

CELINA SOUZA*

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

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

cionales, y el de consolidar la democracia a través del empoderamiento (*empowerment*) de las comunidades locales en el proceso decisorio sobre políticas públicas. Esos cambios fueron engendrados por una coalición existente en la Constituyente, formada por parlamentarios con fuertes lazos con las demandas municipales¹. Este incremento del papel de los gobiernos y de las comunidades locales en el ámbito de la Constituyente muestra que, para el caso brasileño, la descentralización/municipalización está lejos de ser una cuestión de orden exclusivamente administrativo, impulsada, en sus años iniciales, por el gobierno federal o por organismos multilaterales –como ha sido el caso de muchos países en desarrollo. Se trata, evidentemente, de una cuestión política; de lo contrario, ¿por qué los constituyentes se habrían empeñado en promoverla?

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

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

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

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

GOBIERNOS LOCALES POS-1988

A pesar de que, en Brasil, la definición oficial de municipio no distingue la enorme diversidad que expresan sus 5.561 municipios, ni siquiera en relación con el grado de urbanización y de separación entre las áreas urbanas y rurales, así como entre la sede y los distritos municipales, existen diferencias sustanciales entre cada uno de ellos. De esto resulta que la definición oficial de municipio se vuelve una herramienta meramente administrativa, que no incorpora variables importantes, como el propio tamaño de la localidad². Tal uniformidad significa, también, que las reglas que se aplican a los gobiernos locales son invariables y no dependen de la complejidad de las tareas a ellos atribuidas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

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

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

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

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

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

Fuente: IBGE en IBAM (2001: 4).

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

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

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

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

Fuente: IBAM (2001: 5).

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

TABLA 5
COMPETENCIAS CONCURRENTES Y COMPETENCIAS MUNICIPALES

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

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

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

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

ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS LOCALES

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

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

TABLA 6
IMPUESTOS LOCALES Y TRANSFERENCIAS CONSTITUCIONALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TRANSFERENCIAS CONSTITUCIONALES

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

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

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

Cuando la Constitución de 1988 fue promulgada, uno de los principales objetivos de los constituyentes –relativos al sistema fiscal– fue el de conceder amplia libertad a los entes federativos respecto de dónde y cómo aplicar sus recursos. La única restricción para las esferas subnacionales era que un 25% del ingreso debía destinarse a educación. En tanto, a partir de mediados de los años noventa fueron aprobadas enmiendas constitucionales que vincularon parte de los recursos transferidos a lugares específicos, en particular hacia los programas de salud y de educación fundamental, así como también introdujeron limitaciones al poder de las esferas subnacionales en lo que respecta a la decisión sobre la aplicación de los recursos. En 1996, fue aprobada la Enmienda Constitucional 14, vinculando recursos federales, estatales y municipales a la educación fundamental³, y en 2002, la Enmienda Constitucional 29 aprobó nuevas vinculaciones, esta vez para los programas de salud⁴. La propia Ley de Responsabilidad Fiscal, promulgada en 2000, también coloca límites en la capacidad de gasto de los municipios, mientras que otros dispositivos legales imponen restricciones a su capacidad de endeudamiento. El impacto de todos estos cambios sobre el gobierno local será analizado más adelante.

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

RECURSOS PROPIOS

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

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

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

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

De los impuestos locales propios, el ISS es el más importante en términos absolutos; representaba, en 2001, el 1,8% de los principales impuestos del país, el 0,6% del PBI (alrededor de 7.213 millones). A pesar de esa importancia, el ISS no es la principal fuente de ingreso de los municipios, ni siquiera de los económicamente más dinámicos⁶. El ISS incide apenas sobre determinados tipos de servicios, generalmente asociados a la urbanización. Esos servicios son especificados por ley federal aunque cada municipio es autónomo para determinar, mediante ley municipal, sus alícuotas. Así como el ICMS generó la denominada “guerra fiscal”, lo mismo ocurrió en la esfera local con el ISS, principalmente entre municipios vecinos o próximos a las capitales. Presiones de los intendentes de las capitales hicieron que el Ejecutivo Federal, a partir de la Enmienda Constitucional 37/2002, asumiera para sí, a través de una ley complementaria, la competencia de fijar alícuotas máximas y mínimas para “regular la forma y las condiciones tales como exenciones, incentivos y beneficios fiscales que serán concedidos y denegados” (Art. 156: 111). Esa ley complementaria, N° 116, promulgada el 31/7/2003, fijó el tope de 5% como alícuota máxima para el ISS, y en su artículo 4° buscó cohibir la guerra fiscal al determinar que sólo será considerado pasible de tributación el lugar donde el contribuyente desarrolle sus actividades, “siendo irrelevantes para caracterizarlo las denominaciones de sede, filial, agencia” etcétera. Esa ley también amplió la lista de servicios pasibles de pago de ISS, de más o menos 100 a cerca de 180.

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

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

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

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

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

OTRAS TRANSFERENCIAS FEDERALES

Más allá de las transferencias constitucionales, los gobiernos locales reciben recursos federales para la implementación de algunas políticas sociales universales, habiéndose ampliado esa modalidad de transferencia a partir de los años noventa⁷. La Tabla 8 discrimina esas transferencias a los estados y municipios en el año 2000, mostrando que los gobiernos locales son hoy en día los principales proveedores de los servicios de salud pública.

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

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

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

Fuente: Lima (2002:7).

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

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

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

TABLA 9
GASTO SOCIAL POR NIVEL DE GOBIERNO (%)

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

Fuente: Oliveira (1999).

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

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

POLÍTICAS DE MUNICIPALIZACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES UNIVERSALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TABLA 10
MUNICIPALIZACIÓN DE LA SALUD (1988-2000)

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

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

En lo relativo a la salud, la municipalización se inició con medidas de carácter meramente administrativo pero que terminaron gestando reglas claras y universales para las transferencias, lo que reducía tanto la incertidumbre, el grado de politización y partidización en el uso de los recursos como los riesgos relativos a la adhesión del municipio. Recién en el año 2000, casi diez años después del inicio del programa y cuando el sistema ya estaba consolidado, el Ejecutivo encaminó una propuesta de Enmienda Constitucional vinculando parte de los recursos federales, estatales y municipales al programa de salud⁸. A pesar de la reducción de los recursos federales a los programas de salud con la política de ajuste fiscal, los

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

recursos federales para la salud se mantuvieron relativamente constantes, como muestra la Tabla 11⁹.

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

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

Fuente: BNDES (2001)

* Financiada con recursos propios y transferencias federales.

** Sólo recursos propios.

*** Valores preliminares.

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

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

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

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

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

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

El FUNDEF fue creado en 1996 por la Enmienda Constitucional 14, reglamentado en 1997, y entró en vigor en 1998. Así como el diseño de la municipalización de la salud, el de la educación fundamental está determinado por principios claros y universales sobre las *reglas de juego* –válidas por diez años– con las cuales los diversos actores irán a actuar¹⁰. Sin embargo, y a diferencia de la salud, el diseño de la municipalización de la enseñanza fundamental tiene un carácter redistributivo desde el punto de vista regional. Esto es así por la existencia de un tope mínimo a ser utilizado con cada alumno: cuando los recursos vinculados a las esferas estadual y municipal no alcanzan ese mínimo, el gobierno federal complementa la diferencia. Ese complemento viene ocurriendo en todos los estados del nordeste y en Pará¹¹.

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

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

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

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

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

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

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

EMPODERAMIENTO DE LAS COMUNIDADES LOCALES

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

Debemos admitir que esta inserción de nuevos actores en el proceso decisorio local asume formatos diferentes. Existen experiencias en las cuales prevalecen formas más restringidas de participación, que simplemente se reducen a dar voz a los ciudadanos, mientras que otras formas de participación se convierten en mecanismos de empoderamiento que buscan promover cambios más profundos en la asimetría de poder de los actores sociales locales; en este sentido, estos formatos intentan, a través de la acción colectiva, disminuir las desigualdades políticas y sociales¹².

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

Esos diferentes formatos generan tres tipos de foros participativos. El primero ocurre en los consejos municipales sectoriales orientados a políticas específicas y donde tienen espacio de actuación los representantes de los ciudadanos y/o usuarios de servicios. En ese formato los representantes poseen, en principio, no sólo la capacidad de expresar sus preferencias (voz) sino también de influir en la gestión directa del programa (empoderamiento) y en el control de los gestores públicos en relación con el cumplimiento de las decisiones (*accountability*). Aquí, los programas y los proyectos son decididos, generalmente, en otras instancias, quedando para los representantes las tareas de gestión y de fiscalización. El segundo surge de la capacidad delegada a los ciudadanos para decidir hacia dónde dirigir una parte de los recursos presupuestarios municipales, lo que se materializa en diversas experiencias de PP¹³. El tercero ocurre en los denominados programas de *demand-driven* que se realizan en comunidades rurales pobres, generalmente financiados por organismos multilaterales o internacionales; allí los representantes de las comunidades deciden respecto de la realización de obras comunitarias.

CONSEJOS MUNICIPALES SECTORIALES

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

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

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

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

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

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

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

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

PROGRAMAS *DEMAND-DRIVEN*

En general, esos programas son financiados por los Fondos Municipales de Apoyo Comunitario (FUMACs) constituidos en los municipios más pobres del nordeste y se destinan a la realización de proyectos/obras de pequeñas dimensiones¹⁵. En esos programas, los recursos son directamente transferidos a las comunidades locales que, a su vez, toman las decisiones sobre dónde y cómo aplicarlos, tornándose responsables por su fiscalización. El objetivo es que la propia comunidad tome las decisiones sobre las obras que serán realizadas (*demand-driven*), en oposición a decisiones tomadas en otras esferas (*supply-driven*). Todavía son pocas las evaluaciones sobre esos programas en Brasil, en especial sobre su efectivo funcionamiento en los diferentes municipios del nordeste. Hasta donde tengo conocimiento, el análisis más completo es el de Judith Tendler (2000) que, apoyada en evidencias recogidas en algunos estados de la región, destaca innumerables problemas en la implementación y demuestra escepticismo en lo que respecta al alcance de sus objetivos.

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

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

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

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

COMENTARIOS FINALES

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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