGM posibilitó la participación de cualquier representación política en los plenarios. Una vez liberados para elegir si participarían o no en los plenarios del PGM, los líderes opositores tuvieron en cuenta, en su cálculo político, dos tipos de factores: el programa contaba con un fondo presupuestario<sup>29</sup> que no podría ser administrado exclusivamente por el partido del gobernador y por sus partidos aliados; el intento por adoptar una polí-

---

29 La disputa por el presupuesto del PGM ocurrió antes de que el programa hubiera sido creado. El entonces gobernador Miguel Arraes (1995-1998) intentó finalizar el proceso de privatización de la CELPE en su gestión. Los partidos aliados del candidato al Gobierno de Estado, Jarbas Vasconcelos, organizaron una fuerte oposición en la Asamblea Legislativa Estadual con el objetivo de atrasar el trámite del proceso de venta de la compañía energética, finalmente concretada en 1999, primer año de la gestión del gobernador electo Jarbas Vasconcelos, para el período 1999-2002.



tica redistributiva, decidida por la población con transparencia y participación democrática, debería también contar con la presencia de los grupos de oposición interesados en las futuras disputas electorales.

En ese escenario de pérdida de capital político, los partidos rivales al gobernador actuaron con cautela en sus críticas al programa. Siendo así, desde el punto de vista del grado de adhesión de los grupos políticos aliados u opositores, el programa acabó movilizándolo políticamente a los municipios, incluso en aquellas RDs donde el partido del gobierno había tenido poca actuación.

Considerando las limitaciones metodológicas de orden comparativo ya mencionadas respecto del OP en el estado de Rio Grande do Sul y lo que el PGM propone como modelo de gestión en Pernambuco, se presenta el Cuadro 5 con algunos elementos básicos.

CUADRO 5  
ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL OP-RS Y DEL PGM

ATRIBUTOS	El caso del OP-RS	El caso del PGM-Pernambuco
Población del Estado	10 millones (aproximadamente)	8 millones (aproximadamente)
Cantidad de Regiones	22 Regiones Estaduales	10 Regiones de Desarrollo (actualmente con 12 RDs)
Cantidad de Municipios	467	185
Total de participantes en los plenarios	290 mil por año (aproximadamente)	2.500 por año (aproximadamente)
Gestión en el ámbito del Gobierno	Coordinadores Regionales de Relaciones Comunitarias	Gerentes de las RDs
Diseño Institucional	Complejo con ciclo regular de acciones	Simplificado con ciclo irregular de acciones
Ciclo de Acciones	Plenarios Regionales de Directrices (incluyendo las Asambleas Temáticas y la elección de Delegados)	1as. Plenarios en las RDs para el relevamiento de Demandas/Proyectos necesarios
1a. FASE		
2a. FASE	Plenarios Regionales de Delegados, con elección de Consejeros del OP-RS y de la Comisión Representativa	2as. Plenarios en las RDs para la definición de Prioridades, en función de las planillas de costos de ejecución de los proyectos necesarios. Formación de las Comisiones de Desarrollo Regional
Criterios de representación	El nº de delegados electos está definido por el nº de participantes en las Asambleas Públicas Municipales	El nº de representantes en la CDR está dado por el nº de municipios que componen la RD. Ausencia de municipios en los plenarios = Ausencia de representación en la CDR

CUADRO 5 (CONTINUACIÓN)

ATRIBUTOS	El caso del OP-RS	El caso del PGM-Pernambuco
3a. FASE	<p>Institución del Consejo de Presupuesto Participativo con carácter deliberativo sobre el Presupuesto del Estado</p> <p>Elaboración de la Matriz Presupuestaria y el Plan de Inversiones y Servicios por parte de la Comisión Representativa y por el Consejo de Presupuesto Participativo, a ser discutido en las Regiones y posteriormente evaluado en la Asamblea Legislativa del Estado</p>	<p>Elaboración, por parte de los técnicos del gobierno, de los Planes Plurianuales Regionales, integrantes del PPA del Estado, a partir de las prioridades definidas en los Plenarios de las RDs, a ser evaluados por la Asamblea Legislativa del Estado.</p>
Experiencia anterior de asociativismo regional	<p>Consejos de Desarrollo Regionales (COREDES), implantados a partir de 1991 en 20 de las 22 Regiones del Estado</p>	<p>Formación de un Foro en Mata Sul y otros intentos de constituir consorcios municipales en el Agreste Central (en torno de un terraplén sanitario); en el sur (medio San Francisco (para decidir sobre un centro de comercialización)</p>

Fuente: elaboración de los autores.

En esta comparación se resaltan los factores referidos al aprendizaje institucional como inductores de respuestas positivas a los programas participativos. Independientemente de la evaluación sobre la calidad de los modelos de los dos procesos, se pueden identificar mecanismos orientados a la definición de prioridades para el destino de los gastos públicos por parte de la población. Deshacer el consenso respecto de la importancia de la cultura política como factor relevante no es el objetivo último de este estudio. En las dos experiencias, la actuación de los actores locales se amplió y, de manera general, el fortalecimiento de la participación como condición facilitadora para la construcción de un control social se hizo evidente. En rigor, los grados de empoderamiento son poco mensurables, por dificultades metodológicas para la construcción de indicadores, pero aun así se estableció un intento por identificar las etapas de la experiencia del PGM.

## EL PGM Y LOS NIVELES DE EMPODERAMIENTO

La literatura discutida anteriormente resalta una enorme variedad de experiencias de gestión participativa que, según los casos, presentan distintos formatos institucionales: experiencias con varios ciclos de asambleas, y otras en las cuales los consejeros tienen una mayor auto-

nomía en relación con los plenarios. Esa misma literatura, que toma al formato institucional como una variable fundamental en la definición del éxito de las experiencias, es también categórica al establecer que el límite de esa multiplicidad está en la capacidad de mantenimiento de los mecanismos de deliberación democrática. O sea, los autores orientados por el abordaje neo-institucionalista, en el que se priorizan las *nuances* del modelo institucional, también concuerdan en la importancia de los elementos de la cultura democrática, en cuya ausencia estaría la reducción del éxito de la propuesta. Para esta perspectiva de análisis sería posible verificar, a partir del formato institucional, si el PGM tiende –o no– a fortalecer las prerrogativas deliberativas inmersas en esas formas abiertas de participación, o bien, qué niveles de empoderamiento se esperan con el diseño institucional del PGM, considerando las condiciones recientes de la descentralización en el país y la herencia de participación en la región. El Cuadro 6 presenta las diferentes estrategias, los principales dilemas y obstáculos organizacionales propios de cada nivel, la fase del ciclo de las políticas donde se desarrollan y la correspondencia con el estudio del caso –el PGM.

**CUADRO 6**  
**EMPODERAMIENTO Y EL PGM:**  
**ESTRATEGIAS, DILEMAS Y FASES DEL PROGRAMA**

<b>Estrategias de empoderamiento</b>	<b>El caso del PGM</b>	<b>Dilemas / Obstáculos organizacionales</b>
1. Institución de consultas a los grupos pobres y excluidos	Sí  Fueron instituidos Plenarios Regionales en los cuales se reúnen entidades de la sociedad civil (del mercado y de los segmentos populares) y representantes del gobierno local y estadual.	1ª Visita a la RD: Relevamiento de las Demandas y Potencialidades. - Alto costo de movilización al lado de una baja capacidad de organización en la mayoría de las localidades distantes del municipio-sede del plenario. - Reducida información previa sobre la reunión. - Cooptación por parte de algunas elites locales para comparecer o boicotear la reunión.
2. Creación de mecanismos inclusivos para la toma de decisión/deliberación	Sí con LIMITACIONES  Grupos Temáticos de Discusión y elección de Prioridades, en relación con los proyectos a ser ejecutados, a partir de las informaciones sobre los costos otorgadas por los gestores y técnicos.	2ª Visita a la RD: Definición de Proyectos Prioritarios para la ejecución en la RD. - Bajo nivel de información relevante sobre los costos y la ejecución por parte de los sectores populares. - Bajo poder de presión en la negociación por parte de los sectores más pobres. - Alto poder de presión en la negociación por parte de los sectores del mercado.

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

Estrategias de empoderamiento	El caso del PGM	Dilemas / Obstáculos organizacionales
3. Aumento de la capacidad de monitoreo y fiscalización	Sí con muchas LIMITACIONES Fueron creadas las Comisiones de Desarrollo Regional para cada RD que no tuviera una actuación con acompañamiento programado.	Implementación de los Proyectos . · Problemas de subrepresentación de los municipios menores y de los segmentos populares en las Comisiones. · Falta de reuniones sistemáticas. · Ausencia de mecanismos para el acopio de informaciones en las localidades por parte del gobierno.
4. Promoción del control social con responsabilización	NO	Formulación e Implementación. · Ausencia de mecanismos de aproximación a la sociedad con vistas a la rendición de cuentas. · Falta de transparencia respecto de las decisiones y de la rendición de cuentas ante la sociedad.
5. Gestión directa de programas	NO	Formulación e Implementación. En el modelo instituido para el PGM no fue prevista la gestión directa de los programas. Hay indicios de que el RENASCER y el PROMATA inicien la experiencia, con la participación de los Comités Gestores de los Programas.

Fuente: elaboración de los autores.

El primer nivel de empoderamiento está representado por la realización de los plenarios regionales –en el marco del PGM– que puede decirse que funcionan *bien en relación con lo esperado*. Sin embargo, la participación *no fue satisfactoria* tanto en lo que tiene que ver con la presencia de representantes de la sociedad civil en los plenarios como con la composición municipal de las Comisiones de Desarrollo Regional (ver cuadros 7 y 8). Del total de los 170 municipios no-metropolitanos, el 44% no tuvieron representantes, en tanto que 14 municipios no llegaron a componer sus Comisiones de Desarrollo Regional en el ámbito del PGM.

**CUADRO 7**  
**PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN EL PGM**  
**(MUNICIPIOS NO-METROPOLITANOS)**

<b>Tipo de participación</b> (cantidad de representantes)	<b>Cantidad de Municipios</b>	<b>Total de representantes</b>	<b>Población involucrada</b>
Ausente	75	0	1.578.314
Entre uno y diez	80	250	1.807.408
Más de diez	10	290	746.663

Fuente: Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Social. Gobierno del Estado de Pernambuco.

**CUADRO 8**  
**COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES DE DESARROLLO REGIONAL EN EL PGM**

Regiones de Desarrollo	Total de Municipios	Municipios representados		Composición de la Comisión				Total de miembros
				Institucional		Sociedad Civil		
		Total	%	Total	%	Total	%	
Mata Norte	19	19	100	26	54	22	46	48
Mata Sul	24	17	71	25	46	29	54	54
Agreste Septentrional	19	10	53	10	59	07	41	17
Agreste Central	26	25	96	24	57	18	43	42
Agreste Meridional	26	12	46	10	71	04	29	14
Pajeú/Moxotó	24	12	50	14	74	05	26	19
Itaparica	07	07	100	39	81	09	19	48
Interior Central	08	07	87	22	76	07	24	29
Araripe	10	10	100	45	52	41	48	86
São Francisco	07	07	100	29	64	16	36	45
<b>Total*</b>	<b>170</b>	<b>156</b>	<b>87</b>	<b>244</b>	<b>61</b>	<b>158</b>	<b>39</b>	<b>402</b>

Fuente: Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Social. Gobierno del Estado de Pernambuco.

\* De ese total se excluye la RMR que participó del PGM mediante la actuación del Consejo de Desarrollo Metropolitano.

El segundo nivel presentado puede verificarse en el momento en que se identifican las potencialidades de cada región –dentro del PGM– en un proceso de fecundo aprendizaje sobre la realidad social. Este proceso de formación de nuevas preferencias y de formación de consensos es esencial para el fortalecimiento de la condición de agente de los individuos, y establece un proceso de aprendizaje político con repercu-

siones importantes sobre la calidad de la democracia y respecto de la acción planificada del gobierno. La experiencia de la formación de las Cámaras Temáticas para la discusión y elección de los proyectos prioritarios de cada RD tiene, hasta cierto punto, una naturaleza deliberativa que se correspondería con un segundo nivel de empoderamiento, más perfeccionado que el nivel elemental de las consultas. En total se realizaron cinco Cámaras Temáticas en las Regiones Mata Sul, Agreste Septentrional, Central y Meridional, Araripe y São Francisco.

Un nivel mucho más efectivo de empoderamiento se alcanza cuando un mecanismo de responsabilización es introducido en las estructuras inclusivas de deliberación. En el caso del PGM fueron creadas las Comisiones de Desarrollo Regional con el propósito de ejercer un acompañamiento de los proyectos junto con el gobierno estadual, aunque, de hecho, no tuvieron una actuación ni el desempeño esperado, conforme lo retrata el Cuadro 9.

CUADRO 9  
EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LAS CDRS EN EL PGM

Regiones de Desarrollo	Clasificación (0-5)
Mata Norte	4
Mata Sul	4
Agr. Septentrional	2
Agr. Central	3
Agr. Meridional	3
Pajeú/Moxotó	2
Itaparica	3
Interior Central	1
Araripe	1
São Francisco	1

Fuente: elaboración de la Directoría de Planeamiento y Desarrollo Municipal/FIDEM del Gobierno de Pernambuco, septiembre de 2002.

En términos de empoderamiento, se refuerza la idea de que los niveles obtenidos a partir del PGM tienen que ver con la articulación entre los distintos actores de una misma región, en la que se vislumbra un canal de diálogo entre la esfera gubernamental y los representantes de la sociedad civil.

Finalmente, las consideraciones descriptas más arriba demuestran que el PGM buscó fortalecer la prerrogativa básica de la deliberación presente en las formas abiertas de participación

–sea cual fuera esta forma– en relación con la definición de las prioridades realizada por la población en los plenarios regionales. Esta estrategia, sin embargo, tendió a debilitarse cuando no se completó el proceso de responsabilización y monitoreo, que no fue asumido por los actores locales de las CDRs. En ese sentido, la actuación gerencial de una parte de la burocracia pública estadual, comprometida en promover la descentralización del modelo de gestión participativo, compensó hasta cierto punto los límites de los gobiernos locales y de la sociedad civil en su intención por generar mayores niveles de transparencia y *accountability* en el programa. Esta es, también, una de las variables fundamentales apuntadas por la literatura como decisivas para el éxito de las experiencias de participación. Tendler (1998), al analizar las razones que llevaron al Gobierno de Ceará a tener logros en su Administración Pública durante el período 1986-1994, señala que no hay necesariamente una dinámica bidireccional entre los gobiernos locales y la sociedad civil que resulte en gestiones estaduais más transparentes y mejores. Su investigación no confirmó tal hipótesis, aunque sí la existencia de una dinámica tridireccional entre el gobierno estadual, gobierno locales y sociedad civil, con especial mención para la actuación del gobierno del estado. Al contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil, incentivando la creación de asociaciones y de grupos de trabajadores, el gobierno estadual de Ceará hizo algo que normalmente es del dominio propio de las ONGs, esto es, la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos. *Todo eso sugiere un camino diferente hacia un mejor gobierno local frente al pensamiento corriente sobre descentralización y sociedad civil*, afirma Tendler (1998: 33).

Puesto que todavía es un experimento, como tantos otros casos analizados por la literatura, el PGM es un modelo auto-regulado y pasible de ser flexibilizado en su formato institucional. En ese sentido, el diseño institucional de los plenarios regionales comenzó a ser experimentado con el propósito de integrar la multiplicidad de los actores legítimos en el ámbito de sus territorios, de modo de establecer condiciones propicias de gobernabilidad para la implantación del Plan Plurianual de Gobierno. Los efectos de esta estrategia sobre los niveles de empoderamiento, que podrían ser considerados logros extras reales respecto de las expectativas del gobierno, son avances –sobre todo en relación con una concepción de participación– para muchas entidades que actúan en la defensa de los derechos de ciudadanía.

## EL PGM Y LAS NUEVAS ARENAS POLÍTICAS

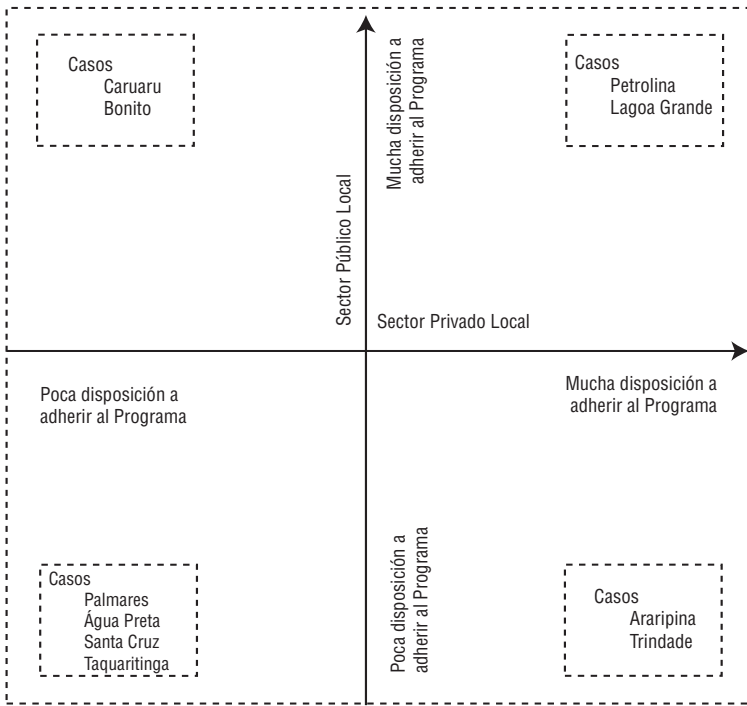
Es importante tener en cuenta el hecho de que el PGM introdujo efectivamente una nueva noción de “convenio”<sup>\*</sup> al ámbito de un renovado modelo de gestión. Una cuestión importante asumida entre gestores y técnicos del PGM, y posteriormente compartida por sectores populares, fue el pre-requisito fundamental de la participación de los *actores del mercado* (segmento de inversores y empresarios) en los momentos de los foros participativos. Esa cuestión sugiere un análisis focalizado en el grado de interacción entre las entidades del mercado y las entidades vinculadas a la movilización social, como un aspecto importante en las características de la cultura política que puede influir más o menos sobre la adhesión al programa. Lo que se observó, a partir de la opinión de los actores del PGM, es que la articulación entre las entidades del mercado y las entidades relacionadas con la movilización social, si bien en un principio parecía muy incipiente, hoy da señales de una dinámica que debe ser considerada. Lo que se denomina *experiencia de asociativismo regional* deja de referirse apenas a la herencia relacionada con las entidades populares para incluir, necesariamente, al segmento del mercado de la sociedad civil. En la perspectiva de una ampliación de las acciones en “convenio” gana fuerza la transferencia de conocimientos y habilidades entre los actores (empresarios y asesores, técnicos de los gobiernos, de las ONGs y representantes de las comunidades). Esta situación configura una dimensión política diferente, tal como lo muestra el Gráfico 2 que sigue.

---

\* N. del T.: el término “parceria” –tal como figura en el original en portugués– no tiene una traducción consolidada al castellano. Aquí hemos optado por traducirlo como “convenio”, haciendo alusión no sólo a su acepción jurídico-institucional sino también en un sentido más amplio de las relaciones de aproximación entre el Estado y la Sociedad Civil.



GRÁFICO 2  
ARTICULACIÓN DE LOS ACTORES EN EL PGM



Esta situación también configura una dimensión política en la que se establece un triple desafío para los segmentos que actúan en el programa.

Para los *segmentos populares*: la exigencia de un nivel de maduración e involucramiento en la construcción y acompañamiento de políticas, en oposición a la herencia estrictamente reivindicatoria y a la inestabilidad político-institucional de la informalidad, en el sentido de ampliar los niveles de empoderamiento.

Para los *actores del mercado*: la sustitución de los mecanismos informales y personales de representación por la aparición pública, en arenas institucionales de confrontación y negociación de intereses.

Para los *gobiernos*: el cuestionamiento sobre la concepción del poder decisorio, tanto a nivel interno como frente a las representaciones de la sociedad, exigiendo así un reordenamiento de la denominada “cultura administrativa” y de las estrategias de *accountability*.

En casi todos los momentos, uno de los principales desafíos del equipo de gobierno giró en torno a la articulación con los segmentos locales en función de la conquista del apoyo político capaz de viabilizar

el PGM. Este apoyo político, manifiesto en los plenarios, fue casi siempre obtenido con el apoyo del sector empresarial, sobre todo en los casos en que se identificaba un interés por parte de este segmento<sup>30</sup>. En ausencia de apoyo por parte de la sociedad civil y del partido político local, el gobierno del estado encontró en los liderazgos empresariales una garantía para la realización de los eventos, tal como ocurrió en el municipio de Araripina, donde un grupo de empresarios del sector del yeso elaboró, con apoyo de la sociedad civil, un manifiesto en favor del PGM. Los segmentos populares transformaron al PGM en una nueva arena política, en la que el principal objetivo era canalizar los conflictos directamente hacia la burocracia estadual sin depender de los intendentes, concejales o diputados; en rigor, este sector pasó a disputar parte del presupuesto público. En los plenarios del programa el sector fue representado, sobre todo, por los sindicatos de trabajadores, asociaciones de vecinos, miembros de los consejos gestores y ONGs.

Es importante retener el hecho de que la posibilidad de ampliación de los convenios se inserta en el ámbito de una determinada concepción de cultura política –una variable importante para la proliferación de acciones y estrategias alternativas de participación. Esa es una cuestión ya bastante identificada por la literatura y por el cotidiano de las gestiones: la misma sociedad comienza a ser incorporada mediante la adecuación del aparato organizacional. Una constatación evidente es que, paulatinamente, los actores comenzaron a internalizar la idea de que el modelo de gestión propuesto con la implantación del PGM buscaba contraponerse al modelo tradicional de gestión. Esto significa decir que hay niveles diferenciados de convivencia entre los dos modelos de gestión, modificados, a su vez, por los diferentes lugares sociales y territorios político-institucionales. Es decir, al lado de los indicadores de adhesión a las estrategias propuestas por el PGM (participación en los plenarios y constitución de una comisión regional), muchas veces las estrategias convencionales de articulaciones y negociaciones políticas –ya sea en la esfera gubernamental estadual, ya sea en el ámbito extra-regional– no fueron del todo abandonadas ni por los liderazgos políticos locales ni por la sociedad civil organizada (sectores populares y sectores de mercado). No fue extraña la referencia a figuras políticas de cada región, que incluían desde el intendente hasta los diputados estaduais y federales, como los responsables por la realización o no de las obras en los municipios. En la

---

30 Como observan Fung y Wright (2003) y Evans (2002) la interacción entre los participantes en espacios públicos como foros y reuniones abiertas lleva a la *expresión de preferencias* y a la *formación de preferencias*. Políticos, empresarios y segmentos populares, juntos, fueron influenciados y formaron nuevas preferencias.

percepción de la gran mayoría de los actores, el prestigio político y la articulación con el gobernador continúan siendo los vectores principales de las acciones (incluidas o no en el PGM).

Así, se intentó analizar qué factores serían los determinantes en el grado de adhesión y participación local (indicada por la presencia de actores de la sociedad civil del municipio reunidos en el plenario) al PGM, entendido este como una propuesta de un nuevo modelo de gestión. Los factores principales descubiertos provenían, de un lado, de los análisis presentes en la teoría y, del otro, de las informaciones recogidas junto a los actores. Se tomaron como factores determinantes principales del nivel de participación y adhesión al PGM (P): la presencia de figuras políticas locales con influencia extra-estadual y con proyecto político propio; la presencia de un sector empresarial fuerte con actuación independiente; la alianza político-partidaria entre el gobierno municipal y el estadual; la distancia de la localidad respecto del municipio-sede del plenario.

La primera evidencia resultante de este análisis apunta a una ausencia de asociación entre P (nivel de participación y adhesión al PGM) y C (alianza político-partidaria entre el gobierno municipal y el estadual). Quiere decir que, contrariamente a lo que el sentido común acostumbra señalar como una relación directa y positiva, la correlación encontrada entre la variable que representa la alianza político-partidaria y la presencia de los actores de la sociedad no parece tener una relevancia importante.

Por otro lado, fue identificada una tendencia de asociación inversamente proporcional entre P y A ( $P \emptyset$  y  $A \neq$ ). O sea, para los municipios con presencia de figuras políticas locales con influencia extra-estadual y con proyecto propio, la presencia de actores de la sociedad en los plenarios fue reducida por los motivos ya esgrimidos relativos a la dificultad de locomoción –largas distancias para los sectores pobres. Eso no es verdad para los segmentos del mercado, cuya participación mostró estar mucho más relacionada con la capacidad para articularse con sectores del mismo género: industrias de la confección; de producción de yeso; de producción de vinos, de frutas, etcétera. También es importante destacar que no pareció significativa la correlación entre presencia (aisladamente) de un sector empresarial fuerte con articulación independiente y el grado de participación en los plenarios. A diferencia de lo que dice el sentido común, la presencia de un empresariado fuerte no arrastró a la población hacia la participación; esto generalmente ocurre cuando este factor aparece asociado a la presencia de figura políticas locales con influencia extra-estadual y con proyecto político propio [ $P \emptyset$  y  $(A \neq + B \neq)$ ]. En estas situa-

ciones, era común la disputa sobre la paternidad de la indicación para la realización de obras incluidas en el PGM.

Finalmente, un dato alentador para los objetivos del empoderamiento y de la *accountability* aparece en el análisis de la asociación de los dos factores –presencia de un sector empresarial fuerte con actuación independiente y alianza político-partidaria entre el gobierno municipal y estadual– en conjunto con el nivel de participación de la población [ $P \neq$  y ( $B \neq + C \neq$ )]. El nivel de participación de los segmentos populares y de adhesión a un nuevo modelo de gestión resultó ser significativo cuando los sectores del mercado (potenciales socios) y el cuerpo gestor local se aliaron en un mismo proyecto. Esta constatación refuerza el consenso relativo a que la descentralización implica una *división compartida del poder decisorio* y una incorporación de la sociedad organizada (sectores populares y de mercado) a la esfera pública. En ese sentido, la existencia de una cultura de *accountability* democrática, capaz de inducir nuevas actitudes de competencia y compromiso, incluso en el nivel de los aparatos gubernamentales, es una condición imprescindible.

Abers (2000) y Baiocchi (2001) desarrollan la cuestión referida a la posibilidad de que el formato institucional de determinados programas cree condiciones para el desarrollo o incremento de la participación de las organizaciones cívicas. Sobre este punto, la mayor parte de los actores del PGM define como *no empoderadas* a aquellas entidades que cambian sus preferencias a partir de la influencia de los sectores políticos o que solamente se “desarrollan con ayuda del gobierno”. Para esos actores, a partir del momento en el que el gobierno influye sobre el proceso de organización y actuación de las instituciones sociales, estas ya fueron capturadas por la máquina del Estado y pasan a sufrir un proceso de falta de autonomía en comparación con otras instituciones no gubernamentales. Los actores también asociaron este tipo de aproximación como una estrategia más en la que la sociedad civil es utilizada por liderazgos políticos más interesados en proyectos particulares.

Al mismo tiempo, una parte de los actores reconoció que los municipios que no representan ninguna –o bien, muy poca– tradición cívica tendrían más chances de desarrollar una situación de participación en el caso de que fueran incluidos en programas gubernamentales formados por consejos de gestores representativos de la sociedad civil y el poder público. Para los que defienden ese punto de vista, el problema está en la continuidad de la participación, ya que las instituciones de la sociedad civil tendrían dificultades para estructurarse en ausencia de programas gubernamentales que posibiliten su surgimiento e incremento organizacional. Luego del período de los plenarios, el PGM pasó a dar prioridad al objetivo de creación y consolidación de

espacios institucionales de participación y control sociales vía consejos regionales. Así, el gobierno iniciaba, entonces, la tarea más compleja del PGM: discutir y encaminar las propuestas de las RDs para el presupuesto del PPA del estado. En general, conforme anota Schneider (2004), los partidos políticos crean grandes expectativas con sus promesas de campaña en lo que tiene que ver con las políticas públicas; ahora bien, esa expectativa se vuelve aún mayor en programas como el OP-RS y el PGM, una vez que los propios participantes son los que eligen los problemas prioritarios a solucionarse. De este modo, la tensión entre el gobierno y la sociedad civil crece en la medida en que las promesas dejan de ser cumplidas y las inversiones no son realizadas. Al mismo tiempo en que hay dificultades políticas e institucionales para implementar las acciones previstas, el gobierno, al asumir un compromiso con la sociedad, se compromete a mantener el programa funcionando por medio de los plenarios y las reuniones. En ese caso, situaciones tensas suelen ocurrir y el futuro de programas participativos puede ser definido de acuerdo con la toma de posiciones por parte de la sociedad, las cuales pueden ser:

- La sociedad civil aumenta su poder de reclamo en virtud de la no realización de las obras.
- La sociedad civil se asume descreída y tiende a no dialogar más con el gobierno.
- Las dos situaciones ocurren simultáneamente, es decir, parte de la sociedad pasa a reclamar de forma más sistemática las acciones del gobierno, aunque sin organización suficiente para representar un reclamo efectivo; la otra parte disminuye dramáticamente su actuación y participación.

En Pernambuco, se observa una tendencia actitudinal de la sociedad civil más próxima a la tercera situación, una vez que parte de las reivindicaciones hechas al gobierno no generan los resultados esperados por los actores involucrados en el programa. El intento fracasado de instituir las Comisiones de Desarrollo Regionales (CDRs) –que fallaron en su tarea de establecer un canal permanente de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno– motivó a parte de las entidades del sector a participar limitadamente o incluso a no dialogar más con el gobierno en el ámbito del PGM.

## CONSIDERACIONES FINALES

Analizar la experiencia del PGM se presentó como una oportunidad para contribuir al debate sobre la participación, especialmente en aquella cuestión vinculada a la discusión acerca de la ingeniería insti-

tucional como posibilidad de promoción del empoderamiento. Sin embargo, tal como la propia literatura también lo sugiere, no se quiso perder de vista la dimensión de la cultura política para poder explicar la profundización y la consolidación de la democracia; así, la preocupación inicial se amplió para incluir la contribución de teóricos que privilegian la importancia de las condiciones pre-existentes facilitadoras para el empoderamiento.

Esto significa decir que las limitaciones que retardan una efectiva implantación de un modelo innovador de gestión se conectan, por un lado, con la construcción de niveles más significativos de empoderamiento en la sociedad, así como el ajuste del diseño institucional de un programa participativo en escala estadual y, por el otro, con aquellos elementos críticos que acompañan la implementación de un programa público.

Fue imprescindible, en este sentido, analizar el caso del PGM en el contexto propio de la trayectoria reciente de la descentralización en Brasil. Así, el análisis comparado entre el modelo implantado en el PGM y el OP de Rio Grande do Sul sirvió de insumo para algunas consideraciones. El punto central que marca la similitud entre los dos modelos adoptados es la institución de los *foros participativos regionales*. Lo que llamó la atención, en el caso del OP-RS, fue la ampliación gradual de los recursos financieros disponibles, cuyo destino era objeto de discusión pública. En el caso del PGM, las decisiones sobre el destino de los recursos no tenían lugar en los foros participativos; allí se definían apenas la elección de las obras y las acciones prioritarias para cada región.

En relación con los niveles de participación, resultó evidente que la experiencia de asociativismo regional que se consolidó con la institución de los COREDES funcionó como una condición facilitadora para la adhesión popular al OP-RS, a diferencia de la situación del PGM, implantado en una región sin experiencia anterior visible de asociativismo –con excepción de algunos consorcios municipales formados circunstancialmente en torno de alguna demanda común o acción pública emergencial. Estos elementos del modelo institucional de Pernambuco, distintos de los del OP-RS, se reflejan expresamente en los niveles –limitados– de empoderamiento alcanzados:

- 1 Se verificó la *institución de las consultas a los segmentos populares*.
- 2 Ocurrió con limitación la *creación de mecanismos inclusivos de toma de decisión/deliberación*.
- 3 Existió el intento (fracasado) por *aumentar la capacidad de monitoreo y control* mediante la institución de las CDRs.

4 No hubo intención de *promover el control social con responsabilización*, ni instituir la *gestión directa del programa*.

Tales factores estarían vinculados a un cambio institucional más amplio que sólo tendría sustentabilidad si fuera acompañado por cambios en la capacidad política de los actores involucrados. Este tipo de cambio, obviamente, implica transformaciones a largo plazo tanto en las instituciones informales como en las normas y prácticas sociales.

Al respecto, la aparición de un nuevo elenco de convenios posibles, entre los gobiernos y la sociedad civil, se presenta como un aspecto inusitado del programa. Una de las grandes cuestiones positivas del PGM fue la oportunidad de, conjuntamente con el relevamiento de las demandas, explicitación y mapeo de las potencialidades de los convenios gubernamentales y no gubernamentales en la búsqueda de soluciones. Es decir, tanto las entidades sociales como los actores del mercado dejan apenas de quejarse por la inacción de los gobiernos locales o por la omisión de los políticos. La relación que los actores del mercado establecen –estratégicamente– pasa a ser, también, una relación que compromete a las entidades de acción social. Ese es un aprendizaje significativo y oportuno, en un momento en el que el debate nacional incluye cuestiones importantes como los “convenios público-privados” y las “iniciativas de consorcios públicos”, manifiestos claramente en proyectos de ley específicos sobre tales temáticas.

A partir de esas constataciones es posible pensar en diferentes estructuras institucionales en los municipios, que vendrían a distinguirse por su nivel de articulación mayor o menor con las entidades del mercado. ¿Qué tipo de arreglo institucional –considerando la diversidad de sectores en un municipio– es más propicio para responder positivamente a un nuevo modelo de gestión? Esto implica indagar e investigar los diseños institucionales por los cuales, en muchos contextos locales (micro-regionales o municipales), la estructura institucional gubernamental está más permeada por las iniciativas de empoderamiento y de transparencia implementadas junto a los actores sociales que lo que puede verificarse en otros contextos. Esta permeabilidad puede haber sido la resultante de varias estrategias: la adopción de modelos institucionales internacionales diseminados por los organismos multilaterales o mimetismo institucional; la experiencia de otras acciones públicas en lo local que permitirían el fortalecimiento de las instituciones y las entidades incipientes; la presencia de asesorías técnicas, investigadores independientes vinculados a las ONGs o a consultorías que desempeñaron un papel importante junto a las comunidades; o la consolidación de elites modernizantes o emprendedoras del sector público. Situaciones como esas han deriva-

do en efectos diferenciados, favoreciendo la acción colectiva y la capacidad de control social en cada localidad. Seguramente, factores como estos potencian los impactos de las acciones que proponen cambios en un modelo de gestión como el PGM.

El perfil del cuerpo técnico gestor puede ser concebido, también, como un factor que potencie las iniciativas participativas. En un ámbito que se sitúa entre la dimensión de la cultura política y el arreglo institucional, debe destacarse el significativo poder de influencia que tienen los liderazgos técnicos de las burocracias locales y estaduais. En el caso del PGM, el análisis evidenció la importancia de la preexistencia de un grupo de gestores motivados para experimentar la participación (como en el caso del PPB y el OP, ambos en Recife) como una variable –legado de un aprendizaje institucional previo– que puede ser determinante en el éxito de las nuevas experiencias. Aunque el emprendimiento político en cuestión funcionara como un mecanismo de marketing político, en el sentido de consolidar simplemente la fama del gestor como un político “descentralizador”, es posible que la experiencia de participación se haya constituido, de hecho, en un aprendizaje institucional, contribuyendo al mismo tiempo a la formación de un cuerpo técnico de vanguardia en la burocracia, comprometido con la percepción de un modelo participativo. Ese conjunto de factores, sin embargo, está mediado por las condiciones institucionales desfavorables de los gobiernos locales que, en su mayoría, no cuentan con ningún legado institucional previo. Al respecto, una cuestión importante que podría ser contemplada en otros estudios tendría que ver con aquellos factores que propician o no la adhesión de los intendentes al programa estadual, y con la capacidad del gobernador para coordinar un programa en esa escala. En una perspectiva que se proponga dilucidar cuestiones de esta naturaleza, un análisis del PGM que se focalice en la realización de las acciones propuestas en función de las alianzas partidarias sería revelador del grado de influencia de esa variable. Al mismo tiempo, permitiría la identificación de otros factores determinantes del apoyo o la resistencia de la elite política local a un programa de gobierno estadual. Siguiendo esta línea de investigación, quizás más adelante podremos ver en qué medida el modelo de gestión participativa del PGM contribuyó para que fueran incorporados elementos positivos al proceso de aprendizaje y construcción institucional en lo que respecta a la participación y al empoderamiento de los grupos sociales en el estado de Pernambuco.



## BIBLIOGRAFÍA

- Abers, R. 2000 *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).
- Abers, R. 2003 “Reflections on What Makes Empowered Participatory Democracy Happen” in Archon, Fung and Wright, Erik Olin (orgs.) *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Series The Real Utopias Project, Vol. IV (London/New York: Verso Press).
- Andrade, I. 2002 “A gestão participativa das políticas públicas: o desafio para os municípios do Nordeste” em *Cadernos Adenauer* (Rio de Janeiro) Vol. 05.
- Arretche, M. 2004 “Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia” em *São Paulo em Perspectiva* (São Paulo) Vol. 18, N° 2.
- Avritzer, L. e Navarro, Z. (orgs.) 2003 *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo* (São Paulo: Cortez).
- Baiocchi, G. 2001 “Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory” in *Politics & Society*, 29 (1).
- Bandeira, P. 1999 “Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional”. Texto para Discussão N° 630. (Brasília: IPEA).
- Bonfim, W. e Silva, I. 2003 “Instituições Políticas, Cidadania e Participação: a mudança social ainda é possível?” em *Revista de Sociologia Política* (Curitiba), 21, novembro.
- Borja, J. 1988 “A participação cidadina” em *Espaço e Debates* (São Paulo: Cortez) N° 24.
- Boschi, R. 1999 “Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador” em *Dados* (Rio de Janeiro) Vol. 42, N° 4.
- Carvalho, A. 1995 “Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social” (Rio de Janeiro: IBAM/FASE).
- Coelho, V. 2004 “Brazil’s Health Councils: The Challenge of Building Participatory Political Institutions” in *IDS Bulletin*, Vol. 35, N° 2.
- Coelho, V. e Nobre, M. 2004 *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo* (São Paulo: Editora 34).
- Coleman, J. 1994 *Foundations of social theory* (Cambridge/London: The Belknap Press of Harvard University Press).
- Côrtes, S. 2003 “A esfera estadual da administração pública como protagonista da descentralização: o caso do Rio Grande do Sul – 1991 a 2003”. Trabalho apresentado no XXVII Encontro da ANPOCS, Caxambu, mimeo.

- Cortes, S. 2004 “Participação e Governança: o impacto de fóruns participatórios sobre a gestão e implementação de políticas públicas”. Trabalho apresentado no XXVII Encontro da ANPOCS, Caxambu, mimeo.
- Dagnino, E. 2002 *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (São Paulo: Paz e Terra).
- Evans, P. 1993 “O Estado como problema e solução” em *Lua Nova* (São Paulo) N° 28/29.
- Evans, P. 1996 “Government Action, Social Capital and Development: reviewing the evidence on synergy” in *World Development*, Vol. 24, N° 6.
- Evans, P. 2002 “Beyond ‘Institutional Monocropping’: Institutions, Capabilities, and Deliberative Development” Processed. University of California, Berkeley, mimeo.
- Evans, P. 2003 “Além da ‘Monocultura Institucional’: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo” em *Sociologias*, N° 9, janeiro.
- Faria, C. 2002 “Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS” (Minas Gerais). Fotocopiado.
- Farias, C. 2003 “Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do RS” em Avritzer, L. e Navarro, Z. (orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo* (São Paulo: Cortez).
- Fernandes, A. 2002 “Path dependency e os estudos históricos” em BIB (São Paulo) N° 53, 1° semestre.
- Fung, A. and Wright, E. 2003 “Thinking About Empowered Participatory Governance” in *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Series The Real Utopias Project, Vol. IV (London/New York: Verso Press).
- Gohn, M. 1990 “Conselhos Populares e participação popular” em *Serviço Social & Sociedade* (São Paulo: Cortez) Vol. IX, N° 26.
- Gohn, M. 2001 *Conselhos Gestores e Participação Sóciopolítica*, Coleção questões da nossa época, Vol. 84 (São Paulo: Cortez).
- Gobierno del Estado de Pernambuco, Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Social y Fundación del Desarrollo Social 2000 *Programa Gobierno en los Municipios. Colección Planes de Acción Regional 2000-2003: Regiones de Desarrollo*. Mata-Sul, Mata-Norte, Agreste Septentrional, Agreste Central, Agreste Meridional, Interior de São Francisco, Interior de Araripe, Pajeú-Moxotó, Itaparica, Região Metropolitana de Recife (Companhia Editora de Pernambuco).
- Gobierno del Estado de Pernambuco, Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Social y Fundación del Desarrollo Social 2000 *Programa Gobierno en los Municipios. Colección Planes de Acción Regional 2000-2003: Cambio y Desarrollo*. Informe Síntesis: Estrategia de

- Descentralización y Desarrollo Local del Estado de Pernambuco. Recife (Compañía Editora de Pernambuco).
- Gobierno del Estado de Pernambuco, Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Social y Fundación del Desarrollo Social 2000 *Presupuesto Participativo y Gestión Conjunta del Estado de Pernambuco*. Informe Síntesis. Recife (Compañía Editora de Pernambuco).
- Gobierno del Estado de Pernambuco, Fundación de Desarrollo Municipal/PRORENDAs Urbano y Regional 2002 *Programa Gobierno en los Municipios: Trabajo de Evaluación y Propuesta para el Futuro del Programa*. Recife.
- Gobierno del Estado de Pernambuco 2003 *Desarrollo con inclusión Social 2004-2007*. Plan Pluri Anual. Programa Gobierno en los Municipios – Planeamiento y Presupuesto Participativo. Recife.
- Ivo, A. 2004 “A Reconversão do Social: dilemas da distribuição no tratamento focalizado” em *São Paulo em Perspectiva* –Revista da Fundação Seade (São Paulo), 18 (2).
- Melo, M. et al. 2000 “Urban Governance, Accountability and Poverty: the politics of participatory budgeting in Brazil” (Birmingham: The University of Birmingham) Working Paper.
- Melo, M. 2003 “Empowerment e Governança no Brasil: questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas”. Background paper. World Bank –Brazilian Office DRAFT.
- O'Donnell, G. 1991 “Democracia Delegativa?” em *Novos Estudos Cebrap*, Nº 31, outubro.
- O'Donnell, G. 1999 “Horizontal Prestação de contas in New Democracies” in Schedler, Andreas; Diamond, Larry and Plattner, Marc (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Prestação de contas in New Democracies* (Boulder/London: Lynne Rienner).
- Pinto, C. 2004 “Espaços deliberados e a questão da representação” em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 19, Nº 54.
- Programa de apoyo a la gestión social en Brasil 1999 “Modelos de Evaluación de Programas Sociales Prioritarios”, Campinas, NEPP/UNICAMP, mimeo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –Representación en Argentina y Banco Interamericano de Desarrollo –Representación en Argentina 1988 *El Capital Social (Hacia la construcción del Índice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina)* (Edilab Editora).
- Putnam, R. 1993 *Making Democracy Work* (Princeton: Princeton University Press).
- Ribeiro, Ana Clara Torres e Grazia, Grazia de 2003 *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: Período 1997 a 2000. Fórum Nacional de Participação Popular* (Petrópolis: Vozes).

- Schneider, A and Goldfrank, B. 2002 “Budget and ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state” (Brighton: Institute of Development Studies –IDS) Working Papers, (149), 1-22.
- Schneider, A. and Goldfrank, B. 2004 “Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul”, Brighton, University of Sussex, mimeo.
- Sen, A . 1985a *Commodities and Capabilities* (Amsterdam: Elsevier).
- Sen, A . 1985b “Well-being, Agency and Freedom. The Dewey Lectures 1984” in *The Journal of Philosophy*, Vol. LXXXII, N° 4.
- Sen, A . 1992 *Inequality Reconsidered* (Cambridge: Harvard University Press).
- Sen, A . 1999 *Development As Freedom* (New York: Knopf Press).
- Sintomer, Y. 2004 “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”. Comunicação apresentada no IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 noviembre, mimeo.
- Smulovitz, C. e Walton, M. 2003 “Evaluating empowerment”. Paper presented at the Workshop on “Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives”, held at the World Bank in Washington, DC on February 4 and 5, mimeo.
- Tendler, Judith 1998 *Bom Governo nos Trópicos: Uma Visão Crítica* (Rio de Janeiro: Revan), (Brasília-DF: ENAP).
- Tóni, J. 2001 “Do orçamento participativo ao planejamento estratégico: as possibilidades de gestão democrática do Estado”. Comunicação apresentada no IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Buenos Aires), 5-9 noviembre, mimeo.
- Vitale, D. 2004 “Reforma do Estado e Democratização da gestão Pública: a experiência brasileira do orçamento participativo”. Comunicação apresentada no IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Madrid), 2-5 noviembre, mimeo.
- World Bank 2002 *Empoderamento and Poverty Reduction. A sourcebook* (World Bank).

Este libro se terminó de imprimir en el  
taller de Gráficas y Servicios SRL  
Santa María del Buen Aire 347  
en el mes de marzo de 2006  
Primera impresión, 1.000 ejemplares

Impreso en Argentina