

Vargas Côrtes, Soraya M.. Foros participativos y gobernabilidad. Una sistematización de las contribuciones de la literatura. En publicacion: Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo. 2006.

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

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

PARTE I

SORAYA M. VARGAS CÔRTEZ*

FOROS PARTICIPATIVOS Y GOBERNABILIDAD**

UNA SISTEMATIZACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES DE LA LITERATURA

INTRODUCCIÓN

Este trabajo presenta una clasificación de los tipos de respuestas que la literatura ofrece respecto de la problemática de cómo los Foros Participativos afectan la formulación y la implementación de las políticas públicas. Intenta, además, identificar la contribución que esas respuestas ofrecen para el estudio del fenómeno de la expansión de esos Foros en diversas áreas y esferas de la administración pública¹. Se busca

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FOROS PARTICIPATIVOS Y GOBERNABILIDAD:

LA PERSPECTIVA ESCÉPTICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FOROS PARTICIPATIVOS Y GOBERNABILIDAD: LA PERSPECTIVA OPTIMISTA

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

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

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

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

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

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

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

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

Baker (2000), al focalizar los presupuestos teóricos de los autores de inspiración habermasiana², afirma, en el mismo sentido, que una cuestión relevante –y poco abordada por los defensores de la ampliación de la participación de la sociedad civil– son las relaciones de poder existentes en la sociedad: para el autor no es posible aislar “la política” en la esfera pública, o mismo en la esfera privada. Así, no es la naturaleza del mundo político-institucional sino los recursos socialmente desiguales –especialmente los económicos, relacionados con el mercado capitalista, y los políticos, relacionados con el poder estatal– y el patriarcado, por ejemplo, los que afectarían profundamente las posibilidades de procesos deliberativos ecuanímenes en los Foros Participativos.

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

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

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

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

Para Evans (2003) habría una tendencia hacia la construcción de una versión “vaciada” de democracia en los países en desarrollo. Por eso, según el autor, existiría la necesidad de institucionalizar el debate y el intercambio públicos a través de la construcción de una democracia participativa³ (2003: 3). La principal ventaja propiciada por esos Foros, en términos de gobernabilidad, sería la reducción de la violencia y de la corrupción características de las relaciones entre gobernantes y gobernados de estos países. Reconoce que los Foros Participativos por su propia cuenta no crearían ingresos –sin capital ni tecnología– aunque serían complementos esenciales para otros insumos; ayudarían en la creación de las condiciones subyacentes de gobernabilidad para hacerlos eficaces –tanto al capital como a la tecnología. Las estrategias participativas expandirían el desarrollo, otorgando a los ciudadanos la oportunidad de ejercer la capacidad humana fundamental de elegir (Evans, 2003: 3-4). De esta forma, sería posible pensar a las instituciones políticas participativas como meta-instituciones que provocan y agregan un conocimiento local y, así, ayudar a construir mejores instituciones (Rodrik en Evans, 2003: 4).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONSIDERACIONES FINALES

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

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

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

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

Los estudios no discuten las razones que hacen a la proliferación de esos Foros, aunque trabajos como los de Skocpol (1999) y Fiorina (1999) relacionan la naturaleza de la vida cívica con los tipos de intereses preferencialmente representados frente a los gobiernos. Algunas características de funcionamiento de los Foros señaladas como poco democráticas –acceso no universal a la participación, grupos sociales económica y políticamente más fuertes participando y formando las agendas, control de los agentes gubernamentales sobre la dinámica de funcionamiento de los Foros– son también identificadas por aquella vertiente de trabajos optimistas que considera a los Foros como canales neocorporativos de representación de intereses. El contraste está en que estos últimos no consideran estas características como negativas. Para ellos, los grupos sociales representados, así no sean los más pobres y desprovistos de recursos económicos y de poder, lo son luego de estar hasta hace pocos años, en el caso de Brasil, excluidos de los procesos de decisión sobre las políticas públicas⁴.

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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