



## INSTITUCIONES INFORMALES, ENMIENDAS PARLAMENTARIAS Y PROCESO LEGISLATIVO EN LA CÁMARA DE CONCEJALES: LECCIONES DEL CASO DE SÃO CARLOS / SP<sup>1</sup>

Thaís Cavalcante Martins<sup>2</sup>  
Maria Teresa Miceli Kerbauy<sup>3</sup>

**Resumen:** El artículo analiza las enmiendas parlamentarias municipales, que son una norma informal que tiene un impacto en el comportamiento de los concejales y en el proceso legislativo. En este estudio de caso, evaluamos las normas que guían el funcionamiento de la Consejería de São Carlos/SP y buscamos demostrar cómo las reglas informales se relacionan con las instituciones oficiales, sirviendo para el establecimiento de intercambios políticos entre los actores locales. Durante la investigación, evaluamos los documentos oficiales, que fueron sometidos a análisis de contenido. Como herramienta de investigación complementaria, realizamos 21 entrevistas semiestructuradas con los concejales. Entre los principales resultados, destacamos que en el período investigado 42 entidades pasaron a tener la posibilidad de recibir asistencia formal debido a una regla institucional no oficial.

**Palabras clave:** instituciones informales; enmiendas parlamentarias; intercambios políticos; comportamiento político; concejales

### Introducción

El concepto de institución, fundamental en la Ciencia Política, ha ejercido, por intermedio de las teorías neo-institucionalistas, una amplia influencia en la explicación de los fenómenos políticos y sociales. El nuevo institucionalismo representó el retorno de las instituciones al centro de la teoría política. Esa capacidad explicativa, en gran medida, ha sido asociada al estudio de reglas y procedimientos formales. Sin embargo, parte de los comportamientos políticos no pueden ser debidamente comprendidos si se analizan solo los efectos de las normas oficiales.

A pesar de la diferencia conceptual, es importante reconocer que el estudio de las reglas informales es parte integrante del análisis institucional. Según indicado por North (1990), las instituciones son reglas y procedimientos de carácter formal e informal que estructuran las interacciones sociales, restringiendo y modelando el comportamiento de los actores<sup>4</sup>.

En los últimos años, los canales no formales y las instituciones informales han despertado

---

<sup>1</sup> La primera versión de este artículo fue presentada en el IX Encuentro de la Asociación Brasileña de Ciencia Política (ABCP), realizado el 2018, en la ciudad de Curitiba.

<sup>2</sup> Cursando doctorado en Ciencia Política por la Universidad Federal de São Carlos (UFSCar). Fue investigadora visitante en el Área de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Salamanca. Becaria Capes. Correo electrónico: thaís.cmartins@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-4595-1849>.

<sup>3</sup> Doctora en Ciencias Sociales por la PUC/São Paulo con Posdoctorado en Ciencia Política por el Instituto de Iberoamérica - España. Docente e investigadora de la UNESP/FCLAr. Becaria de Productividad en Investigación del CNPq – Nivel 1C. Correo electrónico: teresa.kerbauy@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0622-1512>.

<sup>4</sup> Tomando como referencia la definición de North (1990), utilizamos los términos “instituciones” y “reglas” como sinónimos.

la atención de un conjunto de investigadores (NORTH, 1990; O'DONNELL, 1996; LAUTH, 2000, 2004; HELMKE y LEVITSKY, 2004, 2006; LAWOTI, 2010; ULLOA, 2016) interesados en identificar en otros códigos de conducta la explicación para los comportamientos con implicancia en el proceso político. A pesar de la contribución de inúmeros estudiosos, la importancia de las reglas informales en los estudios teóricos y empíricos parece no haber encontrado su pleno desarrollo. Esta continúa siendo una agenda de estudio que requiere investigación.

Muchas de las limitaciones para desarrollar ese tipo de análisis derivan de dificultades metodológicas. Como las instituciones informales no son fácilmente identificables y mensurables, pues generalmente no consisten en procedimientos escritos, ellas pueden, muchas veces, ser omitidas (NORTH, 1990; HELMKE y LEVITSKY, 2006). A pesar de los desafíos para identificar los patrones informales, los estudios científicos cuentan con una serie de procedimientos que buscan contribuir para este tipo de investigación. Estudios de caso, estudios etnográficos y análisis comparativos son alternativas para el desarrollo de la agenda (HELMKE y LEVITSKY, 2006).

Esta diversidad de métodos y procedimientos de investigación ha contribuido para el entendimiento de que la existencia de instituciones informales no es necesariamente perniciosa para las democracias. Según indicado por Ulloa (2016), una extensa bibliografía ha asociado las normas informales a fenómenos como clientelismo, corrupción y patrimonialismo. Aunque existan evidencias sistemáticas sobre los problemas que importa la falta de transparencia de las instituciones informales, algunos estudiosos defienden que ciertas reglas no formalizadas contribuyen para la estabilidad de los regímenes (HELMKE y LEVITSKY, 2004, 2006; ULLOA, 2016, LEVITSKY y CIBLATT, 2018).

La tipología desarrollada por Lauth (2000, 2004) y Helmke y Levitsky (2004, 2006), contribuye para captar la complejidad de las reglas informales y su interacción con las instituciones formales, destacando las diversas maneras en que ellas se relacionan, así como sus consecuencias. Esa tipología permite percibir que ciertas reglas informales facilitan la coordinación o la toma de decisión, mientras otras subvierten y mitigan la eficiencia de las instituciones políticas oficiales.

A partir de la referida tipología, buscamos investigar cómo las instituciones informales actúan en el Poder Legislativo subnacional. El objetivo del análisis es examinar las reglas no formalizadas que inciden sobre el comportamiento político en el municipio, afectan la gobernabilidad y tienen efectos sobre la producción legislativa. Para ello, realizamos un estudio de caso en el municipio de São Carlos/SP<sup>5</sup>, como forma de evaluar el surgimiento y los efectos de las enmiendas parlamentarias para el comportamiento político en la Cámara Municipal. En

---

<sup>5</sup> El municipio situado en el interior del estado de São Paulo, distante a 235 Km de la capital, cuenta con una población de cerca de 240.000 habitantes.

este estudio, evaluamos los años 2001 a 2008, período marcado por el origen de las enmiendas y por su consolidación.

Cabe observar que las enmiendas parlamentarias municipales, tal como son ejecutadas, no son una especificidad de São Carlos; existe también el registro de su existencia en otras localidades. Sin embargo, como no encontramos otros estudios que tomen el dispositivo como objeto de análisis en nivel municipal, optamos por la realización de un estudio de caso. Conforme es señalado por Lijphart (1994), los estudios de caso son especialmente indicados para fenómenos acerca de los cuales se tienen pocas informaciones. La ventaja de este tipo de método reside en investigar factores contextuales y mecanismos causales, generando nuevas hipótesis y ampliando la agenda de investigaciones.

El estudio realizado es un análisis descriptivo. Su principal contribución yace en señalar la existencia de un dispositivo aún no investigado en los estudios sobre el proceso legislativo local. La hipótesis principal es que las enmiendas parlamentarias son una importante moneda de cambio en la relación Ejecutivo-Legislativo también en nivel municipal. Esto porque las enmiendas pueden asegurar la distribución de recursos para importantes reductos electorales de los concejales.

Como las enmiendas parlamentarias municipales son una institución informal y, por lo tanto, no se trata de una norma escrita, la alternativa encontrada para la investigación fue la evaluación de la producción legislativa local, que consiste en el punto de intersección entre las reglas formales e informales. Así, investigamos los documentos oficiales, como proyectos de ley, el Reglamento Interno de la Cámara Municipal y la ley Orgánica del Municipio, los cuales fueron sometidos a análisis de contenido. A partir de este procedimiento mapeamos la utilización del dispositivo en la Cámara Municipal. En el transcurso del estudio también fueron realizadas 21 entrevistas semiestructuradas con los concejales<sup>6</sup>, cuyo objetivo fue rescatar los elementos de la política local que posibilitaron la creación y mantenimiento de las enmiendas, pero también complementar y detallar las informaciones sobre el funcionamiento de las normas informales. Las entrevistas sirvieron además para identificar la posición política de los concejales y su percepción en cuanto a sus principales reductos electorales. Muy a pesar que las entrevistas jueguen un rol importante en la identificación del problema investigado, ellas ocupan la posición de una metodología complementaria – secundaria – visto que el foco del estudio se encuentra en la interacción entre las instituciones formales e informales.

El texto está organizado en tres secciones, además de esta introducción. En la primera sección presentamos el referencial teórico, identificando algunas de las principales discusiones que orientaron el estudio de las instituciones en la Ciencia Política. En la segunda sección desarrollamos el concepto de instituciones informales, retomando la tipología desarrollada por

---

<sup>6</sup> Del total de 24 parlamentarios que compusieron la Cámara Municipal en el período analizado (2001-2008), un concejal falleció en 2011 y dos no respondieron nuestros contactos. Así, fueron entrevistados 21 concejales.

Helmke y Levitsky (2004, 2006) y Lauth (2000, 2004). En la tercera sección realizamos un estudio de caso como forma de comprender el comportamiento de los actores políticos, así como la interacción entre las reglas formales e informales del proceso legislativo subnacional. Por último, son trazadas algunas consideraciones finales.

### **Instituciones e institucionalismos**

En las últimas décadas la Ciencia Política ha reafirmado la importancia de las instituciones en la dinámica de los procesos políticos y sociales. Diversas veces, su centralidad ha sido representada por la máxima de que “las instituciones importan”. Sin embargo, el debate en torno de las instituciones no es nuevo. La temática ya presenció una “revolución conductista” y el institucionalismo pasó del “viejo” al “nuevo”, siendo que este último no corresponde a una corriente unificada (PETERS, 2001; HALL y TAYLOR, 2003; PERES, 2008; NASCIMENTO, 2009; TROIANO, 2015).

El viejo institucionalismo, presente en los análisis políticos hasta la década de 1950, estuvo centrado en observaciones formalistas y descriptivas, siendo considerado normativo y poco científico (PETERS, 2001). Ese tipo de enfoque fue considerado insuficiente para explicar determinados fenómenos políticos<sup>7</sup>, lo que despertó el interés de los académicos por otras variables (ROTHSTEIN, 2001).

En ese contexto, el comportamentalismo, o *behaviorismo*, surge como un enfoque crítico al institucionalismo, desplazando el centro del análisis hacia los individuos, hacia su comportamiento y valores. Esta escuela, influenciada por la psicología estadounidense, introdujo en la Ciencia Política una mayor preocupación por la objetividad, empirismo y multidisciplinariedad, de modo que fue considerada una “revolución” en los paradigmas de la ciencia del período. De acuerdo con esa concepción, solo una orientación empírica y positiva sería capaz de explicar los fenómenos políticos (PERES, 2008).

Es justamente la pretensión multidisciplinaria del comportamentalismo uno de los principales objetos de crítica del nuevo institucionalismo. Además de la dificultad para el establecimiento de una especificidad analítica, el *behaviorismo* también fue criticado por la incompatibilidad entre sus ambiciones teóricas y los resultados efectivos de los estudios (PERES, 2008).

Otra importante crítica que recae sobre los análisis conductistas se refiere a su carácter voluntarista. Conforme observa Immergut (1998), el nuevo institucionalismo consiste en una reacción a la concepción de que la sumatoria de las preferencias individuales explicaría el comportamiento colectivo. El neo-institucionalismo asumía que la acción social sería determinada por instituciones y no por la suma de las preferencias.

---

<sup>7</sup> Un ejemplo es la ascensión de los regímenes totalitarios.

Esta corriente teórica también rechazó las concepciones estructuralistas que atribuían a la estructura la causa de la realidad social (HALL y TAYLOR, 2003). En otras palabras, el nuevo institucionalismo se posicionó contra la noción tanto de un individuo autónomo, como de un sujeto determinado por las estructuras sociales. En ese sentido, esta corriente buscó conjugar agencia y estructura<sup>8</sup> (NASCIMENTO, 2009).

A pesar de ser crítico a las corrientes anteriores, el neo-institucionalismo incorporó elementos fundamentales de esas escuelas en sus análisis. Por un lado, retomó las instituciones como variables explicativas para la comprensión de los fenómenos políticos; por otro lado, mantuvo el rigor científico con vistas a la objetividad en sus investigaciones.

El nuevo institucionalismo, que toma fuerza a fines de la década de 1960<sup>9</sup>, mantiene su centralidad en las investigaciones científicas por medio del estudio de la estructuración de las preferencias de los actores con base en la coerción institucional.

A pesar del foco en las instituciones, los teóricos de esa escuela no están de acuerdo en cuanto a la forma de proceder en el análisis institucional; esto porque el enfoque teórico no está constituido por una única corriente de pensamiento. Conforme destacado en el trabajo seminal de Hall y Taylor (2003) hay al menos tres enfoques en el interior del nuevo institucionalismo: histórico, sociológico y de la elección racional.

A pesar de las diferencias teóricas y metodológicas en el enfoque de cada una de esas matrices analíticas, su núcleo común reside en la concepción de la institución como variable central para la explicación de los fenómenos políticos, de modo que las instituciones no solo “importan” para la explicación de la ocurrencia de determinados acontecimientos, sino que son parte integrante de la propia explicación.

Cabe notar que aquí nos enfrentamos con una cuestión conceptual sobre la definición de lo que son las instituciones. Mientras para el viejo institucionalismo tal delimitación no fue un problema, entendiendo instituciones solo como estructuras materiales – órganos ligados al Estado o gobierno – el nuevo institucionalismo cuenta con una conceptualización diversificada, a partir de cada uno de sus enfoques (NASCIMENTO, 2009).

La concepción sobre lo que son instituciones no es compartida por todos los neo-institucionalistas. En general, ese debate no ocurre de manera explícita. Goodin (1996), sugiere que existe gran diversidad sobre lo que las disciplinas “interpretan como 'instituciones' y por

---

<sup>8</sup> Para más informaciones acerca del debate agencia-estructura en el análisis institucional, ver: Mahoney y Snyder (1999).

<sup>9</sup> Según Rothstein (2001), dos cuestiones son fundamentales para comprender la emergencia del renovado interés en las instituciones en el período mencionado. La primera se debe al fracaso de las grandes teorías como el behaviorismo, estructuralismo y marxismo en la explicación de la realidad social. Para el autor, esas teorías serían demasiado generales y, por lo tanto, tendrían dificultades para explicar la multiplicidad de entidades políticas observadas. La segunda, reside en el colapso de las hipótesis de convergencia en las ciencias sociales. Durante las décadas de 1950 y 1960 se esperaba que “la mayoría de los países del Tercer Mundo siguieran la misma vía de modernización y que las democracias capitalistas occidentales convergieran a lo largo del tiempo” (ROTHSTEIN, 2001, p. 210). Sin embargo, en vez de la convergencia en procesos similares se descubrió que las diferencias persistían.

qué”<sup>10</sup> (GOODIN, 1996 apud BLONDEL, 2008, p.06). Esa diversidad sería derivada de la inclinación de cada una de las matrices a acercar el concepto y procurar definiciones que estén próximas a sus tradiciones teóricas. En esta línea, la heterogeneidad en el interior de las disciplinas debe ser pensada a partir de sus variadas posiciones metodológicas y epistemológicas.

En resumen, cada uno de los institucionalismos desarrolla explicaciones propias sobre lo que sería una institución. A *grosso modo*, para el institucionalismo histórico las instituciones son organizaciones, procedimientos y normas oficiales – aunque no estén excluidas de los análisis las relaciones no formales o formalizadas.

El institucionalismo sociológico, a su vez, comprende las instituciones como normas y valores que incluyen esquemas cognitivos y modelos morales, responsables por “proporcionar ‘patrones de significación’ que orientan la acción humana” por medio de modelos de comportamiento (HALL y TAYLOR, 2003, p. 209). En esa matriz, las instituciones no solo representan restricciones al comportamiento; ellas son responsables por el proceso de formación de preferencias.

El institucionalismo de la elección racional entiende a las instituciones como un sistema de reglas e incentivos, a partir de los cuales los individuos definen sus preferencias con base en cálculos estratégicos (HALL y TAYLOR, 2003). En esa perspectiva, las instituciones son vistas como agentes de reducción de los costos de transacción, y proveen informaciones que reducen las incertezas sobre los comportamientos y conducen a estrategias específicas que generan resultados potencialmente mejores.

Shepsle (2008) sugiere que existen dos formas de pensar las instituciones desde la óptica de la elección racional. La primera considera las instituciones como coerciones externas, en las cuales las reglas del juego son dadas exógenamente; la segunda forma admite que “las reglas del juego son dadas por los propios jugadores”; y son simplemente la manera en la cual los jugadores deciden jugar (SHEPSLE, 2008, p.25). En ambas interpretaciones las instituciones son entendidas como componentes que estructuran la acción de los individuos.

Cada una de las matrices comprende las instituciones con base en diferentes perspectivas teóricas. De manera general, las instituciones pueden ser entendidas como “reglas del juego”; sin embargo, la cuestión es saber lo que puede ser incluido como regla: rutinas, procedimientos, cultura o normas sociales (ROTHSTEIN, 2001). Además, es importante indicar si esas reglas son formales o informales. De acuerdo con lo ya sugerido por Rothstein (2001), “la mayoría de las personas, casi siempre, actúa según normas predefinidas de conducta, y la mayoría de esas normas no están formalizadas como leyes u otras regulaciones escritas” (ROTHSTEIN, 2001, p. 215). Aunque no formalizadas, esas reglas son responsables por la delimitación de los comportamientos sociales.

---

<sup>10</sup> Todas las traducciones son libres y de responsabilidad de las autoras.

## **1. Sobre reglas, instituciones formales e informales**

Las instituciones intervienen sobre el proceso político y sus resultados de diferentes maneras, actuando, por ejemplo, sobre la representación, gobernabilidad y la calidad de la democracia. No obstante, el análisis de las instituciones formales se ha mostrado insuficiente para comprender parte del comportamiento político (LAWOTI, 2010). Esto porque, en los variados contextos, existen instituciones que no son tomadas por los analistas como variables importantes. Se trata de las instituciones informales.

Según Helmke y Levitsky (2004), la distinción entre instituciones formales e informales ha sido pensada de diferentes maneras. Un enfoque común se refiere al enfoque Estado-sociedad. De acuerdo con esta perspectiva, las instituciones formales englobarían a los órganos estatales como tribunales, legislaturas y constituciones; las instituciones informales estarían presentes en la esfera religiosa, de parentesco, así como en otras organizaciones societarias. Sin embargo, esa interpretación no explica la existencia y el funcionamiento de una gama de instituciones informales que actúan en el interior de las instituciones formales, y en gran medida delimitan los comportamientos (HELMKE y LEVITSKY, 2004).

Un segundo enfoque enfatiza la implementación de las reglas como mecanismo para distinción entre los diferentes tipos de institución. Esta interpretación considera a las instituciones informales como poseedoras de reglas “autoejecutables”, mientras que las instituciones formales contarían con reglas a ser aplicadas por terceros – generalmente el Estado. Para Helmke y Levitsky (2004), aunque esa explicación sea útil desde la perspectiva analítica, la forma de proceder a la diferenciación es problemática pues no admite la ejecución de reglas informales por agentes externos, o por el Estado (HELMKE y LEVITSKY, 2004, 2006).

Los autores ofrecen una tercera definición. Para ellos, las instituciones formales pueden ser entendidas como “reglas y procedimientos que son creados, comunicados y aplicados por medio de canales ampliamente aceptados como oficiales”. A su vez, las instituciones informales se refieren a las “reglas compartidas socialmente, generalmente no escritas, creadas, comunicadas y aplicadas fuera de los canales oficialmente sancionados” (HELMKE y LEVITSKY, 2006, p. 05). Vale resaltar que las reglas informales muchas veces son aplicadas por actores e instituciones del propio Estado.

Las instituciones informales cargan, por lo tanto, una pauta regularizada de acciones reconocidas y aceptadas, practicadas por actores cuya expectativa es seguir actuando de acuerdo con esas reglas, considerando que la ruptura con las normas traería consigo sanciones o desaprobación social (O’DONNELL, 1996; HELMKE y LEVITSKY, 2006).

Lauth (2004), sugiere que mientras las instituciones formales son garantizadas por agencias oficiales y su desaprobación es sancionada por el Estado, las instituciones informales son fundamentadas en su existencia y efectividad. En otras palabras, el poder de sanción de esas instituciones estaría relacionado con los mecanismos sociales de exclusión, o la condición de que

su no utilización minimizaría las chances del acceso a bienes y servicios compartidos. En ese sentido, las instituciones moldearían el comportamiento sin la necesidad de un aparato legal y coercitivo que garantice su existencia (AGUIAR, 2015).

Aunque esa distinción conceptual sea importante, ella resulta incompleta. Las instituciones informales agregan características que son más complejas de lo que la definición de normas no escritas supone. Este punto es reconocido por Helmke y Levitsky (2006) que indican la necesidad de observar las diferencias entre instituciones y otros fenómenos informales. En ese sentido, el investigador interesado en este tipo de institución debe estar atento a las siguientes situaciones: a) instituciones informales no son instituciones débiles; b) ellas se distinguen de otros comportamientos informales que poseen regularidad; c) ellas no se refieren a organizaciones informales; d) y, no se confunden con cultura.

Sobre el primer aspecto es importante esclarecer que muchas de las instituciones formales son ineficaces. Sin embargo, su debilidad no implica necesariamente la presencia de instituciones informales. La segunda cuestión se refiere al hecho de que no todos los comportamientos estandarizados están efectivamente vinculados a reglas compartidas. Es decir, la regularidad en los comportamientos pueden ser producto de una variedad de incentivos (HELMKE y LEVITSKY, 2006).

Otro punto fundamental es la diferenciación entre instituciones y organizaciones<sup>11</sup>. Mientras las instituciones pueden ser entendidas como las reglas del juego, las organizaciones incorporan a sus actores (AGUIAR, 2015). O sea, “así como las organizaciones formales (como partidos políticos o sindicatos) pueden ser distinguidas de las reglas formales, las organizaciones informales (como clanes o mafias) deben ser distinguidas de las instituciones informales” (HELMKE y LEVITSKY, 2006, p. 07).

Por último, es importante resaltar que las instituciones informales no deben ser confundidas con cultura pues no se trata de valores compartidos, sino de creencias y expectativas de un conjunto particular de actores – que pueden o no estar arraigadas en valores sociales más amplios (HELMKE y LEVITSKY, 2006).

Esta breve definición permite comprender algunas características de las instituciones informales. Lauth (2004) indica que además de existir diferentes tipos de reglas no formales, estas interactúan de manera diversificada con las normas oficiales y tienen un sinnúmero de consecuencias. La tipología desarrollada por Lauth (2000) y actualizada por Helmke y Levitsky (2004, 2006) comprende dos dimensiones, y permite percibir que ciertas reglas informales

---

<sup>11</sup> Sobre la diferenciación entre instituciones y organizaciones Blondel (2008) afirma que “en la política, el énfasis fue casi automáticamente puesto en las organizaciones, y no en procedimientos o reglas, al surgir la cuestión de la definición de instituciones. Conteo de reglas: son parte del proceso institucional; pero reglas y procedimientos se tornan aplicables, en la política, solamente a través de organizaciones, pues deben ser aplicables a un gran número de personas que no participaron (porque en la mayoría de los casos no tienen el derecho de hacerlo) en el proceso de toma de decisión” (BLONDEL, 2008, p. 723).



facilitan la coordinación o la toma de decisión, mientras otras subvierten, mitigan o substituyen la eficiencia de las instituciones políticas oficiales.

La primera dimensión busca evidenciar el grado de convergencia entre los resultados institucionales – lo que significa investigar si las reglas informales producen un resultado divergente o semejante al esperado en el caso de la adhesión estricta a las reglas formales. La segunda dimensión busca verificar la eficacia de las reglas formales – lo que indica si, de hecho, las reglas del ámbito oficial son cumplidas en la práctica. Cuando las reglas y procedimientos son ineficaces, los actores políticos juzgan que el costo de violación es bajo. Esas dos dimensiones producen la tipología presentada en el Cuadro 1:

**Cuadro 1** – Tipología de las Instituciones Informales

<b>Resultados/Eficacia</b>	<b>Reglas formales efectivas</b>	<b>Reglas formales no efectivas</b>
<b>Convergentes</b>	Complementarias	Substitutivas
<b>Divergentes</b>	Acomodativas	Competitivas

Fuente: Helmke y Levitsky, 2006, p. 14.

Las instituciones informales **complementarias** coexisten con las reglas oficiales efectivas. Este tipo de regla informal condiciona el comportamiento de los actores sin violar los efectos de las reglas oficiales ni producir resultados substancialmente diferentes. En ese sentido, este tipo de institución podría aumentar la eficiencia de las reglas oficiales facilitando la coordinación y la toma de decisiones (HELMKE y LEVITSKY, 2006). Esas reglas serían capaces de mejorar la gobernabilidad por medio del relleno de las lagunas dejadas por las reglas formales y mejorar la eficiencia del proceso legislativo (MEJÍA ACOSTA, 2004 apud AGUIAR, 2015).

Las instituciones informales **acomodativas** crean incentivos para que los actores se comporten de manera que alteren los efectos substantivos de las reglas formales sin, no obstante, infringirlas directamente. Este tipo de norma, con frecuencia, se origina en situaciones en que los actores políticos, o elites, tienen dificultad para alcanzar determinados resultados, aunque son incapaces o están impedidos de transgredir abiertamente las reglas oficiales. Así, esas instituciones viabilizan la conciliación de intereses de los actores con los órdenes institucionales formales existentes (HELMKE y LEVITSKY, 2006).

Por su parte, las instituciones informales **substitutivas** surgen de la interacción entre reglas formales ineficaces e intereses convergentes. Ellas operan en contextos en que las normas oficiales no son verdaderamente ejecutadas, aunque los actores buscan resultados compatibles con lo propuesto en este ámbito. Este tipo de institución alcanza los objetivos idealizados por las normas oficiales (HELMKE y LEVITSKY, 2006).

Por último, las instituciones informales **competitivas** son aquellas que estructuran incentivos inconciliables con lo propuesto por las reglas formales. Para seguir una regla los

actores precisan, necesariamente, violar otra, de modo que este tipo de institución es incompatible con las normas escritas, combinando ineficiencia y resultados divergentes (HELMKE y LEVITSKY, 2006).

La interacción entre las instituciones informales (I) y formales (IF) para el establecimiento de las categorías presentadas está representada en la Figura 01:

**Figura 01** – Interacción entre Instituciones Formales e Instituciones Informales para la formación de las categorías

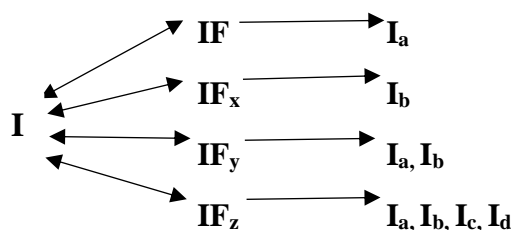


Fuente: Elaborado por las autoras a partir de Helmke y Levitsky (2006).

La observación de la tipología permite identificar la complejidad de la interacción entre las instituciones. Esas categorías pueden o no ser mutuamente excluyentes, y esto depende del tipo de interacción que una institución mantiene con las otras. De tal modo que, dependiendo del prisma de la investigación, la institución puede recibir determinada clasificación. Un ejemplo observado por Helmke y Levitsky (2006) trata del clientelismo, que puede tanto violar los procedimientos de la democracia liberal (O'DONNELL, 1996 apud HELMKE y LEVITSKY, 2006), como substituir mecanismos formales deficitarios de representación local (TAYLOR-ROBINSON, 2006 apud HELMKE y LEVITSKY, 2006).

En la recopilación organizada por los autores existen diversos ejemplos de las posibilidades de clasificación. En el capítulo de Brinks (2006), las reglas informales son clasificadas en diferentes categorías a partir de su interacción con las diversas instituciones formales. En el capítulo de Van Cott (2006), son combinadas diferentes categorías para el análisis de un mismo conjunto de instituciones informales<sup>12</sup>. Esa múltiple posibilidad de clasificación de las instituciones informales y formales es representada por la Figura 2:

**Figura 02** – Múltiples interacciones entre Instituciones Informales e Instituciones Formales



Fuente: Elaborado por las autoras a partir de Van Cott (2006).

<sup>12</sup> Van Cott (2006), demuestra cómo las leyes indígenas pueden ser clasificadas en todas categorías.

Cabe asimismo destacar que las interacciones entre los diferentes tipos de instituciones son dinámicas, lo que contribuye para que las reglas informales sirvan como catalizadores para el cambio institucional. Por un lado, ellas pueden inducir la creación de normas formales para el encuadramiento de prácticas consideradas benéficas, aunque no oficiales. Por otro lado, pueden llevar las instituciones formales ineficaces al declive substituyéndolas por otras; o inclusive inhibir el desarrollo de instituciones formales efectivas, incentivando a los individuos para que actúen con base en las reglas informales. Sin embargo, también pueden contribuir para la estabilidad de las reglas oficiales, perfeccionando el desempeño de esas normas o de sus beneficios (HELMKE y LEVITSKY, 2006).

## **2. Cambios políticos y enmiendas parlamentarias en São Carlos**

En esta sección evaluamos las enmiendas parlamentarias individuales en el municipio de São Carlos/SP. Aquí, nos referimos a las enmiendas de carácter impositivo<sup>13</sup> y no a aquellas realizadas junto a los proyectos de ley del presupuesto anual o de pautas presupuestarias. La primera se refiere a un acuerdo tácito entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y no se encuentran registradas o formalizadas como una norma oficial. La segunda, por su lado, consiste en atribución formal de los concejales y está prevista en la ley Orgánica del Municipio<sup>14</sup>.

Las enmiendas parlamentarias individuales se encuentran en vigor en São Carlos desde 2001. Su origen se remonta a un período de reordenamiento de las fuerzas partidarias y de las elites políticas en el municipio. Las elecciones de 2000, caracterizadas por la expansión del Partido de los Trabajadores (PT) en las diversas ciudades brasileñas, instituyó un escenario diverso en la política local, marcando la llegada de nuevos líderes políticos también a los municipios del estado de São Paulo. En las ciudades paulistas, la expansión del partido en las municipalidades tuvo lugar, sobre todo, en la región de Ribeirão Preto y Araraquara, territorio en que está situado el municipio de São Carlos.

En la contienda de 2000, después de ardua competición, el candidato petista al ejecutivo municipal se impuso en las elecciones por una diferencia de 128 votos, derrotando a los candidatos ligados a las elites tradicionales del municipio. Aunque el PT haya elegido el alcalde y el mayor grupo partidario de la Cámara Municipal para aquella legislatura, esto no fue suficiente para asegurar la gobernabilidad.

Del total de 21 concejales solo 7 (siete) integraban la coalición del gobierno, mientras 14 (catorce) declaraban oposición. El resultado fue una relación inestable entre los poderes Ejecutivo

---

<sup>13</sup> Nos referimos a un “carácter impositivo” pues las enmiendas se asemejan a ese modelo de presupuesto, aunque el dispositivo evaluado aquí sea informal.

<sup>14</sup> A la Cámara de Concejales en lo que atañe a los ingresos públicos cabe votar el Presupuesto Anual, Plan Plurianual, Pautas Presupuestarias, pudiendo el parlamentario proponer enmiendas al proyecto presupuestario anual solamente cuando sean compatibles con el Plan Plurianual y con la Ley de Pautas Presupuestarias. Según lo dispuesto en la Ley Orgánica del Municipio de São Carlos, son de iniciativa del alcalde materias de apertura de crédito, subvenciones, auxilio y de cualquier naturaleza que cree o aumente los ingresos públicos.

y Legislativo. En los primeros meses fueron instauradas dos Comisiones Parlamentarias de Instrucción (CPI), con el objetivo de averiguar irregularidades en la contratación de empresas para la prestación de servicios en la ciudad, pero también de poner de manifiesto el peso y la influencia de los políticos de oposición ligados a los antiguos liderazgos.

Ya en el inicio del mandato, el alcalde enfrentó otras dificultades para gobernar. Uno de los principales óbices estuvo relacionado con la aprobación del presupuesto anual en 2001, referente al año subsiguiente. En aquel momento los concejales de la oposición enviaron una gran cantidad de enmiendas al proyecto de Ley Presupuestaria Anual. Aunque la formulación de enmiendas al presupuesto sea atribución parlamentaria, y tenga como objetivo asesorar al Ejecutivo en la adecuación de los recursos para áreas específicas, en el contexto de la política local el volumen de enmiendas representó una estrategia de parte de los concejales para dificultar la ejecución del presupuesto formulado por el Ejecutivo.

La pulseada entre los poderes, referente a la formulación y ejecución presupuestaria, contó con la intervención del Poder Judicial para que fuese reestablecido el texto original. El conflicto en torno al presupuesto provocó desgastes en el gobierno y dio origen a cambios políticos como forma de instaurar la estabilidad gubernativa. La solución encontrada fue la creación de una norma informal: las enmiendas parlamentarias individuales. El “acuerdo de caballeros”, conforme definido por el entonces Presidente de la Cámara Municipal, en la época representó un compromiso firmado entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para conciliar los intereses.

Con frecuencia, los estudios que buscan comprender la relación entre los poderes abordan la distribución de carteras y los nombramientos políticos como un recurso para la gestión de la coalición. En el municipio, dependiendo de su porte y de la magnitud electoral, muchas veces, el concejal es el único representante de su partido, de modo que la sigla puede no ejercer efectiva coordinación legislativa. Así, las enmiendas parlamentarias, que son dispositivos de uso individual de los legisladores<sup>15</sup>, pueden condicionar comportamientos atendiendo a los intereses específicos de los concejales. Esto no significa que la distribución de cargos – reconocida como una regla formal – no tenga peso significativo en ámbito local; sino que es importante considerar otros dispositivos.

Las enmiendas parlamentarias consisten en el traspaso de recursos a las entidades municipales de carácter asistencial, deportivo, educacional, cultural, científico o a la organización de la sociedad civil de interés público, a partir de la indicación de los legisladores. El dispositivo tiene por objetivo atender a demandas de grupos organizados o de las bases electorales de los concejales. Son lo que la literatura denomina de *pork barrel politics* (BAIÃO y COUTO, 2017).

En São Carlos, desde su origen, en tesis, concejales del gobierno y de la oposición

---

<sup>15</sup> También definidas como: indicaciones individuales de dotaciones de valores. Ver: Cámara Municipal de São Carlos. Disponible en: <https://cámarasaocarlos.sp.gov.br/articulo/?a=noticia&id=5311>. Acceso el 30 de abril de 2020.

disponen del uso del mecanismo. Cuando la norma fue creada, los valores a ser destinados correspondían al 1% del total del presupuesto municipal<sup>16</sup>, debiendo ser compartido entre todos los representantes. Así, las entidades podrían recibir traspasos siempre que no fuesen creados gastos permanentes.

Aunque las enmiendas no figuren como normas escritas, la producción legislativa local consiste en el punto de intersección entre las reglas formales e informales. Pues para que la enmienda parlamentaria pueda ser destinada es preciso firmar un convenio con las entidades sociales<sup>17</sup>, de modo que sean declaradas como de interés público por medio de la formulación y aprobación de proyecto de ley<sup>18</sup>.

Así, como forma de consolidar el reconocimiento de la entidad, los concejales interesados en someter enmiendas a determinadas entidades, deben encaminar un proyecto de ley ordinaria a la Casa Legislativa, y después de su aprobación el proyecto seguirá para la sanción del alcalde. Solamente después de la aprobación de la ley, podrá ser encaminada la solicitud para la destinación de recursos<sup>19</sup>.

Desde el punto de vista formal, solo entidades sin fines de lucro y legalmente constituidas pueden ser reconocidas como de utilidad pública. Sin embargo, incluso ante la formalización de las entidades, las enmiendas parlamentarias en si permanecen como una regla informal. Aunque ella atravesase el proceso legislativo, no existe reglamentación formal sobre su funcionalidad.

Los gastos referentes a enmiendas parlamentarias – en el período evaluado – fueron registradas por la Secretaría de Gobierno como “cargos generales del municipio”<sup>20</sup>. A partir de 2005, el valor total a ser destinado a las enmiendas pasó a constar en el presupuesto<sup>21</sup>. A partir de ese año, también pasaron a constar en las pautas presupuestarias los requisitos para la

---

<sup>16</sup> Conforme lo que estaría previsto en la Ley de Pautas Presupuestarias. El recurso sería proveniente “del tesoro municipal, proviniendo de la recaudación de impuestos y transferencias constitucionales”. Información obtenida por la Ley de Acceso a la Información (LAI), nº 12.527 del 18 de noviembre de 2011, pedido protocolado bajo el proceso n. 8733/2020 en la Municipalidad de São Carlos.

<sup>17</sup> Los convenios son instrumentos firmados por la administración pública con entidad de carácter público, particular o con persona jurídica de derecho privado (asociación o fundación) para la realización de determinados objetivos de interés colectivo (CAMPOS, 2014). Los convenios pueden envolver o no el traspaso de recursos, aunque ellos deben atender a lo establecido en la Ley nº 8.666/93.

<sup>18</sup> Conforme previsto en el Art. 16 de la Ley Municipal nº12.837 del 30 de julio de 2001, que dispone sobre las Pautas Presupuestarias, “en la realización de programas de competencia del Municipio, podrá este adoptar la estrategia de transmitir recursos a instituciones privadas sin fines de lucro, siempre que específicamente autorizados en Ley Municipal y sea firmado convenio, acuerdo o análogo, mediante el cual queden claramente definidos los deberes y obligaciones de cada parte, y forma y plazos de rendición de cuentas”.

<sup>19</sup> A partir de 2006 la LDO pasó a hacer referencia a la necesidad de “autorización legislativa” para las “transferencias de recursos al sector privado”, no obstante no hace mención directa a las enmiendas parlamentarias y sus destinatarios.

<sup>20</sup> Solamente a partir de 2018 las enmiendas parlamentarias pasaron a figurar en el Portal de la Transparencia del Municipio de São Carlos, siendo posible consultarlas. Para más informaciones, ver: [https://scarlos.giap.com.br/apex/scarlos/f?p=839:5:13401237241107::NO::GLOBAL\\_EJERCICIO:2020](https://scarlos.giap.com.br/apex/scarlos/f?p=839:5:13401237241107::NO::GLOBAL_EJERCICIO:2020). Acceso el: 25 de abril de 2020.

<sup>21</sup> El Art. 14 de la LDO de 2006 dispone que, “la Ley Presupuestaria deberá tener por objeto el superávit presupuestario con la finalidad de proporcionar, aunque en parte el ajuste de las cuentas municipales, conforme registros contables oficiales de la Municipalidad, reservando R\$1.560.000,00 (un millón, quinientos sesenta mil reales) del Presupuesto **para atender a las enmiendas parlamentarias**, para inversión en obras y equipamientos que no acarreen aumento de gastos continuos, y/o para la destinación para los Fondos Municipales” (grifo nuestro).

“transferencia de recursos al sector privado”<sup>22</sup>. Sin embargo, las condiciones descritas no hacen referencia directa a las enmiendas parlamentarias.

En el primero momento, la solicitud para la liberación del recurso se realizaba por medio de oficio encaminado por los concejales al poder Ejecutivo. En esos oficios eran comunicadas las entidades ya adheridas a ser atendidas y los valores a ser destinados<sup>23</sup>.

Como se trata de una regla informal no hay plazos definidos para la liberación de los recursos, que es definido por el Ejecutivo municipal. El posicionamiento de los parlamentarios, como miembros de la coalición u oposición, es un elemento diferenciador, pudiendo definir cuando las enmiendas serán puestas a disposición por el alcalde. La gestión del tiempo, por lo tanto, se torna un instrumento importante en la relación entre los poderes, en un contexto en que tales enmiendas son un dispositivo para la gestión de la coalición.

En esa métrica, una alternativa disponible para los concejales es la aproximación con el gobierno, como forma de garantizar que la transferencia de recursos, bajo el control del alcalde, a las entidades sociales ligadas a sus bases electorales<sup>24</sup> sean más céleres. En el caso investigado esto efectivamente ocurrió, después de la instauración de las enmiendas parlamentarias la base del gobierno fue ampliada, pasando de 7 a 14 concejales; el alcalde fue reelecto<sup>25</sup> en la disputa subsiguiente y contó con mayoría legislativa en su segundo mandato<sup>26</sup>.

En la Cámara de São Carlos las enmiendas parlamentarias son reglas informales que crean incentivos para que los parlamentarios se comporten de manera diferente de lo prescrito por las reglas oficiales, sin con ello infringirlas directamente. Los concejales no son alentados a formular leyes que atiendan a los intereses de sus reductos, pues existen restricciones institucionales para esto<sup>27</sup>. Ellos buscan acomodar los intereses por medio de las reglas informales.

---

<sup>22</sup> En los términos de la ley n° 8.742/1993, ley n° 9.790/1999 y ley n° 9.637/1998.

<sup>23</sup> Actualmente las enmiendas continúan vigentes en São Carlos, aunque algunos procedimientos fueron modificados – lo que demuestra que la institución es dinámica. Entre ellos está la forma de solicitud para el acceso a los recursos, que puede ocurrir por enmienda a la Ley Presupuestaria u oficio. Enviamos un pedido de información a la Cámara Municipal y, en respuesta nos fue informado que actualmente “los valores de las enmiendas parlamentarias son destinados por los respectivos concejales a través de enmienda a la Ley Presupuestaria Anual - LOA y, cuando destinada a posteriori, es editado para cada traspaso proyecto de ley de apertura de crédito adicional suplementario o especial para posterior traspaso a la entidad, que es hecho por la municipalidad a través de término de fomento o colaboración” (pedido de información protocolado en el e-Sic de la Cámara Municipal con el n. 20203548906210). También sobre los procedimientos para el traspaso de recursos a las entidades municipales, la Municipalidad informó que “el concejal encamina un oficio a la Secretaría Municipal de Gobierno que realiza el control de saldo y destinación de las enmiendas a las entidades y a la administración directa e indirecta. Cuando liberado por la SMG, el oficio sigue hacia el Departamento de Convenios de la Secretaría Municipal de Planeamiento y Gestión para que sea verificada la regularidad de la entidad, o sea, si ella está apta o no para recibir recursos a través del tercer sector” (esclarecimiento obtenido por la LAI, protocolado bajo el proceso n. 8733/2020 en la Municipalidad de São Carlos).

<sup>24</sup> En los últimos años una serie de estudiosos ha señalado la importancia de los traspasos financieros a los reductos electorales como un imperativo para la sobrevivencia política de los legisladores. Para más informaciones sobre esa literatura, ver: Baião y Couto, 2017.

<sup>25</sup> Es importante esclarecer que no estamos atribuyendo a la reelección del alcalde al instituto de las enmiendas parlamentarias. Otras variables deben ser tenidas en cuenta. En el período preelectoral las tasas de aprobación de Newton Lima eran relativamente altas, lo que puede ser entendido como un elemento importante para su reelección y ampliación de la coligación electoral.

<sup>26</sup> Para las elecciones de 2004, con base en las resoluciones del TSE número 21.702 y 21.803, el número de vacantes en la Cámara Municipal fue reducido de 21 a 13. El alcalde reelecto inició su mandato con mayoría legislativa, 06 concejales. Entre las dos legislaturas la tasa de renovación en la Cámara fue de solo el 23%.

<sup>27</sup> Está prohibido al concejal la presentación de proyecto de ley que implique la creación o un aumento de gasto público

Conforme Helmke y Levitsky (2006) esas normas contradicen el espíritu, pero no la letra de las reglas formales. A partir de su tipología es posible identificar que las enmiendas parlamentarias viabilizan la conciliación de los intereses de los actores con pactos institucionales formales existentes. Se trata, por lo tanto, de una institución informal **acomodativa**, en la cual los concejales, aunque tengan dificultad para alcanzar el resultado deseado – la distribución de favores – son incapaces de transgredir abiertamente las reglas oficiales.

Desde el punto de vista institucional las enmiendas parlamentarias, como practicadas en el municipio de São Carlos, condicionan comportamientos y provocan sanciones. Conforme sugerido por Lauth (2004) la no utilización de la norma reconocida y aceptada, minimizaría las chances del acceso a bienes y servicios compartidos por los actores.

Por tratarse de una norma no escrita, existe una serie de dificultades para captar la frecuencia con que las enmiendas son utilizadas, así como a quién se destinan y los valores distribuidos. Sin embargo, esta regla interactúa con las instituciones oficiales por medio de la formalización de entidades, siendo posible mapear las bases de interés a través de la investigación de la producción legislativa local.

Entre los años 2001 y 2008 fueron firmados 42 convenios con asociaciones y fundaciones con sede en el municipio<sup>28</sup>. Los convenios son una modalidad para la ejecución de servicios de interés de la administración que comprendan la realización de actividades de interés público, no habiendo ningún impedimento para su ejecución, siempre que los traspasos estén en conformidad con el presupuesto elaborado por el Ejecutivo.

Desde el punto de vista formal está prohibido a los concejales la asignación de recursos, pues esta es una prerrogativa del alcalde. Las enmiendas no provocan una rotura explícita con esa norma, dado que es el Ejecutivo el que direcciona los valores; sin embargo, eso ocurre a partir de la recomendación directa de los concejales. Así, en el período analizado, 42 entidades pasaron formalmente – por medio de convenios – a tener la posibilidad de ser asistidas por una regla institucional no oficial – las enmiendas parlamentarias individuales.

Las asociaciones adheridas atienden a los más variados objetivos. Son entidades asistenciales, educacionales, deportivas, científicas, organizaciones sociales y profesionales. La Tabla 1 presenta el número de convenios firmados por área.

---

no previsto en el presupuesto elaborado y ejecutado por el Ejecutivo.

<sup>28</sup> A los efectos de análisis no incluimos los convenios firmados con entidades federales o estatales para la ejecución de determinadas políticas. O sea, contabilizamos solo las asociaciones, fundaciones o entidades pasibles de tornarse beneficiarias de enmiendas parlamentarias.

**Tabla 1** – Convenios con entidades municipales (2001-2008)

Área Temática	N	%
Salud	02	4,76
Asistencia Social	09	21,42
Educación	09	21,42
Ciencia	02	4,76
Deporte	07	16,66
Cultura y Recreación	02	4,76
Medio Ambiente	02	4,76
Sindicatos y segmentos profesionales	07	16,66
Asociaciones de residentes	02	4,76
Total	42	100

Fuente: Elaborado por las autoras a partir de los datos de la Cámara Municipal de São Carlos.

Conforme destacado en la tabla, la mayor parte de los convenios fue firmada con entidades asistenciales y educacionales, seguidas por entidades deportivas y aquellas vinculadas a determinados segmentos profesionales. Por su parte, las áreas con el menor número de convenios fueron salud, ciencia, cultura, medio ambiente y las asociaciones de residentes.

Es importante subrayar que esas entidades no necesariamente fueron asistidas con los mismos valores o recibieron traspasos de un único concejal. Ellos pueden competir por las mismas bases electorales, sobre todo si las entidades ejercen actividades más importantes. Como se trata de una regla informal la falta de transparencia en el encaminamiento de las enmiendas no permite afirmar cuáles fueron los principales beneficiarios de cada legislador para el período evaluado.

Además, el mayor número de convenios en un área no necesariamente implica la mayor cantidad de recursos recibidos. Sin embargo, puede ser un indicativo del reconocimiento de una pluralidad de reductos a ser asistidos. En otro estudio, demostramos que en São Carlos los concejales identifican como principales reductos electorales los movimientos sociales, bases territoriales, sindicatos, asociaciones y categorías profesionales (MARTINS y KERBAUY, 2017).<sup>29</sup>

En 2015, con la aprobación de la Enmienda Constitucional (EC) N° 86 ocurrieron importantes modificaciones en el modelo de ejecución presupuestaria brasileño. La principal de ellas se refiere justamente a las enmiendas parlamentarias individuales, que se tornaron impositivas. Con el cambio, la legislación reservó 1,2% del ingreso corriente neto del año anterior para la ejecución de esas enmiendas, y la mitad de ese valor (0,6%) debe necesariamente ser destinada al área de la salud.

La promulgación de la EC posibilitó la extensión de la norma a los entes federativos. El Tribunal de Cuentas del Estado de São Paulo disciplinó la aplicación del presupuesto para los

<sup>29</sup> Grupos indicados como importantes segmentos electorales por los concejales en São Carlos: miembros de sindicatos o asociaciones (23,8%); movimientos sociales (52,4%); habitantes de un determinado barrio o zona de la ciudad (47,6%); grupos religiosos (19%); categorías profesionales (28,6%); otros (33,3%). Para esta cuestión en la entrevista, los 21 concejales pudieron indicar más de un grupo que juzgasen como un importante segmento de su base electoral. Para más informaciones ver: (MARTINS y KERBAUY, 2017).



municipios por medio del comunicado SDG 18/2015. Así, siguiendo el modelo federativo, caso estén previstas en la Ley Orgánica de los Municipios, las enmiendas parlamentarias pueden venir a tornarse una regla formal.

A pesar de las alteraciones en el entendimiento sobre la ejecución del presupuesto, hasta el presente momento, São Carlos no logró formalizar las enmiendas como una regla oficial<sup>30</sup>. Pasados casi 20 años de su creación y 05 años de la promulgación de la EC que posibilita su reglamentación, ¿por qué mantener las enmiendas parlamentarias como una regla informal? La respuesta a esta cuestión está relacionada con más de una razón.

Cabe recordar que la norma surgió para la resolución de un problema de acción colectiva. Para garantizar la gobernabilidad, incentivos selectivos<sup>31</sup> fueron movilizados para ampliar la coalición del gobierno. Aunque las enmiendas estén disponibles para todos los parlamentarios, por tratarse de una norma informal no existe obligatoriedad para su ejecución. Así, de forma selectiva, ellas pueden detenerse en óbices a su puesta en práctica – o mismo no ser atendidas – en el caso que los concejales se nieguen a conciliar o colaborar con el gobierno. Si oficializada la norma, el poder de negociación del alcalde será disminuido.

Otro punto importante se refiere a las restricciones establecidas por la EC 86/2015. La norma prevé que la mitad del presupuesto impositivo (0,6%) debe ser destinado al área de la salud. Sucede que las bases electorales de los concejales están dispersas en organizaciones que actúan en otras áreas. Por lo tanto, la formalización de las enmiendas implicaría la reducción de la diversidad de entidades beneficiadas por los legisladores.

Lo que el caso investigado nos muestra es que la permanencia de instituciones informales **acomodativas** es más probable cuando todos los actores involucrados se benefician de su creación y mantenimiento (SIAVELIS, 2006). Alcaldes y concejales son favorecidos con la informalidad de la regla, que incentiva a los individuos para que sigan actuando de esa forma. Además, las

---

<sup>30</sup> Más recientemente la prensa local y la Cámara Municipal pasaron a publicar la utilización de las enmiendas, destacando la actuación de los parlamentarios para atender a las más variadas demandas. Aquí, destacamos e ilustramos algunos de esos artículos: UPA Santa Felícia recibe computadoras nuevos. Disponible en: <https://www.acidadeon.com/saocarlos/politica/NOT,0,0,1480385,UPA+Santa+Felicia+recebe+computadores+novos.aspx>. Acceso el: 08 de abril de 2020. Concejal Sérgio Rocha destina recursos a la entidad Madre Cabrini. Disponible en: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/articulo/?ent=70792&a=noticia&id=3641>. Acceso el: 8 de abril de 2020. Enmienda de la concejala Cidinha do Oncológico va a permitir la apertura de Restaurante Popular en São Carlos. Disponible en: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/articulo/?ent=70792&a=noticia&id=5897>. Acceso el: 8 de abril de 2020. ONG SUPERA recibe equipamientos adquiridos con enmienda del concejal Elton Carvalho. Disponible en: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/articulo/?ent=70792&a=noticia&id=5911>. Acceso el: 8 de abril de 2020. El concejal Gustavo Pozzi destina R\$ 100 mil al Cantinho Fraternal. Disponible en: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/articulo/?ent=70792&a=noticia&id=3827>. Acceso el: 8 de abril de 2020. Triciclos adquiridos con enmienda del concejal Edson Ferreira son entregados en CEMEI en Novo Mundo. Disponible en: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/articulo/?ent=70792&a=noticia&id=5367>. Acceso el: 8 de abril de 2020. Concejal Kiki destina recursos de enmienda parlamentaria a proyecto de Caritas Parroquial de São Nicolau de Flue. Disponible en: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/articulo/?ent=70792&a=noticia&id=5033>. Acceso el: 8 de abril de 2020. Marquinho Amaral destina enmienda parlamentaria a SUPERA. Disponible en: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/articulo/?ent=70792&a=noticia&id=3237>. Acceso el: 8 de abril de 2020.

<sup>31</sup> Nos referimos a “incentivos selectivos” en los términos de Olson (1999). El autor sugiere que hay tres maneras de evitar el problema de la acción colectiva: formación de grupos pequeños, incentivos selectivos y coerción. Los incentivos selectivos pueden ser utilizados para garantizar la colaboración individual.

interacciones repetidas pueden contribuir para la permanencia de las instituciones informales (AXELROD, 1984 apud SIAVELIS, 2006). Vale resaltar que la creación y mantenimiento de la enmienda parlamentaria fue un proyecto de la elite política local. Conforme Siavelis (2006, p.53), existe mayor probabilidad de que instituciones informales persistan cuando un pequeño grupo de actores es el responsable tanto por crearlas, como por comunicar sus reglas y las sanciones en caso de violación.

### **3. Consideraciones finales**

A lo largo del texto hemos buscado destacar la importancia de las instituciones para la comprensión del proceso político. Para esto, retomamos algunos de los principales debates sobre las instituciones y el neo-institucionalismo. Buscamos subrayar cómo cada una de las corrientes de esa matriz analítica comprende el concepto de institución. Sin dudas, las caracterizaciones delineadas son breves e incompletas, existiendo, evidentemente, trabajos identificados con esas matrices mucho más robustos que la descripción aquí realizada. Sin embargo, el objetivo principal de la caracterización fue mostrar el referencial teórico del análisis.

A pesar de la importancia de la investigación de las reglas y procedimientos formales para la Ciencia Política, muchas veces, ellas se han mostrado insuficientes para la comprensión de parte de los comportamientos políticos (LAWOTI, 2010). En los variados contextos existen instituciones que, aunque no sean tomadas por los analistas como variables importantes, poseen alta capacidad explicativa. El estudio de las reglas informales es parte integrante del análisis institucional y solo recientemente ha recibido mayor atención por parte de los estudiosos.

Hemos buscado destacar algunas de las principales características de las instituciones informales, así como su definición y los tipos de interacción establecidas con las reglas oficiales. Partimos de la tipología desarrollada por Lauth (2000) y Helmke y Levitsky (2004, 2006), para captar la complejidad de las reglas no oficiales.

Considerándose esa tipología, buscamos investigar las instituciones informales que actúan en el Poder Legislativo subnacional con el objetivo de identificar y examinar las reglas no formalizadas que inciden sobre el comportamiento político, el proceso legislativo y la gobernabilidad en el municipio.

A partir del estudio de caso realizado en la ciudad de São Carlos/SP, verificamos la presencia de las enmiendas parlamentarias como una regla informal que orienta el comportamiento de los concejales. Destacamos que, en el municipio analizado, en razón del contexto político local, las enmiendas parlamentarias se constituyen como una importante moneda de cambio en la relación Ejecutivo-Legislativo, por medio de la distribución de recursos a los reductos electorales de los concejales – las entidades municipales.

Buscamos destacar la interacción existente entre esa regla informal y las instituciones formales del proceso legislativo local. Conforme demostrado, para que una entidad pueda ser

atendida, é necessário que ela seja declarada como de utilidade pública por los órgãos políticos oficiais. En el período de 2001 a 2008 más de 40 entidades fueron consideradas de interés público, lo que permitió que fuesen asistidas por recursos traspasados por el poder Ejecutivo a partir de las recomendaciones hechas por los concejales. Como se trata de una regla informal, no es posible afirmar cuáles entidades fueron efectivamente asistidas y cuáles fueron los valores correspondientes. De todos modos, los concejales declaran que las entidades son importantes reductos electorales.

En el proceso de conciliación de intereses la gobernabilidad y la transferencia de recursos son los principales resultados anhelados. Las emendas parlamentarias tienen incidencia sobre el comportamiento político, pues son capaces de aproximar los concejales a la base del gobierno, reordenar la formulación de políticas aumentando el número de proyectos de ley de carácter administrativo, que se refieren a declaración de utilidad pública, y producir incentivos para el tipo de estrategia adoptada por los actores en el proceso legislativo.

## Referencias

AGUIAR, Osmar O. **As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo), Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP, Brasília, 2015.

BAIÃO, Alexandre L.; COUTO, Cláudio G. A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, pp. 714-753, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762017000300714&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762017000300714&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 2 jun de 2018.

BLONDEL, Jean. About Institutions, Mainly, but not Exclusively, Political. In: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert A. (Eds.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 716-730.

BRASIL. **Presidência da República. Lei 8.742/1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 07 de dezembro de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em: 30 de abril de 2020.

BRASIL. **Lei 9.637/1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, 15 de maio de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm). Acesso em: 30 de abril de 2020.

BRASIL. **Lei 9.791/1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, 23 de março de 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm). Acesso em: 30 de abril de 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional 86/2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm). Acesso em: 24 jun de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 21.702**. Instrução sobre o número de

vereadores a eleger segundo a população de cada município. Brasília, 02 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2004/RES217022004.html>. Acesso em: 25 junho de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 21.803**. Dispõe sobre os critérios de fixação do número de vereadores nos municípios, de acordo com o disposto no art. 29, IV, da Constituição Federal. Brasília, 08 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacaotse/res/2004/RES218032004.html>. Acesso em: 25 junho de 2018.

BRINKS, Daniel M. The rule of (non) law: prosecuting police killings in Brazil and Argentina. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (2006). **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, p. 201-226.

CAMPOS, Conceição M. C. Convênios da Administração Pública: algumas questões pontuais. **Governnet, Boletim de convênios e parcerias**, n. 106, pp. 119-147, 2014. Disponível em: <http://www.governnet.com.br/edicao.php?cod=415>. Acesso em: 18 jun de 2018.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 6 jun de 2018.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal Institutions and Comparatives Politics: a Research Agenda. **Perspectives on Politics**, v.2, n. 4, pp.725- 40, 2004. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/3688540?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/3688540?seq=1#page_scan_tab_contents). Acesso em: 8 jun de 2018.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, pp. 5-34, 1998. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032329298026001002>. Acesso em: 2 jun de 2018.

LAUTH, Hans-Joachim. Informal Institutions and Democracy. **Democratization**, Published by Frank Cass, London, v. 7, n. 4, p. 21-50, 2000. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510340008403683>. Acesso em: 10 jun de 2018.

LAUTH, Hans-Joachim. Informal Institutions and Political Transformation: Theoretical and Methodological Reflections. In: ECPR JOINT SESSIONS OF WORKSHOPS – Uppsala 2004, W18: Comparing Transformations: The Institutional Paradigm, **Paper for presentation**, 2004. Disponível em: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d9288181-8a8c-4268-9eb9-3c98922f1893.pdf>. Acesso em: 8 jun de 2018.

LAWOTI, Mahendra. Informal Institutions and Exclusion in Democratic Nepal. **Himalayan, the Journal of the Association for Nepal and Himalayan Studies**, v. 28, n.1, p. 17-32, 2010. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/2fe9/4b5e0df80c5f558ca426a521388b532faaba.pdf>. Acesso em: 10 jun de 2018.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIJPHART, Arend. **Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990**. Oxford: Oxford University Press, 1994.

MAHONEY, James; SNYDER, Richard. Rethinking agency and structure in the study of regime change. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, n. 2, p.03-32, 1999. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02687620>. Acesso em: 5 jun de 2018.

MARTINS, Thais C.; KERBAUY, Maria Teresa M. O perfil da elite política local: uma análise da autopercepção dos vereadores sobre a representação. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v.8, n.2, pp. 136-159, 2017. Disponível em:

<https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/51400/33926>. Acesso em: 6 jun de 2018.

NASCIMENTO, Emerson O. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.1, p. 95-121, 2009. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/ojs248/index.php/rbcp/article/view/6593/5319>. Acesso em: 4 jun de 2018.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Series Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Otra Institucionalización. **Política y Gobierno**, v. 03, n. 2, p. 219-244, 1996. Disponível em: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/938/814>. Acesso em: 2 jun de 2018.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

PERES, Paulo S. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 53-72, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 6 jun de 2018.

PETERS, B. Guy. Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo. In: R. Goodin; H. Klingemann (Eds.). **Nuevo Manual de Ciencia Política**. Madrid: Istmo, 2001, pp. 304-328.

ROTHSTEIN, Bo. Las instituciones políticas: una visión general. In: R. Goodin; H. Klingemann (Eds.). **Nuevo Manual de Ciencia Política**. Madrid: Istmo, 2001, p. 199-246.

SÃO CARLOS. **Prefeitura Municipal de São Carlos. Lei Municipal nº 12.837**. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias – LDO – para o exercício de 2002 e dá outras providências. São Carlos, 30 de julho de 2001. Disponível em: [https://file.gtp.net.br/lei/arquivo/70792/CODIGOLEI\\_7361.pdf](https://file.gtp.net.br/lei/arquivo/70792/CODIGOLEI_7361.pdf). Acesso em: 30 de abril de 2020.

SÃO CARLOS. **Prefeitura Municipal de São Carlos. Lei Municipal nº 13.605**. Estabelece as Diretrizes a serem observadas na Lei Orçamentária do Município para o exercício de 2006 e dá outras providências. São Carlos, 01 de julho de 2005. Disponível em: [https://file.gtp.net.br/lei/arquivo/70792/CODIGOLEI\\_8891.pdf](https://file.gtp.net.br/lei/arquivo/70792/CODIGOLEI_8891.pdf). Acesso em: 30 de abril de 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Comunicado SDG 018/2015**. Disponível em: [http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/sdg\\_18\\_2015.pdf](http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/sdg_18_2015.pdf). Acesso em: 24 junho de 2018.

SHEPSON, Kenneth A. Rational choice institutionalism. In: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert A. (Eds.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 23-38.

SIAVELIS, Peter. Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, p. 33-55.

TROIANO, Mariele. As instituições importam...mas, e aí? **Revista Agenda Política**, v.3, n. 1. p.04-08,2015. Disponível em: <http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/52/49>. Acesso em: 12 jun 2018.

ULLOA, Carlos Alberto N. Institucionalismo informal: tras las huellas de un discurso institucionalista informal. **Perfiles Latinoamericanos**, v. 24, n. 47, p. 283-306, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532016000100012&lng=en&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532016000100012&lng=en&nrm=iso&tlng=es). Acesso em: 10 jun de 2018.

VAN COTT, Donna Lee. Dispensing justice at the margins of formality: the informal rule of law in Latin American. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, pp. 249-273.