

MARCUS ANDRÉ MELO*

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

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

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 bajo¹. 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 presupuesto².

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

² 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 presupuesto³. 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)

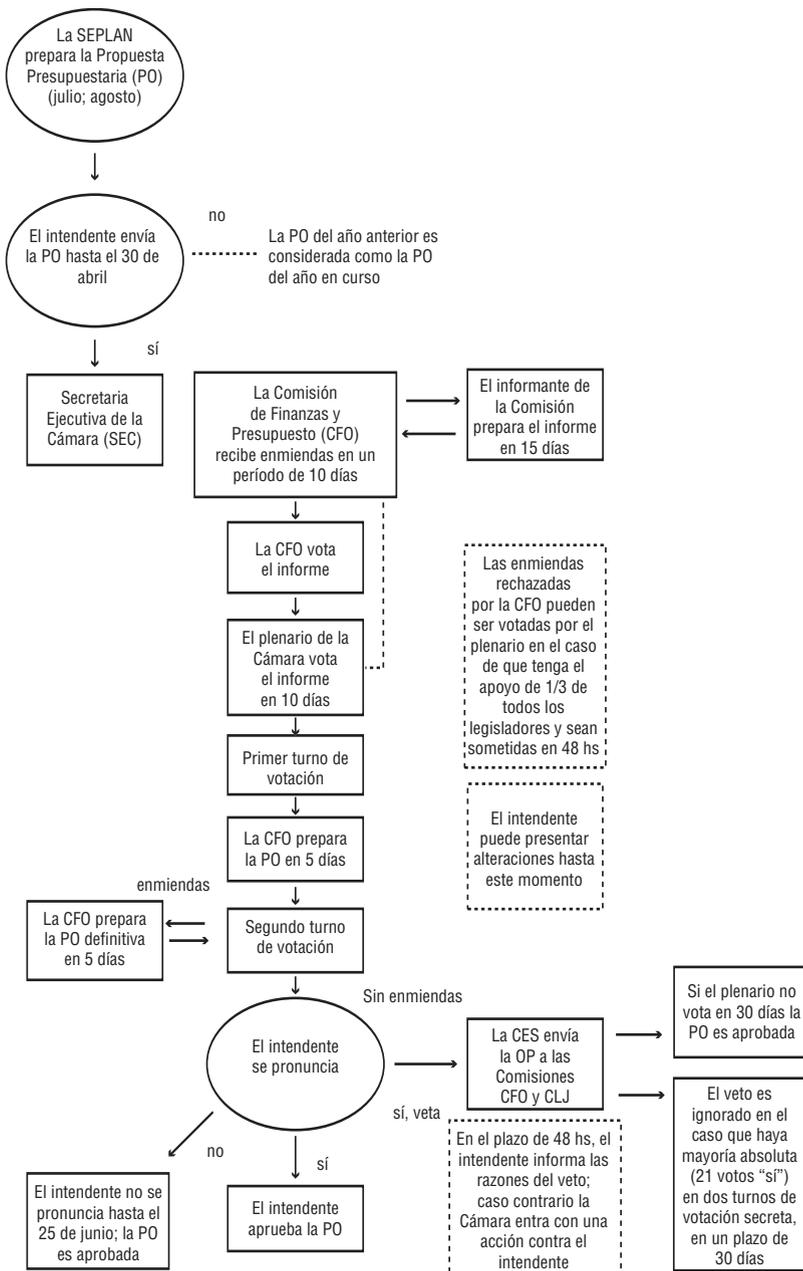
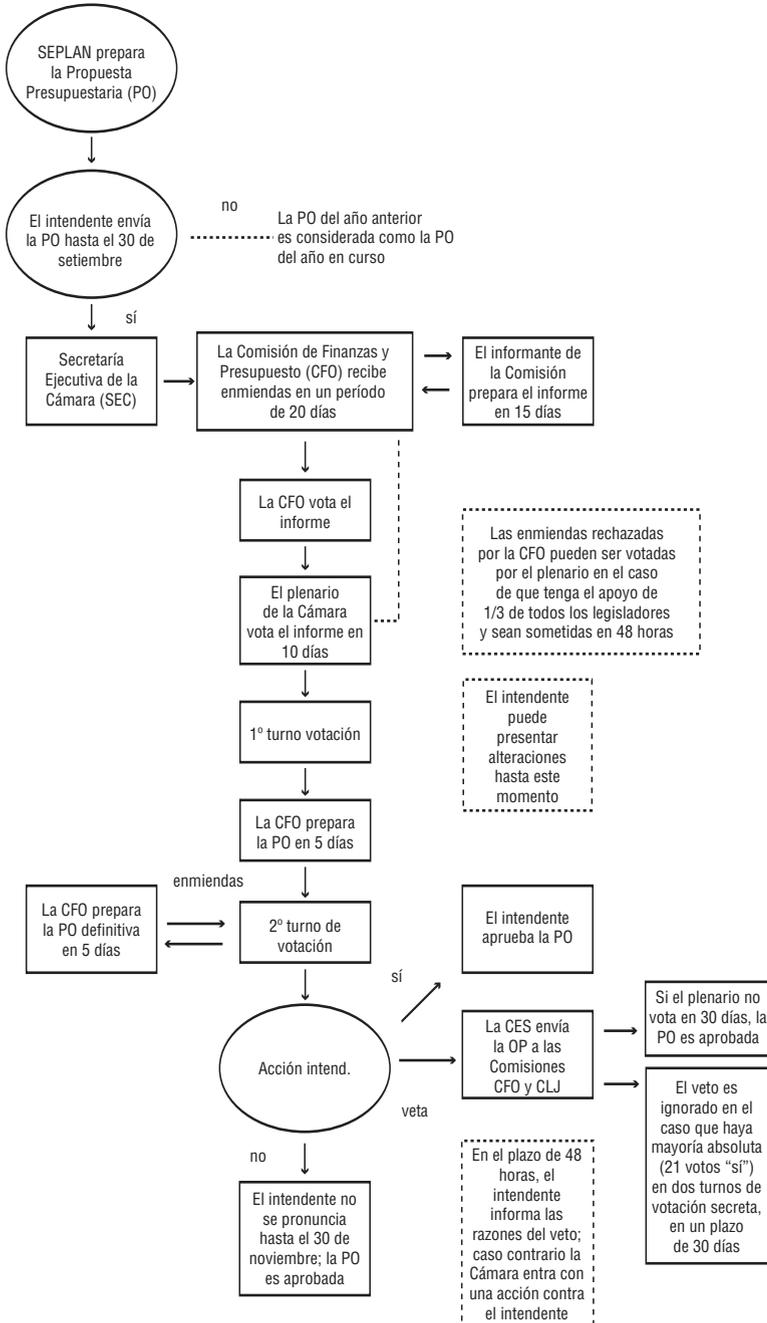


FIGURA 2

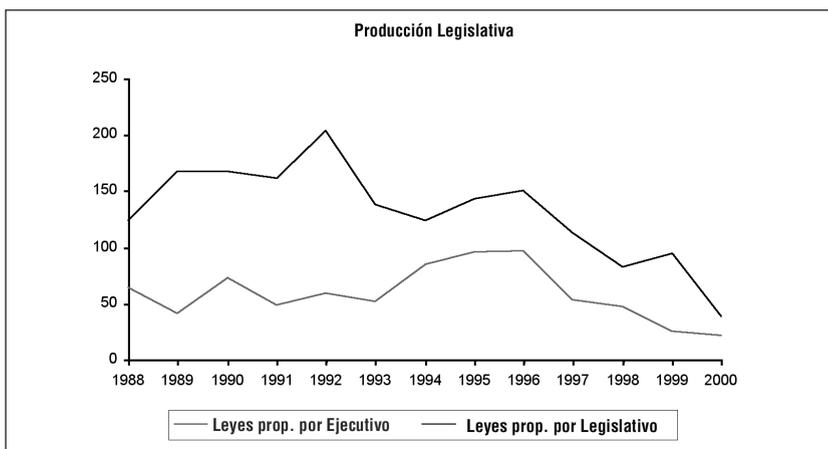
EL CICLO PRESUPUESTARIO – LEY DE PRESUPUESTO ANUAL (LOA)



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)⁴. 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 legislativo⁵. 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 descritos 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.

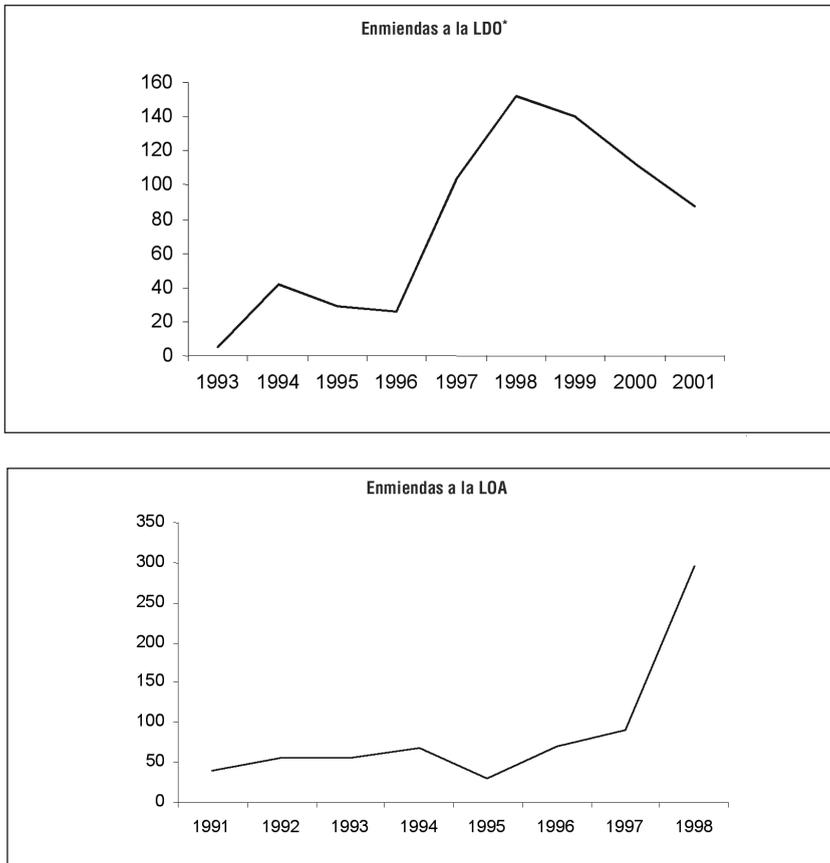
Un crecimiento constante en la tasa de presentación de enmiendas para ambos proyectos de ley puede ser observado (ver Figura 4), teniendo en cuenta que el número de enmiendas a la LOA es mucho menor que el de la LDO. Las reglas institucionales funcionan, por lo tanto, como un desaliento para los legisladores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

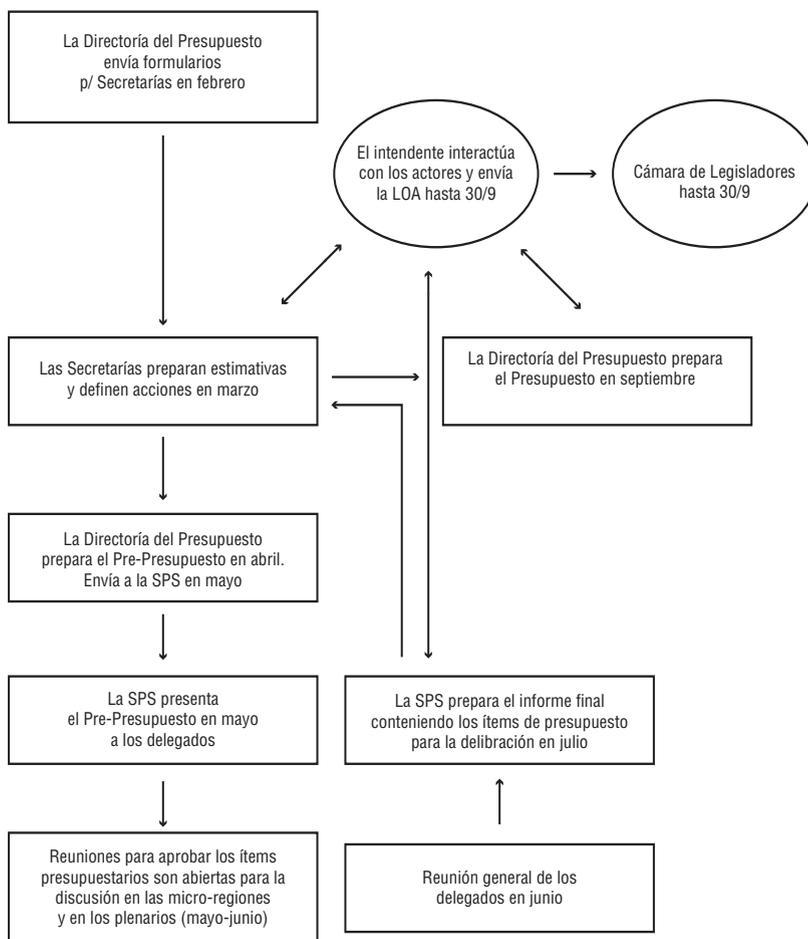
Como señalé anteriormente, el programa de OP tiene que ser entendido en un contexto de cambios en la política municipal, especialmente en las relaciones Ejecutivo - Legislativo. Cuando el programa fue utilizado por primera vez, en 1993, no era percibido como una amenaza al patrón histórico de las relaciones 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 gastos⁶. 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.

⁶ 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 envolvieron 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 Salud⁷.

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 FUNDEF⁸. 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”⁹.

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 barrios¹⁰.

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

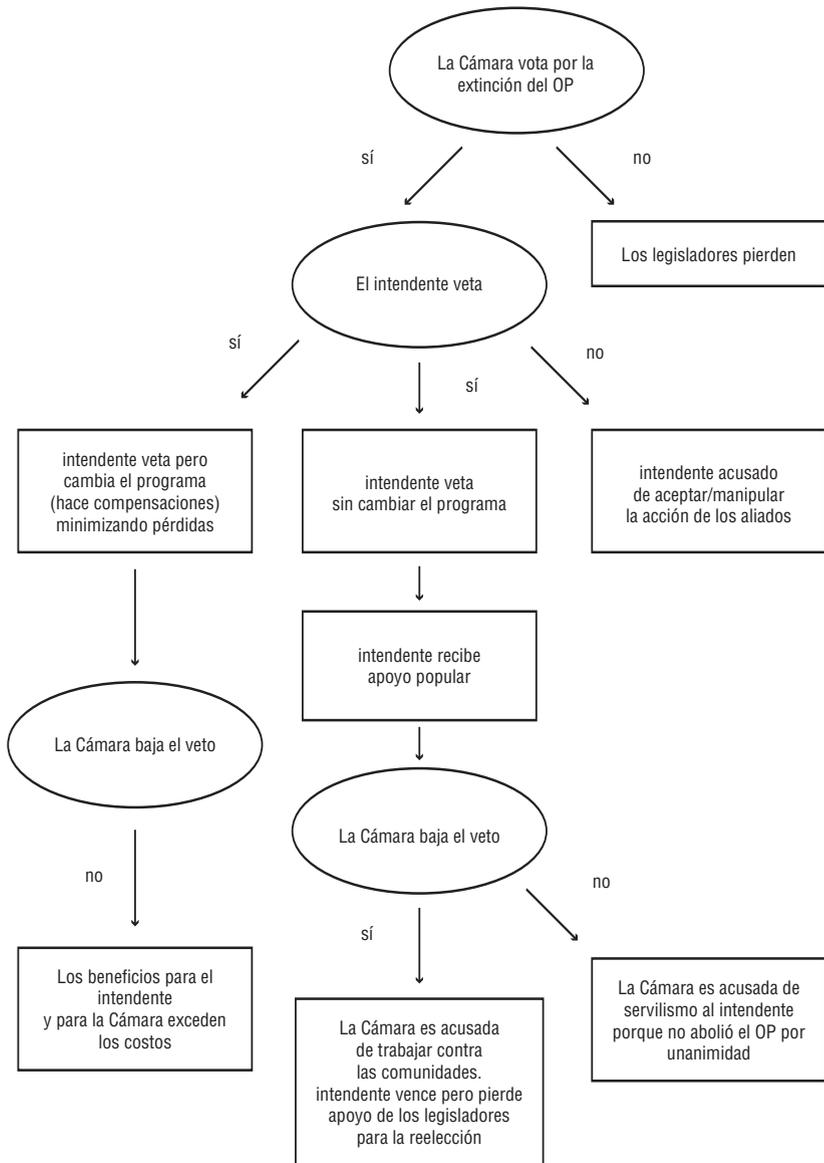
10 “La Cámara y la Intendencia buscan una salida para el presupuesto participativo”, 17/06/99; “Homero lanza un desafío a la Oposición”, *Diário de Pernambuco*, 18/06/99.

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”¹¹.

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 año¹². 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 programa¹³.

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”¹⁴. 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”¹⁵.

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)

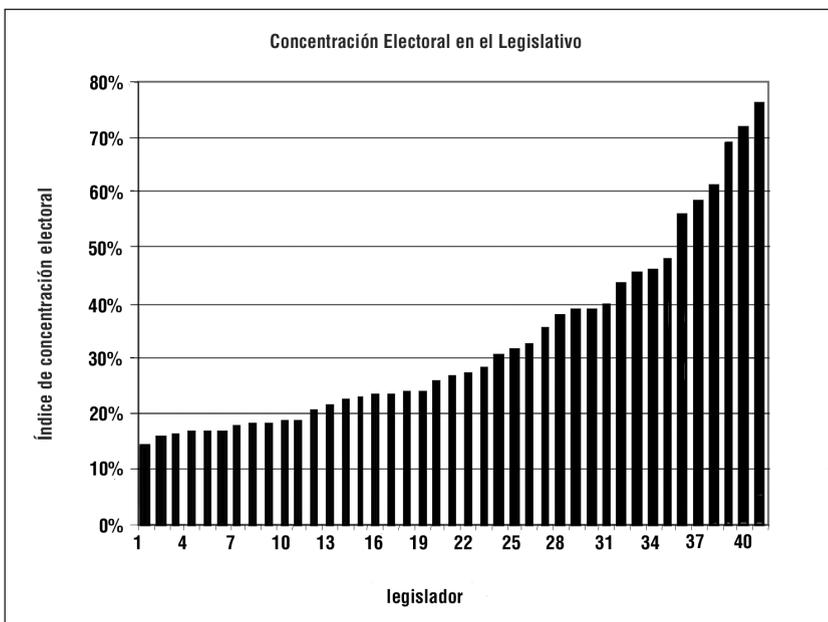
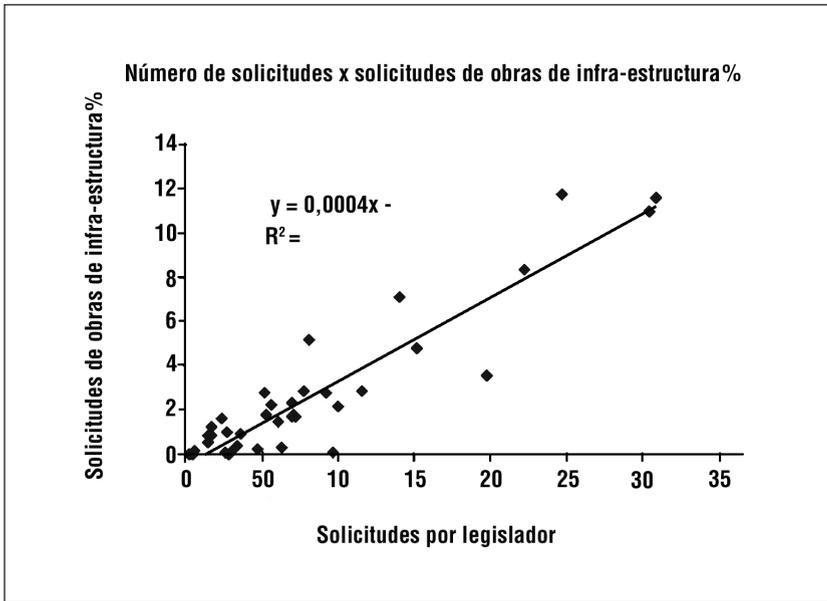


TABLA 10
 ROBERTO MAGALHAES: VOTACIÓN EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE
 1996 POR ZONA ELECTORAL

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.