

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 las 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

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 |

Gobiernos locales en el Brasil: experiencias y dilemas de la democracia participativa*

*Celina Souza**

INTRODUCCIÓN

Los movimientos de redemocratización que tuvieron lugar en América Latina en los años 80 tomaron diferentes caminos que generaron diferentes experiencias y resultados. En muchos países del continente latinoamericano, el programa de redemocratización incluyó un aumento del papel de los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos universales (bienes públicos) así como la participación de la sociedad en el proceso de la toma de decisiones sobre las políticas públicas de impacto directo, como medios para la reconstrucción de las instituciones democráticas. En consecuencia, varios países crearon mecanismos orientados hacia la descentralización política y financiera, principalmente para los gobiernos y las comunidades locales, lo que indica que la tarea de la reconstrucción de las instituciones democráticas no se restringía a las instituciones nacionales. Sin embargo, a pesar de que los países del continente compartieran programas de redemocratización comunes, las experiencias de descentralización fueron diferentes y la gestión descentralizada de las políticas sociales asociada a la participación de las comunidades locales no siempre se dio en forma simultánea.

Brasil es, con todo, un ejemplo de procesos simultáneos de redemocratización y descentralización para los gobiernos y las comunidades locales. Esto se debe

* Investigadora del Centro de Recursos Humanos (CRH) de la Universidad Federal de Bahía (UFB), Brasil.

a que entre los compromisos de la redemocratización se incluía el compromiso de restaurar la federación a través de un aumento del poder político y tributario de las entidades subnacionales y el compromiso de empoderar a las comunidades locales en el proceso de la toma de decisiones sobre políticas públicas, en consonancia con los supuestos de la democracia deliberativa. Así pues, a partir de la Constitución de 1988, promulgada en función de la redemocratización, las instituciones locales están registrando profundas modificaciones, que fueron engendradas por una coalición conformada por constituyentes que tenían fuertes lazos de unión con las necesidades municipales. El hecho de que la decisión de aumentar el papel de los gobiernos y las comunidades locales haya ocurrido dentro del ámbito de la Asamblea Constituyente muestra que, en el caso brasileño, la descentralización/municipalización dista mucho de ser un asunto de orden administrativo y constituye, por el contrario, una cuestión de índole eminentemente política. En caso contrario, ¿por qué se habrían empeñado en promoverla los constituyentes brasileños?

A fines de los años 90, en cumplimiento de las directivas y normas de la Constitución de 1988, se adoptaron nuevas políticas orientadas hacia la municipalización y la participación de las comunidades locales, aun cuando sus motivaciones hayan sido diferentes de las que prevalecieron en el proceso constituyente, dado que su principal agente de decisión e inductor fue el Poder Ejecutivo federal y/o local. El Poder Ejecutivo federal dictó nuevas reglamentaciones que transformaron a los gobiernos locales en los principales proveedores de servicios universales de salud y educación básica, y a las comunidades locales en participantes legítimos en el control de dichos servicios. En cuanto se refiere a los Ejecutivos municipales, en muchos municipios se implantó lo que dio en llamarse Presupuesto Participativo, mediante el cual ciertos segmentos de las comunidades locales son convocados a decidir sobre la asignación de una porción de la recaudación municipal.

El artículo describe y analiza el sistema brasileño de gobierno local a partir de 1988 e intenta encontrar respuesta a dos conjuntos de interrogantes: (a) cuáles fueron las principales consecuencias de las innovaciones institucionales que tuvieron lugar luego de la redemocratización en relación con los gobiernos y las comunidades locales en cuanto se refiere a la gobernanza local y la prestación de servicios sociales universales, y (b) cuáles son las condiciones de sostenibilidad de dichos cambios. En el presente trabajo se alega que a pesar de la capacidad desigual de los gobiernos locales brasileños para prestar servicios sociales universales y aumentar los espacios para las experiencias participativas, muchos están promoviendo cambios en la gobernanza local, no sólo como resultado de los mandatos constitucionales, los incentivos creados posteriormente por el gobierno federal y las presiones de los organismos multilaterales, sino también por políticas diseñadas localmente. Con la misma importancia, ciertos segmentos de las comunidades locales que antes estaban excluidos del proceso de la toma de decisiones pasaron a tener espacios institucionales de actuación, lo que aproxima la experiencia brasileña a los supuestos básicos de la democracia deliberativa. A pesar de ello, la

sostenibilidad del actual sistema de gobernación local todavía no resulta clara y existen tensiones entre los mecanismos de la democracia representativa y los mecanismos de la democracia deliberativa. Esto se debe a tres razones fundamentales: (a) el nuevo sistema de gobernación local se materializa de forma desigual en los diferentes municipios brasileños; (b) las experiencias participativas son inducidas “desde la cima” y no son fruto de presiones de los grupos que antes estaban excluidos; y (c) todavía no se han delineado claramente las fronteras entre los mecanismos de la democracia deliberativa y los mecanismos de la democracia representativa, lo que genera tensiones entre estas dos formas de representación de intereses así como incertidumbres acerca de la sostenibilidad de las experiencias participativas.

El artículo está organizado según se describe a continuación. Los dos capítulos que siguen detallan las principales características de los gobiernos locales luego de la redemocratización y analizan las finanzas públicas locales, incluyendo los cambios promovidos por las últimas enmiendas constitucionales. El conocimiento más detallado de las finanzas públicas locales es importante, debido a que los recursos que están a disposición del gobierno municipal influyen no sólo en la gobernación local sino también en la promoción de servicios públicos universales y en la atención de las expectativas de quienes participan en las decisiones dentro de la esfera local. A continuación se analiza el diseño de las nuevas políticas sociales universales introducidas por el gobierno federal en los años 90, que crearon recompensas y sanciones para inducir la adhesión de los gobiernos locales. El capítulo siguiente analiza las nuevas políticas orientadas hacia la participación de las comunidades locales. Por último se presentan algunas conclusiones.

GOBIERNOS LOCALES DESPUÉS DE 1988

Aun cuando en Brasil la definición oficial de municipio no hace ninguna distinción entre la enorme diversidad de los 5 562 municipios existentes, ni siquiera en relación con su grado de urbanización o la separación entre áreas urbanas y rurales o entre la sede central de los municipios y sus diferentes distritos, existen entre ellos marcadas diferencias. De ello resulta que la definición oficial de municipio se ha convertido en una herramienta meramente administrativa, que no depende de la incorporación de variables de importancia, principalmente en términos del tamaño de la localidad. Dicha uniformidad también significa que las reglas que se aplican a los gobiernos locales son invariables y no dependen de la complejidad de las tareas que se les atribuyan.

En términos financieros, la importancia relativa de los gobiernos municipales brasileños viene siendo paulatinamente alcanzada en cada nueva Constitución federal, en especial a partir de la Constitución de 1988. Tal como lo demuestran Afonso y

Araújo (2000: 38), entre 1988 y 1998 el volumen de recursos propios de los municipios se incrementó en aproximadamente un 197%. En 1998, la recaudación tributaria municipal alcanzó su nivel máximo histórico, cercano a un 1,6% del PIB, o R\$ 14 mil millones anuales. Durante los diez primeros años de vigencia del nuevo sistema, los municipios aumentaron su participación en la recaudación nacional global de un 11% a un 17%, con una pequeña caída a partir de fines de los años 90. En 2004, la recaudación de los municipios en su conjunto fue equivalente a un 7,26% del PIB, conformada por una tercera parte proveniente de recursos propios y dos terceras partes provenientes de transferencias del gobierno federal y los respectivos gobiernos estatales (Afonso y Araújo, 2006: 4-9).

Sin embargo, dichos recursos son distribuidos de forma muy desigual, dado la gran heterogeneidad del país no sólo desde el punto de vista socioeconómico sino también demográfico, como lo muestran los datos de la Tabla 1.

TABLA 1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS DE LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS, POR REGIÓN, 2000

REGIÓN	POBLACIÓN	NO. DE MUNICIPIOS	ÁREA (km ²)	HABITANTES/ÁREA	HABITANTES/MUNICIPIO	ÁREA(km ²)/MUNICIPIO	PIB 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	1 612 075	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: www.ibge.gov.br

La recaudación per cápita propia de los municipios, calculada por región y tamaño de la población también refleja el grado de heterogeneidad local (Tabla 2).

Sin embargo, la diversidad de los municipios no es sólo explicada por las desigualdades entre las cinco grandes regiones del país, dado que existen también grandes diferencias tanto dentro de una misma región como dentro de un mismo Estado. Dichas 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 de importancia, pues afecta la capacidad de recaudación del municipio.

Las mayores diferencias en la distribución de la población se dan en la región Nordeste, donde el número de pequeñas municipalidades con poblaciones de entre 10 000 y 20 000 habitantes es bastante alto en comparación con las demás regiones. Esto muestra

TABLA 2. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA PROPIA MUNICIPAL PER CÁPITA, POR REGIÓN Y TAMAÑO DE LA POBLACIÓN, 1996

REGIÓN	CLASE DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN (MIL HABITANTES)	RECAUDACIÓN TRIBUTARIA (R\$ MILLONES)	RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 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
	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
Sul	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 y otros (1999:35)

las restricciones financieras de este grupo de municipios, que alberga poblaciones muy pobres, lo que impide el aumento de la recaudación propia local. Asimismo, la Constitución les asignó a los municipios el derecho de aplicar impuestos sobre los bienes y servicios cuyo hecho generador corresponda al ambiente urbano, lo que privilegia a los municipios de mayor tamaño demográfico. En cuanto se refiere a las transferencias estatales a los municipios, que se realizan a través del principal impuesto estadual, llamado Impuesto a la Circulación de Mercaderías, Prestación de Servicios de Transporte Interestadual e Intermunicipal, y Comunicaciones (ICMS), los municipios de pequeño tamaño también pueden ser penalizados, dado que dichas transferencias son calculadas según el volumen recaudado en cada municipio. Dichas limitaciones son parcialmente compensadas por las transferencias federales del Fondo de Participación de los Municipios (FPM).

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: IBAM (2001:4)

Los cálculos del IBAM (2001) muestran que los municipios con menos de 10 000 habitantes y los municipios con una población de entre 10 000 y 20 000 habitantes representan el 74,8% del total de municipio de Brasil. Dichos cálculos muestran también que la recaudación propia media de estos municipios representa un 7% del total de sus recursos. Solamente en los municipios con una población superior a los 50 000 habitantes la recaudación total y la recaudación propia se sitúan por encima de la media registrada en el país. Sin embargo, dichos municipios solamente representan el 9,5% del total de los municipios brasileños (Tabla 4).

En cuanto se refiere a las competencias municipales, la Constitución de 1988 optó por enfatizar las competencias concurrentes o comunes a los tres niveles del gobierno (Tabla 5). Como se verá más adelante, en la actualidad los gobiernos locales son los principales proveedores de acciones de salud pública y están aumentando su participación en la educación básica como resultado de políticas inducidas por la legislación e incentivos financieros federales.

TABLA 4. DISTRIBUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN MEDIA DE LOS MUNICIPIOS POR GRUPOS DE HABITANTES (MILES DE R\$) - 1998

GRUPO DE HABITANTES (MILES)	INGRESOS TOTALES	RECAUDACIÓN TRIBUTARIA	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)

Desde el punto de vista político, los gobiernos locales siempre fueron instituciones relevantes, particularmente los prefectos. La distribución de los partidos políticos que hoy gobiernan las ciudades también refleja la diversidad que caracteriza a la institución municipal en Brasil. En las últimas elecciones municipales, en el año 2004, en las que sufragaron más de 100 millones de electores, fueron elegidos prefectos afiliados a 23 partidos diferentes. Tanto en 2000 como en 2004, en las elecciones municipales se promovió un mayor equilibrio entre los partidos que administran los municipios, en comparación con elecciones municipales anteriores en las que dos partidos controlaban la mayoría de los ejecutivos locales, con excepción de las grandes ciudades.

Debido a la diversidad de los municipios brasileños, no resulta fácil analizar el papel que desempeñan los gobiernos locales en cuanto se refiere al estímulo o la restricción en la adopción de los mecanismos de la democracia deliberativa, la prestación de servicios universales y la distribución de una parte de los recursos públicos entre los segmentos de la comunidad, como tampoco lo es identificar patrones de gestión local. Sin embargo, podemos animarnos a proponer una "tipología" de la gestión de las ciudades luego de la redemocratización que se basa en tres "paradigmas" que, en general, están asociados al tipo de partido político que gobierna la ciudad. El primero refleja la búsqueda de eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales, donde los resultados de las políticas públicas prevalecen sobre los procesos de intermediación de intereses o de participación de los diferentes grupos sociales. En el segundo, se pone énfasis en el estímulo a las políticas participativas, según los lineamientos de la democracia deliberativa, en particular en cuanto se refiere a la distribución de los recursos presupuestarios. El tercer tipo prevalece en las ciudades de pequeño, mediano o gran porte, sean ricas o pobres, cuando las instituciones políticas locales son todavía frágiles y dan espacio a formas de gestión poco participativas.

TABLA 5. COMPETENCIAS CONCURRENTES Y COMPETENCIAS MUNICIPALES

ESFERA DEL GOBIERNO	SERVICIOS/ACTIVIDADES
Federal-estatal-local (competencias compartidas)	Salud y asistencia pública Asistencia a discapacitados Preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural Protección del medio ambiente y los recursos naturales Cultura, educación y ciencia Preservación de bosques, fauna y flora Agricultura y abastecimiento alimentario Vivienda y saneamiento Combate a la pobreza y los factores de marginación social Explotación de actividades hídricas y minerales Seguridad del tránsito Políticas para pequeñas empresas Turismo y esparcimiento
Predominantemente local	Educación preescolar y básica Salud Preservación histórica y cultural
Solamente local	Transporte colectivo Uso del suelo

ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS LOCALES

Ninguna Constitución anterior a 1988 asignó a los municipios el volumen de recursos públicos del que disponen en la actualidad. Dichos recursos provienen de transferencias federales y estatales, así como de su recaudación propia. La Tabla 6 muestra la estructura tributaria de los municipios luego de la Constitución de 1988 y sus posteriores enmiendas.

A pesar de las grandes desigualdades financieras, existe un consenso de que Brasil es uno de los países más descentralizados del mundo en desarrollo y que la descentralización financiera está beneficiando más a los municipios que a los Estados. En 2004, los recursos financieros a disposición de los municipios eran equivalentes al 7,44% del PIB; de dichos recursos se destinaba el 44% al pago de personal y el 11% a inversiones (Afonso y Araújo, 2006).

TABLA 6. IMPUESTOS LOCALES Y TRANSFERENCIAS CONSTITUCIONALES

RECURSOS PROPIOS (A)	TRANSFERENCIAS FEDERALES (B)	TRANSFERENCIAS ESTATALES
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto a los Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS) • Impuesto a la Propiedad Territorial y Predial Urbana (IPTU) • Impuesto a las Trasmisiones Inter Vivos (ITBI) 	<ul style="list-style-type: none"> • 22,5% del Impuesto a la Renta (IR) y del Impuesto a los Productos Industrializados (IPI) (c) • 50% del Impuesto Territorial Rural (ITR) (d) 	<ul style="list-style-type: none"> • 25% del ICMS • 50% del Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA) • 25% de la porción estadual de la Contribución de Intervención en el Dominio Económico (CIDE)

(CIDE) Notas: (a) Los municipios pueden cobrar tasas por sus servicios y contribuciones por mejoras vinculadas a obras públicas. A partir de 2002, los municipios también pueden cobrar contribuciones para financiar el costo de los servicios de iluminación pública. (b) Los municipios productores de recursos minerales, petróleo, gas natural y oro tienen participación en la recaudación del gobierno federal, sea en forma de regalías o sea conforme al Impuesto a las Operaciones Financieras (IOF). (c) El Congreso está considerando la posibilidad de aumentar a un 23,5% el porcentaje de las transferencias del IR y el IPI a los municipios. (d) A partir de 2003, los municipios podrán conservar un 100% del ITR si optan por hacerse responsables de su cobranza.

TRANSFERENCIAS CONSTITUCIONALES

Las transferencias constitucionales del IR y el IPI conforman el FPM y ascienden al 22,5% de la recaudación total de estos dos impuestos federales. Del FPM se transfiere el 10% a las ciudades capitales, el 86,4% a los municipios del interior y el 3,6% a los municipios con más de 156.216 habitantes. Así pues, esta fórmula utilizada para las transferencias beneficia a los municipios menos poblados.

Las transferencias federales representan la principal fuente de ingresos para los municipios pequeños y medianos, es decir los municipios que albergan a los más pobres y con una menor densidad de población. Por su parte, las transferencias del ICMS de los Estados a sus municipios representan la principal fuente de ingresos para los municipios económicamente más desarrollados. El mecanismo de transferencia del ICMS ha sido determinado por la Constitución: cada municipio recibe tres cuartas partes de lo recaudado en su jurisdicción y el Estado puede determinar, mediante una ley ordinaria, los criterios que se aplicarán para la transferencia de la cuarta parte restante.

Cuando se promulgó la Constitución de 1988, uno de los principales objetivos de los constituyentes, en cuanto se refiere al sistema fiscal, fue conceder amplia libertad a los entes federales para determinar dónde y cómo aplicar sus recursos.

La única restricción para las esferas subnacionales era que el 25% de la recaudación fuera aplicada a la educación. Sin embargo, a partir de mediados de los años 90, se aprobaron enmiendas constitucionales en virtud de las cuales se estableció un vínculo entre parte de los recursos transferidos y ciertos destinos específicos, en particular para los programas de salud y educación básica, y también se introdujeron limitaciones a los poderes de las esferas subnacionales en cuanto a la decisión sobre la aplicación de los recursos. En 1996 se aprobó la Enmienda Constitucional 14, por la cual se estableció un vínculo entre los recursos federales, estatales y municipales y la educación básica, y en 2002, por la Enmienda Constitucional 29, se aprobaron nuevos vínculos, esta vez en relación con programas de salud. Más adelante analizaremos el impacto de estas modificaciones sobre la gobernación local. La Ley de Responsabilidad Fiscal, promulgada en 2000, también impuso límites a la capacidad de gasto y endeudamiento de los municipios.

A pesar de las recientes restricciones a su autonomía financiera, los municipios son los mayores beneficiarios de las transferencias federales, que representan al 4,4% del PIB, en tanto los Estados conservan el 3,3% de las transferencias. El monto destinado a los municipios representa el triple de lo que éstos recaudan directamente (Afonso, 2004: 12).

RECURSOS PROPIOS

A pesar de que las transferencias estatales y federales representan la mayor parte de los recursos locales, la recaudación propia de los municipios equivale al 1,6% del PIB, o sea el 4,8% del total de los recursos públicos nacionales –R\$ 19.324 millones–, donde el gobierno federal es responsable de el 67,3% de los ingresos, o el 27,9% del PIB, y los Estados por el 27,9%, o el 9,5% del PIB.

De los impuestos propios locales, el ISS, que es un impuesto a los servicios, es el más importante en términos absolutos y representaba, en 2001, el 1,8% de los principales impuestos del país o el 0,6% del PIB (aproximadamente R\$ 7.213 millones). A pesar de su importancia, el ISS no es la principal fuente de ingresos de los municipios, ni siquiera de los que registran una actividad económica más dinámica. El ISS incide solamente en determinados tipos de servicios, en general asociados a la urbanización. Dichos servicios son enumerados en las leyes federales, pero cada municipio tiene autonomía para determinar sus alícuotas conforme a una ley municipal. Así como el ICMS dio origen a lo que se llamó la “guerra fiscal”, lo mismo ocurrió en la esfera local con el ISS, principalmente entre los municipios vecinos o próximos a las capitales. Las presiones de los prefectos de las capitales hicieron que, en virtud de la Enmienda Constitucional 37/2002, el Ejecutivo federal se adjudicase a sí mismo, mediante una ley

complementaria, competencia para, además de fijar las alícuotas máximas y mínimas, “regular la forma y las condiciones en que se concederán y revocarán exoneraciones, incentivos y beneficios fiscales” (Art. 156:III). Dicha ley complementaria, aprobada con el número 116 el día 31 de julio de 2003, fijó un tope del 5% como alícuota máxima para el ISS, y en su artículo 4 intenta poner fin a la guerra fiscal al determinar que solamente será considerado pasible de tributación el local donde el contribuyente desarrolla sus actividades, “siendo irrelevantes para caracterizarlo las denominaciones de sede, filial, agencia, etc.”. Esta ley también amplió de cerca de 100 a aproximadamente 180 la lista de servicios sujetos al ISS.

El IPTU, aplicado sobre las propiedades urbanas, es el segundo mayor impuesto local y representaba, en 2001, el 0,5% del PIB y el 1,4% de los principales impuestos del país, con una recaudación de R\$ 5.619 millones. Los municipios están en libertad de adoptar diferentes fórmulas y criterios para calcular el valor del impuesto, siempre que sean aprobados en una ley municipal. El IPTU es el único impuesto local que puede ser cobrado a tasas progresivas. Sin embargo, hasta el año 2002, diversas decisiones judiciales negaron la constitucionalidad de los cobros progresivos que, según el Poder Judicial, estaban restringidos al criterio del valor del inmueble. Los jueces argumentaban que la Constitución no manifestaba claramente que el cálculo de los pagos progresivos pudiera también incluir el lugar de ubicación del inmueble o su uso. La Enmienda Constitucional 29/2000 explicitó que el IPTU podría aplicar alícuotas diferenciadas no sólo en razón del valor del inmueble sino también en función de su ubicación y su uso. A pesar de ello, el IPTU es el impuesto que presenta el mayor índice de evasión. Una investigación del IBGE demostró que en 1998 sólo el 12,6% de los municipios lograron cobrar el 80% del impuesto adeudado y que la mayoría de los municipios sólo recaudaban cerca del 50%. Los municipios con una población superior a los 100 000 habitantes son los que presentan los índices de evasión más bajos (IBAM, 2001).

A pesar del aumento relativo de los ingresos locales y los avances en la estructuración de un nuevo sistema tributario, la recaudación local de tributos propios presenta diversas limitaciones. En primer lugar, el sistema tributario nacional está concentrado en impuestos que se aplican a la producción, las ventas y el consumo, y dichos impuestos no corresponden a la jurisdicción municipal. En segundo lugar, los impuestos locales, principalmente el ISS y el IPTU, requieren la existencia de bancos de datos, catastros y actualizaciones que son tanto onerosos como complejos, y se aplican, además, sobre un gran universo de contribuyentes, en particular pequeños negocios, como en el caso del ISS. En tercer lugar, los impuestos locales presentan limitaciones en todos los países que, como Brasil, registran niveles de pobreza elevados. Esto afecta la recaudación del IPTU y hace que los servicios pasibles de estar sujetos al ISS o bien sean inexistentes en las localidades pequeñas o bien tengan un pequeño tamaño y sean inestables.

OTRAS TRANSFERENCIAS FEDERALES

Además de las transferencias constitucionales, los gobiernos locales reciben recursos federales vinculados a la implementación de algunas políticas sociales universales, conforme a una modalidad que se ha ido ampliando a partir de los años 90. La Tabla 7 identifica estas transferencias para los Estados y los municipios, y muestra que los gobiernos locales son, hoy en día, los principales receptores de recursos federales para la salud pública. En 2005, las transferencias para los programas de salud administrados por los municipios representaron más de US\$ 5 mil millones, equivalentes al 0,66% del PIB (Afonso y Araújo, 2006).

TABLA 7. TOTAL DE TRANSFERENCIAS FEDERALES A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS, 2000 - (EN MILLONES DE R\$)

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 exoneración del ICMS (1)	2 463 300 095	821 099 696
Educación básica	3 046 696 710	2 820 963 476
Distrito Federal y antiguos territorios (2)	2 617 740 084	-
Regalías 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)

Notas: (1) Transferencias resultantes de la ley conocida como Ley Kandir, aprobada en 1996 para compensar a los Estados y municipios por la pérdida de recaudación del ICMS sobre productos exportados. (2) En los antiguos territorios transformados en Estados por la Constitución de 1988, el gobierno federal sigue siendo responsable del financiamiento de algunas funciones públicas, así como en el Distrito Federal.

POLÍTICAS DE MUNICIPALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES UNIVERSALES

A diferencia de lo que argumentaban muchos analistas, la descentralización en Brasil dista mucho de ser generalizada. En realidad, la descentración está concentrada en dos campos: el aumento de los recursos financieros para los municipios, que está garantizado por la Constitución de 1988, y el aumento gradual de las transferencias federales, a partir de fines de los años 90, para la implementación de algunos programas sociales universales. Así pues, a pesar de que la descentralización haya sido uno de los

objetivos de los constituyentes en el año 1988, acontecimientos recientes apuntan a una consolidación de las políticas destinadas a la implementación de políticas sociales y no al aumento de capacidad para tomar decisiones sobre dónde y cómo invertir los recursos, aun cuando, según demuestran algunas investigaciones recientes, los municipios tengan algún espacio propio de actuación en el campo de las políticas determinadas por la legislación federal. Un estudio realizado en los municipios de Sao Paulo y Salvador (Figueiredo y otros, 2005; 2006) demostró que dichos municipios adoptan, por ejemplo, programas diferenciados en cuanto al suministro de infraestructura a las escuelas (tal como disponibilidad de salas de informática, bibliotecas y otros equipos) y también en cuanto a la prestación de ciertos servicios (transporte gratuito, material escolar y merienda) y al tiempo de permanencia de los alumnos en el aula. De esto resulta que, ahora, ciertas investigaciones o encuestas más detalladas comiencen a mostrar que los municipios tienen algún espacio, aunque sea pequeño, para determinar el desarrollo de las políticas reguladas por la esfera federal.

A pesar de la existencia de gran heterogeneidad entre los municipios, las pruebas empíricas demuestran que, en su conjunto, los gobiernos locales están de hecho sustituyendo al gobierno federal en algunas funciones en tanto otras se encuentran en una especie de vacío gubernamental, sea por causa de la política federal de ajuste fiscal o porque el diseño de la política que debe municipalizarse no contempló incentivos que pudieran estimular la adhesión de los municipios.

PAPEL DEL GOBIERNO LOCAL EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES UNIVERSALES

Como ya se ha mencionado, las desigualdades interregionales e intrarregionales dificultan la participación de los gobiernos locales en la prestación de servicios sociales universales. A través de la adopción de nuevos diseños y formas de financiamiento, el gobierno federal engendró políticas destinadas a superar las restricciones financieras y de gestión de la mayoría de los municipios brasileños, con el fin de incentivar la municipalización de la prestación de servicios de salud pública y educación básica, dado que, en la federación brasileña, los entes constitutivos son autónomos porque. En el caso brasileño, la Constitución de 1988 incorporó a los municipios como entes federativos, junto con los Estados, cosa que no ocurre en la mayoría de las federaciones, donde los municipios son creaciones de los Estados.

En términos cuantitativos, la descentralización de las políticas de salud y educación es considerada un éxito nacional; pero en los campos de saneamiento y vivienda no se obtuvieron los mismos resultados. Arretche (2000) argumenta que el fracaso de estas dos políticas puede ser explicado por los altos costos que implica la descentralización tanto

para los Estados como para los municipios, sea por la escasez de recursos en el caso del saneamiento o por el alto endeudamiento acumulado en el caso de la vivienda. Por otra parte, en estas políticas el diseño institucional no contempló mecanismos de recompensa y sanción aplicables a los gobiernos subnacionales en función de su adhesión a las mismas. Si bien el gobierno federal adoptó varias iniciativas tendientes a la descentralización de estas políticas, incluyendo el patrocinio de nuevas leyes, el diseño institucional no contempló ni la inyección de nuevos recursos, como en el caso de la salud, ni la posibilidad de una pérdida relativa de los recursos, como en el caso de la educación.

La respuesta positiva a la municipalización de la salud puede ser atribuida a la inyección de recursos adicionales a los tesoros locales. En el caso de la educación, la adhesión puede atribuirse a la penalización aplicable a los municipios que no aumentaran las matrículas en las escuelas municipales y también a la inyección de recursos en las comunidades locales más pobres, dado que la política complementa el salario de los profesores en los municipios con más carencias.

La Tabla 8 muestra el aumento del número de municipios que adhirió a la municipalización de la salud iniciada en el año 1991. En el año 2000 la adhesión de los municipios había alcanzado el 98,96%. Con la municipalización, el 66% de los municipios pasó a recibir recursos adicionales, y solamente en el 22% de los municipios los efectos de la municipalización sobre los recursos locales fueron neutros (Costa, Silva y Ribeiro, 1999:45).

TABLA 8. MUNICIPALIZACIÓN DE LA SALUD - 1988-2000

	1988	1993	1996	2000
Número de municipios que adhirió a la municipalización	-	670	3 127	5 450
Total de municipios			4 973	5 507
% de municipalización			62,87	98,96

Fuente: www.datusus.gov.br

En la política de salud, la municipalización comenzó con medidas de carácter meramente administrativo, pero que crearon reglas claras y universales para las transferencias, lo que redujo las incertidumbres, el grado de politización y partidización en el uso de los recursos, y los riesgos que implicaba la adhesión para el municipio. Recién en el año 2000, casi diez años después del inicio del programa y cuando el sistema ya estaba consolidado, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso una propuesta de enmienda constitucional donde se establecía un vínculo entre la porción de los recursos federales, estatales y municipales y el programa de salud. A pesar de la reducción de los recursos federales para los programas sociales debido a la política de ajuste fiscal, los recursos federales para la salud se han mantenido relativamente constantes, como se muestra en la Tabla 9.

TABLA 9. GASTOS EN SALUD POR NIVEL DE GOBIERNO, COMO PORCENTAJE DEL PIB

AÑO	GASTO TOTAL (1)				GASTO FINANCIADO CON RECURSOS PROPIOS (2)			
	FEDERAL	ESTATAL	LOCAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	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(3)	0,8	0,9	1,9	3,7	2,1	0,6	1,0	3,7

Fuente: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) (2001)

Notas: (1) Financiado con recursos propios y transferencias federales. (2) Solo recursos propios. (3) Cifras preliminares.

Los incentivos del gobierno federal para la municipalización de la educación básica siguieron un camino diferente a los de la salud. En el caso de la educación existe muy poco “dinero nuevo” en las arcas municipales, a diferencia de lo que ocurre en el caso de la salud, con excepción de los municipios de los Estados más pobres. La distribución de los recursos, condicionada a la matrícula de las escuelas estatales o municipales, se realiza a través de un fondo, y cuando el alumno abandona la escuela estadual y se matricula en la municipal, el municipio pasa a recibir el “valor” de dicha matrícula, dado que las reglas fueron concebidas de forma que se remunere el nivel del gobierno que presta los servicios al alumno, o sea que el recurso acompaña al alumno. La adhesión de los gobiernos locales a la municipalización de la educación está aumentando, pero no en la misma proporción en que se da dicha adhesión en la salud. En el caso de la educación, el incentivo adopta la forma de una sanción y no de una recompensa, pues el municipio debe contribuir al fondo aun cuando el alumno no esté matriculado en la red municipal. Asimismo, el 60% de los recursos del fondo están vinculados al pago de salario a los maestros, lo que también incentiva la municipalización en las localidades pobres.

Con el nuevo diseño del programa de educación básica, la matrícula a este nivel de enseñanza ha venido creciendo durante los últimos años. En el Norte y el Nordeste, los gobiernos locales ya son los principales proveedores de educación básica y, en 2000, la matrícula de las escuelas municipales superó a la matrícula de las escuelas estatales en todo el país, aunque no en todos los Estados y regiones, habiendo alcanzado el 51% cuando el porcentaje en 1997 era del 40,7% (Tabla 10).

En resumen, la experiencia brasileña muestra que, a pesar de su importancia, las decisiones constitucionales, las normas, los intereses de grupos y la capacidad gerencial y financiera no fueron suficientes para desplazar la implementación de políticas universales hacia las esferas locales. El diseño institucional de la política, moldeado en torno a mecanismos de recompensa y sanciones, reglas claras y universales, y el apoyo del Ejecutivo federal en la liberación regular de recursos parecen ser las variables más importantes para la transferencia de responsabilidades de implementación a los gobiernos

TABLA 10. TASA PORCENTUAL DE MATRÍCULAS EN LA ENSEÑANZA BÁSICA POR NIVEL DE GOBIERNO, 1997-2000

REGIÓN	PARTICIPACIÓN (%)							
	1997		1998		1999		2000	
	ESTATAL	MUNICIPAL	ESTATAL	MUNICIPAL	ESTATAL	MUNICIPAL	ESTATAL	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
Sudeste	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: www.mec.gov.br

locales. Estos resultados muestran que la descentralización/municipalización del Brasil no implicó una efectiva transferencia de capacidad de decisión a las esferas locales sino la delegación de responsabilidad por 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 lubricado por recompensas y sanciones, lo que redujo el grado de conflicto entre los niveles del gobierno.

La experiencia brasileña muestra que la inducción de políticas y la existencia de recursos federales son factores fundamentales para que los gobiernos locales asuman el papel de proveedores de servicios sociales universales. Sin embargo, algunos problemas viejos y nuevos generan dudas sobre la sostenibilidad de la nueva gobernanza local y su rumbo futuro. El primer problema es que, desde mediados de la década del 90, el gobierno federal está aumentando su participación en los ingresos totales mediante la creación de nuevas contribuciones y el aumento de las alícuotas de las contribuciones existentes. En ambos casos los nuevos recursos no son compartidos constitucionalmente con los demás niveles del gobierno. El segundo problema lo constituye el hecho de que la legislación que vincula los ingresos de los tres niveles de gobierno a los servicios sociales universales va a precisar ser sometida a una renovación a través de nuevas enmiendas constitucionales para las que se requiere un quórum especial. Un tercer problema, relacionado con lo que se vislumbra como una nueva tendencia del gobierno federal que asumió en 2003, es que el énfasis de la política social parece estar siendo desplazado de las políticas sociales universales suministradas por los municipios hacia programas de transferencia de ingresos centralizados en el ámbito federal, donde los municipios tienen, hasta el momento, un papel secundario, y cuyo diseño institucional asigna prioridad a los foros comunitarios locales. Asimismo, todavía no se contemplan medidas destinadas a enfrentar los graves problemas de calidad de los

servicios universales prestados por las esferas locales. Así como ocurrió en el caso de la transferencia por la prestación de dichos servicios, el papel inductor del gobierno federal parece ser decisivo para que se inicien políticas orientadas a la calidad de los servicios.

EXPERIENCIAS DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA

La municipalización de algunos servicios sociales universales no se limita a la transferencia de su implementación sino que también ha significado la participación de las comunidades locales en el proceso de la toma de decisiones y el control de la implementación de políticas sociales, en línea con los postulados de la democracia deliberativa. La Constitución de 1988 fue pródiga en la creación de mecanismos de participación de las comunidades locales en algunos foros de decisión y en el control de los resultados de ciertas políticas públicas locales, buscando, al mismo tiempo, empoderar a los segmentos de la comunidad y promover la responsabilidad de los administradores públicos. Como resultado, muchos gobiernos locales están implementando o consolidando diversas experiencias participativas, que van desde consejos municipales sectoriales destinados a la participación en la gestión y fiscalización de políticas sociales y pequeñas obras públicas hasta la incorporación de segmentos sociales marginados del proceso de la toma de decisión a la distribución de la parte de los recursos presupuestarios locales, a través de lo que se ha dado en llamar el Presupuesto Participativo.

Sin embargo, la inserción de nuevos actores en el proceso de la toma de decisiones local asume formatos diferenciados. Existen experiencias en las que prevalecen formas más restringidas de participación, que se limitan a dar voz a los ciudadanos en tanto en otras la participación se convierte en un mecanismo de empoderamiento que apunta a promover cambios en la asimetría del poder entre los actores sociales locales. Por medio de una acción colectiva, este último formato apunta a disminuir las desigualdades políticas y sociales.

Estos diferentes formatos generaron tres tipos de foros participativos. El primero corresponde a los consejos municipales sectoriales destinados a políticas específicas, donde tienen asiento representantes de los ciudadanos y/o usuarios de los servicios. Dentro de este formato, los representantes poseen, en principio, no solo la capacidad de expresar sus preferencias (voz) sino también poder para la gestión directa del programa (empoderamiento) y el control de los administradores públicos en cuanto se refiere al cumplimiento de las decisiones (responsabilidad y rendición de cuentas). Dentro de este formato, los programas y proyectos son decididos, en general, en otras instancias y a los representantes les corresponde el poder de gestión y fiscalización. El segundo se refiere a

la capacidad delegada a los ciudadanos para decidir sobre dónde y cómo distribuir parte de los recursos presupuestarios municipales, y se materializa en las diversas experiencias de Presupuesto Participativo. El tercero se refiere a los programas “propulsados por la demanda” que son financiados por organismos multilaterales o internacionales y se realizan en comunidades rurales pobres, donde los representantes de las comunidades deciden sobre la realización de obras comunitarias.

CONSEJOS MUNICIPALES SECTORIALES

La creación de tales consejos responde, en general, a exigencias de la legislación federal. El papel de los consejeros consiste en tomar parte en la gestión del programa, o sea fiscalizar la implementación de políticas decididas en otras esferas, distribuir parte de los recursos, y acompañar su aplicación y los rumbos de la política pública. Para cada política social se requiere la creación de un consejo donde tienen asiento representantes de la comunidad/los usuarios. Estos consejos pueden ser constituidos en torno de políticas específicas (salud, educación, asistencia social, transferencia de ingresos, medio ambiente, desarrollo urbano, combate contra las drogas, lucha contra la pobreza, etc.) o en torno a la defensa de derechos individuales o colectivos (niños, adolescentes, ancianos, negros, discapacitados, etc.). Según el IBGE (www.ibge.gov.br), en 2001 existían en Brasil más de 22 000 consejos municipales, con predominio en los campos de salud (5 426), asistencia social (5 178), derechos del niño y el adolescente (4 306) y educación (4 072).

De acuerdo con diversos trabajos, la existencia de los consejos no alcanza para hacer que sus participantes, especialmente quienes representan intereses colectivos o de los usuarios del servicio, sean en los hechos agentes de decisión y fiscales de la aplicación de los recursos. Sobre la base de una investigación empírica, Côrtes (2002) presenta una tipología de los consejos municipales sectoriales. El primer tipo está formado por consejos que se transformaron de hecho en foros de decisión, dado que sus participantes tienen un papel decisivo y efectivo y no solamente una voz. El segundo grupo lo constituyen los consejeros que actúan como intermediarios de diferentes demandas e intereses, pero donde el principal agente de las decisiones es el gobierno local. En el tercer grupo dominan los especialistas reformistas (integrantes de la comunidad de las políticas), que tienen un espacio en los consejos para expresar sus demandas pero carecen de poder de decisión efectivo. En este tipo de consejos, las decisiones son tomadas en otros espacios, sea dentro del ámbito del gobierno o por parte de grupos de interés. También se puede agregar un cuarto tipo que no es poco frecuente en las comunidades pequeñas y pobres, donde muchas veces los integrantes del consejo son indicados por los dirigentes locales, principalmente el prefecto, y cuyo papel consiste en ratificar las decisiones previamente tomadas por el Ejecutivo local.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

A diferencia de los consejos municipales sectoriales, la adopción de formas de Presupuesto Participativo no fue inducida por la legislación federal o los organismos multilaterales sino que fue una iniciativa de los propios gobiernos locales. Sin embargo, así como ocurre en los consejos municipales sectoriales, el Presupuesto Participativo es una opción de los gobernantes, es decir que se trata de una política “de la cima hacia la base” aun cuando sea decidida localmente. Las diversas experiencias de Presupuesto Participativo lograron amplia visibilidad nacional e internacional y fueron identificadas como ejemplo de buena gobernanza. Debido a tal visibilidad, el Presupuesto Participativo se propagó de manera creciente: en el período 1986/1998 existían tan sólo dos experiencias; en el período 1989/1992, hubo doce; en 1993/1996, 36; y en el año 2000 existían Presupuestos Participativos en 140 ciudades (Foro Nacional de Participación Popular (FNPP), 2002). De dichas experiencias, 80 tuvieron su inicio en 1998, impulsadas por la divulgación del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, que fue considerada como la experiencia más exitosa.

Estructurado como un mecanismo participativo que incorpora a los miembros de la comunidad local al proceso de decisión sobre la distribución de las partidas de recursos presupuestarios locales, el Presupuesto Participativo no está exento de controversias, y requiere además la combinación de innumerables variables. Una investigación nacional, que analizó diversas experiencias, concluyó que existen diferentes factores que influyen en los resultados del Presupuesto Participativo, tales como: (a) el tipo de partido político que lo implementa; (b) el nivel de organización, movilización y politización de la sociedad; (c) las características socioeconómicas y demográficas del municipio; (d) la capacidad técnica y gerencial de la administración local; (e) el compromiso del gobierno; (f) la situación financiera del municipio; y (g) el método adoptado para establecer la relación entre el gobierno y la comunidad (FNPP, 2002). La investigación también determinó que el Presupuesto Participativo es una experiencia inestable; en el período analizado, 23 administraciones locales cancelaron sus experiencias, cifra que superó el número de las administraciones que lo adoptaron en el mismo período, que fueron nueve.

PROGRAMAS IMPULSADOS POR LA DEMANDA

Estos programas son, en general, financiados por los Fondos Municipales de Apoyo Comunitario (FUMAC) constituidos en los municipios más pobres del Nordeste y se destinan a la realización de proyectos/obras de pequeña magnitud. En estos programas, los recursos son transferidos directamente a las comunidades locales, que toman decisiones sobre dónde y cómo aplicarlos y son responsables también por su

fiscalización. Su objetivo es que la propia comunidad tome decisiones sobre qué obras serán realizadas (propulsadas por la demanda), en oposición a las decisiones tomadas por organismos gubernamentales o multilaterales (propulsadas por la oferta). Existen todavía pocas evaluaciones sobre estos programas en el Brasil, en especial sobre la eficacia de su funcionamiento en los diferentes municipios del Nordeste. Por lo que tenemos entendido, el análisis más completo es el de Judith Tendler (2000), quien, apoyada por pruebas recogidas en algunos Estados de la región, señala innumerables problemas de implementación y muestra una actitud escéptica respecto del logro de los objetivos del programa.

En resumen, en las últimas décadas ha habido abundantes experiencias participativas en los territorios locales brasileños. Con el estímulo de la legislación federal, los organismos multilaterales o los propios gobiernos locales, Brasil ha sido considerado un laboratorio de estas experiencias, que apuntan hacia una tentativa de 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 foro privilegiado para la práctica de la democracia deliberativa, que sería alcanzada a través de un equilibrio relativo entre quienes deciden y quienes son afectados por las decisiones. Estas experiencias participativas también marcan la existencia de tensiones entre los mecanismos de la democracia representativa y los mecanismos de la democracia deliberativa. En este sentido, la bibliografía ha debatido las ventajas y los inconvenientes de ambas formas de representación de los intereses.

COMENTARIOS FINALES

Este trabajo mostró que la experiencia brasileña de gobierno local ha sido marcada por una fuerte innovación institucional y un complejo sistema de relaciones intergubernamentales, principalmente entre la Unión federal y los gobiernos municipales. Dichas innovaciones resultaron, en una primera instancia, de los compromisos asumidos durante la redemocratización y, posteriormente, de decisiones tomadas por los propios gobiernos, tanto el gobierno federal como los gobiernos locales, así como por organismos multilaterales de financiación de programas sociales. A pesar de la capacidad desigual de los municipios brasileños, existen indicios que apuntan hacia cambios en la forma en que se está dando la gobernación local.

Sin embargo, a pesar de la mayor participación de los gobiernos y las comunidades locales en la prestación de servicios sociales universales y bienes públicos de uso común, todavía no resulta claro si dichas nuevas formas institucionales son sostenibles sin el apoyo financiero e inductor del gobierno federal y otros organismos externos a la gobernación local. Asimismo, el éxito relativo de algunas experiencias participativas no significa que

no existan dilemas y tensiones. Una de dichas tensiones es el riesgo de un debilitamiento del papel de los representantes electos, tema que actualmente es centro de los debates sobre la representación de intereses en las sociedades democráticas. Esto se debe a que, con la participación creciente de foros comunitarios que pasan a desempeñar la función de fiscalizar la prestación de servicios locales y representantes de la comunidad que toman decisiones sobre inversiones y sobre la distribución de los recursos presupuestarios, se van desdibujando y resultan poco claras las fronteras entre el papel de los representantes comunitarios respecto de los políticos electos, y en particular los legisladores locales. Esto resulta de importancia, porque el papel de fiscalizar al Ejecutivo y aprobar el presupuesto es una prerrogativa constitucional de los legisladores. Falta mucho para que se pueda establecer la línea divisoria entre estas dos formas de representación, a pesar de los esfuerzos de los teóricos de la democracia deliberativa y de la democracia representativa. Asimismo, la falta de incentivos para que los legisladores participen de este tipo de contrato político puede afectar la sostenibilidad de las políticas participativas y amenazar el perfeccionamiento de las experiencias. Esto se debe a que las reformas políticas afectan el equilibrio de las instituciones y sus actores, especialmente cuando se da un empoderamiento de grupos sociales que pueden ser vistos como amenazas a los intereses de los grupos tradicionales más poderosos.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, J.R. *Brasil, um caso à parte*. Trabajo presentado ante el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago, 2004.
- AFONSO, J.R. y ARAUJO, E. *A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível*, en: NEVES, G. y otros (Orgs.), *Os municípios e as eleições de 2000*. San Pablo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000, pp.35-56.
- AFONSO, J.R. y otros. *Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus*. Informe, BNDES. 1999.
- AFONSO, J.R. y AMORIM, E. 'Municipal organization and finance: Brazil', en: A. SHAH (ed.) *Local governance in developing countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006.
- ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. San Pablo: Ed. Revan 2000.
- BIOCCHI, G. 'Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory', *Politics & Society* 29(1): 43-72, 2001.
- BANCO NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (BNDES). *Municípios: os bons resultados orçamentários de 2000*. *Informe-se* 33, 2001.

- COHEN, J. y ROGERS, J. *Associations and Democracy*, Londres: Verso, 1992.
- CÔRTEZ, S. *Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities*. Trabajo presentado ante el XXV Encuentro Anual de la Asociación Nacional de Postgraduación e Investigaciones en Ciencias Sociales (ANPOCS). Caxambu, Minas Gerais, 2002.
- COSTA, N.R., SILVA, P.L.B. y RIBEIRO, J.M. A descentralização do sistema de saúde no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Río de Janeiro, Vol. 50, Nº 3, pp.33-56, 1999.
- ELSTER, J. (ed.). *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- FIGUEIREDO, A., TORRES, H, LIMONGI, F., ARRETCHE, M. y BICHIR, R. (2005). Informe final del proyecto "Proyecto BRA/04/052 - Red de Investigaciones y Desarrollo de Políticas Públicas: REDE-IPEA II – San Pablo". Copia mimeografiada.
- FIGUEIREDO, A., TORRES, H, SOUZA, C. y BICHIR, R. (2006). Informe final del proyecto "Proyecto BRA/04/052 - Red de Investigaciones y Desarrollo de Políticas Públicas: REDE-IPEA II – Salvador". Copia mimeografiada.
- FORO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR (FEPP) - *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período 1997-2000*. FNPP, Río de Janeiro, 2002.
- FUNG, A. y WRIGHT, E. O. Deepening Democracy: Innovations in empowered participatory governance, *Politics & Society* 29(1): 5-41, 2001.
- INSTITUTO BRASILEÑO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL (IBAM). *Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001*. Río de Janeiro: IBAM, Serie Estudios Especiales Nº 20, 2001.
- KAPOOR, I. The devil's in the theory: a critical assessment of Robert Chambers' work on participatory development. *Third World Quarterly* Vol 23, Nº 1, pp.101-117, 2002.
- LIMA, E.C.P. 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, 2002.
- MELO, M.A. Municipalismo, *nation-building* e a modernização do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Vol. 23, Nº 8, pp.83-100, 1993.
- MELO, M.A. *Empowerment e governança no Brasil: questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas*. Informe. Recife, 2003.
- PRZEWORSKI, A., STOKES, S. y MANIN, B. (eds.) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- SOUZA, C. Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization. Houndmills y Londres: Macmillan; Nueva York: St. Martin's Press, 1997.

- SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados* Vol. 44, Nº 3, pp.513-560, 2001a.
- SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva* Vol. 15, Nº 4, pp. 84-97, octubre/diciembre 2001b.
- SOUZA, C. 'Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and possibilities in building democratic institutions', *Environment & Urbanization* 13(2): 159-184, 2001c.
- SOUZA, C. 'Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais', *São Paulo em Perspectiva* 18(2): 27-41, 2004.
- SOUZA, C. 'Sistema brasileiro de gobierno local. Innovaciones institucionales y sustentabilidad, en C. LUBAMBO, D. COÊLHO y M. MELO (eds). *Diseño institucional y participación política*, Buenos Aires: Clacso, 2006.
- TENDLER, J. Why are social funds so popular? en: YUSUF, S., WU, W. y EVERETT, S. (Eds.) *Local dynamics in the era of globalization*. Oxford: Oxford University Press para el Banco Mundial, 2000. pp.114-129.
- URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova* 67: 191-228, 2006.