

# Democracia/Estado/Ciudadanía

Hacia un **Estado**  
*de y para*  
la **Democracia**  
en **América Latina**



Serie Contribuciones al Debate  
Volumen II

Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD

© Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007  
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007 1 UN Plaza, New York, NY, 10017, Estados Unidos de América.

Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en:

**[www.democracia.undp.org](http://www.democracia.undp.org)**

530 de Páginas: 17 x 24 cms.

*Portada:* Camilo Jaramillo Rengifo

Primera edición, febrero 2008

Tiraje: 3000 ejemplares

Esta publicación ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Unión Europea. En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones de la misma reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

El análisis y las recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros. Es una publicación independiente preparada por encargo de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Este libro es fruto de las contribuciones de un conjunto de prestigiosos expertos y del equipo coordinador del libro.

*Preprensa:*

Mirza Editores e Impresores S.A.C.

Teléfono: 330 6402 - 9834 1937

Lima - Perú

*Impresión:*

FIMART S.A.C.

Teléfono: 424 0662

Lima-Perú

Hecho el Depósito Legal 2007-12563

ISBN: 978-9972-612-30-5

# Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

*Administrador*

Kemal Dervis

*Administradora Auxiliar y Directora Regional  
para América Latina y el Caribe*

Rebeca Grynspan

*Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática*

Myriam Méndez Montalvo

*Coordinador del Libro "Contribuciones al Debate, Volumen II"*

Rodolfo Mariani

## *Autores*

Guillermo O'Donnell	Marcela Ríos Tobar
Laurence Whitehead	Maria Teresa Zegada
Rodolfo Mariani	George Gray Molina
Fátima Anastasia	Juan Carlos Moreno Brid
Nuria Cunill Grau	Martín Puchet Anyul
Marta Arretche	Álvaro García Hurtado
Celina Souza	Cecilia López Montaña
Isidoro Cheresky	Bernardo Kliksberg
Mitchell Seligson	Juan Gabriel Valdés
Federico Vázquez Calero	Luís Guillermo Solís
Rania Antonopoulos	David Ibarra
Francisco Cos Montiel	Jean Jacques Kourliandsky

## *Anexo Estadístico*

Gerardo Munck

Jeffrey Bosworth

Pamela Phillips

## *Equipo de Coordinación*

Daniel Mulet Lind

# ÍNDICE

## PRÓLOGOS

Kemal Dervis

*Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* 9

Benita Ferrero-Waldner

*Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea* 13

Rebeca Grynspan

*Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD* 15

## PRESENTACIÓN

Myriam Méndez-Montalvo

*Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática del PNUD* 19

## PROPUESTA DE REFLEXIÓN:

Guillermo O'Donnell: *“Hacia un Estado de y para la Democracia”* 25

## COMENTARIOS Y APORTES:

### ■ *Democracia y Estado*

Laurence Whitehead:

*“Variabilidad en la aplicación de derechos: una perspectiva comparada”* 65

Rodolfo Mariani:

*“Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)”* 79

Fátima Anastasia:

*“Estado, sociedad e institucionalidad democrática”* 99

### ■ *Democracia, Estado e Instituciones*

Nuria Cunill Grau:

*“La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”* 113

Marta Arretche:	
<i>“Estado Nacional y Derechos de Ciudadanía: extrayendo lecciones de la parte llena del vaso”</i>	139
Celina Souza:	
<i>“Gobiernos Locales en el Brasil: experiencias y dilemas de la democracia participativa”</i>	153
■ <i>Democracia, Instituciones y Sociedad</i>	
Isidoro Cheresky:	
<i>“Comentario a propósito del Estado y la democracia”</i>	179
Mitchell Seligson:	
<i>“El Estado, la gobernabilidad y la legitimidad política en América Latina”</i>	189
Federico Vázquez Calero:	
<i>“México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía”</i>	201
■ <i>Democracia, Estado y Diversidad</i>	
Rania Antonopoulos y Francisco Cos Montiel:	
<i>“Estado, diferencia y diversidad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género”</i>	233
Marcela Ríos Tobar:	
<i>“Género, Ciudadanía y Democracia”</i>	253
María Teresa Zegada:	
<i>“Democracia y diversidad: una visión desde la crisis boliviana”</i>	275
George Gray Molina:	
<i>“El Estado del interculturalismo en Bolivia”</i>	291
■ <i>Democracia, Estado y Economía</i>	
Juan Carlos Moreno-Brid y Martín Puchet Anyul:	
<i>“Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía en América Latina y el Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente”</i>	309
Álvaro García Hurtado:	
<i>“Un Estado democrático en América Latina: de la visión a la acción. Una perspectiva económica”</i>	325
Cecilia López Montaña:	
<i>“Democracia y política social en América Latina”</i>	341

Bernardo Kliksberg:	
<i>“América Latina: la región mas desigual”</i>	357
■ <i>Democracia, Estado y Globalización</i>	
Juan Gabriel Valdés:	
<i>“Notas sobre globalización y política en América Latina”</i>	373
Luis Guillermo Solís:	
<i>“Estado y globalización”</i>	391
David Ibarra:	
<i>“México: democracia, Estado de derecho y globalización”</i>	405
Jean Jacques Kourliandsky:	
<i>“Europa, democracia y economía global”</i>	409
RESEÑA DE AUTORES	423
ANEXO ESTADÍSTICO	
Indicadores sobre Democracia y Ciudadanía del Proyecto para el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) 2006	429
<i>Índice de tablas</i>	429

# DEMOCRACIA, ESTADO E INSTITUCIONES

Nuria Cunill Grau |

Marta Arretche

Celina Souza |

# Estado Nacional y Derechos de Ciudadanía: extrayendo lecciones de la parte llena del vaso

*Marta Arretche\**

La publicación de Contribuciones II es una gran oportunidad para reflexionar sobre los fundamentos teóricos y conceptuales de un Estado que sea capaz de tornar efectivos los derechos de ciudadanía. A partir del artículo de Guillermo O'Donnell en este volumen, este texto pretende ser una contribución a este debate demostrando la relevancia de una reflexión sobre los requisitos estatales para que el Estado cumpla efectivamente sus obligaciones para con sus ciudadanos. Argumento, además, que elementos empíricos para esta formulación conceptual pueden ser extraídos de la experiencia latinoamericana reciente. Aunque la “parte vacía del vaso” en la relación de los Estados latinoamericanos con sus ciudadanos sea ampliamente conocida, la identificación de los requisitos estatales que favorecen avances en esa relación permite extraer lecciones de la “parte llena del vaso”. Por razones puramente prácticas, derivadas de mis actividades de investigación, este análisis empírico estará basado en la experiencia brasilera reciente, más, ciertamente, estudios empíricos sobre los demás países latinoamericanos serían igualmente útiles para este objetivo.

Históricamente, la adopción de políticas que garanticen el usufructo igualitario de los derechos de ciudadanía impone exigencias profundas sobre la estructura de los Estados nacionales. La expansión de las funciones del Estado (contrapartida histórica

\* Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de São Paulo (USP) e investigadora del Centro de Estudos da Metrópole (CEM-CEBRAP).

de la expansión de los derechos de ciudadanía) no implicó apenas la expansión del gasto público, sino que además impuso cambios profundos en la arquitectura de las instituciones estatales (Marshall, 1967). La extensión con que el Estado cumple la promesa de la ciudadanía está directamente asociada a la extensión con que las agencias estatales penetran en el territorio nacional y coordinan internamente sus acciones de modo de ejercer el monopolio de la autoridad sobre las dimensiones de la vida de los ciudadanos afectadas por la acción del Estado, impidiendo así que las estrategias de sobrevivencia de estos últimos dependan de los poderes privados (Migdal, 1988: 10-41; O'Donnell, en este volumen).

La literatura reciente sobre las relaciones entre Estado y ciudadanía ha prestado poca atención a este tema tan central. En verdad, el debate reciente dio gran centralidad a la temática de las relaciones entre Estado y sociedad, mas específicamente se concentró en las cuestiones relativas a las instituciones políticas que promueven decisiones democráticas y participativas, favoreciendo simultáneamente la *accountability* de los gobiernos en relación a sus ciudadanos. En contrapartida, la cuestión de los requisitos institucionales para que el Estado garantice patrones igualitarios de acceso a los derechos de ciudadanía permaneció relativamente poco tratada. En otros término, los tremendos desafíos que enfrenta la máquina estatal para que el Estado traduzca sus decisiones en acciones efectivas (incluyendo todos los miembros de su comunidad política) recibieron menor atención de la literatura reciente. Ausente esta reflexión, se supone garantizada una correspondencia entre buena decisión y buen gobierno.

Este artículo argumenta que una dimensión relevante y poco explorada de la reflexión sobre el tipo de Estado que promueva la democracia en su sentido pleno, es la de los requisitos *estatales* que permitirían a los ciudadanos tener acceso a sus derechos (O'Donnell). En otras palabras, el buen gobierno no requiere sólo instituciones políticas que garanticen que las decisiones sean tomadas de modo democrático. La obligación estatal de garantizar el usufructo de derechos a todos los miembros de una comunidad política impone exigencias para la organización de la máquina estatal.

Esta reflexión puede y debe ser apoyada en la experiencia reciente de los países latinoamericanos. En efecto, la dimensión más prominente de la reflexión sobre las instituciones estatales adecuadas para la promoción de una democracia de ciudadanos enfatizó las virtudes de la descentralización. En las últimas décadas, ésta estuvo, *pari passu* con la democratización, en el centro de la agenda de debates sobre la reforma del Estado en América Latina. Innumerables reformas descentralizadoras fueron adoptadas (Draibe, 1996; Kaufman e Nelson, 2004), con la expectativa de que este nuevo diseño de las instituciones estatales promoviese tanto la participación democrática sobre las decisiones y acciones de los gobiernos como la efectividad del Estado.

La defensa de las virtudes de la descentralización fue fuertemente afectada por el contexto de los procesos de redemocratización. El hecho de que los regímenes autoritarios latinoamericanos hayan sido simultáneamente Estados centralizados

produjo, por un efecto de *policy feedback*, una *asociación positiva* entre centralización estatal y autoritarismo. Simétricamente, el debate sobre los requisitos estatales para un Estado democrático fue tremendamente influenciado por una *asociación positiva* entre descentralización y democracia. De esta asociación, partirán orientaciones favorables a que el abanico más amplio posible de decisiones relevantes de las políticas públicas fuese delegado a las unidades más próximas a los ciudadanos, en particular en los gobiernos locales.

No menos influyentes para la defensa de las virtudes de la descentralización fueron las proposiciones derivadas de la concepción cívica toquevilliana. Sin embargo, una lectura cuidadosa de Tocqueville no autoriza a la entera delegación de competencias a favor de los gobiernos locales. De hecho, Tocqueville distinguió la *centralización gubernamental* –relacionada con los intereses comunes de una nación– de la *centralización administrativa* –relacionada con los intereses particulares de las comunidades. Consideraba que la primera sería fundamental para que las naciones pudiesen prosperar, unidas por una sola voluntad, en tanto la segunda sólo serviría para debilitar a las naciones y su resultado sería la apatía política. Por lo tanto, una vez que un determinado conjunto de derechos se tornase un interés común de la nación, éste pasaría a ser una atribución del gobierno central. En verdad, las funciones a ser atribuidas a los gobiernos locales en *Democracia en América* son largamente afectadas por lo limitado de las funciones del Estado en el inicio del Siglo XIX. El largo proceso de expansión de las funciones del Estado asociado al desarrollo de los Estados de Bienestar en el Siglo XX, implicó que un conjunto mucho más amplio de obligaciones pasara a ser de interés común de una nación, siendo, por lo tanto, atribución del gobierno central.

En el plano empírico, la investigación comparada sobre el resultado efectivo de las reformas descentralizadoras no confirmó las expectativas despertadas por las teorías que las justificaban, revelando aumento de los niveles de corrupción de los gobiernos locales, aumento del déficit público y persistencia del clientelismo (Rosanvallon, 1993; Prud'homme, 2002). Además de esto, el análisis comparado de las formas de Estados enfatiza en los riesgos derivados de un gobierno central limitado, particularmente en lo que tiene que ver con las oportunidades de reducción del gasto social, los incentivos institucionales para la desregulación de la competencia, la superposición de competencias y la emergencia de desigualdades en la provisión de bienes públicos (Skocpol, 1992; Weaver e Rockman, 1993; Peterson, 1995; Pierson, 1995).

Imaginemos un objetivo nacional de política social cualquiera, en un país en el cual los servicios pertinentes hayan sido descentralizados. La realización de ese objetivo supondría la movilización de los gobiernos locales. El reconocimiento generalizado de que ese objetivo debería ser una prioridad nacional no implica que los gobiernos locales se avengan a establecer el mismo objetivo como una prioridad de política pública en el plano local. Más aún: no implica que, aunque lo hagan, estén de acuerdo con relación a las estrategias más adecuadas para alcanzar el objetivo. Además, si estos gobiernos locales fuesen receptivos de las preferencias de sus ciudadanos, es probable que estableciesen

prioridades de lo más diversas entre sí. En la ausencia de mecanismos de coordinación nacional, el resultado más probable sería un aumento de las desigualdades, derivado de las acciones de los diferentes gobiernos locales.

Ahora un Estado nacional que tenga capacidad de implementar o hacer implementar sus decisiones en todo el territorio nacional, precisa disponer de mecanismos efectivos de coordinación de sus propias agencias, de modo a traducir estas decisiones en políticas. La necesidad de mecanismos nacionales de coordinación de las políticas es tanto más esencial si estas decisiones giran en torno al objetivo normativo de garantizar el acceso igualitario a los derechos.

## EXTRAYENDO LECCIONES DE LA PARTE LLENA DEL VASO

El Brasil es un buen ejemplo para indicar la relevancia de profundizar los estudios empíricos en torno a esta cuestión, por tratarse de un Estado federativo, conocido por la extensión de las reformas descentralizadoras adoptadas en el desarrollo del proceso de democratización. Entretanto, un aspecto menos conocido de la trayectoria brasilera reciente es el que se refiere a las reformas que promovieron las capacidades nacionales de coordinación de las políticas públicas, regulando las finanzas y las políticas a ser ejecutadas por los gobiernos locales.

En el inicio de los años 90, el Brasil presentaba los peores indicadores de educación y de salud entre los países latinoamericanos, además de ser conocido por presentar una de las más desiguales estructuras de distribución de la renta del mundo, como lo demuestran sucesivos Informes de Desarrollo Humano del PNUD<sup>1</sup>. Los indicadores sociales de la década del 90 indican que el régimen militar legó a la democracia una pesada deuda social. Completado el ciclo de la redemocratización, con la aprobación de una nueva Constitución en 1988, el Brasil presentaba tasas de pobreza, de años de escolaridad, de expectativa de vida y de mortalidad infantil, mucho peores a las de países de América Latina con renta per cápita bien inferior a la de Brasil (Paes de Barros *et al*, 2000; Arretche, 2006). A mediados de la década de 2000, los indicadores sociales y de renta de Brasil son más positivos, revelando que el Brasil mejoró en relación a su pasado reciente, logrando reducir, pero sin eliminar, desigualdades en el acceso a programas de garantía de renta y servicios educacionales y de salud. Se trata, así, de identificar la ingeniería estatal que favoreció la producción de *la parte llena del vaso*.

Examinemos características institucionales de políticas particulares para, posteriormente, identificar los requisitos estatales que permiten la coordinación nacional de las políticas.

## EL PROGRAMA NACIONAL DE TRANSFERENCIA DE RENTA

Ampliamente conocido, el Programa Bolsa-Familia fue creado en 2003. Es relevante para el argumento presentado en este artículo destacar que el Programa estaba presente en *todos* los municipios brasileros a fines de 2005<sup>2</sup>, es decir, hace apenas dos años. Adicionalmente, tuvo un importante impacto en la reducción reciente de las desigualdades de renta en el Brasil (Barros, 2006; Soares, 2006; Rocha, 2006) aunque, empero, ésta no puede ser atribuida exclusivamente al Programa Bolsa-Familia<sup>3</sup>.

El Programa surgió de la unificación y ampliación de programas federales creados a partir de 2001, los cuales, a su vez, tuvieron su origen en experiencias municipales y estatales de buen suceso (Lavinias, 1999; Lavinias y Barbosa, 2000)<sup>4</sup>. Su introducción en la agenda de la política social brasilerá se debe a los gobiernos locales, su suceso rápidamente los convirtió en una política nacional, financiada, reglamentada y coordinada por el gobierno federal, asumiendo los gobiernos locales el papel de catastrar a las familias necesitadas y el Ministerio de Desarrollo Social el de seleccionar a las beneficiarias.

El Programa es uniforme para todo el territorio nacional, beneficiando a familias con renta familiar mensual *per capita* inferior a la canasta básica, definida por el gobierno federal. Estados y municipios tienen la función de catastrar a las potenciales familias beneficiarias, pero no pueden alterar las reglas de elegibilidad ni los valores de los beneficios. Una vez catastradas, las familias reciben una credencial electrónica y pasan a recibir el beneficio mensualmente, directamente en una agencia bancaria, no habiendo, por lo tanto, ningún intermediario entre el ciudadano y el usufructo del derecho.

En este programa le caben al gobierno federal las funciones de financiamiento y reglamentación y a los gobiernos subnacionales, la función de catastrar a las familias. No hay, por lo tanto, ningún desembolso por parte de los gobiernos locales. Estos reciben recursos para administrar su catastro de beneficiarios. Esta regla operó como un fuerte incentivo para la adhesión de los gobiernos locales y explica buena parte de la velocidad de implantación del Programa<sup>5</sup>.

En la práctica, este conjunto de reglas crea fuertes incentivos para que los gobiernos locales se integren al Programa, incluyendo los municipios gobernados por partidos de oposición, neutralizando por lo tanto los efectos del multipartidismo sobre la coordinación nacional de esta política sectorial<sup>6</sup>.

## POLÍTICA DE SALUD

El Brasil instituyó en el final de la década del 80 su Sistema Único de Salud, que pretende ser universal, gratuito y descentralizado, en el cual les cabe a los municipios la responsabilidad de la gestión y ejecución de los servicios básicos de atención de salud. El sistema es prácticamente universal, pues apenas una minoría de 8,7% de la población nunca usa el sistema público de salud (Afonso, 2004: 27). En 1992, 2450 municipios brasileños de un total de 4650 (53%) no contaban con ningún puesto de salud y 129 no contaban con ninguna unidad básica de atención (puesto de salud o centro de salud) (IBGE, 1992). En 2005, este número cayó a apenas 6, de un total de 5558 municipios (IBGE, 2006). Además de ser un indicador de la penetración territorial de las agencias estatales de salud, este indicador revela la penetración territorial de un modelo de asistencia de salud que privilegia la instalación de servicios de atención básica y adopta programas similares en el territorio nacional. (IBGE, 2006).

Hay evidencias de que permanecen desigualdades en la oferta de servicios entre los municipios brasileños<sup>7</sup>, pues mientras la media de consultas *per capita* por municipio ha subido (lo que indica la expansión del acceso), el desvío de padrón de esta media tiende a permanecer estable, lo que indica persistencia de las desigualdades (Arretche y Marques, 2007; CEM, 2006). Por lo tanto, la desigualdad entre los municipios dice más respecto a *cantidad y calidad* de las prestaciones en salud de lo que en relación al *tipo* de programa de salud adoptado, siendo la prioridad de la atención básica en salud una característica homogénea de la agenda de salud de todos los municipios brasileños<sup>8</sup>.

Estos resultados son, en buena medida, explicados por la estructura de coordinación de esta política sectorial. Tanto las decisiones de gasto como las políticas de los gobiernos locales son inducidas por la legislación federal, más específicamente por reglas constitucionales y ministeriales. Una enmienda constitucional, aprobada en el 2000, obliga a los gobiernos municipales y estatales a gastar, respectivamente, 15% y 12% del total de sus fondos tributarios en salud. Además de esto, desde la promulgación del Sistema Único de Salud, en 1990, la Unión está encargada de las funciones de financiamiento y de formulación de la política nacional de salud, así como de la coordinación de las acciones intergubernamentales. Esta división de funciones implica que el gobierno federal tiene autoridad para tomar las decisiones más importantes en esta política sectorial y, en consecuencia, las políticas implementadas por los gobiernos locales son fuertemente dependientes de las transferencias federales y de las reglas definidas por el Ministerio de Salud. Y aunque los gobiernos locales sean políticamente autónomos y tengan formalmente autoridad para adoptar sus propias políticas de salud, el gobierno federal dispone de recursos institucionales para influenciar sus decisiones de políticas, afectando su agenda de gobierno.

La edición de reglas ministeriales ha sido el principal instrumento de coordinación de las acciones nacionales en salud. El contenido de éstas consiste, en

gran medida, en condicionar las transferencias federales a la adhesión de los Estados y municipios a los objetivos de la política federal. A partir de 1998, cuando se redujo la incertidumbre en cuanto al flujo de estas transferencias, debido a un conjunto de medidas que garantizaron volúmenes adecuados de recursos y tornaron creíble que las transferencias serían efectivamente realizadas, independientemente de las lealtades partidarias, aumentó exponencialmente la adhesión de los gobiernos locales a las políticas preferenciales del gobierno federal. Por esta razón, no hay evidencias de relación entre la afiliación partidaria de los prefectos y la producción de servicios ambulatorios y hospitalarios, siendo la inducción federal el principal factor explicativo de la acción de los gobiernos locales (Arretche e Marques, 2007). En otras palabras, la adopción de reglas claras y creíbles en cuanto a las transferencias federales, vinculando recursos a demandas, produjo efectos positivos sobre la coordinación nacional de las políticas públicas.

Este sistema de incentivos indujo a los gobiernos locales a adoptar programas de atención básica de salud, contratación de médicos, enfermeros y asistentes de salud, así como acceso gratuito a los principales medicamentos, cobertura de vacunación y atención prenatal, de modo *homogéneo en el territorio nacional*. Si las transferencias son regulares y si los criterios son predefinidos, el compromiso del gobierno federal se torna creíble y, en consecuencia, los gobiernos locales ven reducida la incertidumbre de adherir a los programas federales, eliminando el problema de la no-simultaneidad de las acciones. Con base en sus funciones de financiador y regulador, el gobierno federal coordina la política nacional de salud, en la medida en que produce convergencia en torno a las prioridades a ser adoptadas.

Finalmente, todas las medidas referentes a las funciones a ser ejecutadas por los gobiernos locales deben ser aprobadas por una Comisión Intergestores Tripartita, compuesta por representantes de los ejecutivos federal, estadual y municipal. La constitución de esta “arena federativa” permite la incorporación de las demandas de los gobiernos locales a las reglas de la política federal, particularmente en lo que dice respecto al contenido de las reglas ministeriales dictadas por el Ministerio de Salud.

## POLÍTICA DE EDUCACIÓN FUNDAMENTAL

El área de educación es aquella en que Brasil presenta los peores indicadores de desempeño. Entretanto, es posible en este caso extraer lecciones de la “*parte vacía del vaso*”.

Brasil logró de hecho universalizar el acceso a la educación básica, particularmente en lo que tiene que ver con el acceso de los pobres a la educación pública. Los datos sobre acceso revelan que en el municipio de Sao Paulo en 2004, 99% de los 40% más

pobres tenían a sus hijos matriculados en el nivel básico (Figueiredo, Torres e Bichir, 2006b). En el año 2006, idéntico estudio en el municipio de Salvador reveló que 97% de las familias de ese mismo estrato tenían a sus hijos de entre 7 y 14 años matriculados en el nivel básico (Figueiredo e Torres, 2006). Entretanto, el desempeño del sistema educacional brasilero es muy bajo. La tasa de conclusión del nivel básico (8 años de estudio) en la franja etaria de 15 a 19 años, no llegaba a 15% en 2004. Además, todas las investigaciones internacionales revelan que los estudiantes brasileros presentan niveles muy bajos de competencia (productividad) escolar.

En esta política particular, a diferencia de las políticas de salud y de transferencia de renta, el gobierno federal tiene limitada autoridad para reglamentar la gestión y dispone de escasos recursos para financiar los programas ejecutados por los gobiernos subnacionales. En verdad, desempeña una función apenas supletoria, de financiar programas de alimentación de los estudiantes de las escuelas públicas, así como programas de construcción y capacitación de las unidades escolares. Cuenta, por lo tanto, con recursos institucionales bien limitados para coordinar la adopción de objetivos nacionales de política.

La oferta de enseñanza es responsabilidad de Estados y municipios, siendo que estas dos redes operan de modo enteramente independiente, con marcadas desigualdades en la capacidad de gasto entre las unidades de la federación, las cuales afectan la carrera y salarios de los profesores, la naturaleza y calidad de los servicios educativos, así como el nivel de gasto/alumno (Vazquez, 2003). En cada municipio, las dos redes públicas –estadual y municipal– adoptan prioridades y programas enteramente distintos, en cuanto a transporte escolar, uniforme de los alumnos, condiciones de acceso a los equipamientos escolares, infraestructura de la escuela y tiempo de permanencia de los alumnos (Figueiredo et al, 2006b; Figueiredo e Torres, 2006). Evidentemente, tales diferencias no pueden ser atribuidas a las preferencias de los ciudadanos (puesto que son los mismos), y si a las prioridades de diferentes gobiernos sobre un mismo territorio, situación que acontece debido a las limitaciones institucionales de la coordinación nacional de políticas de educación.

Para reducir las desigualdades de capacidad de gasto, el gobierno federal aprobó en 1996 una enmienda constitucional<sup>9</sup> que obligó a Estados y municipios a gastar el 15% del total de sus fondos en educación, creando el Fondo Estadual de Desarrollo de la Enseñanza Fundamental (FUNDEFs). Esta medida tuvo un efecto *equalizador* de la capacidad de gasto en cada Estado de la federación, empero mantuvo las desigualdades entre los Estados (Vazquez, 2003). Su principal efecto fue limitar la autonomía decisoria de los gobiernos locales en lo que respecta al destino del *gasto* en educación.

En verdad, para obtener este comportamiento de gasto por parte de los gobiernos locales, el gobierno central adoptó la estrategia de aprobar una regla constitucional, dada su limitada capacidad institucional de afectar a las escuelas de los gobiernos locales. La regla constitucional opera como una norma que obliga a dar prioridad a la educación

fundamental, incluso en los gobiernos locales que no tengan esta prioridad en su agenda. Obsérvese, en consecuencia, que la estrategia de coordinación en este caso, llevó a adoptar una norma que tiene efecto homogéneo en el territorio nacional.

Sin embargo, esta medida tuvo limitada capacidad de producir convergencia en torno a las *políticas y programas* a ser adoptados, dado que sus mecanismos de inducción se restringen a parámetros de *gasto*. Las evidencias sugieren que el FUNDEF fue responsable por la expansión de la matrícula en la enseñanza fundamental (Afonso, 2004), así como por aumentos en los salarios relativos de los profesores, pero no hay evidencia de que haya mejorado la competencia relativa de los alumnos de las escuelas públicas (Menezes-Filho; Pazello; Souza, 2005), manteniendo las desigualdades de desempeño escolar.

En este año 2007, el gobierno federal lanzó un Plan de Desarrollo de la Educación. Este crea un Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), calculado con base en el tiempo medio de conclusión de cada ciclo escolar y en la nota media de los alumnos en una prueba nacional. Este índice, que será divulgado públicamente, servirá como referencia para evaluar el desempeño de cada red y de cada escuela pública. El programa consiste en establecer metas para mejorar este índice, condicionando la transferencia de recursos y apoyo técnico en el área de gestión al compromiso con la adopción de medidas básicas, tales como la contratación de directores por concurso, para los municipios que se dispusieran a intentar alcanzar esas metas. Además, establece un piso nacional salarial para los profesores del país entero, combinando la meta de universalización de los laboratorios de informática para todas las escuelas públicas.

Dado su carácter reciente, no hay evaluaciones del Plan. Sin embargo, para los fines de este artículo, interesa destacar el papel de coordinación desempeñado por el gobierno federal, así como la estrategia de condicionar recursos a la adopción de medidas de política. Se busca promover convergencia en torno a los programas y prioridades, de modo de garantizar que los Estados y municipios adopten estrategias semejantes, aunque tengan facultades para no hacerlo.

## CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo argumenta que un Estado nacional que se proponga garantizar derechos de ciudadanía a todos sus miembros, precisa enfrentar requisitos institucionales relativos a la coordinación nacional de sus políticas. En efecto, estos hablan acerca del modo como el Estado se organiza para penetrar su territorio nacional, coordinando internamente sus acciones y enfrentando sus propias tendencias centrífugas. En el caso latinoamericano, tales desafíos estatales son posiblemente más necesarios aun con posterioridad a las reformas descentralizadoras adoptadas en el continente.

La experiencia brasilera reciente indica que los gobiernos centrales tienen un papel insustituible en la coordinación de las políticas públicas, siempre que las decisiones a ser implementadas involucren la promoción de patrones universales e igualitarios de acceso a derechos. Esta centralización de la autoridad implica el papel de regulador principal de las políticas a ser adoptadas por los encargados de la ejecución, sean estos los gobiernos locales (al igual que los agentes privados). Reglas de titularidad y concepciones estratégicas de acción deben ser objeto de la regulación del gobierno central, siempre que se pretenda que políticas homogéneas sean implementadas en el territorio nacional.

Adicionalmente, el gobierno central debe disponer de recursos que puedan ser empleados para inducir las decisiones de los agentes de los gobiernos locales encargados de la ejecución de las políticas, particularmente cuando ésta es descentralizada. La disponibilidad de estos recursos asociada a la reducción de la incertidumbre en cuanto a su efectiva distribución a los agentes encargados de la ejecución de las políticas, son decisivas para solucionar el problema de la no-simultaneidad de las acciones.

El papel de coordinación del gobierno central implica además, instituir mecanismos de control, evaluación y monitoreo de los gastos y de las políticas a ser ejecutadas por los gobiernos locales. Este sistema –de divulgación pública– permite que las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales sean pautadas por reglas públicas y creíbles, así como permiten la credibilidad de las estrategias de coordinación que condicionan la transferencia de recursos al cumplimiento de metas de políticas.

La existencia de foros de negociación, con representación de los agentes estratégicos en la ejecución de las políticas, favorece que sean tomadas mejores decisiones. Permite que la distribución de encargos sea formulada de forma compatible con las capacidades administrativas efectivamente disponibles en los gobiernos locales.

Este arreglo es compatible con el ideal democrático *tocquevilliano*, para quien la vitalidad de la vida cívica está directamente asociada a la descentralización administrativa y para que los intereses comunes a todas las partes de una nación –entre los cuales debemos incluir los derechos de ciudadanía– estén de hecho bajo la autoridad del gobierno central, de modo a permitir que las naciones puedan prosperar, unidas por una sola voluntad!!

## BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, JOSÉ R. R. (2004). *Brasil, um caso à parte*. Paper presented on XVI Regional Seminar of Fiscal Policy from CEPAL/ILPES, Santiago do Chile.
- ARRETCHE, MARTA (2006). Coordinating Policies in a Fragmented Federal State: The Brazilian Case”, no XXth IPSA World Congress, em Fukuoka (Japão), em 12 de julho de 2006.

- ARRETCHÉ, MARTA e MARQUES, EDUARDO (2007). “Condicionantes locais da descentralização da política de saúde”, in: Hochmann, Arretche e Marques (2007). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FioCruz.
- BARROS, RICARDO PAES DE; HENRIQUES, RICARDO; MENDONÇA, ROSANE. (2000) “Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15(42): 123-42.
- BARROS, RICARDO PAES DE (2006). *Report: Inequality in Brazil*.
- CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE (2006). *Relatório de Pesquisa: Finanças Públicas Municipais*. São Paulo: datilo.
- DRAIBE, S. (1996). “A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas?” In: Diniz, E. e Azevedo, S. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UNB/Enap.
- FIGUEIREDO, A; TORRES, H.; BICHIR, R. (2006a). “Renda e votos: o democrático toma lá da cá”, *Insight - Inteligência*. Rio de Janeiro, Ano IX, no. 33, Junho de 2006, pp40-48.
- FIGUEIREDO, A; TORRES, H.; BICHIR, R. (2006b). “A Conjuntura Social Brasileira Revisitada”, in: *Novos Estudos CEBRAP*, 75: 173-83.
- FIGUEIREDO, A e TORRES, H. (2006). *Projeto Radar das Condições de Vida e das Políticas Sociais. Fase II*. Relatório de Pesquisa.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1992). *Pesquisa Assistência Médico-Sanitária*. Rio de Janeiro: site do IBGE.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2006). *Pesquisa Assistência Médico-Sanitária*. Rio de Janeiro: site do IBGE.
- KAUFMANN, ROBERT and NELSON, JOAN (ed.) (2004) *Crucial Needs, Weak Incentives*. Washington/Baltimore/London: Woodrow Wilson Center/John Hopkins University Press.
- LAVINAS, LENA (1999). “Renda Mínima: práticas e viabilidade”. *Novos Estudos CEBRAP*, no. 53: 65-84.
- LAVINAS, LENA e BARBOSA, MARIA LIGIA DE OLIVEIRA (2000). “Combater a Pobreza Estimulando a Freqüência Escolar: O Estudo de Caso do Programa Bolsa-Escola de Recife”. *Dados*, 43(3): 447-477.
- MARSHALL, T.H. (1967). “Cidadania e classe social”, *Cidadania, classe social e status*, Rio de Janeiro: Zahar.
- MENEZES-FILHO, NAÉRCIO; PAZELLO, ELAINE; SOUZA, ANDRÉ PORTELA. ANDRÉ PORTELA (2005). *Educando os Pobres no Brasil: Avaliações de Impacto do Bolsa-Escola e do Fundef*. Mimeo.

- MENEZES FILHO, NAÉRCIO (2007). “Boas Novas na Arena Educacional”, In: *Jornal Valor Econômico*.
- MIGDAL, JOEL (1988). *Strong Societies and Weak States: state-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- O'DONNELL, GUILLERMO (neste volume). *Havia um Estado de y para la Democracia*. Texto preliminar preparado para o Projeto PRODDAL II, do DRAC/PNUD.
- PETERSON, PAUL (1995). *The Price of Federalism*. New York, The Twentieth Century Fund.
- PIERSON, PAUL (1995). “Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy”, in: *Governance: International Journal of Policy and Administration*, 8(4): 450-72.
- PRUD'HOMME, R (2002). *Tax Behaviour of Local Governments in the Presence of Transfers*. Paris: OEIL. Draft
- ROCHA, SÔNIA (2006). “*Alguns Aspectos relativos à Evolução 2003-2004 da Pobreza e da Indigência no Brasil*”. Trabalho apresentado no Seminário do Centro de Estudos da Metrópole, Março de 2006.
- RODDEN, JONATHAN (2004). “Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement”, in *Comparative Politics*, 36(4).
- ROSANVALLON, P (1993). *Pouvoir Local, Pouvoirs, Locaux*. Entrevista, edição de outubro, 39-46.
- SKOCPOL, THEDA (1992). *Protecting Soldiers and Mothers*.
- SOARES, SERGEI SUAREZ DILLON (2006). “Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004”. *Texto para Discussão*, no. 1166. Brasília: IPEA.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE (1977). *A Democracia na América*. Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/USP.
- VAZQUEZ, DANIEL ARIAS (2003). *Educação, Descentralização e Desequilíbrios Regionais: os impactos do FUNDEF*. Dissertação de mestrado defendida no Instituto de Economia da UNICAMP.
- WEAVER, K.R. e ROCKMAN, B (1993). *Do institutions matter?* Washington: Brookings Institutions.
- WEIR, M., ORLOFF, A S. & SKOCPOL, T., ed., (1988). *The politics of social policy in the United States*, Princeton: Princeton University Press

## NOTAS

- <sup>1</sup> La edición 2006 de este informe muestra que Brasil mejoró en relación a sí mismo, aunque no en relación a los demás países, pues pasó del puesto 68º al 69º en el *ranking* mundial.
- <sup>2</sup> Conforme *site* del Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. La proyección para 2006 indica 12 millones de beneficiarios.
- <sup>3</sup> Además de Bolsa-Família, son apuntados como altamente significativas (i) las mejoras sistemáticas del salario mínimo real y (ii) la reducción de las desigualdades en los salarios del mercado formal de trabajo, explicadas en buena medida por la reducción de las diferencias en los niveles de escolaridad.
- <sup>4</sup> Durante el gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso, fueron lanzados diferentes programas de transferencia de renta por diferentes ministerios – a saber: los Programas Bolsa-Escola (2001), Bolsa-Alimentação (2001); Auxílio-gás (2002) y Cartão-Alimentação (2002), los cuales fueron finalmente unificados en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, bajo el nombre de Bolsa-Família.
- <sup>5</sup> Figueiredo et al (2006a) demostraron que el 95% de los que tienen acceso a los programas de transferencia de renta, en el municipio de San Pablo, son de hecho los más pobres, aunque la cobertura de estos programas alcance al 28% de la población con menos de medio salario mínimo *per capita*. Además, demostraron que, sin embargo la metrópoli venía experimentando una precarización de las condiciones de trabajo – dado que el porcentual de insertados en el mercado formal de trabajo sobre la PEA cayó de 54% en 1991 a 30% en 2004 –, esto no se reflejó en la renta, que fue de hecho elevada en este período, debido a la inserción en el mercado informal de trabajo de los programas de transferencia de renta. En Salvador, capital de un estado del Nordeste brasileiro, 27,2% de las familias más pobres declararon recibir algún tipo de transferencia de renta, siendo el Bolsa-Família el único programa de este tipo en operación (Figueiredo e Torres, 2006).
- <sup>6</sup> La existencia previa de programas estatales o municipales no inhibió la emergencia de un programa nacional, coordinado por el ejecutivo federal, que de hecho constituyó la base para su existencia. Obsérvese, por lo tanto, como la trayectoria de Bolsa-Família en el Brasil e internamente distinta de la federación norteamericana, en que los gobiernos estatales tienen capacidad de limitar la introducción de un programa federal de transferencia de renta en la aprobación del *Social Security Act*. El AFDC (*Aid for Families of Dependent Children*) era un programa que confería gran autonomía a los gobiernos estatales en la decisión sobre los valores y criterios de elegibilidad, manteniendo esta característica durante toda a su vigencia (Weir, Orloff, Skocpol, 1988; Peterson, 1995).
- <sup>7</sup> Esta comparación está siendo objeto de una investigación, bajo mi coordinación, en el ámbito del Centro de Estudios da Metrópole, con financiamiento de la FAPESP.
- <sup>8</sup> Además de esto, estudios sobre el acceso a los servicios de salud indican que la desigualdad de renta no afecta el acceso a servicios de salud. Figueiredo, Torres e Bichir (2006b) examinaron las condiciones de acceso de los 40% más pobres del municipio de Sao Paulo, a través de una encuesta realizada en 2004, revelando que, en el 91% de estas familias, por lo menos un miembro de la familia había tenido atención regular de salud en el último año. En 2006, Figueiredo e Torres (2006) coordinaron idéntica encuesta en el municipio de Salvador, capital de un estado de la región Nordeste. Los resultados son muy similares a los encontrados en Sao Paulo: en 86% de las 40% familias más pobres, por lo menos un miembro de la familia había tenido atención regular por el sistema de salud en el último año. Concluirán que es la acción del Estado que compensa la precarización de las condiciones de trabajo, no sólo reponiendo los niveles de renta sino también eliminando los efectos de la desigualdad de renta sobre la igualdad de acceso a los servicios sociales.
- <sup>9</sup> La Enmienda Constitucional de FUNDEF – EC 14/96 – establece que, por el plazo de 10 años, estados y municipios deberían aplicar, a lo menos, 15% de todas sus fondos exclusivamente en la enseñanza fundamental. Además de esto, 60% de estos recursos deberían ser aplicados exclusivamente al pago de profesores en efectivo ejercicio del magisterio. En el caso que un estado o municipio no ofrezca matrículas, debería transferir este 15% para el nivel de gobierno que efectivamente ofrece las matrículas, a través de un fondo estadual llamado FUNDEF.