

Wanderley Lubambo, Catia; Bandeira Coêlho, Denilson. Gobierno y sociedad civil aprenden: ¿qué revela la experiencia reciente de participación en Pernambuco?. En publicación: Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo. 2006.

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

CATIA WANDERLEY LUBAMBO*
DENILSON BANDEIRA COÊLHO**

GOBIERNO Y SOCIEDAD CIVIL APRENDEN: ¿QUÉ REVELA LA EXPERIENCIA RECIENTE DE PARTICIPACIÓN EN PERNAMBUCO?

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

INTRODUCCIÓN

Este trabajo es uno de los resultados del estudio *Participación, Actores y Proceso Decisorio en el Programa Gobierno en los Municipios (PGM^{***})*, un análisis realizado a partir de la percepción de los actores involucrados directa o indirectamente con el programa¹. 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.

¹ 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 europeos² 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 ciudades³: 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

² Citado por Sintomer (2004).

³ 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)⁴. 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 sociedad⁵ 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 literatura⁶ –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.

⁶ 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-

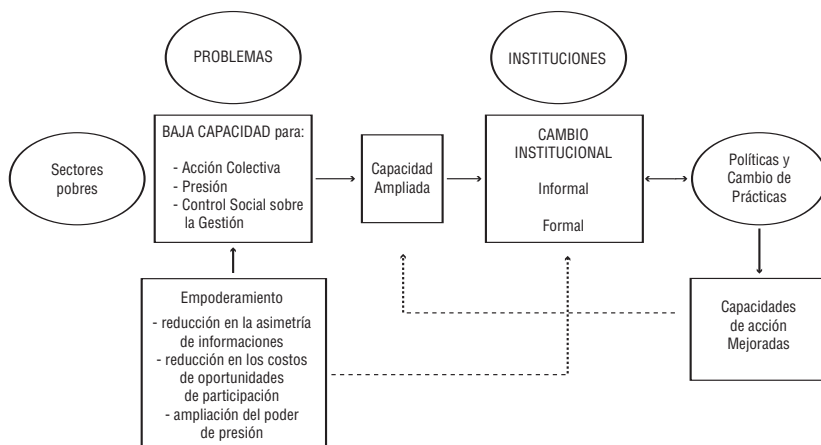
zontales. El concepto de rendición de cuentas, a entender de este estudio, incluye una relación *vertical* entre gobernantes y ciudadanos, a través de las elecciones, y también una relación *horizontal* entre los poderes constituidos o instituciones formales, y entre los actores institucionales en el ámbito del Estado (como es el caso de las relaciones entre los burócratas y los políticos)⁷.

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 cooptación⁸. 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

⁸ 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

Objetivos	Ejemplos	Dilemas organizacionales básicos	Fases del ciclo de la Política
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 ⁹	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

⁹ 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 preferencias¹⁰. 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

Estrategias	Pre-requisitos de efectividad	Condiciones facilitadoras
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 locales¹¹; y, en segundo lugar, por el fortalecimiento de los mecanismos de *control de políticas sectoriales*, mediante la creación de instancias de deliberación y consulta¹² 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 país¹³. 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 focalización¹⁴ –como principio ordenador de las políticas sociales– y las propuestas de emprendedurismo y empoderamiento¹⁵ –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 porte¹⁶, 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
Total	22	4	2	6	2	1	37

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
Total	4	1	4	2	1	1	13

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
Total	21	11	6	2	5	4	49

Región Norte y Centro-Oeste							
PORTE	Partido del Intendente						Total
	PT	PSDB	PSB	PMDB	PDT	Otros	
P	2						2
M							
G							
Capital	1						1
Total	3						3

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 público¹⁷. 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 PREZEIS¹⁸. 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 presupuestarias¹⁹ –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,

¹⁹ 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 marketing²⁰ 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 estado²¹– 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 RDs²². Por otro lado, intendentes no aliados estuvieron presentes²³ 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 federativas²⁴. 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 2002²⁵ 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 autores²⁶ 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)²⁷– 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 reales²⁸ 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 presupuestario²⁹ 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

Estrategias de empoderamiento	El caso del PGM	Dilemas / Obstáculos organizacionales
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)

Tipo de participación (cantidad de representantes)	Cantidad de Municipios	Total de representantes	Población involucrada
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
Total*	170	156	87	244	61	158	39	402

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).

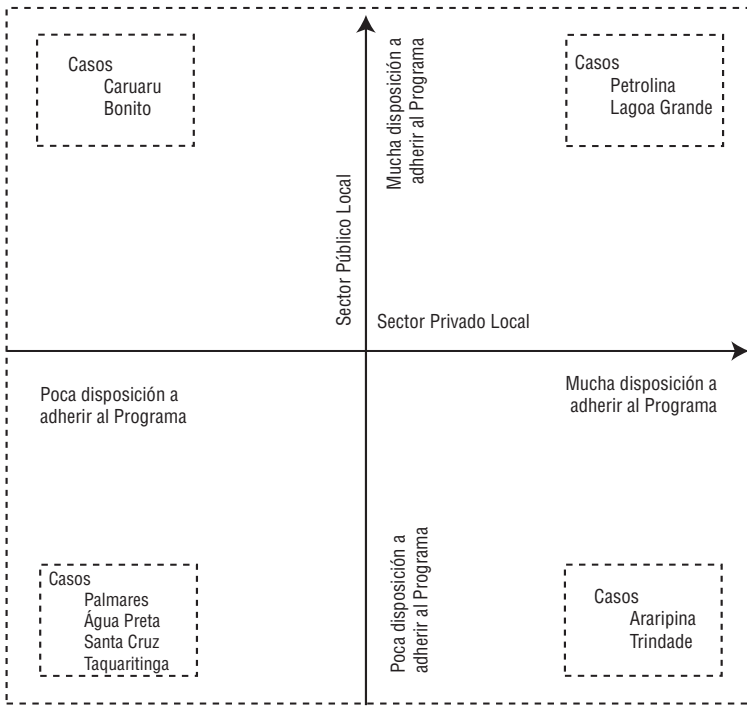
Puesto que todavía es un experimento, como tantos otros casos analizados por la literatura, el PGM es un modelo auto-regulado y pasible de ser flexibilizado en su formato institucional. En ese sentido, el diseño institucional de los plenarios regionales comenzó a ser experimentado con el propósito de 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”^{*} 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 segmento³⁰. 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/PRORENDA 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