

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN II

***RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y  
POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE  
EN BRASIL:  
UN ENFOQUE DE  
GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL***

REYNALDO MAIA MUNIZ

DIRECTOR DE LA TESIS: DR. ERNESTO CARRILLO BARROSO  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

MADRID, 1997

A Denise

## AGRADECIMIENTOS

*Desde mis primeros contactos con trabajos académicos, aún como novato del curso de licenciatura, siempre me ha parecido ridículo, por lo hueco y formal que sonaba, el ya clásico refrán: “son tantas las personas a quien debo la realización de este trabajo que al nombrarlas temo cometer alguna injusticia”.*

*Sólo ahora descubro en qué medida, ridículo o no, esto es verdad.*

*A pesar de mi incondicional adhesión a la justicia como un valor primordial, debo mencionar algunas personas, sin cuyo apoyo, estoy seguro, no habría realizado este trabajo.*

*Abigail de Oliveira Carvalho, en la época de doctorado, jefe del departamento de la Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) a la que sigo vinculado, con la sensibilidad que le es peculiar, supo percibir la inquietud intelectual en que me encontraba, convirtiéndose por ello la principal responsable de mi oportunidad de cursar un doctorado en el exterior. Junto con ella, en esto labor, estuvo Suzana Braga Rodrigues, entonces coordinadora del Centro de Postgrado e Investigación en Administración de la misma Universidad.*

*Ernesto Carrillo Barroso, mi director de tesis, a través de su gran dominio teórico en el campo de las relaciones y de la gestión intergubernamental, no sólo me ha llevado a tratar el tema de mi tesis de una forma mucho más fecunda de la que inicialmente imaginaba poder hacerlo, sino que con mucha paciencia y disponibilidad logró ir alejando paulatinamente una a una mis muchas dudas e incertidumbres sobre mi trabajo. La amistad con que Ernesto y sus familiares nos acogieron es algo aparte.*

*Ramón García Cotarelo, mi tutor académico, a pesar de sus muchas ocupaciones, encontró tiempo para leer mi proyecto original y hacer importantes objeciones que me han convencido incluso de la oportunidad de replantear mi problema de investigación.*

*Paloma Roman Marugan, con rara habilidad, logró desencadenar en sus seminarios interesantes polémicas que acabarían por hacer inolvidables mis mañanas de los martes de la primavera de 1992.*

*Miguel Ángel Ruiz de Azúa Antón, a través de su amabilidad en nuestros encuentros por los pasillos de la facultad contribuyó para disminuir mi sentimiento de extranjero.*

*Haber recibido del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Brasil (CNPQ), la beca que propició las condiciones para llevar a cabo este doctorado es un motivo de gran orgullo, teniendo en cuenta el rigor y corrección con que esta institución gestiona los recursos federales destinadas al fomento de la investigación y el desarrollo, bajo su responsabilidad.*

*Alfredo Alves de Mello, jefe del departamento de Ciencias Administrativas de la UFMG no ha ahorrado esfuerzos para facilitar las tareas necesarias para poner el broche final de mi tesis, tanto a través de soporte financiero como concediéndome el tiempo que requerían.*

*Mauricio, mi asistente de campo en Brasil, con mucha obstinación y disciplina supo garantizar el cumplimiento de una vasta agenda de entrevistas durante el periodo de tiempo reducido y no postergable que me ha sido posible estar en Brasil para llevarlas a cabo.*

*La eficiencia de Carminha Bezerra, ha evitado que me perdiera en los intrincados meandros de la administración federal en Brasil, principalmente con motivo de las renovaciones anuales de la autorización para ausentarme del país, manteniendo mi condición de profesor de la Universidade Federal de Minas Gerais . De ella quiero mencionar, además, la amabilidad y dulzura con que siempre aclaró mis dudas, no sólo en este proceso, sino en muchos otros en los que he necesité su profesionalidad.*

*La competencia de todos aquellos que se dispusieron a gastar parte de su precioso tiempo con mis entrevistas me hacen optimista: al depender de profesionales como ellos, la administración pública en Brasil, estoy seguro, logrará superar los serios desafíos que le han sido impuestos. La dedicación de José Claudio Junqueira, quien incluso me recibió un domingo por la noche para una entrevista, junto con su reconocida competencia a la frente de una de las direcciones de la Fundación Estatal de Medio Ambiente(FEAM), es una muestra clara de que no me equivoqué con mi optimismo.*

*Concha Miralpeix, quien con su minuciosa revisión de mi precario castellano, ha reiterado lo que ya sabía desde hace algún tiempo: no están equivocados los que hablan del gran salto de España hacia la modernidad y son optimistas con relación a su futuro.*



*Si no hubiera sido por la determinación y firmeza de Denise, mi mujer, quizá estuviera aún en un piso de Calle Hortaleza, ahogado en papeles, pensando la forma más adecuada para llevar a cabo mi trabajo de campo.*

*Mauricio Merino , Marisol Carretero y Vicente Sánchez, me han permitido no olvidar la transcendencia de la amistad.*

*Jorge Crosa, Myrian Nemirovsky, Ana Rotman, Pepe Cobos y Concha Cintas, grandes amigos con quien tuve el privilegio de compartir momentos de ocio en inolvidables escapadas cinéfilas hacia la Calle Martín de los Heros me dieron además la certeza de cuan estúpidos son los que ven el mundo desde generalizaciones superficiales y estereotipos. De entro estos, en especial a Pepe y Concha, os echaré de menos cuando esté en Brasil, y quizá, por ser demasiado generosos, duden de cuántas razones tengo para ello.*

*Envidio la generosidad de mis amigos Mónica y Fernando Zoghbi, sobradamente demostrada en sus innumerables gestiones junto al CNPQ en Brasilia sobre a mi beca de estudios. La hospitalidad con que me recibieron en su casa en Brasilia, cuando estuve allí por imposición de mi trabajo de campo, gratifican el alma.*

*Fernando Coutinho Garcia, amigo y director de mi tesis de maestría, con sus sugerencias sobre mi trabajo confirmó lo que ya sabía sobre él: se trata de alguien con vasto dominio sobre los clásicos y un especial sentido para plantear cuestiones relevantes y actuales.*

*Allan Claudius, además de amigo, profesor en la UFMG, a través de su inestimable apoyo logístico a mi trabajo de campo en Brasil, ha demostrado una vez más lo acertado que estuve al decidir dirigir su tesis de maestría.*

*Marco Aurelio Rodrigues, antiguo amigo, con quien aprendí casi todo de lo poco que sé sobre el oficio de profesor, como mi apoderado en Brasil me ha permitido dormir tranquilo en Madrid.*

*Dos personas dieron muestra de gran delicadeza al ocuparse de forma detenida y desinteresada de cuestiones pequeñas, pero de gran relevancia para mi. Mi maestra Moema Miranda Siqueira que ha leído y hecho sugerencias de alteraciones al proyecto que presenté al CNPQ para obtener la beca de doctorado; y mi amiga, Maria Dilerne Marques, que entre sus*

*actividades de profesora y militante del partido de los trabajadores, logró encontrar un tiempo para leer y hacer comentarios a los borradores de mi tesis.*

*Wagner Saleme, por puro compañerismo, utilizando su experiencia como ex vice rector de la UFMG, y también ex-aluno de doctorado en el extranjero, me ha dado preciosas orientaciones tanto en el campo académico, administrativo, como también en el afectivo.*

*Mi hija Mariana, a quien no se le escapan mis muchos defectos, con ternura me viene introduciendo en el arduo camino de la humildad, esencial para quien desea saber.*

*Mi madre, de quien logro percibir, ahora, la sabiduría de su sentido de humor. Aunque no esté nada seguro de saber utilizarlo con la debida frecuencia, gracias por pasarme este "gen".*

*D<sup>a</sup>. Conceição y D. Antonio Morais, con quien me gustaría convivir un poco más para aprender a envejecer con dignidad y sin perder el sentido lúdico de la vida.*

*Tereza Millani, César Rodrigues y Antonio Beneti saben por qué no podría dejar de mencionarlos aquí, y esto es bastante.*

*Sólo, rodeado de apoyo, puse todo mi empeño para que mis errores no empañasen tanta generosidad y, sinceramente, espero haberlo conseguido.*

# ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN .....	1
I.1. El objeto de estudio.....	1
I.2. Marco Teórico de la investigación .....	5
I.2.1. <i>Las relaciones intergubernamentales</i> .....	5
I.2.2. <i>La gestión intergubernamental</i> .....	11
I.2.3. <i>El estudio de las políticas públicas</i> .....	14
I.3. Los estudios sobre las relaciones intergubernamentales en Brasil .....	26
I.4. Metodología .....	30
I.5. Resultados esperados .....	36
I.6. Esquema de la exposición .....	39
<b>PRIMERA PARTE - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTADO Y SOCIEDAD EN LA TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN BRASIL</b>	
INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA PARTE .....	43
II. LA TRANSICIÓN Y EL CAMBIO EN LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS.....	47
II.1. Transición del régimen autoritario hacia una "situación democrática" .....	49
II.1.1. <i>El Proyecto de "distensión" y la "politización" de la agenda     gubernamental</i> .....	49
II.1.2. <i>Los límites operativos de los "anillos burocráticos"</i> .....	53
II.1.3. <i>El declive de los "anillos burocráticos"</i> .....	60
II.2. Transición de una situación democrática a un régimen democrático .....	64
II.2.1. <i>El gobierno de la "Nueva República" y el declive de la acción     tecnocrática</i> .....	64
II.2.2. <i>Transición y clientelismo: el deterioro de la acción pública en Brasil</i> .....	69
III. EL DESAFÍO DE LA GOBERNABILIDAD BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1988 .....	75
III.1. El sistema del 88 como una democracia liberal pluralista .....	75
III.2. Las condiciones de gobernabilidad del nuevo sistema .....	81
III.2.1. <i>La forma de gobierno del sistema de 88</i> .....	81
III.2.2. <i>El sistema electoral y el marco de los partidos</i> .....	84
III.2.3. <i>Relación entre el ejecutivo y el legislativo y la administración pública     en el post-88</i> .....	90
CONCLUSIÓN A LA PRIMERA PARTE .....	99

**SEGUNDA PARTE - RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN BRASIL:  
EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS ACTUALES**

<b>INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA PARTE</b>	<b>105</b>
<b>IV. EL FEDERALISMO EN LA FORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO NACIONAL EN BRASIL</b>	<b>106</b>
<b>IV.1. Los fundamentos del federalismo en Brasil</b>	<b>106</b>
<b>IV.2. República liberal oligárquica: federalismo dual y autonomía selectiva</b> ...	<b>111</b>
<b>IV.3. El período de 1930 a 1945: centralización y germinación de         la tecnocracia</b>	<b>117</b>
<b>IV.4. El período democrático de 1945 a 1964: populismo desarrollista y         autonomía marginal</b>	<b>128</b>
<b>V. EL RÉGIMEN MILITAR Y LA “COOPERACIÓN” JERARQUIZADA</b>	<b>142</b>
<b>VI. LA CONSTITUCIÓN DEL 88 Y EL NUEVO MODELO DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN BRASIL</b>	<b>155</b>
<b>VI.1. Reforma del Estado y descentralización en América Latina</b>	<b>157</b>
<b>VI.2. El nuevo marco institucional de la estructura territorial del Estado         Brasileño</b>	<b>160</b>
<b>VI.3. Evolución de las RIGs desde el derrumbamiento del modelo vigente en         el régimen militar hacia la consolidación del nuevo modelo</b>	<b>168</b>
<b>VI.4. La recuperación de la capacidad de iniciativa de estados y municipios         en el marco de la Constitución de 1988</b>	<b>178</b>
<b>VI.5. La interacción intergubernamental y los instrumentos de operación de         las RIGs post-88</b>	<b>186</b>
<b>VI.6. El sistema de partidos y las RIGs en el post-88</b>	<b>192</b>
<b>CONCLUSIÓN A LA SEGUNDA PARTE</b>	<b>197</b>

**TERCERA PARTE - ESTUDIO DE CASO:  
GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL  
DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL**

<b>VII. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EN BRASIL</b> ....	<b>205</b>
<b>VII.1. La política medioambiental: contenido y alcance</b>	<b>205</b>
<b>VII.2. La formación del soporte institucional de la política medioambiental en         Brasil</b>	<b>209</b>
<b>VII.3. La política de medio ambiente en el sistema democrático</b>	<b>215</b>
<b>VII.4. El marco institucional en el estado de Minas Gerais</b>	<b>220</b>
<b>VIII. EL PROYECTO JAIBA Y LA TRANSICIÓN EN LAS RIGs: EL CHOQUE DE LA PERSPECTIVA JERÁRQUICA CON UNA DINÁMICA DEL MODELO SUPERPUESTO</b>	<b>230</b>

VIII.1. Introducción .....	230
VIII.2. El entorno del Plan de Medidas Mitigadoras del Impacto Ambiental del Proyecto Jaiba .....	233
VIII.3. La formulación del Plan .....	242
VIII.4. La puesta en marcha del Plan .....	256
VIII.5. Conclusión .....	273
IX. PROSAM: DESARTICULACIÓN E INCERTIDUMBRE EN LAS RIGs EN EL NUEVO PACTO FEDERATIVO .....	278
IX.1. Introducción .....	278
IX.2. El Entorno del PROSAM .....	281
IX.3. La formulación del PROSAM .....	297
IX.4. La puesta en marcha del PROSAM .....	321
IX.5. Conclusión .....	354
X. CONCLUSIÓN .....	362
BIBLIOGRAFÍA .....	377
APÉNDICES .....	394
SIGLARIO.....	420

## I. INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo es examinar los impactos de la transición y consolidación democrática de Brasil (1974-1994) sobre la administración pública, intentando responder a dos cuestiones básicas: ¿cuál fue el efecto de la transición sobre las Relaciones Intergubernamentales (RIGs)? y ¿a qué tipo de problemas se enfrentan los actores de políticas cuya andadura supone una fuerte interacción intergubernamental y qué mecanismos de gestión utilizan para solucionarlos?

Tales preguntas dirigieron nuestro análisis hacia dos direcciones. Una, centrada en el nivel macro en el que se intenta describir durante el período estudiado la mutua influencia entre la administración pública, Estado y sociedad poniendo especial énfasis en la evolución de las RIGs. Y otra a nivel micro, en la que se analiza la trayectoria de las políticas de un sector específico, teniendo en cuenta sobre todo la gestión de las relaciones intergubernamentales que supone.

Son varios los motivos que nos han impulsado a optar por este problema de investigación. Entre otros, podrían destacarse los siguientes.

El sistema político surgido de la Constitución del 88 en Brasil, supone unas relaciones entre los niveles de gobierno con un grado de complejidad no alcanzado en períodos anteriores y cuyos requisitos técnicos de gestión pasan a contar como elementos estratégicos para el desarrollo de las políticas. Planteada de esta forma, la cuestión parece falsa o demasiado obvia, pues nadie que se haya dedicado al estudio del aparato administrativo en Brasil desconoce que, de alguna forma, el problema de la distribución de poder entre los niveles de gobierno y sus consecuencias sobre su dinámica siempre estuvo presente, al menos porque la tradición republicana en Brasil es de una permanente afirmación del federalismo como forma de estructuración político-territorial del Estado. En este sentido, la novedad planteada por el sistema del 88, y que motiva la presente investigación, no es propiamente que los gestores públicos brasileños se vean en la contingencia de articular los diferentes niveles de gobierno para que quede garantizada una acción estatal mínimamente estable y eficaz, sino que la superposición de un sistema democrático y, de hecho, federal a una sociedad - como la brasileña en los años 90 - que alcanzó un considerable nivel de complejidad y diversidad,

acercó por fin la problemática de las relaciones entre sus niveles de gobierno a la que viene manifestándose desde hace tiempo en los Estados federales de las naciones desarrolladas.

Dado que la complejidad de las RIGs en estos países ha surgido de la sustitución del papel absentista del Estado por el intervencionista, habría que entender por qué en el caso de Brasil, aunque el Estado haya sufrido la misma inflexión en sus funciones las RIGs no hayan asumido también la misma complejidad, al menos con respecto a la andadura de las políticas públicas.

Aunque al abandonar la actitud liberal y asumir la intervención sistemática, Brasil viviese un sistema democrático y federal<sup>1</sup>, la perspectiva de la planificación con que lo hizo no le imponía un carácter multifuncional - gracias a la baja complejidad de su tejido socioeconómico en la época - y mucho menos le exigía una acción centrada en las funciones, donde el concurso de las esferas subnacionales de gobierno es imprescindible, caso de la función social, dominante en el *Welfare State* de los países industrializados y fruto de la forma que la intervención asumió allí.<sup>2</sup>

Así, mientras los Estados federales de los países desarrollados, a medida que avanzaba la práctica intervencionista se veían presionados a compatibilizar sus acciones con las de otras esferas de gobierno autónomas, con el riesgo de que quedase comprometida la andadura de sus políticas, en Brasil, por el contrario, ésta pudo desarrollarse de forma centralizada, por dos motivos. Por un lado, porque la baja diversidad socioeconómica permitía que se controlase el sistema desde unas pocas zonas de incertidumbre<sup>3</sup>, sin la necesidad, por lo tanto, de hacer grandes esfuerzos de coordinación y compatibilización de las acciones de otras esferas de gobierno. Por otro, porque el bajo grado de desarrollo del tejido político - o, en la mejor de las hipótesis, sus niveles muy desiguales de desarrollo (Dilon Soares, 1973) - con que funcionaba el sistema democrático del 45 al 64, se encargó de poner el ejercicio de la autonomía de los estados en un plano secundario y marginal, alejándolo de las áreas estratégicas de la intervención estatal.

---

<sup>1</sup> Se viene considerando como punto de partida de esta práctica el año de 1945, que es cuando se llevan a cabo los primeros intentos de acción planeada del Estado en Brasil. Un proceso que gana toda su fuerza con el Plan de Metas en el gobierno Juscelino Kubitschek, en la segunda mitad de los años 50. A este respecto, véase Daland (1969).

<sup>2</sup> A este respecto parece pertinente dejar constancia de que el Ministerio de Seguridad y Asistencia Social fue creado en Brasil apenas en el año de 1974. Un buen análisis de la trayectoria de la política social del estado brasileño puede ser encontrada en Guilherme dos Santos (1979)

<sup>3</sup> Este fue el caso del Plan de Metas del gobierno Juscelino Kubitschek, según el excelente análisis de Lafer (1975b)

A su vez, a partir del momento en que, a causa del propio éxito de esta planificación sectorial centralizada desarrollada entre 1945 y 1964, la economía y la sociedad brasileña se diversificaron y pasaron a requerir no sólo una expansión de las funciones públicas - que se concretó en los años 70 - sino un gran esfuerzo de coordinación intersectorial y regional para garantizar el éxito de la acción estatal sobre el sistema productivo, el Estado acepta estos requisitos con la condición de cerrar el sistema político, llevado a cabo por el golpe militar de 1964. La necesidad de una intervención del Estado con rasgos multifuncionales que podría haber llevado al Estado federal brasileño a tener que convivir con una problemática compleja de relaciones intergubernamentales - como se manifestó en los EE.UU. con la creación del *New Deal* - acaba por ser conducida en Brasil en un contexto, el del post-64, en que el principio constitucional federal que establecía la autonomía de los estados y municipios era papel mojado.<sup>4</sup> En esta época, tratándose de políticas que implicaban esferas subnacionales de gobierno, la preocupación del gobierno central era tan sólo cómo promover una asignación de recursos lo más racional posible y cómo lograr un control eficaz sobre entidades de otros niveles de gobierno que en la práctica constituían sub-agencias administrativas del centro; de esta forma, cualquier consideración relativa a la autonomía estaba oscurecida por la búsqueda de eficiencia. Araujo y otros (1973)

Si el predominio en la mayoría de la geografía nacional de unas relaciones políticas clientelares, típicas de sociedades tradicionales rurales, garantizó en el período democrático del 45 al 64 el equilibrio necesario para una intervención bajo una forma sectorial y centralizada, con la dictadura militar, el predominio del Estado sobre la sociedad civil permitió que los militares, a través de la tecnocracia, su principal aliada, constituyesen a lo largo de todo el territorio nacional una acción estatal global, multifuncional, sin que para ello tuvieran que tenerse en cuenta manifestaciones políticas locales y regionales.

Sin embargo, con la llegada del sistema del 88 ni la sociedad brasileña presenta ya, en su mayor parte, los rasgos tradicionales del período 45-64 - aunque se verifique la incidencia del clientelismo con un carácter diferente al de las sociedades rurales<sup>5</sup> - ni la tecnocracia tampoco tiene ya, por una serie de motivos, el protagonismo que tuvo durante el régimen militar en la formación de políticas.

---

<sup>4</sup> No cabe duda de que el federalismo bajo el régimen militar era un federalismo nominal, tal como lo define Silva (1988:441): "toda forma de federalismo formalmente establecido en la constitución, mediante el enunciado de fórmulas genéricas, que no encuentran desarrollo sustancial en las demás normas constitucionales".

<sup>5</sup> Una cuestión que está tratada en el capítulo 2 de este trabajo.



La Constitución del 88, al haber establecido un sistema federal democrático que, todos los estudiosos coinciden en ello, garantiza las condiciones jurídica y financieras para el efectivo ejercicio de la autonomía de las esferas subnacionales de gobierno, va a concretarse en un contexto en que, al contrario del de su antecesora del 46, se mezclan clientelismo, autoritarismo tecnocrático, corporativismo, y la acción de los más variados grupos de presión en el Congreso Nacional y Cámaras legislativas de los demás niveles de gobierno; contexto en el que, principalmente, el mayor desarrollo del tejido social hace más consistente el ejercicio del autogobierno por parte de entidades subnacionales. Un hecho que dificultaba cualquier tipo de arreglo político que permitiera la preponderancia del ejecutivo en la andadura de las políticas a través del aislamiento o de la neutralización de la autonomía, como ocurrió en el período 45-64 (Leff, 1977) o, incluso, de cualquier tipo de acción del gobierno central que pudiera simplemente ignorar la fuerza de los estados y municipios, como ocurrió durante el régimen militar.

De esta forma, por primera vez existen en Brasil ciertas condiciones para el funcionamiento de un estado inmerso en una sociedad compleja, lo que obliga a que su acción sea multifuncional y compatible además con las reglas de un sistema democrático federal cuyo grado de desarrollo político, aunque todavía no ha sido suficiente para dotar a este sistema de la estabilidad deseada, lo es, sin embargo, para impedir cualquier tratamiento sencillo de las políticas públicas, tal como el que aspirase, por ejemplo, a verse libre o ignorar las presiones que llegan, tanto de la dimensión social como territorial, en el desarrollo de estas políticas. Con esto, la negociación del gobierno central con vistas a hacer compatible su acción con las de otras esferas de gobierno - cuya autonomía, insistimos, ya no puede ser marginada ni tampoco sofocada - pasó a convertirse en uno de los núcleos principales del intrincado proceso de formación de las políticas en el país.

## I.2. Marco Teórico de la investigación

### I.2.1. Las relaciones intergubernamentales.

Analizando la creciente multiplicidad de funciones de los estados democráticos occidentales a partir de los años 50, Rose (1984) apunta como uno de sus resultados el aumento de la complejidad de su funcionamiento en su dimensión territorial. Las consecuencias de ahí resultantes plantearon ciertas dudas sobre la utilidad analítica de la distinción entre Estado unitario y federal, cuando se pretende entender la forma concreta en que el estado se articula territorialmente para llevar a cabo las funciones que les son atribuidas. En un estudio sobre el federalismo americano, fechado en 1978, Wright, considera insuficiente esta noción jurisdicista<sup>6</sup>, proponiendo como referencia para el análisis de la dimensión territorial de la acción estatal el concepto de las relaciones intergubernamentales (RIGs), ya anteriormente definido por Anderson (1960:13) como *"un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel dentro del sistema federal"*. Pero, aunque en nuestra investigación la consideramos válida, debemos hacerle una pequeña objeción: para nosotros, las unidades de gobierno a que se refiere Anderson pueden estar inmersas tanto en gobiernos federales como unitarios.

Wright (1988) destaca cinco atributos que dan una gran operatividad al concepto de relaciones intergubernamentales. El primero se debe a que éste remite a la observación de la

---

<sup>6</sup>Para Wright (1978), al compararlo con el concepto de relaciones intergubernamentales, el concepto de federalismo presentaría las siguientes desventajas: a) el federalismo ha tendido a centrarse sobre todo en las relaciones entre el gobierno central y estatal, excluyendo a veces la parte relativa a los gobiernos locales; b) el federalismo ha sido desarrollado basándose en métodos de análisis fuertemente legalistas y formalistas, que subrayan las condiciones estáticas mucho más que los cambios dinámicos del sistema; c) el federalismo ha sido interpretado de forma incorrecta como una serie jerárquica de relaciones entre el gobierno nacional y los estados, como en el modelo de federalismo "estratificado", en que el gobierno central se presenta como el estrato superior, los estados en el medio y los gobiernos locales como estratos inferiores; d) los teóricos del federalismo no han tenido en cuenta los esfuerzos simultáneos en las últimas décadas para construir un cuerpo teórico que aclarase la forma en que se formulan e implantan las políticas públicas y la dinámica de las relaciones entre las esferas territoriales de gobierno, de forma que el estudio de estas relaciones acabó por entrelazarse con el estudio de las políticas; e) el concepto de federalismo ha sido utilizado en exceso y de forma poco cuidadosa, lo que ha mermado su utilidad analítica y empañado tanto su imagen popular cuanto académica. Siguiendo los pasos de Wright, Agranoff (1991) argumenta que lo que hace que el concepto de relaciones intergubernamentales sea imprescindible para entender el funcionamiento del estado moderno en su funcionamiento cotidiano, así como para establecer las bases de referencia para la formación de una posible normativa sobre su funcionamiento es el carácter al mismo tiempo legal y no legal de las acciones estatales que incluye este concepto; esto, a su vez, nos eleva hasta un mirador desde el que se hace posible analizar el comportamiento del estado en las acciones efectuadas en su territorio, que supera las insuficiencias del formalismo intrínseco al concepto de federalismo.

acción estatal a lo largo de su línea territorial no limitada a los marcos de lo constitucionalmente establecido, ya que, por definición el concepto de RIGs, al contrario del de federalismo, pone su énfasis en interacciones que van más allá de las que se establecen solamente entre los gobiernos nacional y estatal o interestatal. Motivo por el que abarca todas las combinaciones de interacciones posibles en la producción de políticas - como las procesadas entre el gobierno nacional y local, entre el estatal y local o incluso interlocal - y las relaciones entre las agencias sectoriales del gobierno en diferentes niveles (empresas públicas, fundaciones, etc.) y los organismos no gubernamentales.

El segundo atributo se refiere a la importancia del elemento humano contenida en el concepto de RIGs, pues

"estrictamente hablando, no hay relaciones entre gobiernos; existen solamente relaciones entre funcionarios que dirigen diferentes unidades de gobierno. Las acciones y actitudes individuales de los funcionarios públicos constituyen la esencia de las relaciones intergubernamentales. Su comportamiento es decisivo, por ejemplo, para obtener una ayuda financiera, proveer un servicio o cambiar una política. Y sus acciones están fuertemente influidas por la forma en que perciben las actitudes y acciones de los otros participantes". Wright (1988:17).

El tercer atributo consiste en que, desde la perspectiva de las RIGs, las interacciones entre los funcionarios de las diferentes niveles de gobierno no deben ser vistas como casuales y sólo formales, ya que

"los participantes en las relaciones intergubernamentales están fundamentalmente preocupados por hacer que las cosas "salgan adelante", y para ello utilizan mecanismos informales, prácticos, orientados hacia objetivos que pueden ser realizados dentro del contexto institucional oficial y legal". Wright (1988:21).

El cuarto atributo se refiere a que, con el concepto de RIGs, todos los funcionarios del estado son considerados como participantes potenciales o efectivos de las decisiones sobre las políticas. En este sentido, al analizarlas debe tenerse en consideración no sólo a los actores vinculados al ejecutivo en las distintas esferas de gobierno, sino también a los vinculados al legislativo y judicial, cuando sea el caso<sup>7</sup>, debiéndose también tomar en cuenta tanto a los "funcionarios electos" - políticos en cargos ejecutivos - como a los funcionarios nombrados - los burócratas de carrera, por así decir.

El quinto y último atributo está muy relacionado con el anterior, y consiste en la estrecha vinculación que existe entre las políticas y las RIGs, una vez que

---

<sup>7</sup> A pesar de que "la preocupación y los intereses de los implicados en las relaciones intergubernamentales y de sus estudiosos estén enfocados más directamente hacia el área de la burocracia que hacia la del legislativo, judicial o incluso hacia la cúspide del ejecutivo". Wright (1988:23).

"las políticas consisten en intenciones y acciones (o no acciones) de funcionarios públicos y las consecuencias de estas acciones. Y en el contexto de las relaciones intergubernamentales, las políticas son generadas por interacciones entre todos los funcionarios públicos de las diferentes esferas de gobierno". Wright (1988:23).

Debido a que en los estados políticamente descentralizados ninguna de sus esferas territoriales posee todos los recursos necesarios - humanos, financieros, legales e informativos - para el desarrollo de una política, la interacción entre ellas se hace imprescindible para esta formación, siendo los aspectos financieros un factor crucial para el análisis de esta interacción, entendiéndose que *"las cifras monetarias son desde luego un método conveniente para medir la envergadura y el efecto de las influencias entre unidades de gobierno"*. Agranoff (1991:7).

El marco de referencia para la observación empírica de relaciones intergubernamentales específicas se completa añadiendo a su concepto operativo ciertos modelos que resaltan los rasgos esenciales de los pocos patrones posibles que las RIGs pueden asumir, capaces de generar hipótesis sobre sus dinámicas concretas.

Basándose en la experiencia histórica del sistema político americano y tomando por criterio el tipo de relación de la autoridad entre los diversos niveles de gobierno, Wright (1988) establece tres modelos de RIGs.

En el primero, al que denomina modelo inclusivo, la relación básica es de jerarquía<sup>8</sup>, prevaleciendo una interacción en que las esferas subnacionales son meras extensiones administrativas del gobierno central, además de enteramente dependientes del centro. El aumento de poder y su mantenimiento sobre las otras esferas por parte del gobierno central, se daría en este modelo a partir de un juego de suma cero, en que los avances del centro se realizarían mediante la debilitación de los demás niveles, o mediante un simple aumento del volumen del estado, que produjera un crecimiento lineal de todas las esferas, manteniéndose la relación de jerarquía.

En el modelo llamado separado, habría una perfecta y rigurosa separación entre las esferas de gobierno y tendería a prevalecer una relación de independencia entre ellas. Como regla general, en este modelo sólo quedarían constitucionalmente reconocidos los gobiernos

---

<sup>8</sup> Por este motivo en el contexto de nuestro trabajo utilizamos el término modelo jerárquico de RIGs para referirnos a este modelo.

nacional y estatal, siendo las unidades locales entes del centro, cuya existencia está condicionada a su arbitrio, y cuyo funcionamiento depende de los gobiernos estatales.

El tercer modelo, el superpuesto, prevalece en las democracias occidentales actuales, y se constituye en paradigma del funcionamiento de estados en los que se producen complejas relaciones interorganizativas y entre organizaciones de esferas territoriales de gobierno distintas. A pesar de que el modelo supone ciertas áreas de competencia privativa de alguna esfera específica de gobierno, estas suelen ser muy restringidas, pues al prevalecer este modelo, el ejercicio de una buena parte de las funciones del estado no puede llevarse a buen término sin la participación de todas las esferas de gobierno; de ahí el alto grado de interdependencia entre ellas. En la vigencia del modelo superpuesto, también existiría la tendencia o, mejor dicho, el imperativo, de la negociación como principal instrumento de interacción intergubernamental, ya que esta sería, naturalmente, la forma más idónea de evitar conflictos y promover la imprescindible cooperación entre los niveles de gobierno. Esta tendencia no impide, con todo, que el modelo muchas veces presente de forma simultánea rasgos de cooperación y competición.

Establecidos el concepto y modelos para las RIGs, cabe por último señalar las distintas formas de abordarlas, para completar un marco de referencia capaz de suministrar elementos satisfactorios para guiar la investigación. Del análisis de estudios comparados sobre las RIGs, y en función de en qué componente se ponga énfasis, Agranoff (1991) identifica seis enfoques posibles de abordarlas.

El primero se dedicaría al estudio de la integración política entre centro-periferia, consistiendo básicamente en *"el análisis de la historia de las relaciones entre grupos y a consideraciones sobre la pugna entre dos tipos de derechos, unos vinculados a áreas geográficas concretas, otros basados en principios universalistas"*. Agranoff (1991:13-14).

El segundo estaría volcado en la observación de sus aspectos legales, tales como las normas que contribuyen a las diferentes configuraciones de RIGs, de las cuales se destacan: las reglamentaciones de las subvenciones entre los niveles de gobierno; la reglamentación del reparto de responsabilidades entre ellos y de la competencia en materia tributaria. Tal acercamiento se basa en el hecho de que *"si bien el estudio de las RIGs ha de trascender el nivel del marco legal, éste no debe ser ignorado. Independientemente del carácter formal de ciertas prácticas y conductas intergubernamentales, la ley es básica en la configuración y*

*funcionamiento de los distintos gobiernos y sus relaciones*". Agranoff (1991:18). Este enfoque concedería también una especial atención a las normas que reglamentan la participación política de la sociedad, ya que

"el modo en que la participación política se canaliza hacia el sistema también afecta a la actuación pública y a las RIGs. Es particularmente importante: a) el modelo de acceso de los grupos de interés a los procesos de formulación e implantación de las políticas; y b) el papel de los partidos políticos y su grado de estabilidad; factores tales como el número de partidos y la eventual necesidad de formar gobiernos de coalición que afectan al modo de adopción de decisiones y, en consecuencia, a las políticas producidas". Agranoff (1991:21).

El componente de las RIGs que sirve de base al tercer enfoque, sería el de las relaciones financieras entre unidades territoriales de gobierno. La cantidad de estudios con esta perspectiva y el realce que se les ha dado, fue de tal orden que el enfoque llegó casi a constituirse por sí sólo en un campo de estudios aparte, relacionados con aspectos como: la capacidad de recaudación de cada nivel de gobierno; la capacidad de gastos de estos niveles, tanto en volumen como en autonomía para decidir su aplicación; los intrincados procesos del flujo de recursos entre un nivel y otro de gobierno - que constituye las llamadas transferencias intergubernamentales - sus mecanismos de control, etc.

El cuarto enfoque se fijaría en el componente político, procurando desvelar las conductas y puntos de vista de los distintos participantes de las RIGs, tanto si se trata de burócratas - que, desde este enfoque, despertan interés para el análisis debido al grado de discreción que pasaron a tener - como, naturalmente, de los políticos, que actuando a través de partidos políticos, expresan una gran variedad de asuntos que afectan directamente a la cuestión intergubernamental, como las reivindicaciones de un tratamiento regional diferenciado en función del idioma, etnia, particularidades culturales, aspectos socioeconómicos, etc. Este enfoque se preocuparía además por desvelar el grado y las formas de acceso de los actores locales o regionales a los centros de decisiones nacionales de las políticas públicas.

El quinto enfoque considera las políticas públicas al mismo tiempo fruto y vehículo de transacciones intergubernamentales, y pone su énfasis en el estudio de las estructuras de producción de estas políticas, conocidas como "redes de asuntos" y "subsistemas de políticas". La importancia que estos dos conceptos ocupan en el desarrollo de esta investigación, justifica dejar fijadas sus definiciones. Así, se entiende que las "redes de asuntos"

"no son grupos cohesionados por su deseo de dominio sobre un programa y tampoco hay nadie que controle enteramente las políticas y sus problemas. Cualquier interés material directo suele ser secundario con respecto a su implicación intelectual y emocional en la cuestión. Para los miembros de la red, su interés está en el significado de la cuestión...en la

red pueden estar presentes grupos de interés muy poderosos, pero también individuos dentro y fuera del gobierno que tienen la reputación de conocedores del tema. Algunos profesionales pueden ser dominantes, pero los verdaderos expertos son los especialistas experimentados en cuestiones específicas, es decir, muy bien informados acerca de lo que verdaderamente cuenta en un particular debate político. Los integrantes de la red no son sólo técnicos especializados y expertos, sino que son los activistas de una política que se conocen entre sí precisamente por su dominio de la cuestión". Hecló (1978:103-104).

#### Los "subsistemas de políticas"

"se componen de actores muy diversos: instituciones, organizaciones, grupos e individuos. Todos ellos articulados por el hecho de que comparten importantes intereses en una política particular. En el sistema norteamericano<sup>9</sup> son las burocracias gubernamentales de diversos tipos, grupos de intereses, comités y subcomités legislativos, individuos poderosos". Milward y Wansley (1984:15).

El sexto y último enfoque se preocuparía por la gestión de las transacciones que surgen de la necesidad de la cooperación de diferentes niveles de gobierno para llevar a cabo la mayoría de las políticas públicas en los estados democráticos occidentales. Desde esta perspectiva, lo más importante entonces sería observar las formas de transacciones intergubernamentales y analizar los instrumentos de coordinación y control utilizados para que éstas se desarrollen correctamente, caracterizándose así el campo de estudio conocido como Gestión Intergubernamental (GIG).

En la presente investigación, se ha puesto el énfasis en un enfoque que se fija al mismo tiempo en la interrelación entre políticas públicas y RIGs, y en la problemática de GIG de ahí resultante. Tal selección se ha basado no en consideraciones que, de forma abstracta, diesen mayor relieve al atributo de gestión de las RIGs, sino en el supuesto concreto, ya mencionado, de que con el sistema político de la Constitución del 88 tiende a imponerse en Brasil el modelo superpuesto de RIGs, al que la problemática de GIG parece ser intrínseca. No obstante a la hora de analizar la evolución de las RGs en Brasil se han tomado en cuenta los diversos enfoques y variables desde las cuestiones legales a las financieras, destacando siempre los aspectos político-institucionales

Tratándose, por lo tanto, de un punto central en el enfoque adoptado en nuestra investigación, pasaremos a desarrollar en el próximo apartado los aspectos teóricos relacionados con la gestión intergubernamental.

---

<sup>9</sup>Y en el brasileño también.

## 1.2.2. La gestión intergubernamental

Analizando el modelo superpuesto de RIGs de los Estados Unidos a finales de los 70, Wright (1983) detecta una serie de factores<sup>10</sup> que habrían llevado a una interdependencia, incertidumbre y riesgos todavía mayores en la operación del modelo y, por lo tanto, a la necesidad de emplear técnicas de gestión para superarlos.

En función de esto, los estudios sobre las RIGs fueron dirigiéndose cada vez más hacia el análisis de los procesos reales de coordinación y cooperación entre esferas de gobierno para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia, lo que ha llevado a la aparición del campo específico de la gestión intergubernamental, entendido como aquél que

"hace referencia a transacciones cotidianas y a la planificación de las relaciones entre distintas unidades de gobierno involucradas en los programas. El concepto hace hincapié en los procesos dirigidos a la consecución de objetivos inherentes a las relaciones intergubernamentales, desde que la gestión es un proceso por el cual diversos empleados públicos cooperan para encaminar sus acciones hacia las metas que se han propuesto". Agranoff (1989:132).

A pesar de la actitud pragmática predominante en estas interacciones cotidianas, resultante del comportamiento volcado en la consecución de objetivos específicos, sus participantes la llevan a cabo *"reconociendo la importancia de operar dentro del contexto político, técnico y estructural-legal, vigente en las relaciones intergubernamentales"*. Agranoff y Lindsay (1983:228).

Esto no debe encubrir, sin embargo, que sus participantes están constantemente empeñados en combinar aspectos positivos del sistema formal legal con el uso intensivo de mecanismos informales creados por ellos para superar las trabas que este sistema suele imponerles. A su vez, la noción de transacciones entre individuos de diferentes organizaciones y de distintos niveles de gobierno para resolver los problemas cotidianos trae a la superficie la importancia para el estudio de la GIG de las redes de comunicaciones y de los contactos personales de ahí resultantes, como vía privilegiada para la búsqueda de estas soluciones.

---

<sup>10</sup> Son: a) la creciente importancia del cálculo en el comportamiento de los actores involucrados en las RIGs; b) la prevalencia del juego de fungibilidad, que significa la habilidad para desviar los recursos recibidos y originalmente destinados para un propósito específico hacia la realización de otro propósito juzgado más prioritario; c) la sobrecarga del sector público, que habría conducido a una inflación de los costes, a la regulación excesiva y a la ineficacia.



La GIG, con todo, trata no sólo del intercambio de informaciones, sino del intercambio intensivo de otros recursos que se encuentran bajo responsabilidad compartida y parcial, por lo que necesitan contactos relativamente permanentes y estables entre los actores. De ahí que sean de *"particular importancia para la gestión intergubernamental las "redes de asuntos" funcionales que exhiben altos grados de interacción, interdependencia, confianza, y áreas de consenso"* Agranoff (1989:135) y, en el seno de las cuales operan también las redes de comunicaciones.

Hay que resaltar también que el conflicto, el desacuerdo en torno a los objetivos de un programa es un hecho consustancial a la GIG, ya que los integrantes de las "redes de asuntos" funcionales tienen intereses y puntos de vista que no siempre coinciden.

Generalmente, los empleados públicos implicados en estas redes juegan un doble papel por un lado, representan los intereses - y han de defenderlos, por lo tanto - de sus respectivas organizaciones. Por otro, están obligados a actuar dentro de la red para alcanzar una solución satisfactoria a los problemas de gestión de los programas.

En función de sus características, la GIG, asume la forma de gestión indirecta, es decir, su realización suele requerir la creación en el punto de contacto de las organizaciones de diferentes niveles de gobierno de mecanismos e instrumentos especializados en el intercambio de recursos e informaciones entre ellos, estando sus responsables, la mayoría de las veces, distanciados de los objetivos sectoriales del programa. Rosenthal (1984).

El éxito de la GIG está condicionado a la capacidad de mantener un foco permanente en el problema en cuestión y a la capacidad de negociación con el fin de resolver los problemas específicos, donde queden claras no sólo las razones técnicas de la solución adoptada, sino también la naturaleza política de la propia GIG. Agranoff y Lindsay (1983).

Una GIG con éxito tiene, por otra parte, que enfrentarse a los problemas comunes de cualquier programa de políticas públicas. Entre estos, se destacan: a) la necesidad de alcanzar y mantener un consenso mínimo entre sus distintos actores, cuyas posibilidades de concretarse son inversamente proporcionales al potencial de conflicto del programa, que, a su vez, está condicionado al número de actores implicados, a la escasez de recursos estratégicos, al grado de complejidad del programa y al grado de compatibilidad de los objetivos de sus distintos actores; b) la necesidad de superar la tendencia de los actores a no definir claramente los

objetivos del programa en su formulación inicial, en función de la decisión de evitar los conflictos que impedirían su rápido inicio.

Además, en GIG suele suponer la aplicación de un abanico de técnicas de gestión, de las cuales Agranoff (1989) enumera nueve, siendo relevante mencionar entre ellas: la regulación, bien como alteraciones de las rutinas intergubernamentales, con la intención de determinar el comportamiento de otras unidades de gobierno; la administración de subvenciones, tanto por parte de quien las recibe como de quien las concede, con el fin de canalizarlas para sus intereses; la negociación mediante mecanismos más o menos formales desde un enfoque, sin embargo, en que se conciben como pérdidas para las demás partes los beneficios logrados por una de ellas; la resolución de problemas, implicando intereses comunes, una relativa apertura hacia el intercambio de información y la búsqueda y selección de alternativas que beneficien a todas las partes; la gestión cooperativa, que supone alguna forma de acuerdo - que van desde los informales hasta convenios formalizados por escrito - entre unidades jurisdiccionales distintas; el desarrollo de las capacidades de cada nivel de gobierno, que le permitan adquirir las habilidades de prever e influir en los cambios, para tomar decisiones bien fundamentadas, atraer, absorber y gestionar recursos y también para evaluar las actividades con vistas a adquirir referencias para acciones futuras.

Debido a su carácter pragmático, es casi inevitable que las consideraciones sobre la GIG se revistan de una perspectiva prescriptiva. Sin embargo, en la medida en que la mayoría de ellas se basan en estudios explicativos del proceso de la GIG, tal como empíricamente se ha producido, se encuentra fundamento para tomar estas consideraciones, también, como una sistematización de los patrones observados. Por ello, parece adecuado considerarlas como referencias para estudios en el campo explicativo, como el presente.

Pero a pesar de ello debemos hacer constar que no esperamos encontrar en nuestra investigación todos los elementos de GIG apuntados en este apartado y tampoco pretendemos tomar lo planteado como un modelo para la investigación, sino que lo consideraremos como un conjunto de factores que delimitan las pautas de comportamiento más plausibles, tratándose de GIG, y que por ello sirven como base para establecer las pistas que orienten la investigación.

Habiendo establecido las referencias que dirigirán nuestro trabajo en el campo de las relaciones y de la gestión intergubernamental, se hace necesario aclararlas en el de las políticas públicas, ya que, además, la decisión de enfocar las RIGs a partir de su componente de gestión

supone, sino el imperativo, al menos la opción de acercarse al estudio de los programas de las políticas.

### 1.2.3. El estudio de las políticas públicas.

El campo de estudio de las políticas públicas es tan vasto que su debido tratamiento debería poseer también una amplitud que va mucho más allá de nuestro modesto propósito específico de tan sólo establecer aquí las referencias indispensables para la investigación.

Esta amplitud empieza por la propia diversidad de lo que se considera el estudio de políticas públicas. Según Meny y Thoenig (1992:85)

"existen unas cincuenta definiciones diferentes de lo que es y no es el estudio de las políticas públicas. Una distinción clásica consiste en separar el *análisis de políticas (policy analysis)* del *diseño de políticas (policy design)*. El *análisis de políticas* implicaría un mirada neutral, una postura no comprometida...y por *diseño de políticas* cabría entender, en cambio, un enfoque más comprometido, más activo ... con una orientación prescriptiva".

Pero a pesar de la dificultad de establecer dónde acaba la dimensión descriptiva y dónde empieza la prescriptiva<sup>11</sup>, debemos aclarar desde luego nuestra orientación en el presente trabajo como esencialmente descriptiva y, por lo tanto, su encuadre en el campo del *análisis de políticas*. En otras palabras, tomando la distinción hecha por Lasswell (1971) entre análisis del proceso de la política y análisis en el proceso de la política, nosotros nos proponemos desarrollar un trabajo desde la primera perspectiva.

El acercamiento a las claves que deben dirigir al *análisis de políticas (policy analysis)* impone, en principio, la aclaración de qué se entiende por *policy*, un término que, así como *politics*<sup>12</sup>, se traduce al castellano como política, pudiendo adquirir en este idioma distintos significados.

---

<sup>11</sup> Como afirma Hogwood y Gunn (1990:29): "la distinción entre descripción (la forma en que se hacen las políticas) y prescripción (la forma en que deberían hacerse) es necesaria, pero puede ser llevada más lejos, y no creemos que ninguna de estas dimensiones pueda ser excluida de la enseñanza, especialmente, el entrenamiento en *policy analysis*".

<sup>12</sup> El término *politics*, traducido al castellano como política con la connotación en su sentido "noble", que hace referencia sobre todo a los fenómenos relacionados con la lucha por el poder, las competición entre los partidos, grupos de intereses, categorías sociales para influir y ocupar una posición de autoridad en la comunidad, en un mercado político y en las decisiones públicas. Sin embargo, en su sentido vulgar, puede tener la connotación de

El uso de política, cuando corresponde al término *policy* - que es lo que nos interesa aquí - se refiere a un marco de orientación para la acción, a una etiqueta para un campo de actividad - política de salud, política educacional, etc. - a una decisión, a propósitos específicos, a una autorización formal, a un programa o a una perspectiva de actividad, que en el caso de *public policy* - la política pública - viene asumida por una autoridad pública. Meny y Thoenig (1992).

En Hogwood and Gunn (1990:23-24), podemos encontrar una definición de las políticas públicas adecuada para nuestros propósitos. Para ellos:

"cualquier política pública es subjetivamente definida por un observador y de forma usual se la percibe como si abarcara una serie de patrones de decisiones relacionados, para los cuales muchas circunstancias e influencias de personas, grupos y organizaciones han contribuido. El proceso de formación de políticas supone muchos sub-procesos y puede extenderse por un período de tiempo considerable. Los objetivos y propósitos que dan base a una política son de forma usual identificables en la etapa inicial del proceso, pero pueden cambiar a lo largo del tiempo y en algunos casos pueden ser definidos solamente de manera retrospectiva. Los resultados de las políticas requieren ser estudiados y, cuando sea el caso, comparados y contrastados con las intenciones de sus formadores. La no acción, ya sea deliberada o accidental, puede contribuir al resultado de una política. El estudio de las políticas requiere el entendimiento de los comportamientos, especialmente de los comportamientos que suponen interacciones intra e interorganizativas. Para que una política pueda ser caracterizada como pública, tiene que, al menos en cierto grado, haber sido generada, o por lo menos procesada, dentro de influencias y procedimientos de estructuras gubernamentales".

Merece destacarse la atención puesta en la necesidad de entender las interacciones intra e interorganizativas para el análisis de una política, ya que se trata de una cuestión que, principalmente en las políticas sociales, cuyas interacciones suelen producirse entre miembros de organizaciones de diferentes esferas de gobierno, nos remite a la importancia no sólo de la problemática de las RIGs en general para analizar las políticas, sino, más precisamente, a la pertinencia en este análisis del que constituye el principal tema de nuestro estudio, la gestión intergubernamental.

A su vez, la noción de las políticas como un proceso dividido en fases que se extienden durante un período de tiempo, posee un gran valor analítico en la medida en que *"el problema que se plantea al analista de políticas es la manera de descomponer su objeto de estudio en elementos empíricos más pequeños sin por ello perder de vista el conjunto del paisaje"*. Meny y Thoenig (1992:105).

---

"polítiquería", es decir: toda suerte de arreglos, no siempre movidos por causas "nobles", llevados a cabo por los partidos o por políticos en su prácticas diarias. Véase Meny y Thoenig (1992).

Este proceso se puede dividir en fases<sup>13</sup> de distintas formas, aunque todas ellas giran en torno a una supuesta lógica que podría ser adecuadamente resumida en las siguientes fases: definición de un problema, formulación de alternativas de solución, elección de una solución particular como la legítima, ejecución de la solución y terminación de la acción. Meny y Thoenig (1992:106).

En el presente trabajo hemos reducido estas fases a tres grandes momentos: la formulación, la puesta en marcha y la evaluación de las políticas, sobre los cuales presentaremos más adelante un breve marco de análisis específico, excepto el tercero, pues nuestra investigación recae sobre casos que todavía se están llevando a cabo, por lo que no parece ni conveniente ni pertinente intentar realizar ahora una evaluación de los mismos.

De trascendental relevancia para el análisis de las políticas, por su poder heurístico, es también la clasificación establecida por Lowy. Aceptando que la política en general no existe, sino arenas de políticas delimitadas por los impactos de los costes y los beneficios que los grupos de interés esperan de su puesta en marcha, Lowy (1964) ha delimitado tres categorías para las políticas y sus respectivas arenas, a las cuales añade otra, en 1972, al adoptar un criterio más de clasificación: el tipo de coerción ejercida por el estado mediante la política.

Así, para Lowy, toda política se encuadraría fatalmente en una de las categorías siguientes: a) las políticas reguladoras, formadas por normas, y cuya coerción se ejerce de forma directa e inmediata sobre el comportamiento individual; b) las políticas distributivas, consistentes en el reparto de los recursos mediante su disgregación en pequeñas unidades independientes unas de otras y libres de toda regla general. La coerción se ejerce de forma indirecta y remota sobre el comportamiento de los individuos y lo que tiende a prevalecer en esta arena es el acuerdo entre demandantes no antagónicos; c) las políticas redistributivas, que implican el establecimiento de criterios por parte del sector público dando acceso a ventajas que se otorgan no a sujetos específicos, sino a clases de casos o de sujetos. La coerción se ejerce de forma inmediata y directa sobre el contexto del comportamiento de los afectados. Esta es la arena más conflictiva de todas; d) las políticas constitutivas, que se traducen en definiciones por parte del poder público de las reglas del juego en general, pudiendo significar reformas

---

<sup>13</sup> Lasswell (1971), por ejemplo, toma en consideración siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación. Para Hogwood y Gunn (1990) el proceso estaría constituido por 9 fases: decidir sobre qué decidir, decidir cómo decidir, definir la cuestión; pronóstico; establecer objetivos y prioridades; análisis de opciones; implementación, monitoreo y control de la política; evaluación y revisión; mantenimiento, sucesión o terminación de la política.

constitucionales, institucionales o administrativas. La coerción se ejerce de forma indirecta y remota sobre el contexto del comportamiento de los individuos, siendo su dinámica muy similar a la de las políticas reguladoras, que tiende a presentar un elevado grado de conflictos.

El rechazo de Lowy a hablar de las políticas en general y su esfuerzo por dividir las en categorías reposa en su proposición teórica de que, al contrario de lo que se creía hasta entonces, las políticas son variables independientes del sistema político; una proposición cuya validez analítica, aunque no cuestionada en sus fundamentos, viene siendo matizada, sin embargo, por muchos autores en la actualidad, como Ham y Hill (1993:17-18) para quienes:

"el entorno del sistema político y su influencia en las políticas es una cuestión importante en el estudio de los resultados de las políticas...la economía y la sociedad afectan a las políticas y viceversa. Resulta entonces que el análisis de las políticas debería tener más en cuenta el contexto socioeconómico y político en que se tratan los problemas. De esto resulta además que los estudios del proceso de las políticas deberían alejarse un poco del mundo de la política (*politics*) del cada día, para poder formular alguna de las cuestiones mayores acerca del papel del estado en la sociedad contemporánea y de la distribución del poder entre los diferentes grupos sociales."

De ahí que, a pesar de no ignorar el planteamiento de Lowy en cuanto al hecho de que uno solamente se acerca al entendimiento de una política en la medida en que tiene en cuenta la dinámica específica de la arena a la que pertenece, hemos desarrollado en la primera parte de este trabajo ciertas consideraciones contextuales como condición *sine qua non* para entender los casos investigados. Sin embargo, tanto o más necesario que armarse de los instrumentos analíticos necesarios para investigar las políticas, es - una vez definidos estos instrumentos - adoptar una forma concreta de abordarlas.

Allison (1969) apunta la existencia de tres modelos de análisis de las políticas, restringidos a su formulación, cuyos presupuestos, sin embargo, son perfectamente extensibles a su puesta en marcha.<sup>14</sup>

El primero, el modelo de política racional, se basa en la proposición de que las políticas se forman a partir de elecciones racionales y considera que tanto los que toman las decisiones como los que las ponen en marcha se mueven guiados por la racionalidad, es decir,

---

<sup>14</sup> En este sentido, es importante dejar registrada la observación de que: "por política suele entenderse un conjunto de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular", o más aún: "una política no es la simple decisión en la cúspide del estado. Hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes gubernamentales y extra-gubernamentales que, en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola con el desenlace muy probable de que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales". Aguilar (1992b:24-25).

maximizando las ganancias y minimizando los costes, poseyendo, además, todas las informaciones necesarias para elegir entre las diferentes alternativas, teniendo en cuenta los objetivos y estrategias que tienen claramente definidos.

Los presupuestos de este paradigma son compartidos en el campo de estudios de la política entendida como análisis en la política, por la obra ya clásica de Quade (1975).

Los otros dos modelos han surgido, según todo parece indicar, como consecuencia de la crítica de Simon (1945) al presupuesto de una racionalidad absoluta presente en las decisiones y en las acciones, a partir de su concepto de racionalidad opuesto a éste, al que llamó de racionalidad limitada. Un concepto en cuya base se encuentra la idea del "hombre administrativo" que, al contrario del *homo economicus*, postulado por el paradigma racionalista, poseería una capacidad de conocimiento y de elección limitada y por lo tanto una racionalidad imperfecta, que trata de hallar soluciones satisfactorias, antes que maximizar a toda costa sus ventajas.

De esta forma, el segundo modelo, denominado modelo del proceso organizativo, concibe las acciones de las políticas como resultados de comportamientos organizativos, en los que las labores rutinarias de utilización de sus recursos son las opciones que realmente están a disposición de los que toman las decisiones sobre problemas que estructuran y delimitan teniendo en cuenta los productos que las organizaciones son capaces de procesar.

La importante obra de Lindblom<sup>15</sup>, con su proposición de la regla de elaboración de las políticas como un movimiento de "salir del paso", o de la regla del "análisis del incrementalismo", podría ser entendido como una extensión de los presupuestos de este modelo al campo prescriptivo, es decir al campo del análisis en la política. En sus propias palabras "*los ajustes partidarios mutuos juegan un papel en el análisis y diseño de políticas tanto o más importante que el de la búsqueda y aplicación de una teoría rigurosa para tomar decisiones racionales*". Citado por Aguilar (1992b:51).

Sin embargo, con ello Lindblom parece postular que las políticas no sólo no se mueven en el campo de la racionalidad absoluta, a la que llama de omnicompreensiva, sino que, más que un resultado de los comportamientos organizativos, constituyen fundamentalmente un proceso de transacciones políticas (*politics*); de este modo, su obra estaría mejor encuadrada como una

---

<sup>15</sup> Véase sobre todo Lindblom (1959; 1964; 1979; y 1980).

manifestación, en el campo del análisis en la política, del tercer modelo de análisis de las políticas, al que Allison denomina modelo de política burocrática.

En los términos de Allison, tal modelo se basa en el presupuesto de que las políticas son esencialmente resultados políticos (*politics*) y lo son *"porque lo que ocurre no ha sido escogido como solución a un problema, sino porque es consecuencia de compromisos, coaliciones, competencias, malentendidos... Son políticos, en el sentido de que la actividad que da origen a los resultados puede ser caracterizada como negociación"*. Allison (1969:707-710).

En nuestra investigación nos alejamos del primer modelo, no sólo por compartir la crítica de Simon a la racionalidad absoluta, sino por entender que la prescripción del modelo racional y, por lo tanto, su efectividad, si es que llega a producirse, sólo se realizaría en sistemas políticos autoritarios, donde los canales de acceso a la decisión son reducidos y están bajo control de los gobernantes y las formas de eventual contestación a las decisiones están proscritas como ilegales e ilegítimas.

A su vez, el segundo modelo, aunque rompe con la ilusión de la racionalidad absoluta, no da cuenta de la intensa transacción política que se presenta no sólo entre actores gubernamentales, sino entre éstos y los demás actores de la sociedad, en una democracia plural, al elaborarse y ponerse en marcha las políticas.

Como uno de los presupuestos de este trabajo es que el sistema vigente en Brasil post-88 tiene todas las características de una democracia liberal, se han elegido para abordar los casos investigados los presupuestos del tercer modelo, aunque con una objeción. En el estudio de una política se reconoce como necesario tomar en consideración el papel del análisis racional como elemento de juicio en el debate que siempre se suscita en el seno de la política estudiada; en esto nos hacemos eco de Wildavsky (1981) quien, compartiendo con Lindblom la idea de que la política (*policy*) es el resultado de la política (*politics*) - en su caso al que llama de "interacciones sociales" - subraya sin embargo la importancia de contrastar el análisis intelectual con la "interacción social" pues, aunque este proceso intelectual no se sobreponga al político, cumple una relevante función suplementaria para el desarrollo de las políticas (*policy*). Concretamente, este autor argumenta de forma muy apropiada, que *"la función del análisis (racional) es aumentar el nivel de los argumentos entre los intereses en disputa...el resultado final sería la más alta calidad en el debate y quizás unas eventuales elecciones públicas entre las mejores alternativas conocidas"*. Wildavsky (1981:13).



También se hace necesario insistir en que, a pesar de que estos modelos se atribuyen a la interpretación de la formulación de políticas, los tomamos como válidos para la interpretación de todo el proceso de las políticas, incluyendo la puesta en marcha. Para apoyar esto, basta con recordar que carece de cualquier fundamento empírico la perspectiva que aborda los momentos de formulación e implantación como si fueran distintos, atribuyendo al primero un carácter esencialmente decisorio, de elección, y por ello político (*politics*) y al segundo el de mera ejecución de un mandato, ya anteriormente definido, por parte de un aparato administrativo que en los moldes del ideal tipo de Weber carecería de discrecionalidad, debido a su impersonalidad y principalmente a su neutralidad con relación a sus fines, siendo por esto la puesta en marcha considerada como el momento administrativo de las política, por excelencia.

Una serie de estudios empíricos acerca del comportamiento de las agencias burocráticas<sup>16</sup> ya demostró que, a pesar de estar sometidas a las normas generales de procedimientos administrativos y técnicos, están lejos de constituirse en un instrumento inerte en las manos de los que toman las decisiones, los "políticos". De ahí que *"la mayor parte de los actores administrativos, o quizás todos ellos, hagan política y la cambien al intentar implantarla. En este caso debemos analizar la implantación (además de la formulación) como parte del policy-making"*. Lindblom (1980:64).

La separación que se establece, entonces, en la presente investigación entre formulación y puesta en marcha de los proyectos debe ser entendida solamente como un artificio analítico pues, insistimos, al interpretarlos se deben enfocar como si formaran parte de un *continuum*<sup>17</sup>, cuyo rasgo esencial es la interacción política entre los actores; idea reforzada por May y Wildavsky (1977) que, en función del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, defienden que, en rigor, no se debería hablar de proceso sino de "ciclo de la política".<sup>18</sup>

El análisis de la formulación de las políticas implica observar un conjunto de acciones y operaciones relacionadas, pero sin que necesariamente guarden un orden secuencial entre sí, que suelen descomponerse en: percepción y definición de un problema, su inclusión en la agenda pública<sup>19</sup>, formulación y elección de su solución y selección de los procedimientos y recursos necesarios para resolverlos.

---

<sup>16</sup> Como los trabajos de Worms (1965); Crozier (1964); Kaufmann (1967); Selznick (1949).

<sup>17</sup> Véase Ham y Hill (1993).

<sup>18</sup> Véase Aguilar (1993a).

<sup>19</sup> Definida, según Cobb y Elder (1974), como *"las cuestiones que los miembros de la comunidad política perciben como dignas de atención pública y... que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente"*.

Sin consistir en un dato objetivo, sino en una construcción en la que están presentes la subjetividad y los intereses de los actores implicados<sup>20</sup>, la definición de un problema suele implicar un acuerdo, del que el análisis de la forma en que se ha llegado al mismo es de trascendental importancia. Por eso es útil destacar que en el caso de que éste sea fruto de un rechazo cauteloso al tratamiento abierto de los agudos conflictos sobre el asunto - llevando, por ejemplo, a una definición amplia e imprecisa del problema y consecuentemente al establecimiento de objetivos para el programa también vagos e imprecisos<sup>21</sup> la gestión de la interacción entre los actores en el momento de la puesta en marcha, para especificar los procedimientos y metas específicas que se deben alcanzar puede convertirse en algo altamente problemático. Wildavsky y Pressman (1973).

En este sentido, gana relevancia, por su valor heurístico, la distinción de dos clases de asuntos en función del potencial de consenso o conflictos que la definición de un problema situado en su ámbito puede generar: los "asuntos de valencia", entendidos como los que despiertan repuestas afectivas fuertes, consensuales, no controvertidas y los "asuntos de posición", caracterizados por comportar dos o más conjuntos optativos de preferencias, y por ser conflictivo y controvertido.<sup>22</sup>

Desde el punto de vista analítico, la definición del problema y su inclusión en la agenda son momentos interdependientes, de forma que la inclusión del problema en la agenda del gobierno incluye una definición aceptable para el público y el posible tratamiento por parte del gobierno. Aguilar (1993a). Siendo así, la "etiquetación" al plantear un problema que se intenta definir, puede contribuir sustancialmente para su aceptación o no por la comunidad y por el gobierno, según tenga o no una connotación favorable para el consenso sobre el mismo. Este proceso de "etiquetación" puede suscitar, incluso, una especie de guerra de *slogans*, entre actores con posiciones enfrentadas en relación con la pertinencia del asunto. Una tendencia reforzada por el hecho de que

"...en la formación de la agenda, lo que se considera es el hecho y no la realidad misma del hecho como lo que verdaderamente importa. Para tener acceso a la agenda, la definición de

---

<sup>20</sup> Véase Subirats (1989).

<sup>21</sup> Resultante muchas veces del cálculo deliberado por parte de uno o más actores para ganar tiempo para introducir posteriormente cuestiones que le interesan y que sería inadecuado introducir en esta fase de la formulación de la política.

<sup>22</sup> Véase Nelson (1978).

un problema tiene que ser creíble y aceptable. No necesita ser, de hecho, correcta e incontrovertible".<sup>23</sup> Elder y Cobb (1984:91).

Sin embargo, en el análisis de estos dos momentos interdependientes, lo más imprescindible de todo es no dejar de hacer el mapa de las "redes de asuntos" y del subsistema de políticas en que el problema se inserta, entendiendo, además, su dinámica.

En lo relativo a la formulación de soluciones alternativas al problema, nunca es demasiado recordar que la selección de los instrumentos y opciones de las acciones para superarlo ya viene condicionada por la definición que se le atribuye. De hecho, ya en la observación del proceso de definición del problema es importante identificar en qué medida se plantea o, mejor dicho, "se estructura", de modo que pueda tratarse con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos existentes, lo que significa indagar en qué grado el problema es planteado de una forma en que tenga solución<sup>24</sup> y, en consecuencia, en qué grado tendrá dificultades en su posterior gestión.

En resumen, el proceso de formulación de una política debe ser enfocado como el producto de un conjunto de decisiones que son *"resultantes de presiones, compromisos, coaliciones y negociaciones entre una pluralidad de actores que se encuentran en situaciones de interdependencia y, por lo tanto, que se necesitan mutuamente, a pesar de que desde el punto de vista estructural sus intereses pueden estar enfrentados"*.<sup>25</sup>

De este modo en los casos investigados, aún en su formulación se ha intentado identificar la masa de los recursos disponibles, caracterizar la estructura de las decisiones mediante la identificación de los intereses afectados por el problema con respecto a su grado de organización, valores e ideas, capacidad de representación y acceso a las autoridades públicas (Meny y Thoenig, 1992), así como fijarse en la historia institucional e inclinaciones valorativas e ideológicas de las entidades de las diversas esferas de gobierno responsables del problema o que, actuando en el subsistema de políticas del asunto en cuestión, pudiesen constituirse en actores claves de su puesta en marcha y en esta condición buscar alguna forma de influir en el momento de la decisión inicial de la misma, es decir, convertirse también en elementos activos de su formulación. Bardach (1977).

---

<sup>23</sup> En la medida que se considera la trayectoria de las políticas como un *continuum*, en que se dan disputas políticas con vistas a definir o redefinir sus objetivos, nos parece adecuado considerar válido este planteamiento no sólo para la fase de formulación, sino para las fases de implantación y evaluación.

<sup>24</sup> Véase Aguilar (1993a).

<sup>25</sup> Según Allison (1971). Citado por Subirats (1989:80).

El análisis de los casos no descuidó tampoco el hecho de que, en función de elementos constitutivos del propio asunto, suelen hacerse presentes en la formulación de una política los siguientes condicionamientos: el contexto de la cuestión estudiada; las características internas del tema, tales como su complejidad técnica o incluso social; el grado de incertidumbre que inspira; el grado de repercusión que el problema puede suscitar y los costes de la acción capaz de solucionarlo. Subirats (1989).

En lo que se refiere a la puesta en marcha, para conseguir una mayor precisión para el término, cabe aclarar que, en principio, la entendemos como un *"proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plano o programa de un gobierno) en un curso de acción efectivo y es también el proceso de convertir algo que es sólo uno deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva"*. Aguilar (1993b:47).

Su estudio se inició en 1973, con la obra de Pressman y Wildavsky titulada *Implementation*, siendo notable la importancia atribuida en esta obra a las relaciones intergubernamentales, a consecuencia de que la noción de implantación como "complejidad de acción conjunta" de la que habla, supone reconocer que esta fase de las políticas, al menos en los sistemas federales, requiere la interacción de un gran número de entidades pertenecientes a distintos niveles de gobierno, involucradas en numerosos puntos de decisiones con el fin de emprender acciones conjuntas que, para concretarse, necesitan la aprobación y consentimiento individual de cada una de estas entidades. No es difícil percibir que esta noción conlleva el presupuesto, expuesto de forma reiterada por Wildavsky y Pressman en su libro, de que la puesta en marcha es un proceso esencialmente político; lo que, para estos autores, se pondría de manifiesto en las recurrentes negociaciones para alcanzar el necesario consenso entre actores con distintas perspectivas, intereses e intensidad de adhesión al objetivo del programa, a cada punto de decisión de acción conjunta que se va haciendo presente a lo largo de su puesta en marcha.

Sin embargo, si a Wildavsky y Pressman les corresponde el haber desvelado el carácter político de la puesta en marcha de las políticas, a Bardach, con su obra de 1977, titulada *Implementation Game* debe serle atribuido el gran mérito de haber desarrollado esta idea de una forma que logra delimitar un concepto de implantación con un valioso poder heurístico -

debido a su empeño en establecer tipologías y explicaciones válidas más allá de los estudios de casos concretos a partir de los que se establecieron estos elementos.<sup>26</sup>

Este autor, inicialmente, plantea la puesta en marcha como un

"proceso de "ensamblar" diversos elementos del programa... que se encuentran en manos de diferentes partes, la mayoría de las cuales son independientes entre sí. La única manera de que estas partes puedan lograr que el otro contribuya con los elementos del programa que tiene bajo su control es la persuasión y la negociación; lo que lleva al entendimiento de que el proceso es un resultado político, aunque yo crea que se trata de un tipo distinto de política". Bardach (1977:37)

El planteamiento alude a la metáfora de la política como una máquina cuyo "ensamblaje" se hace a partir de sus componentes, como los recursos financieros y administrativos, de los proveedores públicos y privados de bienes y servicios, fuentes de recursos, de los grupos de soporte político del programa, de las actitudes de los beneficiarios o clientes y de las reglamentaciones.

A su vez, el rasgo distintivo de la política del "ensamblaje" consiste, para Bardach, en que ésta es llevada a cabo por sus participantes desde una perspectiva altamente defensiva - implicando un gran despilfarró de energía en maniobras que intentan escapar a las responsabilidades, supervisión y censura - ya que las tácticas y estrategias de los actores en este proceso político están condicionadas por la existencia previa de un mandato no sólo ya bien definido, sino legal y legítimamente autorizado.

La contribución decisiva de Bardach, con todo, consiste en atribuir otra característica a la implantación, además de las de "ensamblaje" y "política". Según el propio Bardach

"la concepción de la implantación como "ensamblaje político" no difiere significativamente de otras concepciones encontradas en la literatura académica... yo propondría sin embargo la idea de que las partes de "ensamblaje" y "política" del proceso se integran a través de un "sistema de juegos" débilmente cohesionados". Bardach (1977:38).

Y a través de esta metáfora del juego<sup>27</sup>, Bardach pudo elaborar una tipología, estableciendo un marco conceptual descriptivo de las actividades básicas del proceso de

---

<sup>26</sup> Como señala el propio Bardach (1977:55), tras reconocer los avances del trabajo de Wildavsky y Pressman en el campo de estudio de implementación "el principal problema del acercamiento de Wildavsky y Pressman es que no va lo suficientemente lejos ... no se esfuerza por caracterizar de una forma relativamente abstracta y sistemática las interacciones que conectan los diferentes tipos de instituciones o funciones usualmente involucradas en el proceso de montaje de un programa".

<sup>27</sup> Sintetizados por Aguilar (1993b:63) como "las "estrategias" y "técnicas" de interacción por medio de las cuales entran en relación recíproca actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa de política contempla como componentes necesarios para la producción del evento deseado".

implantación. Desde esta perspectiva, intentó aclarar las características de los jugadores, sus estrategias y tácticas, las reglas del juego y las que estipulan los límites de lo lícito y legítimo, la naturaleza de la comunicación entre los jugadores y el grado de incertidumbre en torno a los posibles resultados del "ensamblaje".

La metáfora del juego supone también que la atención del observador se dirige hacia la identificación de quien no está interesado en jugar y cuales son sus razones para hacerlo, y de los actores empeñados en cambiar algunos de los parámetros como una condición para jugar. Bardach (1977:56)

La verificación empírica de los juegos que afectan el grado de éxito o fracaso de la puesta en marcha de una política, del "ensamblaje" del producto, por así decir - medido por el grado con que el "producto final" se acerca, en el tiempo, a su *design* inicial - puede ser realizada a partir de la localización y "radiografía" de las principales consecuencias de estos juegos: los retrasos intencionados en los calendarios, la desviación de objetivos y los incrementos en los costes.

La forma en que estos juegos se desarrollarán está condicionada por las características de los actores participantes en el "ensamblaje" - tanto por su posición objetiva en el programa como por su posición subjetiva, favorable o no al mismo, por ejemplo - por las especificaciones del "producto" que va a ser "ensamblado" - particularmente en lo que se refiere a la forma en que están planteados los objetivos del programa - por los recursos financieros del "ensamblaje", y por la estructura de la red organizativo mediante la que se procesa este "ensamblaje" - caracterizada, a su vez, por el perfil de la entidad principal del proceso y por el grado de multifuncionalidad del "ensamblaje".<sup>28</sup>

Finalmente, hay que añadir que la noción de la interacción entre actores interdependientes en la fase de puesta en marcha como un juego de maniobras en que cada uno busca defenderse e incluso alcanzar posiciones ventajosas (Bardach,1977:51) puede extenderse, a nuestro parecer, a la de formulación. Pero hay que tener en cuenta que seguramente los tipos de juegos desarrollados en ambos procesos son muy distintos, debido a que también algunas de sus condiciones cambian, como la brutal diferencia de intensidad entre la implicación de un actor en un programa a partir de una declaración de apoyo hecha en su formulación y otra hecha en la fase de implantación.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Entendida esta coincidencia, en su dimensión sectorial, como una resultante directa del número e importancia de las agencias que creen poseer jurisdicción sobre el sector en que se inserta el programa y, en su dimensión vertical, como el nivel de competitividad sobre la competencia de las diferentes esferas de gobierno sobre el problema tratado.

<sup>29</sup> En el primer caso, la declaración puede no tener mayores consecuencias y quedarse por ello en el campo puramente retórico, ya en el segundo las declaraciones de apoyo suelen implicar actitudes concretas, operativas que

### I.3. Los estudios sobre las relaciones intergubernamentales en Brasil.

La tradición constitucional federalista de Brasil y la innegable influencia norteamericana sobre la vida académica de aquel país, hizo que la observación de las RIGs desde el enfoque esbozado aquí, es decir, huyendo de la perspectiva estrictamente jurídico para analizar la interferencia de la dimensión político-territorial sobre el funcionamiento del Estado, tuviese su primera manifestación en el país casi en el mismo momento en que este enfoque se consolida en los EE.UU. En efecto, la primera tentativa de enfocar de forma sistemática la cuestión en Brasil se dio en 1974. Una investigación exploratoria llevada a cabo por el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM), en este año, buscaba sistematizar un marco para el análisis de las RIGs en el país, sin pretender presentar conclusiones de mayor alcance. (IBAM, 1974)

Paralelamente, en la misma época, tomó cuerpo el estudio de las RIGs en su dimensión financiera, más bien en la perspectiva del federalismo fiscal, que se expresó en varios artículos publicados en la Revista de Finanzas Públicas y en trabajos de mayor envergadura como los de Mahar (1970), Araujo y otros (1973), Rezende (1982) y Afonso (1989). Desde el punto de vista del estudio estricto de las RIGs, estos trabajos son insuficientes por centrarse en uno sólo de sus aspectos, el financiero, ignorando los demás.

Medeiros en su tesis doctoral de 1986, buscó suplir las lagunas del campo del estudio, realizando un trabajo que tomó en cuenta, además de los aspectos financieros, los recursos administrativos y políticos de las RIGs durante el régimen militar. Su trabajo supuso una gran contribución al análisis de la problemática centro y periferia en Brasil en años recientes, cuestión que ya había encontrado su primer tratamiento en el país en la obra clásica de Nunes Leal (1976), que explora la importancia de los llamados "coroneles" para la articulación político-territorial del Estado brasileño a principios de este siglo, y que recibe un tratamiento sistemático en Cintra (1974), aunque sea considerable también la importancia de los trabajos de Schwartzman (1975) y el de Urícochea (1978) para estudiar la misma problemática.

En su tesis, Medeiros presupone una fuerte ligazón entre el sistema político y la forma en que el gobierno central se articula territorialmente para garantizar el pacto de dominación vigente en la época. Así, su trabajo pone el énfasis en la política, destacando la dimensión

---

pueden requerir recursos humanos, financieros o de cualquier otra especie; consecuencias que limitan, por ejemplo, la posibilidad del juego de apoyo meramente simbólico a un programa, presente en el apoyo retórico, con el fin de sacar el mejor partido de ello, principalmente si este programa se relaciona con un asunto de gran atractivo popular.

centro-periferia de las RIGs, y logra aclarar importantes aspectos de la dinámica del sistema político del régimen militar, pero poco nos dice del funcionamiento cotidiano de las RIGs de entonces.<sup>30</sup>

Es bastante comprensible que ninguno de estos estudios hayan buscado entender la dinámica de las RIGs desde un enfoque que indaga la forma en que se realizan concretamente acciones conjuntas de diferentes esferas autónomas de gobierno, es decir, desde la perspectiva de la gestión intergubernamental.

Como ya se ha constatado, a pesar de que en los años setenta se haya producido una diversificación de funciones del Estado brasileño<sup>31</sup>, ésta no supuso mayores preocupaciones por las RIGs - al contrario de lo que ocurrió en las democracias de los países industrializados, con la emergencia del *Welfare State* - pues el gobierno militar, a través la reforma tributaria de 1966<sup>32</sup> combinada con el acto institucional número cinco (AI-5)<sup>33</sup> se encargó de desfigurar el federalismo, convirtiéndolo en una norma "constitucional" sin ningún efecto material.

La reforma supuso un esquema de transferencias de recursos desde la Unión hacia las demás unidades de la federación a base de las llamadas vinculaciones obligatorias, lo que convirtió tanto a municipios como a estados en meras agencias ejecutoras de las decisiones del gobierno central, a la vez que el AI-5 concentraba de forma brutal las decisiones en el ejecutivo federal. No sería razonable, por lo tanto, esperar una repercusión significativa del efecto de las interacciones intergubernamentales sobre la andadura de las políticas públicas en esta época.

En realidad, durante el régimen militar, con respecto a la administración pública, la atención de los estudiosos estuvo acaparada por las consecuencias de la reforma administrativa de 1967, aunque se haya registrado la mencionada preocupación por el

---

<sup>30</sup> De acuerdo con el propio Medeiros (1986:26): "esta tesis aborda el tópico de cleavages territoriales y poder político, explorando empíricamente tres recursos críticos que son la base para las ligaciones entre el gobierno central, estatal y local en Brasil - políticos, administrativos y financieros - y, así, pregunta: a) ¿Cómo se relaciona la política periférica con el estado nacional, para proveer el régimen nacional de legitimidad? y b) ¿cómo se relaciona la periferia con el centro para que se lleve a cabo el proceso de modernización y crecimiento económico en el Brasil contemporáneo?".

<sup>31</sup> Para mayores detalles, véase Rezende (1971).

<sup>32</sup> De la que trataremos en el capítulo 5.

<sup>33</sup> Decretado por el gobierno militar el 13 de diciembre de 1968, el acto institucional número 5 fue, junto la ley de seguridad nacional de 1969, el instrumento de poder que permitió a los militares el disfrutar de las ventajas de mantener al Congreso Nacional funcionando de forma puramente ritual. De entre sus disposiciones podemos destacar: abolición del *habeas corpus* para personas detenidas por motivos políticos, autoridad del Jefe del ejecutivo federal para decretar receso del Congreso, cesar el mandato de parlamentarios o privar a los ciudadanos de sus derechos políticos cuando así lo juzgase el necesario.



federalismo fiscal. Los trabajos de Martins (1985) y Abranches (1978), son decisivos para entender estas consecuencias, imprescindibles, además, para analizar las RIGs en la actualidad.

La década de los ochenta, estuvo marcada por reflexiones de carácter macroestructural en las que, por un lado, se puso en tela de juicio el papel ejercido por el Estado, hasta entonces, ante la economía, y por otro, se intentó aclarar el modelo de relación Estado/sociedad que el régimen militar conllevaba. Estas reflexiones van a repercutir directamente sobre la forma concreta de actuación del Estado y plantear nuevos temas a los analistas de la administración pública en Brasil, en especial los relacionados con su mayor eficiencia y eficacia.

La polémica en torno al papel del Estado estalló con la crisis económica de los años 80 que puso en jaque la política de desarrollo mediante la sustitución de importaciones que había justificado la existencia de un sector público acentuadamente intervencionista. Por su parte, la sociedad brasileña que, bajo el impacto de un crecimiento continuo a lo largo de los últimos cincuenta años se había modernizado, entraba en esta misma época en un proceso de intensas movilizaciones cuestionando a las instituciones autoritarias del régimen militar. De ahí que los ochenta hayan visto crecer el consenso con relación a la necesidad de replantear el papel del Estado, a la vez que se manifestaba con todo su vigor la quiebra del estilo tecnocrático y centralizador que ataba políticamente a la sociedad organizada<sup>34</sup> y crecían los clamores por la descentralización del Estado.<sup>35</sup> Concretamente, estos clamores desembocarían en la tendencia descentralizadora de la Constitución del 88 conllevando un vigoroso renacimiento, en los años 90, de las investigaciones basadas en las RIGs, desde dos perspectivas distintas.

Una, centrada en el análisis del nuevo marco político e institucional de las RIGs, con investigaciones tanto a nivel global, como específico. Estas últimas intentan estudiar lo que se denomina "municipalización", es decir, el proceso mediante el cual los municipios se hacen cargo de servicios que anteriormente estaban bajo la responsabilidad del gobierno central. En rigor, estas investigaciones, al contrario de las que siguen una línea más amplia, no plantean cuestiones desde un enfoque propiamente de RIGs, ya que estudian el municipio no en relación con las demás esferas, sino cerrado en sí mismo, poniendo énfasis en el estudio de las formas administrativas y la capacidad de los municipios para asumir los servicios. Los trabajos de Rabi

---

<sup>34</sup> Véase Castor y França (1986).

<sup>35</sup> Véase Lobo (1988).

(1993) y Santos y Garcia (1993) van esta línea. Al tiempo que en los estudios de carácter más amplio se destacan los de Selcher (1990), Levin (1991), Leme (1992), Lobo y otros (1993), Lobo y Medeiros (1993), Ferreira y otros (1994). La otra reedita la tradicional vertiente del federalismo fiscal, inaugurada como hemos visto en los años 70, destacándose en esta línea los trabajos de Shah (1990), Serra y Afonso (1991), y el de Afonso (1993). Este último, aunque estructurado en torno de la cuestión fiscal, va más allá de ella, analizando el marco institucional y jurídico de las RIGs post-88, sus mecanismos de interacción, y algunos de sus aspectos políticos. A nuestro parecer es la más completa investigación sobre la nueva dinámica de las RIGs en Brasil, a pesar de que no suple la gran falta de investigaciones centradas en los aspectos operativos de las RIGs, concretamente en el tema de la gestión intergubernamental (GIG), y también las que estudiaran las RIGs, a partir de la observación de la trayectoria de políticas públicas específicas.

Entre toda la literatura consultada se encuentran dos trabajos que, a pesar de no estar propiamente dirigidos hacia un enfoque de GIG - problemática que, insistimos, se hizo crucial en el post-88 en Brasil no sólo para el funcionamiento del modelo de RIGs recién inaugurado, sino para el entendimiento de la propia andadura de las políticas en el país - tratan de cuestiones bastante cercanas a este campo.

El primero - de Cunha y Santos (1993) - expone, brevemente, la experiencia del proyecto de reconstrucción y defensa contra inundaciones en Río de Janeiro, financiado por el Banco Mundial y que implicaba al gobierno federal, al gobierno del estado, al ayuntamiento, además de a los gobiernos de otros cinco municipios de la región metropolitana de Río de Janeiro. El segundo - de Monticeli y Martins (1993) - consiste en una descripción muy rica, de una experiencia de asociación entre gobiernos de un mismo nivel, en concreto los municipios que forman el consorcio de la cuenca del río Piracicaba.

Así, al menos de entre todas las obras que hemos podido encontrar, nuestra investigación supone el primer intento en el país de observar la trayectoria de una política pública dada, teniendo en cuenta la problemática específica de la gestión de la interacción intergubernamental que implica.

#### I.4. Metodología.

Se ha elegido como unidad empírica de la presente investigación dos programas de medio ambiente desarrollados en Brasil tras 1988. Tres razones fundamentan la elección del sector de política medioambiental. En primer lugar, a partir de 1988, la responsabilidad de la política de medio ambiente en Brasil quedó constitucionalmente definida como común a los tres niveles de gobierno.<sup>36</sup> En segundo lugar, independientemente de las premisas constitucionales, técnicamente, la realización de la política medioambiental supone la convergencia de las tres esferas de gobierno, ya que difícilmente el ámbito geográfico de los problemas de que trata coincide con el de la jurisdicción de un sólo nivel de gobierno. En tercer lugar, la política medioambiental no sólo satisface los requisitos impuestos por el encuadre teórico del problema de la presente investigación - en especial, la implicación de más de un nivel de gobierno en su desarrollo - sino que presenta una ventaja adicional comparada con otras políticas que posiblemente presentan los mismos requisitos: lo oportuno del tema, dado que pone a Brasil en el punto de mira de la opinión pública internacional.

Como hemos visto, uno de los rasgos más típicos del análisis de la gestión intergubernamental es su énfasis por observar minuciosamente las transacciones cotidianas entre los actores de un programa. Esto hace del estudio de caso el método de investigación empírica ideal para nuestra investigación descriptiva, pues como muestra Greenwood (1973:125),

"la principal virtud del método del estudio de caso es que permite una comprensión profunda del fenómeno como un todo, tal como se da en el caso estudiado. Al no verse distraído por una multiplicidad de unidades de observación y no estar restringido a un cierto número de factores que deben observarse, el investigador puede centrar su atención en un pequeño número de casos y explorar con gran detalle todas y cada una de las facetas de los casos que prometan brindarle cierta luz sobre el fenómeno. Este grado de amplitud y profundidad no se puede obtener con ninguno de los otros métodos empíricos". (el subrayado es mío)

La elección de los casos específicos se hizo teniendo en cuenta tres criterios.

Primero hemos procurado que tuviesen al menos cuatro años de existencia, considerando que este es el período mínimo de vigencia de un proyecto para poder analizarlo de una forma empírica significativa. En segundo lugar, a causa de la propia naturaleza del objetivo de la investigación, hemos tenido en cuenta que el proyecto, independientemente de

---

<sup>36</sup> Artículo 23 de la Constitución de la República Federal de Brasil - 1988.

cualquier otro rasgo, no sólo implicase necesariamente a entidades de al menos dos niveles de gobierno, sino que ocupase una posición destacada en la agenda del gobierno en que estuviese formalmente ubicado. En tercer lugar, nos hemos preocupado por las posibilidades de establecer parámetros para realizar una observación contrastada, por lo que elegimos casos situados en posiciones extremas con relación a una dimensión teóricamente significativa a la luz de nuestro marco de análisis: las características del actor principal de la implantación de las políticas. Por eso hemos elegido un caso cuyos objetivos son enteramente compatibles - en términos técnicos, de voluntad política, etc. - con la misión y "cultura" de una de las principales entidades encargadas de implantarlo, y otro cuyos objetivos, a la luz de la misión y "cultura" de la principal entidad encargada de articular su ejecución, son factores externos de un proyecto más amplio.

El primer caso seleccionado, el PROSAM<sup>37</sup>, es fruto de la financiación del Banco Mundial al gobierno del estado de Minas Gerais para el saneamiento ambiental de las cuencas de los dos principales ríos que cortan su capital, Belo Horizonte, y la creación de una agencia de gestión integrada de la cuenca del río das Velhas, del cual estos dos ríos son afluentes. Participan también en el proyecto los gobiernos de los municipios de Belo Horizonte y de Contagem, que presenta la mayor concentración industrial de la región metropolitana y es el más poblado, después, naturalmente, del municipio sede de Belo Horizonte. Dos de los principales ejecutores del programa, cuya formulación se inició en febrero del 91, son la Compañía de Saneamiento de Minas Gerais (COPASA) empresa pública del estado, cuya misión la inserta en el sector de medio ambiente y la Fundación Estatal de Medio Ambiente (FEAM), vinculada a la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente y cuya misión exclusiva es ejecutar la política ambiental del estado.

El segundo caso consiste en un programa de desarrollo regional, el proyecto Jaíba, mediante la agricultura irrigada. Aunque su concepción se remonta a los 70, su implantación empieza en 1989 con la firma de un contrato financiero entre el Banco Mundial y el gobierno federal. El programa supone obras de ingeniería para el sistema de irrigación y de infraestructura para el asentamiento de sus colonos. Los 100.000 hectáreas de tierras semiáridas que están siendo irrigadas se sitúan al norte de Minas Gerais en una zona geoeconómicamente perteneciente al nordeste de Brasil, la región más deprimida del país en

---

<sup>37</sup> Programa de Saneamiento Ambiental de las Cuencas del Onça y del Arrudas en la Región Metropolitana de Belo Horizonte.

términos económicos, a causa de la escasez de agua y de la estructura de la propiedad de la tierra.

Por otra parte, una empresa federal que tiene un radio de acción transestatal, la Compañía de Desarrollo del Valle del São Francisco (CODEVASF) se ocupa de la implantación y del mantenimiento de las obras de ingeniería del sistema de irrigación y una entidad de la administración indirecta estatal, la Fundación Rural de Colonización y Reforma Agraria de Minas Gerais (RURALMINAS) se encarga de las obras de infraestructura (carreteras, redes eléctricas, etc.) necesaria para el asentamiento de los colonos y de la selección de los mismos.

Por una resolución del Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA)<sup>38</sup>, de fecha de 1986, todo proyecto de irrigación para poder implantarse está obligado a solicitar al órgano competente - en el caso del Jaíba, el Consejo de Política Ambiental del Estado de Minas Gerais (COPAM) - la concesión de una licencia previa presentación de un estudio sobre su impacto ambiental, donde conste, además del análisis de sus posibles daños ambientales, las medidas necesarias para corregirlos. La licencia ambiental del proyecto se concedió con la condición de que sus responsables implantasen 51 medidas con el fin de paliar su impacto ambiental, que constituye el Plan de Medidas Mitigadoras del Impacto Ambiental del proyecto Jaíba. Plan cuya formulación y ejecución constituye el foco de nuestras observaciones en este caso. Mientras la implantación del Plan quedó bajo responsabilidad de CODEVASF, de su supervisión se hizo cargo la Fundación Estatal de Medio Ambiente (FEAM).

Se trata, así, de un caso en que, al contrario del PROSAM, las acciones ambientales intentan hacer frente a subproductos negativos de un proyecto más amplio y perteneciente a otro sector público, y en el cual, por lo tanto, la misión de los responsables de estas acciones no los sitúa en el subsistema de política medioambiental, aunque algunas entidades de este subsistema posean recursos jurídicos y técnicos suficientes para influir en su contenido y ejercer una presión constante para su ejecución.

El contraste entre los dos casos viene realzado también por el hecho de que el primero aborda el medio ambiente desde una perspectiva preventiva y el segundo desde una perspectiva correctora, lo que condiciona el grado de visibilidad que tienen frente a la opinión pública, y el tipo de reacción a los mismos.

---

<sup>38</sup> Como se verá en el capítulo siete, órgano máximo del sistema nacional de medio ambiente.

Otro elemento de contraste es que mientras el Proyecto Jaiba, es decir la creación de un polo de desarrollo mediante agricultura de irrigación, tiene su origen en una época y en un órgano en el que imperaba el pensamiento tecnocrático, el PROSAM nace en el contexto del sistema federal democrático del 88, con todas las consecuencias que esto supone para el desarrollo de las políticas, como se verá en la primera parte de este trabajo.

Desde una perspectiva más amplia, se han podido establecer otros elementos de contraste, basados en que, mientras el Proyecto Jaiba se sitúa en la arena de las políticas reglamentarias, el PROSAM parece bien mejor ubicado en la arena de las políticas distributivas.

En cada uno de los casos se han intentado identificar las características de cada actor, su posición tanto objetiva como subjetiva ante los objetivos de los proyectos y reconstituir su historia con vistas a localizar puntos críticos<sup>39</sup> de los casos a partir de los cuales definir los actores decisivos en la formulación e implantación de cada proyecto y el tipo de juego que realizaban.

Los datos "objetivos", se han obtenido mediante la consulta de todos los documentos producidos en el transcurso de cada proyecto - actas de reunión, informes técnicos, material publicitario, términos de acuerdos, contratos y convenios, declaraciones oficiales, leyes, organigramas, artículos de periódicos o de revistas especializadas, etc.

Para garantizar una reconstitución histórica que no se atuviese a los aspectos formales del proceso, captándolo del modo en que ocurrió de hecho, los datos documentales se contrastaron con los obtenidos mediante entrevistas abiertas con el "hombre clave" de cada proyecto, definido como el actor individual que poseía su "paternidad", ya sea por haber sido quien articuló la introducción del asunto que lo generó en la agenda del gobierno, ya sea porque poseía la mayor responsabilidad en su implantación, vale decir, que ocupaba un puesto de relieve en la entidad de mayor peso en su "ensamblaje". Esta entrevista, además de ser, naturalmente, un medio de obtener elementos para la interpretación del caso como un todo, se centró también en la identificación de quién era quién en cada caso, así como sus respectivos puntos de vista sobre el proyecto, y en la identificación de hechos específicos que sirviesen de base para elaborar otro guión para futuras entrevistas a los demás actores. En función de la visibilidad que le confiere la posición de liderazgo en la red de asunto del subsistema de cada

---

<sup>39</sup> A las que definimos para la fase de implantación, por ejemplo, como los retrasos, los incrementos de costes, las desviaciones de objetivos.

proyecto, fruto de la propia condición de "hombre clave", fue fácil identificarlos en ambos casos incluso ya en la primera toma de contacto con los mismos.

Los otros datos, los considerados subjetivos y por lo tanto relacionados con los puntos de vista - como, por ejemplo, el entendimiento que un determinado actor tiene de los objetivos del proyecto - se obtuvieron mediante entrevistas semi-estructuradas aplicadas a dos tipos de "informantes claves". Por un lado, los individuos que tenían un peso significativo en la red de asunto del subsistema del proyecto o que estaban ligados a las entidades principales del proyecto, es decir, directamente implicados en su formulación o en su implantación. Por otro, los ligados a entidades secundarias, es decir, individuos no directamente implicados con ninguna fase del proyecto y que tampoco tenían un significativo peso específico en su red del asunto, aunque activos en ambas fases.

Se realizaron 18 entrevistas, con una duración media de una hora y media, sin mayores preocupaciones por el grado de adecuación entre la visión de cada actor sobre los hechos y su supuesta verdad objetiva. Lo que condiciona la forma de interacción de un actor con el proyecto y, consecuentemente, el tipo de juego que está dispuesto a jugar es, al fin y al cabo, su percepción del mismo, independientemente de que esté adecuada o no a su supuesta verdad objetiva.

Se han elaborado los guiones de ambos tipos de entrevistas - las de los "informantes claves" ligados a entidades principales y las de los ligados a entidades secundarias - teniendo en cuenta tanto los datos que pudiesen ser considerados con relativo grado de seguridad como "objetivos" como los susceptibles de distintas interpretaciones, los datos subjetivos.

En todas las entrevistas semi-estructuradas se ha hecho hincapié en los datos "objetivos", aunque ya hubiesen sido recogidos y esto haya producido cierta reiteración, debido a que su presentación, ya sea adecuada o no, por un actor, es un excelente indicador de su grado de información sobre el proceso. Y esto no sólo afecta a su percepción del mismo, sino que también condiciona su estrategia de juego.

Estas entrevistas semi-estructuradas también trataron del historial del proyecto - aunque ya anteriormente se hubiera obtenido mediante documentos y la entrevista abierta a su "hombre clave" - con el fin de extraer las opiniones de los entrevistados relativas a: la pertinencia y adecuación de tratar el problema en los términos oficialmente planteados; las alternativas de solución encontradas y la subsecuente fijación de los objetivos del proyecto; los

hechos que han generado retrasos, desviaciones de objetivos e incrementos de costes. Lo que se buscaba con estas entrevistas era un permanente "diálogo" entre la posición "objetiva" de cada actor - anterior y provisionalmente definida por nosotros a través de la entrevista con el "hombre clave" - y sus percepciones de los hechos, procurando establecer a la luz de la conjugación de estos dos elementos una referencia para la "lectura" de sus actitudes, un marco para el análisis de sus estrategias y tácticas o, mejor dicho, un descodificador del tipo de juego que este actor podría estar llevando a cabo en el proyecto.

Otro procedimiento imprescindible para descodificar el tipo de juego de cada actor fue la yuxtaposición de "su" historial del caso - es decir, su discurso sobre todo el transcurso del proyecto - a la descripción de los demás participantes sobre sus actitudes frente a los acontecimientos.

Los puntos concretamente tratados en estas entrevistas semi-estructuradas se definieron a la luz de lo establecido en el marco teórico, pudiéndose verificar en los apéndices IA y IB.

La estrategia cualitativa de investigación empírica supone muchas ventajas, con relación a la cuantitativa, fruto del carácter no estructurado de sus técnicas de recogida de datos y permite al investigador tener en cuenta o, mejor dicho, sacar provecho de los gestos fortuitos y los discursos ocasionales, producto del dinamismo que es propio de la interacción establecida con la utilización de estas técnicas. En contrapartida, la estrategia, a causa de esta naturaleza de sus instrumentos de recogida de datos, supone en el momento de realizar el análisis la ausencia de un procedimiento patrón, imponiendo un gran desafío al investigador: crear, con vistas a la interpretación, sin romper con sus inferencias los límites de consistencia, actualidad y de coherencia con el marco teórico que fundamenta su investigación.

Así, para un análisis de datos que fuera lo más fértil y satisfactorio posible, inicialmente se dedicó un especial cuidado a la profundización y dominio de dicho marco teórico, ya que además es ahí donde se puede adquirir una mayor nitidez a la hora de sacar consecuencias de los "hechos". En seguida se procedió a un análisis del contenido mediante una lectura exhaustiva, es decir, sucesivas lecturas de las entrevistas y documentos escritos con el fin de "impregnarse" del discurso y, a la luz de la teoría, lograr aislar sus elementos reincidentes, y poder constituir un todo comprensivo del caso, una descripción e interpretación de los "hechos" teóricamente relevante.



## 1.5. Resultados esperados

Mediante la investigación de los casos esperamos encontrar una base empírica para los supuestos siguientes.

Tanto en el sentido vertical, es decir, de la dimensión territorial del Estado, como en el sentido horizontal, entre los sectores de un mismo nivel de gobierno, hubo no sólo un aumento significativo del número de actores, sino una diversificación y, en consecuencia, se hizo más compleja la relación entre los que, en efecto, participan en la formulación e implantación de las políticas públicas en Brasil. Esto se debe al impacto del sistema democrático establecido por la Constitución del 88 sobre la relación estado y sociedad en este país.

El aumento y diversificación de los actores en el sentido vertical, combinado con una relación estado y sociedad basada en el pluralismo, supuso una nítida transformación en la dinámica de las RIGs, pudiéndose decir que éstas también sufrieron una transición. Con ello no sólo se hizo crucial y estratégica la gestión cotidiana de estas relaciones para lograr el éxito en el desarrollo de las políticas públicas - la GIG -, sino que la forma de esta gestión también cambió.

Por otra parte, se han podido constatar dos cuestiones diferentes, aunque con una sola consecuencia, relativas a las políticas públicas y a las relaciones intergubernamentales en el Brasil post-88. Por un lado, las entidades de los estados y municipios, en su afán de garantizar y ampliar los espacios recién conquistados, tendieron en el inicio de la transición democrática a actitudes intransigentes y cerradas en su interacción con el gobierno central. A este nivel, por su parte, muchas entidades insistieron, tanto de forma intencionada como involuntaria, en el uso de los mismos instrumentos de gestión - basados sobre todo en la jerarquía - de su interacción con entidades de las demás instancias de gobierno que habían prevalecido anteriormente con la nueva Constitución. Por otro lado, el hecho de que la democracia sea muy reciente no ha permitido todavía la construcción de algunas reglas e instrumentos operativos para la interacción intergubernamental, no sólo en términos generales, sino volcados en sectores específicos de políticas, como el de medio ambiente. Esto potencia la incertidumbre que suele prevalecer en las RIGs inmersas en sistemas democráticos descentralizados, generando una interacción intergubernamental marcada por la desconfianza y por la precariedad en la comunicación y en la articulación político-administrativa.

Ambas cuestiones dificultan, aunque con una intensidad diferente, la negociación entre los gobiernos. Práctica considerada como la más adecuada para el tratamiento de los conflictos que son al mismo tiempo producidos y productores de los "juegos" apuntados por Bardach (1977) y muy frecuente, principalmente en políticas de carácter social que se desarrollan bajo sistemas democráticos federales, como el Brasil a partir de 1988.

Aspectos relativos al ámbito específico de la política medioambiental hacen que los conflictos que conlleva vengan siempre mezclados, es decir, nunca bajo una forma estrictamente intergubernamental, nuestro principal objeto de investigación. En efecto, el alcance de los programas medioambientales nunca se reduce al ámbito exclusivo del subsistema de políticas de medio ambiente, con la excepción quizás de las actividades de protección de la fauna y flora en áreas de preservación y en parques. La implantación de programas directamente relacionados con el uso de recursos naturales para la producción, conlleva una dimensión esencialmente multisectorial y, por lo tanto, marcada por la interferencia de diferentes valores, procedimientos y culturas, haciendo que las dificultades del tratamiento de los conflictos vayan más allá de las relacionadas con las interacciones intergubernamentales.

En términos restringidos a las RIGs, y de forma genérica, se parte de la suposición de que la principal dificultad para el tratamiento de los conflictos en el sector está provocada por la siguiente situación.

Las agencias estatales del sector del medio ambiente quienes, de hecho, ponen en práctica la legislación medioambiental en el país, y que, por lo tanto, se constituyen, de una cierta forma, en los principales actores de la implantación de programas del sector, nacieron y se consolidaron en el curso de la transición democrática. Así, sus técnicos son, por convicción o no, sus ardientes defensores, o al menos favorables al estímulo que supuso para la descentralización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil. Ya las entidades públicas dedicadas al uso económico de los recursos naturales, o a su reglamentación - la concesión de autorización para el uso del agua con fines económicos, la irrigación, la producción de energía hidroeléctrica - forman parte de sectores que han sido importantes en la estrategia de desarrollo y seguridad nacional del régimen militar. Por ello constituyen espacios en donde todavía actúan técnicos supervivientes de la práctica y pensamiento tecnocrático dominante en el mismo, a los que no sólo les conviene la centralización, sino a los que les repugna tener que rendir cuentas de sus actos ante la opinión pública. Aunque presente fundamentalmente en los órganos federales, la problemática se reproduce también con menor intensidad en las entidades

estatales de sectores relacionados con el uso económico de los recursos naturales que, en su momento, compartieron la hegemonía con la tecnocracia federal. De ahí la inevitable tendencia al choque entre técnicos federales y estatales, tratándose de proyectos que suponen el uso y control de recursos naturales, o mejor dicho, directa o indirectamente relacionados a la política medioambiental.

Los técnicos estatales ligados al medio ambiente creen que los federales que actúan en estos mismos sectores son insensibles al asunto medioambiental y todavía están imbuidos por un ideal de "Brasil como potencia", que ya se había hundido junto con el régimen militar. Los federales, por su parte, en especial los pertenecientes a sectores en que se basó la propuesta de desarrollo y seguridad nacional de los militares, tienden a percibir a los técnicos estatales del medio ambiente como idílicos, desinformados y, sobre todo, técnicamente incompetentes para apreciar los programas de los que ellos, los federales, se hacen cargo. Estas percepciones mutuamente negativas están facilitadas por la discontinuidad institucional del sector medioambiental a nivel federal, que agudiza su debilidad frente a los demás sectores, mientras que a nivel estatal esta discontinuidad casi no existe.

Como principal blanco de las críticas y presiones internacionales con respecto a los problemas ecológicos del país, el gobierno federal se ve en la necesidad de dar alguna respuesta a estos problemas, lo que, añadido a la mencionada discontinuidad hace que su estrategia de acción esté volcada en la publicidad, en medidas simbólicas más que efectivas. Una estrategia que las agencias del medio ambiente estatales, aunque quisiesen, no pueden adoptar - principalmente tratándose de la necesidad de penalizar a los depredadores del medio ambiente - dado que están obligadas a rendir cuentas ante un público que, al contrario de la *opinión pública internacional*, *sufre en su propia piel los problemas planteados* y por ello, además, susceptibles de ser movilizados por las entidades ecologistas.

Finalmente, esperamos aportar datos confirmando que la ausencia de mecanismos institucionales para la operatividad de las RIGs en general y de unos principios que estructuren los subsistemas de políticas específicos y orienten, así, la *interacción intergubernamental* de sus programas, ponen de relieve en Brasil, de forma particularmente fuerte, lo apuntado por Agranoff con respecto a la importancia del contacto informal para que se entablen negociaciones entre esferas distintas de gobierno implicadas en programas en los que se requieren acciones conjuntas. De tal manera que si estos contactos fallan, el programa encuentra dificultades para salir adelante y allí donde, por el contrario, están presentes, tiene más facilidades en su desarrollo.

## 1.6. Esquema de la exposición

Hasta aquí hemos intentado en esta introducción aclarar el problema de la investigación y el marco teórico que da base a su delimitación, orienta la recogida y análisis de los datos, además de haber presentado la metodología de la investigación y las hipótesis de trabajo. A partir de ello, hemos estructurado la exposición del trabajo en tres partes.

Las dos primeras tienen por objetivo delimitar el contexto del problema de la investigación y tratan sobre el sistema político, las relaciones intergubernamentales y las administraciones públicas en Brasil, desde las perspectivas diacrónica y sincrónica, mientras la tercera está centrada en la exposición de los resultados de la investigación empírica.

La primera parte consta de dos capítulos en que se intenta analizar el proceso de formación de las políticas públicas tanto en la transición como en la consolidación del sistema democrático del 88, desde un enfoque que considera este proceso condicionado por la mecánica de funcionamiento del sistema político. Con ello buscamos, también, seguir el presupuesto de Wright (1988), para quien el entendimiento de cómo se desarrollan las RIGs requiere tener en cuenta las características del sistema político en que se procesan. Por lo tanto, queremos exponer los mecanismos de representación y procesamiento de intereses, con especial atención para las relaciones entre el ejecutivo y legislativo, y entre la burocracia del ejecutivo y los grupos de intereses, y las consecuencias de las características de estos mecanismos sobre el funcionamiento del aparato administrativo en todos los niveles de gobierno.

En resumen, lo que intentamos en esta parte es situar la dinámica de la relación estado y sociedad o, en otras palabras, el funcionamiento de la estructura de la toma de decisión, tanto con respecto a los rasgos esenciales de sus actores como a la estructuración del sistema político-administrativo del Estado en torno al cual van a desarrollarse las políticas públicas. Y lo hacemos así por creer que, si bien es verdad que el proceso de toma de decisiones de una política es una función relativa al tipo de arena política en que estas tienen lugar<sup>40</sup>, también es verdad que, consonante al mencionado matiz hecho por Ham y Hill a la proposición de Lowy sobre la relación entre *policy* y *politics*

---

<sup>40</sup> De acuerdo con lo que ya hemos visto sobre la tipología de Lowy (1964).

"la definición de los actores o de las esferas que efectivamente participan en una decisión, del peso específico de cada uno de ellos en la misma, y la propia sistemática en base a la cual estas decisiones son tomadas, está condicionada en primera instancia por la estructura político-administrativa del sistema, y secundariamente por las características específicas de los beneficios en juego y de los organismos responsables por la distribución de los beneficios".

En el segundo capítulo - primero de esta primera parte - se ha intentado tratar estas cuestiones poniendo el énfasis en los cambios que fueron produciéndose a lo largo de la transición democrática, en el papel que juegan la tecnocracia, los políticos y las organizaciones de la sociedad civil en la formación de las políticas. Por eso hemos descrito el proceso que condujo al hundimiento de los "anillos burocráticos" como mecanismos de mediación entre Estado y sociedad.

A su vez, en el tercer capítulo - segundo de esta parte - con una perspectiva sincrónica se analiza el contexto en que se desarrollan los casos investigados: la situación de consolidación democrática. Se ha puesto el énfasis en los desafíos que la estructura y funcionamiento del sistema político post-88, suponen para su gobernabilidad.

La segunda parte está dividida en tres capítulos y tiene por objetivo establecer unos parámetros de contraste para fundamentar y poner de manifiesto lo "nuevo" en las RIGs, tras 1988, a lo que ya nos hemos referido en esta introducción.

El cuarto capítulo - primero de esta parte - consiste en un recorrido histórico con el objeto de entender las bases para la formación del Estado-nación en Brasil, en el siglo XIX, donde ya están presentes muchas de las características que volverían a manifestarse en su posterior estructuración político-territorial. En el mismo capítulo también se analiza la trayectoria de las RIGs durante la llamada "República Vieja" (1889-1930), en que el Estado era funcionalmente poco diversificado y estaba inmerso en una estructura social tradicional. Con ello recuperamos algunas de las prácticas políticas que todavía hoy siguen presentes en las RIGs en Brasil.

En el quinto capítulo - segundo de esta parte - tratamos de las RIGs en un Estado ya *funcionalmente diversificado, inmerso en una sociedad que, si no es del todo moderna, tampoco es tradicional, y que funciona bajo el sistema político autoritario impuesto por los militares en 1964*. En este capítulo discurremos sobre algunos mecanismos de las RIGs - en especial los establecidos para las transferencias intergubernamentales - que, al haber sido implantados como un requisito de la diversidad funcional del Estado, van a permanecer a pesar

del cambio de régimen, aunque con algunas alteraciones. Con este capítulo esperamos aportar elementos de contraste que logren atribuir relieve a la proposición de que la Constitución del 88 inaugura un modelo de RIGs en Brasil que se acerca a lo que Wright ha denominado superpuesto.

En el sexto capítulo - tercero de esta parte - analizamos el perfil de las RIGs post-88, tratando de su marco institucional, de cómo se intenta consolidar un modelo superpuesto en sustitución al jerárquico que se hundió junto con los militares, de las formas de interacción intergubernamentales, así como sus mecanismos de operación y de la dimensión política del nuevo modelo de RIGs que se esboza.

En la tercera parte - dividida en tres capítulos - se exponen los resultados de la investigación empírica.

En el séptimo capítulo - primero de esta parte - se intenta establecer referencias para la observación de las políticas medioambientales, discutiendo sus principales elementos conceptuales. Además, se describe el marco institucional del subsistema de política medioambiental, en Brasil y en el estado de Minas Gerais, con el fin de delimitar el escenario específico de los casos investigados. Los otros dos capítulos, el ocho y nueve, constituyen el núcleo de la tercera parte. El ocho trata del Plan de Medidas Mitigadoras del Proyecto Jaíba y el nueve del PROSAM. Con el fin de dar validez a comparaciones, a pesar de que ciertas diferencias entre los casos han supuesto estructuras narrativas también diferentes, hemos intentado estructurarlos con la máxima uniformidad posible. Así, ambos están precedidos por una introducción y por una exposición de su entorno geo-económico e institucional. A continuación se describe su formulación e implantación, estableciendo ciertos epígrafes con el fin de demarcar los aspectos de los casos que sean teóricamente relevantes.

**PRIMERA PARTE**

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTADO Y SOCIEDAD EN LA TRANSICIÓN  
Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN BRASIL**

## INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA PARTE

Tradicionalmente se ha venido estableciendo una separación entre política y administración. Así, se entiende

"la función política como la elaboración de las leyes y la administrativa como la de su aplicación. Al proceso político le corresponde determinar objetivos de acción, es decir, constituir una voluntad con determinado contenido y también encontrar la aprobación de tales objetivos... la aplicación, la ejecución de la voluntad política - manifiesta entre otras formas en las leyes - sigue siendo una función específica de la administración". Mayntz (1985:54)

Tal separación, irrefutable a nivel abstracto sobre lo que es propio del acto político y lo propio del administrativo, no nos debe llevar a analizar los sistemas administrativos desde una perspectiva restringida únicamente al acto administrativo, es decir, centrada en la organización óptima de los medios y recursos para el logro de objetivos previamente trazados<sup>1</sup>. En el caso del sector público, el análisis ha de tener en cuenta la voluntad política hegemónica en la sociedad en un momento dado. De hecho, en el mundo empírico, una separación radical entre la función política y administrativa no se verifica enteramente. La burocracia<sup>2</sup> pública, por ejemplo, con frecuencia se implica en el desempeño de funciones políticas, relativas a la fijación de objetivos, a sus intentos de influir sobre las acciones del Estado y de mantener sus posiciones<sup>3</sup>. En efecto, cuanto se trata de la administración pública, las dos funciones se entrelazan de forma tal que, para entenderla, tiene mayor importancia verificar los efectos del sistema político - su estructuración y la distribución de su poder de decisión - sobre el *modus operandi* de los órganos públicos, que cualquier otra consideración restringida al campo de la teoría administrativa.

El análisis de la dinámica del sistema político en lo que supone de clarificador respecto a la relación Estado y sociedad y, por lo tanto, de su distribución de poder, parece ser la clave

---

<sup>1</sup> Aunque no se deba ignorar la validez de considerar la administración pública con este enfoque, ya que es innegable para su buen desempeño el concurso de una adecuada selección y eficiente organización de medios y recursos a su alcance.

<sup>2</sup> Panebianco (1991) relaciona cinco significados para el término burocracia. De entre ellos, hemos elegido el de "*burocracia como administración por parte de funcionarios asalariados*" que, como subraya el autor, es el significado que "*aparece con más frecuencia en la literatura científica y también quizás es el más fecundo*". De hecho es en este campo donde se pueden abordar las características estructurales de la burocracia en la perspectiva clásica de Max Weber.

<sup>3</sup> De ahí que no se pueda hablar de la administración sin tratar también de la formulación de las políticas.



para el entendimiento de las peculiaridades de la administración en los Estados modernos que, en rigor, se estructuran de forma similar al modelo de burocracia descrito por Max Weber.

Como se sabe, los rasgos destacados por Weber en la burocracia conforman un tipo ideal del perfil que, desde el fin del absolutismo, ya se intentaba imponer a la administración del Estado, con el fin de garantizar su neutralidad política, mantenerla en el campo de la racionalidad instrumental y con ello poder convertirla en una herramienta dócil en la manos del gobierno<sup>4</sup>. Sin embargo, esta neutralidad es de difícil realización. Abundan los ejemplos históricos que revelan la poca neutralidad en el comportamiento de ciertas burocracias cuya estructura se acerca al tipo puro de Weber. Kingsley, investigando el tema, constató que el presidente Roosevelt tuvo que nombrar a casi un equipo completo de nuevos funcionarios para poder hacer efectivas las reformas previstas en el *New Deal*. Mayntz (1985:76)). En el caso de Brasil, es conocida la decisión del presidente Kubitschek (1956-1960) que, para implantar su Plan de Metas tuvo que crear una "administración paralela", única forma de escapar a las influencias de las fuerzas políticas sobre la implantación de su Plan.

Una serie de rasgos presentes en mayor o menor grado en las burocracias de los Estados modernos y en la formación de sus políticas, las hacen propensas a influir en la marcha de la política<sup>5</sup>. Entre otros rasgos Mayntz (1985:79) destaca:

a) que, debido a su gran complejidad, algunas funciones del Estado moderno requieren, para su buen funcionamiento, una asesoría técnica sistemática que, tarde o temprano, acaba por imponer sus propias convicciones en el momento de definir los problemas y al elegir las soluciones alternativas, produciendo lo que se conoce como "tecnificación" de la política;

b) que las directivas contenidas en un plan gubernamental se concretan mediante su disgregación en un sin fin de proyectos involucrando a una amplia red de instituciones de la burocracia pública, que necesitan de un relativo poder de decisión para concretarlos y que pueden estar bajo la influencia de actores sociales directa o indirectamente afectados por el plan;

c) que el desempeño de gran parte de las tareas administrativas, al requerir un conocimiento especializado, unas informaciones puntuales y el dominio sobre los escasos recursos de que dispone, hace que la administración sea reacia al control y adquiera un carácter discrecional.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Gobierno entendido en el sentido sajón, es decir, como cúpula. Véase García Cotarello y Blas Guerrero (1987).

<sup>5</sup> Proceso que, en última instancia, se resume en la sustitución de regímenes oligárquico-liberales por democracias de masas en las que se da "el creciente intervencionismo estatal, la expansión burocrática y una conexión más compleja entre los negocios privados y el sector público". Osziak (1982:18).

<sup>6</sup> Estos dos últimos factores se refieren más a la tendencia a la "politización" de la burocracia, que llega incluso a suponer que la ejecución de una política posibilita reconstituir su contenido. Véase Meny y Thoenig (1992:180-183).

A pesar de ser un fenómeno permanente y genérico en los Estados modernos, la incursión de la burocracia en la función política varía de un país a otro, dependiendo de la mayor o menor autonomía que tenga frente al sistema político y de la forma en que pueda utilizar su poder de decisión para imponer, por motivos supuestamente técnicos, sus propios objetivos políticos. A su vez, el grado de esta autonomía está condicionado a aspectos tanto *internos como externos al área administrativa*.

Es un hecho sabido que la burocracia, por mucha discreción que pueda poseer, siempre está marcada por la normativa que la estructura: el imperativo de su neutralidad política (Hall, 1963), lo que tiende a contrarrestar su actual tendencia a la autonomía. De este modo, los aspectos internos que condicionan su autonomía se asocian a los factores que inhiben o estimulan la realización de esta normativa. Entre estos factores destacan: las características del personal, su *ethos* profesional, su origen y *status* social, los rasgos estructurales de la administración, así como su tamaño y grado de centralización y los tipos de tareas, particularmente si son rutinarias o de planificación. (Mayntz, 1985). Los aspectos externos se refieren sobre todo a los espacios del sistema político capaces de inducir o no a la burocracia a la acción política, particularmente a sus posibilidades de articularse con actores externos para lograr una mayor autonomía y de estar presentes en el centro de los procesos de decisión de las políticas.

La primera cuestión está directamente relacionada con la diversidad de los intereses que ejercen una presión directa sobre el Estado y, por lo tanto, con el nivel de complejidad alcanzado por la sociedad. La segunda parece relacionarse con la capacidad del sistema político de desarrollar un juego político que procese debidamente los intereses y los transforme en directrices hegemónicas para el conjunto de la administración pública; directrices que vendrían a dificultar la formación de polos autónomos en su seno y garantizar la cohesión y funcionalidad del área propiamente política frente a los intentos de conquistar espacios por parte de la burocracia.

Tanto en una como en otra situación tiene particular importancia verificar las características de los mecanismos de mediación de intereses, tanto por su naturaleza, como por la existencia o no del predominio de una entre sus distintas formas legítimas, que disciplinara y simplificara la articulación y el procesamiento de intereses. A su vez, la capacidad del sector público de procesar intereses se relaciona con el grado de funcionalidad presentado por el sistema de gobierno.

Por último, hay que considerar que la forma de estructuración político-territorial fijada por el sistema político interfiere, no sólo en la dinámica en que los intereses se articulan y se procesan, sino en las posibilidades de control de la ejecución de las políticas resultantes de este proceso.

A lo largo de toda esta primera parte intentaremos estudiar los aspectos internos y externos, con el fin de situar las principales cuestiones que caracterizan a la actual administración pública brasileña y que delimitan el contexto de formación de sus políticas. Se pondrá el énfasis en la descripción del impacto del sistema político sobre la administración, no sólo porque se trata de un período caracterizado por cambios profundos en el ámbito político, sino también porque los aspectos internos de la administración están sometidos, en última instancia, a la dinámica del sistema político<sup>7</sup>.

Para confirmar las afirmaciones expuestas hasta aquí, los dos capítulos que siguen tienen la finalidad de analizar las peculiaridades del desarrollo y funcionamiento del sistema político brasileño que, además de fijar las condiciones del control gubernamental sobre su sector administrativo, conforma un determinado espacio de relación Estado/sociedad, en el que se mueven los actores de las políticas, siendo la burocracia uno de ellos.

---

<sup>7</sup> En este sentido se asume que al fin y al cabo *"el estado, como aparato técnico-burocrático es regulado por el sistema político"*. Abranches (1991:57)

## II. LA TRANSICIÓN Y EL CAMBIO EN LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS

La relación entre el Estado y la sociedad en que se basa la acción pública en Brasil en la actualidad, se inscribe dentro de los límites establecidos por el sistema democrático que, tras un largo período de transición, se hizo vigente mediante la Constitución promulgada en octubre de 1988. Pero resulta imprescindible analizar previamente las principales características de esta transición - al fin y al cabo, propósito principal de este capítulo - con el fin comprender los dilemas que se imponen al funcionamiento concreto del nuevo sistema, actualmente en fase de consolidación.<sup>1</sup>

La transición de un régimen autoritario hacia la democracia, además de reformas políticas para establecer un Estado de Derecho, suele implicar, con mayor o menor intensidad y grado de importancia, otras reformas y cambios - reflejados en la formulación e implantación de políticas, cuya dinámica está en función de las demandas de cada sociedad - que, a corto plazo, neutralicen los intentos de introducir un retroceso político y, a largo plazo, aseguren la estabilidad del orden democrático.

Para hacer frente al desafío, se suelen utilizar dos vías:

"La primera consiste en fijar las nuevas reglas del juego político, dejando que las decisiones sobre esas reformas y el conflicto de intereses que suscitan, principalmente cuando son de naturaleza social, se procesen ya en el marco de ese nuevo juego. La segunda es realizar estas reformas y cambios al tiempo que se fijan una nuevas reglas para el juego político".  
Martins (1989:228)

A diferencia de España, que siguió la primera vía en su transición, Brasil ha seguido la segunda. Quizá esto, junto a su larga duración, explique la complejidad de la transición en Brasil y los síntomas de ingobernabilidad que conllevó.

La "transición vía transacciones" (Share y Mainwaring, 1986), en la que prevalecen el ajuste de las fuerzas políticas y la negociación mientras se mantienen los líderes del antiguo régimen, produce un inevitable enfrentamiento entre la lógica pactista de las élites que la tutelan

---

<sup>1</sup> Como observó Schmitter (1991) si *"usted desea conocer las posibilidades de consolidación presente o futura de la democracia, eche una mirada al pasado, es decir, observe las transiciones de donde vinieron"*. Citado por Weffort (1992:11). Aunque no nos interese verificar las posibilidades de su consolidación, sino el funcionamiento de las instituciones dentro del nuevo sistema, la observación sigue siendo pertinente, al alertar sobre el hecho de que estas instituciones no son fruto exclusivo del nuevo orden, sino que tienen la marca del proceso que llevó al nuevo orden.

y la de ruptura de las organizaciones reacias a esta tutela, imponiendo en un primer momento un fuerte *cleavage* político entre demócratas y adeptos del régimen autoritario. En el caso de la transición en Brasil, se sumaron a éste otros *cleavages*, resultantes de sus desigualdades socioeconómicas<sup>2</sup> que, además de dificultar y extender demasiado la negociación acerca de las nuevas reglas del juego político, produjeron tercas disputas - facilitadas por la liberación (1974-1985) - por el espacio para definir y dirigir las reformas que pudiesen aliviar estas desigualdades.<sup>3</sup>

De este modo, el Estado quedó expuesto a intensas presiones que afectaron profundamente a su proceso decisorio mucho antes de que la nueva Constitución definiera una nueva legitimidad para la mediación de los intereses de la sociedad. Hecho que, como se verá, tuvo graves repercusiones sobre la administración pública. Se ha podido comprobar que:

" En la transición política brasileña el marco jurídico-institucional permaneció, pero la forma de actuar del régimen fue siendo paulatinamente vaciada de su contenido autoritario. Estructuras de poder antes secundarias, como los partidos, el Congreso Nacional, los gobernadores, fueron ganando autonomía en relación al ejecutivo central así como una mayor representatividad popular. En la última etapa del gobierno Figueiredo (1979-1984), prevalecía aún la Presidencia de la República "imperial", desde el punto de vista legal, pero de hecho con un reducido poder de mando sobre los dirigentes políticos del régimen, principalmente los civiles". Sallum y Kugelmas (1991:154).

De esta forma, las disputas sobre las cuestiones de fondo, y durante mucho tiempo, marcadas por la falta de definición institucional, hicieron comunes ciertas prácticas de los actores frente al Estado que afectarían profundamente al funcionamiento real de las instituciones desarrolladas a la sombra del nuevo sistema. Razón de más para centrar el análisis en la transición, antes de profundizar en el estudio de la consolidación y del funcionamiento del nuevo sistema democrático.

---

<sup>2</sup> Para tener una idea de la extensión de esta desigualdad basta con saber que el 10% del rango superior de la Población Económicamente Activa (PEA) poseía, en 1960, el 39,6% de la renta, el 46,7% en 1970 y el 50,9% en 1980. A su vez, el 50% inferior de la PEA poseía en 1960 el 17,4% de la renta, el 14,9% en 1970 y el 12,6% en 1980. Guilherme dos Santos (1986:269).

<sup>3</sup> Disputas que también se manifestaron en el seno del Congreso Constituyente, en torno a la reforma agraria, derecho de huelga, reserva de mercado, y que desarticulaban los ya débiles partidos políticos existentes a la época.

## II.1. Transición del régimen autoritario hacia una "situación democrática".

O'Donnell (1987:9) registra la existencia de "dos transiciones" en una misma: " *La primera, de un régimen autoritario (que podría ser llamado de gobierno autoritario) hacia "situaciones democráticas" (parafraseando a Juan Linz en un libro célebre sobre el Brasil) y, la segunda, de gobiernos o "situaciones democráticas" a un régimen democrático consolidado*"

Tales etapas no están disociadas, pero como plantean problemas distintos, al menos en el caso de Brasil, deben ser tratadas por separado.

La "primera transición" se hizo en Brasil en dos movimientos: la "distensión lenta y segura" del gobierno del general Geisel (1974-1979) y la "apertura" del gobierno del general Figueiredo (1979-1984). Ambos gobiernos significaron una liberalización del régimen<sup>4</sup>, con relativa continuidad entre sí, aunque sus estilos y el ritmo de sus cambios no fuesen los mismos y hayan debido enfrentarse a coyunturas económicas diferentes.

### II.1.1 El Proyecto de "distensión" y la "politización" de la agenda gubernamental

Ya en su toma de posesión, en marzo de 1974, el general Geisel se proponía llevar a cabo ciertas reformas en el régimen con la intención de *"revivir el debate político y recuperar el prestigio del legislativo, imponer un control sobre la autonomía adquirida por los órganos de seguridad del Estado y estimular la actividad de los partidos"*. Klein y Figueiredo (1978:80).

El proyecto, bautizado por el propio gobierno como una "distensión lenta y segura", empezó efectivamente con su decisión de ablandar el control sobre la publicidad en las elecciones previstas para noviembre de 1974<sup>5</sup>. El resultado electoral presentó una votación

---

<sup>4</sup>Tal como lo entienden O'Donnell y Schmitter (1986): *"un proceso de nueva definición y extensión de derechos"*

<sup>5</sup>El régimen militar nunca llegó a desactivar totalmente los instrumentos del gobierno constitucional, habiendo mantenido en funcionamiento el Congreso, con innegable carácter ritual, y un sistema bipartidista artificial, lo que llevó a Linz (1973) a caracterizarlo como una "situación autoritaria" y no un régimen autoritario.

significativa para el Movimiento Democrático Brasileño (MDB)<sup>6</sup> que, si no fue suficiente para suponer una derrota del régimen a nivel nacional<sup>7</sup>, se entendió como tal, sin embargo, "en las más importantes áreas metropolitanas, que fueron las verdaderas beneficiarias del crecimiento rápido y desigual" desencadenado por el propio régimen. De forma que "tanto el régimen como la oposición interpretaron los resultados electorales como un rechazo parcial al gobierno militar". Share y Mainwaring (1986:210).

Los nuevos condicionamientos impuestos a la dinámica del régimen por la crisis económica que se instaló en 1973<sup>8</sup> como resultado inmediato de la primera crisis mundial del petróleo, explican la innegable "funcionalidad" del proyecto de "distensión". Como se ha podido observar

"mientras en las fases de crecimiento se puede mantener el "equilibrio de compromiso" entre las clases dominantes y sus facciones, con el juego de pérdidas y ganancias impuesto por la crisis, la heterogeneidad de intereses tiende a romper este equilibrio y estallan a la luz del día encamizadas luchas en el seno del bloque en el poder<sup>9</sup>, mientras cada uno lucha por asegurar su posición. Este fue el cuadro en Brasil, especialmente a partir de 1975". Oliveira (1991:157).

La "funcionalidad" a la que se alude, se hacía visible de dos formas. Por un lado, ampliaba la capacidad del régimen para absorber el impacto del conflicto entre élites, intensificado por las medidas gubernamentales que buscaban superar la crisis, que tendía a extrapolar los estrechos límites de la "pluralidad limitada" Linz (1985) del régimen.<sup>10</sup> Por otro lado, la "distensión" atendía a la necesidad del gobierno de aminorar el coste de una eventual coerción política en un contexto económico adverso. Ante la imposibilidad de mantener su aceptación mediante la eficiencia económica, la "distensión" creaba una nueva fuente de

---

<sup>6</sup> El acto institucional nº 2 de 1965, abolió los partidos vigentes entre 1945 a 1964 y creó un bipartidismo artificial, compuesto por ARENA (Alianza Nacional de Renovación), el partido del gobierno, y el MDB (Movimiento Democrático Brasileño), designado para hacer oposición; lo que le valió incluso el apodo de "oposición consentida". En 1974, sin embargo, ya se encontraban en su seno políticos deseosos del retorno al Estado de Derecho y Democrático.

<sup>7</sup> En estas elecciones, la ARENA obtuvo un 40,9% de los votos para la cámara federal contra el 37,8% del MDB. Sin embargo, el MDB obtuvo para el senado el 50,0% contra 34,7% de la ARENA, además de sobrepasar a la ARENA en la representación para la Cámara Federal en las regiones del sureste y del sur, justamente donde se concentra el 80% del PIB nacional. FIBGE (1992).

<sup>8</sup> El crecimiento del PIB cae de un 14% en 1973 a un 9,0% en 1974, y el crecimiento industrial de un 16,6% a un 7,8%.

<sup>9</sup> La campaña contra el "estatismo", puesta en conocimiento del público por algunos empresarios en 1974 fue la más clara expresión de esto. Para mayores detalles, véase Melo (1990).

<sup>10</sup> "No es - como frecuentemente se ha supuesto - la falta de legitimación política per se la que hace al régimen autoritario vulnerable a la crítica política, sino al contrario, las críticas de estos grupos estratégicos son las que se convierten en disidentes en ausencia de mecanismos legítimos de expresión." Martins (1986:72-73)

legitimidad para el régimen: prescindir de la represión, "invitando" a toda la sociedad al diálogo y a la participación política<sup>11</sup>.

Cierto es que hasta 1978 la "distensión" no conllevó ningún nuevo arreglo jurídico-formal que estableciera, por ejemplo, un cambio sustancial en la estructura de poder<sup>12</sup>, significando sólo la reivindicación de legalidad por parte del régimen, debido al relajamiento del control represivo del Estado. Esta estrategia, sin embargo, tenía su precio. Hubo un crecimiento vertiginoso de la oposición, tanto en las élites empresariales y políticas, como en la población en general, mediante sectores del movimiento sindical e incluso por el crecimiento de asociaciones profesionales de clase media y del movimiento popular urbano<sup>13</sup>, impulsado por la iglesia progresista<sup>14</sup>. Por ello, el gobierno, al tiempo que buscaba ampliar su legitimidad a través de medidas liberalizadoras, emprendía una serie de medidas para enfrentarse a la amenaza de la pérdida de su poder ante el esperado avance electoral de la oposición y mantener bajo su control a la competencia política. Entre estas medidas se destacaron:

a) la llamada ley Falcão<sup>15</sup> de julio de 1976, que ampliaba las restricciones a la propaganda electoral para las elecciones municipal de noviembre de 1976.

b) establecimiento de un receso parlamentario y publicación del llamado "paquete de abril" en 1977, que redujo el número de votos necesarios para la aprobación de enmiendas constitucionales, de dos tercios a la mayoría absoluta del quórum; estableció que un tercio de los senadores serían elegidos de forma indirecta, en 1978<sup>16</sup>; cambió la composición del Colegio que elegía el presidente de la república y mantuvo elecciones indirectas para los gobernadores.

Con este "paquete" el gobierno se aseguró del control de la reforma política por la vía constitucional, aun cuando hubiera una victoria de la oposición en las elecciones de noviembre de 1978. De esta forma, el régimen pudo avanzar en su proyecto de establecer su "legalidad" y rehacer su "legitimidad" - con la vista puesta en las elecciones de noviembre - enviando al

---

<sup>11</sup> Para mayores detalles, véase Lafer (1975a).

<sup>12</sup> En junio de 1975, el General hizo hincapié en el mantenimiento del acto institucional nº 5, que, como se ha visto en la nota número 35 del capítulo anterior, consistía en la piedra angular del régimen autoritario de 1964.

<sup>13</sup> El "movimiento contra la carestía" desencadenado en São Paulo en 1977 por asociaciones de amas de casa fue la expresión más fuerte del ascenso de los movimientos urbanos.

<sup>14</sup> Creadas después de la Conferencia de los Obispos Latinoamericanos de 1968 en Medellín, las Comunidades Eclesiales de Bases (CEBs) en 1974 llegaban a las 40.000, teniendo cada una de ellas de 25 a 50 miembros, y se extendían por todo el país. Skidmore (1988). Sobre la importancia de las CEBs para los movimientos populares urbanos en Brasil, véase Mainwaring (1986:182-206)

<sup>15</sup> Apellido del Ministro de Justicia que la firmó.

<sup>16</sup> Que el pueblo, en alusión a un personaje televisivo de *science fiction*, mitad hombre, mitad máquina, artificial, se encargó de llamar, irónicamente, senadores "biónicos".



Congreso, en octubre de 1978, una enmienda constitucional revocando su más odiado y criticado instrumento ejecutivo: el acto institucional nº 5 (AI-5).

Mientras tanto, el resultado de las elecciones de noviembre de 1978 fue una vez más favorable al MDB, confirmándose su vocación de convertirse en el canal de expresión de las movilizaciones populares, mediante el voto plebiscitario<sup>17</sup>.

A pesar de estos pasos dubitativos, la "distensión" presentó una constante: el desplazamiento, durante el gobierno Geisel, de la fuente de legitimación del régimen desde el campo puramente económico hacia el propiamente político. De este modo, el imperativo electoral se hizo presente en la lógica de funcionamiento del sistema, introduciendo en los cálculos del gobierno los costes electorales<sup>18</sup> de sus acciones, lo que remodeló el *status* y comportamiento de los otros actores de la escena política.

Naturalmente, su impacto sobre la dinámica de formación de las políticas fue significativo<sup>19</sup>, como se estudiará en detalle más adelante.

Medeiros (1985:92), sintetizaba así los nuevos desafíos que la "distensión" supuso para el régimen:

"A partir de 1975, el Congreso pasó a ser relevante en la configuración de las políticas públicas. De hecho, las elecciones, la política partidaria y los políticos empezaron a influir en el comportamiento del régimen como actores independientes. No es por otra razón por lo que las elecciones de 1974 se convirtieron en un punto de inflexión en la política brasileña y en el régimen. Sin "milagro" económico que le suministrara legitimidad por la eficacia<sup>20</sup>, cada elección se transformaba en una amenaza para la estabilidad del régimen. Era necesario, por lo tanto, hacer política, y sobre todo partidaria".

<sup>17</sup> El MDB, en el período que va de 1966 hasta 1978, creció sistemáticamente en el Congreso Nacional. En el Senado, sus escaños pasaron del 34,2% del total en 1966, al 46,4% en 1978 y en la Cámara Federal del 28,4% al 39,3%. Lo mismo sucedió también en las Asambleas Legislativas de los estados, en las que en su totalidad, el MDB pasó del 29,2% en 1966 al 39,6% en 1978.

<sup>18</sup> De hecho, aunque el régimen, como se ha dicho, nunca hubiese dejado de cumplir con el calendario electoral para los legislativos federales y estatales, el grado de control del ejecutivo sobre el legislativo, proporcionado por el Acto Institucional nº 5, era tal que hasta 1974 se daba muy poca importancia a estas elecciones. No era mediante ellas como el régimen articulaba su apoyo y establecía la fidelidad de su liderazgo.

<sup>19</sup> "De hecho la liberación llevada a cabo por el gobierno Geisel eliminó el monopolio de la máquina del estado sobre la generación y discusión de programas de políticas". Lafer (1975a:127).

<sup>20</sup> Localizado entre 1967 y 1974, el "milagro" presentó la siguiente evolución del PIB: 1967=4,2%; 1968=9,8%; 1969=9,5%; 1970=10,4%; 1971=11,9%; 1972=12,1%; 1973=14,0%; 1974=9,0; 1975=5,2%. El crecimiento de la producción industrial, muy superior al de servicios y agricultura, presentó la siguiente evolución: 1967=2,2%; 1968=14,2%; 1969=11,2%; 1970=11,9%; 1971=11,9%; 1972=14,0%; 1973=16,6%; 1974=7,8%. Abreu y otros (1992)

Para entender el impacto de esta "politización" sobre los mecanismos de mediación entre Estado y sociedad existentes en esta época y, en consecuencia, sobre la dinámica de formulación e implantación de las políticas, es imprescindible entender cómo se hicieron posibles estos mecanismos.

### II.1.2 Los límites operativos de los "anillos burocráticos"

Aunque aparentemente se imponía sobre la sociedad, el aparato de Estado del régimen militar estaba lejos de ser un bloque compacto e impermeable, poseyendo, por el contrario, una gran porosidad por la que penetraban sus principales intereses. Como demostró Cardoso (1975), el régimen tenía unas estructuras selectas de enlaces de la burocracia estatal con la civil que, al integrar intereses sectoriales específicos en la formulación e implantación de sus políticas, generaban la cohesión de los grupos dominantes en torno al régimen. A estas estructuras Cardoso las denominó "anillos burocráticos"<sup>21</sup>.

Situando este concepto en la historiografía brasileña sobre el análisis de la relación Estado y sociedad, Diniz y Boschi (1977:22) observan que:

"la idea de "anillos burocráticos" gana relieve no como una novedad por la posibilidad de que los grupos privados entraran en el estado, sino como un canal privilegiado de negociación e influencia, dadas las características del sistema político, en un contexto autoritario, que implican un control más rígido sobre las vías de representación".

Por esto mismo los "anillos", como *locus* de enlace entre el Estado y la sociedad civil, deben ser vistos como una revitalización de la coyuntura de tendencias macro-estructurales de

---

<sup>21</sup> Refiriéndose al modelo de relación Estado y sociedad en el período militar, Cardoso (1975:182-208) concluye que "... a la hipótesis del fortalecimiento y de la expansión de un poder tecnocrático en oposición a la sociedad civil y sus mecanismos clásicos de lucha por el poder - los partidos - yo presentaría la alternativa de pensar en los diferentes sectores del Estado como facciones en lucha política, cada uno ligado a intereses distintos. La tecnocracia podría ser enfocada como el aparato al servicio de intereses...es preciso pensar el sistema político en términos de "anillos" que cortan horizontalmente las estructuras burocráticas públicas y privadas. Así, una parte de las empresas públicas, o mejor de su tecnocracia y dirigentes puede ser captada por los intereses multinacionales. Lo mismo puede ocurrir con Ministerios, etc. Inversamente, parte del sector de las empresas privadas - incluso sus sindicatos y federaciones - pueden aliarse con segmentos de la burocracia pública formando un "anillo" de presión y así en adelante... No se trata de lobbies - forma organizativa que supone tanto un Estado como una sociedad civil más estructurados y racionalizados - sino de círculos de información y presión, y por lo tanto de poder, que se constituyen como mecanismos para permitir la articulación entre el Estado - incluyendo las fuerzas armadas - y determinadas clases sociales... lo que los distingue de un lobby es que son más amplios - o sea no se limitan al interés económico - y más heterogéneos en su composición - incluyen funcionarios, empresarios, militares, etc. - y, especialmente, que para tener vigencia necesitan centrarse en torno a algún alto cargo".

largo alcance, resultantes de la trayectoria específica del desarrollo capitalista en Brasil, cuyos elementos más sobresalientes estuvieron presentes en la estrategia de los militares. Guilherme dos Santos (1978:125) ya había llamado la atención sobre esto cuando, refiriéndose a las relaciones entre grupos gubernamentales y privados durante el gobierno Geisel, comentaba:

"ese es el modelo que aparentemente venía siguiendo el gobierno anterior, pero que en realidad tenía su base en la década de los treinta, sobre todo después del 37; fue retomado con algún vigor en el período de Juscelino Kubitscheck (1956-1960) y que fue no sólo perfeccionado, sino elevado a la condición de filosofía explícita en los sucesivos gobiernos militares".

Sin embargo, no hay que dejar de considerar que, en términos coyunturales, la alta funcionalidad de los "anillos" en los diez primeros años del régimen militar se hizo posible por las profundas alteraciones promovidas por los militares en la dinámica interna de la administración pública, mediante su reforma de 1967.

Antes de entrar en esta cuestión, recordemos las características impuestas a la relación Estado/sociedad por las mencionadas tendencias macro-estructurales de largo alcance, pues, además de aclarar la base de formación de los "anillos", puede contribuir a un entendimiento preciso de su declive a medida en que se avanzó en la liberación del régimen. Estas tendencias se remontan a la inflexión que se produjo en la relación Estado y sociedad en todo el mundo capitalista, a causa de la propuesta de Keynes para superar la gran depresión del 29. En América Latina supuso profundos cambios, bajo la égida de un pensamiento cuyos matices, en relación a su matriz Keynesiana, atribuyeron un colorido especial a esta inflexión.

Tanto estas reflexiones de Keynes, que fundamentan la intervención estatal en general, como la propuesta de industrialización mediante la sustitución de importaciones, en los países latinoamericanos, son ya bastante conocidos. Sin embargo, quizá sea útil, sino indispensable, desde una perspectiva comparada, fijarse por un lado en el contexto y por otro en las concepciones teóricas que permitan distinguir entre la dirección y resultado del proceso de intervención del Estado brasileño y los europeos - donde esta intervención presentó un perfil más difundido y debatido.

Así, mientras en Europa la intervención del Estado, y la consecuente "politización" de su economía, quedó limitada al estrecho espacio de maniobra dejado por un largo período de estructuración de los mecanismos de representación de clases, en Brasil, como en América Latina en general, esta intervención se produjo en el seno del cambio de una sociedad tradicional a otra moderna. Como todo proceso de cambio social, este también supuso la

disgregación y reorganización de los actores sociales. Las consecuencias que resultaron de ahí para América Latina - y naturalmente válidas a Brasil - están muy bien sintetizadas por Touraine (1989:163), para quien en el proceso

"surgen nuevas categorías, otras pierden su importancia, hasta desaparecer, algunas clases aumentan su peso específico en el escenario, otras lo disminuyen, etc... En este contexto, el Estado surge como la única entidad capaz de mantener la continuidad de la sociedad nacional en medio de sus cambios económicos y sociales y frente a otros Estados, sean amigos o enemigos".

Esta dinámica no es particular de un proceso de cambio socioeconómico en concreto, sino común a todos. Sin embargo, la idea de la posición central del Estado en los procesos de cambio,<sup>22</sup> constituye una importante clave para nuestras reflexiones, pues la forma en que es ejercida los diferencia. En el caso de América Latina y de Brasil, esta "posición central", vino acompañada por una gran autonomía de la política con relación a la economía, pues se trataba de una sociedad que presenta lo que Touraine (1989:136) denomina "desarticulación social", es decir: *"la ausencia de correspondencia directa entre el ámbito económico, político e ideológico de la acción colectiva"*.

Esta "desarticulación social" hizo posible que actores de la clase media se apropiasen de la dirección del proceso de modernización del país, recurriendo a movilizaciones directas del pueblo, lo suficientemente fuertes como para neutralizar la falta de base económica de sus planteamientos y permitirles tener el predominio en la intervención del Estado - con alto grado de "libertad", dada la "desarticulación social". Al mismo tiempo, la disciplina y control sobre la fuerza de trabajo necesarias para la acumulación del capital, así como una reglamentación de la relación capital/trabajo<sup>23</sup>, fiable y segura para la industrialización (identificaba con la modernidad), exigían que se encauzasen las movilizaciones populares en los límites impuestos por las élites y que se mantuviese a las organizaciones populares bajo el estricto control del Estado.

De estos imperativos resultó una simbiosis entre Estado y sociedad, donde los actores sociales tendían a definirse más en reacción al sentido de la intervención del Estado que a partir de los intereses, fruto de su inserción en la producción. Las manifestaciones más evidentes de

---

<sup>22</sup>"Posición central", cuyo mayor o menor grado de subordinación a otros elementos del proceso de cambio va a depender del "modo de desarrollo" de cada sociedad, un concepto creado por Touraine (1989) para explicar diferentes procesos de cambio. Touraine establece seis "modos de desarrollo", y sitúa a Brasil entre el "modo de desarrollo dependiente" y el "modo de desarrollo Bismarkiano", característico del cambio alemán en el siglo pasado y que en nada se diferencia del concepto clásico de "revolución desde el tope" establecido por Barrington Moore (1983), para explicar el mismo proceso.

<sup>23</sup>De la que se hizo cargo la Consolidación de las Leyes del Trabajo en 1943.

esto se pueden observar en el corporativismo como forma de inserción política y en la estrategia de acción que se pone relieve en la movilización en detrimento de la representación. Estas circunstancias dejaron como herencia una cultura política que tiene cierto menosprecio por las formas de representación corrientes entre las democracias de Europa Occidental y exalta las formas directas de democracia<sup>24</sup>.

En lo que se refiere a las concepciones teóricas que fundamentaron la intervención estatal en uno y otro continente, es forzoso remitirse a las peculiaridades del papel que el pensamiento Cepalino atribuye al Estado,<sup>25</sup> comparado al que le confiere la matriz de pensamiento más puramente Keynesiana que prevaleció en Europa.

De forma muy sintética, el planteamiento de CEPAL - con larga aceptación y aplicación en América Latina durante los años 50 y 60 - se resume en las siguientes consideraciones.

El secular modelo de "desarrollo hacia afuera" de los países latinoamericanos genera un retraso tecnológico e industrial, además de una fuerte dependencia económica que, a medio y largo plazo no hacen más que agravar este retraso. Y esto, debido al deterioro creciente de los términos de intercambio comercial entre países exportadores de materia prima, cuyos precios tienden a una baja constante, y los productores de bienes manufacturados, cuyos precios presentan la tendencia justamente inversa, es decir, subidas constantes. La solución a esta situación estaría entonces en un "desarrollo hacia dentro", basado en la industrialización mediante la sustitución de las importaciones de bienes de consumo. Al Estado le correspondería no sólo planificar, sino también promover directamente la industrialización.

El contraste entre una y otra concepción teórica y entre uno y otro contexto conllevó ciertos rasgos y algunas consecuencias sobre el intervencionismo en América Latina que se alejan bastante de las que se dieron en los países del capitalismo central. La figura II.1 pretende ser una síntesis de ello:

---

<sup>24</sup> Es significativo el énfasis que la Constitución del 88 pone en la participación directa, al establecer en su primer artículo que: *"el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos o directamente, en los términos de esta Constitución"*. (el subrayado es mío).

<sup>25</sup> Buenas síntesis de este pensamiento, cuyo exponente fue el economista argentino Raul Présbith, pueden ser encontradas en Green (1982) y Rodríguez (1980).

FIGURA II.1: Esquema comparativo de la intervención del Estado

Países Centrales	América Latina
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keynes = demanda agregada</li> <li>• Social-democracia y distributivismo</li> <li>• Estados de Bienestar</li> <li>• Consolidación de mecanismos de representación</li> <li>• Juego democrático parlamentario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CEPAL = demanda + oferta</li> <li>• Populismo y desarrollismo</li> <li>• Estados Nacional-populares</li> <li>• Participación por movilización en detrimento de la representación</li> <li>• Juego corporativo</li> </ul>

El intervencionismo tal como se desarrolló en América Latina dejó huellas que, en el caso de Brasil todavía hoy condicionan su transición: la fragilidad de los mecanismos clásicos de mediación entre estado y sociedad y el pluralismo restringido con una fuerte presencia del corporativismo en el quehacer político. Esta herencia facilitó el ascenso de poderosas tecnocracias al mando de la administraciones públicas, notoriamente en los dos países del continente donde el desarrollismo industrial se hizo más intenso, México y Brasil.

Es cierto que el fenómeno tecnocrático, muy típicamente asentado en un discurso que se asume "objetivo", "apolítico", "no ideológico" y que, por lo tanto, cree poder prescindir de la participación de actores que sólo vendrían a comprometer su presumida racionalidad, no es una prerrogativa de América Latina. También allí, en los países centrales, el creciente papel de los servicios atribuidos al Estado-benefactor forzó su aparición.

Sin embargo, mientras en Europa la aparición de este pensamiento encuentra una barrera en una poderosa legitimidad del parlamento<sup>26</sup>, en Brasil crece en campo fértil, debido no sólo a las mencionadas herencias, comunes a toda América Latina, sino al encorsetamiento por parte del régimen militar de los ya débiles órganos de representación de la sociedad y a la hipertrofia del aparato administrativo del Estado seguida de una brutal centralización.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Aunque no se deba olvidar que en Europa la tecnocracia conllevó al neocorporativismo y a una "tecnificación" de la política que debilita al parlamento. A esto hay que añadir la tendencia de los partidos a vaciarse de significado como órganos de mediación, a finales de los 70, resultado de la "desideologización" a que les sometió la "mercantilización de la política" presente en el estado de bienestar "Keynesiano". Offe (1988).

<sup>27</sup> El incremento del peso de la tecnocracia en la política económica, mediante un ejecutivo fuerte, durante el régimen militar parece ser bastante significativo: "los datos relativos al número de agencias ligadas al ejecutivo central y volcadas en la política económica revelan que, de un total de 120 existentes hasta 1975, el 12,55% fueron creadas hasta 1945, el 35% entre 1946 y 1963, y 52,55% entre 1964 y 1975". Diniz y Boschi (1988:90).

La tecnocracia, teniendo a los militares como sus principales garantes, extiende, mediante esta centralización, su dominio a todas las políticas, pues si

"el nuevo orden legal configuró un espacio, en el que se destacaban las fuerzas armadas en el proceso de decisiones, la contradicción entre su función profesional y política tendió a acentuarse en la medida en que se amplió su poder. Esto la llevó a crear ciertos mecanismos para contener sus movilizaciones internas y a limitar su papel político. Para ello recurrió a una especie de bifurcación de funciones, reservándose las de dominio o soberanía y transfiriendo las controvertidas hacia el sector administrativo del gobierno, es decir la tecnocracia". Klein y Figueiredo (1978:98).

A su vez, la hipertrofia del aparato del Estado está asociada a la concepción que predominó en la reforma administrativa de 1967. La "modernización conservadora" de los militares, llevó a una mayor intervención directa<sup>28</sup> del Estado, y en consecuencia, a su expansión, que se hizo mediante la llamada administración indirecta o descentralizada, compuesta por las autarquías, fundaciones y empresas públicas<sup>29</sup>.

Debido a las características de su misión, estas entidades adoptaron la lógica empresarial en su funcionamiento y adquirieron una gran autonomía con relación al control de la administración directa, cuyos instrumentos operativos y capacidad técnica de gestión eran superados por su *ethos managerista*. Martins (1985). De este modo los entes de la administración indirecta: *"pasan a conducirse, no como entidades públicas subordinadas al interés general, sino como corporaciones privadas, movidas por intereses que son como mínimo, su conservación y, si es posible, su expansión máxima"*. Sallun y Kugelmas (1991:152).

La progresiva autonomía financiera y administrativa de estas entidades generó lo que Abranches (1978) llama "jurisdicciones burocráticas sectoriales" (base para la operación de los "anillos burocráticos") que confluían hacia los poderosos órganos Colegiados centrales de decisión, donde la tecnocracia imperaba incontestada. Fue este el caso del Consejo Monetario Nacional (CMN) que, entre 1964 y 1974

"funcionó como un *locus* donde la tecnocracia representante de los "anillos burocráticos" negoció y acomodó en el seno de la máquina gubernamental y bajo el liderazgo del Ministro de Hacienda, que era su presidente, a los intereses que no siempre eran convergentes con sus respectivas funciones." Lafer (1975a:93).

---

<sup>28</sup> "En 1969, el gobierno (con inversiones directas y de empresas públicas) aportó más del 60% de la inversión fija del país...Entre las 500 mayores empresas no financieras en Brasil en 1971, 59 eran públicas, 29 de la Unión y 30 de los estados". Lafer (1975a:80). También según Lafer (1975a:81), la formación bruta de capital del país entre 1964 y 1973 presentó la siguiente evolución: a) ahorro personal: 69,8% en 1964 y 35,5% en 1973; b) ahorro del gobierno: 2,9% en 1964 y 35,1% en 1973; c) depreciación: 30,4% en 1964 y 21,9% en 1973; d) saldo en cuenta corriente: - 3,1% en 1964 y + 7,5% en 1973.

<sup>29</sup> De un total de 440 entidades productivas del sector público existentes hasta 1983, el 62,9% fueron creadas en el período posterior a 1964, el 37,7% entre 1964 y 1973 y el 25,2% entre 1973 y 1984. Diniz y Boschi (1988:90)

Los órganos colegiados, lejos de rebasar la racionalidad sectorial e integrar las políticas en un plan global, capaz de contrarrestar la autonomía de las entidades indirectas y su conexión informal a una clientela externa - puntos vitales para la operación de los "anillos burocráticos" - *"en verdad, traducían el juego implícito de lucha por un espacio dentro del círculo de poder"*, y *"frecuentemente representaban más un coso donde distintos órganos se enfrentaban con vistas a incrementar su poder"*. Diniz y Boschi (1978:105). De ahí que estos órganos colegiados fueran muy decisivos para la consolidación de los "anillos" como mediadores de intereses.

Sin embargo, las medidas para implantar el II Plan de Desarrollo Nacional (PND) concebido en el gobierno Geisel, sumadas a las dificultades de negociación y ajuste de intereses en una coyuntura de crisis económica, truncaron la continuidad de este "pluralismo limitado", procesado mediante las estructuras colegiadas de decisión. Con esto empezaron a manifestarse impedimentos, procedentes de la propia máquina del Estado, para el funcionamiento de los "anillos burocráticos". La prioridad del II PND era reemplazar el polo dinámico de la economía desde el sector de bienes de consumo hacia al de bienes de producción, promovándolo mediante la sustitución de importaciones. En función de las elevadas inversiones requeridas para la puesta en marcha de industrias de bienes de producción, se impuso la necesidad de centralizar la asignación de los recursos federales. En términos institucionales, esto supuso desautorizar al Consejo Monetario Nacional y la creación de un nuevo órgano de política económica, el Consejo de Desarrollo Económico (CDE), cuyas decisiones finales, al contrario de lo que ocurría con sus predecesores, quedaban directamente subordinadas al Presidente de la República.

En efecto, mediante este reajuste institucional, se le asignaba al Presidente un total control sobre la toma de las decisiones económicas, desapareciendo no sólo la figura del super ministro - siempre desempeñada por un tecnócrata, el Ministro de Hacienda y presidente del Consejo Monetario Nacional - sino también el Ministerio del Planificación, transformado en órgano de *staff* del presidente. Además, el II PND buscaba *"retomar una intervención del estado más planificada en oposición a la administración pragmática vigente en el período anterior"* (Mello, 1990:449), como medio de contener la tendencia a la fragmentación provocada por el vertiginoso crecimiento de la administración indirecta. Empieza, entonces, la ruptura con la lógica que, debido a la división del trabajo entre militares y tecnócratas, había posibilitado a estos



últimos tener una gran autonomía y protagonismo en las decisiones sobre las principales políticas económica y sociales.

### II.1.3. El declive de los "anillos burocráticos"

No es difícil percibir que la débil "politización" de la agenda del gobierno provocada por la liberalización del régimen, asociada a los cambios institucionales promovidos por el II PND del gobierno Geisel, significó un duro golpe en el papel de intermediario y gestor de intereses ejercido por la tecnocracia. Un golpe que, es verdad, no la llevó a perder todavía su capacidad de iniciativa en la formación de las políticas, que mantuvo incluso durante la "Nueva República" (1984-1989), aunque, como veremos, de una forma enteramente distinta. Sin embargo, el gobierno Geisel, al fortalecer los mecanismos clásicos de representación y permitir la influencia de los más variados protagonistas en la formación de opinión, mediante la liberación de la censura contra la prensa, amplió el debate político y con ello disminuyó el espacio de maniobra de la tecnocracia.<sup>30</sup>

"En efecto, el clima de tolerancia que reinó durante las elecciones de 1974, tuvo efectos multiplicadores en lo que se refiere a la discusión tanto en el ámbito político como en el de los partidos de las políticas públicas del régimen... si tomamos el número de Comisiones Parlamentarias de Investigación (CPI) creadas como uno de los indicadores posibles<sup>31</sup> de la discusión de las políticas por parte del legislativo, verificamos que su número desciende de 16 a 0 en el período 1969/1972, sube a una en 1973 y llega a siete en 1975. La CPI sobre la política de sueldos y concentración de renta en 1975, por la notoriedad que alcanzó, es paradigmática en este proceso". Mello (1990:450)

Los "anillos burocráticos" se vieron fuertemente afectados en su funcionamiento, empezando a partir de ahí a aparecer los primeros síntomas de su declive como instrumentos centrales en la formación de políticas, aunque había de pasar un tiempo antes de que

---

<sup>30</sup> Se podría argumentar aquí, y con razón, que, frente al peso que se dio a las tendencias macroestructurales de largo alcance en la formación de los "anillos", el tímido revivir de los partidos políticos significaría muy poco para explicar cambios en su funcionamiento. Por ello se hace necesaria realizar la siguiente objeción. Cuando se habla del declive de los "anillos" a partir de la liberalización del régimen, no se está hablando de una transformación radical en la relación Estado y sociedad, sino que su mediación por los "anillos" va perdiendo espacio, hasta ya no ser funcional en los años 80, cuando la crisis del modelo de sustitución de importación instaaura otras macrotendencias que requieren un nuevo papel del Estado frente a la economía y a la sociedad.

<sup>31</sup> No siendo naturalmente el único. Cabría incluso añadir que, años más tarde, en 1983, el poder del ejecutivo en el ámbito de la política económica fue ampliamente contestado por el Congreso, que se negó a aprobar un decreto-ley que pretendía agudizar la política de bajos sueldos de los militares; algo que se puede tomar como un símbolo de la pérdida definitiva de la total autonomía que tenía el ejecutivo para dictar las políticas durante el régimen militar.

desaparecieran. A su vez, el fortalecimiento del Presidente de la República en la estructura de decisión de políticas y los intentos para frenar la fragmentación de la administración pública, resultantes, como hemos visto, de las medidas institucionales necesarias para la implantación del II PND, contribuirían todavía más a acentuar la tendencia al declive de los "anillos burocráticos" de dos formas.

Por un lado, minando el poder de sus "dirigentes" en los órganos colegiados que decidían sobre la asignación de los recursos sectoriales, en los que el Presidente pasó a tener la palabra final.

Por otro, los intentos de frenar la fragmentación de la administración restringieron la autonomía de las entidades indirectas aisladas y, dificultaron, por lo tanto, el funcionamiento de los mecanismos informales, mediante los cuales, al mismo tiempo que sus burócratas captaban la clientela externa para enfrentarse a las disputas intraburocráticas, los intereses privados se insertaban en la administración.

Así, la liberalización del régimen militar desencadena significativas alteraciones en las circunstancias que permitían la andadura de las políticas mediante los "anillos burocráticos".

El funcionamiento de los "anillos", antes facilitado por la centralización política, que ponía las decisiones en manos de la tecnocracia, y por la descentralización funcional, que le permitía articularse con los intereses de la sociedad, era ahora dificultado por la débil descentralización política, fruto de la liberalización, que fortalecía otros polos de influencia en las políticas, como el poder legislativo, los gobernadores y la opinión pública en general. También la relativa centralización administrativa funcional, mediante el rígido control que el Presidente pasó a ejercer sobre los órganos colegiados, minó la anterior garantía de que sus decisiones serían positivas, tanto para la burocracia como para los actores privados, a los que se enlazaban mediante los "anillos".

Sin embargo, la "politización" de la agenda del gobierno y la centralización funcional promovidos por el II PND en el seno de la liberalización del gobierno Geisel (1974-1979) no fue suficiente para eliminar a los "anillos" como instrumentos de mediación entre Estado y sociedad y, por lo tanto, actores importantes en la formación de las políticas. La pérdida de esta condición sólo se produjo en la primera mitad de los 80 con la llamada "apertura" del gobierno Figueiredo (1979-1984), al posibilitar que la complejidad adquirida por la sociedad brasileña consiguiese

tener una forma de expresión organizada, mediante la proliferación de organismos políticos de base.

La "apertura" profundizó la liberalización del régimen y desencadenó su derrumbamiento, que se inició con la pérdida del control sobre el juego político por parte de los militares y tuvo su desenlace con la ascensión de un civil a la Presidencia de la República, a través de una amplia y heterogénea alianza partidaria. Ya en 1979, frente al crecimiento electoral del MDB, el régimen promovió una reforma de los partidos, con vistas a dividir la oposición y crear una alternativa de centro que le fuese leal y pudiese asumir el gobierno en una eventual rotación en el poder. También en agosto de 1979, tras intensas movilizaciones, el Congreso aprobó la ley de amnistía, volviendo a la escena personalidades políticas que disfrutaban de gran aceptación popular.

En 1982, se celebraron elecciones para el Senado, Cámara Federal, Asambleas Legislativas y, lo más importante, las primeras elecciones directas para gobernadores de todos los estados después de diecisiete años de dictadura. En estas elecciones, el PMDB lograría un 44% de los votos para la Cámara Federal, contra el 42% del PDS y el 15,5% de los demás partidos de oposición. Sin embargo, el PDS contaba todavía con 12 de los 22 gobernadores y con 359 de los 660 escaños del Colegio Electoral que elegiría al Presidente en 1984. A pesar de esto, el ascenso de la sociedad organizada durante la "apertura" acabó por debilitar la capacidad de iniciativa política del régimen. En este ascenso se destacan, por su importancia histórica y estratégica, las gigantescas huelgas obreras (con fuerte contestación al sindicalismo corporativo vigente desde 1943) y la multitudinaria campaña de las "directas ya" en 1984.

Habiéndose constituido en un polo aglutinante de las organizaciones de resistencia a la dictadura, formadas en los 70, de las huelgas surgiría el Partido de los Trabajadores, con trascendental importancia en la escena política de los 80 y 90.

También la crisis económica del 81 y el 83, imponía sacrificios todavía mayores a las capas menos favorecidas de la población y se expandió la insatisfacción obrera, galvanizando una oposición popular generalizada al régimen. A su vez, entre la élite opositorista crecía la convicción de que sólo mediante las urnas se conseguiría un gobierno legítimo y lo suficientemente fuerte como para atacar los problemas socioeconómicos agravados por la crisis.

Fueron estos los hechos que desencadenaron el más significativo movimiento de masas de la historia del país, en torno a una enmienda a la Constitución (presentada al Congreso por un miembro del PMDB) proponiendo elecciones directas para Presidente de la República en 1984. Conocido por "directas ya", el movimiento reunió tanto en las calles de São Paulo como de Río de Janeiro más de un millón de personas, además de a centenares de miles en las capitales de los demás estados. A pesar de ello, la oposición no logró los dos tercios de los votos del Congreso necesarios para aprobar la enmienda.<sup>32</sup> Sin embargo, el movimiento había sido lo suficientemente fuerte como para precipitar una rápida disgregación del régimen y promover el traspaso del liderazgo de la transición a las manos de Tancredo Neves. De inmediato, el movimiento hizo que 52 parlamentarios del PDS lo abandonasen<sup>33</sup> para fundar el Partido del Frente Liberal (PFL), alegando su disconformidad con la designación del candidato del PDS para competir en el Colegio Electoral por la sucesión del general Figueiredo.<sup>34</sup>

Tras negociar el apoyo de los militares, tranquilizándolos sobre una posible revancha, como entendían había sucedido en Argentina, Tancredo Neves articuló la Alianza Liberal - compuesta por el PMDB y el PFL - mediante la cual logró su victoria en el Colegio Electoral. Con todo, su muerte accidental dos días antes de la toma de posesión, eleva a la presidencia a su vicepresidente, José Sarney, un político mediocre y de primera línea en el antiguo régimen<sup>35</sup>.

Se inicia así el período conocido por "Nueva República"<sup>36</sup> (1984-1989), en que se configura la transición desde una "situación democrática" hacia un "régimen democrático". Este se instalaría formalmente con la promulgación - por un Congreso Constituyente libremente elegido en 1986 - de una nueva Constitución en octubre de 1988.

Los contratiempos en el traspaso de la presidencia a un civil - muerte de Tancredo Neves y toma de posesión de José Sarney - afectaron negativamente al proceso de transición democrática, como se verá más adelante. Sin embargo, no consiguieron borrar las huellas

---

<sup>32</sup> El control del PDS sobre el senado, a través del mandato de ocho años recibido por los senadores "biónicos" nombrados en 1978, como ya se había establecido en el ya citado "paquete de abril", jugó un papel decisivo en este resultado.

<sup>33</sup> De entre los que José Sarney, ex-presidente del PDS que vendría a ser Presidente de la República con la muerte de Tancredo Neves en vísperas de su toma de posesión.

<sup>34</sup> El candidato escogido por el partido no ha sido el indicado por el general Figueiredo, y sí un ex-gobernador de São Paulo, no elegido sino nombrado y, por lo tanto, hombre también del régimen, pero con pésima reputación, incluso entre sus compañeros de partido. El hecho va a contribuir a minar todavía más la autoridad del general Figueiredo y proyectar Tancredo Neves como líder de la transición.

<sup>35</sup> La designación de José Sarney para vicepresidente de Tancredo Neves es un indicio del peso de las fuerzas del antiguo régimen en el pacto que se hizo para llevar a cabo la transición. Para mayores detalles véase Moisés (1989).

<sup>36</sup> Término creado por su principal artífice, Tancredo Neves.

dejadas por las movilizaciones del período de "apertura" del gobierno Figueiredo, principalmente con respecto al desplazamiento de los criterios en las políticas, desde el eje "técnico" hacia el "político" que acabó destruyendo la base de legitimación para el funcionamiento de los "anillos burocráticos".

## II.2. Transición de una situación democrática a un régimen democrático

### II.2.1. El gobierno de la "Nueva República" y el declive de la acción tecnocrática

La "Nueva República" constituye un período de cambios políticos muy largo y marcado por un profundo *gap* entre normas consagradas y conductas efectivas. Almeida (1989). Es decir, con respecto a la recuperación de los derechos políticos mucho se había caminado durante la "distensión" y la "apertura". Sin embargo los mecanismos político-institucionales que hacen posible la administración cotidiana del Estado seguían prácticamente inalterados al iniciarse la "Nueva República".<sup>37</sup>

Aunque la abolición del Acto Institucional nº 5 en 1979, y otras reformas del régimen, atribuyeron una mayor presencia al Congreso, permanecía vigente sin embargo la Constitución del 69 que concentraba enormes poderes en manos del ejecutivo<sup>38</sup>, no existiendo ninguna posibilidad de que, a corto plazo, el legislativo pudiese cambiarla a iniciativa propia.

Cierto es que, como hemos visto, desde 1974 en función de la liberalización del régimen y de las sucesivas derrotas del partido oficial, el PDS, el legislativo y la opinión pública lograron tener una relativa influencia sobre su decisiones. Este hecho, incluso, llevó a una "politización" de la agenda gubernamental, que empezó a modificar la dinámica de mediación de intereses

---

<sup>37</sup> En el principio de la "Nueva República", "se logró aprobar una serie de medidas, iniciándose lo que entonces se llamó la remoción del escombros del régimen autoritario. Entre ellas cabe mencionar la libertad plena de todos los partidos políticos (incluido el partido comunista), el reconocimiento de las centrales sindicales, la elecciones para las capitales y municipios considerados de interés para la seguridad nacional, etc. Pero otras cuestiones fundamentales, que se referían a la limitación de los poderes del ejecutivo, como el uso del decreto-ley, la aprobación de leyes por agotamiento del plazo, la ley de seguridad nacional, no fueron cambiadas".

<sup>38</sup> De esta forma, seguía vigente la norma según la cual "el Presidente de la República tiene poderes legales y controla recursos de tal orden que puede interferir en los partidos, dividiéndolos o inmovilizándolos; invertir las tendencias en el Congreso; subyugar y forzar la obediencia de los gobiernos de los estados y "alcaldías"; silenciar a las emisoras de radio y televisión e inundar los media con publicidad". Albuquerque (1989:193).

entre Estado y sociedad, aún durante la dictadura. Sin embargo, también es cierto que algunas medidas políticas de los militares habían logrado minimizar las consecuencias de estas sucesivas derrotas de su partido oficial, y de la propia revocación del Acto Institucional N°. 5. Así, durante la liberalización, el Congreso Nacional seguía todavía bastante limitado para controlar al ejecutivo.

En efecto, el poco control que ya había adquirido estaba condicionado a factores puramente circunstanciales<sup>39</sup>. Esto es verdad incluso para el gobierno Figueiredo que utilizó con mayor frecuencia que sus predecesores los acuerdos parlamentarios para evitar obstrucciones a sus decreto-leyes, debido tan solo a su empeño por mantener la "apertura", pues, como los de sus predecesores, su gobierno se había formado prescindiendo de la "clase" política - gracias ahora a la medida que instituyó a los senadores "biónicos". Además, a través de estos mismos senadores "biónicos", este gobierno mantenía su poder para vetar cualquier iniciativa de los políticos de realizar cualquier cambio constitucional que pudiese invertir la correlación de fuerzas y forzarlo a someterse al Congreso.<sup>40</sup>

Ya en la "Nueva República", con los militares absteniéndose de hacerse cargo directamente del gobierno, el Presidente no pudo prescindir del Congreso Nacional para gobernar<sup>41</sup>. Porque, si desde el punto de vista jurídico las relaciones entre ejecutivo y legislativo

---

<sup>39</sup> La prerrogativa del Gobierno de legislar por decreto-ley, consistía en que, una vez emitidos, pasaban a entrar en vigor y transcurridos 40 días sin que el Congreso los hubiera puesto a votación, eran considerados aprobados por el llamado "agotamiento de plazo". Para la aprobación de cualquier ley, incluyendo decreto-ley, la norma era clara: *"Las deliberaciones de cada cámara serán tomadas por mayoría de votos, estando presentes la mayoría de sus miembros"*. (art. 31 de la Constitución del 69). Como entre 1979 y 1982, la ARENA gozaba de mayoría en ambas cámaras, el General Figueiredo no tuvo problemas para gobernar por decreto-ley. A partir de las elecciones de 1982, reuniéndose los escaños de todos los partidos de oposición en la Cámara Federal se llegaba a un total de 240 contra 235 de la ARENA; y en el Senado a 23 contra 46. En función de estos resultados de las elecciones legislativas de 1982, pasó a ser posible la obstrucción de decretos leyes, y consecuentemente su no aprobación por agotamiento de plazo, siempre que se lograra la presencia de todos los parlamentarios de la oposición en el pleno para obtener *quórum*; lo que requería una compleja articulación. Además, con respecto a cambios constitucionales, el gobierno seguía dominando el Congreso, de lo que hizo uso para derrotar la enmienda de las "directas ya" en 1984.

<sup>40</sup> La reforma constitucional de junio de 1983 volvió a establecer el quórum de 2/3 para la aprobación de enmiendas constitucionales, con el propósito de conservar el poder de veto del gobierno sobre una eventual mayoría de la oposición en la Cámara, a partir de las elecciones de 1982. En el Senado, la mayoría gubernamental estaba asegurada por los senadores "biónicos" cuyo mandato iba hasta 1986.

<sup>41</sup> Lo que llevó a Abranches (1988) a crear el concepto de "presidencialismo de coalición" para definir a su gobierno. Como subraya Abranches, Brasil es el único país en el mundo moderno con este tipo de gobierno, debido a su singular mezcla de multipartidismo, sistema electoral proporcional, federalismo y presidencialismo. El "presidencialismo de coalición" es *"inestable, de alto riesgo y cuyo sostenimiento se basa casi exclusivamente en el funcionamiento cotidiano del gobierno y en su disposición a respetar estrictamente los puntos ideológicos o programáticos considerados no negociables, los cuales no siempre son explícitos y fijados de modo coherente al formarse la coalición...el mayor riesgo para el funcionamiento de la coalición está en el marco institucional del estado para decidir, negociar e implantar políticas. Y esto porque, como el potencial de conflicto es muy alto, la tendencia es sacar adelante un programa mínimo, o compromiso básico de alianza, dejando las cuestiones más decisivas para otras fases del proceso decisorio"*, concluye Abranches (1988:27-

seguían siendo las mismas de antes, desde el punto de vista político habían cambiado: el ejecutivo, al contrario que antes, se apoyaba ahora en un frente político. En otras palabras,

"El propio hecho de que la sucesión de Figueiredo se hubiese decidido efectivamente en un Colegio Electoral compuesto por miembros del Congreso Nacional y por representantes de las Asambleas Legislativas de los estados, supuso complejos acuerdos entre los candidatos, las direcciones de los partidos y los gobernadores. De esta forma, cualquiera que hubiera sido el vencedor de la disputa, se encontraría en la misma posición: gobernaría atado por una maraña de compromisos con la "clase" política". Sallun y Kugelmas (1991:156).

Entonces, en la práctica se produjo una inflexión en el sistema de gobierno<sup>42</sup>, pasando a hacerse presente la influencia de los políticos profesionales, a través de sus partidos, en la andadura de las políticas.

Antes de 1974, como hemos visto, una alianza entre los militares y la tecnocracia, les garantizó a éstos la autonomía en la toma de las decisiones, siempre que no estuviesen relacionadas con la seguridad y soberanía nacional. Había una perfecta adecuación entre, por un lado, los militares que necesitaban a los tecnócratas para promover el "progreso a cualquier precio", única base de legitimación de la que disponían, y por otro los tecnócratas que, debido a su discurso "apolítico", excluyente y reacio a la negociación, necesitaban la represión militar para ser eficientes.

En su intento por ampliar la base de apoyo al régimen más allá del sector militar, la "distensión" empezó por inhibir la autonomía de los tecnócratas y hacer "políticas" las decisiones. Tendencia reforzada por la "apertura" que entre otras cosas, hizo "*...directamente electoral*" el comportamiento de los que ocupaban cargos electivos<sup>43</sup> tanto de la burocracia, como del sector militar o incluso del empresarial y, de forma simétrica, llevó a los políticos a cargos ejecutivos". Mello (1990:454)

Sin embargo, los cambios provocados por ambos procesos no fueron lo suficientemente profundos como para acabar con el poder de la tecnocracia en las decisiones.<sup>44</sup>

---

29). Las consecuencias de esta situación serán objeto de reflexión en las páginas que siguientes y en el próximo capítulo.

<sup>42</sup> Entendido en este caso como "no sólo las instancias decisorias del ejecutivo sino también las fuerzas políticas y de los partidos que constituyen su base de apoyo político y/o disponen de recursos para influir en las decisiones gubernamentales". Martins (1989:254)

<sup>43</sup> No debe olvidar el lector las importantes elecciones de 1982 que, como ya hemos dicho, entre otras cosas, por primera vez desde 1965, permitieron que se eligiera directamente a los gobernadores en todos los estados.

<sup>44</sup> Delfin Neto, por ejemplo, apodado el zar de la economía en el gobierno del general Médici (1969-1973) y artífice del "milagro", como titular del Ministerio de Planificación del General Figueiredo (1979-1984) reeditaría

Ya la "Nueva República", debido no sólo a la lógica de formación de su gobierno, sino a la composición de su base de apoyo, además de profundizar en la "politización" de la agenda gubernamental, conformó una relación de poder que apuntaba hacia el Congreso como *locus* central de decisión. Sin embargo, la decisión de las políticas no tomó este rumbo, pues factores circunstanciales convertirían al Presidente de la República en un actor central en la definición de políticas, que volvía así a poseer un gran poder de decisión.

El primer factor se refiere a que la coalición que hizo viable el gobierno de la "Nueva República" - la Alianza Liberal - ya a principios de este gobierno empezó a presentar graves fisuras, que la hizo incapaz de asumir, como fuerza mayoritaria en el Congreso, el protagonismo en la formación de las políticas. En efecto, esta Alianza se apoyaba en bases muy poco sólidas, en cuanto a sus principios. El ímpetu de renovación que demostrara al instalarse la "Nueva República", no representaba ninguna perspectiva ideológica a largo plazo, expresando tan sólo, como quedó claro después, una visión estrecha de la democracia muy distinta incluso de la que la sociedad había expresado en la campaña de las "directas ya".

El PFL, por ejemplo, no pasaba de ser un partido de notables, cuya estrategia de poder se resumía en lograr puestos claves en la máquina federal, dejando en un segundo plano la elaboración de las directrices programáticas que lo habilitasen para las disputas electorales y naturalmente para ser un gobierno consistente. Ya el PMDB, aunque había mantenido una cierta cohesión y coherencia de principios en su oposición al régimen, al ser una alternativa concreta de gobierno, revelando una enorme debilidad ideológica, se dividió en diversas facciones<sup>45</sup> y se hizo presa fácil de un ejecutivo de prebendas determinado a construir una base de apoyo propia mediante el intercambio de favores.

El segundo factor se relaciona con una coyuntura económica al borde de la hiperinflación, situación en que

"la formación de políticas públicas se convierte en un juego de suma cero, en que la asignación de recursos en un área implica la no asignación en otras, "hiperpolitizando" en ese movimiento los procesos decisorios; o incluso, en que el crecimiento de la incertidumbre provocada por la crisis económica y por la transición política reduce el horizonte temporal de los planes de los actores, dificultando las alianzas". Melo (1990:461)

---

la figura del super Ministro, de vital importancia durante el gobierno Médici y en desuso durante el gobierno Geisel (1974-1978).

<sup>45</sup> Para mayores detalles, véase Martins (1989).



La posibilidad de que estallase la hiperinflación llevó a que innumerables sectores reclamasen una intervención más firme del gobierno. Ante la enorme dispersión del Congreso, el ejecutivo toma para sí las iniciativas, utilizando las prerrogativas de acción arbitraria, heredadas del régimen militar, y aun vigentes en la "Nueva República", particularmente el decreto-ley. Se produjo, entonces, una aparente ruptura de la parálisis gubernamental con medidas de gran impacto, los llamados planes heterodoxos de estabilización económica. Reflejando todavía la influencia del estilo tecnocrático<sup>46</sup>, estos planes fueron adoptados sin consultas y negociaciones previas con ninguno de los sectores sociales de peso, que por esto no se sentían responsables de ellos: de ahí las enormes dificultades para implantarlos, y su efecto de corta duración.

La negociación de un proyecto nacional con los sectores representativos de la sociedad, que podría romper de hecho la inercia gubernamental y dar un nuevo rumbo a la administración pública, quedaba postergada a un futuro incierto. Los sucesivos fracasos del gobierno por estabilizar la economía disminuían todavía más el horizonte temporal de los actores, lo que a su vez volvía a alimentar la tendencia del ejecutivo a actuar basándose en los dispositivos heredados de la dictadura y en la cooperación de tecnócratas. Sin embargo, no se la debe entenderla como una regresión a la dinámica que hizo posible los "anillos burocráticos" o incluso a una lógica estrictamente tecnocrática en las decisiones de políticas. Sobre todo, debido a los siguientes rasgos del intento de reforma administrativa del gobierno Sarney:

*"a) modificación del organigrama de la administración directa, con vistas a crear puestos que pudiesen ser usados como "moneda de intercambio" para la conquista del apoyo a la presidencia. Su principal consecuencia fue la destrucción de los núcleos de competencia o excelencia en el gobierno federal... b) intento de traspasar todo el funcionariado federal a la administración directa, mediante la extinción y fusión de órganos. Quizás su peor efecto, haya sido la desorganización de todo el área de apoyo al desarrollo urbano en el ámbito federal... c) intento de implantar la "operación desmonte"<sup>47</sup> para aliviar los problemas financieros de la Unión y forzar la descentralización de responsabilidad... todos estos cambios hicieron que ya en el gobierno Sarney, la tecnocracia federal empezase a disgregarse". Ferreira y otros (1994:29) (el subrayado es mío)*

Los tecnócratas se insertaban ahora en un contexto de "hiperpolitización" de las decisiones, en que el presidente podía manipular las eventuales pérdidas y ganancias. A las políticas se las impuso, además, una dinámica plebiscitaria<sup>48</sup> que sustituyó la racionalidad tecnocrática por una lógica de política fácil, del agrado inmediato de las masas, e inauguró un

<sup>46</sup> Aunque ahora formulados por la "inteligencia" tecnocrática de oposición al régimen militar y bajo responsabilidad política de ésta. Véase Martins (1989:257).

<sup>47</sup> De la cual hablaremos detalladamente en el capítulo VI.

<sup>48</sup> En todos los planes de choque implantados en Brasil, en los momentos inmediatamente posteriores a su adopción, la popularidad presidencial creció mucho, estableciéndose una fuerte conexión directa del presidente - "salvador de la patria" - con las masas, muy al estilo del viejo populismo latinoamericano.

estilo de dirigir la cosa pública, que se tachó como "administración electoralista" de las políticas. Albuquerque (1989). La consecuencia fue el bajo grado de racionalidad en las decisiones y el deterioro de la acción administrativa del Estado. Una prueba clara de esto es el mantenimiento de la "congelación" de los precios del "Plan Cruzado", por un tiempo inadecuado desde punto de vista técnico, según los propios economistas que asesoraban al Presidente, pero que respondía a los intereses electoralistas presentes en las elecciones que se acercaban (noviembre de 1986).<sup>49</sup>

Al final de la "Nueva República", por lo tanto, la forma de mediación de intereses en la relación Estado y sociedad carecía de definiciones. Ya no estaba monopolizada por la tecnocracia, a través de los "anillos", y tampoco los partidos políticos, tradicionalmente débiles en Brasil, eran capaces de presentarse como una alternativa segura para aunar y procesar los intereses y con esto crear políticas coincidentes con las aspiraciones liberadas por la transición. Esto tendría consecuencias importantes para la consolidación del sistema político surgido de la transición y, naturalmente, sobre una de las más importantes manifestaciones concretas de su buen funcionamiento: la formación de las políticas.

El tema será tratado en el próximo capítulo. Antes veamos primero qué Estado este sistema político heredó, intentando resaltar las consecuencias más importantes de la transición democrática sobre su sector administrativo.

### **II.2.2. Transición y clientelismo: el deterioro de la acción pública en Brasil**

En un estudio reciente, uno de los más prestigiosos científicos políticos de Brasil constataba en tono melancólico que

"Entre los 40 y los 70, Brasil fue capaz de montar el más moderno Estado del tercer mundo. Un Estado que con respecto a la universalización de sus normas, su capacidad tributaria y de asignaciones racionales, de sus servicios de seguridad interna y externa, de sus relaciones diplomáticas y de eficacia en la gestión de sus propios negocios y de los intereses económicos y sociales del país, se comparaba favorablemente a diversos Estados del sur de Europa. A partir de finales de los 70, sin embargo, y de modo acelerado en el curso de los 80, se verificó su creciente deterioro". Jaguaribe (1992:211).

---

<sup>49</sup> Hay que constatar que en función de esta "administración electoral" del plan, el PMDB, principal partido que sostenía al gobierno, logró elegir 22 de los 23 gobernadores de los estados, algo jamás ocurrido anteriormente en la política brasileña.

Algunos pocos datos nos pueden indicar este dramático declive de la capacidad de acción del Estado brasileño, particularmente el fuerte deterioro de su sector administrativo.

La mayoría de los estudiosos de la realidad brasileña coincide en que una intervención competente del Estado fue crucial para que, entre 1950 y 1980, el PIB del país haya crecido en un promedio inusual del 7% al año, y el PIB *per capita*, en una media anual del 4,5%. Y si en los 70 el Estado brasileño, con un 6,11% del PIB de superávit, financiaba la iniciativa privada, y realizaba grandes inversiones directas en sectores productivos considerados estratégicos, como petroquímica, y en infraestructura, a finales de los 80 presentaba un déficit del 1,93% del PIB, pasando a ser financiado por la iniciativa privada. Respecto a la capacidad de exacción, la presión fiscal bruta<sup>50</sup> del Estado brasileño, que era de un 26% del PIB en 1970 descendió a un 21% en 1988<sup>51</sup> y la presión fiscal neta en el mismo período descendió del 16% al 9% del PIB. Simonsen (1992:86)

La inercia presupuestaria, a causa de la creciente capacidad de organización de los grupos de presión con poder para vetar los recortes en el presupuesto, combinada con la displicencia del gobierno con relación a los gastos, contribuyó a que el descenso de la exacción no haya sido procedida de un recorte planificado de los gastos. De este modo, el balance financiero del gobierno federal que, en 1970 presentaba un saldo positivo de un 1,7% del PIB, cayó hasta el 0,1% en 1980, alcanzando en 1987 un saldo negativo del 3,8%, en un contexto en que las inversiones federales pasan del 4,4% del PIB en 1970 para 2,5% en 1987. Doellinger (1992:135). La deuda interna federal<sup>52</sup> saltó del 4,4% del PIB en 1970 al 12,6% en 1981, alcanzando el 31,2% en 1987. Abreu y otros (1992:412). El interés pagado sobre la misma pasó del 0,5% del PIB al 1,5% en 1988. Durante la década de 80 los ingresos propios de las empresas federales disminuyen; a causa de esto pierden su capacidad de inversiones haciendo que, al final de la década, en algunos casos, no fuesen suficientes para cubrir la depreciación de sus activos.

---

<sup>50</sup> Según la metodología de las finanzas públicas en Brasil, la presión fiscal bruta está constituida por el total de los impuestos directos e indirectos de todos los niveles de gobierno, incluyéndose las contribuciones, económicas y sociales, las tasas, etc. La presión fiscal neta es el resultado de sustraer a la presión fiscal bruta los servicios de la deuda interna, la contribución para la seguridad social y los subsidios de todo tipo.

<sup>51</sup> Según los analistas, esta caída fue determinada por la inflación y la exención fiscal para aumentar la exportación y poder pagar los intereses de la deuda externa. Sin embargo, hay que tener en cuenta también el fraude fiscal que, según el coordinador de la Secretaría Federal de Hacienda fue, en 1986, del 9% del PIB. Rezende y otros (1992:120).

<sup>52</sup> Según los especialistas, el problema no sería propiamente la cuantía de la deuda, similar al de algunos países desarrollados, sino su forma de financiación, que llega a ser diaria.

Aunque en su gran mayoría presentasen beneficios procedentes de su actividad productiva, estas empresas pasaron a registrar pérdidas de ingresos propios, debido a que el gobierno mantuvo estables los precios de sus servicios con el fin de aliviar la inflación y a que también las utilizó para captar recursos externos destinados a cubrir déficit en su balanza de pagos, sometiéndolas a un super endeudamiento. Entre 1975 y 1988 la discrepancia de precios, con relación a la inflación, impuesta a las empresas federales de energía eléctrica fue del 35%, de telefonía del 53%, de transporte ferroviario del 42% y a las de correos del 46%. En consecuencia, en los 80 los servicios tanto en estos sectores como en los demás se degradan, siendo mucho menos eficientes que los de la década anterior.

En los sesenta y setenta se ha consolidado en Brasil un sistema público de seguridad social<sup>53</sup>, formalmente similar al del *Welfare State* (Almeida, 1989) y aunque en 1987 los gastos sociales de Brasil - por los que el Estado respondía con más del 60% - alcanzasen el 18,3% del PIB, cifra cercana a la de muchos países desarrollados<sup>54</sup>, un informe del Banco Mundial constataba que los resultados de la política social del país no se diferenciaban de los de la mayoría de los países subdesarrollados. Esto es debido, no sólo a las fuertes distorsiones en la asignación de recursos - que beneficiaban a la clase media en detrimento de los pobres - sino también a los altos costes de las políticas sociales, fruto de las deficiencias de la máquina pública. World Bank (1988).

Se estima que en 1988 existían siete millones de empleados en las administraciones públicas brasileñas - Unión, estados y municipios juntos - o sea, cerca del 18% de la Población Económicamente Activa (PEA). Esto representaba, en 1988, un gasto cercano al 7,8% del PIB, mientras en 1970 estaba en el 8,3%. Tomando la evolución del PIB como referencia, el gasto público de personal, entre 1970 y 1984, creció en términos reales un 55,8%, con un promedio anual, por lo tanto, del 3,2%, contra el 6,2% de crecimiento medio anual del PIB; mientras entre 1984 y 1988, el crecimiento real fue del 70% con una media anual del 14,18%, contra un 5,2% de crecimiento medio anual del PIB. IPEA (1992). De esta forma, si en 1970 el gasto de

---

<sup>53</sup> Iniciado en la década de 40, "su núcleo de seguridad social tiene una cobertura bastante extensa, aunque con prestaciones distintas para el sector urbano y rural. Incluye prestaciones por jubilación, pensiones, asistencia para la enfermedad, seguro de accidente de trabajo, seguro de desempleo (desde 1985), asistencia a la salud y algunos programas de asistencia social. El sistema incluye además, programas de vivienda, de saneamiento básico y de desarrollo urbano, un conjunto significativo de programas en el área de alimentación y nutrición dirigidos a las poblaciones de baja renta, políticas de salud pública y asistencia médica no vinculadas al sistema de seguridad social y una extensa red pública de enseñanza, responsable, en 1985, del 63% de las matrículas en pre-escolar, del 88% de la enseñanza del primer grado, del 6% de enseñanza del segundo grado y del 41% de la enseñanza universitaria". Almeida (1989:52)

<sup>54</sup> Para mayores detalles, véase Draibe (1988 y 1989).

personal de los tres niveles de gobierno representaba un 48% de los ingresos netos del Estado, en 1988 pasó a representar un 80%.

Aunque una evaluación precisa de la productividad del funcionariado público en Brasil sea prácticamente imposible, se sabe con todo que el aumento de gastos de personal no se debe, por ejemplo, a contrataciones de personal con alta calificación, mejor pagados, que hubiesen mejorado la productividad del sector. Por el contrario, *"son notorios no sólo los excesos de contingente de baja productividad y el visible deterioro del servicio público brasileño, sino que también es innegable la degradación de los sueldos reales medios y de las condiciones de trabajo del funcionariado público"*. Doellinger (1992:138).

La opinión, compartida por la mayoría de los analistas del asunto, indica que el crecimiento en los gastos de personal durante la "Nueva República", significó un abultamiento disfuncional de la administración pública.<sup>55</sup> Las consecuencias de esta situación no se hicieron esperar. Ya en aquel mismo año de 1988 Abranches (1991:72), constataba:

"la visible quiebra de la capacidad de planificación del Estado. El sistema de planificación, que era de muy buena calidad cuando fue estructurado, perdió sustancia y, en alguna medida, objeto. La sucesión de crisis generó una especialización en el "a corto plazo", que fue diluyendo gradualmente la cultura de planificación, programación, previsión y análisis. Esta trayectoria de declive comprometió el desarrollo - que solamente se iniciaba - de mecanismos, de técnicas y de prácticas de seguimiento y evaluación de programas y proyectos. Hoy, se planea mal y no se cuida ni la implantación y ni la evaluación".

Naturalmente, este deterioro de la capacidad de acción del Estado - tendencia vigente en toda América Latina durante los 80 - estuvo condicionado en el caso de Brasil por una inadecuada respuesta al agotamiento, ya a principios de los 80, del modelo sustitutivo de importación y por la consecuente pérdida de funcionalidad de la intervención del Estado sobre la economía. Pero si esto echa alguna luz sobre las dificultades financieras del Estado brasileño - y que sin duda afectó a su funcionamiento - a causa de que en 1982 México declarase una moratoria unilateral y la crisis de la deuda externa iniciada en 1973 asumiese proporciones catastróficas, poco nos aclara por qué, con relación a la calidad de la acción estatal sus consecuencias alcanzaron en Brasil tan graves proporciones. Esto parece haber sido fruto, en

---

<sup>55</sup> Corroborando esta tesis, Camargo (1990:62), en alusión a los que proponen disminuir el tamaño del estado en Brasil, va a alertar que *"otro indicador utilizado para justificar el sobre dimensionamiento del Estado sería la cantidad excesiva de sus funcionarios... Discusiones y datos recientes indican que el problema está más en la disfuncionalidad de la administración pública - en la heterogeneidad del funcionariado - y en la ausencia de criterios profesionales, promociones por mérito, programas de especialización, entrenamiento, sueldos adecuados, contratos sin oposiciones, altas concentraciones de personal en áreas en que su presencia es inútil y su carencia en áreas estratégicas. Todo esto configura la situación dramática de la parálisis del Estado y del servicio público"*.

gran parte, de la combinación de una coyuntura de crisis económica con un proceso de transición política, cuyo sistema de gobierno - en especial durante la "Nueva República" - presentaba dificultades para aunar y procesar los intereses, transformándolos en políticas claras, precisas y que gozasen de un consenso y adhesión mínima de los principales actores que se disputaban el escenario político. Naturalmente, la ambigüedad institucional por el largo período de tiempo que fue la transición contribuyó mucho para mantener esta dificultad.

Ya en su inauguración, la "Nueva República" se enfrentó a la tragedia de la muerte de Tancredo Neves, por lo que su gobierno fue sometido a fuertes tensiones entre el legislativo y el ejecutivo. No sólo se crean rápidamente fuertes disputas sobre la sucesión presidencial, sino sobre la duración del mandato de José Sarney, político de escasa legitimidad entre el grueso de las fuerzas políticas que de hecho sostenían la transición. Así, la situación se resumía en este momento, a la existencia de un gobierno constituido por un presidente políticamente débil, pero institucionalmente fuerte, y un Congreso tradicionalmente débil, pero en términos políticos lo suficientemente fuerte como para ejercer influencia sobre el Gobierno, aunque no para gobernar, debido al clientelismo y a la fluidez de los partidos políticos.

Por los motivos ya expuestos, las presiones para que se rompiera la irritante parálisis a la que conducía esta situación, condujeron al presidente Sarney al centro del proceso decisorio. En la forma en que desempeñó este papel - que le brindaba la oportunidad de materializar su principal empeño de gobierno: mantenerse por cinco años en el cargo, y no por cuatro como se comprometiera verbalmente Tancredo Neves con la coalición que le apoyaba - está gran parte de la explicación para los descalabros de la administración pública brasileña durante la transición.

Careciendo de apoyo político permanente en el Congreso Nacional y fiel al estilo que le permitiera sobrevivir hasta entonces, el presidente José Sarney buscó formar una base política propia con la cooptación a gran escala del apoyo de parlamentarios a cambio de favores - es decir recursos y cargos en la administración federal bajo su control - retomando el clientelismo en el trato de la *res pública*. Un clientelismo, sin embargo, con un nuevo ropaje, al que por ello Albuquerque (1989) denominó "clientelismo de consorcio", para diferenciarlo del clientelismo clásico, difícil de concebir en una sociedad que en los últimos cincuenta años había transformado radicalmente su estructura productiva, relegando a un plano secundario y residual sus formas tradicionales. Según este autor:

"el "clientelismo de consorcio" mantiene muchos puntos de contacto con el clientelismo oligáquico, particularmente con respecto a la distribución de sinecuras y al intercambio de

favores. Sin embargo sería un equívoco considerarlos idénticos. El clientelismo oligárquico es un sistema de lealtad que distribuye prestigio y autoridad a cambio de apoyo político. La distribución de recursos tanto para los empleos como para las obras públicas, es producto del reconocimiento mutuo de las autoridades locales y regionales, y no su razón de ser. Ya en el "clientelismo por consorcio" la distribución de recursos es la propia finalidad de la relación entre los "socios", por así decir, y el apoyo político, sin lealtades a largo plazo, su contraparte inmediata... No se trata, tampoco de una repetición de los "anillos burocráticos", pues no sólo le faltan para esto cohesión y permanencia, sino que el tipo de clientes a los que se destina y de "negocios" que promueve es disfuncional con relación a la racionalidad tecnocrática de que se nutren los "anillos". De ahí el haber caracterizado ese neoclientelismo como un consorcio: un sistema de alianzas directas entre los socios con la única finalidad de distribuir recursos en función de intereses inmediatos". Albuquerque (1989:189-190).

Esta práctica, que se hizo posible, como veremos, gracias a los rasgos del sistema electoral y de partidos de Brasil, potenció la irracionalidad administrativa del gobierno Sarney, como la de aumentar gastos corrientes - particularmente con personal - a la vez que se verificaba una caída de la presión fiscal. El predominio del "clientelismo de consorcio" durante la "Nueva República" hizo también corriente un procedimiento al que se denominó "subasta de cargos" de la administración pública, de cuyo significado nos ocuparemos en el próximo capítulo. Los cambios producidos en la relación Estado y sociedad por la transición, que hemos intentado exponer, al llevar al "clientelismo de consorcio", degradó la acción del Estado en proporciones tales que Jaguaribe, un autor de convicciones democráticas, en 1988, hizo un sombrío pronóstico

"en las condiciones en que actualmente se encuentra el Estado brasileño, no puede haber ninguna duda de que, o bien se moderniza, de forma acelerada, nuestro sistema político-partidario, o bien el Estado - como ya está ocurriendo - se enfrentará a un dilema fatal: si quiere mantenerse democrático, tiene que dejar de ser moderno; si quiere ser moderno tiene que dejar de ser democrático". Jaguaribe (1990:93).

Pasados ocho años, el pronóstico no se ha materializado, lo que, sin embargo, no lo invalida como síntesis de la tensión a que se vio sometida la administración pública brasileña en su transición hacia unos patrones coherentes con el nuevo sistema democrático, a lo largo de su consolidación y de la cual la ingobernabilidad tratada en el próximo capítulo es la expresión más acabada.

### III. EL DESAFÍO DE LA GOBERNABILIDAD BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1988.

#### III.1. El sistema del 88 como una democracia liberal pluralista.

En el último apartado hemos visto que el período en el que se instala el Congreso Constituyente y transcurre la transición democrática propiamente dicha, conocido como "Nueva República", presentó algunos factores que potenciaron las dificultades de la ya de por sí compleja transición por transacción, como la brasileña, y afectaron incluso el funcionamiento de su administración pública.

Entre estos factores, se destacan: a) la adopción de medidas de impacto con el fin de superar la crisis económica, de forma simultánea a las transacciones políticas necesarias para sacar adelante la transición; b) la mediocre actuación del Presidente, político de segunda línea aliado del antiguo régimen que, de forma accidental fue alzado a una posición decisiva en la transición, sobre todo porque los trabajos constituyentes transcurrirían aún bajo las normas del régimen autoritario, que permitían al Jefe del ejecutivo superponerse al legislativo; c) la falta de cohesión del Frente político que sostenía la transición, de hecho, un grupo que era fruto del "clientelismo de consorcio" y que se desintegró ante las primeras discusiones sobre la sucesión presidencial.

A pesar de estos trastornos, el Congreso Constituyente instalado en 1987 logró responder de forma satisfactoria a los anhelos de participación de la sociedad brasileña, elaborando los marcos de un sistema político claramente democrático, al menos desde el punto de vista de la concepción de democracia liberal ampliamente difundida.

"... desde Kelsen y posteriormente, Shumpeter, Sartori y Dahl, la democracia liberal ha sido definida como un método, o más precisamente, como un conjunto de reglas que permiten a las élites competir políticamente y garantizan la participación de todos los ciudadanos adultos. Estas reglas están conformadas en estructuras y procedimientos que posibilitan la resolución pacífica de los conflictos eventualmente generados y aseguran los derechos políticos y civiles básicos del ciudadano (derecho de votar, libertad de expresión y de prensa, libertad de formar y adherirse a organizaciones, etc.)... Elecciones libres, sucesivas, con competencia y justas, sufragio universal masculino y femenino, la implicación de más de un partido político en las elecciones, la acción abierta, incluso colectiva de varios grupos de intereses, la existencia de fuentes alternativas de información y la elección de los que están en las posiciones políticas más importantes son los indicadores mínimos de un sistema democrático". Morlino (1992:148)



Contrastando uno a uno todos los indicadores descritos arriba con los dispositivos de la Constitución de octubre de 1988 - y con las condiciones de organización política de la sociedad que la sostiene - afloran a la superficie los fundamentos que permiten identificar el sistema al que configura como una democracia liberal.

La nueva Constitución establece la libertad de expresión y comunicación para todos, independiente de censura o permiso previo, y contempla la libre creación de asociaciones - a excepción de las militares - vedando cualquier interferencia del Estado en su funcionamiento<sup>1</sup>. Esto fue particularmente importante para los sindicatos, cuya estructura corporativista, los sometía, desde 1943, a la permanente amenaza de una intervención del Estado cuando éste la juzgase conveniente. Respaldo por estas franquicias, se consolida en el post-88 un abanico de asociaciones económicas, profesionales, confesionales, que van a formar una compleja red de grupos de presión con una intensa actividad como *lobbies*, tanto en el ámbito nacional, como en el regional o local.

También la modernización de la sociedad brasileña entre los 50 y 70 impulsa el significativo crecimiento de estas asociaciones. En efecto, en este período el PIB brasileño creció de forma ininterrumpida a una tasa media anual del 7%, haciendo que el país se transformase

"de una sociedad rural en una sociedad urbana, de una economía agraria en una economía industrial, de una sociedad bajo control de sus capas superiores en una *sociedad poliárquica, en que emergen diferentes centros de poder* y en que la clase obrera, a través de sus organizaciones sindicales y políticas, pasó a tener un gran peso<sup>2</sup>, y en cierta medida, un efectivo poder de veto". Jaguaribe (1992:36)

Sin embargo, el precio que se debía pagar por haber hecho que Brasil, a finales de los 80, fuese ya una economía integrada y compleja, fue una desigualdad social que le sitúa como un de los países más injustos del mundo. En 1990 el 10% más rico de la población poseía un 47,9% de la renta nacional, y el 50% más pobres tan sólo 14,1%. Valle e Silva (1992:86). Así el sistema democrático creado en el 88 va a estar marcado por un fuerte *cleavage* socioeconómico.

---

<sup>1</sup> Art. 5 de la Constitución del 88, incisos IX, XVII, XVIII y XX.

<sup>2</sup> El nacimiento del llamado "nuevo sindicalismo" a finales de los 70 junto con el Partido de los Trabajadores, cuyo crecimiento en los 80 hizo que su candidato a las elecciones presidenciales del 89 las perdiese por un margen de sólo el 4% de los votos, refleja el peso que los obreros pasaron a tener en la política nacional.

En la formación de los actores colectivos, producto de esta realidad socioeconómica, que se hacen voz activa en el sistema del 88, se destaca la aparición, a finales de los 70, de organizaciones al margen de las estructuras corporativas forjadas en los 40 a la sombra del Estado, principalmente de los grupos de presión de empresarios, cuya actuación directa en la política se hizo más intensa.<sup>3</sup>

Entre los más activos a nivel nacional están la Asociación Brasileña de Industria Electrónica (ABINEE), la Asociación Brasileña para el Desarrollo de las Industrias de Base (ADIBE) y la Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores (ANFAVEA). Enlazándolas, surgió, en 1987, una organización que contribuyó de forma decisiva a la presencia de prácticas neocorporativas en el nuevo sistema político brasileño, la Unión Brasileña de Empresarios (UBE), *"órgano responsable de la articulación de las diferentes entidades de los empresarios, en sus distintos segmentos e integrada por las confederaciones de la industria, comercio, bancos y agricultura"*. Diniz y Boschi (1988:71).

Los obreros, a su vez, aunque hayan también incrementado su acción como grupo de presión a lo largo de los 80<sup>4</sup>, lo han hecho no tanto mediante nuevas organizaciones independientes, como los empresarios, sino bien más transformando las formas de actuar de las organizaciones corporativas existentes, desde dentro de ellas mismas.

El nacimiento, a finales de los 70, ya como un reflejo de la modernización de la economía brasileña, del llamado "nuevo sindicalismo", supuso quitarle a la estructura sindical su contenido corporativista, pues, en efecto, instauró una distancia entre la práctica - caracterizada por una independencia fáctica de los sindicatos con respecto al Estado - y la norma corporativista que les había transformado, principalmente durante el régimen militar, en algo similar a una sección administrativa del Ministerio del Trabajo.

También fue muy importante para el aumento de la capacidad de presión política obrera, el reconocimiento oficial en 1985, de sus centrales sindicales independientes que, desde finales de los 70, actuaban en la semilegalidad al lado de las centrales corporativas

---

<sup>3</sup> Según Diniz y Boschi (1988), el 32% de los constituyentes eran empresarios. Además, en 1986, el candidato a las elecciones para gobernador de São Paulo era el presidente de uno de los mayores grupos empresariales del país, y el de las elecciones en el estado de Ceará, era un empresario con fuerte presencia regional. Se registra también que, en 1986, el Ministro de Hacienda, clave en la administración federal, era un empresario de São Paulo.

<sup>4</sup> En 1989, existían 6.397 sindicatos en el país, con más de 6 millones de afiliados. El 55,4 % de los sindicatos estaban relacionados con actividades urbanas y el 44,6% rurales. Existían también 13 confederaciones nacionales formadas por 786 federaciones estatales.

oficiales.<sup>5</sup> De esta forma, se han hecho legales la Central Única de los Trabajadores (CUT), creada a principios de los 80, vinculada al PT y que en 1989 presentaba 965 sindicatos asociados; la Central General de los Trabajadores (CGT), ya existente antes de 1964 bajo influencia del Partido Comunista y recreada a principios de los 80, presentando en 1989, 307 sindicatos asociados a ella; y la Fuerza Sindical, creada en los 80, con orientación sintonizada al llamado "sindicalismo de negocios" norteamericano y con 58 sindicatos asociados en 1989.

Especial atención merece, con respecto a los grupos de presión obrera, el sorprendente crecimiento de las afiliaciones a los sindicatos en el medio rural, particularmente en los 70. De los 2.852 sindicatos de trabajadores rurales existentes en el país, el 60% se creó a partir de la segunda mitad de los 70, debido a la penetración de la gran empresa capitalista en el campo en este período.

Entre los grupos de presión confesionales, se destaca la todopoderosa Conferencia Nacional de los Obispos Brasileños (CNBB), cuya determinación en hacerse oír, la hace mantener su sede en Brasilia, como si fuera una especie de representación diplomática. Sosteniendo la acción de la CNBB - e indirectamente al Partido de los Trabajadores e innumerables asociaciones vecinales - se distribuyen por el país decenas de millares de las llamadas Comunidades Eclesiales de Base (CEBs).

Ya entre los grupos de presión profesional, llaman atención por su capacidad de influir directamente en la política general -mientras los demás logran hacerlo sólo en aspectos sectoriales - la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), la Asociación Brasileña de Prensa (ABI) y la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia (SBPC). En este campo se registra además la creación en los 70 de numerosas asociaciones de la llamada nueva clase media, un indicador de la modernización y correspondiente pluralismo adquirido por la sociedad brasileña. Según Diniz y Boschi (1988) mientras en 1960 los trabajadores administrativos y científico-técnicos representaban el 11% de la población económicamente activa, en 1980 representaban el 19,1%. El número de administradores y de los llamados profesionales liberales pasó de 924.302 en 1970 a 2.549.917 en 1980, mientras el número de licenciados en profesiones liberales, sindicalizados, entre 1969 y 1978 pasó de 40.491 a 147.307. No es por casualidad que mientras entre los obreros industriales la proporción de huelga cayó de un 75,9% en 1978 a un 29,7% en 1981, en este sector creció del 5,8% en 1978 al 44,6% en 1981.

---

<sup>5</sup> La Confederación Nacional de los Trabajadores en la Industria y la Confederación Nacional de los Trabajadores Agrícolas.

Respecto al flujo de informaciones, la Constitución del 88 atribuye al Estado la función de reglamentar, no el contenido, sino el acceso a la emisión en la prensa no escrita, correspondiéndole, por lo tanto, "al poder ejecutivo otorgar, y renovar las concesiones, para el servicio de radiodifusión sonora y de sonidos e imágenes". (art. 223)<sup>6</sup>

En el caso de la televisión, que debido a las altas tasas de analfabetismo entre la población de baja renta del país constituye una importante fuente alternativa de información, se hallan en funcionamiento en el ámbito nacional cinco cadenas privadas y una pública, además de decenas en el ámbito regional y vía cable.<sup>7</sup> Se configura entonces una situación caracterizada por Mainwaring (1991) como un desarrollo precoz de los media modernos en Brasil, si se toma la renta *per capita* como parámetro de comparación con otros países.<sup>8</sup>

En cuanto a las reglas que rigen las urnas, la Constitución del 88 estableció el sufragio universal, con voto directo, secreto, obligatorio para hombres y mujeres mayores de 18 años, y facultativo para analfabetos<sup>9</sup>, ciudadanos mayores de 70 años y entre los 16 y 18 años. (art. 14)

Cada cuatro años se celebran elecciones para los cargos ejecutivos - gobernadores y alcaldes - y legislativos - senadores, diputados federales, diputados a las asambleas estatales y concejales municipales - con la excepción del presidente, cuyo mandato es de cinco años. Puede optar a la candidatura de cualquier cargo todo ciudadano brasileño<sup>10</sup>, que cumpla el límite de edad establecido, debidamente empadronado ante la justicia electoral, que esté en pleno ejercicio de sus derechos políticos y asociado a un partido político. (art. 14). Con respecto a estos últimos, la nueva Constitución establece que su creación, fusión, incorporación y

---

<sup>6</sup> No obstante, la vigencia de estos actos está condicionada a la posterior aprobación del Senado. (art. 223, párrafo 1º).

<sup>7</sup> Respecto a la prensa escrita, a finales de los 80 se registraban, además de decenas de periódicos regionales, 4 de circulación y distribución nacional. El más leído, la *Folha de São Paulo*, tenía una tirada de 1.300.000 ejemplares al día. Los otros tres- *Jornal do Brasil*, *O Globo*, *O Estado de São Paulo*, una media de 800.000 ejemplares al día. Había dos revistas semanales con circulación nacional: *VEJA*, con una tirada de 1.500.000 ejemplares e *ISTO É* con 600.000.

<sup>8</sup> La elección de Collor de Mello para la presidencia en 1990, parece confirmar la importancia y peso de la televisión en el sistema político brasileño, pues "como fenómeno nacional, Collor ha empezado como una curiosidad de los media - un joven gobernador de buena apariencia que había combatido a burócratas altamente remunerados ejerciendo funciones ambiguas... como Jimmy Carter, él ascendió de ningún lugar, haciendo uso inteligente de métodos de campaña política modernos, especialmente la televisión y los sondeos de opinión. Su tasa comenzó con el 5% de las preferencias de los electores a primeros de febrero de 1989, subió al 32% a principios de mayo. Su popularidad se dobló en los primeros meses de 1989, tras una única aparición en la televisión". Schneider (1991:323)

<sup>9</sup> Una decisión crucial para hacer efectivo el sufragio universal, debido a una media nacional del 24% de analfabetos.

<sup>10</sup> A excepción de los analfabetos. (art. 14, párrafo 1º, inciso II).

extinción será libre "preservados la soberanía nacional, el régimen democrático, el pluripartidismo, los derechos fundamentales de la persona humana y observados los siguientes preceptos: I - carácter nacional... III - rendir cuentas ante la Justicia Electoral...". (art.17); además de garantizarles el acceso gratuito a la radio y la televisión. (art. 17, párrafo 3º).

Las últimas elecciones generales (nov. del 94) contaron con más de 80 millones de electores y un número muy elevado de partidos, aunque seis sean los que concentren la representación en el Congreso Nacional.<sup>11</sup>

Las consecuencias de que todos los partidos sean de ámbito nacional, de acuerdo con la ley, serán tratadas sobre todo en el capítulo 6, en el que hablaremos de las RIGs post-88.

Para el control de la corrección y transparencia de las elecciones se mantuvo la Justicia Electoral, poder separado e independiente del ejecutivo y del legislativo.<sup>12</sup>

Si estos dispositivos, son eficaces para la realización de elecciones democráticas de los gobiernos, no lo vienen siendo sin embargo para garantizar su funcionamiento estable. Esto incluso dificulta la consolidación de la democracia en el país, todavía por realizarse, si consideramos como Morlino (1992), que sólo es efectiva al cabo de 12 años de la instalación de la democracia.

Sin embargo, en nuestro trabajo interesa analizar el carácter inestable de los gobiernos post-88, fijándonos no tanto en sus consecuencias sobre las posibilidades de consolidación de la democracia en el país, sino en sus efectos sobre el entorno de las políticas públicas en general y sobre el funcionamiento de la administración pública en particular.

---

<sup>11</sup> Que posean el 70% de los escaños del Congreso Nacional elegido en 1990.

<sup>12</sup> Cuya origen se remonta, como hemos visto, a los 30. La independencia de la Justicia Electoral queda retratada, por ejemplo, en los comentarios de Ducatenzeiler (1992:179) sobre las elecciones presidenciales de 1989, "descontentos con la forma de la campaña de Color, algunas personas cercanas al presidente Sarney, lanzan algunos días antes de las elecciones la candidatura de un conocido hombre de televisión, Sílvio Santos. Pero la maniobra falla, cuando el Tribunal Superior Electoral (TSE), demostrando su independencia, impide, basada en la ley, una candidatura de última hora".

### **III.2. Las condiciones de gobernabilidad del nuevo sistema.**

Una serie de factores contribuyen al carácter altamente inestable de los gobiernos post-88 y la consecuente persistencia de la ingobernabilidad que ya se manifestara de forma tajante en la "Nueva República".

Si en la "Nueva República" el hecho de que se hacía una transformación desde dentro del antiguo régimen oscurecía y creaba ambigüedades en las reglas de funcionamiento del sistema, pues el antiguo que se estaba desplomando convivía con el nuevo y fáctico que se intentaba institucionalizar. Por lo contrario, los gobiernos post-88, se desarrollan bajo reglas claramente establecidas por un Congreso Constituyente libremente elegido. Esto sugiere la existencia de ciertos agravantes para la ingobernabilidad en el nuevo sistema. Pero antes de analizarlos, se hace necesario hacer una breve descripción de la lógica de gobierno bajo el sistema del 88.

#### **III.2.1. La forma de gobierno del sistema de 88.**

Reafirmando la tradición republicana del país, los constituyentes del 88 optaron por el presidencialismo como forma de gobierno del nuevo orden.

Las características generales del presidencialismo, principalmente los problemas de gobernabilidad que supone, son ya bastante conocidas. Sin embargo, en función de algunos elementos coyunturales del proceso constituyente del 88 y de ciertas herencias relativas al sistema electoral y partidista de Brasil, esta forma de gobierno va a presentar allí algunos matices, cuya exposición parece importante para entender las dificultades de gobernabilidad específicas del nuevo - aunque no tanto - presidencialismo brasileño.

Mucho ya se ha hablado de las dificultades estructurales básicas, y comunes a los sistemas presidencialistas, en comparación al parlamentarismo. En el presidencialismo insertado en un sistema democrático, el Jefe del ejecutivo, al llegar al poder mediante

elecciones específicas, está enteramente separado del Congreso, que así acapara las atenciones políticas, pues la definición de las leyes necesarias para que el Jefe del ejecutivo actúe, se hace altamente incierta.

En el parlamentarismo, por el contrario, como el Jefe del ejecutivo se forma mediante una mayoría parlamentaria, estas decisiones se concentran de hecho en el equipo ministerial, que las toma asumiendo por cierta su aprobación por el legislativo. La no aprobación implica pérdida de sostenimiento del gobierno y riesgos políticos para los parlamentarios, sobre todo en la imposibilidad de formar una otra mayoría que sostenga un nuevo ejecutivo, pues requiere la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones. De esta forma,

"la gran diferencia entre los dos sistemas no reside en un supuesto mejor desempeño del parlamentarismo sobre el presidencialismo, sino en el tipo de incentivo institucional producido por cada uno de ellos. Los mecanismos básicos del parlamentarismo tienden a estimular o premiar la coordinación de acciones entre los poderes, haciendo más flexible el proceso decisorio, mientras la tendencia a la bipolaridad inherente al presidencialismo apunta en sentido contrario, estimulando un patrón de interacción basado en la competencia, que produce una fragmentación del proceso decisorio... el problema básico de la arquitectura constitucional presidencialista por lo tanto, es la desarticulación entre responsabilidad de gobierno y capacidad para deliberar; el presidente carga con toda la responsabilidad de la ejecución, y por imposición de las necesidades contemporáneas, de la propia concepción y planificación de las acciones de gobierno, mientras el legislativo, que posee el monopolio de decisión sobre gran parte de los instrumentos que autorizan la acción gubernamental (toda la legislación constitucional, complementaria y ordinaria), no tiene responsabilidad política directa sobre los fracasos o éxitos del gobierno. La asimetría entre responsabilidad política y capacidad de decisión produce una debilitación del ejecutivo ante el legislativo, pues no cuenta con un instrumento institucional para forzar al Congreso a cooperar para el éxito de las acciones de gobierno. Andrade y Jaccoud (1993:206).

Confirmando la regla general, el presidencialismo de la Constitución del 88, enfatiza la bipolaridad entre ejecutivo y legislativo, que posee un gran protagonismo en la formación de las políticas en todos los niveles de gobierno mediante su competencia para la aprobación final del presupuesto público.<sup>13</sup>

Además al haber fijado, de acuerdo con la tradición latinoamericana, elecciones directas para la Presidencia de la república, la Constitución del 88 acentuó esta bipolaridad, pues hace que el Jefe del ejecutivo, más allá de sus prerrogativas intrínsecas al presidencialismo<sup>14</sup>, se

---

<sup>13</sup> El art. 165, párrafo 1, de la Constitución obliga al ejecutivo a enviar a la aprobación del Congreso un Plan Presupuestario Plurianual, que debe ir desde el segundo año del gobierno que lo elabora hasta el final del que le sucede. También le corresponde al ejecutivo enviar al Congreso, anualmente y cuatro meses antes del proyecto de presupuesto anual, la previsión de la Ley de Directrices de Presupuestos contemplando "las metas y prioridades de la administración". (art.165, párrafo 2).

<sup>14</sup> La Constitución del 88, como la de los EE.UU, por ejemplo, le atribuye al presidente el poder para: a) vetar las leyes aprobadas por el Congreso; b) nombrar y cesar a los Ministros; c) preparar el presupuesto, sufriendo el Congreso, en el caso de Brasil, ciertas restricciones para enmendarlo; d) la iniciativa para legislar, lo que le permite ser la fuente de las decisiones más importantes; e) celebrar los tratados, convenciones, actos internacionales, y,

sienta poseedor de un mandato para gobernar en nombre del pueblo y por encima de los intereses particulares, que le estimula a ignorar al Congreso, o a pasar por encima de él.

Otros dispositivos de la Constitución del 88, hacen además que su presidencialismo padezca un fuerte desequilibrio, principalmente por atribuir poderes excesivos al legislativo, al menos con respecto a su forma tradicional en la república brasileña. La Comisión de Sistematización del Congreso Constituyente optó en principio por el parlamentarismo y con tal planteamiento concibió la ingeniería política del sistema del 88. El pleno del Congreso, sin embargo, se decidió a última hora por el presidencialismo, pues complejas circunstancias hicieron que la votación de la forma de gobierno por el Pleno se mezclase a la propuesta de la Comisión de reducir el mandato presidencial a 4 años, y sufriese junto a ésta una brutal presión de José Sarney en su contra. Así

"el documento que se aprobó mantuvo la previa atribución al Congreso de poderes extremadamente amplios sin que, a pesar de todo, le confiriesen ninguna responsabilidad de gobierno. Se ha creado un híbrido presidencial-congresualista, en que la posibilidad de dirigir de forma eficaz al país quedó pendiente de un estrecho y continuo entendimiento entre el Presidente y la mayoría del Congreso". Jaguaribe (1992:212)

Son muchos los dispositivos Constitucionales que debilitan el Presidente ante el ejecutivo. El Presidente sigue pudiendo adoptar decisiones con fuerza de ley sin la previa aprobación del Congreso, mediante la llamada "medida provisional". Sin embargo, en caso de que el Congreso no la ponga a votación hasta 30 días después de su promulgación, la "medida provisional" caduca, al contrario de lo que ocurría con el decreto-ley que se transformaba en ley.

Se limitó la prerrogativa presidencial de promulgar decretos, así como sus intentos de legislar mediante los mismos, fijándose la competencia exclusiva del Congreso Nacional para *"suspender los actos normativos del poder ejecutivo que vayan más allá de su poder de reglamentación o de los límites de la delegación legislativa que le es concedida"*. (art.49, inciso V). Se atribuyó también al Congreso Nacional la competencia exclusiva para *"fiscalizar y controlar, directamente o mediante cualquiera de sus cámaras, los actos del poder ejecutivo, incluyendo los de la administración indirecta"* (art.49,inciso X), además de *"velar por la preservación de su competencia legislativa ante la atribución normativa de los otros poderes"*. (art.49,inciso XI). Lo más significativo es que, según la nueva Constitución, para anular el veto presidencial a una ley, pasó a ser suficiente la mayoría absoluta de sólo una sesión conjunta del

---

declarar la guerra en caso de agresión por otro Estado, siempre que estas decisiones sean ratificadas por el Senado.  
e) nombrar a los miembros del Tribunal Supremo Federal - Tribunal Supremo en el caso de los EE.UU - también de conformidad con el Senado.



Congreso Nacional; hecho que, en el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, requiere la mayoría calificada (2/3) de la Cámara baja y del Senado por separado.

El presidencialismo del 88 presenta así una mayor intensidad en la bipolaridad típica de esta forma de gobierno, suponiendo, en consecuencia, una fuerte presión para mantener una continuada cooperación entre el ejecutivo y legislativo como única forma de garantizar un gobierno efectivo, es decir que las demandas de la sociedad sean debidamente transformadas en leyes, que se traduzcan en políticas implantadas por la máquina administrativa del Estado.

A la luz de tales consideraciones se presentan en la figura III.1 las posibilidades de gobernabilidad del sistema de 88, tomándose por parámetro las características del mandato del presidente (o gobernador, o alcalde) y de su relación con el legislativo.

**Figura III.1.: Escenarios posibles de condiciones de gobernabilidad en Brasil pos 88**

		<b>Relaciones con el Congreso</b>	
		<b>Antagónicas</b>	<b>Cooperativas</b>
<b>Respaldo Electoral del Presidente</b>	<b>Amplio</b>	.Presión populista para aprobación de legislación urgente. (primer año de gobierno Color de Melo)	.Gobierno fuerte, con gran capacidad de superar las restricciones constitucionales dentro de la legalidad y amplias posibilidades de acción (pronóstico p/ el gobierno electo en 03/10/94).
	<b>Estrecho</b>	.Parálisis decisoria con consecuencias imprevisibles. (Impeachment de Color de Mello -1992)	.Gobierno estable, con gran capacidad de superar las restricciones constitucionales pero con pocas posibilidades de acción. (gobierno Itamar Franco - 1992/94)

*Elaborado a partir de Lamoounier (1989)*

En este proceso adquieren importancia, por un lado, los partidos políticos, como mediadores entre Estado y sociedad, y por lo tanto principales instrumentos encargados de integrar las demandas y procesarlas en interacción con el ejecutivo y, por otro, la capacidad de la administrativa pública como responsable de la puesta en marcha de estas demandas.

En los apartados siguientes trataremos de ambas cuestiones por separado, con el fin de analizar las condiciones de gobernabilidad del sistema político brasileño post- 88.

### III.2.2. El sistema electoral y el marco de los partidos<sup>15</sup>.

Naturalmente, la dinámica político-partidaria de un determinado régimen en un momento cualquiera, depende, además de las normas que rigen su sistema electoral, de otros muchos factores, tales como: la forma de gobierno, siendo corriente la opinión de que el parlamentarismo refuerza a los partidos, mientras el presidencialismo los debilita; la estructuración del Estado, creyéndose que el federalismo en general tiende a fragmentarlo; las características de la sociedad, es decir, su mayor o menor homogeneidad con relación a las dimensiones que suelen producir *cleavages* en el sistema - aspectos étnicos, lingüísticos, culturales, sociales y económicos; y las formas de actuación de los partidos que se arraigan en función de la cultura política y de la propia tradición jurídica del país.

Hemos decidido, al analizar el marco de los partidos brasileño, resaltar la legislación que regula su sistema electoral debido al innegable peso que muchos autores clásicos le atribuyen en la configuración de la dinámica de los partidos<sup>16</sup>. También porque, con respecto a los factores que condicionan esta dinámica, la legislación electoral es el único que se puede considerar como exclusivo del sistema del 88, ya que es fruto de una opción deliberada de los constituyentes. Este énfasis está respaldado, además, por la evidencia de que *"en varios aspectos la legislación electoral brasileña no tiene paralelo (o tiene poco) en el mundo"*. Mainwaring (1991:35).

La actual legislación electoral refuerza dos características históricas de los partidos brasileños<sup>17</sup>: su fragmentación y el vínculo tenue que los políticos mantienen con ellos. Por este

---

<sup>15</sup> La descripción del sistema electoral que se hace a continuación, así como de sus consecuencias para los partidos se apoya en Mainwaring (1991).

<sup>16</sup> Caso de Duverger que postula "a) el 'dualismo natural' de los partidos y b) una tendencia a la proliferación de partidos (mediante la división de los viejos y la formación de otros nuevos). El primero es explícito (*Political Parties*:215-216). La segunda es implícita, y se trata de un problema real de todos los países que Duverger estudia. El sistema electoral, según Duverger, determina cuál de estas fuerzas dominará". Leyes (1981:187).

<sup>17</sup> Que llevan a Meneguello y Lamounier (1986:9) a definir la situación de Brasil como de "subdesarrollo partidista", caracterizado por la no adecuación del sistema de los partidos a la modernización y diversidad alcanzados por la sociedad brasileña.

motivo son ineficaces al desempeñar el papel que la ingeniería política de la Constitución del 88 les atribuye y que es indispensable para la gobernabilidad del sistema: la integración de los intereses y la racionalización del proceso de selección de las formas alternativas de satisfacerlos. La gran importancia que este papel adquiere está asociada con el aumento del poder del Congreso para interferir en el gobierno, como hemos visto en el apartado anterior, razón por la cual se centrará la atención en la mecánica de las elecciones para el poder legislativo.

Con excepción del Senado, las elecciones para representantes en todas las cámaras legislativas en Brasil son proporcionales, y su jurisdicción electoral es el estado, en el caso de los diputados estatales y federales, y el municipio, en el de los concejales. Debido sobre todo a las distorsiones que se han producido en la representación en la Cámara Federal, al fijarse para cada estado un número mínimo y máximo de representantes<sup>18</sup>, este "sistema de representación proporcional en Brasil es probablemente el más desproporcionado del mundo". Mainwaring (1991:36). Los escaños son distribuidos en función del número de votos obtenidos por el partido y éste, para lograr alguno, tiene que alcanzar un cociente electoral, que se obtiene de la división de su número de votos por el de escaños disponibles. Cada partido puede presentar un número de candidatos hasta un 50% mayor que el de escaños disponibles. Al contrario de lo que ocurre en todas las democracias con sistemas de representación proporcional, en que el partido ejerce algún control sobre la selección intra partidos que hace el elector - presentándose a la votación una lista cerrada y restringida o, si no, una lista ordenada en que el elector puede alterar su orden mediante el llamado voto preferencial, pero no su composición - en Brasil este control no se ejerce, pues las listas de candidatos son abiertas<sup>19</sup>.

Según este sistema, el partido presenta una número de candidatos sin ningún orden y el elector vota, no al partido, sino a uno de los candidatos, no pudiendo indicar la transferencia de su voto de un nombre a otro y ni siquiera establecer ningún orden que evite que su voto, al ser válido para el partido, sea para un candidato al que no desea elegir. Los escaños se distribuyen entre los partidos según el número de votos obtenidos por el conjunto de sus candidatos, y a continuación dentro de cada partido se asignan los escaños a los candidatos más votados. Esto significa que la jerarquía de la lista se hace a *posteriori*, sin la interferencia de los partidos. Concretamente, la cantidad de escaños de cada partido corresponde al número entero obtenido

---

<sup>18</sup> Esta distorsión es tal que la proporción entre el estado más sobrerrepresentado - Roraima - y el más subrepresentado - São Paulo - es de 1 contra 22, es decir, el voto de un elector de Roraima vale por el de 22 electores de São Paulo.

<sup>19</sup> En que Brasil tiene un único paralelo en el mundo: Finlandia.

al dividir sus votos totales por el cociente electoral. Sólo por una coincidencia este procedimiento lleva al número exacto de escaños disponibles. Por eso, los escaños que suelen faltar para completar el total son llenados por el método de "mayores restos"<sup>20</sup>, aplicado a los partidos que alcanzaron el cociente electoral, es decir, los que lograron obtener por lo menos un representante. Como los candidatos más votados serán los representantes de cada partido - aunque en un número determinado por el total de votos del partido - "este sistema estimula fuertemente el individualismo en las campañas" y, consecuentemente, las prácticas clientelares, ya que "la elección o no de un candidato depende sobre todo de su capacidad individual para obtener votos" Mainwaring (1991:39), y no de la actuación, o programa, del partido.

Este aspecto es sin duda, uno de los principales responsables de la indisciplina interna de los partidos en Brasil, verdaderos partidos *catch all*, o partido "ómnibus" según expresión de Cardoso (1985). Y esta, como se viene insistiendo, es una cuestión crucial para entender el impacto de la dinámica de la relación entre el ejecutivo y el legislativo sobre las políticas y el funcionamiento de la administración pública en el post-88.

La heterogeneidad ideológica típica de los partidos *catch all*, es todavía más acentuada en Brasil por la posibilidad, e incluso estímulo, a que presenten un gran número de candidatos, por la falta de restricciones para que los políticos cambien de partido una vez elegidos, y por haber sido abolido el artículo 152 de la constitución del régimen militar que exigía de los parlamentarios que votaran según el liderazgo de su partido en cuestiones consideradas trascendentales.

El estímulo a que se presente un elevado número de candidatos, además de comprometer la inteligibilidad del sistema electoral y el funcionamiento del principio de representación, esenciales para la eficacia de la democracia liberal<sup>21</sup>, fomenta el individualismo, pues como supone una mayor posibilidad de obtener el cociente electoral, los partidos suavizan lo más posible los criterios de composición de su lista de candidatos.

---

<sup>20</sup> Para mayores detalles, véase Mainwaring (1991:38).

<sup>21</sup> Según Lamounier (1990:127) "En una definición aproximada, la inteligibilidad sería la posibilidad de un elector medio de prever qué tipo de gobierno está ayudando a constituirse al votar. Carencias educacionales y desigualdades diversas evidentemente limitan la inteligibilidad, incluso en los países avanzados. Pero es importante indagar si una estructura partidista intermitente y unas reglas electorales exageradamente individualistas y permisivas, como las de Brasil, no potencian el efecto de estos factores, haciendo el proceso electoral incomprensible y, en consecuencia, vulnerable a serias crisis de legitimidad."

También la superposición del sistema federativo a la exigencia legal de que los partidos sean nacionales contribuye mucho a minar su cohesión interna. El federalismo suele existir en función de *cleavages* político-territoriales en el sistema político - caso evidente de Brasil - motivo por el cual en su vigencia, a veces se hacen presentes partidos que expresan realidades regionales. Con la exigencia legal de que sean nacionales, los partidos tienden a aflojar su disciplina interna para acoger en su seno a los inevitables regionalismos de la realidad brasileña y obtener su registro.

Tanto la falta de restricciones para que el político cambie de partido, una vez elegido, como del dispositivo de fidelidad al partido, acaban por hacer imposible el control del partido sobre sus miembros ya no en el período electoral - caso de la lista abierta - sino en el ejercicio de su mandato. La combinación de todos estos factores lleva a

"la autonomía de los representantes electos con relación a su partidos. Los representantes pueden actuar independientemente de programas con casi ninguna posibilidad de sufrir sanciones. Ellos no deben sus mandatos al partido, sino a su propia iniciativa. Los partidos aceptan violaciones flagrantes de los programas partidarios y de los compromisos organizativos, cuando un político consigue una gran suma de voto". Mainwaring (1991:44)

Se pueden encontrar algunos indicadores de la autonomía y heterogeneidad resultante de esta situación en las tablas III.1 a III.4

TABLA III.1: Cambio de partido de los congresistas en la legislatura 1986/1990

	PMDB	PDS	PDT	PTB	PT	PFL	PSDB	PDC	PSB	PCB	PRN	PL	OTROS
set. 87	306	38	26	18	16	132	-	6	2	3	-	7	5
set. 88	235	34	28	29	16	125	48	13	6	3	-	7	15
mar. 90	151	33	47	33	17	105	73	21	10	3	33	13	33

Fuente: Amaury de Souza (1992: 192).

TABLA III.2: Composición ideológica de los partidos en el congreso (nov. de 1987)<sup>22</sup>

Partidos	Izquierda	Centro Izquierda	Centro	Centro Derecha	Derecha	N. Escaños
PMDB	7,2	34,5	41,4	13,7	3,2	303
PFL	-	2,3	28,2	46,8	22,9	133
PDS	-	-	5,4	29,7	64,9	38
PDT	19,3	53,8	15,5	11,4	-	26
PT	100,0	-	-	-	-	16
PCB/PSB	90,0	-	10,0	-	-	10
OTROS	-	6,2	34,4	43,8	15,6	33

Fuente: Amaury de Souza (1992:193).

<sup>22</sup> Es necesario hacer dos observaciones sobre estos indicadores. En primer lugar, la arbitrariedad que supone la inevitable subjetividad presente en clasificaciones de este tipo. En segundo lugar, son datos relativos a un Congreso formado antes de la vigencia de la nueva Constitución, aunque en este caso, no hay motivos para grandes objeciones. La nueva Constitución amplió los factores que favorecen lo que se quiere mostrar: la heterogeneidad y falta de cohesión interna de los partidos

TABLA III.3: Opción sobre la acción del estado a restringirse a sus área clásicas (nov. 1991)<sup>23</sup>

OPINIÓN	PMDB	PFL	PDT	PDS	PRN	PSDB	PTB	PT	OTROS
Concorda	49	71	17	69	53	42	55	-	40
En términos	23	23	33	14	29	30	28	13	19
Discorda	27	6	50	17	15	27	17	87	40
Otras respuestas	-	-	-	-	3	-	-	-	1

Fuente: Lamounier (1991: 4).

TABLA III.4: votación por partido en cuestiones constitucionales controvertidas (% votos que apoyaron (+) y que se opusieron (-) a la posición vencedora)

CUESTIÓN	PMDB	PFL	PDS	PDT	PTB	PT	TOTAL (%)	VOTOS
Participación popular	+59	+14	+14	+92	+32	+100	+48	(227)
	-41	-86	-80	-8	-68	-0	-52	(248)
Derechos ilimitados de propiedad	+66	+15	+12	+92	+32	+100	+51	(248)
	-34	-85	-88	-8	-68	-0	-49	(236)
Estabilidad en el empleo	+73	+93	+94	+4	+42	+0	+71	(373)
	-27	-7	-6	-96	-58	-100	-29	(151)
Unicidad sindical	+91	+43	+46	+92	+91	+0	+77	(340)
	-9	-57	-54	-8	-9	-100	-23	(103)
Sistema presidencialista	+49	+85	+61	+96	+63	+100	+62	(344)
	-51	-15	-39	-9	-37	-0	-38	(212)
Mandato presidencial de cinco años	+55	+86	+68	+8	+70	+0	+60	(298)
	-45	-14	-32	-92	-30	-100	-40	(198)
Sistema económico	+69	+19	+29	+93	+41	+100	+57	(279)
	-31	-81	-71	-7	-59	-0	-43	(218)
Monopolio nacional de los recursos nimerales	+80	+40	+36	+100	+89	+100	+73	(343)
	-20	-60	-64	-0	-11	-0	-27	(120)
Reforma agraria	+36	+84	+86	+15	+68	+0	+49	(253)
	-64	-16	-14	-85	-32	-100	-51	(268)
Mandato de cinco años para Sarney	+61	+86	+70	+7	+64	+0	+64	(323)
	-39	-14	-30	-93	-36	-100	-36	(202)
Cancelación de deudas de pequeños y Micro empresarios	+64	+66	+72	+94	+80	+0	+64	(286)
	-36	-34	-28	-6	-20	-100	-36	(163)
Índice Rice*	33	58	47	86	41	100	-	-

\*Índice medio de cohesión de los partidos para las votaciones incluidas en la tabla. Se calcula sustrayéndose al porcentaje de los miembros del partido que votan con la mayoría el 50% y dividiéndose esta cantidad por el 50%. Rice (1959).

Fuente: Mainwaring (1992:38)

Es frecuente en la literatura política, la idea de que los sistemas mayoritarios inducen a la sedimentación del bipartidismo, mientras que los proporcionales al multipartidismo. (Sartori,1986). Esto se confirma en el caso concreto de Brasil, principalmente debido a la combinación del voto proporcional con otros mecanismos de su sistema electoral.

<sup>23</sup> Tabla obtenida a partir de la pregunta: "Muchos consideran hoy que el Estado debería actuar sólo en las áreas clásicas, como seguridad y justicia. ¿Está usted de acuerdo con esta afirmación.?"

Aunque establezca que, para registrarse legalmente, los partidos deben ser nacionales, la Constitución no fija ningún mecanismo de exclusión de los partidos pequeños y no representativos en la Cámara Federal, como lo hacía la legislación entre 1985 y 1989 que exigía como condición para la representación al menos un 3% del total de los votos, distribuidos al menos en cinco estados, con por lo menos el 2% del total de los votos en cada uno de ellos.<sup>24</sup> Esto, naturalmente, facilita la proliferación de partidos, incluso porque la no restricción a que se cambie de partido, combinada con la exigencia de que sean nacionales, estimula los llamados "partidos de alquiler", es decir, *"partidos que en realidad sólo tienen condiciones para implantarse en un determinado estado o región, y que se ven forzados o invitados por la legislación a celebrar acuerdos espurios, con vistas a su formación a nivel nacional"*. Lamounier (1990:146)

Tanto en la legislatura de 1986 a 1990 como en la de 1990 a 1994 era grande la fragmentación del sistema de partidos. En la primera

"había 21 partidos con representación, diez de los cuales estaban efectivamente en la Cámara Federal, es decir, con posibilidades de influir en el resultado de las decisiones cuando las posiciones estaban divididas... (en la segunda) este número se elevó a 11, aunque el de los partidos con representación se haya reducido hasta 19". Abranches (1992:135)

Establecidas las peculiaridades estructurales del presidencialismo en Brasil y las características del espacio en que se mueven los actores que de hecho tienen poder para interferir en el gobierno, cabe aclarar la dinámica resultante, particularmente en lo que se refiere a la formación de las políticas y a su implantación. Un tema que nos conduce al análisis de la relación entre el ejecutivo y el legislativo y de los grandes rasgos de la administración pública post-88.

### ***III.2.3. Relación entre el ejecutivo y el legislativo y administración pública en el post-88.***

La relación entre el ejecutivo y el legislativo interfiere en la dinámica de la administración pública, aunque lo contrario también ocurre, es decir, muchos de los aspectos de la dinámica de la administración interfieren en la andadura de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, lo que intentaremos tener en cuenta en los próximos apartados.

---

<sup>24</sup> También la actual Constitución Federal alemana fija para la representación en su Cámara baja, la condición de tener al menos el 5% del total de los votos.

Además del análisis del desarrollo de esta relación en sí misma - marco en el que se formulan las políticas, o al menos en el que ganan su necesaria expresión jurídica, es decir, en el que la definición de problemas y las propuestas de su solución se transforman en leyes que deben ser ejecutadas - nos interesa analizar su impacto sobre la administración pública. En efecto, son estos los dos factores que indican las condiciones de gobernabilidad del sistema, si consideramos que supone no sólo un adecuado procesamiento de las demandas y la formulación de respuestas a ellas, sino también la capacidad para ponerlas en marcha. Labores que están profundamente entrelazadas, pero por razones analíticas las estudiaremos por separado. Así el énfasis en la observación de cómo se formulan las políticas recae sobre la relación entre el ejecutivo y el legislativo y el de cómo se las implanta, en el modo de funcionamiento de la administración pública.

Antes de considerar estas cuestiones es importante fijar la atención en los rasgos de la administración pública que no son un producto directo del impacto de la relación entre el ejecutivo y el legislativo, sino más bien de los cambios producidos en su entorno más amplio, entre los que la instalación de la democracia es el más evidente y significativo.

### *III.2.3.1. Principales rasgos estructurales de la administración pública en Brasil a finales de los 80 y principios de los 90.*

La crisis de la administración pública que acompaña a la transición democrática en Brasil contiene tres ingredientes que afectan directamente a la gobernabilidad del nuevo sistema, con respecto a su capacidad de implantar políticas, fase más nitidamente identificada con la función administrativa. Son: a) una gran desarticulación del sector público; b) una fuerte discontinuidad administrativa; y c) una acentuada indefinición de los mecanismos de funcionamiento del nuevo pacto federativo establecido por la Constitución del 88.

La desarticulación compromete seriamente cualquier intento de implantar macropolíticas lo suficientemente consistentes como para sacar al país de la profunda crisis económica en que se ha metido a partir de la primera mitad de los años 80. Además, dificulta enormemente la propia administración rutinaria del Estado que, forzado a acompañar la diversificación y complejidad alcanzada por la sociedad, tiene como condición crucial para su buen



funcionamiento una adecuada coordinación intersectorial. Esta desarticulación se manifiesta de dos modos.

En primer lugar, en la dificultad del Jefe del ejecutivo, en los tres niveles de gobierno, para lograr la cooperación entre sus diversos sectores funcionales, tanto en la dimensión más política, es decir, entre los altos cargos que fijan las metas de gobierno, como en la más operativa, es decir, entre los que se hacen cargo de la gestión y coordinación de los recursos humanos y materiales de los diversos sectores funcionales.

La segunda dificultad se relaciona sin duda con la superposición del presidencialismo al multipartidismo - lo que procuraremos aclarar más adelante - pero está también muy directamente vinculada a la decadencia de la función de planificación en los 80. Como hemos insistido, el sistema político no fue capaz hasta el momento de sustituir la práctica cerrada y autoritaria de la planificación tecnocrática por otra que, en consonancia con los nuevos tiempos, integrase funcionalmente a los nuevos actores puestos en escena por la democracia. Como constató Rezende (1992:40) *"en un contexto democrático, los problemas de planificación cobran una mayor complejidad. No es suficiente reunir un cuerpo técnico cualificado para alcanzar un buen resultado; la elaboración de un proyecto nacional para la década de los 90 precisa ser negociado políticamente"*.

A nivel federal, por ejemplo, es cierto que siguen existiendo órganos vinculados directamente a la Presidencia y formalmente encargados de articular sus sectores funcionales. Sin embargo, además de ser incapaces de responder al nuevo desafío impuesto a la planificación señalado anteriormente, la gran mayoría de estos órganos están enzarzados en tercas disputas entre sí.

La Secretaría de Administración Federal (SAF), creada en 1986, en sustitución del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), con la misión de elaborar e implantar la política administrativa del gobierno federal, hasta 1992 sufrió nada más y nada menos que 5 alteraciones en su *status* y forma de inserción en el organigrama de la administración federal. Esto, naturalmente, le impidió realizar una acción que tuviese continuidad y la debilitó ante los órganos centrales de la administración de cada ministerio - las Secretarías de Administración General - que pasaron a actuar aislados y según sus propias directrices (Andrade y Jaccoud, 1993). Un ejemplo claro de la incapacidad de la SAF, es que hasta 1993 ni siquiera conocía el número exacto de funcionarios federales, dado que no había logrado censarlos.

La articulación política del ejecutivo, a cargo del Gabinete Civil de la Presidencia, y la articulación macroeconómica y financiera, formalmente dividida entre la Secretaría de Planificación de la Presidencia (SEPLAN) y el Ministerio de Hacienda, irónicamente, sucumben a lo que deberían evitar. Así,

"La Secretaría de Administración Federal lucha con el Gabinete Civil, la Secretaría de Planificación y con el Ministerio de Hacienda, por el control sobre la gestión de personal de la administración directa - especialmente sobre la política de sueldos. La Secretaría de Planificación, a su vez, se halla al margen de las decisiones de la política macroeconómica del gobierno, y sencillamente no existe un órgano exclusivo para realizar la articulación política del ejecutivo con el Congreso. Esta actividad, crucial para la eficacia gubernamental, es objeto de una intensa disputa entre el Gabinete Civil y el Ministerio de Justicia, tradicionalmente encargados de la articulación política y de las relaciones con el Congreso, y el Ministerio de Hacienda que "articula al margen" cuando las cuestiones tratadas en el Congreso son de naturaleza económica". Andrade y Jaccoud (1993:214)

La segunda forma en que la mencionada desarticulación se manifiesta es la falta de coordinación dentro de cada sector funcional, entre su alta dirección y las entidades de la administración indirecta. La tendencia de éstas a escapar de la supervisión del ministerio, en el caso federal - o secretarías, en el caso estatal y municipal - a las que se vinculan se remonta a un tiempo anterior a la transición, como hemos visto en el capítulo 2, a la reforma administrativa del 67. Con la democracia, sin embargo, la pérdida del control sobre estas entidades se agudizó, en función de que al politizarse la administración pública, las agencias de planificación, ya en declive, adquirieron una perspectiva a corto plazo que les hizo imposible llevar a cabo cualquier acción estratégica no sólo multisectorial, sino también intrasectorial. Y, aunque la Constitución haya creado dispositivos con el fin de someter la administración indirecta al control del Congreso - obligando, por ejemplo, a que las empresas públicas le presenten sus presupuestos - debido a su clientelismo, el Congreso es presa fácil de los lobbies de estas empresas que, de controladas pasan entonces a ser controladores.<sup>25</sup>

Con respecto a la discontinuidad administrativa, son paradigmáticas las frecuentes alteraciones del organigrama de la macroestructura federal, ya sea por necesidad de absorber los intereses políticos cuyo apoyo el Presidente necesitaba - caso de los gobiernos Samey (1984-1989) e Itamar Franco (1993-1994) - ya sea por motivaciones ideológicas, como en la propuesta neoliberal de disminución del tamaño del Estado - más retórica que efectiva<sup>26</sup> - del gobierno Color.

---

<sup>25</sup> Un ejemplo de esto es la existencia en la legislatura desde 1986 a 1990, del "grupo parlamentario de la siderurgia", con más de cincuenta diputados de varios partidos. El bloque es producto de la combinación de la acción de los lobbies con la heterogeneidad e indisciplina interna de los partidos brasileños. Goes (1990:202).

<sup>26</sup> De hecho, todas las medidas de la "reforma administrativa" de Color, al fin al cabo produjeron la disminución del número de estos órganos directivos federales, tan sólo de 25 a 24. De los 16 ministerios se pasó a tener 12 y de las 9 Secretarías directamente ligadas a la presidencia se pasó a tener 12.

Para medir el grado de discontinuidad de un gobierno, Andrade y Jaccoud (1993) crearon un índice (E) que está en función del número de órganos de la macroestructura - Secretarías de la presidencia y Ministerios - y del número de alteraciones que han sufrido en este gobierno<sup>27</sup>, tales como fusiones, desapariciones, divisiones, creaciones y otros cambios de *status* de Ministerio a Secretarías presidenciales o a la inversa. De acuerdo con este índice elaboraron la tabla III.5.

Es visible el predominio de la discontinuidad en los gobiernos democráticos, cuyas consecuencias más graves son la pérdida de memoria de gestiones pasadas, la ausencia de equipos directivos con estabilidad, experiencia y planes de acción a largo y medio plazo en cada sector. Consecuencias que, añadidas a las de la mencionada desarticulación de la administración pública, suponen enormes dificultades para la implantación de políticas, en particular para las que requieren el concurso de más de un sector funcional. Esta situación está agravada por la desarticulación en el sentido vertical, es decir por la ausencia de normas y procedimientos que delimiten las relaciones entre los órganos de los tres niveles de gobierno en todos los sectores funcionales del Estado.

**TABLA III.5: Grado de estabilidad organizacional en gobiernos sucesivos**

<i>Gobiernos</i>	<i>N. de Órganos</i>	<i>N. de Alteraciones</i>	<i>E</i>
<i>Castelo Branco (1964-1968)</i>	13	05	0,722
<i>C. e Silva/Medici (1968-1972)</i>	23	00	1,000
<i>Ernesto Geisel (1972-1978)</i>	23	02	0,913
<i>João Figueiredo (1978-1984)</i>	24	02	0,917
<i>José Sarney (1984-1989)</i>	24	10	0,583
<i>Color de Mello (1990-1992)</i>	25	25	0,000

*Fuente: Andrade y Jaccoud (1993:129).*

La convivencia de una efectiva descentralización de recursos con una indefinición de las atribuciones de cada nivel de gobierno viene generando tanto una sobrecarga de demandas para el gobierno federal - pues se le sigue cobrando las mismas acciones de antes sin que ahora tenga recursos para realizarlos - como un juego de "tira y afloja" entre los órganos de los diferentes niveles gobiernos en los sectores que son de competencia común y, específicamente, en programas que no producen dividendos electorales. Un juego reforzado por la escasez de recursos impuesta por una severa crisis económica. Además,

"la nueva estructura tributaria creada por la nueva Constitución, constituye, al ser autoaplicable, la más inmediata e importante alteración en la forma de institucionalización de la competencia política democrática, con sus créditos y débitos. Se altera, desde luego, la

<sup>27</sup>  $E = (N - n) / N$ . Donde E = Estabilidad Institucional; N = número de órganos; n = número de alteraciones.

jerarquía del espacio formal de poder. El Alcalde pasa a depender, de hecho, del apoyo político de la Cámara Municipal y gana grados de libertad ante el Gobernador. Este, a su vez, se libera en gran parte de la tutela del gobierno central y, precisamente por ello, de las presiones clientelares de "su" grupo parlamentario federal, pero al precio de verse efectivamente cobrado por la Asamblea Estatal". Guilherme dos Santos (1990:169)

La observación nos remite directamente al análisis del modelo de la relación entre el ejecutivo y el legislativo en los tres niveles de gobierno y a su impacto sobre la formulación e implantación de políticas.

### III.2.3.2. El presidencialismo multipartidista y el síndrome de la parálisis decisoria.

Comparando la democracia brasileña, tanto la del 88 como la del 45, con las 15 más estables del occidente, Abranches (1990) constata que no tiene paralelismo con respecto a la convergencia del presidencialismo, federalismo, representación proporcional y multipartidismo. Concluye que la gran inestabilidad del sistema democrático entre 45 y 64, por ejemplo, no se debe a ninguno de estos elementos por separado, sino a su combinación simultánea.

En este sentido resalta la dificultad existente para construir gobiernos estables, sobre todo a base de la superposición del presidencialismo a un marco multipartidista, altamente fragmentado a causa de los aspectos de la legislación electoral, que ya analizamos. La gran dificultad que esto produce es que el Presidente de la República, sobre quien recae la responsabilidad de gobierno, porque ha sido elegido directamente para ello, se ve imposibilitado para obtener un recurso imprescindible para hacerlo: las leyes. En un marco multipartidista con acentuada fragmentación, es prácticamente imposible que el partido del presidente - o gobernador, o también Alcalde de las grandes ciudades - logre gobernar en mayoría en el legislativo<sup>28</sup>. Una cuestión particularmente delicada en el sistema del 88, en que, como hemos visto, el legislativo se halla mucho más fuerte frente al ejecutivo de lo que suele estar en el sistema presidencialista en general.

Para el ejecutivo no hay más remedio que formar coaliciones partidistas que le pongan en condiciones de movilizar los recursos legales que necesita para gobernar. Coaliciones que empiezan por ser alianzas electorales y se concretan en la formación del equipo de gobierno, mediante el reparto de la dirección de los ministerios entre las fuerzas que apoyaron el

---

<sup>28</sup> Esto sólo ocurrió una vez en la historia de la democracia en Brasil, en el gobierno Dutra (1945-49).

presidente, gobernador o alcalde, en las elecciones.<sup>29</sup> Como la fragmentación partidaria es alta y la heterogeneidad ideológica de los partidos grande, las coaliciones gubernamentales que se forman suelen ser muy amplias.<sup>30</sup>

El problema para la gobernabilidad - traducida en la capacidad del ejecutivo para transformar los puntos de su agenda en leyes que le permitan realizar acciones coherentes y consistentes<sup>31</sup> - no proviene de que los gobiernos sean de coalición - la historia está poblada de gobiernos de este tipo con mucho éxito en sistemas parlamentarios - sino de que las coaliciones, al contrario de lo que sucede en el parlamentarismo, sean necesariamente inestables. Como ya hemos dicho, en el sistema parlamentario, un determinado partido al integrarse en una coalición de gobierno se hace responsable de su funcionamiento y un eventual abandono de la coalición supone riesgos políticos, pues puede requerir nuevas elecciones. Ya en el presidencialismo, el único responsable del gobierno es el Presidente, y además, la ruptura de una eventual coalición, con su consecuente pérdida de la mayoría en el Congreso no supone nuevas elecciones. Es muy fácil, por lo tanto, para un partido abandonar una coalición movido exclusivamente por sus intereses electoralistas. Esta actitud suele no tener otro precio político que la pérdida de cargos directivos en el gobierno, pudiendo incluso eventualmente producir ganancias políticas.

El factor decisivo para la inestabilidad de las coaliciones de gobierno, a que los Jefes de ejecutivo están obligados a formar en el sistema del 88, es la indisciplina de los partidos. Como nada impide a un parlamentario ir en contra de la orientación de su partido y votar en el Congreso según sus intereses estrictamente particulares, la participación de un partido en el equipo de gobierno, mediante un ministro, por ejemplo, no supone ninguna garantía del sostenimiento al Presidente en el Congreso. Es frecuente, entonces, el conflicto entre el Presidente que, para hacer justicia al mandato que se ha depositado en él en las urnas, persigue la elaboración de un plan de ámbito nacional y ajeno a intereses particulares, y el Congreso, cuyos miembros están empeñados sobre todo en la defensa de sus intereses

---

<sup>29</sup> Lo que, como hemos dicho, hace más profundas las dificultades de coordinación de la máquina que el Jefe del ejecutivo tiene bajo mando. No sólo la lealtad de los Ministros, o secretarios en el caso de estados y ayuntamientos, está dividida entre el Jefe del ejecutivo y el partido, sino que las disputas entre ellos, impiden que uno ejerza la dirección del equipo y libere al Jefe del ejecutivo de la labor diaria, que desgasta mucho, de tratar las divergencias y compaginar los intereses de sectores funcionales bajo distintas orientaciones ideológicas.

<sup>30</sup> Es importante observar que estas coaliciones, aunque concertadas entre los partidos, suelen de hecho obedecer a dos criterios: el partidista y el regional, lo que hace que no siempre el grado de participación de un partido en el equipo de gobierno corresponda a su peso en la coalición electoral.

<sup>31</sup> Lo que, a su vez, hace más profunda la tendencia estructural de la administración brasileña en los 80 y 90 hacia la fragmentación. A falta de directrices básicas y claras, cada sector funcional pasa a actuar aisladamente, preocuparse de que sus acciones estén articuladas con las de los demás sectores.

particulares. Tal conflicto<sup>32</sup>, en el límite, puede llevar hacia una parálisis decisoria que suponga la ruptura del sistema.

Al fin y al cabo, el sistema democrático del 88 presenta una ingobernabilidad endémica, por no contar con partidos políticos lo suficientemente eficaces como para racionalizar la demanda de la sociedad al Estado. Esto se refleja en las dificultades para aprobar leyes ordinarias, en todos los niveles de gobierno, formalizando las políticas que es necesario implantar y, lo más grave, leyes complementarias que regulen la nueva Constitución y establezcan, así, los parámetros para el funcionamiento de los diversos sectores de políticas en consonancia con sus principios democráticos. Hasta hoy, por ejemplo, no se hizo la *"ley complementaria fijando las normas para la cooperación entre la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios en el ejercicio de la competencia comun."* (art.23, párrafo único) que, además de crear patrones y mecanismos generales para las RIGs, debería establecer las condiciones del ejercicio de la competencia común entre Unión, estados, y municipios para *"proteger el medio ambiente y combatir la contaminación en cualesquiera de sus formas"*. (art.23, inciso VI).

En el contexto de esta investigación, es pertinente registrar también, como una de las manifestaciones de la ingobernabilidad del nuevo sistema, la tramitación en el Congreso Nacional desde noviembre de 1991 del proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hidráulicos y de otro desde 1992 que instituye las directrices de la Unión para el sector de saneamiento.

Las consecuencias del presidencialismo superpuesto al multipartidismo fragmentado no se restringen a las expuestas hasta aquí. Desde el gobierno de José Samey (1984-89), se verifica el fenómeno de "subastar los cargos" de la administración pública. Como forma de contrarrestar su debilidad frente al legislativo, el Jefe del ejecutivo usa algunos cargos de la administración como moneda de cambio ante los parlamentarios tanto de la coalición que le sostiene como de los otros. Estos cargos son conocidos como DAS (Dirección y Asesoramiento Superior) y su rango varía en orden creciente de importancia del nivel 1 al 6. Siendo transitorios y de confianza política, tienen como rasgo principal

"la ausencia del concurso público como condición para el acceso a estos cargos y el criterio de libre nombramiento como regla general... aunque los dirigentes de los órganos del poder ejecutivo están obligados por ley a destinar al menos el 50% de DAS del rango 1,2 y 3 a

---

<sup>32</sup> Mientras en los EE.UU la Corte Suprema, como manda la Constitución, se hace cargo de su arbitraje, en la República Federativa de Brasil, se carece de mecanismos constitucionales para hacerlo.

funcionarios en ejercicio de algún cargo efectivo en estos respectivos órganos, tienen total libertad para nombrar a los de rango 4 hacia al 6". Andrade y Jaccoud (1993:251)

En noviembre de 1992, la administración federal poseía 16.363 DAS, de los cuales el 90% estaban situados entre los niveles 1 y 3. El Jefe del ejecutivo suele utilizarlos como moneda de cambio de dos modos: a) el nombramiento de los cargos queda bajo control del articulador político del ejecutivo - el jefe del gabinete civil, por ejemplo - que nombra y cesa a sus ocupantes sin la interferencia directa de los partidos que integran la coalición y poseen la dirección de los ministerios; b) los cargos son reunidos en lotes, por ministerio o sector, y el nombramiento de sus ocupantes queda como una prerrogativa del partido o grupo político de la coalición que ostenta la dirección del Ministerio o la hegemonía en el sector.

La primera modalidad supone el aumento de la descoordinación interna de los sectores de la administración federal, pues el ocupante del cargo, que suele estar en el segundo o tercer puesto directivo, debe su lealtad al "padrino político" que logró su nombramiento, que no necesariamente es el Ministro, en el caso federal, o el Secretario, en el caso estatal y municipal. La segunda modalidad supone el riesgo para el Jefe del ejecutivo de perder su poder para coordinar y controlar la máquina administrativa, ya que tiende a crear "feudos" pertenecientes a los partidos o grupos que poseen el control del Ministerio o Secretaría.<sup>33</sup>

En ambas modalidades, el fenómeno lleva a una gran inestabilidad organizativa, con la *"pérdida, por un lado, de la identidad institucional y profesional del funcionariado y por otro, de la capacidad de acción estratégica (planificación, coordinación y evaluación de políticas públicas) y de eficacia de los órganos de la administración pública"*. Andrade y Jaccoud (1993:256).

---

<sup>33</sup> Para mayores detalles, véase Andrade y Jaccoud (1993)

## CONCLUSIÓN A LA PRIMERA PARTE

La transición democrática en Brasil trajo consigo una dinámica de formación de las políticas públicas que supuso unos cambios tan significativos para el *modus operandi* de la burocracia del Estado, que se puede incluso hablar de un "antes" y un "después" de la transición en lo que a ella se refiere.

Notable en este sentido ha sido la pérdida del protagonismo de la tecnocracia en la formación de las políticas y la consecuente quiebra de "los anillos burocráticos" como *locus* privilegiado del enlace entre Estado y sociedad, como sucedía bajo el régimen militar.

El cambio desde una dinámica del sistema político basada en el "pluralismo limitado" hacia otra en que todos los intereses presentes en la sociedad tienen derecho a expresarse en una consecuencia lógica, hizo de los partidos políticos, forjados en el seno de la propia transición, los principales instrumentos de mediación de estos intereses. Sin embargo su gran debilidad acabó por producir un gran deterioro de la administración pública, puesto de manifiesto, sobre todo, en el declive de su capacidad de planificación. Al no existir una articulación eficaz de las demandas de la sociedad hacia al Estado, de las que debían hacerse cargo los partidos, la administración se quedó sin unas referencias mínimas - unas directrices políticas amplias - y se puso a merced de unos arreglos políticos *ad hoc*, que ignoraban los criterios racionales para la utilización de los recursos públicos, ya bastante escasos.

La pérdida del protagonismo de la tecnocracia en la formación de las políticas y su sustitución por políticos pertenecientes a unos partidos débiles, por sí sólo, no explica el deterioro. Lo que antes se había asumido como condición para una administración eficiente - su descentralización funcional mediante órganos de la llamada administración indirecta con un perfil nítidamente *managerista* - con la llegada de la democracia se convirtió en un factor decisivo para este deterioro. Al debilitarse el poder de la tecnocracia en la cima de la administración, el ya tenue control que se ejercía sobre la administración indirecta se rompe y se hace imposible la más mínima coordinación y planificación de las acciones del Estado.

No todos los problemas de la administración pública en el período deben ser vistos, sin embargo, como una consecuencia automática de la transición democrática. Algunos de ellos son producto más bien de la forma que asumió la transición ante las circunstancias específicas a que se ha enfrentado.



De entre éstas llama la atención el impacto de la crisis económica que se instaló a partir de la primera mitad de los 80. Además de repercutir directamente sobre la capacidad del gasto del Estado y, por lo tanto, sobre su capacidad de atender a las demandas que le llegaban, la crisis, por su gravedad, impuso como punto impostergable de la agenda política de la transición la búsqueda de una forma de solucionarla. Sus artífices, así, se han visto ante la contingencia de crear nuevas reglas para el juego político a la vez que atacaban los graves problemas económicos de largo alcance. En consecuencia se trunca el proceso de creación de las nuevas reglas políticas y así, la configuración del espacio político que permitiese el embate de intereses del que surgiesen metas capaces de orientar la máquina pública, a la deriva en un entorno turbulento y con un gran poder de afectarla directamente.

Así, en el período en que transcurre la transición propiamente dicha, la "Nueva República" (1984-1989), ya no estaban vigentes los "anillos burocráticos" como mediadores de intereses y la racionalidad tecnocrática daba lugar no a una nueva racionalidad acorde con los principios democráticos, sino a los criterios clientelares en la asignación de las prioridades de la acción del Estado. Se produce, entonces, una brutal caída en la eficiencia de la administración pública, que asume una actitud simplemente reactiva y volcada en el "a corto plazo". En otras palabras

"el lento proceso de transición política ha destruido el mecanismo de decisiones centralizado y hermético, adoptado por el autoritarismo y no ha sido capaz de sustituirlo por un proceso adecuado de negociación, abierto, transparente y participativo - característico de las sociedades democráticas avanzadas - de la cual resultan decisiones pactadas, técnica y económicamente viables y políticamente legítimas". Albuquerque (1991:6)

Esta situación va a sobrevivir a la "Nueva República", siendo grave que no se debiese a factores circunstanciales sino a "imperfecciones" estructurales del sistema político gestado a lo largo de año y medio de discusiones y negociaciones en el Congreso Constituyente. Naturalmente, dificultades económicas seguían presentes, no pudiéndose por lo tanto ignorar su impacto negativo sobre el funcionamiento de la administración pública post-88.

Sin embargo, más allá de esto, se pueden detectar en la dinámica del Estado del post-88 rasgos como el de la "parálisis decisoria" y la fragmentación institucional, que son síntomas de las mencionadas "imperfecciones" del nuevo sistema político. "Imperfecciones" que le atribuyen una fuerte tendencia a la ingobernabilidad cuyo

"foco más evidente está en la gestión de la economía y en las articulaciones internas al aparato estatal, y que tiene su referencia en el sistema de gobierno. Es en este plano por lo tanto desde donde se debe enfocar esta crisis de ingobernabilidad, debiendo aclararse que por sistema de gobierno se entiende no sólo las instancias de decisión del ejecutivo, sino

también los partidos que constituyen su base de sostenimiento político y/o disponen de recursos políticos para influenciar sobre las decisiones gubernamentales". Martins (1989:254)

En este sentido hay dos puntos, tratados en el último apartado del capítulo 3, que merecen una atención especial: las peculiaridades constitucionales del presidencialismo y el perfil del sistema de los partidos en Brasil. La combinación de ambos produce entre otras cosas, una situación de difícil sostenimiento en la relación entre el ejecutivo y el legislativo y, en consecuencia, una gran incapacidad del sistema para generar leyes - recurso imprescindible para que el ejecutivo gobierne.

Antes de considerar detenidamente estos puntos, es necesario hacer ciertas observaciones.

La administración pública al mismo tiempo que condiciona, está condicionada por la mayor o menor capacidad de gobernabilidad del sistema. Condiciona, al ser responsable de la puesta en marcha de las políticas, que no son más que las demandas de la sociedad transformadas en propuestas de soluciones. Y como es la capacidad de respuestas de un sistema a sus demandas, lo que en última instancia cuenta para su gobernabilidad, no es difícil *percibir su dependencia de una eficiente administración pública. Pero está condicionada en función de que la ingobernabilidad, lleva a una fuerte discontinuidad administrativa. Además, la "parálisis decisoria" típica de la ingobernabilidad en Brasil, supone la ausencia de referencia que orienten la interacción de las entidades públicas, tanto en sentido horizontal, es decir intersectorial, como vertical, es decir, intergubernamental.*

Como hemos visto, Brasil es el único país del mundo que combina presidencialismo, elecciones proporcionales, federalismo y multipartidismo. Condiciones en que los gobiernos sólo se hacen viables bajo la forma de lo que Abranches (1988) llamó "presidencialismo de coalición". Es una forma en que el presidente (o gobernador en el caso de los estados, o alcalde en el de los municipios) para ser elegido y gobernar tiene que construir unas coaliciones partidarias relativamente amplias y heterogéneas.

De esta forma de constitución de gobierno - presente en todos los gobiernos elegidos post-88 - surge una primera consecuencia para el funcionamiento de la administración pública: su fragmentación en el ámbito de los altos cargos de los diversos sectores. El procedimiento natural para la formación de un gobierno de esta naturaleza es la distribución del puesto de Ministro (o Secretario en el caso de los estados y municipios) entre los partidos que integran la coalición.

Otra consecuencia significativa, las eventuales "parálisis decisorias" que impiden al ejecutivo gobernar, surgen, no tanto de la necesidad de la coalición en sí, sino de las condiciones en que esta tiene lugar, principalmente, las que están relacionadas con la dinámica de funcionamiento de los partidos y en menor medida con el grado de poder relativamente desproporcional, en un sistema presidencialista, que el legislativo adquirió con la Constitución del 88.

La forma relajada con que la legislación electoral y de los partidos toma la formación de éstos, su funcionamiento interno y la composición de la lista de candidatos en elecciones proporcionales - abiertas y sin posibilidades de que el elector pueda expresar su orden de preferencia - produce una gran fragmentación del sistema de los partidos, además de una total indisciplina interna en ellos; que se encuentran libres de los mecanismos de control de la fidelidad al partido. Así, las coaliciones que sostienen al presidente (gobernador o alcalde) son altamente inestables, pues no sólo la gran fragmentación de los partidos las hacen demasiado amplias, sino que la falta de mecanismos de fidelidad hace que la participación de un partido en el equipo del gobierno no suponga garantía ninguna del apoyo de sus miembros a las propuestas que el ejecutivo somete al legislativo.

Presionado por la necesidad de que el legislativo apruebe leyes que le permitan gobernar, el ejecutivo se ve inmerso en una incesante negociación con el mismo. Esto, además de consumir su tiempo y quitarle cualquier posibilidad de planificar su gobierno a largo plazo - comprometiendo la coherencia administrativa a lo largo del tiempo - llevó a un deterioro de la calidad de los cuadros directivos de las instituciones de segundo y tercer rango de la administración pública. Dado que tales cargos se convirtieron en una importante moneda de permuta política en esta incesante negociación.

Finalmente, hay que constatar que la difícil relación entre el ejecutivo y el legislativo, aunque no llegó a su punto límite, donde una grave "parálisis decisoria" comprometiera la continuidad del régimen constitucional, se manifestó como un impedimento a las decisiones pequeñas y específicas, pero cruciales para adecuar la administración pública al nuevo orden constitucional.

A título de ejemplo se recordará que, una vez transcurridos seis años desde la promulgación de la Constitución, no se había elaborado todavía, según su exigencia la *"ley complementaria regulando las normas para la cooperación entre la Unión, estados y los*

*municipios en el ejercicio de las competencias comunes"* (art.23, párrafo único). Entender las causas de este hecho, por sí sólo, fundamentaría la pertinencia de esta primera parte para el desarrollo de nuestra investigación, cuyo objeto se centra en el campo del que nos ocuparemos en la segunda parte: las relaciones intergubernamentales en Brasil.

***SEGUNDA PARTE***

**RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
EN BRASIL: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS ACTUALES**

## INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA PARTE

Esta segunda parte pretende estudiar la evolución de las relaciones intragubernamentales en Brasil y describir la situación actual del país. Con este recorrido histórico, se hace eco de Wright (1988:12), para quien

"las relaciones intergubernamentales tienen substanciales raíces en el pasado que conllevan importantes consecuencias para la forma en que el Estado va a configurarse en el futuro en cuestiones como educación, medio ambiente, salud, transporte, bienestar y similares".

El análisis de la mutua influencia entre administración pública y RIGs que se propone, se centra particularmente en los períodos más remotos en los impactos de la dimensión centro/periferia sobre el aparato público. El motivo es que en estos períodos se dieron los primeros pasos en la construcción del Estado nacional, proceso en el cual es de gran relieve la influencia de las relaciones centro-periferia sobre la formación de la estructura de la administración del Estado.

## IV. EL FEDERALISMO EN LA FORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO NACIONAL EN BRASIL.

### IV.1. Los fundamentos del federalismo en Brasil

La historia de la estructura político-territorial del Estado brasileño está marcada tanto por fuertes medidas centralizadoras, como por significativos impulsos a la descentralización. Su trayectoria describe un movimiento pendular que le sitúa, a medio camino entre un Estado unitario y una federación clásica, a pesar de las reiteradas formulaciones legales federales que se le han atribuido en los cien años de república.

La junta militar, que mediante un golpe de Estado derrocó el imperio el 15 de noviembre de 1889, lo sustituyó por una república a la que definió a través de un decreto como una federación. Hecho que sería confirmado dos años más tarde por un Congreso Constituyente elegido en 1890.

La influencia norteamericana sobre este Congreso Constituyente era clara, aunque en Brasil se configurase una situación bastante distinta a la de Estados Unidos. En éste, la federación se creará a partir de los estados que, preocupados por su seguridad exterior, abdican de su soberanía originaria, congregándose en una federación. Por el contrario, en Brasil, la unión federal se forma concediendo autonomía política - inicialmente por decreto y después por una constitución - a entidades de un Estado originariamente unitario, las provincias del imperio.

La cuestión marcaría sin duda la dinámica del federalismo "a la Brasileña", aunque no se debe ignorar la observación de Silva (1988:414) de que en el momento de la fundación de la república *"el federalismo no sólo traduce el deseo de imitar el sistema norteamericano, sino que corresponde a la verdadera comprensión de las circunstancias, a las condiciones de nuestro país y a la opinión dominante entre nuestros intelectuales y políticos"*.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El hecho de que el periódico oficial del partido republicano, fundado en 1883, se llamase *A Federação* es muy ilustrativo a este respecto. Significativas también son las palabras de Rui Barbosa, ministro del imperio y el más influyente miembro de la asamblea constituyente de 1891: "yo era, señores, federalista antes de ser

De hecho, rasgos sociológicos, culturales, políticos y económicos de la formación social brasileña, tanto en su fase colonial como imperial, alimentan la aspiración federalista de la primera Constitución republicana.

La ocupación territorial de Brasil-colonia se hizo bajo la iniciativa privada y el estricto control de la corona portuguesa que, de acuerdo con su perfil patrimonial, la impulsó mediante favores y prebendas reales. Así, en 1534 el gobierno portugués dividió el territorio en doce inmensos latifundios que se extendían a lo largo de cerca de 300 kilómetros en orilla del mar y de forma indefinida hacia el oeste, conocidos como capitanías hereditarias y distribuidos a unos pocos agraciados reales<sup>2</sup>.

De esta forma, se consolidan en la inmensa extensión del imperio portugués en América, unas unidades económico-político y administrativas con escasa o ninguna comunicación entre sí. La única base física que podría unificarlas, el mar, era lo que también atraía la atención hacia afuera, al mercado exterior y al centro político: Lisboa.

La economía agrícola de tecnología rudimentaria dedicada a la exportación hacía innecesaria la comunicación intraterritorial, hecho que corrobora el argumento de que la larga extensión territorial, condicionó la diversidad cultural en las tierras conocidas hoy por Brasil.

En tal diversidad, que llevó incluso a Torres (1961) a definir el imperio luso-americano como un "archipiélago de culturas", se forjaron las bases materiales del regionalismo, ya presentes durante el imperio en las provincias, que, en la república, constituirían las unidades federadas, los estados.

La constitución del Estado-nación en Brasil, en el siglo XIX, así como en los demás países de América latina, no se vio afectada por fuerzas centrífugas de naturaleza étnico-regional, a diferencia de lo sucedido en el continente europeo. Sin embargo, mientras que en el imperio hispanoamericano la ruptura con la metrópoli y la subsiguiente

---

*republicano. No me hice republicano sino cuando la evidencia de los hechos me convenció de que la monarquía se incrustara de forma inamovible en la resistencia a la federación".* Citado por Torres (1961:23).

<sup>2</sup>Según Uricoechea (1978:32) estas capitanías "eran concesiones perpetuas a los propietarios de tierra, y aunque hereditarias, el título permanecía en las manos del rey y el prebendatario tenía solamente el derecho de posesión y de usufructo... El señor de la capitanía, el capitán-mor tenía una variedad de privilegios y obligaciones a cambio de los deberes de proteger el monopolio real y promover la explotación agrícola de la capitanía, así como de su posición de comandante militar supremo y de más alta autoridad militar, civil y fiscal de sus dominios".



formación de sus diversos Estados nación se vio fuertemente afectada por fuerzas centrífugas de naturaleza distinta a la étnica, en el imperio luso-americano se produjo a iniciativa de un poder central ya anteriormente establecido y cómodamente asentado en los jefes locales, interesados en mantener su unidad política.

Tal peculiaridad de Brasil con relación a hispanoamérica se explica por la diferencia del impacto que tuvieron sobre la corona portuguesa, con relación a la española, las invasiones napoleónicas de la península Ibérica en el inicio del siglo XIX.

Mientras en España ésta fue seguida por la prisión de Fernando VII, con la consecuente debilitación de la autoridad de la metrópoli sobre el imperio y la pérdida de cohesión de sus grandes unidades administrativas en la América española, en Portugal, a la invasión napoleónica le siguió la huida del rey D. João VI a Brasil que, en 1808, instala la corte en Rio de Janeiro y transforma el virreino de Brasil en reino, que pasa a constituirse en un reino unido, junto a Portugal y el Algarve.

En torno a João VI se creó una conciencia prematura de nación en Brasil, que dio a su posterior independencia en 1822 el carácter de una "federación preventiva"<sup>3</sup>, es decir, de un movimiento unificador de provincias débilmente unidas, teniendo por centro al futuro emperador, Pedro I<sup>4</sup>, que era una reacción a las amenazas de disgregación resultado de las presiones de las cortes liberales portuguesas. Estas, sintiéndose económicamente perjudicadas por las medidas de João VI<sup>5</sup>, intentaban que Brasil volviera a su *status* colonial, alentando el separatismo entre sus provincias.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Comentando las estructuras de poder vigentes durante el primer reinado (1822-1831), Faoro (1984:315) observa que *"las juntas provinciales y cámaras municipales son el fundamento de los intereses congregados bajo la presidencia de D. Pedro I en un pacto monárquico. Esta informal "confederación", sostenida por la hegemonía de las provincias del sur, apoyó al príncipe en la guerra de la independencia"*.

<sup>4</sup> Que se quedara en Brasil como príncipe regente cuando D. João VI regresa a Portugal por exigencia de las Cortes constitucionales instaladas en Oporto.

<sup>5</sup> Principalmente, la apertura de los puertos a las naciones amigas, lo que había afectado de forma muy negativa a sus rentas, porque quebró el monopolio comercial portugués, existente en la época colonial.

<sup>6</sup> Tanto es así que en abril de 1821, estas Cortes declaran a los gobiernos provinciales independientes de Rio de Janeiro y los subordina directamente a Lisboa. En noviembre del mismo año, decretan y exigen el regreso del príncipe regente, D. Pedro I, a Portugal. Tal medida provocó fuertes reacciones en las provincias de Rio de Janeiro, São Paulo y Minas Gerais, que presionan al príncipe para que *fique* (se quede) en Brasil. El día del *fico* - nombre que se ha dado a la decisión de D. Pedro I de no acatar las cortes portuguesas - significó no sólo la afirmación de la condición de reino de Brasil, en rechazo a la de colonia, como querían los liberales de Lisboa, sino también el refuerzo de la autoridad legítima del príncipe regente, que proclamaría la independencia, en septiembre de 1822 y promovería la unificación de la nación bajo la forma de un imperio unitario.

Por ello, la posterior consolidación del Estado independiente se hizo de forma consensuada y con una baja centralización, si se compara con los demás países latinoamericanos, en los que la unidad nacional se consiguió mediante la dominación, por imposición, tras décadas de guerras civiles.<sup>7</sup>

Por otra parte, la relativa homogeneidad de la élite económica en Brasil, basada en el trabajo de los esclavos, parece haber sido decisiva para la consolidación de la unidad por consenso, pues

"en un país como el nuestro, de características geográficas y económicas tan diversificadas, si las provincias estuviesen dotadas de amplios poderes, podría suceder que en algunas de ellas el trabajo libre pusiera fin a la esclavitud. Y como no sería posible la coexistencia en un mismo país de estos regímenes de trabajo antagónicos, los esclavócratas que dominaban el escenario político nacional no podían dejar de recurrir a la centralización para salvaguardar en todo el imperio la continuación de la esclavitud. La centralización, dicen los historiadores, salvó la unidad nacional, pero también salvó la unidad del sistema productivo basado en el trabajo de los esclavos". Nunes Leal (1978:75).

El imperio (1822-1889) significó el crecimiento continuo del aparato administrativo central, particularmente en la segunda mitad del siglo XIX.

La magnitud de los requisitos técnicos y financieros para extender su acción directa hacia la periferia, hizo con todo que el imperio, en el esfuerzo de consolidar su unificación, a la vez que expandía su administración central asalariada, buscara unirse con sus rincones más alejados, mediante un aparato administrativo patrimonial.

La creación de la Guardia Nacional, en la década de 1830, formada por ciudadanos libres que, sin remuneración de ninguna especie y de forma paralela a sus otras ocupaciones, ejercían a nivel local funciones policiales, judiciales y militares, fue la expresión más perfecta de la cooperación privada en el ejercicio del poder público<sup>8</sup> - rasgo típico de administraciones patrimoniales.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Véase Balán (1974)

<sup>8</sup> Véase Uricoechea (1978).

<sup>9</sup> La dirección de la Guardia Nacional era siempre una prerrogativa de terratenientes esclavócratas. La patente de "coronel", que significativamente daría nombre al fenómeno político de articulación entre el centro y la periferia en la "república vieja (1889-1930) - el "coronelismo" - correspondía a la dirección de una legión de una comarca con más de mil guardias - un número significativo para la época - y era concedida al más poderoso de la comarca en términos económicos.

Sólo a partir de 1840, comienza a extenderse también hacia la periferia una administración de carácter racional, con funcionarios asalariados que van sustituyendo lentamente a los funcionarios *amateurs* típicos de la administración patrimonial a nivel local<sup>10</sup>. Un factor decisivo para ello fue sin duda la creación de dos partidos políticos nacionales cuya dirección estaba fuertemente centralizada<sup>11</sup> - los liberales y conservadores - y que se intercambiaban en el poder durante la monarquía parlamentaria del segundo reinado (1841-1889), bajo el control del poder moderador ejercido por el emperador. Uricoechea (1978:116) sintetiza con mucha propiedad la formación del funcionariado público en el imperio, tomando como eje de este movimiento la forma de enlace entre el gobierno central y el poder privado local

"es posible reconocer un modelo muy esquemático y simplificado: cuanto más nos desplazemos hacia la periferia y hacia los períodos más remotos del imperio, serán las relaciones de parentesco, de carácter patrimonial y tradicional, las que configuren la estructura definitiva que estereotipe las oportunidades de apropiarse de los cargos públicos; y a la inversa, cuanto más nos desplazemos hacia el centro y hacia los períodos más recientes del imperio, encontraremos a los partidos, esenciales para definir las oportunidades de acceso a los cargos públicos, mediante una racionalización burocrática".

Sin embargo, esto no implica que la burocracia creada por el imperio se aproxime al tipo ideal de Weber. Además, aunque significativamente extensa y fuerte, esta burocracia no fue capaz de impedir que, con la llegada de la república y la sustitución de los partidos nacionales por otros regionalistas, - profundamente permeables a la influencia de los notables locales - el "compromiso *coronelista*" que conformaba esta influencia se convirtiese en el principal instrumento de mediación centro/ periferia. Un instrumento crucial

---

<sup>10</sup> "La creación de la policía, por ejemplo, en 1841 fue interpretada por muchos como un cercenamiento del poder local, pues la innovación que introducía la formación de comisarías de policía en los municipios para los cuales eran nombrados licenciados en derecho, parecía quitarles a los jueces de paz locales - marionetas de los "coroneles" - los amplios poderes que estos poseían... incluso aunque al principio la ley se hubiera configurado preservando el poder de los coroneles, en realidad a partir del siglo XIX, leyes y decretos tendieron cada vez más a fortalecer instituciones como el poder judicial, asegurándoles independencia con relación a los poderosos locales, regionales e incluso nacionales". Queiroz (1989:183). De hecho, en la década de 1870 "la carrera judicial ya estaba más profesionalizada y había menos personas que la utilizaban como un peñafiel político. Ello contribuye a explicar las débiles relaciones del grupo con la propiedad privada. Sin embargo, un factor más importante aún, también ligado a la tendencia a profesionalizarse, era la dependencia de los magistrados y funcionarios públicos en general para con el poder ejecutivo central que poseía el control de sus carreras". Carvalho (1973). Citado por Uricoechea (1978:116).

<sup>11</sup> En apoyo a la tesis de un imperio jerárquico y centralizador - expresión de esta dinámica en los partidos políticos mencionados - Schwartzman (1975:106), cita el trabajo histórico de Iglesias sobre Minas Gerais, situado en el segundo reinado: "No se siente en la monarquía que el espíritu regional influya en el gobierno, como es común en la república. Los estadistas de esa época fueron hombres nacionales: aunque representativos de sus tierras, con los rasgos de Pernambuco, Minas Gerais o Rio Grande del Sur, no le seguían el juego al regionalismo en la vida pública".

para la estabilidad del Estado, basada en un federalismo dual y por lo tanto sometido a fuertes tensiones centrífugas.

#### IV.2. República liberal oligárquica: federalismo dual y autonomía selectiva

El crecimiento del movimiento republicano en los años que anteceden a la caída del imperio, particularmente intenso en el estado de São Paulo, está asociado a la agudización de *cleavages* regionales, consecuencia de la expansión del café en este estado. Como observó Schwartzman (1975:80), en esta época,

"mientras el centro de gravedad económico y demográfico se desplazaba hacia el sur, la base política del gobierno parecía moverse hacia el norte. São Paulo y Rio Grande del Sur estaban claramente infra-representados, y no es por azar que fueron focos de la oposición republicana al imperio".

A su vez, la identificación del ideal republicano con el federalista, principalmente en São Paulo, se debe a que, al estar estrechamente vinculada la expansión de la economía del café al mercado exterior, era imprescindible la autonomía de los estados para establecer contacto directo con el mercado financiero internacional; hecho que chocaba violentamente con la rígida centralización monárquica.

Para São Paulo, además, pasaba a carecer de sentido la función unificadora del monarca, una vez que la expansión del café en este estado, al contrario de la que tuvo lugar en años anteriores en la provincia de Rio de Janeiro, prescindía del trabajo de los esclavos, que fue sustituido por el de los inmigrantes europeos.<sup>12</sup>

Abolida la esclavitud en 1888, se desarticula la economía nacional esclavócrata, deshaciéndose los lazos que unían a las provincias entre sí. El fuerte impulso centrífugo resultante se reflejó en la constitución de 1981, llevándola a establecer las bases legales de una república federal para Brasil.

---

<sup>12</sup> El número de inmigrantes europeos que entran en São Paulo sube de 13.000 en 1870 a 184.000 en 1880 y 609.000 en los años 90. El total en los últimos 25 años del siglo ha sido de 803.000, de los que 577.000 proceden de Italia. Véase Furtado (1984:128).

Esta constitución concedía una gran autonomía a los estados, siendo unánime entre los estudiosos la opinión de que "el federalismo de 1891 se caracterizaba por la debilitación de la Unión y municipios ante los estados miembros". Ulysséa (1984:37).

De entre las medidas constitucionales que sustentan esta opinión podemos destacar las siguientes prerrogativas de los estados: el autogobierno, garantizado por asambleas legislativas y Jefes del ejecutivo directamente elegidos, y regido por constituciones propias; el derecho a contraer préstamos con el exterior directamente; el derecho a cobrar impuestos de exportación; el derecho a poseer fuerzas militares y leyes electorales y judiciales propios; el poder de dictar las leyes de sus propios municipios; de supervisión y recuento de los votos a nivel municipal; el poder de creación del aparato policial de los municipios, que quedaba bajo el control de los estados, la autoridad para reglamentar el poder tributario en los municipios y el poder de los bancos estatales para emitir monedas y títulos.<sup>13</sup>

La autonomía de los estados se apoyaba en una estructura tributaria tan sencilla como la economía entonces existente. Así, la constitución de 1891, establecía que era competencia de la Unión el impuesto sobre importación y de los estados los de exportación de mercancías de su propia producción, que podían, incluso, establecer impuestos municipales.<sup>14</sup>

La tabla IV.1, da una idea del grado de descentralización alcanzado por el sistema de 1891, desde el punto de vista financiero.

TABLA IV.1: *Ingresos y gastos de las administraciones públicas (1906-1931)*

	Ingresos		Gastos Totales	
	Unión	Estados y Municipios	Unión	Estados y Municipios
1907/1911	60,7	39,3	62,2	37,8
1912/1916	57,5	42,7	64,2	35,8
1917/1921	57,3	42,7	64,1	35,9
1922/1927	55,6	44,4	68,8	41,2
1927/1931	54,0	46,0	52,5	47,5

Fuente: Serie Estadística Retrospectiva, v.1., FIBGE, 1986.

<sup>13</sup> Véase Cardoso (1989).

<sup>14</sup> En plan secundario se asignaba a la Unión la competencia del impuesto sobre los derechos de entrada y salida de navíos, tasas de sello, tasas de correos y telégrafos federales y a los estados la competencia de los impuestos sobre inmuebles rurales y urbanos, transmisión de propiedades, industrias y profesiones, tasas de sellos y servicios de correos y telégrafos propios.

Se puede comprobar la tendencia al crecimiento de la capacidad de exacción de impuestos por parte de los estados, en detrimento de la Unión, y también un significativo aumento de gastos en este nivel de gobierno, particularmente en los años 20. Esto último, según todo parece indicar, es un reflejo de la maduración del amplio abanico de responsabilidades y competencias atribuidas a los estados.

Con todas las características del federalismo dual, el sistema del 91 propició una dinámica de RIGs marcada por intensos conflictos entre los estados en torno principalmente al impuesto de importación. Frecuentemente, con el fin de estimular sus economías, los estados intentaban obtener del gobierno federal ciertas medidas proteccionistas aumentando las tasas sobre determinados productos importados.<sup>15</sup>

El problema de alcanzar un mayor equilibrio en la distribución de ingresos en la federación fue también motivo de conflictos entre los estados. São Paulo, principalmente, acusaba al gobierno federal de obtener de él más de lo que le devolvía.<sup>16</sup>

La competencia de los estados para imponer impuestos interestatales fue otra fuente de conflictos intergubernamentales en la "república vieja" (1889-1930). Además de ser un indicador del bajo grado de integración del mercado nacional, reflejaba una clara orientación de aislamiento por parte de los estados - quizá el más típico de los rasgos del federalismo dual. Este federalismo impuso, como principal desafío para la estabilidad del sistema del 91, una adecuada y compleja articulación política entre el centro y la periferia.

El fuerte *cleavage* regional impedía la formación de partidos nacionales capaces tanto de conducir de forma serena la elección del ejecutivo central cada cuatro años, como de permitir que este mantuviese unas relaciones satisfactorias con el legislativo. La solución a este conflicto fue la formación de una alianza informal, conocida como "política de los gobernadores", basada en el compromiso entre jefes locales<sup>17</sup>: esta alianza transformó el federalismo dual de 1891 en un sistema en el que sólo los estados más poderosos - São Paulo y Minas Gerais - gozaban de una autonomía efectiva.

---

<sup>15</sup> Para la descripción de algunos de estos conflictos, véase Wirth (1989).

<sup>16</sup> "según cifras oficiales, la Unión, en ciertos años llegó a recaudar hasta diez mil reis por cada mil reis (moneda brasileña en esta época) que gastaba en São Paulo". Love (1989a:70).

<sup>17</sup> Una de las piedras angulares de la política de los gobernadores "es la relación de la presidencia con el regionalismo y la multiplicidad de intereses locales y de las facciones. Es decir: como podrían las oligarquías articularse para configurar el *semblant* de un partido". Cardoso (1989:46).

El dinamismo económico de São Paulo, a la vez que lo convertía en el único estado que no necesitaba los favores del gobierno federal<sup>18</sup>, le permitía imponer al centro sus intereses cafetaleros. Ideada para mantener esta hegemonía, la "política de los Gobernadores" permitía la puesta en marcha de unos gobiernos centrales estables mediante un arreglo muy operativo: el gobierno federal se comprometía, junto a la mayoría política de cada estado, a no apoyar a sus grupos disidentes, y ésta, a cambio, debía apoyar al presidente en el congreso - condición imprescindible para mantener su autoridad y, naturalmente, el proteccionismo al café.

Desde el punto de vista institucional, este arreglo estaba basado en que la competencia para la "verificación de poderes" - una vez finalizadas las elecciones tanto en el Congreso Nacional como las presidenciales - era atribución del propio legislativo federal y no del judicial, como vendría a ocurrir a partir de 1932 con la creación de la Justicia Electoral.

Cardoso (1989:48) muestra de qué forma una pequeña alteración en este mecanismo de "verificación de poderes" contribuyó a hacer viable la "política de los gobernadores. Se trata de la llevada a cabo por el presidente Campos Sales (1898-1902) quien hizo que el jefe de la comisión de "verificación de poderes" pasara a ser el presidente de la cámara anterior y no el parlamentario más mayor entre los electos, como ocurría anteriormente

"Hasta entonces, al ser habitual el fraude, los grupos disidentes presentaban resultados electorales distintos a los oficiales en cada municipio, lo que les permitía, con apoyo federal, ampliar el número de sus representantes. Desde ese momento, por acuerdo aprobado en la Cámara de Diputados Federales, la "comisión de verificación de poderes", que debería resolver las dudas sobre quién había sido elegido, pasaría a aceptar las actas firmadas por la mayoría de cada cámara municipal (que eran competentes para hacerlo) y el sistema de control parlamentario sería dirigido por el presidente de la Cámara Federal anterior, de manera que se evitasen las sorpresas, que podría ocasionar la costumbre, vigente hasta entonces, de atribuir ese control al más mayor de los electos (nunca se sabía de qué facción sería este más mayor)".

---

<sup>18</sup> Aunque Minas Gerais ocupase durante toda la "república vieja" (1889-1930), el segundo lugar en términos de fuerza económica, su capacidad productiva no era suficiente para hacerla independiente del gobierno federal. Su fuerza era sobre todo política, resultante de su peso electoral y estratégicamente condicionada al control de los nombramientos políticos (un importante recurso federal), lo que se conseguía a través de los políticos de Minas Gerais que ocupaban cargos públicos en todos los ministerios, gracias a su capacidad de cohesión interna.

El peso económico y demográfico de los estados de São Paulo y Minas Gerais, era una importante condición para garantizar su dominio en las elecciones directas para Presidente de la República<sup>19</sup> . A los demás estados<sup>20</sup> tan sólo les quedaba ofrecer su apoyo a la coalición dominante, con la esperanza de que, una vez tomadas las decisiones más importantes, pudiesen obtener los favores del gobierno federal, de quien eran bastante dependientes.

Los partidos estatales en el poder que se mostrasen reacios a la autoridad central eran simplemente alejados del mismo por el uso de la fuerza federal, mediante las llamadas intervenciones<sup>21</sup> , que casi siempre contaban con el apoyo de los grupos de la oposición estatal, en violenta competición por el poder. En caso de una eventual oposición al gobierno central, sólo tres estados tenían su autonomía garantizada, gracias al poder de sus fuerzas militares independientes<sup>22</sup> .

Sin embargo, el punto crítico de la "política de los gobernadores" estribaba en que el poder de las oligarquías estatales no dependía de la fuerza pura y simple, sino de su capacidad para mantener el control sobre el voto de un electorado que, comparado al del imperio, había aumentado sobremanera.

En esta situación se hacía imprescindible la mediación del poder privado local, los "coroneles", pues *"los políticos - tanto gobierno como oposición, a nivel federal y estatal*

---

<sup>19</sup> Además de la superioridad económica y electoral del sudeste y sur, la representación de estos estados en el congreso totalizaba 124 escaños, mientras que los del nordeste y norte juntos totalizaban 90 escaños; los estados del norte y nordeste tenían su fuerza debilitada no sólo por su alto grado de analfabetismo - de forma que, poseyendo cerca del 40% de la población, tenían solamente un 23% de los electores - sino también por las fuertes disputas a que se veían sometidos estos estados en torno a cuestiones de jurisdicción territorial. Con respecto a estas disputas véase Levine (1989:133).

<sup>20</sup> A excepción del Rio Grande del Sur, según observa con acierto Love (1989b:120).

<sup>21</sup> Recurso contemplado por el artículo 6º de la constitución que permitía al gobierno federal intervenir en los estados solamente ante la necesidad de repeler una invasión extranjera o de un estado a otro; para mantener la forma republicana representativa; para establecer el orden y la tranquilidad en los estados, a petición de los respectivos gobernadores; para asegurar la ejecución de las leyes y sentencias federales. El texto de la ley en este caso era de menor importancia, ya que siempre se encontraba un pretexto que permitía encuadrar la intervención en uno de estos ámbitos.

<sup>22</sup> Verdaderos ejércitos estatales. En la observación de Freire (1947) *"la fuerza de la policía de São Paulo era casi tan poderosa como el ejército nacional. Tenía sus propios instructores militares franceses (desde 1906, cuando el ejército pasaría a tenerlos solamente en 1918) y otras modalidades características de un verdadero ejército nacional. Lo mismo, o casi lo mismo, ocurría en Rio Grande del Sur y en Minas Gerais. Cuando estuve en Minas Gerais regresé con la impresión de haber estado en una Prusia Brasileña."* Citado por Torres (1961:238). En términos numéricos, se sabe que la fuerza pública estatal de São Paulo poseía en 1920 cerca de 8.000 hombres, Minas Gerais 3.000 y Rio Grande del Sur cerca de 2.000. De forma que estos tres estados, cuyo territorio local abarca el 13% del nacional, poseían más del 40% del número de efectivos del ejército nacional, de los cuales un 25% se concentraba en la capital federal, otro 25% en la frontera sur, en el Rio Grande del Sur, y el restante 50% se encontraba disperso por el territorio nacional. Una cantidad y dispersión que dan una idea del grado de debilidad de las fuerzas militares del gobierno federal frente al poder de unas fuerzas públicas como las de Sao Paulo. Véase Vieira da Cunha (1963).



- sabían que el voto antes de serles entregado, tenía que ser recogido por el cacique local" Cintra (1974:43); cuya condición de propietario rural le daba ascendencia casi absoluta sobre una gran masa de trabajadores/electores que dependían de él para sobrevivir.

La garantía de que el "coronel" iba a adecuarse a esta función, es decir, que iba a apoyar a los candidatos oficiales, consistía en que para mantener su prestigio y liderazgo, dependía de los favores y de la buena voluntad del partido dominante en el estado, a pesar de su poder privado. Además de controlar las finanzas y los empleos, los estados tenían en sus manos la fuerza policial de los municipios, factor clave de la autoridad de los "coroneles".

Además, la funcionalidad política del "compromiso coronelista" que, de forma resumida era el resultado de la mezcla de una amplia representación electoral con una estructura socioeconómica rural basada en la gran propiedad, requería un aparato de administración pública típico de un Estado liberal, es decir: de una administración en la que la ausencia de presiones producto de una intervención sistemática permitiera su bajo grado de diversidad y especialización funcional.

La implantación de una burocracia diversificada, compuesta por especialistas y poseedora de valores y objetivos propios, como la exige un Estado intervencionista, chocaría de modo inevitable con el estilo de gestión personal, no profesional, del "coronel", resultante del ejercicio de la autoridad de una forma patrimonial.<sup>23</sup> En efecto, con respecto a las implicaciones entre el modelo de relaciones centro/periferia y la formación del aparato administrativo del Estado nacional en este período, fue notable la capacidad del poder privado - responsable tradicionalmente del orden y de la autoridad a nivel local - para frenar la implantación de normas y procedimientos universales, y la especialización de funciones. Así, la formación de una burocracia según el modelo Weberiano se haría en Brasil a un ritmo muy lento. Ya en el imperio, en 1841, el Ministro de la Justicia asumió el control de la policía<sup>24</sup>, control que se extendería, en 1850, a la Guardia Nacional, y en 1871 una ley

---

<sup>23</sup> En este sentido, son pertinentes, en lo que se refiere también a las relaciones en el interior del aparato estatal, las consideraciones de Queiroz (1989:184), sobre el tipo de sociedad y de relaciones sociales que conllevan el "compromiso coronelista": *"poco a poco se iba haciendo visible que el "coronelismo" era compatible con un tipo muy específico de sociedad, definido por la ausencia de distinción de funciones, por la pequeña diversificación de las ocupaciones, por la poca necesidad de especialización, por la tímida división del trabajo, es decir, por el significado modesto de la instrucción, ya que cualquier individuo podría desempeñar con un mínimo de entrenamiento una gran variedad de funciones."*

<sup>24</sup> Función anteriormente atribuida a nivel local a una figura electiva, los jueces de paz, y por esto naturalmente sometidos al control del poderoso local.

separó la función policial de la judicial; luego vendrían, con la república de 1891, la separación entre el ejecutivo y legislativo a nivel local, y la atribución, en 1916, de la responsabilidad del empadronamiento de los electores y del recuento de los votos a jueces federales vitalicios<sup>25</sup>, prerrogativa que finalmente se extendería también a los jueces estatales, en 1926. Sin embargo, hubo que esperar a la inflexión sufrida por el Estado a partir de 1930 - quien, de una posición liberal pasa a la intervencionista, cuya puesta en marcha requiere una cierta preparación técnica - para que el poder privado local empezase a declinar como autoridad y se implantase un aparato administrativo más racional<sup>26</sup>, que ganaría importancia en todo el territorio nacional.

#### IV.3. El período de 1930 a 1945: centralización y germinación de la tecnocracia.

El levantamiento de octubre de 1930, provocaría unos cambios en la dinámica del Estado que asestarían tal golpe al sistema federal en Brasil, que éste jamás volvería a ser el mismo.

Desde una perspectiva de largo alcance, por los profundos cambios socio-políticos y económicos que ha desencadenado, el período de 1930 a 1945 debe ser visto como una época de transición entre una sociedad tradicional agroexportadora y otra moderna, urbana e industrial. Un buen indicador de esta transición es el cambio que se produce en la estructura tributaria del Estado. La evolución en el período de la exacción de tributo del Estado brasileño está expuesta en las tablas IV.2 y IV.3.

TABLA IV.2: Exacción de la Unión (1930-1955) (%)

Tipo de Impuesto	Año						
	1930	1935	1937	1940	1945	1950	1955
Importación	50,4	47,9	50,8	35,9	14,6	10,9	4,9
I.P. Industrializados	28,2	27,5	28,9	38,7	40,0	41,1	38,5
Impuesta s/ la Renta	5,0	8,2	10,0	15,1	33,2	35,8	42,4
Sellos y Afines	16,4	16,4	10,3	10,3	12,2	12,2	14,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Baer (1988:628)

<sup>25</sup> Un gran avance sin duda, con relación a la legislación de 1904, que atribuía el ejercicio de esta función a los presidentes de las cámaras, lo que significaba dejarla de hecho en manos de los "coroneles".

<sup>26</sup> A este respecto, véase Vieira da Cunha (1963).

TABLA IV.3: Porcentaje de los tributos estatales en los ingresos públicos totales (1930-1955)

Tipo de Impuesto	Año					
	1930	1936	1939	1945	1950	1955
Exportación	32,7	12,5	6,0	n.d.	-	-
Ventas y Consignaciones	-	17,0	25,1	39,4	44,0	48,6

Fuente: FIBGE y Baer (1988)

En relación con la estructura territorial del Estado, el cambio en la función del Estado ante la economía en este período supondría una fuerte expansión del centro, tanto política como administrativamente. En función de la acentuada autonomía con que el Estado pudo intervenir en la economía, esta centralización sería elevada. El fenómeno recibió de Weffort (1966:144) una interpretación ya clásica con la acepción de "Estado de Compromiso", en que:

"el Estado podrá abrirse a todos los tipos de presiones sin subordinarse exclusivamente a los objetivos inmediatos de cualquiera de ellas. En otros términos: ya no es una oligarquía. No es tampoco el Estado tal como se forma en la tradición occidental. Es un cierto tipo de Estado de masas, expresión de una prolongada crisis agraria, de la dependencia de los sectores de clase media y urbanos y de la presión popular"<sup>27</sup>.

Aunque forma parte de un único proceso, la expansión del centro en este período puede ser dividida en dos etapas, en función de los objetivos de la intervención del Estado: una con propósitos claramente industrializadores (de 1937 en adelante)<sup>28</sup> y otra no volcada hacia este sector de forma específica (1934-37).

La etapa de 1937 en adelante presentó una significativa intervención directa del Estado en la producción. Ya entre 1934 y 1937 la intervención tuvo como fundamental objetivo mantener los precios del café - que continuaba siendo el principal producto nacional - aunque bajo un enfoque distinto al de la "república vieja" (1889-1930): *"la crisis del café ya no sería planteada en términos de una estrategia de preservación del predominio del sector exportador, en el conjunto de la economía, sino en términos de la*

<sup>27</sup> Más recientemente, Touraine (1989) se hace eco de esta interpretación cuando analiza el papel del mismo en lo que llama modos de desarrollo dependientes.

<sup>28</sup> "El período (1939-1946) marca la definitiva emergencia del sector industrial como el área más dinámica de la economía brasileña. Tomando la primera fecha como base, el producto real industrial aumentó en un 60%, al paso que el crecimiento del sector agrícola fue del orden del 7%". Cohn (1987:304)

*reducción de la vulnerabilidad de la satisfacción de todas necesidades internas"*. Diniz (1989:102)

La pérdida de legitimidad de la identificación entre intereses nacionales y los del café, hizo indeseable e insostenible, la estructura descentralizada del federalismo dual del 91, que había permitido la hegemonía del sector cafetalero en el gobierno central.

Al contrario que en el período anterior, el gobierno federal buscaba ahora estructurarse de forma que pudiera tener en cuenta, por encima de los intereses particulares y regionales, es decir, en nombre de toda la nación, la modernización y diversificación económica requeridas para solucionar la crisis.<sup>29</sup>

El primer síntoma fue la creación, en 1931, del Consejo Nacional del Café por el gobierno central con la intención de hacerse cargo de las decisiones de las políticas en este sector, y hacerlas compatibles con otras medidas. Para aclarar este punto, primero trataremos de los rasgos de la expansión del centro en su dimensión política y después en la administrativa en cada una de las etapas para después sacar conclusiones sobre la influencia recíproca entre RIGs y Administración Pública en el período en su totalidad.

Desde el punto de vista político, el gobierno provisional de 1930, respondiendo a las presiones por un poder central fuerte, promulgó, en noviembre de 1930, un decreto por el que disuelve el Congreso Nacional, las Asambleas Estatales y las Cámaras Municipales. Mediante este mismo decreto se creaba, en sustitución de los antiguos gobernadores directamente elegidos, la figura del interventor federal que, a imagen del jefe del gobierno provisional federal, pasaba a hacerse cargo de los poderes legislativos y ejecutivos en los estados. Tal verticalización se completaba con la prerrogativa del ejecutivo central de nombrar a los interventores, y ponerlos bajo su responsabilidad directa.

La desintegración definitiva del federalismo dual anterior se produciría al aplicarse una medida estructural que afectó duramente al regionalismo político y acabó

---

<sup>29</sup> En 1931 se publicó el "Informe Niemeyer", elaborado por Sir Otto Niemeyer, que fue invitado por el gobierno brasileño para estudiar la precaria situación económica del país, y buscar alternativas a la crisis. "Niemeyer ha sido el primero en declarar en público lo que ya habían visto muchos brasileños: la principal debilidad del país consistía en apoyarse en la exportación de uno o dos productos agrícolas... Niemeyer afirma que el objetivo básico de las autoridades brasileñas debería ser el de diversificar la estructura económica del Brasil". Baer (1988:25).

desarticulando el principal instrumento de dominación política de las oligarquías. Se trata de la reforma electoral plasmada en un decreto de febrero de 1932, por la que se crean el nuevo código electoral y la Justicia Electoral como poder independiente.

En 1932, como reacción a la centralización política, tanto horizontal como vertical, estalló en São Paulo una revuelta en contra del gobierno central - conocida como "revolución constitucionalista". Fácilmente reprimida, esta revuelta fue el canto del cisne del regionalismo y del aislamiento político estatal característicos del federalismo dual del 91.<sup>30</sup>

Así, la expansión política del centro en la primera mitad de los años 30 mermó la importancia de la *cleavage* regional en el país, ya de por sí bastante débil, en función de los cambios producidos en la estructura productiva y de ocupación<sup>31</sup>. Cambios que serían responsables incluso de la aparición de los primeros partidos políticos modernos de ámbito nacional ya en los años 30.<sup>32</sup>

En esta etapa, la expansión administrativa del centro significó sobre todo una diversificación, que puede deducirse, por ejemplo, del aumento del número de funcionarios federales de 186.000 en 1920 a 483.000 en 1940<sup>33</sup>. Efectivamente, este incremento reflejaba la ampliación de funciones y modalidades de acción de los órganos superiores de la administración central, así como los cambios producidos en sus procedimientos. Estos

---

<sup>30</sup> Esta revuelta adquirió además fuertes tintes separatistas. Como muy bien observa Oliveira (1930) "*el hilo conductor de la unidad del Partido Republicano Paulista - el partido de la oligarquía del estado de São Paulo en la "república vieja" (1889-1930) - era la convicción, ampliamente compartida, de que São Paulo representaba un centro de progreso y civilización en un país de América del sur desorganizado*". Citado por Love (1989a:58).

<sup>31</sup> Mientras la tasa anual de crecimiento de la agricultura entre 1933 y 1939 fue del 1,7%, la industrial fue del 11,2%. Así, en 1919, la agricultura suponía un 79% de los productos físicos de la nación, pero en 1939 este porcentaje desciende hasta el 57%. La industria pasa del 21% en 1919 al 43% en 1939. Del total de las 49.418 fábricas existentes según el censo de 1940, 34.691 habían sido fundadas después de 1930. Véase Diniz (1989:90-91). De forma muy significativa, en 1939, la industria rebasaría a la agricultura en São Paulo, como factor de producción. Love (1989a:54).

<sup>32</sup> El partido comunista, creado en 1922, ocupó en la primera mitad de los años treinta un papel significativo en la política nacional, culminando con la creación de la Alianza Libertadora Nacional (ALN) y el levantamiento en varios estados del sur y del norte, prontamente reprimido por el gobierno central. Los *integralistas*, versión brasileña del fascismo y movimiento numéricamente más significativo que el de los comunistas, tuvieron un importante papel en la trama del golpe de 37, aunque después fueran descartados por el dictador Vargas. Se registra además la existencia del *tenentismo*, término "*usado para indicar el conjunto de planteamientos e intervenciones políticas producidas por una parte de la joven oficialidad militar*". (Dicionário de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas, 1987:1207). Aunque con una organización interna mínima, el *tenentismo* era un movimiento que se extendía por todo el país, haciendo justicia a su vocación nacional, o mejor dicho, nacionalista. En verdad una idea muy querida por este movimiento era la construcción de un Estado fuerte, centralizado, que pudiera quebrar la hegemonía de los sectores tradicionales regionalistas e impulsar desde arriba la modernización del país en su conjunto.

<sup>33</sup> Véase Vieira da Cunha (1963)

últimos, aunque tímidos en la primera etapa del período, adquirirían gran trascendencia en el "Estado Nuevo" (1937-40).

A lo largo de la "república vieja" (1889-1930), el Estado brasileño se atuvo a las funciones clásicas de un Estado gendarme (justicia, y seguridad tanto interior como exterior). Se componía de los ministerios de Marina, Guerra, Hacienda, Relaciones Exteriores, Transporte y Obras Públicas, Justicia e Interior, además del ministerio de Agricultura.<sup>34</sup>

En 1930, el gobierno provisional creó el Ministerio de Trabajo y el de Industria y Comercio, y en 1931 el de Educación y Salud. Una diversificación que reflejaba su determinación de intervenir en la economía, claramente patente incluso en los discursos de Vargas, jefe del gobierno provisional. En el curso del mismo proceso se crearon en 1932 las juntas de conciliación y de juicios de demandas laborales, además de los órganos de la entonces recién creada Justicia Electoral.

En cuanto a la ampliación de sus modalidades de acción, en esta etapa del período (1930-1937) el Estado ya asumía las funciones de reglamentación y control sobre la economía. No sólo se editaron una serie de leyes en este sentido sino que se crearon un conjunto de órganos colegiados de estas funciones. Más importante fue, con todo, la creación de las autarquías, entidades que

"tienen presupuesto propio, disponen de cierto grado de autonomía y tienen la función de desempeñar diversas misiones relacionadas con la educación y la cultura, dirección y administración de servicios de utilidad pública, fiscalización de actividades económicas y profesionales, controles y reglamentos de política económica". Baer (1988:79)

Más de una decena de importantes autarquías aparecieron entre 1930 y 1937.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Este último, a diferencia de los demás, fue creado en 1906, casi veinte años después de instaurada la república. Sus objetivos eran esencialmente el apoyo técnico al desarrollo de la agricultura nacional y combatir las plagas, constituyéndose en "un gran laboratorio para apoyar la acción privada". Vieira da Cunha (1963:59).

<sup>35</sup> De las principales autarquías y Consejos creados en esta etapa, se registran los siguientes: en 1931 el Departamento Nacional del Café y el Instituto del Cacao; en 1933 el Instituto de Azúcar y de Alcohol; en 1934 el Instituto Nacional de Estadísticas; el Instituto de Biología Animal, la Comisión de Similares y el Consejo Federal de Comercio Exterior; en 1937 el Consejo Brasileño de Geografía, el Consejo Técnico de Economía y Finanzas y la Cartera de Crédito Agrícola e Industrial del Banco de Brasil.

En esta etapa, el gobierno central también se hizo cargo de las actividades de la seguridad social - hasta entonces a cargo de las Cajas de Jubilación y Pensiones organizadas en cada empresa y bajo la iniciativa y gestión privadas - mediante la creación de los primeros Institutos de Jubilación y Pensión organizados en categorías laborales<sup>36</sup>, germen del sistema de seguridad social consolidado en los 70. En 1931, con la intención de reglamentar la actividad económica, se introdujo el control directo sobre el cambio de divisas y se editó el primer decreto por el que se imponían reglas al funcionamiento de los sindicatos. En 1932, se editó una ley regulando el horario de trabajo en el comercio y en la industria, y el de los menores; y en 1933, otra ley relativa al de las mujeres. En 1934 fueron editados el Código de las Minas y el Código de las Aguas, con el fin de centralizar en la Unión las decisiones sobre asuntos de gran interés económico y social.<sup>37</sup>

La llegada del "Estado Nuevo," en 1937, tras un golpe de Estado promovido por Vargas, permitió que el Estado interviniera con todavía mayor autonomía ante los intereses sectoriales de la sociedad, materializándose con más nitidez el "Estado de compromiso", a que se refiere Weffort. No sólo se intensifica entonces la expansión centralizada del gobierno, iniciada en 1930, sino que también la intervención estatal se caracterizaría por tener una finalidad específica.

En los intentos por industrializar el país que vinieron a continuación, los militares jugarían un papel más importante que los industriales, mientras el proceso adquiriría tintes de una brutal centralización política. Como principal fuerza material e ideológica de la unificación de la nación, el ejército, desde su perspectiva autoritaria, la concebía como fruto del desarrollo dirigido por un Estado fuerte y centralizado.<sup>38</sup>

Los conceptos de Estado nacional e intereses comunes de la nación serían las claves ideológicas del "Estado Nuevo". En su discurso en el día del golpe, Vargas se

---

<sup>36</sup> Así, en 1933 se creó el Instituto de Jubilación y Pensiones de los Trabajadores Marítimos (IAPM); en 1934 el Instituto de Jubilación y Pensiones de los Trabajadores del Comercio (IAPC) y el Instituto de Jubilación y Pensiones de los trabajadores de la Banca (IAPB); y en 1938 - con el "Estado Nuevo" ya implantado - se creó el Instituto de Jubilación y Pensiones de los Trabajadores de la Industria (IAP), el Instituto de Jubilación y Pensiones de los Trabajadores del Transporte (IAPETEC) y el Instituto de Pensiones y Jubilación del los funcionarios del Estado (IPASE). Véase Guilherme dos Santos (1979:15-48)

<sup>37</sup> Véase Vieira da Cunha (1963:62). La jurisdicción sobre las riquezas del subsuelo, por ejemplo, era un antiguo contencioso entre la Unión y los estados, que el Código de las Minas resuelve favoreciendo a la Unión. Ya el Código de las Aguas abre un importante precedente para el control de precios en el mercado por parte del gobierno federal, pues le atribuía el poder de fijar las tasas de la energía eléctrica.

<sup>38</sup> "el "Estado Nuevo" no sería una dictadura militar. Actuando como árbitro político del régimen, el ejército tendría, con todo, una participación activa en el proceso decisorio, sobre todo en cuestiones relacionadas con el desarrollo de la infraestructura industrial del país". Diniz (1989:118).

refería a una "condición anómala en la política del país, que podrá conducirnos a la desintegración como resultado final de los inevitables choques de tendencias y del predominio de particularismos de orden local". Hablaba además de una "situación de riesgo inminente de la soberanía nacional", y clamaba por la restauración de la nación "en su autoridad de acción... dándole los instrumentos de poder real y efectivo para sobreponerse a las influencias disgregadoras internas". Sola (1987:256-257). Ese mismo mes de noviembre de 1937, el dictador promovió una manifestación pública, en la que se quemaron las banderas de los estados federados. No sin razón observó Skidmore (1976:55) que "El "Estado Nuevo" trajo cambios irreversibles para las instituciones de la vida pública y de la administración pública. Y lo que es más importante, transformó las relaciones entre el poder federal y estatal, acercando a Brasil a un gobierno nacional de hecho".

La Constitución otorgada por Vargas en 1937, no sólo consagra la figura del interventor federal en los estados, sino que perfecciona el control directo del ejecutivo federal sobre los mismos, mediante la creación de los llamados Departamentos Administrativos, que funcionaban paralelamente a los ejecutivos estatales. El presidente nombraba a sus directivos, jerárquicamente subordinados al Ministro de Justicia, que con ello respondía a la articulación Unión/ estados.

"Además de este resultado político, los Departamentos Administrativos representaban, por sus funciones y composición profesional y social - jóvenes abogados, ingenieros, técnicos en agricultura, estadísticos - la introducción de nuevos modelos de eficiencia y del burócrata con formación técnica en la administración pública en Brasil". Sola (1987:268)

Los Departamentos Administrativos eran, de hecho, una extensión regional del Departamento de Administración del Servicio Público (DASP), órgano creado en 1938, cuya vida e importancia trascendería a la dictadura de Vargas.<sup>39</sup>

La aparición del DASP significó un importante hito en la administración brasileña, al introducir el criterio técnico en el acceso a la función pública, actuando al mismo tiempo que las influencias políticas que, dicho sea de paso, nunca dejaron de existir<sup>40</sup>. Creado como

---

<sup>39</sup> El DASP desapareció en 1986, cuando fue sustituido por la Secretaría de Administración Federal (SAF); aunque desaparecer no sea la palabra adecuada, ya que el nuevo órgano, en cierto sentido, presenta elementos de continuidad con su antecesor.

<sup>40</sup> En el campo de la reforma administrativa llevada a cabo por Vargas y cuyo liderazgo quedó a cargo del DASP, permaneció la distinción entre dos tipos de empleados públicos. Los funcionarios "cuya investidura en el



"un instrumento racional, científico y central del control administrativo tal como está concebido por Willoughby en sus *pinciples of public administration*, el DASP tenía por objetivo promover la racionalización de todo el sistema administrativo brasileño, empezando por dirigir una reforma en el sector del funcionariado público, con la implantación del sistema de mérito para el acceso y la promoción de los funcionarios, así como por el establecimiento de procedimientos burocráticos en la ejecución de tareas. También era competencia de este órgano el prestar consultoría técnica a la presidencia y sus ministerios, correspondiéndole la elaboración anual del presupuesto de las administraciones públicas, así como la supervisión de la ejecución del mismo". Daland (1969:16)

No sólo a nivel federal, sino también estatal, el DASP poseía un gran poder e influencia, ya fuera mediante los Departamentos Administrativos, ya fuera porque "el aumento del número de ministerios y la proliferación de autarquías condujeron a una ampliación de las puntas de lanza de la administración federal en los estados", todas ellas bajo su control.

Por otra parte, y continuando con la tendencia anterior, el "Estado Nuevo" impulsó la proliferación de autarquías y Consejos.<sup>41</sup> Ya en el ámbito legislativo, además de editar una ley, en 1939, por la que se abolían los impuestos interestatales para integrar el mercado nacional, merecen especial atención, en esta etapa, el conjunto de leyes laborales dictadas con el fin de crear unas condiciones estables para el crecimiento económico. En 1939 se creó la Justicia del Trabajo<sup>42</sup> y editó un decreto exigiendo a los sindicatos, como condición previa a su legalización, su vinculación al Ministerio del Trabajo. En 1941 se instituyó el salario mínimo y finalmente en 1943 surgía la Consolidación de la Legislación del Trabajo (CLT), que inspirada en la *carta del lavoro* de Musollini, dio forma corporativa a la estructura sindical hasta hoy vigente en Brasil.

---

*cargo se hacía mediante concurso de pruebas o de títulos*" y los denominados extra-numerarios que no tenían los derechos de los funcionarios garantizados por el Estado y cuyo ingreso en el servicio público no estaba acompañado por pruebas de acceso por méritos. Por medio de esta categoría de los extra-numerarios se hizo posible la política de padrinazgo en la administración pública brasileña, particularmente en el período democrático de 1945 a 1964, cuando fue muy necesaria para el equilibrio del sistema, como se verá. Para un análisis en profundidad del crecimiento de este padrinazgo en este período, véase Graham (1968).

<sup>41</sup> Así, en 1938, con el objetivo de diversificar la producción agrícola, se creó el Instituto del Mate; en 1940 el Instituto de la Sal; en 1941 el Instituto del Pino y en 1944 el Servicio de Expansión del Trigo. Con funciones técnicas y de apoyo, fueron creados en 1938 el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE); en 1942 el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), y en 1944 el Servicio Social del Comercio (SESI). A su vez, con vistas a la concesión de incentivos y al establecimiento de las condiciones de infraestructura para la industrialización, se crearon los siguientes consejos: el Consejo Nacional del Petróleo, el Consejo Técnico de Economía y Finanzas del Ministerio de Hacienda, en 1938; el Consejo de Aguas y Energía, en 1939; la Comisión Ejecutiva del Plan Siderúrgico Nacional y la Comisión de Defensa de la Economía Nacional, en 1940; la Comisión de Combustibles y Lubrificantes y el Consejo Nacional del Ferrocarril, en 1941; la Comisión de la Cuenca del Rio Doce, en 1942; el Consejo Nacional de Política Industrial y Comercial en 1944; y en 1945 la Superintendencia de la Moneda y del Crédito (SUMOC).

<sup>42</sup> Compuesta por un Tribunal Federal y varios Tribunales Regionales del Trabajo y por las Juntas de Conciliación y Juicios.

Las medidas de carácter social, como la creación de los Institutos de Jubilación y Pensiones, y las laborales, reunidas en la CLT, además de cruciales para la dinámica político-económica post-45, tuvieron gran influencia en las RIGs, ya que

"las fuentes de ingresos canalizadas a través de los institutos de seguridad social y de los sindicatos de los trabajadores, aunque no formaban parte de los ingresos federales, eran, a pesar de ello, transferencias supervisadas por las autoridades federales. Su finalidad era aumentar el contacto federal directo a nivel local, minando de este modo las bases de la política de los gobernadores vigente antes de 1930". Skidmore (1976:56)

En el contexto de la intervención seguida de una creciente expansión del centro, *"se han creado las bases para una política económica dirigida más hacia los problemas de las relaciones entre sectores económicos que a los de las regiones políticas; y por esta vía se caminaba, por considerarse problemas difícilmente concebibles anteriormente"*. Cohn (1987:299)

Empeñado en dotar las decisiones públicas de una mayor racionalidad, y forzado por la guerra a intensificar la industrialización, Vargas se adhiere oficialmente a la planificación. Así, en 1939, el DASP elabora el Plan Especial de Obras Públicas y Equipamiento de la Defensa Nacional, en el que, mediante la creación de varias empresas públicas<sup>43</sup>, quedaba clara la decisión del Estado de invertir directamente en la economía. La aparición de estas empresas, asociada tanto a los primeros pasos dados por el DASP para introducir el mérito como método de acceso a la función pública y posibilitar una carrera estable para el burócrata con formación técnica, como a la actividad planificadora que se iniciaba, estableció

"las bases institucionales de las cuales emergería una especie nueva de burócrata - compuesta por militares y por civiles, más duradera que el propio régimen de Vargas, y que proliferaría en los años 50 - una "burocracia industrial", bien pagada y con prestigio. Surgía así un nuevo agente económico (y político), el tecnócrata". Sola (1987:275)

La maquinaria pública sale del "Estado Nuevo" conteniendo en su seno los gérmenes de la dualidad, que todavía hoy presenta entre la llamada administración directa

---

<sup>43</sup> En 1941 se crea la Compañía Siderúrgica Nacional, en 1943 la Compañía Nacional de *Alcalis*; en 1939 se transforma la *Lóide* Brasileña, principal empresa brasileña de marina mercante, en una autarquía; en 1940 se crea el Servicio Nacional de Navegación de la Amazonia y Administración del Puerto de Pará (SNNAPP), en 1942 la Compañía Nacional de Navegación de Cabotaje, el Servicio de Navegación de la Cuenca del Plata; en 1943 la Fábrica Nacional de Motores, destinada a la producción de motores de avión y de camiones y en 1942 se forma la Compañía del Valle del Río Doce, todavía hoy la mayor exportadora de minerales del país.

- poco eficiente y formalista - y la administración indirecta - *managerista* y reticente al control.

La existencia de una mutua influencia entre la dinámica de las RIGs y la formación del aparato administrativo en los primeros sesenta años de república aquí descritos, parece clara, aunque sea necesario realizar una recapitulación.

Al carecer de un verdadero sistema político liberal que estableciera una separación entre lo público y lo privado y que permitiese la aparición de una burocracia de acuerdo con el tipo ideal Weberiano, el aparato administrativo del Estado brasileño surge a partir de una *para-legalidad* que es el resultado de la ambigüedad entre lo público y lo privado. Al ritmo de la influencia de un movimiento pendular de centralización y descentralización - y sus respectivos modelos de RIGs - sobre la administración pública, esta *para-legalidad* se procesaría y manifestaría en dos direcciones distintas.

Aunque a lo largo del imperio se haya ido formando un aparato central con un grado aceptable de racionalidad legal, el mantenimiento de la unidad del Estado-nación impuso al centro la necesidad de establecer alianzas con la periferia, cuya base para el ejercicio de la autoridad era esencialmente patrimonial y por esto sólo viable mediante procedimientos administrativos que rozaban la *para-legalidad*. Esta realidad permanecería, con ligeras alteraciones, en la "república vieja" (1889-1930), pues la implantación del federalismo dual debilitó la unidad nacional e impuso la "política de los gobernadores" como condición necesaria para la existencia de gobiernos centrales estables. Política que a su vez reposaba sobre un pacto - conocido como "*compromiso coronelista*" - cuya clave de funcionamiento, era, por un lado, la asignación de servicios a nivel local como una concesión del gobierno central condicionada al apoyo político y, por otro, el nepotismo como procedimiento sistemático de acceso a la función pública. Los esfuerzos posteriores del DASP para racionalizar esta maquinaria chocarían con fuertes resistencias<sup>44</sup>, por lo que estuvieron acompañados de una expansión física del aparato.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Según Daland (1969:16) "el DASP no ha conseguido aislar el ejercicio de sus considerables poderes "técnicos" de la influencia política. más que cualquier otra agencia de control. De hecho el DASP era un super ministerio que controlaba las burocracias estatales y la nacional. Esta nueva situación ha producido en la burocracia y en los líderes, acostumbrados a los favores y beneficios que extraían de aquella, una gran hostilidad contra el DASP". Tras veinte años de su creación se constataba todavía un fuerte nepotismo en la administración pública brasileña. Así en 1961, el número de funcionarios que no habían superado ninguna oposición, los llamados *extra numerarios*, suponía al 85% de los funcionarios públicos federales. Véase Graham (1968).

<sup>45</sup> Confirmando así el "gran dilema con que se enfrentan los agentes de racionalización de los servicios públicos en países poco industrializados: aquel por el cual una reforma consecuente del aparato administrativo

Como quedaría demostrado por la experiencia reciente de la administración pública en Brasil, la tecnocracia, fruto de este esfuerzo de racionalización se caracteriza por su tendencia a huir de cualquier control. Lo que, añadido a su propósito de actuar según criterios de eficiencia empresarial - donde la consecución de resultados se superpone a consideraciones de orden legal-procesual - la llevó también a la para-legalidad, aunque en términos diferentes a lo sucedido en el orden patrimonial. En el caso de la tecnocracia, esta para-legalidad se pone de manifiesto, por ejemplo, en su tendencia a conectarse informalmente a grupos de presión para ampliar su poder.

Finalmente, sería necesario plantear una objeción relativa a algunas deducciones que podrían inferirse de la expansión de las funciones del Estado entre 1930 y 1945. Los hechos hasta aquí expuestos no dejan duda de que esta expansión estuvo acompañada por el monopolio del centro sobre las decisiones políticas y por su estrecho control sobre las actuaciones de las administraciones estatales y municipales. Sin embargo, junto con esta centralización político-territorial, Vargas se empeñó en conseguir una inequívoca descentralización administrativa territorial<sup>46</sup>, que puede ser verificada, por ejemplo, por la distribución de ingresos por esferas de gobierno en este período. Comparada con la de otro país latinoamericano federal - México - sería la siguiente:

	1931/37	1938/45
<b>Total de los ingresos estatales de Brasil</b>		
como % de los ingresos federales.....	57,9	55,7
<b>Total de los ingresos estatales de México</b>		
como % de los ingresos federales.....	22,7	17,3

Fuente: Wirth (1989:76)

---

público, conllevaría una disminución de sus efectivos de personal, cuando la situación general del sistema impone una sobrecarga de candidatos al empleo en este área, por falta de un sector privado lo suficientemente dinámico como para absorberlos. Sin embargo, desde esta perspectiva, la racionalización administrativa destinada también a dinamizar el sector privado dependerá de una previa dinamización de este sector, que le permita a la burocracia pública aliviarse de la presión políticamente poderosa de una clientela deseosa de empleo. Esto configura un círculo vicioso, que se resuelve con el aumento de aquellas presiones". Cohn (1987:300)

<sup>46</sup> Que en su esencia presupone, según Boisier (1991:32) "el traspaso del poder de decisión a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituida por un territorio o localidad. Aunque tales órganos tienen personalidad jurídica propia mantienen una relación de dependencia jerárquica en la generación de sus autoridades, al contrario de lo que ocurre con la descentralización político-territorial vigente en el federalismo, donde la autonomía de la estructura de gobierno territorial queda garantizada, entre otras cosas, por la inclusión de sus dirigentes en procesos electorales que involucran a los afectados"; no siendo este el caso en el período en cuestión, donde los interventores estatales eran nombrados por el dictador, mientras ellos a su vez nombraban a los Jefes del ejecutivo municipal.

Tal distribución era consecuencia natural de las directrices que Vargas imprimió a la administración del "Estado Nuevo". En efecto, habiendo garantizado el control político del ejecutivo central sobre sus actividades en todo el territorio nacional, Vargas, de acuerdo con la orientación "científica" para la administración pública que buscaba, no podría quedar ajeno a la consideración técnica, un tanto obvia, de que su eficiencia en un país con las dimensiones de Brasil y la diversidad económica ya alcanzada en aquel momento, pasaba por la descentralización administrativa-territorial, por lo menos. Medida que, asociada a los intentos de racionalizar no sólo su aparato central, sino toda la máquina pública, ha contribuido a que el ejercicio del principio federativo, restablecido de hecho con la constitución del 46, no tuviera que empezar de cero sino a partir de administraciones estatales relativamente experimentadas, a pesar de ser muy deficitarias en los estados más deprimidos y con estructuras de producción tradicionales.

#### **IV.4. El período democrático de 1945 a 1964: populismo desarrollista y autonomía marginal**

Ya es una teoría aceptada que la democracia no conlleva necesariamente la descentralización político-administrativa, aunque que se la considera condición necesaria para la misma.<sup>47</sup>

El primer medio siglo de república en Brasil confirma esta teoría. El hecho, por ejemplo, de que ante la tendencia a la centralización de los Estados federales a partir de 1930 las RIGs no hayan asumido en Brasil - como en algunos de estos Estados - la forma de cooperación entre Unión y estados autónomos, no puede ser atribuida a una carencia de tradición constitucional federativa<sup>48</sup>. Tampoco a la ausencia de una realidad financiera,

---

<sup>47</sup> Véase Nohten (1991)

<sup>48</sup> Todas las constituciones republicanas hasta entonces (1891,1934) habían sido federales. Incluso la constitución del 37 del "Estado Nuevo" se declaró federativa, aunque evidentemente, por todo lo que se ha visto, este federalismo no pasaba de ser papel mojado. De hecho *"la tesis del federalismo en Brasil antecede a la independencia y se manifiesta ya en la revolución Pernambucana de 1817. Esta tesis fue una de las ideas principales de las élites liberales que luchaban contra la asfixia centralizadora del imperio, y está presente en los grandes acontecimientos políticos de varias décadas. La hallamos en la Confederación del Ecuador de 1824; en la sedición Paraense de 1832; en la Guerra de los Farropeiros en 1835, con la república de Piratini; en la Disposición Adicional de 1834; en el programa del partido liberal radical de 1868; en el manifiesto republicano del 3 de diciembre de 1870; en la convención de Itú del 18 de abril de 1873; en la convención paulista del primero de julio de 1873; en el Manifiesto del 2 de julio de 1873; en el proyecto de constitución del estado de São Paulo, de perfil federalista, del 19 de octubre de 1873; en los congresos republicanos Riograndenses de 1882 y 1883 y sobre todo en el tercer congreso republicano Riograndense del 10 de mayo de 1884, que se solidarizaba con la bandera del partido republicano brasileño y postulaba la transformación de las provincias en estados*

o a la falta de recursos político- administrativos<sup>49</sup> que hicieran viable el principio federativo y ni siquiera a una supuesta ausencia de diversidades socioeconómicas y culturales que suelen justificar su adopción por un país<sup>50</sup>.

De hecho, fue única y exclusivamente la falta de tradición democrática lo que hizo que esta tendencia a la centralización producida por la creciente intervención del Estado post-30, llevase a una ruptura del sistema federal de hecho en Brasil.

La instauración de un régimen democrático por una Asamblea Constituyente libremente elegida en 1945, permitió la *"práctica del federalismo... con razonable ajuste entre norma y realidad"* (Silva,1988:442) hasta 1964. Con la Constitución de 1946, los estados pasaron a gozar de una autonomía efectiva. Su capacidad de autogobierno fue recuperada mediante elecciones legislativas y ejecutivas, por voto directo, secreto, extendido a hombres y mujeres mayores de 18 años - con la excepción de los analfabetos - y bajo la supervisión de la justicia electoral independiente, creada, como hemos visto, en 1932. Durante este régimen, al contrario de lo que sucedió con la "república vieja" (1889-1930), ninguna intervención federal destituyó gobernadores legítimamente elegidos. En este período, incluso, era corriente encontrar a algunos gobernadores pertenecientes a partidos opuestos al del Presidente. Trigueiro (1985)

De poca importancia práctica, pero simbólicamente relevante - pues refleja la determinación de ser coherentes con el principio de autonomía estatal que debe prevalecer en una federación - fue el freno que se impuso a la competencia del Jefe del ejecutivo central para convertir una parte de la superficie de un estado en territorio federal, mediante un simple decreto, algo inaceptable y que sin embargo había prevalecido en el "Estado Nuevo".

También los municipios tenían garantizada la autonomía política, no sólo por el retorno de las elecciones para sus Cámaras legislativas y Alcaldías, bajo reglas similares

---

*autónomos; en el proyecto de monarquía federativa introducido por Joaquim Nabuco en 1885 y renovado en 1888 en vísperas de la caída del imperio; en el congreso del partido liberal de São Paulo, con la aprobación del manifiesto del 11 de junio de 1888; y finalmente en las célebres campañas de Rui Barbosa en la prensa, que hicieron temblar las estructuras del imperio... Tuvo razón Joaquim Nabuco cuando dijo que "la federación es un fenómeno recurrente de nuestra historia". Bonavides (1984:22)*

<sup>49</sup> La dualidad del poder judicial, estatal y federal, y la existencia de policías estatales, así como de sus milicias armadas son el ejemplo más claro de esto.

<sup>50</sup> A este respecto véase Schwartzman (1975).

a de las demás instancias gubernamentales, sino también por la atribución de competencias para instituir tributos.

Pese a estos dispositivos, la constitución del 46 no podría dejar de reflejar las consecuencias de una mayor intervención del Estado en la economía, principalmente la ya mencionada tendencia a la centralización. Así, la recuperación de la autonomía por las esferas subnacionales de gobierno en 1946 vino acompañada por una pérdida relativa de sus poderes de reglamentación.

"la Constitución de 1946 en su artículo 5, siguiendo las de 1934 y 1937, y al contrario de la de 1891, desarrolla, a lo largo de 15 párrafos, desglosado el último de ellos en 18 epígrafes, las competencias de la Unión para legislar, en la mayoría de los casos con exclusividad, sobre el poder policial, de tasación, de comunicación, de producción y consumo, sobre la administración de justicia, la propiedad, la educación, la moneda, los bancos e instituciones de crédito, y sobre los indígenas y la ciudadanía". Guilherme dos Santos (1987:32).

Ya en el reparto de competencias tributarias, la constitución del 46 guardó gran coherencia con la autonomía política que prescribía a los estados y municipios<sup>51</sup>. Si, además, se considera la cuantía de los recursos de exacción propios de cada instancia gubernamental como un indicativo del grado de descentralización de un Estado, y se comparan los datos de Brasil con los de Estados Unidos - patria del federalismo - la conclusión es que la federación del 46 era de hecho muy efectiva. La tabla IV.4, presenta la proporción de ingresos propios de las instancias gubernamentales en relación al total de los ingresos recaudados en ambos países.

---

<sup>51</sup> Correspondiendo por su artículo 29: a la Unión, los impuestos sobre: a) consumo; c) renta; d) producción, comercio, consumo, exportación e importación de lubricantes y combustibles líquidos y gaseosos, de minerales y energía eléctrica; e) importación (art. 15 de la Constitución). A los estados, los impuestos sobre: a) ventas y consignaciones; b) la transmisión de la propiedad *causa mortis*; c) la transmisión de la propiedad *inter vivos*; d) la propiedad territorial, excepto la urbana; e) las exportaciones (art. 19 de la constitución). A los municipios, los impuestos: a) predial y territorial urbano; b) de licencia; c) de industrias y profesiones; d) de diversiones públicas.

TABLA IV.4: Brasil/EUA: % de ingresos por instancias gubernamentales (1941-1963)

	BRASIL			EUA		
	Unión	estados	municipios	Unión	estados	municipios
1941	63,20	27,33	9,46	38,50	26,10	35,40
1944	62,00	30,97	6,97	82,10	8,30	9,60
1946	63,50	30,76	5,73	78,30	10,60	1,10
1952	56,14	37,40	6,45	75,60	12,40	12,00
1957	53,54	39,52	7,13	70,70	14,70	14,50
1963	50,80	42,60	6,60	66,40	16,60	17,00

Fuentes: **Brasil:** Baer (1988:626-627) y Revista de Finanças Públicas n. 337, p.47.

**Estados Unido:** Wriqth (1988:126).

Se puede observar que, juntos, los estados y los municipios, poseían en Brasil un porcentaje de ingresos propios más significativo que en Estados Unidos<sup>52</sup>, aunque está claro que es mayor de hecho en el caso de los estados, mientras que la capacidad financiera de los municipios brasileños está en una posición bastante inferior a la de los de Estados Unidos. La elevada participación de los estados se debe a que el Impuesto sobre Ventas y Consignaciones (IVC) que se les atribuyó en 1946, era de fácil exacción y por esto altamente rentable, llegando a ser en 1964 el más importante del país, al pasar a representar un 45% de los ingresos fiscales del Estado brasileño.<sup>53</sup>

La posición de los municipios, en este cuadro comparativo, parece reflejar la intención de los constituyentes del 46 de preocuparse más por liberarlos de la tutela financiera de los estados - atribuyéndoles competencias para instituir impuestos, por ejemplo -que por garantizarles una autosuficiencia financiera. Al prever un sistema de transferencia de recursos federales para los municipios, la Asamblea Constituyente asumía de antemano su incapacidad para recaudar ingresos propios, suficientes para el ejercicio de sus funciones.

La cuestión apunta al hecho de que una alta participación de estados y municipios en la exacción de impuestos, aunque es un buen indicador del grado de descentralización, puede no serlo tanto del grado de autonomía; en este caso, sería más adecuado observar la proporción de transferencias recibidas y de ingresos propios, en el total de ingresos disponibles de cada esfera de gobierno. La tabla IV.5 intenta expresar esta proporción.

<sup>52</sup> Un dato que está en consonancia con la observación de Guilherme dos Santos (1987:34) basada en un estudio realizado por Lijphart (1985) según el cual "de seis países de régimen federativo examinados por Lijphart, tres de ellos presentaban un grado superior de centralización al de Brasil - Austria, Australia y Estados Unidos - y tres un grado inferior - Alemania, Canadá y Suiza".

<sup>53</sup> Véase Oliveira (1991) y también Araujo y otros (1973).



TABLA IV.5: Evolución de los ingresos\* de estados y municipios (1957-64)

	estados		municipios		%	%
	propio(a)	disponible(b)	propio(c)	disponible(d)		
1957	24.191	25.950	4.777	6.200	7,27	28,79
1958	27.160	29.428	4.930	6.421	8,35	30,24
1959	29.748	32.396	4.381	6.062	8,90	38,37
1960	32.933	24.391	4.565	6.201	6,07	35,83
1961	34.601	37.346	4.632	6.432	7,93	38,83
1962	35.849	38.520	5.048	9.060	7,45	79,47
1963	35.972	38.856	5.542	10.163	8,01	83,38
1964	42.209	43.345	6.103	11.120	7,42	82,23

\* valores en millones de cruzeiros corrientes.

Fuente: Revista de Finanças Públicas n. 337, p.47.

Mientras los estados estaban en condiciones muy favorables para ejercer su autonomía, los municipios seguían siendo fuertemente dependientes del gobierno federal, obligado por la constitución a transferir a los mismos - con excepción de las capitales de estado - un 10%<sup>54</sup> del total de su impuesto sobre la renta<sup>55</sup>. Un 50% de estos recursos tendrían que ser aplicados a beneficios rurales y la cuantía transferible resultante debería ser distribuida en partes iguales entre los municipios; esto ha generado un crecimiento fantástico del número de municipios en este período<sup>56</sup>, que de 1.574 en 1940, pasan a 1.889 en 1950, llegando a 3.230 en 1963.

A pesar de algunas distorsiones de este orden y de su carácter todavía embrionario, este modelo de cooperación fiscal significó un avance porque rompió con la concepción estancada del federalismo dual<sup>57</sup> - tal como ya había ocurrido en Estados Unidos en los años 30 - y preparó las bases para el sistema de transferencias intergubernamentales, racional y sistemático, que vendría a ser implantado por el régimen militar del 64 y sería vital para su estrategia de articulación centro/ periferia.

En el ámbito de la cooperación fiscal fue importante también el hecho de que la Constitución del 46 creara los fondos de desarrollo regional, pues introdujo, aunque muy

<sup>54</sup> Al que por enmienda Constitucional de 1961, le sería añadido un 15% del impuesto federal sobre el consumo.

<sup>55</sup> Segunda fuente de ingresos del gobierno federal en 1945, que en 1955 se convertiría en la primera, representando el 39,8% del total frente al 36,0% del impuesto sobre el consumo. Véase Oliveira (1991:25)

<sup>56</sup> Pues "bastaba que se creasen los municipios para que se garantizase el cobro de cierta cuantía, suficiente para cubrir el mínimo de gastos para el funcionamiento de su administración. Existían municipios cuyos ingresos no superaban el 10% de la cuota-parte recibida del gobierno federal". Araujo y otros (1973:47)

<sup>57</sup> Tesis asumida por varios estudiosos del tema en Brasil. Entre ellos, Machado Horta (1964), Mahar (1970), Oliveira (1991) y Araujo y otros (1973).

timidamente, la planificación pública regional en Brasil, que "entre 1945 y 1958... se concretaría en la creación de algunos órganos, como la Superintendencia del Plan de Valoración de la Amazonia (SPVEA) en 1953, del Banco del Nordeste de Brasil (BNB) en 1952<sup>58</sup> y de la Comisión de la Cuenca del São Francisco en 1948". Jatobá (1978:2).

La aparición en 1959 de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE) representaría un hito en la historia de la planificación en el país, tanto desde el punto de vista teórico como práctico.<sup>59</sup>

La existencia de estas agencias supuso cambios significativos en el proceso de decisión de políticas aplicadas a amplios espacios territoriales del país, como una relativa pérdida de poder por parte de algunos estados y municipios. Aunque no fuesen estructuras de gobierno regionales, y por lo tanto formalmente no ejerciesen ninguna jurisdicción sobre los territorios comprendidos por su misión "técnica", las acciones de estas agencias tenían peso suficiente para determinar su rumbo socioeconómico. Así, los estados y municipios pertenecientes a estos espacios territoriales se veían con frecuencia forzados a adecuar sus decisiones a los designios de estas agencias, principalmente porque, siendo en su mayoría pobres, eran incapaces de implantar planes por iniciativa propia. En esta línea, así sintetiza Cardoso (1975b:175) la actuación de la más célebre de estas agencias:

"La SUDENE fue importante como técnica global y como forma de ruptura del sistema tradicional en su toma de decisiones, en la medida en que para poder desarrollar las políticas adoptadas a partir de criterios técnicos y de su concepción de desarrollo nacional, su consejo directivo tuvo que interferir en el campo de las decisiones privadas de los gobernadores. Los éxitos de la agencia de planificación no hubieran podido darse sino en función de la relación entre el Estado nacional y los gobiernos estatales...la integración nacional requería la disminución de las desigualdades regionales y consecuentemente favorecía la intervención y el fortalecimiento del ejecutivo central en detrimento del poder de los estados".

El aumento de la complejidad de las RIGs, resultado de la creación de los fondos regionales, no fue despreciable. Para Mahar (1976:257)<sup>60</sup> "quizás el aspecto más

---

<sup>58</sup> "Los técnicos del Banco del Nordeste de Brasil (BNB) tenían como misión básica estimular el crecimiento de nuevas actividades en la región. Para realizarlo, el BNB emprendió las primeras investigaciones sobre este campo, elaborando estadísticas básicas y preparando personal técnico cualificado". Barros (1975:120). Esta transición muestra el inicio de la penetración de una tecnocracia central en la periferia, característica de las RIGs bajo el régimen militar.

<sup>59</sup> El hombre que coordinó los estudios y elaboró el plan que conduciría a su fundación, Celso Furtado, fue también quien dirigió el primer intento de estructuración de un sistema integrado de planificación federal, asumiendo la dirección del Ministerio Extraordinario de la Planificación, creado en 1962.

importante de la constitución del 46 haya sido el énfasis puesto en la cooperación financiera intergubernamental", en contraste con la "república vieja" (1889-1930) en la que "el gobierno federal y los estados eran esencialmente competidores" y con la era Vargas en la que "la esfera federal dominaba a las demás". Sin duda, la cooperación fiscal entre unidades de gobierno, al inducir acciones conjuntas, o en la peor de las hipótesis, su convivencia forzada, llevó, en la mayoría de los casos y a largo plazo, a cambios substanciales tanto en la estructura como en las actitudes de los funcionarios de la administración de estas unidades. Sin embargo, de ahí a concluir, como lo hace Mahar, que la cooperación fiscal fue la cuestión más importante del período, queda una larga distancia. La cuestión gana relevancia tan sólo como precedente de una práctica que posteriormente (1966) vendría a ser fundamental para las RIGs en el país.

Por sus consecuencias sobre las administraciones públicas, mucho más significativo que esta embrionaria cooperación fiscal, fue el particular arreglo que se adoptó entre el congreso y el ejecutivo en el período. Consistente en una especie de división de tareas tácitamente establecida entre el ejecutivo y el legislativo, este arreglo concilió las fuerzas centrífugas del sistema, alejándolas, mediante el clientelismo en el Congreso, del núcleo de las funciones estratégicas del Estado. A causa de esto, el ejecutivo, por su parte, mediante una fuerte política desarrollista, podía asegurarse el apoyo y control sobre fuerzas delimitadas por *cleavages* sectoriales - ya significativas desde los años 40 y decisivas para la supervivencia política del Presidente - política que, para hacerse efectiva, necesitaba justamente neutralizar las posibles influencias de las fuerzas centrífugas, ya mencionadas, sobre sus decisiones.

Con este arreglo, el ejecutivo federal pasó a ocupar la posición central en la formación de las políticas. Su origen se basa en aspectos muy peculiares del funcionamiento del sistema federal del 46, habiendo sido facilitado además por el tipo de intervención que requería del Estado en la época.

El Keynesianismo llevado a Brasil por CEPAL, terminó en una propuesta de intervención que, al contrario de lo sucedido en los Estados del bienestar, no llevó a la creación de una amplia red de agencias prestadoras de servicios para la protección social

---

<sup>60</sup> Para tener una visión más detallada de la cuestión del federalismo fiscal en Brasil, véase del mismo autor: "Fiscal Federalism in Brasil", PHD disertation, University of Florida, June de 1970.

del ciudadano, sino a la formación de un sistema de planificación económica<sup>61</sup> que promoviese la asignación racional de recursos - justificado por querer hacer frente a la escasez de recursos resultante de la falta de acumulación primitiva en el país, mediante la competencia técnica.

Aunque se puedan imaginar subsistemas de políticas sociales centralizados, razones de orden técnico hacen pensar que el concurso de entidades de gobierno local es crucial para el desarrollo de estas políticas. Hecho sobradamente confirmado en países donde el Keynesianismo condujo al Estado de bienestar. Ya en el ámbito de la política económica, aunque sea plausible imaginar su conducción de forma descentralizada, razones también de orden técnico hicieron que en la mayoría de los países en que fueron intensas, se haya optado por llevarlas a cabo bajo de forma centralizada. Sin escapar a esta regla general, el Estado brasileño en esta época era más proclive a centralizarse que a descentralizarse, o, en otras palabras, su tipo de intervención le predisponía a prescindir a gran escala de estados y municipios para realizarla. Paradójicamente, el mismo sistema federal que garantizaba una elevada autonomía a sus estados vendría a contribuir con su funcionamiento efectivo a que se produjese una intervención de carácter centralizador. Como hemos visto, la existencia de gobiernos centrales estables durante la "república vieja" supuso una forma específica de política de las oligarquías estatales, cuyo resultado fue el dominio de unos pocos estados sobre los demás.

El sistema federal de 1946 presenciaría el declive de esta forma de política, principalmente del poder de los "coroneles" que la sostenía, que si bien no ha llevado a su total desaparición, ha sido lo suficientemente fuerte como para dar paso a otra dinámica en la formación de gobiernos centrales estables. El declive mencionado está sin duda relacionado con profundos cambios en el perfil del electorado.<sup>62</sup> Con el sufragio universal, la proporción de electores en la población, que era del 4% durante la "república vieja" (1889-1930), pasó al 13,4% en 1946 y alcanzó en 1960 el 17,7%.<sup>63</sup> A su vez, la

---

<sup>61</sup> En términos de política social "después de la consolidación de las leyes del trabajo en 1943 y de la unificación de la cajas de pensión de los ferroviarios en 1953, nada efectivo sucede hasta el 26 septiembre de 1960, cuando se promulga la ley orgánica de la seguridad social". Guilherme dos Santos (1979:33).

<sup>62</sup> Habría que considerar otros factores, como el impacto del desarrollo de los medios de comunicación sobre el "compromiso coronelista" produciéndole una profunda debilitación. Pero el tratamiento de una cuestión como ésta, se aleja mucho de nuestros objetivos. Los interesados pueden consultar a Cintra (1974).

<sup>63</sup> En términos absolutos, sabemos que, en 1945 existían 6 millones de electores frente a los 1,4 millones de 1933; cifra que en las elecciones presidenciales de 1960 llegaría a los 12 millones. Graham (1968:113-117)

transformación de la base productiva del país<sup>64</sup>, hizo que de los seis millones de electores en 1945, cerca de un millón y medio fuesen obreros industriales. Dillon Soares (1973).

Este cambio de composición del electorado, añadido a su simple aumento numérico, fue un duro golpe para el poder oligárquico regionalista, haciendo incluso imposible elegir al presidente a partir de un único estado, por más poderoso que fuese. Con esto se acelera la formación de partidos de ámbito nacional, inevitable además por el peso que adquiere la *cleavage* sectorial con los cambios socioeconómicos antes mencionados.<sup>65</sup>

El rasgo peculiar y clave del funcionamiento del sistema del 46, según apuntó Dillon Soares (1973) en su clásica investigación, está en que estos cambios se produjeron a ritmo desigual a lo largo del territorio nacional, forzando al sistema a convivir con dos "culturas políticas" muy diferentes: la del Brasil desarrollado, situada en el sudeste y el sur, y la del Brasil subdesarrollado, en las demás regiones. Partiendo de algunos indicadores socioeconómicos, Dillon Soares (1973:159-170) halló la siguiente situación:

TABLA IV.6: *Brasil desarrollado y subdesarrollado (datos comparativos)*

	Sur y Sureste		Demás Regiones	
	1950	1960	1950	1960
renta industrial*	39.890	409.905	8.527	83.273
renta industrial per capita**	1,84	12,98	0,28	2,11
alfabetización***	65,50	-	35,50	-
% población ocupada en la industria	17,20	-	6,40	-
% de urbanización	37,70	46,60	13,10	20,90
distribución de la tierra****	5,50	4,00	24,00	19,40

\* en cruzeiros corrientes;

\*\* en 1.000 cruzeiros corrientes;

\*\*\* % de personas de 10 años o más que saben leer y escribir;

\*\*\*\* % de fincas de 10.000 hectáreas o más.

El autor ha encontrado una alta correlación entre estos indicadores y los definidos para identificar las dos culturas. La "cultura del subdesarrollo", uno de cuyos rasgos principales es el tradicionalismo, tiene "una orientación particularista por naturaleza... profundamente influida por relaciones interpersonales, en contraste con orientaciones universalistas e ideológicas", características de la "cultura del desarrollo". La yuxtaposición de esta doble realidad con unas condiciones de representación

<sup>64</sup> "durante el período de postguerra la industria contribuyó con aproximadamente un 25% del PIB brasileño y el moderno sector terciario con otro 15%". Leff (1977:114).

<sup>65</sup> No habiendo sido constituidos, sin embargo, partidos nacionales de masas, la estructura sindical corporativa montada por Vargas durante el "Estado Nuevo", "actuaría como un poderoso instrumento de subordinación de los intereses regionales y locales a los intereses de la colectividad". Diniz (1989:81)

distorsionadas, generaría el peculiar pacto funcional entre ejecutivo y legislativo que intentamos analizar.

A nivel federal, el sistema poseía dos cámaras legislativas, que formaban el Congreso Nacional - el Senado con tres representantes por estado, elegidos mediante voto mayoritario, y la Cámara Federal, compuesta por representantes elegidos por voto proporcional en los estados. Aunque proporcional a la población de cada estado, quedaba fijado un número máximo y mínimo de representantes por estado, independientemente del número de electores. De esta forma los menos poblados quedaban sobrerrepresentados, y los más poblados sub-representados. A su vez, el Presidente era elegido por voto directo y mayoritario de toda la nación.

Mientras los estados del Brasil desarrollado, por su población más numerosa y electorado más activo, definían en última instancia las elecciones presidenciales, los estados más pobres y de menor población, que constituían el Brasil subdesarrollado, debido a la distorsión de representación en la Cámara Federal, predominaban en el Congreso Nacional.

Presionado por reivindicaciones que pedían una mayor integración por parte de la gran masa del electorado urbano, el Presidente tenía que asumir forzosamente osadas propuestas de modernización y desarrollo. Este electorado, aunque no fuera cautivo, como el de las zonas tradicionales, carecía de los necesarios canales de expresión, al no existir partidos verdaderamente de masas en la época. Por esto la elección del Presidente adquiría un tono plebiscitario, en que el candidato establecía un contacto directo con el "pueblo".<sup>66</sup>

Curiosamente, el desacompasamiento entre un ejecutivo forzosamente modernizador y un legislativo constitutivamente tradicional, resultó muy funcional. Si examinamos, por ejemplo, la presidencia de Kubitscheck (1956/1961) - desde luego la más representativa del período - sorprende la facilidad con que logró imprimir a la asignación de recursos públicos la racionalidad que la propuesta desarrollista, expuesta en su Plan de Metas, necesitaba para ser un éxito.

---

<sup>66</sup> Véase Weffort (1968)

El ejercicio de gobierno requería complejas coaliciones del ejecutivo con fuerzas políticas del congreso. El tradicionalismo del mismo permitió, sin embargo, llevarlas a cabo de modo que, a la vez que se dirigían políticas desarrollistas tendentes a amortiguar las tensiones sociales de forma fuertemente centralizada, se promovía la reconciliación con el federalismo del sistema, aceptando las reivindicaciones regionalistas y localistas procedentes del congreso.

Marcados por las relaciones personales y el particularismo - rasgos intrínsecos de la política tradicionalista - los políticos del congreso se concentraban *"en la obtención de favores para sus clientes particulares, dentro de un criterio de asignación y presupuestos predeterminado"*. Así

"la principal fuente de alimentación interna de tal sistema, era la concesión de favores a solicitantes aislados, correspondidas con recompensas personales directas para los políticos, en vez de formulaciones programáticas o ideológicas generales sostenidas por grupos de apoyo amplios". Leff (1977:107)

Naturalmente, la posibilidad del ejecutivo de conceder favores estaba materialmente limitada por los recursos de que disponía el Estado.

El hecho de que la planificación de la época fuera todavía sectorial<sup>67</sup> y no involucrase por lo tanto a la totalidad de los recursos del Estado, fue fundamental para que las concesiones no comprometiesen asignaciones hechas bajo los criterios de racionalidad y planificación de la estrategia desarrollista<sup>68</sup>. Habría que entender incluso, cómo sin mecanismos de integración de intereses, el ejecutivo logró mantener sus iniciativas articuladas y sincronizadas con los intereses difusamente puestos de manifiesto por las masas. Dos factores contribuyeron a ello.

Por un lado, la ideología nacionalista que - presente desde el "Estado Nuevo" y decisiva en la campaña de masas en 1953 que llevó a la creación de Petrobrás (la estatal brasileña del petróleo) - va a ganar entre 1953/1955, con la formación de la comisión mixta BNDE-CEPAL, las bases para su racionalización mediante el planteamiento de un desarrollo hacia dentro, que acabó cimentando un amplio consenso entre las élites en

---

<sup>67</sup> Es muy significativo el hecho de que un de los conceptos centrales del Plan de Metas fuese el del *"punto de estrangulación"* - definido por Lafer (1975b:35) como *"ciertas zonas de demanda no satisfecha que estrangulaban la economía"* - que, localizadas, pasaban a sufrir una intervención puntual, sectorial, del Estado.

<sup>68</sup> En la interpretación de Lafer (1975b:38) este argumento es decisivo para explicar el éxito del Plan de Metas, que según el autor abarcaba sólo alrededor de un cuarto de la producción nacional.

tomo a una política económica volcada en "el desarrollo de la nación". Su base era tan fuerte que *"incluso los grupos funcionales y regionales que no eran directamente beneficiados con las políticas de asignación y que podrían tener intereses conflictivos, aceptaban la legitimidad de las decisiones gubernamentales"*. Leff (1977:127)

Por otro lado, la existencia de un grupo de intelectuales y técnicos lo suficientemente competentes como para formular los problemas y soluciones concretas, logró atribuir un sentido inequívoco a la política económica del gobierno. Este cuerpo de técnicos<sup>69</sup> era fruto de la lenta implantación del mérito como criterio de acceso y promoción en la administración pública por parte del DASP, y de la creación, en los 40 y 50, de algunas instituciones claves. De entre ellas podemos destacar la Fundación Getúlio Vargas, creada en 1944, como un importante centro de entrenamiento de personal, la Superintendencia de la Moneda y del Crédito (en 1945) y el Banco Nacional de Desarrollo (BNDE) (en 1952).

Al tiempo que establecieron la estabilidad necesaria para que individuos con formación técnica se dedicasen a la carrera pública y pasasen a ocupar cargos desde los que podrían influir en las políticas presidenciales, estos órganos formaban el núcleo en que Kubitschek basó la estrategia administrativa con que implantó su Plan de Metas.

La "sumisión clientelar" del Congreso Nacional ante las decisiones relativas a la política desarrollista tenía su precio para la presidencia: el nepotismo. Esta era una barrera prácticamente inamovible para toda reforma administrativa que pretendiera abarcar todo el aparato del Estado y, por ello, una peligrosa amenaza, pues era capaz de comprometer la eficiencia administrativa necesaria para implantar estas políticas. Tal realidad no dejó a la presidencia otra alternativa que poner en marcha su Plan mediante la llamada "administración paralela" - es decir, al margen de la pesada burocracia pública, inflada por el nepotismo - constituida por órganos, *"donde aún no se había diluido el sistema de méritos, o por nuevos órganos para los cuales se reclamó a los funcionarios competentes disponibles en el servicio público en ese momento, como es el caso, por ej., de los Grupos Ejecutivos"*<sup>70</sup>, y del Consejo de Política Aduanera". Lafer (1975b:40)

---

<sup>69</sup> En su mayoría compuesta por economistas e ingenieros. *"Los economistas tendieron a predominar en las agencias que se relacionaban con la política monetaria y el cambio exterior y los ingenieros eran mayoritarios en la política de inversiones y en las actividades de producción"*. Leff (1977:129).

<sup>70</sup> Los grupos ejecutivos estaban constituidos por técnicos pertenecientes a órganos donde se mantenía el sistema de méritos del DASP, como el Banco Nacional del Desarrollo (BNDE), la Superintendencia de la



La mayoría de los órganos de la "administración paralela" actuaban mediante partidas presupuestarias, que les eran concedidas especialmente, para permitirles alcanzar una relativa autonomía de gastos y un cierto distanciamiento ante cambios políticos. Leff (1977). En consecuencia, se hace más profunda la dualidad de la administración pública brasileña, embrionaria en la creación de las primeras autarquías y empresas públicas incluso en los años 30 y ahora puesta de manifiesto en los 50.

Además, la expansión de la "administración paralela" en los 50 representaría un reforzamiento de la tendencia al control por parte del centro sobre el sistema administrativo en su totalidad<sup>71</sup>. A través de ella, el gobierno logró controlar las zonas de incertidumbre del sistema<sup>72</sup>, y como es sabido *"en un sistema de relaciones y de actividades, los que controlan una zona de incertidumbre disponen de un poder considerable, una vez que la situación de los demás componentes del sistema puede resultar afectada por esta incertidumbre"*. Lafer (1975b:41)

En función de distorsiones en el sistema federal, del 46 al 64 el poder de decisión del ejecutivo central creció de tal forma que al término del período, en un movimiento "natural" de expansión, se vuelve contra el principio federal, sobreponiéndose de forma tajante a otros niveles de gobierno en los asuntos que de hecho contaban para la nación.<sup>73</sup> Tal proceso alcanzaría proporciones inmensas cuando, a través del golpe militar del 64, se impuso una perspectiva esencialmente tecnocrática en la dirección política.

Finalmente, se constata que la aplicación de criterios técnicos a buena parte de las políticas públicas entre 1945-64, por parte de las "islas de excelencia" que controlaban las zonas de incertidumbre del sistema, afectaría de forma significativa al

---

Moneda y Crédito (SUMOC). Creado en función de los sectores que el Plan abarcaba, se formó, por ejemplo, el grupo ejecutivo de la industria de coches, el de la producción de energía eléctrica, etc.

<sup>71</sup> Véase Oliveira (1977) y también Leff (1977)

<sup>72</sup> El argumento es de Lafer (1975b), para quien la principal zona de incertidumbre en este período de industrialización por sustitución de importaciones era la zona del comercio exterior y para cuyo control los más indicados eran los órganos que constituían el núcleo de la "administración paralela".

<sup>73</sup> Nada mejor para ilustrarlo que la fuerte política de subsidios fiscales - particularmente del impuesto sobre la renta - concedidos por el gobierno central a través de la SUDENE y del BNB, a empresas que quisiesen fijar su sede en la región nordeste. Como señala el análisis desarrollado por Rezende (1982) tal política significaba un enorme atentado del gobierno central contra los límites jurisdiccionales de cada esfera de gobierno, pues con tales medidas, en la práctica, el gobierno central estaba tomando decisiones económicas unilateralmente y que según la Constitución eran competencia de las esferas inferiores.

comportamiento de los actores involucrados en las RIGs, abriéndose un precedente que también se generalizaría con el régimen militar. Según Dillon Soares (1973:142)

"la expansión de las funciones del Estado, la aparición de una tecnocracia pública y la industrialización, cambiaron completamente las reglas de integración personal en el interior del juego político. La simplicidad, la sagacidad tosca que eran cualidades apreciadas en la política estatal de la vieja república fueron siendo sustituidas por otras que pasaron a ser más importantes, como un cierto conocimiento técnico que permitía la presentación de proyectos a las fuentes de recursos, ciertos tipos de oratoria que permitían la utilización de medios de comunicación de masas con fines electorales, etc. En muchos casos, la presentación de los recursos del municipio, ya no se hacía ante un cacique urbano, sino a un tecnócrata. Los bancos de desarrollo, las carteras de crédito, las secretarías de obras públicas, pasaron a contar con una tecnocracia propia, con un *ethos* urbano. Sus miembros tienen nivel universitario y exigen sofisticación verbal cognitiva de sus interlocutores y un ritual técnico de los proyectos presentados. El "coronel" no estaba preparado para cumplir con estos requisitos, siendo necesaria en el escenario político una nueva élite".

## V. EL RÉGIMEN MILITAR Y LA 'COOPERACIÓN' JERARQUIZADA.

El golpe de 1964 fue la respuesta de los militares a la "parálisis decisoria"<sup>1</sup> resultante de la ideologización del congreso - provocada por un lado por el crecimiento y radicalización de las fuerzas de izquierda y por otro por la pérdida del consenso de las élites en torno al nacional-desarrollismo - que llevó a la quiebra del arreglo entre el congreso tradicional y el ejecutivo "moderno".

A causa de esto, la represión de la izquierda y la ruptura con esta situación de paralización, llevada a cabo por un gobierno fuerte y lo suficientemente sólido como para recuperar el dinamismo de la acción pública, eran los puntos que los militares ofrecían como base de su legitimidad. Un elemento clave en esta estrategia era la racionalización de las decisiones de todo el sistema, mediante la planificación, que ahora tenía su papel invertido pues, enfocado antaño *"como uno de los instrumentos políticos de los gobiernos... bajo la revolución la actividad política del gobierno quedaba al servicio de la planificación"*. Daland (1969:191).

La creación del Ministerio de Planificación, en 1964, buscó responder a nuevos desafíos que se imponían a la planificación y hacer efectiva la voluntad política de racionalización. El desarrollismo de los años 50 había generado una economía diversificada e integrada, requiriendo una mayor complejidad de la acción estatal en términos tanto funcional como organizacional. Por ejemplo, la consolidación de las agencias de planificación regional y sectorial, creadas en los años 50, imponía ahora el desafío de una coordinación capaz de compaginar sus metas: *"Igualmente, el cambio en la zona de incertidumbre del macro-sistema brasileño, que pasó de ser exterior a interior, implicaría la necesidad de utilizar toda la administración y no sólo algunos órganos punteros, si se desease proseguir con éxito la planificación"*. Lafer (1975b:50)

En 1962 aparece el primer intento de suplir esta necesidad con la creación del Ministerio Extraordinario de Planificación.

---

<sup>1</sup> Véase Guilherme dos Santos (1973a, 1973b).

La mayor complejidad funcional del Estado, medida en términos de gastos, quedaba patente ya en 1969, por ejemplo, cuando los gastos de la unión (asistencia y seguridad social incluidos) alcanzaron un 28,9% del total, aunque los de educación llegaran sólo al 3,8%, los de sanidad y saneamiento al 6,9%, los de vivienda y servicios urbanos al 0,2%, mientras transportes y comunicaciones - sector privilegiado en el Plan de Metas - al 17,6%. IBAM (1976:29).

En términos organizativos, esta complejidad se manifestó en la creación del Ministerio de Sanidad en 1954 y de los Ministerios de Minas y Energía y de Industria y Comercio en 1961. También en 1966 los *Institutos de Seguridad Social* se unificarían en el *Instituto Nacional de Seguridad Social*, hasta que en 1974 la función ganó *status* ministerial con la aparición del Ministerio de Seguridad y Asistencia Social. En 1967 se creó, además, el Ministerio de Comunicaciones y se dividió el Ministerio de Interior y Justicia en el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia.

Por ser estratégica para su supervivencia política, la planificación requirió en los primeros años del régimen una cuidadosa preparación de las condiciones que le permitiesen actuar en nuevos términos. Para ello se llevan a cabo reformas en el campo político, tributario y administrativo, que conducen a un punto común: la centralización de las políticas, implicando significativos cambios en la composición y comportamiento de los actores de las RIGs. En el ámbito político-institucional, el régimen del 64 negó a los partidos la legitimidad necesaria para mediar en los intereses<sup>2</sup> políticos, destituyó de sus funciones a los legislativos de los tres niveles<sup>3</sup> y convirtió en indirectas las elecciones para gobernador y alcaldes de las capitales estatales y de los 600 municipios (Medeiros,1986) declarados zona de seguridad nacional. Estas medidas según IBAM (1976:19) tuvieron el siguiente impacto sobre las RIGs:

a) los gobiernos estatales que, en el pasado, por sus estrechos vínculos político-partidarios, habían sido cruciales para articular el centro con los municipios, se transformaron en una extensión administrativa del gobierno central, quedando bloqueada la política como posible vía de esta articulación.

b) A esto hay que añadir que los parlamentarios - a causa del encorsetamiento de los legislativos - fueron relevados de su papel de canalizadores de las peticiones regionales y locales, haciendo que la articulación entre las esferas de gobierno encontrara una única vía: la administrativa. Los alcaldes, por ejemplo, pasaron a ser clientes directos de la tecnocracia del ejecutivo central.

---

<sup>2</sup> En 1965, mediante el Acto Institucional nº 2 se abolieron los partidos existentes, creando un bipartidismo artificial, compuesto por ARENA, el partido del régimen, y el MDB, la "oposición consentida".

<sup>3</sup> Los legislativos durante el régimen siguieron existiendo, pero de forma ritual. El Acto Institucional nº 1, de abril de 1964, permitía al dictador cesar a los miembros del legislativo de cualquier nivel de gobierno. El Acto nº 5, de 1968, le permitía suspender los trabajos del Congreso y Asambleas estatales.

c) prescindiendo del voto como base de su legitimidad, el gobierno central podía ignorar los criterios políticos para asignar los recursos a los estados y los municipios. Así la adaptación de los objetivos de los gobiernos locales y estatales a las prioridades trazadas por la planificación central, pasó a ser un factor decisivo para obtener una actitud favorable por parte del gobierno federal.

Para que las RIGs se desarrollasen exclusivamente por la vía administrativa se requería no sólo la "docilidad" política sino también un discurso y mentalidad distintos a la del político profesional. En este sentido los siguientes datos sobre el perfil de los gobernadores, relativos a su formación y modo de acceso al puesto, son significativos.

TABLA V.1: Gobernadores estatales 1966/1970<sup>4</sup>

Formación	Vías de Acceso			TOTAL
	política	burocracia técnica	fuerzas armadas	
ingeniero	02	01	-	03
médico	01	-	-	01
abogado	11	-	-	11
profesor	01	-	-	01
empresario	03	-	-	03
militar	01	-	01	02
contable	01	-	-	01
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>01</b>	<b>01</b>	<b>22</b>

Fuente: Guilherme dos Santos (1971)

TABLA V.2: Gobernadores estatales 1970/1974

Formación	Vías de Acceso			TOTAL
	política	burocracia técnica	fuerzas armadas	
ingeniero	02	05	02	09
médico	02	-	-	02
abogado	08	-	-	08
profesor	01	-	-	01
empresario	01	-	-	01
economista	01	-	-	01
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>05</b>	<b>02</b>	<b>22</b>

Fuente: Guilherme dos Santos (1971)

La tendencia al predominio de gobernadores con formación técnica, oriundos de la burocracia o de las fuerzas armadas, reflejan la orientación del régimen para

"establecer mecanismos, prácticos y sistemáticos, que le permitiera conectar la programación nacional del desarrollo con los planes de los estados, hacer que las prioridades nacionales fuesen observadas y que la actuación de las diferentes esferas de gobierno fuesen consistentes en sus respectivas áreas de competencia". Guilherme dos Santos (1971:123)

<sup>4</sup> Once de estos gobernadores, habían llegado al cargo por elecciones directas en octubre de 1965, antes que el Acto Institucional nº 2 estableciese elecciones indirectas para el cargo.

En esta línea apareció, en 1965, la División de Planificación Regional y Municipal dentro del Ministerio de Planificación, cuyo objetivo era *"nada menos que implantar en Brasil un sistema de planificación de ámbito nacional, regional y local"*, buscando primero el apoyo para *"la planificación en general, incluyendo la económica, social y sectorial"* y después *"establecer instituciones de planificación a nivel local, de forma que la planificación general abarcara también a lo local no sólo en el contenido de sus planes"*. Daland (1969:131)

Una vez obstruidos los canales políticos de articulación intergubernamental, en 1972 se institucionaliza la vía administrativa, creándose la Secretaría de Articulación con los estados y municipios (SAREM) en el seno del Ministerio de Planificación. Su función explícita era compaginar e integrar las acciones de estados y municipios en la planificación federal, mediante la asistencia técnica y el perfeccionamiento, principalmente en los municipios, de sus sistemas de planificación, tributación, presupuestos, estadísticas y administración en general. Para llevarlo a cabo la SAREM, debido al elevado número de municipios, se apoyó en los estados, promoviendo la creación de unidades administrativas vinculadas a sus secretarías de planificación. Ulysséa (1984)

El rasgo esencial de la estructura adquirida por las RIGs en la que predominan los mecanismos administrativos de interacción fue resultado de los cambios provocados por la reforma del decreto 200, de 1967, en la administración pública en general. Con el fin de preparar las condiciones necesarias para alcanzar la mencionada racionalización de la planificación, esta reforma dividió la administración pública en directa e indirecta<sup>5</sup>, imponiendo a esta última - constituida principalmente por empresas - unas formas flexibles para acceder a la administración que *"asegurasen a las empresas públicas y sociedades de economías mixtas unas condiciones de funcionamiento idénticas a las del sector privado"*. (Decreto 200, párrafo 1, art. 27)

El *ethos managerista* que se atribuye al sector público, con la creación de la administración indirecta, se hace visible al comparar su productividad - medida por la relación entre gastos corrientes/gastos totales, gastos de personal/gastos totales y gastos

---

<sup>5</sup> La administración directa está constituida por órganos sin personalidad jurídica propia, sujetos a la subordinación jerárquica, integrantes de la estructura administrativa del poder ejecutivo y sometida a la dirección superior del Jefe del ejecutivo; la administración indirecta está constituida por entidades dotadas de personalidad jurídica propia, integrantes de la estructura del poder ejecutivo del nivel de gobierno a que pertenece y vinculadas a los ministerios, en el caso de la unión, y a los secretarías, en el caso de estados o ayuntamientos, en cuya área competencial debe desarrollarse la misión de la entidad. La vinculación implica supervisión del Ministerio - o Secretaría en el caso de ayuntamientos y estados - sobre la entidad comprendida en su ámbito de competencia y no sujeta, por su naturaleza jurídica, a la subordinación jerárquica. Definiciones basadas en el SEPLAN/MG (1993).

personal/gastos corrientes - con la de la administración directa, según puede observarse en la tabla V.3.

TABLA V.3: Gastos de la unión por categoría económica y tipo de administración

% de gastos corrientes con relación a gastos totales				
	1949	1959	1970	1973
Administración Directa	79,68	82,47	92,09	92,61
Administración Indirecta	64,18	74,89	86,27	88,39
% gastos con personal con relación a gastos totales				
	1949	1959	1970	1973
Administración Directa	37,43	38,71	38,30	38,70
Administración Indirecta	16,41	14,58	14,37	11,03
% gastos con personal con relación a gastos corrientes				
	1949	1959	1970	1973
Administración Directa	46,90	46,90	41,60	37,80
Administración Indirecta	25,58	19,47	16,67	12,47

Fuente: Revista de Conjuntura Económica, n.6, pp. 85 y 86.

El grado de expansión de la administración indirecta promovida por la reforma se puede ver en la tabla inferior:

TABLA V.4: Evolución de la administración descentralizada

año de creación	BUROCRACIA AUTONOMIZADA <sup>6</sup>				SECTOR PRODUCTIVO <sup>7</sup>				TOTAL	
	fundaciones		empresas con función de gobierno		empresas públicas		empresas públicas		n.	%
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%		
antes 1964	-	-	6	16,2	5	20,0	24	17,0	35	14
1964-1973	26	61,0	14	37,8	16	64,0	60	42,0	118	47,2
1974-1986	18	39,0	17	45,9	4	16,0	58	41,0	97	38,8
TOTAL	46	18,4	37	14,8	25	0,0	142	56,8	250	100,0

Fuente: Abranches (1992:141-142)

De modo significativo, esta expansión tuvo lugar tanto a nivel federal como estatal, lo que puede ser confirmado contrastando la tasa de inversiones y de gasto corriente de ambos tipos de administración en los dos niveles, según las tablas V.5 y V.6. El hecho refleja la decisión de los estados de modernizarse en el mismo sentido en que lo hacía el gobierno federal - única forma de garantizar su inserción en subsistemas de políticas en que éste pasó a

<sup>6</sup>"Constituida por fundaciones, empresas públicas y algunas pocas autarquías que ejercen funciones típicas de las burocracias públicas y reguladoras, pero que se han vuelto autónomas para obtener ventajas de un mayor poder decisorio y reducir el control externo de sus gastos y contratación del personal". Abranches (1992:136)

<sup>7</sup>"Compuesto por empresas públicas y sociedades de economía mixta que ejercen actividades industriales, de suministro de servicios o comerciales e insertadas en relaciones de mercado". Abranches (1992:136)

ser dominante. Se trataba de lograr una actitud favorable de la tecnocracia central en la asignación de recursos.

Así, la administración indirecta federal se convertía en el núcleo de la estructura de las RIGs en este período. El poder para huir del control de la administración directa hacía posible la existencia de unas estrechas alianzas entre tecnócratas de entidades indirectas federales y sus congéneres estatales<sup>8</sup> y una lealtad por parte de los mismos mucho más fuerte para con sus "iguales" - los de la esfera federal - que para con sus "no iguales" - los funcionarios de las Secretarías estatales a las que se encontraban legalmente vinculados. Con ello se centralizaban todavía más las decisiones en la tecnocracia federal. Esta penetración de la periferia por la lógica modernizadora del régimen militar contribuiría a consolidar una burocracia técnica, sobre todo a nivel estatal<sup>9</sup>, manifestándose en los municipios tan sólo como presión para que pasasen a configurar técnicamente su administración - excepto las grandes capitales, Rio de Janeiro, São Paulo y Belo Horizonte que siguen la pauta de los gobiernos estatales.

TABLA V.5: % de inversiones por nivel de gobierno y tipo de administración (1949/1973)

UNIÓN				
	1949	1959	1970	1973
Administración Directa	61,29	52,27	28,20	24,55
Administración Indirecta	38,71	47,73	71,80	75,45
ESTADOS				
	1949	1959	1970	1973
Administración Directa	65,63	62,89	24,28	18,79
Administración Indirecta	34,37	37,10	75,70	81,20

Fuente: Revista de Conjuntura Económica, v.29, n.6, p.86

TABLA V.6: % gasto corriente por nivel de gobierno y tipo de administración (1949-1973)

UNIÓN				
	1949	1959	1970	1973
Administración Directa	7,60	63,34	42,15	34,89
Administración Indirecta	22,40	36,66	57,85	65,11
ESTADOS				
	1949	1959	1970	1973
Administración Directa	96,86	96,14	77,45	74,76
Administración Indirecta	3,14	3,96	22,55	25,24

Fuente: Revista de Conjuntura Económica, v.29, n°6, pp. 85 a 89.

La tercera condición para racionalizar la planificación, la reforma tributaria, puso todas las finanzas públicas bajo el control de la tecnocracia federal "transformando el sistema

<sup>8</sup> Véase Medeiros (1986)

<sup>9</sup> Como confirmación, en 1985, se registra la existencia de 434 entidades de la administración directa en todos los estados, sin contar a las empresas estatales productivas. Véase Afonso (1993).



tributario en una poderosa y eficaz herramienta para impulsar y orientar el proceso de acumulación". Oliveira (1991:49)

Alterando la distribución de los ingresos por nivel de gobierno y adjudicándole un sistema de transferencias intergubernamentales, la reforma tributaria, a la vez que liberó a la unión de la ejecución de las políticas, reservó al mismo su formulación.<sup>10</sup>

Esta "división de tareas" sufría algunas limitaciones, pues si "la centralización de funciones normativas y de planificación en el ámbito federal fue indudable", la descentralización de su ejecución se hizo con "intensidad variable en los diferentes sectores... en función de las características de cada uno de ellos." IBAM (1976:22)

Fueron muchas las medidas de la reforma para conseguir este tipo de centralización. Una de ellas fue la concentración del número de impuestos en manos de la unión. De los 14 impuestos existentes en la época, diez quedaban bajo su competencia<sup>11</sup>, dos en la de los estados<sup>12</sup> y dos en la de los municipios.<sup>13</sup> La otra, de impacto centralizador más visible, fue la pérdida, en 1965, de la competencia de las esferas subnacionales para decretar impuestos. La unión no sólo pasaba a monopolizar esta competencia, sino que, al contrario de lo que prevaleciera en el régimen del 46, podía hacerlo sin tener que compartir lo recaudado con las demás esferas de gobierno. Oliveira (1991:55-56). Además, adquirió la prerrogativa de algunos incentivos fiscales mediante exención de impuestos estatales y municipales. (Constitución del 67, párrafo 2º, art. 19)

Por último, se le quitó a los estados el poder para fijar sus propias alícuotas del Impuesto de Circulación de Mercancías (ICM), que pasó a ser exclusivo del senado federal.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Cuestión que se pondría de manifiesto, por ejemplo, en la política de medio ambiente en Brasil, conforme se espera dejar claro en el capítulo que tratará de la formación del marco institucional de este sector.

<sup>11</sup> En orden de importancia por su volumen recaudado entre 1967-1978 eran los siguientes: a) impuesto sobre productos industrializados; b) sobre la renta; c) sobre importación; d) sobre operaciones financieras; e) sobre combustible y lubricantes; f) sobre energía eléctrica; g) sobre minerales; h) sobre exportaciones; i) sobre la propiedad territorial-rural; j) sobre servicios de transportes y comunicaciones.

<sup>12</sup> El impuesto sobre circulación de mercancías y el impuesto sobre transmisión de bienes inmuebles.

<sup>13</sup> El impuesto sobre la propiedad territorial urbana y el impuesto sobre servicios de cualquier especie.

<sup>14</sup> "Es cierto que con esta medida se eliminaron las entonces frecuentes guerras fiscales interestatales llevadas a cabo a través de la manipulación de las alícuotas, pero se anularon, por otra parte, las posibilidades de los estados de ajustarse en caso de dificultades financieras". Oliveira (1991:58)

En términos numéricos la centralización se revela en la evolución de la exacción de tributos, expuesta en la tabla V.7.

TABLA V.7: Exacción propia por nivel de gobierno (en %)

	Unión	Estados	Municipios
1960	63,9	31,3	4,7
1965	63,6	30,8	5,6
1970	65,0	32,2	2,8
1975	70,8	26,1	3,1
1980	72,8	24,0	3,2
1985	70,4	27,0	2,6

Fuente: Afonso (1992a)

Mientras el peso relativo de la unión creció en este período un 10%, el de los estados cayó en un 12% y el de los municipios se redujo a la mitad. A esta centralización de la exacción se añadieron mecanismos sistemáticos de transferencias intergubernamentales, tratándose de hacer viable la mencionada "división de tareas", en los subsistemas de políticas, entre la unión y los demás niveles. Según la tabla VI.8, la dependencia de los estados con relación a la unión era alta. Aunque experimentó un crecimiento en todas las regiones, fue en las que están ubicados los estados más pobres - el norte, nordeste - donde la dependencia alcanzó grados más elevados.

TABLA V.8: Participación de las transferencias y de los ingresos propios en los ingresos totales de los estados, por región.

	NORTE		NORDESTE		SUDESTE		SUR		CENTRO. OESTE	
	I.P.	Tr.	I.P.	Tr.	I.P.	Tr.	I.P.	Tr.	I.P.	Tr.
1957/66	65,4	34,5	83,6	16,4	94,5	5,5	93,5	6,5	76,2	23,8
1967/71	40,3	59,7	61,1	38,9	91,9	8,1	87,7	12,3	75,7	24,3
1972/76	37,9	62,1	58,4	41,6	89,4	10,6	85,8	4,2	74,0	26,0

I.P. = Ingresos propios

Tr. = Transferencias recibidas

Fuente: Revista de Finanzas Públicas, n. 336, p.51.

Sin embargo, la relativa independencia de los estados del sur y sudeste era más aparente que real, ya que la reforma obligaba a todos los estados a transferir automáticamente a sus municipios un 20% de su principal impuesto, el ICM. Esto significaba abrir la mano sobre cerca de un 19% de sus ingresos propios sin ninguna posibilidad de interferir en su gasto. De esta forma, la media del 86% de ingresos propios presentada por los estados del sur, significa

de hecho un 70%, mientras que la elevada media del 90% de la región sudeste se debe a un único estado de la región, São Paulo.

La simple concentración de exacción e incluso esta dependencia, no implican de por sí un control del gobierno central sobre el presupuesto de las administraciones públicas. Debido a las transferencias, la capacidad del gasto de estados y municipios juntos, era relativamente alta. Las tablas V.9 y V.10, conteniendo respectivamente los ingresos disponibles<sup>15</sup> y los gastos por nivel de gobierno, dejan esto claro.

A pesar de haber sido centralizada la exacción, estados y municipios juntos seguían teniendo en 1985 la misma capacidad de gasto que tenían en 1960 - cuando era vigente aun la constitución del 46, claramente descentralizadora - habiéndose duplicado, incluso, la capacidad del gasto de los municipios. Comparada con la de los ingresos disponibles, la participación relativa de estados y municipios en los gastos netos fue todavía mayor, sobre todo después de 1975, cuando crecen<sup>16</sup> las llamadas transferencias negociadas<sup>17</sup> - no computadas en el cálculo de ingresos disponibles.

TABLA V.9: *Ingresos disponibles por nivel de gobierno (en %)*

	Unión	Estados	Municipios
1960	59,4	34,0	6,5
1965	54,8	35,0	10,2
1970	58,7	30,6	10,7
1975	64,8	25,7	9,5
1980	66,2	24,3	9,5
1985	57,0	29,8	13,2

Fuente: Afonso (1992a)

<sup>15</sup> Los ingresos disponibles en cada nivel de gobierno consisten en los ingresos propios + y/o - las transferencias recibidas y/o donadas de/para otras esferas de gobierno en función del reparto de tributos constitucional o legalmente determinado. Serra e Afonso (1991). Lo que significa que los ingresos disponibles por una esfera de gobierno, representan la parcela de los ingresos totales del Estado que efectivamente componen su capacidad del gasto, siendo por lo tanto un indicador bastante válido del nivel de centralización o descentralización de las actividades del Estado.

<sup>16</sup> "las transferencias negociadas efectuadas por la unión, respondían en 1970 al 15% del total de sus transferencias, en 1980 al 22% y en 1988 al 43%". Serra e Afonso (1991:49)

<sup>17</sup> Las transferencias negociadas se hacen en la mayoría de las veces a través de convenios, un instrumento que "por definición del decreto-ley n. 200/67 que lo crea, debe ser utilizado como forma de descentralización de las actividades administrativas federales, a través del cual se delegará la ejecución de programas federales de carácter local, en el todo o en parte, a los órganos estatales o municipales encargados de los servicios correspondientes, y que estén debidamente equipados...la esencia del convenio es, formalizar la delegación de una competencia federal a estados o municipios, pudiendo suponer cargas financieras para una o ambas las partes. Por lo tanto, por su concepción, el convenio representa la delegación de recursos federales a otra esfera de gobierno solamente cuando es atribuida a ésta una responsabilidad propia de la unión. El objeto continúa siendo entendido como una responsabilidad federal - la autoridad estatal o local estaría recibiendo los recursos solamente como una intermediaria del servicio u obras. Esto explica, en parte, las dificultades para identificar las transferencias negociadas en la contabilidad federal. El instrumento ha sido distorsionado a lo largo de los años: pasó a servir para la ejecución de obras y servicios típicamente locales, es decir, se ha convertido en instrumento de delegación de recursos para la ejecución de lo que es competencia de los gobiernos estatales y municipales". Afonso (1988:196)

**TABLA V.10: Gastos netos por nivel de gobierno (en %)**

	Unión	Estados	Municipios
1960	54,0	39,2	6,2
1965	57,0	35,1	7,9
1970	57,1	32,8	10,0
1975	64,1	26,1	9,8
1980	62,8	26,3	10,8
1985	50,4	34,9	14,7

Fuente: Afonso (1992a)

Sólo mediante el examen de la forma de dependencia financiera de estados y municipios con relación al gobierno central se puede observar su alto grado de control sobre la decisión de gastos. Se ve clara entonces su determinación de reservarse la concepción de las políticas, al tiempo que dejaba en manos de las demás esferas su ejecución. Con un sistema de transferencia basado en vinculaciones obligatorias y en exigencias de procedimientos técnicos que debían ser seguidos por quien las recibía, la reforma tributaria logró *"centralizar los recursos en el ente mayor que posteriormente determinaba cómo deberían ser hechos los gastos"*.

Los principales mecanismos de transferencias, el Fondo de Participación de los Municipios (FPM) y el Fondo de Participación de los Estados (FPE), estaban formados por porcentajes de los dos impuestos federales más importantes: el impuesto sobre la renta (IR) y el impuesto sobre productos industrializados (IPI).

En 1971, *"el 50% del total recibido por los estados estaba vinculado a su aplicación en diversos sectores, mientras que para los municipios este porcentaje bajaba hasta un 30%"*. Araujo y otros (1973:60). En efecto, por decreto de aquel mismo año<sup>18</sup>, de las transferencias realizadas por la unión, tanto a los estados como a los municipios, un 20% deberían ser forzosamente aplicadas a educación y un 10% a salud y saneamiento. Además, a los estados se les obligaba a aplicar un 10% a gastos de apoyo a la agricultura y otro 10% más para la creación de fondos de desarrollo. Añadido a esto, desde 1966, tanto el FPM como el FPE obligaban<sup>19</sup> a aplicar el 50% de sus transferencias en gastos de capital. Por otra parte, las transferencias del FPE y FPM estaban también condicionadas a la previa presentación de un programa de utilización de los recursos por parte de los estados y de todos los municipios con

<sup>18</sup> El número 69.775.

<sup>19</sup> Por la ley número 5.172.

población superior a 50.000 habitantes<sup>20</sup>, "especificando su naturaleza, finalidades y el calendario de la aplicación de los recursos transferidos" (Rezende,1987:20); de cuya supervisión y aprobación se encargaba el Ministerio del Planificación. (Decreto-ley 835/1969). Todas las esferas de gobierno, incluyendo los municipios con población inferior a 50.000 habitantes, según la constitución del 67, debían presentar las cuentas ante el Tribunal de Cuentas de la Unión.

Además de gran número de vinculaciones obligatorias y de la minuciosa especificación de requisitos técnicos necesarios para recibir las transferencias originarias de estos fondos, el gobierno federal, en función de sus conveniencias, cambiaba de forma arbitraria el porcentaje de los impuestos que se les destinaba. La tabla V.11 presenta la evolución de este porcentaje en este período.

Tabla V.11: Porcentaje de IR y IPI transferidos a estados y municipios

	FPE	FPM	FE*
1966-68	10,0	10,0	-
1969-75	5,0	5,0	2,0
1976	6,0	6,0	2,0
1977	7,0	7,0	2,0
1978	8,0	8,0	2,0
1979-80	9,0	9,0	2,0
1981	10,0	10,0	2,0
1982-83	10,5	10,5	2,0
1984	12,5	13,5	2,0
1985	14,0	16,0	2,0
1986	14,0	7,0	2,0

\* Fondo Especial<sup>21</sup>

Fuente: Revista de Conjuntura Económica, v.40, n.9, p.9.

Queda patente la relación entre porcentaje transferido y recuperación del poder de negociación de los políticos municipales y estatales con la "politización" del régimen. Tras sufrir una abrupta caída en 1968, el porcentaje empezó a crecer en 1976 (cuando ganaba cuerpo la "distensión lenta y segura" del general Geisel, (1974/1979) se elevó todavía más con la "apertura" del general Figueiredo (1979/1984), hasta presentar un significativo salto con la transición propiamente dicha a partir de la nueva república (1984/1989).

<sup>20</sup> 374 en 1980. Es decir, el 10% de los municipios brasileños, en los que vivía el 50% de toda la población nacional.

<sup>21</sup> Consistiendo en una pequeña parcela de los impuestos sobre la renta y sobre productos industrializados, destinada a ser transferida a los estado de las dos regiones más pobres, el norte y nordeste.

Entre las demás transferencias federales con vinculaciones obligatorias, se destacaron las del Impuesto Único sobre Combustibles y Lubrificantes (IUC) (Araujo y otros, 1973) no sólo por su volumen, sino por la dinámica de las RIGs que moldearon - paradigma de la existente durante el régimen militar.

Tras 1967 y hasta 1983, una media del 75% del producto de la exacción del IUC conformaba el Fondo Nacional de Carreteras, administrado por el Departamento Nacional de Carreteras (DNER) y distribuido en una proporción media del 36% para la unión, del 31% para los estados y del 8% para los municipios. Rezende (1987)

Las transferencias a estados y municipios estaban enteramente vinculadas a la inversión de capital en autopistas, condicionándose su traspaso a la creación de órganos estatales y municipales dedicados a la construcción, mejora y conservación de carreteras. De esta forma

"tanto estados como municipios debían presentar cuentas al DNER, pudiendo los Departamentos Estatales de Carreteras enviar los informes municipales. Naturalmente, la concesión de las transferencias estaba condicionada a la aprobación de las cuentas estatales y municipales. Las obligaciones de las esferas inferiores eran extensas y minuciosas, correspondiendo al DNER no sólo el control de todas sus actividades, sino la redacción de las instrucciones. Se trata de un sistema en que se produce la descentralización solamente en la ejecución del servicio; en otras palabras, las autarquías estatales y municipales funcionan menos como departamentos de su gobierno que como secciones del DNER". Araujo y otros (1973:63)

Este caso ilustra a la perfección el movimiento de penetración del centro en la periferia, en el que las congéneres de las entidades federales indirectas en los niveles inferiores se unían fuertemente con su matriz federal, al margen de cualquier conexión con la administración directa a que estaban vinculadas. Aunque en este caso esta dinámica se apoyase en un mandato constitucional, el relato no pierde su valor, pues de una forma general se producía con frecuencia por la "fusión espontánea" entre entidades descentralizadas de las distintas esferas, formándose extensas redes de políticas, a partir de las cuales operaban los "anillos burocráticos" como mediadores de intereses.

El esbozo que se hizo de las características de las RIGs bajo el régimen militar en sus dimensiones administrativa, política y financiera, permite concluir que en el período se ha llevado a cabo una centralización con descentralización.

La centralización se hizo en el sentido político-territorial, mediante ejecutivos fuertes en todos los niveles de gobierno, la ausencia de elecciones para gobernadores y alcaldes de capitales de estados, y la concentración de la exacción de impuestos en la unión que, combinada con la vinculación de transferencias, puso en las manos del centro el control sobre la asignación de recursos.

La descentralización se hizo en dos sentidos: el funcional, mediante el estímulo a la creación y consolidación de órganos de administración indirecta, principalmente a nivel federal, y el administrativo territorial, con el traspaso de la ejecución de las políticas a los gobiernos subnacionales.

El proceso coronó la dualidad instalada en la administración pública desde "Estado Nuevo" y reafirmó la tendencia secular en el país a concentrar el esfuerzo de modernización en el centro, haciendo caso omiso de las relaciones tradicionales en la periferia, mediante las cuales el acceso de funcionarios por favoritismos y no por su competencia técnica es lo corriente. Este último argumento es de Medeiros (1986:184) quien para comprobarlo, aporta los siguientes datos:

"Mientras, antes de 1964, el gobierno federal era el principal empleador público (respondiendo por cerca del 50% del total en 1950), en 1973 respondía sólo por el 35,4% del empleo total de todos los niveles de gobierno. Y más aún, el empleo público creció de un millón de empleados en 1950 a 3,4 millones en 1973 - o sea del 6% al 8,5% de la población activa...entre 1973 y 1984 la masa de crecimiento de empleo público fue asumida en primer lugar por las agencias directas de los estados y municipios - 709.900 nuevos empleados - y en segundo lugar por las entidades indirectas del gobierno federal - 569.000 nuevos empleados. Una vez que la mayoría de las entidades indirectas están mucho más marcadas por el *ethos managerista* y sistemas de mérito que por el nepotismo, estos datos sugieren que el centro ha asumido sus objetivos 'modernizantes' sobre todo a través de las entidades indirectas, mientras transfería hacia las entidades directas de la periferia la carga del favoritismo."

## VI. LA CONSTITUCIÓN DEL 88 Y EL NUEVO MODELO DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN BRASIL

La Constitución de octubre de 1988 atribuye una significativa autonomía a los gobiernos subnacionales, conformando en Brasil un Estado federal de hecho. Esto fijó como punto crítico de la eficiencia de su sector público un tratamiento de las RIGs que iba más allá de la dimensión puramente administrativa, tal como sucedió mientras estuvo vigente el modelo jerárquico y piramidal del federalismo nominal del régimen militar.

Restringido a la realidad brasileña, el análisis de los nuevos rasgos de su Estado revelan la influencia tanto de la vocación federal del país - que hace que este principio emerja con fuerza siempre que se pone libremente en cuestión la forma de estructuración de su Estado - como la crisis socioeconómica y política iniciada en los 80. Con propiedad, Leme (1992:49-50) apunta que, ya a comienzos de los 80, cuando se iniciaba la transición democrática en Brasil:

*"la propuesta genérica de descentralización tenía una resonancia positiva ante los más variados grupos de intereses... ya sea por sus reales propósitos democráticos, ya por el cálculo empresarial, por el mantenimiento de los viejos privilegios en un contexto de incertidumbre, o por la resistencia de los excluidos en el nuevo pacto en el poder... la crisis financiera del Estado, al reducir de forma drástica la disponibilidad de los recursos e inversiones públicas, así como la inexistencia de un proyecto nacional que amalgamase los diversos intereses, llevaron al crecimiento de reivindicaciones particulares, sectoriales y regionales, reforzando los planteamientos descentralizadores ... la descentralización con todos los significados que sintetizaba iba a repercutir con intensidad en el seno de la Asamblea Constituyente, convirtiéndose en prioridad de su agenda".*

Desde un enfoque más amplio, es decir, desde una perspectiva de análisis en el contexto latinoamericano, la importancia de las RIGs en la administración del Estado en Brasil aparece redoblada, pues salen a la luz los cauces profundos de su descentralización. Desde este punto de vista, el caso brasileño se convierte en uno más de la "ola descentralizadora"<sup>1</sup> que invadió el continente en los 80.

---

<sup>1</sup>El uso de este término, se contrapone a la baja efectividad de sus manifestaciones empíricas, aun así se presenta adecuado al sentido que verdaderamente interesa en el fenómeno, el de descentralización como un nuevo rasgo de la cultura política del continente, como utopía, en fin, que orienta la acción de importantes actores en la actual coyuntura de estos países. O según Nohlen (1991:357): *"Aún cuando existe una gran distancia entre los proyectos de descentralización y su instrumentalización, como utopía política es un fenómeno nuevo en el continente latinoamericano"*.



Ya en 1979, la nueva Constitución del Perú establecía una forma de descentralización, regulada por una ley de 1987 creando regiones como nuevas unidades político-administrativa del Estado.<sup>2</sup> Se sabe que junto a las elecciones municipales de diciembre de 1989 en aquél país se eligieron asambleas legislativas en cinco de estas regiones y que, junto a la presidencial del 90, se formaron por el voto directo más seis de estas asambleas.<sup>3</sup> También en Argentina, las constituciones provinciales votadas en 1986 crearon dispositivos que reforzaban la autonomía municipal.<sup>4</sup> Colombia y Venezuela, por primera vez en su historia, promoverían en los 80 elecciones directas a nivel local. Colombia, tras un largo proceso de reforma municipal iniciado en 1986, las llevó a cabo en marzo del 88; y Venezuela, en diciembre del 89, cuando promovió además elecciones para gobernadores con vistas a materializar al federalismo que se remonta a su primera Constitución como Estado independiente, en 1818.<sup>5</sup> Finalmente hay que señalar la reforma del artículo constitucional nº 115 en 1983 promoviendo la descentralización en México, aunque algunos resten importancia al proceso.<sup>6</sup>

Por lo tanto, antes de tratar del nuevo modelo de RIGs específico de Brasil, se considerarán, aunque de forma breve, los cambios políticos y económicos comunes a los países del sub-continente que parecen haber provocado estos intentos de reforma. Después presentaremos el cuadro de las RIGs en Brasil post-transición distribuido de la siguiente forma: a) el marco institucional de la organización territorial del Estado, dando énfasis a la identificación del grado de autonomía jurídico-institucional de los niveles de gobierno y a la distribución de sus competencias; b) las etapas de implantación del nuevo modelo de RIGs, desde el inicio de la transición hasta hoy, resaltando las dificultades para desarticular su antigua estructura y estabilizar su funcionamiento bajo una nueva forma; c) los indicadores de la actual capacidad de iniciativa político-administrativa de los gobiernos subnacionales, poniendo de relieve el grado de descentralización alcanzado con la nueva Constitución; d) las principales formas de interacción intergubernamental y sus instrumentos operacionales; e) la dimensión política de las RIGs, discutiéndose sobre todo las implicaciones entre la estructura federal y el sistema de partidos. Por último, expondremos una conclusión de esta segunda parte del trabajo, con la intención de

---

<sup>2</sup> Véase González de Olarte (1989).

<sup>3</sup> Aunque abortado por el "Fujigolpe", el proceso sigue siendo una significativa demostración de la reciente tendencia a la descentralización en América Latina.

<sup>4</sup> Véase Peñalva y otros (1989).

<sup>5</sup> Véase Javier Orjuela (1991) en el caso de Colombia y Brewer-Carías (1991), en el de Venezuela.

<sup>6</sup> Véase Merino (1993:36).

synetizar los rasgos de las RIGs en cada período y señalar los principales desafíos y problemas planteados a la administración de Brasil por el modelo de RIGs inaugurado en 1988.

## VI.1. Reforma del Estado y descentralización en América Latina

El hecho de que la "ola descentralizadora", a que se hizo referencia, se haya producido a la vez que un huracán barrió las dictaduras creadas en el continente entre los 60 y 70, no autoriza a establecer una relación automática entre democracia y estructuras descentralizadas.<sup>7</sup>

Sin embargo, en aparente paradoja, el análisis en profundidad revela que la democratización en América Latina, ha conducido a una reforma del Estado pasando necesariamente por algún tipo de descentralización.<sup>8</sup> La práctica simultaneidad del fenómeno en los diversos países hace emerger incluso la sospecha de un nexo común entre ellos.

Síntoma de los más significativos es que incluso Pinochet, antes de que se iniciara la transición en Chile, promovió una verdadera descentralización administrativa del Estado, mediante un ambicioso proceso de transferencia de competencias a los gobiernos locales.

A nivel general este nexo es producto de la tendencia universal a la globalización de la economía y formación de bloques económicos, que a la vez que disminuye la funcionalidad de Estados nacionales fuertes, estimula las iniciativas locales.<sup>9</sup> Esto se reflejaría incluso en organismos multilaterales, cuyas actividades tienen mucho peso en la

---

<sup>7</sup> Francia por ejemplo, uno de los países con más fuerte tradición democrática en occidente, es también donde han estado más profundamente implantadas las estructuras centralizadas de gobierno. Sin embargo, es necesario alertar sobre el hecho de que la democracia, aunque no es suficiente, es una condición necesaria para la descentralización política. Véase Boisier (1991).

<sup>8</sup> Un término que, según Smith (1985), debe ser tomado como variable y no atributo dicotómico. Así, la referencia que se hace aquí a una inevitable descentralización en América Latina, debe ser vista en relación a la tradición centralista del Estado en el sub continente. Que no se entienda, pues, que se mira el proceso como una ruptura, en que se pasó súbitamente de Estados altamente centralizados a otros totalmente descentralizados.

<sup>9</sup> Para una visión detallada, véase mi trabajo, Maia Muniz (1992).

economía de la región. Por ejemplo, el Banco Mundial, en 1983, exigiendo mayor eficiencia de los Estados de países en desarrollo, afirmaba:

"En la visión del Banco Mundial, el proceso de desarrollo en diversas naciones produjeron un aumento extraordinario de la participación del Estado en la economía, lo que perjudicaría la utilización de los recursos disponibles. En tal situación, la descentralización configuraría una medida para que las empresas y burocracias públicas estuviesen más sintonizadas con la clientela y capaz también de establecer una conexión eficiente entre *inputs* y *outputs*". World Bank (1983:123), citado por Guimarães (1993:227)

A nivel nacional, en cada país, el nexo común proviene del modo en que se han producido sus transiciones, particularmente de la similitud entre las trayectorias de los sectores que se resistieron a sus dictaduras. Por la cantidad de problemas sociales que generaron, ya en la vigencia de estos regímenes fue imposible contener la proliferación de asociaciones urbanas reivindicativas y de autodefensa. Debido al contenido de sus proposiciones, sus formas de lucha y a la práctica ausencia de otros espacios para la acción política, estas asociaciones se transformaron en una especie de imán para las diversas fuerzas opositoras.

En sus contenidos, desde luego es cierto que no constituían movimientos de proletarios en contra de burgueses, ya sea porque en ellos se reflejaba el ascenso de la clase media proletarizada, ya sea también porque, al contrario de lo que ocurriera en los 60, sus líderes ya no estaban empeñados en vincular sus reivindicaciones a una vivienda, al transporte, a la salud, etc., a dinámicas globales, como la lucha de clases. Siendo así, estos problemas pasaban a ser tratados como tal y no como instrumentos para conseguir aspiraciones mayores.

En sus formas de lucha, la mayor parte de estas asociaciones tenían en la autonomía, en la ruptura con el clientelismo y con el paternalismo, los valores básicos de su acción; y creían además que sólo mediante la participación directa se cambiaría el sentido anti-popular de las políticas públicas en el continente.<sup>10</sup> Con esto, sus movilizaciones atribuyeron gran relieve al poder local, ya que el contenido inmediato, cotidiano y concreto de sus reivindicaciones llevaba su atención hacia las instituciones que les eran inmediatamente cercanas, los ayuntamientos. No por azar, sus aspiraciones

---

<sup>10</sup> La iglesia progresista ha ejercido gran influencia sobre estos movimientos, en particular su perspectiva organizativa conocida por "basismo" que, como el propio nombre indica, alimenta una profunda aversión a cualquier tipo de representación, resultado de su empeño por abolir la distancia entre direcciones y "bases".

democráticas se confundían con proposiciones más bien de descentralización político-territorial.

Dos hechos más parecen dar sustancia, al hacer hincapié estas asociaciones en la democracia directa y en la identificación de la democracia en general con estructuras descentralizadas, abiertas a la participación popular en las decisiones políticas. En primer lugar, no estaban ante un Estado liberal que, por limitarse a realizar funciones mínimas de justicia, seguridad interna y externa, había encontrado en la representación parlamentaria la forma ideal para absorber las reivindicaciones populares de participar en las decisiones del Estado. Al contrario, los Estados con que trataban, tomaban decisiones que involucraban a casi todos los aspectos de sus vidas. Por ello, sus líderes, ya sea por experiencia, elaboración teórica o intuición, estaban convencidos de que la inserción política eficaz iba más allá de la representación, requiriendo una participación directa en los foros de decisión. En segundo término, estos sectores identificaban el fracaso de la política económica de los regímenes autoritarios - al menos para la parte de la población que permanecía excluida y marginada - con su forma tecnocrática de conducir el sector público.

No sorprende así que en sus aspiraciones democráticas rechazasen la simple recuperación de derechos políticos y se dedicasen a hacer más racional el nuevo aparato estatal. Una racionalidad, que en el mejor estilo de la proposición un tanto utópica de Habermas (1983), de "acción comunicativa", se guiase por un diálogo efectivo entre actores políticos, propiciado por el acercamiento Estado/ciudadano que, supuestamente, la descentralización traería.

En términos Weberianos se verificaba la confrontación entre la racionalidad "instrumental" y la "sustancial". Como esto significa poner en tela de juicio los objetivos - función primordial de la política - lo que se presenciaba de hecho era la presión por la "politización", por la "ideologización" de las políticas - verdadera amenaza al mundo aséptico de los tecnócratas.

Debido a esta parcela de la sociedad que, marginada, golpeaba las puertas del aparato tecnocrático del Estado, luchando por participar en sus decisiones políticas, es por lo que se tomó por cierto la inevitabilidad de la descentralización del Estado en paralelo a la democratización en América Latina. Un fenómeno que se hizo presente también en la transición en Brasil y acabó por materializarse de forma inequívoca en su nueva Constitución.

Situando la descentralización brasileña a este nivel se despeja cualquier duda en cuanto al hecho de que la ruptura con el modelo jerárquico del régimen militar fue más allá de veleidades constituyentes que, reiterando sin mayores consecuencias la tradición federal, terminase al fin y al cabo en un simple cambio formal de la estructura territorial de su Estado.

## VI.2. El nuevo marco institucional de la estructura territorial del Estado Brasileño.

Desde el punto de vista político y administrativo, el Estado democrático de derecho del 88, se define como una República Federativa *"formada por la unión indisoluble de los estados, municipios y Distrito Federal (art.1) ... todos autónomos, en los términos de la Constitución". (art.18)*

La condición de entidad federada de los municipios parece ser única en el mundo. Al menos es lo que consta en un documento de una misión del Fondo Monetario Internacional (FMI) de paso por el país en 1992 con el fin de estudiar la posibilidad de una reforma fiscal: *"Aunque no sea solamente Brasil el que tiene una estructura federal, es el único de entre los países federales en que los municipios tienen garantizados una autonomía total, ya que estos están bajo tutela en el resto de los otros países - al menos en un sentido legal". Tanzi (1992:137)*

En coherencia con el principio federativo que proclama, la Constituyente del 88 garantiza el poder de cada esfera de gobierno para elaborar y ejecutar sus correspondientes presupuestos. Garantiza también el derecho de los estados a regirse por constituciones y leyes propias elaboradas por sus Asambleas Legislativas, observándose los principios generales que fundan la federación.

Los municipios, a su vez, tienen asegurado su derecho a organizarse por si mismos mediante una ley orgánica aprobada por dos tercios de su poder legislativo - las Cámaras Municipales - respetando la constituciones federales y del estado a que pertenezcan. A los municipios también se les atribuye el poder de legislar sobre asuntos locales y con carácter complementario, sobre las leyes federales y estatales, y competencia para instituir

y recaudar impuestos. Es necesario reconocer entonces que por la nueva Constitución "no hay subordinación o sumisión del municipio al estado o a la Unión, porque ninguna de estas entidades puede sustituir al gobierno local en la solución de casos relacionados con la administración municipal". Ferreira y Otros (1994:13). Los municipios se crean mediante una ley estatal, previa consulta plebiscitaria a la población involucrada, habiéndose establecido un techo de tan sólo 10 mil habitantes para poder recibir los recursos del Fondo de Participación de los Municipios. Esto no sólo facilitó, sino que estimuló, la creación de nuevos municipios. Su número, que en 1987 era de 4.180, alcanzó en 1990 los 4.491, habiendo sido creados en los primeros cinco años de la nueva Constitución más de 500.<sup>11</sup> La tabla VI.1 expone la evolución del número de municipios y presenta aun su distribución por rangos de población.

TABLA VI.1: Evolución del número de municipios según la clase de población

	1940	1950	1960	1970	1980	1991
Hasta 5.000	31	68	278	658	278	740
5.000 a 10.000	249	348	651	1058	951	1055
10.000 a 20.000	577	615	847	1159	1102	1299
20.000 a 50.000	597	691	783	826	672	926
50.000 a 100.000	97	129	143	157	241	284
100.000 a 500.000	21	35	57	83	125	162
500.000 a 1.000.000	0	1	5	6	8	13
más de 1.000.000	2	2	2	5	10	12
Total	1574	1889	2766	3952	3774	4491

Fuente: Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (FIBGE)

Durante el proceso Constituyente surgieron tres nuevos estados. Uno, resultado de la partición del estado de Goiás, y los otros de la transformación de dos territorios federales en estados. Durante este período, hubo incluso otras iniciativas fracasadas para crear otros estados, mediante la partición de Bahía y Minas Gerais. Sin embargo, y al contrario de lo que podía suponerse, no se trataba de "intentos separatistas... sino del resultado de activistas ambiciosos que buscaban cargos administrativos y acceso a los recursos financieros federales. Era una cuestión de administración pública y de favoritismo, no una crisis regionalista". Selcher (1990:178).

La Constitución del 88 dificultó este tipo de maniobra al condicionar la creación de nuevos estados - ya sea por fusión, partición o por transformación de territorios federales - a un previo plebiscito de su población y posterior aprobación por el Congreso Nacional (art.18, párrafo 3º).

<sup>11</sup> Que el lector se fije en la diferencia entre municipios creados y municipios efectivamente instalados.

La competencia para instituir regiones metropolitanas u otras agrupaciones de municipios - antigua atribución de la Unión - fue traspasada a los estados. La medida tuvo escasa repercusión hasta el momento pues, si bien en los años 70 los órganos de planificación federal con jurisdicción sobre las regiones metropolitanas les han atribuido gran relieve, con la disgregación de la función planificadora en Brasil fueron perdiendo lentamente su importancia, sin que los estados hayan logrado hasta ahora darles un papel definido en su administración.

Bajo estas normas brevemente descritas, la federación brasileña funciona con 9 regiones metropolitanas<sup>12</sup>, 4.973 municipios distribuidos en 26 estados y el distrito federal. En la tabla VI.2 se puede observar la evolución del número de unidades presentes en las RIGs en Brasil.

TABLA VI.2: Evolución de la división político-administrativa de Brasil (1940-1990)

	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Distritos*	4.840	5.407	6.583	7.833	8.091	8.172
Municipios	1.574	1.889	2.766	3.952	3.974	4.491
Regiones Metropolitanas**	-	-	-	-	9	9
Estados***	21	21	23	23	23	27
Territorios federales	1	7	4	4	4	0

\* unidades administrativas de los municipios, cuya creación es una competencia de los propios municipios.

\*\* "agrupamiento de municipios limítrofes, cuya finalidad es integrar la organización, el planeamiento y la ejecución de funciones públicas de interés común". Ocho de estas regiones fueron creadas en 1973 por ley complementaria del congreso n. 14/73 y la otra restante ha sido creada en 1974 por ley complementar n. 20/74.

\*\*\* incluyendo el Distrito Federal, Brasilia.

Fuente: Anuario Estadístico de Brasil, FIBGE, 1992.

Con el fin de permitir simplificar las estadísticas, la nueva Constitución mantuvo la antigua división del país en cinco regiones basada en criterios geográficos, pero sin ningún significado político-institucional: el Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sur y el Sudeste.<sup>13</sup>

La nación brasileña está marcada por fuertes desigualdades socioeconómicas y políticas, además de por sus significativas diferencias culturales entre sus regiones. Si esto, por un lado, refuerza la adecuación de atribuirle una organización federal, por otro, hace bastante compleja la interacción entre sus niveles de gobierno.

<sup>12</sup> La de São Paulo, con 14 municipios y 15.393.445 habitantes; la de Rio de Janeiro con 38 municipios y 9.795.919 habitantes; la de Belo Horizonte con 18 municipios y 3.428.858 habitantes; la de Porto Alegre con 22 municipios y 3.026.029 habitantes; la de Recife con 12 municipios y 2.530.202 habitantes; la de Salvador con 10 municipios y 2.493.494 habitantes; la de Fortaleza con 8 municipios y 2.303.645 habitantes; la de Curitiba con 14 municipios y 1.998.777 habitantes; la de Belém con 2 municipios y 1.332.723 habitantes. FIBGE (1992).

<sup>13</sup> Véase mapa en el apéndice II.

El norte y Nordeste son pobres y subdesarrollados, mientras el sudeste y sur son ricos e industrializados, siendo el estado de São Paulo, ubicado en el sudeste, el que presenta los indicadores socioeconómicos cercanos a los de los países desarrollados. Afonso (1993). La tabla VI.3 suministra algunos indicadores de las desigualdades presentes en la federación brasileña.

TABLA VI.3: Desigualdades socioeconómicas entre las regiones de Brasil

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sur		Centro Oeste		Brasil	
	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990
% territorio nacional	45,2		18,3		10,8		6,8		18,9			
% población nacional	3,9	7,0	30,1	28,9	42,8	42,7	17,1	15,0	5,5	6,4	100,0	
Densidad demográfica	1,0	2,7	18,2	27,3	43,4	67,8	29,4	38,9	2,7	5,9	11,0	17,3
% del PIB nacional	2,2	5,4	11,7	15,7	65,6	56,4	16,7	16,8	3,9	5,7	100,0	
% del PIB nacional per capita	56,3	79,5	37,5	54,1	150,0	132,5	93,8	110,8	68,8	88,8	100,0	
% analfabetos	36,0	14,0	54,0	39,0	21,1	11,1	22,0	11,0	34,0	18,0	32,0	20,0
Esperanza de vida	54,6	64,2	44,4	51,6	56,9	63,6	63,6	67,0	56,0	64,7	52,6	60,1
% población ocupada con renta menor o igual a dos sueldos mínimos nacionales*	44,0		75,8		42,2		52,5		49,4		53,6	

\* línea de pobreza.

Fuente: Anuario Estadístico de Brasil de 1992 (FIBGE); Guilherme dos Santos (1979).

La descentralización política en sentido vertical, intrínseca a las federaciones, requiere, como condición necesaria para su funcionamiento efectivo la descentralización política horizontal. Por esto la Constitución del 88 establece poderes independientes para cada nivel de gobierno, con la reserva de que los municipios no poseen poder judicial, como podemos comprobar por la figura VI.1.

FIGURA VI.1: Estructura político-territorial de gobierno en Brasil

UNIÓN	Ejecutivo	Presidente	
	Legislativo	Congreso Nacional	Senado Federal Cámara de Diputados
	Judicial	Tribunales y Jueces Federales	
ESTADOS	Ejecutivo	Gobernador	
	Legislativo	Asamblea Legislativa	
	Judicial	Tribunales y Jueces Estatales	
MUNICIPIOS	Ejecutivo	Alcalde	
	Legislativo	Cámara Municipal	



El presidencialismo prevalece en las tres esferas, con elecciones directas y mayoritarias para sus ejecutivos. El Senado Federal es una cámara de representación territorial compuesta por un número igual de representantes por estados.

La Cámara de Diputados tiene una composición proporcional a la población de cada estado, respetándose el límite mínimo de 8 y el máximo de 70 representantes por estado. Componen también la Cámara cuatro representantes de cada territorio federal.

El límite máximo y mínimo de diputados, causa una distorsión de poder en la Cámara que perjudica a los estados más ricos y poblados del país. Bajo el criterio de proporción simple São Paulo, por ejemplo, debería poseer 108 diputados y no los 70 de que efectivamente dispone. La tabla VI.4 refleja esta distorsión.

TABLA VI.4: Participación de las regiones en la población y en la Cámara Federal

Regiones	nº. de escaños (a)	% de escaños	% población	nº. ideal de escaños (b)	diferencia (a-b)
Norte	47	9,7	6,05	29	+18
Nordeste	149	30,6	29,06	142	+7
Centro Oeste	40	8,2	6,38	31	+9
Sudeste	169	34,7	43,03	210	-41
Sur	82	16,8	15,48	75	+7
Total	487	100,0	100,00	487	

Adaptado de Lamounier (1990)

El número de miembros de la Asamblea Legislativa de cada estado corresponde al triple de sus representantes en la Cámara de Diputados. Una vez alcanzados los treinta y seis diputados se le añade un número de miembros igual al número de diputados federales por encima de 12 que posea el estado. (art. 27)

El número de "vereadores" (concejales municipales) en cada Cámara Municipal es proporcional a la población del municipio, habiéndose fijado el mínimo de 9 y el máximo de 21 en municipios de hasta 1 millón de habitantes; el mínimo de 30 y el máximo de 41 en los de más de 1 millón y menos de 5 millones de habitantes; el mínimo de 42 y el máximo de 55 en municipios de más de 5 millones.

El órgano máximo del poder judicial es el Tribunal Supremo Federal, compuesto por once miembros nombrados por el Presidente de la República, tras la aprobación de sus nombres por mayoría absoluta del Senado Federal. Su función es juzgar acciones de inconstitucionalidad de ley o acto normativo federal o estatal, demandas y conflictos Unión-estados e interestatales. (art. 102). Los jueces, federales y estatales, ingresan en la carrera

por oposiciones, pasando a ser vitalicios, tras dos años de servicios, e inamovibles, salvo motivo de interés público.

La interacción entre las numerosas entidades federadas se lleva a cabo en el marco legal de la competencia común entre ellas. Si con este principio la nueva Constitución por un lado dotó a la federación de la flexibilidad necesaria para el tratamiento de sus fuertes desigualdades socioeconómicas y políticas, por otro, atribuyó una gran complejidad a la interacción intergubernamental, pues las fronteras de actuación de las esferas de gobierno quedaron poco precisas.

Según la Constitución del 88 son competencia común de la Unión, estados, distrito federal y municipios,<sup>14</sup> las funciones de salud, educación, viviendas, protección medioambiental, bienestar social y saneamiento, entre otras. Existe también la competencia común para legislar sobre derecho económico, producción y consumo, derecho tributario y financiero, presupuesto, educación, cultura, deportes, seguridad social y protección a la salud y a personas deficientes.

Como forma de disciplinar el ejercicio de esta competencia común y reducir la complejidad de su dinámica, la Constitución prevee la elaboración de una ley complementaria que fije *"normas para la cooperación entre la Unión, los estados, el distrito federal y los municipios, teniendo presente el equilibrio del desarrollo y bienestar en el ámbito nacional"*. (art 22, párrafo único).

Sin embargo, la nueva Constitución es reticente sobre los instrumentos institucionales capaces de dar curso a interacciones intergubernamentales implícitas a este régimen de competencias. ¿Cómo conducir la negociación necesaria para dividir el área de acción de cada esfera de gobierno? ¿En qué foro negociar el traspaso a estados y municipios de las funciones antes concentradas en la Unión? Son cuestiones críticas para la realización de la descentralización prevista en la nueva Constitución, que quedan sin respuesta. En efecto, con el nuevo pacto federativo en Brasil:

---

<sup>14</sup> Además de las exclusivas de cada nivel y no sujetas a delegación. La de la Unión ya fueron descritas en el texto. las de los demás niveles eran: a) Estados: suministro de servicios de gas canalizado, mantenimiento de policías militares, civiles y del cuerpo de bomberos; c) Municipios: ordenar y controlar el uso del suelo, guardia municipal, suministrar directamente, o bajo concesión, servicios públicos de interés local, incluyendo transporte colectivo, considerado esencial. Los municipios tienen también entre sus competencias exclusivas, la de legislar sobre asuntos de interés local.

"... lo que quedó vacío ha sido la existencia de instrumentos que asegurasen la integración y coordinación mutua de esfuerzos y recursos entre los diferentes niveles de gobierno... la falta, por ejemplo de un sistema y, principalmente, de un proceso de planificación articulado, hace que las RIGs estén marcadas por el aislacionismo..."  
Ferreira y Otros (1994:18)

El ejecutivo federal, importante actor en la dinámica de las RIGs en Estados descentralizados, carece de medios institucionales para conducirlos en consonancia con los nuevos preceptos constitucionales. En todos aquellos sectores en que - independiente de que las competencias sean concurrentes o no - el tratamiento de las RIGs es crucial para su funcionamiento, se desactivaron los mecanismos de la antigua estructura piramidal sin que fueran sustituidos por otros. Este es el caso, por ejemplo, del sector de viviendas, saneamiento básico, transportes urbanos y recursos hidráulicos, cuyos medios institucionales tendentes a un adecuado tratamiento de las RIGs implícita en sus políticas, están pendientes de una ley complementaria que cree el sistema nacional de gestión de recursos hidráulicos (art. 21, párrafo XIX) y trace las directrices para el desarrollo urbano. (art. 21, párrafo XX).

El único área en que el ejecutivo federal tiene medios para intervenir de forma efectiva en la dinámica de las RIGs es la fiscal<sup>15</sup>. La nueva Constitución creó el Consejo Nacional de Política de Hacienda (CONFAZ), presidido por el Ministro de la Hacienda y con la función de promover la armonía entre la política de los estados para el Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS) y evitarse así la guerra fiscal muy frecuente entre ellos en el pasado.<sup>16</sup> Más adelante veremos detenidamente su modo de operar y atribuciones.

A excepción del CONFAZ y del Tribunal Supremo Federal, los medios institucionales de la Unión para interferir en la interacción intergubernamental se concentran en el legislativo, especialmente en la Comisión Mixta Permanente de Senadores y Diputados Federales, encargada de coordinar la elaboración del presupuesto Federal.<sup>17</sup> Como la Constitución no dice dónde debe o no debe actuar la Unión, esta

---

<sup>15</sup> Aunque no se deben ignorar otros instrumentos del ejecutivo federal que van en esta dirección, como la competencia que tienen las autoridades monetarias centrales para hacer restricciones a préstamos concedidos a estados y municipios por el sistema bancario, así como para juzgar la conveniencia y prioridad de los préstamos externos contraídos por estos niveles y de la emisión de títulos que realizan. Véase Afonso (1993:37).

<sup>16</sup> Por el artículo 146 "cabe a la ley complementaria (federal) disponer sobre conflictos de competencia, en materia tributaria entre la Unión, los estados, el distrito federal y los municipios".

<sup>17</sup> En el área financiera es además competencia del Senado: "autorizar operaciones externas de naturaleza financiera, de interés de la Unión, de los estados, del distrito federal, de los territorios y de los municipios... fijar límites globales para la cuantía de la deuda consolidada de la Unión, de los estados, del distrito federal y de los

comisión acaba por definirlo. En ella convergen presiones de los ejecutivos estatales y federal y de los diputados federales y senadores "portavoces" de los intereses regionales y locales, ya que en su seno se negocian recortes en los gastos federales requeridos, como se verá, por la disminución de sus recursos disponibles, producto de la reforma tributaria llevada a cabo por la nueva Constitución. Además de las competencias concurrentes y de las exclusivas de cada nivel, la nueva Constitución reserva a los estados todas las que no son exclusivas de la Unión. (art. 25).

De entre las competencias exclusivas de la Unión y no sujetas a delegación están: defensa nacional, emisión de monedas, relaciones exteriores, administración de reservas de divisas, fiscalización de operaciones financieras, directrices para el desarrollo urbano, servicios postal y de correo aéreo nacional, policía federal, policía de carreteras y de ferrocarriles federales, actividades estadísticas, geográficas, geológicas y cartográficas en todo el territorio nacional. Los servicios de energía eléctrica, telefonía y telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, transporte por ferrocarriles, radiodifusión, sonido e imagen, están también a cargo de la Unión, que los suministra directamente o bajo el régimen de concesión.

La Unión posee también una competencia exclusiva para formular leyes en las áreas del derecho civil, comercial, penal, procesal, social, electoral, agrario, marítimo, aeronáutico y espacial. A la Unión está reservada, por ejemplo, la competencia para legislar sobre operaciones comerciales y financieras externas e interestatales. Préstamos contraídos en el exterior por estados y municipios requieren así la previa autorización del Senado, a quien compete además fijar límites y condiciones para que cualquier nivel pueda obtener créditos externos o internos.

Sin embargo, el gobierno federal tiene escasa interferencia en las cuentas de estados y municipios, ya que el control externo, es decir la fiscalización financiera, presupuestaria y contable de las instituciones de cada nivel, es atribución de su legislativo.

El control interno, es decir, la evaluación del desempeño administrativo de cada poder en los tres niveles, es ejercido por estos mismos poderes, que tienen así autonomía de gestión administrativa, financiera y patrimonial.

---

*municipios...disponer sobre los límites globales y las condiciones para las operaciones de crédito externo e interno de la Unión, de los estados, del distrito federal y de los municipios". (art. 52, párrafos V, VI, VII).*

El montaje del complejo marco institucional en que se procesan las RIGs en el Brasil post-88, debe ser visto como el coronamiento de un largo proceso de presiones para la descentralización del Estado por parte de segmentos de la sociedad que, a medida que avanzó la transición democrática fueron adquiriendo un peso cada vez mayor en la determinación de su resultado. Por enfocar la creación del nuevo marco institucional de RIGs desde esta perspectiva dinámica - es decir, en la que el juego político entre las diversas fuerzas en disputa es lo que determina en última instancia las opciones jurídicas de la Constituyente - pasaremos en seguida a tratar de sus diversas etapas.

### **VI.3. Evolución de las RIGs desde el derrumbamiento del modelo vigente en el régimen militar hacia la consolidación del nuevo modelo.**

Es difícil establecer una línea divisoria clara que nos permita delimitar unos períodos nítidos en las RIGs durante la transición democrática en Brasil, debido, sobre todo, a que la semi-parálisis decisoria del Congreso durante este proceso hizo errática la necesaria reestructuración del régimen de RIGs. A pesar de esto se pueden detectar tres grandes momentos en su trayectoria durante la transición y consolidación democrática.

El primero va de 1982 hasta 1986 y se caracterizó por la contestación al modelo jerárquico impuesto por el régimen militar, por parte de gran número de organizaciones políticas y de autoridades ligadas a los gobiernos subnacionales. El segundo va de 1987 hasta 1988 y consistió en el derrumbamiento definitivo del modelo jerárquico y ejecutivo de los militares, combinado con la construcción del nuevo marco institucional de las RIGs. El tercero empezó en 1989 y tuvo como rasgo distintivo los intentos de promover los ajustes necesarios para poner en marcha este nuevo marco, o mejor dicho, para transformar y sustituir definitivamente las estructuras jerárquicas de RIGs vigentes.

Si, debido a la ausencia de leyes que regulen el nuevo modelo de RIGs, quedan dudas sobre las fronteras precisas entre los períodos que definimos, no existe ninguna, sin embargo, sobre el paso - con la promulgación de la nueva Constitución - de un dinámica de RIGs jerárquica hacia una no jerárquica, en la cual se mezclan rasgos de confrontamiento-competición y de negociación-cooperación. Una mezcla que es consecuencia de la

concreción de nuevas formas de interacción político y financiera entre los niveles de gobierno, antes incluso de que se terminase de definir las normas reguladoras del nuevo marco institucional de las RIGs.

1982 marca el inicio del primer período con las primeras elecciones directas para gobernador desde 1965. Las posibilidades de libre expresión política - traídas por la "apertura" que se iniciaba - permitieron que la oposición no sólo ganase las elecciones en 10 de los 21 estados, sino que ampliase de forma significativa su número de alcaldes<sup>18</sup>, pues también en los municipios hubo elecciones.<sup>19</sup> Su impacto sobre las RIGs debe ser visto desde dos niveles.

A nivel municipal, las elecciones democráticas pusieron bajo el punto de mira a los gobiernos locales y lo hicieron lo suficiente como para fundamentar y dar concreción a las exigencias por parte de las organizaciones sociales para que se llevasen a cabo acciones destinadas a solucionar los agobiantes problemas que se vivían. Presionados y vigilados de cerca por sus bases, los alcaldes buscaron recuperar su capacidad de iniciativa, articulando un movimiento "municipalista"<sup>20</sup>, cuya principal bandera era una reforma tributaria que rompiese con la extrema dependencia política y económica de los municipios para con el centro<sup>21</sup>.

A nivel estatal, las elecciones de 1982 forzaron un cambio de comportamiento por parte del gobierno central, al desplazar sus bases de sostenimiento desde el estamento tecnocrático hacia el político. Con esta situación la capacidad de los gobernadores de hacerse oír por el poder central pasó a ser cualitativamente distinta de la que poseían, si es que la poseían, los antiguos gobernadores designados por el ejecutivo federal. La legitimidad de un mandato apoyado en el voto popular, convertía el cortejo a los gobernadores en un factor decisivo para los cálculos del gobierno central, con la mirada

---

<sup>18</sup> Según datos presentados por Leme (1992:41) sólo en el estado de São Paulo el principal partido de la oposición en esta época, el PMDB, que en 1980 contaba con 38 alcaldes pasó a contar con 309 tras estas elecciones superando al partido del gobierno, cuyo número de alcaldes quedó reducido a 237. También en Minas Gerais, el PMDB, que en 1980 contaba con 50 alcaldes pasó a contar en 1982 con 263.

<sup>19</sup> A excepción de las capitales estatales y municipios considerados de seguridad nacional, cuyas elecciones directas, como ya se ha dicho, se realizarían en 1984.

<sup>20</sup> Cuyas organizaciones más representativas eran el Movimiento de Alcaldes de las Capitales Estatales y el Frente Nacional "Municipalista". También muchos organismos profesionales se unieron al movimiento, siendo el más importante de ellos el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM).

<sup>21</sup> Leme (1992:44) registra la realización en Brasilia en 1983 del Encuentro Nacional pro Reforma Tributaria con mil alcaldes, concejales y diputados, que fueron a exigirle al Presidente una mayor participación de los municipios en los ingresos públicos.

puesta en las elecciones presidenciales de 1984, aunque estaban previstas para desarrollarse según las antiguas reglas del régimen militar. A esto hay que añadir que los nuevos gobernadores se encontraban en la difícil posición de tener que atender a las crecientes demandas sociales - que la "apertura" política se encargara de hacer presentes al desatar los lazos que les estrangulaba - en un contexto de pérdida de ingresos impuesta por la crisis económica. Una situación que llevó a los nuevos gobernadores, fuesen de la oposición o no, a sumarse a la propuesta de realizar una drástica revisión de la estructura tributaria, planteada por el movimiento "municipalista". Esta contestación al centro no tardó a surtir sus efectos. En diciembre de 1983 el Congreso Nacional aprobó una medida - la enmienda Passos Porto - elevando el porcentaje de transferencia del Fondo de Participación de los Estados del 10,5% al 14% y el del Fondo de Participación de los Municipios del 10,5% al 16%. En esta época, como se indicó en el capítulo 5, gran parte de las vinculaciones obligatorias para estas transferencias ya habían sido abolidas, motivo por el cual la medida implicó un cambio significativo en la capacidad de iniciativa de estados y municipios.

En verdad, la medida minaba el cimiento de las RIGs del régimen militar que, para desarrollarse, necesitaban combinar la concentración de la recaudación de los ingresos en el centro al control del gasto de buena parte de estos ingresos por los demás niveles, mediante las vinculaciones obligatorias para realizar la transferencia a estos niveles.

Sin embargo, el ataque más grave al modelo de RIGs vigente en este período sería producto, no del aumento de recursos en manos de gobiernos subnacionales, sino de la pérdida de relevancia del criterio técnico como requisito de las transferencias a estados y municipios - base para el protagonismo de los tecnócratas en las RIGs mediante los "anillos burocráticos".

El apoyo de los gobernadores de la oposición, elegidos en 1982, fue decisivo para que en 1984 un civil - Tancredo Neves - ganase las elecciones presidenciales bajo reglas del propio régimen militar. Esto aumentó el poder de intercambio de los gobernadores con el gobierno federal, pues no sólo la victoria sino también el propio sostenimiento político del nuevo Presidente quedó pendiente de su apoyo. Así, el gobierno de la "Nueva República" (1985-1989), debilitado por no estar basado en el voto popular y tampoco poder actuar arbitrariamente, como lo hacían los gobiernos militares, adoptó el mecanismo de transferencias negociadas con una intensidad desconocida hasta entonces, para al mismo tiempo negociar el apoyo de gobernadores y alcaldes y aliviar sus presiones por la mayor

participación en los ingresos públicos - traducida en la permanencia del movimiento por la reforma tributaria.

Como se ha visto, las principales características de las transferencias negociadas eran la ausencia de criterios técnicos y su carácter *ad hoc*, reacio a la planificación, y en consecuencia al estilo de acción de los tecnócratas. Por esto se presentaban como la forma más propicia de la política de "intercambio de favores" no sólo entre el centro y la periferia, sino entre el ejecutivo y el legislativo federal, dominado por parlamentarios clientelistas.

La tabla VI.5 deja claro el relieve de las transferencias negociadas en el período.

TABLA VI.5: Transferencias negociadas (1970-1986)  
(% del PIB)

Años	Unión	Estados
1970	0,29	0,05
1975	0,45	0,02
1980	0,46	0,04
1983	0,71	0,03
1984	0,63	0,07
1985	0,95	0,11
1986	1,01	0,09
1987	1,90	0,07
1988	1,83	0,13

Fuente: Afonso (1993).

Si en 1970 las transferencias negociadas de Unión y estados juntos totalizaron el 0,35 % del PIB, y entre 1975 y 1980 se estabilizaron en torno al 0,50 %, entre 1980 y 1986 se duplicaron, alcanzando en 1986 el 1,10 % del PIB.

El segundo período de las RIGs se inicia con las elecciones de noviembre de 1983 para un Congreso Nacional que tenía la misión de reunirse como Asamblea Constituyente a partir de enero de 1987. En el período anterior (1982 a 1986), la existencia de un "enemigo común" fácilmente identificable, el régimen militar, dirigió las presiones por la reestructuración político-territorial del Estado hacia un blanco que se consideraba crítico: la omnipotencia del poder central; de forma tal que llegaron a confundirse con la lucha por la democratización del país. Así, el trabajo constituyente se inicia en un contexto en que: "... el discurso anti centralista adquiriera expresión nacional, se convirtiera en *slogan* de gobernadores, objeto de innumerables declaraciones de parlamentarios y acumulará



*propuestas no sólo de los partidos sino de entidades y líderes de la sociedad civil". Leme (1992:48).*

Sin embargo, en la medida en que avanzaron los trabajos Constituyentes, fue ganando cuerpo uno de los rasgos más intensamente presente en las RIGs en este segundo período: la combinación del conflicto en su aspecto vertical, es decir, entre gobiernos subnacionales y el central, con el de sentido horizontal, o sea, entre las mismas esferas de gobierno o regiones.

El eje del conflicto se había desplazado desde el centralismo contra la descentralización hacia las disputas en torno a la cuota de recursos que debían distribuirse a cada esfera de gobierno o región con la reforma tributaria - cuya necesidad era un consenso.<sup>22</sup> Según observó Selcher (1990:178):

*"... presionado por dificultades económicas, el diálogo político de la "Nueva República" (período en que se elabora la nueva Constitución) sobre federalismo tiene poco contenido filosófico refiriéndose, generalmente al peso tributario y a la distribución de recursos, dejándose de lado los conceptos de estructura, esferas de responsabilidad, representación gubernamental, objetivos de la política autonómica, o eficacia administrativa".*

De ahí la ausencia de una clara definición en la Constitución sobre la responsabilidad de cada nivel de gobierno, con serias consecuencias sobre las RIGs, como se verá.

En torno a la disputa acerca de la distribución de recursos por regiones, trascendiendo las fronteras partidarias, se perfilaron por un lado los parlamentarios de las regiones con bajos niveles de desarrollo e ingresos, encabezados por el Nordeste y por otro lado, las regiones Sur y Sudeste, congregando los tres estados más ricos y desarrollados del país, São Paulo, Minas Gerais y Rio de Janeiro. Mientras *"el norte y nordeste afirmaban que el gobierno federal tenía la obligación moral de concederles ventajas en razón de sus bajos niveles de desarrollo e ingreso"* (Selcher,1990:178) y luchaban por la concentración de la recaudación en la Unión con su posterior transferencia bajo unos criterios lo más ampliamente redistributivos: *"el sur y sudeste se veían como productores perjudicados por el sustancial drenaje de recursos, producto de la ayuda*

---

<sup>22</sup> Según una investigación del semanario VEJA publicada en el nº 4 de febrero de 1987, el 95 % de los constituyentes estaban a favor de una mayor participación de los municipios en los ingresos fiscales del Estado.

federal al norte y Nordeste, cuyos resultados, afirmaban, habían sido débiles". Selcher (1990:178). De ahí su propuesta de ampliar las bases y funciones tributarias de los estados caracterizándose su posición no tanto como regionalista, sino más bien "estatalista".

Paralelamente a este debate en la Constituyente, los programas públicos relativos a las RIGs seguían su curso rutinario. Aunque se desarrollaban todavía dentro de la estructura formal de RIGs heredada del régimen militar, el tratamiento efectivo de su dinámica - ya enteramente modificada por hechos desencadenados en la "apertura" - mediante transferencias negociadas creció con la "Nueva República" y alcanzó tal intensidad durante la Constituyente que el antiguo marco de las RIGs se convirtió en papel mojado, antes de que se diseñara uno nuevo.

La fragilidad e inestabilidad de la alianza que formaba el gobierno de la "Nueva República" le inducía a buscar el apoyo de que carecía entre gobernadores y diputados federales de los estados más pobres, mediante una ayuda condicionada al acatamiento de sus proposiciones en el seno de la Constituyente: *"se hacían transacciones políticas ad hoc basadas en la habilidad política de cada gobernador y su promesa de apoyo a cuestiones cruciales en un intercambio pragmático de favores a corto plazo, sin preocupaciones por los principios federativos"*. Selcher (1990:177)

En efecto, el gobierno de José Sarney (1984-1989) fue pródigo en la asignación de recursos, con criterios clientelares. Paradigmático en este sentido fue el episodio de la decisión sobre el tiempo de duración de su mandato presidencial. Deseando que su duración fuese mayor que la concertada, utilizó el traspaso de recursos a esferas subnacionales bajo la rúbrica de transferencias negociadas, teniendo a los parlamentarios como intermediarios. No por azar las transferencias negociadas de la Unión crecieron en 1987 un 90 % con relación al año anterior, habiéndose estabilizado su volumen en un 1,9 % del PIB durante el período de la Constituyente (1987-1988). Esto significaba, en 1987, un 44 % de las transferencias de la Unión y 13 % de sus ingresos fiscales. Afonso (1989:214)

Tan intensa transacción financiera entre la Unión, los estados y los municipios, mediante el intercambio de favores, rompió la forma de interacción de las RIGs anteriormente creada por la tecnocracia, no sólo acabando con su predominio sino que también la autonomía política de las esferas subnacionales, ya de hecho vigente, rompía

con la posibilidad de mantener esta interacción según la fórmula en virtud de la cual el centro decidía sin más las políticas de los demás niveles.

El tercer período de las RIGs se caracterizó por la falta de definición de instrumentos de interacción y por su forma confusa de desarrollarse, debido a la ausencia de una ley reguladora de los aspectos operativos de las RIGs y sobre los cuales la Constitución es reticente. Con esto no sólo no se ha llenado el vacío dejado por la caída del antiguo modelo de RIGs sino que no se evitó la irracionalidad de una interacción entre Unión y el resto de las esferas basada en el criterio clientelar para la distribución de recursos - de uso corriente en la "Nueva República".

Este período comienza con la votación y aprobación en septiembre del 88, por la Asamblea Constituyente de la competencia para tributar de cada unidad federada y los criterios de transferencias intergubernamentales. La estructura tributaria de ahí resultante, se examinará adelante, pero es necesario dejar constancia de los cambios profundos producidos en la capacidad del gasto público, que se desplazó desde la Unión hasta los estados y municipios.

Para adecuarse a la nueva realidad, el gobierno federal concibe, en 1989, la operación desmonte - evento cuyo desenlace sintetiza los obstáculos que se pusieron a la negociación y programación de la puesta en marcha del nuevo marco de RIGs. La operación desmonte, surgió más de la necesidad que de la convicción, por así decir, pues obligaba al ejecutivo federal a abrir la mano del mecanismo que venía utilizándose para captar fuerzas resistentes a sus políticas: las transferencias negociadas. La drástica disminución de los recursos disponibles de la Unión o, mejor dicho, su significativa pérdida de capacidad efectiva del gasto, añadida a su esfuerzo por controlar el déficit público y combatir la inflación, forzó al ejecutivo federal a intentar racionalizar, en el presupuesto de 1989, sus aplicaciones directas en las unidades subnacionales de gobierno. Esto significaba contener el uso de sus mecanismos de transferencias voluntarias, es decir: deshacer convenios con estados y municipios y recortar el volumen de las transferencias negociadas. Con estas medidas se esperaba forzar el traspaso de responsabilidades hacia estos niveles concomitante al aumento de su capacidad de gasto, especialmente en las funciones que pasaron a ser de competencia común. En resumen, la operación desmonte consistió:

"... en el análisis de las propuestas presupuestarias para el ejercicio de 1989 por parte de los órganos federales con vistas a identificar y recortar las asignaciones de recursos para actividades que habían sido delegadas por la Constitución recién promulgada a estados y municipios (bajo la forma de competencia común con la Unión) y que comprendían actividades típicas o más apropiadas para el ejercicio de aquellos gobiernos". Afonso (1993:82).

La propuesta fue rechazada por el Congreso Nacional que, para aprobar el presupuesto de la Unión de 1989, exigió el mantenimiento de programas que el ejecutivo federal, en nombre de la operación desmonte, juzgaba necesario desactivar. Más que una disputa entre legislativo y ejecutivo, el hecho expresó el embate entre gobierno central y los demás niveles. El rechazo al recorte de gastos por parte de los parlamentarios, estaba lejos de cualquier consideración racional sobre política nacional o sobre la asignación justa de recursos, basándose, en realidad, en la defensa de intereses particularistas y exclusivamente regionales.

Con una percepción del federalismo muy cercana a su arcaica concepción dual, la autonomía de estados y municipios para estos parlamentarios se resumía en conquistar el mayor volumen posible de recursos para sus reductos electorales, despreciando cualquier razonamiento cooperativo. Independientemente de sus partidos, no se les ocurría buscar ninguna "actuación conjunta" con el gobierno federal. Su atención al relacionarse con éste se fijaba en un punto específico: extraer la mayor cantidad de recursos, sin ninguna contrapartida.

Tras la derrota de la operación desmonte, el ejecutivo federal abandonó la idea de promover de forma ordenada y sistemática, el traspaso de programas bajo su responsabilidad, que el nuevo régimen de competencias permitía asumir a estados y municipios.<sup>23</sup> Esto se debía no sólo a las disputas resultantes de la forma peculiar con que los parlamentarios concebían su interacción con el centro, pues existían también resistencias al traspaso de funciones del centro a la periferia. Estas resistencias se basaban en dos puntos. Por un lado, el posible cierre de órganos federales se presentaba como muy poco interesante a los ojos de unas autoridades federales acostumbradas a utilizar el nombramiento de los directivos de estos órganos como moneda de cambio político. Por otro lado, la posible extinción de los programas federales encontraba la

---

<sup>23</sup> El abandono de la transferencia de responsabilidades, tuvo su excepción en el sector de salud donde, a través del Sistema Único de Salud (SUS), el gobierno federal dejó de ser el ejecutor, encargándose sólo de normalizar, acompañar, apoyar y desarrollar la política del sector, además de transferir recursos a las unidades subnacionales ejecutoras de los servicios. Sin embargo, el SUS fue concebido, en 1987, por las presiones de profesionales del área, por lo que su trayectoria de descentralización no es típica en el contexto de reajuste que estamos tratando.

oposición de funcionarios públicos federales recelosos de perder sus cargos, aunque con algún matiz. Estudiando las actitudes sobre la descentralización del Estado brasileño post-88, Lobo y otros (1993:8) concluyeron que

"... las reacciones son ambiguas. Una parte de la burocracia federal del tercer rango hacia abajo reacciona movida hasta por un cierto instinto de supervivencia y se siente "traicionada por el neoliberalismo". De esta reacción viene una acción administrativa que obstruye el proceso decisorio, por el fenómeno de resistencia burocrática, y que ansía un retorno a la centralización... Otra parte, más informada, entiende que la reforma del Estado brasileño, en consonancia con las nuevas tendencias internacionales, debe promover el siguiente cambio en el papel del gobierno federal: a) de propulsar a fomentar; b) de formar a arbitrar; c) de una preocupación pura y simple por los aspectos económicos hacia una preocupación por los aspectos sociales."

El número de funcionarios que se resistían a la descentralización, denominándola "hija del neoliberalismo", se intensificó en el gobierno Collor, que interpretaba los ajustes necesarios para la puesta en marcha del nuevo marco institucional de RIGs tan sólo como un elemento más de la propuesta de disminución del tamaño de la máquina federal. Así, estos ajustes se confundían con las medidas centrales de la reforma administrativa de Collor, tachadas de neo-liberales: privatización, desreglamentación y desburocratización.

A lo largo de 1993 y 1994 el tema de los ajustes volvió a ganar relieve en la agenda nacional, sin presentar, con todo, resultados significativos. En junio de 1993, Fernando Henrique Cardoso, asumió el Ministerio de Economía y lanzó un Plan de Acción Inmediata, donde apuntaba como principal medida para combatir el déficit federal la efectiva puesta en marcha de la descentralización. Una consigna reiterada por su equipo en la prensa de forma exhaustiva. Lobo (1993). En enero de 1994 el gobierno federal instituyó

"... el Programa Nacional de Descentralización, con el objetivo de fortalecer la federación y proporcionar mejores condiciones para el desarrollo nacional, cuya implantación y ejecución debía hacerse de forma progresiva mediante el reparto y descentralización de las atribuciones de la Unión, para hacer que la red de servicios públicos sea más accesible a la población y establecer unas condiciones que mejoren la aplicación de los recursos públicos, eliminando la dualidad y superposición de acciones de los órganos y entidades de la administración federal". (Decreto 1.044/94, art. 1).

El programa preveía descentralizar inicialmente las áreas de asistencia social, abastecimiento, defensa sanitaria, educación, electrificación rural, irrigación, recursos hidráulicos, salud, saneamiento básico, telefonía rural, transportes y vivienda. (Decreto 1.044/4, art. 4). Habiéndose detectado la carencia de medios institucionales que hiciesen viable el nuevo modelo de RIGs, se creaba la Cámara Especial del Consejo de Gobierno con el fin de dirigir, coordinar y supervisar el Programa Nacional de Descentralización.

(Decreto 1.044/94, art. 5). Sin embargo, el programa "se quedó sólo en buenas intenciones,... pues chocó, en la práctica, con la falta de voluntad política para implantarlo y la fuerte oposición del corporativismo". Ferreira y otros (1994:31)

En contraste con el permanente conflicto de ideas e intereses que hizo imposible el traspaso negociado y programado de funciones a los gobiernos subnacionales, en este período, tuvieron lugar acontecimientos y experiencias apuntando en sentido justamente contrario al enfrentamiento, es decir, hacia la negociación y cooperación, ya sea entre entidades de un mismo nivel de gobierno o entre distintos niveles.

Con la recuperación de su autonomía política, el aumento de su capacidad efectiva de gasto y la vigencia del régimen de competencias comunes, muchos municipios y estados asumieron de forma "espontánea" el encargo de servicios básicos, antes en manos del gobierno federal. Para esto contaron con el apoyo decisivo del Banco Mundial, que a partir de los 90 pasó a negociar la financiación de programas directamente con estados y municipios.

En función de la naturaleza de los servicios asumidos "espontáneamente" por estados y municipios, se establecieron algunas formas avanzadas de cooperación intergubernamental. En el sector de recursos hidráulicos, por ejemplo - y principalmente en las regiones sur y sudeste - surgieron en los 90 consorcios municipales con la intención de iniciar acciones conjuntas en cuencas hidrográficas - que casi siempre abarcan una superficie bajo jurisdicción de más de un municipio. También en los sectores de saneamiento básico y servicios de transporte por metro, los préstamos del Banco Mundial impulsaron en Río de Janeiro, São Paulo y Belo Horizonte, programas que implicaban una estrecha cooperación entre los gobiernos estatales y municipales de sus regiones metropolitanas, exigiendo mucha creatividad en los convenios institucionales capaces de hacerla posible.

La descripción en los próximos apartados del grado de autonomía financiera alcanzada por estados y municipios, así como de la estructura e instrumentos de interacción intergubernamental en el Brasil pos 88, completa la visión del cuadro que llevó a una dinámica de RIGs marcada por la convivencia del confrontamiento-competición - manifiesto por ejemplo en la operación desmonte - y la negociación-cooperación - como la de los consorcios municipales.

#### VI.4. La recuperación de la capacidad de iniciativa de estados y municipios en el marco de la Constitución de 1988.

El cauce de la autonomía de las entidades federadas prescrita en la Constitución del 88, es, por un lado, un sistema político con plenas garantías democráticas para todos los niveles de gobierno, y por otro, una estructura tributaria que puso bajo control de los gobiernos subnacionales más del 50% de los recursos del Estado brasileño. El grado de descentralización tributaria alcanzado es de tal orden que recibió el siguiente comentario por parte del FMI:

"El perfil del federalismo fiscal en Brasil es único entre países con su mismo nivel de ingresos... El federalismo fiscal en Brasil está más desarrollado que en cualquier otro país con un nivel similar de ingresos. Es similar a tres de las más descentralizadas economías industriales: Canadá, Australia, y Estados Unidos... Recientes tendencias a una gran descentralización fiscal en Brasil han mermado el control de la Unión sobre el uso del total de los impuestos recaudados...". Tanzi (1992:10-11).

El comentario se fundamenta en las cifras de la tabla VI.6. Un examen detenido de la reforma tributaria que se produjo en el país, revela que el fortalecimiento financiero de sus esferas subnacionales, se debe menos a una ampliación de competencias tributarias que a una estructura de reparto de dinero beneficioso para los niveles subnacionales de gobierno.

**TABLA VI. 6: Brasil. Comparación de federalismo fiscal para un muestreo de países con nivel de ingresos medianos y tres países industrializados con sistema federal bien desarrollado**  
(en % del PIB)

	total general de ingresos tributarios	ingresos tributarios local y estatal s / total general de ingresos tributarios	gastos local y estatal s / gastos total general*	ingresos propios local s/ gastos local	gastos total general con personal	gastos local y estatal con personal	(6)/(5)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
<b>Brasil (prom. 90-91)</b>	<b>24,0</b>	<b>33,0</b>	<b>50,0</b>	<b>32,0</b>	<b>8,0</b>	<b>5,8</b>	<b>70,0</b>
Argentina (1986)	22,3	17,0	53,0	-	9,0	5,0	55,5
Chile (1989)	25,9	4,0	6,0	61,0	7,1	1,3	19,0
México (1990)	20,5	5,0	23,0	-	4,8	1,0	25,0
Colombia (1990)	14,2	18,0	45,0	59,0	5,8	3,2	56,0
Turquía (1986)	19,1	11,0	13,0	-	5,4	0,6	11,0
Corea (1990)	20,0	19,0	43,0	-	5,5	2,7	49,0
Portugal (1988)	33,8	5,0	5,0	-	10,0	1,4	14,0
Tailandia (1990)	18,0	5,0	7,0	56,0	5,8	0,3	5,7
<b>Promedio países c/ Ingresos medianos</b>	<b>22,0</b>	<b>13,0</b>	<b>27,0</b>	<b>-</b>	<b>6,4</b>	<b>2,4</b>	<b>37,6</b>
Canadá (1989)	34,8	56,0	54,0	52,0	5,8	1,4	23,6
Australia (1989)	30,7	26,0	44,0	80,0	-	-	-
USA. (1989)	27,8	34,0	49,5	66,0	8,9	4,4	49,4
<b>Promedio países industrializados</b>	<b>31,0</b>	<b>39,0</b>	<b>49,1</b>	<b>66,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

\* excluidos los gastos con intereses

Fuente: Tanzi (1992:12).

Como el principal impuesto de los estados - una especie de impuesto sobre el valor añadido, llamado ICMS - está directamente relacionado con el grado de actividad económica, los estados de economía deprimida, pero sobrerrepresentados en el Congreso Constituyente, hicieron prevalecer en su seno una posición que, en lugar de intentar ampliar sus bases y funciones tributarias, presionaban para elevar el porcentaje de transferencias de la Unión a los demás niveles. No obstante, algunos cambios en la competencia de las esferas de gobierno se han concretado, como muestra la figura VI.2.

FIGURA VI.2: Cambios en las competencias tributarias en los tres niveles de gobierno

ANTES DE 1988	UNIÓN	POS 1988
<b>UNIÓN</b>		
<p><b>Impuesto sobre:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1 - importación</li> <li>2 - exportación</li> <li>3 - renta y patrimonio</li> <li>4 - productos industrializados</li> <li>5 - operaciones financieras</li> <li>6 - propiedad territorial rural)</li> </ul> <p><b>Contribuciones</b></p> <p>a) económicas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a.1) cuota s/ combustibles p/ integración regional</li> <li>a.2) adicional de flete de marina mercante</li> <li>a.3) sindical y servicio social</li> <li>a.4) formación profesional</li> </ul> <p>b) sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>b.1) seguridad social</li> <li>b.2) de empresas sobre la facturación</li> </ul> <p>b.3) fondo de garantía por tiempo de servicio</p> <p>b.4) salario educación</p>	<p><b>Impuesto sobre:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1 - importación</li> <li>2 - exportación</li> <li>3 - renta y patrimonio</li> <li>4 - productos industrializados</li> <li>5 - operaciones financieras</li> <li>6 - propiedad territorial rural</li> </ul> <p><b>Contribuciones</b></p> <p>a) económicas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a.1) cuota s/ combustibles p/ integración regional</li> <li>a.2) adicional de flete de marina mercante</li> <li>a.3) sindical y servicio social</li> <li>a.4) formación profesional</li> </ul> <p>b) sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>b.1) seguridad social</li> <li>b.2) de empresas sobre la facturación</li> <li>b.3) de empleadores sobre el lucro</li> <li>b.4) fondo de garantía por tiempo de servicio</li> <li>b.5) seguro desempleo</li> <li>b.6) salario educación</li> </ul>	
<b>ESTADOS</b>		
<p><b>Impuesto sobre:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1 - circulación de mercancías</li> <li>2 - propiedad de vehículos automotores</li> <li>3 - traspaso de bienes inmuebles</li> </ul>	<p><b>Impuesto sobre:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1 - circulación de mercancías y suministro de servicios de transportes y comunicaciones</li> <li>2 - propiedad de vehículos automotores</li> <li>3 - traspaso <i>causa mortis</i> y donaciones</li> <li>4 - adicional al impuesto de renta de la Unión</li> </ul>	
<b>MUNICIPIOS</b>		
<p><b>Impuesto sobre:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1 - propiedad predial y territorial urbana</li> <li>2 - servicios de cualquier naturales</li> </ul>	<p><b>Impuesto sobre:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1 - propiedad predial y territorial urbana</li> <li>2 - servicios de cualquier naturaleza</li> <li>3 - ventas al por menor de combustibles</li> <li>4 - traspaso <i>inter vivos</i> de bienes inmuebles</li> </ul>	



A los municipios se les atribuyen dos impuestos más, siendo el impuesto sobre ventas al por menor de combustibles el de mayor importancia. Los estados, a su vez, reciben el llamado impuesto adicional sobre la renta, que consiste en su poder para cobrar hasta un 5% del que fuera pagado a la Unión por personas físicas o jurídicas domiciliadas en sus respectivas jurisdicciones y con incidencia sobre el lucro y el rendimiento de capital. (art. 155 de la Constitución del 88).

Por su parte la Unión, al tiempo que adquiere un nuevo tributo, el Impuesto sobre Grandes Fortunas<sup>24</sup>, pierde cinco de sus antiguos impuestos - los llamados impuestos únicos, absorbidos por el Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Suministro de Servicios de Transportes y Comunicaciones (ICMS), de competencia estatal y que pasó a ser el más importante del Estado brasileño, habiendo respondido en 1991 al 27% de su recaudación tributaria.<sup>25</sup> El Banco Mundial ya alertó incluso sobre el hecho de que Brasil es el único país del mundo en que los gobiernos estatales recaudaban su mayor tributo que es, además, indirecto. World Bank (1990).

En términos estrictamente numéricos, el fortalecimiento financiero de los gobiernos subnacionales se hizo según figura en la tabla VI.7.

TABLA VI.7: Exacción propia por niveles de gobierno

	Unión	Estados	Municipios
1980	72,8	24,0	3,2
1985	70,4	27,0	2,7
1988	70,2	26,9	2,0
1989	65,4	31,7	2,9
1990	64,8	31,6	3,6
1991	62,2	32,3	5,7

Fonte: Afonso (1992a)

El peso relativo de la Unión en la exacción propia disminuyó en más del 10%, desde el momento inmediatamente anterior a la Constitución hacia 1991, mientras que el de los estados creció cerca de un 20% y el de los municipios prácticamente se duplicó.

Sin embargo, si se considera el aumento de la autonomía financiera de estados y municipios sólo en su dimensión numérica, se pasa por alto, un de sus aspectos más

<sup>24</sup> De importancia más simbólica, debido a su volumen.

<sup>25</sup> En segundo lugar quedaron las contribuciones de patrones y empleados a la seguridad social, con el 19%; en tercer lugar, el impuesto sobre la renta con un 15% y en cuarto el impuesto sobre productos industrializados con un 12%.

importantes: la adquisición de la competencia para crear impuestos, establecer sus alícuotas y alterarlos mediante una legislación propia. A estados y municipios se les garantiza además autonomía para recaudar y controlar la aplicación de sus impuestos, estando "vedado a la Unión instituir exenciones de tributos que son de competencia de los estados, distrito federal y municipios" (art. 151 de la Constitución del 88) - exenciones que durante el antiguo régimen dieron como resultado la injerencia del centro sobre la periferia.

El cambio más significativo en esta situación de injerencia fue la alteración en la forma de fijación de las alícuotas del impuesto sobre el valor añadido de los estados, el ICMS. Antes de 1988 el Senado Federal fijaba un techo, exigiendo homogeneidad en su valor para todos los estados. Ya con la nueva Constitución éstos tienen plena libertad para fijar sus propias alícuotas. Frente al riesgo de su manipulación agresiva, provocando desequilibrios en el mercado nacional integrado, se creó un foro para negociar su valor, el Consejo Nacional de Política de Hacienda (CONFAZ), compuesto por los Secretarios de Estado de Hacienda y por el ministro de Hacienda.

Se ha determinado, además, que mientras la fijación de las alícuotas por encima del 17% depende sólo de la ley estatal, por debajo de este porcentaje, al constituir un incentivo fiscal generador de competencias desleales, requiere la aprobación unánime de los 27 miembros del CONFAZ. En la eventualidad de que el CONFAZ no desempeñara adecuadamente la mediación entre los estados y estallara una guerra fiscal en torno al ICMS, la nueva Constitución atribuyó al Senado la competencia facultativa de fijar un límite máximo y mínimo de su alícuota, válido para todos estados.

El refuerzo de la autonomía financiera de estados y municipios se dio mediante otro importante cambio: el aumento de la cuantía de las transferencias de la Unión a las demás esferas - constituidas básicamente por el porcentaje del impuesto sobre la renta y por el impuesto sobre productos industriales<sup>26</sup> - y desde los estados a los municipios - constituidas por un porcentaje del ICMS. El porcentaje del Fondo de Participación de los Estados pasó del 16 al 21,5% y el del Fondo de Participación de los Municipios del 17% al 22,5%. Por su parte, la transferencia de estados a municipios pasó del 20% al 25% de su ICMS recaudado.

---

<sup>26</sup> Que juntos totalizaban cerca del 37% de los tributos de la Unión, en 1991.

Debido a estos cambios, la distribución de recursos disponibles por niveles de gobierno - es decir los que quedan en sus manos tras las transferencias y que desde el punto de vista conceptual representan su capacidad efectiva de gastos - presentó la siguiente evolución:

TABLA VI.8: Recursos disponibles por nivel de gobierno

	<i>unión</i>	<i>estados</i>	<i>municipios</i>
1980	66,2	24,3	9,5
1985	61,0	27,3	11,6
1986	57,0	29,8	13,2
1987	60,7	27,8	11,5
1988	61,3	27,4	11,4
1989	57,3	29,8	12,9
1990	53,8	30,4	15,9
1991	51,4	30,4	18,2

Fuente: Afonso (1992a)

Tras 1988, no sólo disminuyeron los recursos disponibles de la Unión sino que los estados pasaron a transferir más impuestos que a recibirlos, convirtiendo a los municipios en los grandes beneficiados con relación a la capacidad efectiva de gastos. Si los estados, a partir del 88, presentaron una subida del 11 % en su peso relativo y la Unión una caída del 16%, los municipios experimentaron un aumento del 60%.

Sin embargo, la evolución de los recursos disponibles por nivel de gobierno puede fallar como indicador de su capacidad de iniciativa, si no viene acompañada por el grado con que se puede determinar el destino de estos recursos. Durante el régimen militar, por ejemplo, no sólo era poco relevante, como indicador de su capacidad de iniciativa, la cuantía de los recursos disponibles por nivel de gobierno - debido a que estados y municipios no contaban en la decisión de cómo gastarlos - sino que, por los mismos motivos, la distribución de gastos por nivel de gobierno nada indicaba sobre su capacidad para tomar la iniciativa.

No obstante, con los cambios habidos en los criterios para realizar las transferencias intergubernamentales post-88 - en particular la disminución de las vinculaciones obligatorias - la distribución de gastos por niveles de gobierno se convirtió en un precioso indicador de su poder para formular y poner en marcha las políticas. Esta distribución se detalla en la tabla VI.9.

TABLA VI.9: Evolución del gasto neto por nivel de gobierno

	Unión	Estados	Municipios	Total
(% del PIB)				
1970	14,82	8,52	2,61	25,94
1980	13,60	5,69	2,35	21,64
1985	10,89	6,86	2,70	20,52
1986	11,35	7,86	3,31	22,52
1987	12,34	8,13	3,28	23,74
1988	10,41	7,46	3,62	21,49
1989	14,45	8,17	3,68	26,29
1990	14,16	10,20	4,37	28,73
1991	11,92	7,16	5,68	24,76
(% Horizontal)				
1970	57,10	32,80	10,00	100,00
1980	62,80	26,30	10,80	100,00
1985	52,90	33,90	13,20	100,00
1986	50,40	34,90	14,70	100,00
1987	52,00	34,20	13,80	100,00
1988	48,40	34,70	16,80	100,00
1989	54,90	31,10	14,00	100,00
1990	49,30	35,50	15,20	100,00
1991	48,20	28,90	22,90	100,00
evolución real (Índice=año base 1980)				
1970	47,60	65,40	48,60	52,40
1980	100,00	100,00	100,00	100,00
1985	84,30	129,10	121,70	100,00
1986	94,80	158,70	160,10	118,20
1987	106,80	168,00	164,30	129,10
1988	90,00	154,10	181,30	116,80
1989	29,00	174,30	190,30	147,60
1990	121,40	208,80	217,20	154,80
1991	103,40	148,30	285,60	135,00

Fuente: Afonso (1992a)

A lo largo de los 80, el gobierno central, en términos reales, mantuvo prácticamente inalterados sus gastos, aunque en función de un crecimiento real de cerca del 35 % de los gastos de las administraciones públicas esto signifique de hecho una caída de su peso relativo en el total de gastos. Esta tendencia permanece en los años inmediatamente posteriores a la Constitución, sólo que con una caída menos acentuada.

Los municipios, a su vez, duplicaron su peso relativo a lo largo de la década, aumentándolo en cerca del 40% tras la Constitución. En términos reales hubo una triplicación de sus gastos entre 1980 y 1991, de forma que sólo en los tres años inmediatamente posteriores a la Constitución suben en términos reales en un 50%.

Los estados, aunque aumentaron su peso relativo a lo largo de la década en un 10% - lo que en términos reales indica que sus gastos prácticamente acompañaron el ritmo de los gastos totales en el período - en los años inmediatamente posteriores a la

Constitución presentaron una caída en su peso relativo de cerca del 20%. Todo esto, debido no sólo al crecimiento de la cuota del ICMS transferida a los municipios que pasa del 20% al 25%, sino a que el recorte de las ayudas del centro a los gobiernos subnacionales - mediante las transferencias negociadas - afectó justamente a los estados, ya que eran los principales beneficiarios de este tipo de ayuda.

La distribución de gastos con formación de capital fijo, por nivel de gobierno - "una variable crucial porque determina el futuro gasto corriente y, por lo tanto, señala el mantenimiento o no de la tendencia a la descentralización" (Afonso,1992a:17) - se presenta en la tabla VI.10.

Mientras entre 1970 y 1975 de lo 4,18% del PIB de tasa media de inversiones públicas, la Unión aportó un 41%, los estados un 37,5% y los municipios un 21%, entre 1990 y 1991 del 3,35% del PIB de tasa media de inversiones, la Unión aportó el 16,5%, los estados más del triple de este porcentaje (el 53,5%) y los municipios casi el doble con una media del 30%.

Si se consideran entre 1970 y 1975 sólo las inversiones autónomas de estados y municipios, los valores son todavía menores, pues estaban obligados a invertir el 50% de las transferencias recibidas en capital, no siendo este el caso tras 1988.

TABLA VI.10: Formación bruta de capital fijo (FBKF) pública por nivel de gobierno

	evolución real			tasas		nivel de gobierno		
	PIB	FBKF Global	FBKF Gobierno	% PIB	% FBKF global	Unión (%)	estados (%)	municipios (%)
1970	44	39	82	4,42	23,0	36,0	42,0	22,0
1975	71	80	118	3,95	17,0	46,0	33,0	20,0
1980	100	100	100	2,37	10,0	30,0	39,0	31,0
1985	106	76	103	2,32	14,0	22,0	52,0	26,0
1986	114	93	146	3,05	16,0	28,0	47,0	25,0
1987	118	92	156	3,15	14,0	34,0	39,0	27,0
1988	128	87	157	3,17	14,0	33,0	38,0	29,0
1989	121	88	150	2,93	12,0	29,0	48,0	23,0
1990	117	81	172	3,50	16,0	15,0	61,0	24,0
1991	118	-	156	3,13	-	18,0	46,0	36,0

- Evolución Real (base=100).
- Corrección PIB e FBKF global y gobierno, conforme factor de deflación del PIB.
- Gasto con FBKF = gastos con inversiones en construcción y adquisición de máquinas y equipos nuevos.

Fuente: Afonso (1992a).

La evolución del reparto de gastos por función y nivel de gobierno está en la tabla VI.11.

TABLA VI.11: Evolución de los gastos por función y nivel de gobierno

	UNIÓN			ESTADOS			MUNICIPIOS			TOTAL		
	89	90	91	89	90	91	89	90	91	89	90	91
	(% del PIB)											
Defensa y seguridad pública	1,9	1,6	1,4	0,7	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0	2,6	2,4	2,2
Educación y cultura	1,9	1,1	1,0	1,3	2,0	1,9	0,8	1,1	1,2	4,0	4,2	4,1
Salud	2,5	2,3	1,7	1,2	1,1	1,1	0,4	0,6	0,7	4,1	4,0	3,5
Seguridad y asistencia social	6,9	8,6	9,0	1,1	1,4	1,3	0,3	0,4	0,4	8,3	10,4	10,7
Viviendas y servicios urbanos	0,1	0,0	0,2	0,1	0,2	0,2	0,5	0,9	1,0	0,7	1,1	1,4
Asuntos y servicios económicos	1,3	1,1	0,7	1,4	1,7	1,0	0,5	0,8	0,7	3,2	3,6	2,4
Servicios de gobierno en general	1,0	2,6	2,0	2,6	3,0	2,6	1,0	1,1	1,2	4,6	6,7	5,8
Total	15,6	17,3	16,0	8,4	10,2	8,9	3,5	4,9	5,2	27,5	32,4	30,1
	% HORIZONTAL											
Defensa y seguridad pública	73,0	66,7	63,6	27,0	33,3	36,4	0,0	0,0	0,0	100,0		
Educación y cultura	47,5	26,2	24,4	32,5	47,6	46,3	20,0	26,2	29,3	100,0		
Salud	60,9	57,5	48,6	29,3	27,5	31,4	9,8	15,0	20,0	100,0		
Seguridad y asistencia social	83,1	82,7	84,2	14,1	13,5	12,1	3,6	3,8	3,7	100,0		
Viviendas y servicios urbanos	14,2	0,0	14,3	14,2	18,2	14,3	71,6	81,8	83,4	100,0		
Asuntos y servicios económicos	40,6	30,6	29,1	43,8	47,2	41,8	15,6	22,2	29,1	100,0		
Servicios de gobierno en general	21,8	38,8	34,5	56,4	44,8	44,8	21,8	16,4	20,7	100,0		
Total	55,6	53,4	53,1	31,1	31,5	29,6	13,3	15,1	17,3	100,0		

Fuentes: Mussi y Otros (1992); Afonso (1993); "Balances Gerais da União"; "Sistema de acompanhamento das finanças estaduais e municipais"

Comparando los gastos añadidos por nivel de gobierno con los asignados a cada función en el mismo período - a pesar de las distorsiones entre una y otra tabla resultantes sobre todo de las dificultades para procesar los gastos por funciones<sup>27</sup> - se evidencia en ambos casos la misma tendencia: baja en los gastos de la Unión, con excepción de seguridad social y servicios de gobierno en general; incremento de gastos municipales y una cierta estabilidad en los estatales, aunque en este nivel hayan aumentado los gastos en seguridad pública y educación y cultura. Muy significativo es el crecimiento de gastos municipales en funciones sociales, como salud, educación y vivienda.

Tomando en consideración los recursos humanos, y en términos estrictamente numéricos, la capacidad de iniciativa de los niveles en 1993, era la siguiente:

<sup>27</sup> "Las estadísticas de los gastos por funciones y programas de gobierno es muy precaria, entre otras cosas, porque: los procedimientos presupuestarios y contables vigentes no proveen un informe de matriz (cruzando gasto por categoría y función) y dificultan la consolidación de los datos por entidades, unidades y niveles de gobierno; la clasificación detallada de los programas no es uniforme a nivel nacional; y los municipios con menos de 50 mil habitantes están dispensados de escriturar sus gastos según la clasificación funcional programática". Además de esto, "el análisis de gastos funcional programático es parcial y limitado y sólo existen informaciones de los gobiernos subnacionales para la administración directa y cuya consolidación de datos presenta gran dificultad para eliminar las transferencias intergubernamentales". Afonso (1993:56-58).

TABLA VI.12: Empleados por nivel de gobierno (1993)

	Unión	estados	municipios	total
número (en millones)	1,7	3,4	1,9	7,0
% vertical	24,6	49,1	26,3	100,0
% población ocupada	2,7	5,3	3,0	11,0

Fuente: Andrade y Jaccoud (1993: 40).

Los más de dos tercios de funcionarios empleados por estados y municipios, pueden aumentar en caso de que se realice el traspaso de funciones a estos niveles como consecuencia de su recuperación de la capacidad de gasto.

### VI.5. La interacción intergubernamental y los instrumentos de operación de las RIGs post- 88

De forma general, la interacción entre gobiernos que gozan de grados significativos de autonomía, además de una dimensión sectorial y al detalle - resultado de la existencia de programas compartidos - suele presentar otras dos dimensiones más. La judicial, que es para donde confluyen los conflictos relativos, por ejemplo, al alcance y límites de la jurisdicción de cada nivel y de sus competencias; y la financiera, especialmente en el reparto de recursos.

En el caso de Brasil, la dimensión judicial está centrada en el Tribunal Supremo Federal que es quien procesa y juzga las demandas intergubernamentales. A pesar de que algún caso requiera su decisión, el Tribunal Supremo Federal parece ser poco relevante para la interacción intergubernamental. El mismo hecho de que entre los datos sobre sus actividades facilitados al público por el propio Tribunal Supremo Federal, no conste el número de acciones de inconstitucionalidad de leyes federales presentadas por los estados<sup>28</sup> o estatales presentadas por la federación - algo que suele ser en algunos países un importante indicador de la dinámica de interacción intergubernamental - revela la insignificancia de la actividad de mediación en los conflictos intergubernamentales en el abanico de acciones del Supremo. Lo que a su vez indica la poca relevancia de la dimensión judicial para la interacción intergubernamental en Brasil. Muy probablemente esto se debe a que la Constitución no sólo es muy flexible en cuanto a las posibilidades del

<sup>28</sup> Que pueden ser propuestas por gobernadores o Asambleas Legislativas, según el art. 103 de la nueva Constitución.

ejercicio de funciones por los niveles de gobierno,<sup>29</sup> sino que también es muy clara y precisa en lo relativo a los límites y capacidades de los mismos a autoadministrarse y formular sus propias leyes.

En efecto, tanto la intensidad como los rasgos más característicos de la dinámica de la interacción intergubernamental en Brasil se concentran en la dimensión financiera. La intensidad se pone de manifiesto mediante el examen del volumen de transferencias intergubernamentales - cuestión a que ya se hizo referencia al apuntarse el aumento por parte de la Constituyente del porcentaje de impuestos federales destinados al Fondo de Participación de los Estados (FPE) y al Fondo de Participación de los Municipios (FPM) y del porcentaje de impuestos estatales transferidos a los municipios. La evolución de estas transferencias presenta en la tabla VI.13.

Si entre los años 70 y 80 el porcentaje de transferencias con relación a los gastos permaneció estable, en la primera mitad de los 80, reflejando el creciente poder de la presión de los gobernadores y alcaldes y en consonancia con la tendencia a descentralizar los gastos, este aumentó en un 50% y se mantuvo creciente en la segunda mitad de los 80, de modo que en 1991, alcanzó el doble del de 1980.

**TABLA VI.13: Evolución de las transferencias intergubernamentales (1970-1991)**

	total de transferencias intergubernamentales			% sobre total de transferencias intergubernamentales	
	US\$ millones (1991)	% sobre el PIB	% sobre gasto público	Unión p/ estados y municipios	estados p/ municipios
1970	5.133	3,30	12,72	56,98	43,02
1975	7.538	3,00	11,80	64,21	35,79
1980	11.261	3,17	13,86	66,94	33,06
1985	15.829	4,22	20,57	72,40	27,60
1986	19.548	4,84	21,49	70,92	29,08
1987	22.977	5,49	23,12	77,84	22,16
1988	22.796	5,45	25,54	78,05	21,95
1989	21.223	4,91	18,68	67,23	32,77
1990	26.735	6,45	22,45	69,16	30,84
1991	24.241	5,78	23,34	67,95	32,12

Elaborado a partir de Afonso (1992a y 1993)

Los altos porcentajes en los años inmediatamente anteriores a la Constituyente confirman lo que ya se ha indicado, es decir, la significativa ampliación del uso en este período de las transferencias negociadas por parte del gobierno central como forma de cooptación política. Algo que viene corroborado no sólo por la caída del porcentaje de

<sup>29</sup> Lo que, si por un lado evita conflictos jurídicos, como los originados por la situación en que algún nivel lucha contra otro nivel por la competencia de algún suministro de servicio; por otro lado genera una especie de "huida de responsabilidad" en el suministro de algunos servicios.



transferencias con relación a los gastos en 1989 - año en que a la vez que caían las transferencias negociadas no se había puesto en marcha todavía los dispositivos constitucionales que incrementaban los porcentajes de transferencias corrientes (FPM, FPE, FE) - sino también por el hecho de que en 1990 y 1991, justamente cuando empiezan a hacerse efectivos estos dispositivos, el porcentaje de transferencias con relación a los gastos volvió a crecer.

La fuerte caída en la primera mitad de los 80 del porcentaje de transferencias estatales, se debe por un lado a que el tributo sobre el que inciden, el ICMs, es altamente pro cíclico - los años de 1981, 1982 y 1983 fueron de fuerte crisis económica - y por otro a su propio incremento por la Constituyente. Debido a esto, y a pesar de que en 1990 también se produjo una recesión económica, el volumen de transferencias estatales se mantuvo por encima del existente en 1985.

La casi duplicación en el período del porcentaje de transferencias en general, con relación al PIB y al gasto público neto, gana mayor relieve como indicativo de una nueva dinámica en las interacciones intergubernamentales, si se sitúa en el contexto de los cambios habidos en la mecánica de estas transferencias.

Con relación a la Unión, en el post-88, al contrario que en el período anterior en que a su arbitrio el ejecutivo federal podía alterar los porcentajes transferibles, quedaron fijados por mandato constitucional tanto estos porcentajes como los principios de distribución<sup>30</sup>. Con esto las transferencias desde la Unión adquirieron estabilidad y los estados y municipios pasaron a planificar su uso. La Constituyente estableció también como mandato constitucional, la total libertad de aplicación de las transferencias por parte de los gobiernos subnacionales, es decir, la nueva Constitución abolió las innumerables vinculaciones obligatorias hasta entonces vigentes en las transferencias. Su artículo 160 afirma que *"está vedada la retención o cualquier restricción a la entrega y empleo de recursos transferibles a los estados, distrito federal y municipios"*.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> El art. 161 prevee una ley complementaria que establece *"normas sobre la presentación de recursos, especialmente sobre los criterios de distribución del Fondo de Participación del Estado y Fondo de Participación de los Municipios"*.

<sup>31</sup> Excepto la retención para el cobro de préstamos vencidos.

La figura VI.3, suministra una síntesis de las alteraciones introducidas en la mecánica de transferencias, con énfasis en los cambios producidos en las vinculaciones obligatorias.

FIGURA VI.3: Cambios constitucionales en las transferencias de impuestos

Impuestos transferidos	RÉGIMEN ANTERIOR (EN 1980)				CONSTITUCIÓN DEL 88							
	titular del impuesto	vinculación		porcentaje			titular del impuesto	vinculación		porcentaje		
		estado	municipio	Uni	Est	Mun		Est.	Mun	Uni.	Est.	Mun
Impuesto s/ la renta (IR) + Impuesto s/ productos indust. (IPI)	Unión	Entre 20 y 50% en capital.	Entre 30 y 50% en capital	80	11	9	Unión (IR)	no	no	53,0	21,5	22,5
		20 % en enseñanza secundaria.	20% en enseñanza primaria					no	no			
		10% en agricultura	2% en el PASEP				Unión (IPI)	no	no			
		5% en salud	10% en salud y saneamiento									
		5% fondo de desar.	10% en desarrollo de región metropolitana									
		5% en desarrollo de región metropolitana	no vinculado									
IPTR	Unión	-	no vinculado	50	-	50						
IUEE	Unión	100% en producción de energía eléctrica		40	50	10						
IUCL	Unión	100% en transporte urbano	100% en transporte urbano	40	40	20						
IUM	Unión	100% en desarrollo producción mineral	100% en desarrollo producción mineral	10	70	20						
IST	Unión	100% en obras de carreteras	100% en obras de carreteras	55	45	-						
IPVA	estado	-	no vinculado	50	50	-	estado	-	no	-	50	50
ICM	estado	-	no vinculado	80	20	-	estado (ICMS)	-	no	-	75	25
ITBI	estado	-	no vinculado	50	50	-	mun.	-	-	-	-	100

PASEP = Patrimonio del Servidor Público

IPTR = Impuesto sobre Propiedad Territorial Rural

IUEE = Impuesto Único sobre Energía Eléctrica

IUCL = Impuesto Único sobre Combustibles y Lubrificantes

IUM = Impuesto Único sobre Minerales

IST = Impuesto sobre Servicios de Transporte

IPVA = Impuesto sobre Propiedades de Vehículos Automotores

ICM = Impuesto sobre Circulación de Mercancías

ICMS = Impuesto sobre Circulación de Mercancías y sobre Servicios

ITBI = Impuesto sobre el Traspaso de Propiedad de Bienes Inmuebles

Estas alteraciones, combinadas con la recuperación de autonomía política por parte de estados y municipios, hicieron que después del 88 el aumento de recursos disponibles en manos de estos niveles se tradujese en una descentralización no circunscrita al ámbito de la mera ficción jurídica, como sucedió con el régimen militar.

Esta efectividad en la descentralización ha impuesto, a su vez, la necesidad de crear unos instrumentos capaces de hacer operativa la intensidad de la interacción intergubernamental que trajo consigo. En el seno de la operación desmonte, se había extinguido el principal instrumento operativo de las RIGs, la Secretaría de Articulación con los Estados y Municipios (SAREM), sin ser sustituida por otra entidad similar, acorde con el nuevo modelo de RIGs. Con ello se ha desarticulado, no propiamente la estructura - que ya

venía dando muestras de agotamiento desde inicio de los 80 - sino la planificación intergubernamental, extinguiéndose los programas de asistencia técnica y financiera a estados y municipios originalmente a cargo de SAREM. Esto repercutiría de forma negativa en la operatividad de las RIGs, aunque su nuevo modelo exigiese unos requisitos de asistencia técnica diferentes de los de SAREM.

El mencionado fracaso de la creación, en 1993, de la Cámara Especial del Consejo de Gobierno para dirigir, coordinar y supervisar el Programa Nacional de Descentralización, acentuó la falta de mecanismos operativos de las RIGs bajo la estructura político-administrativa descentralizada del post-88. El resultado fue una descentralización forzada, es decir, impuesta por las circunstancias<sup>32</sup>, carente de una estrategia que:

*"tuviese en cuenta: la distribución de responsabilidades gubernamentales, como un precioso mecanismo para restaurar y conformar el pacto federativo en el país, entendiéndose y tomándose como interlocutores válidos para el poder, los intereses regionales; la necesidad de trazar un conjunto de directrices que orientasen la labor de definir las competencias, tales como la flexibilidad, la sensibilidad a incrementarlas gradualmente, la evaluación de ventajas comparativas, la equidad del suministro de los servicios, la distinción entre su previsión y producción y control social, accountability y la transparencia decisoria". Lobo (1993:123).*

Es posible que la insistencia en resaltar la forma errática y desordenada con que se descentraliza el suministro de servicios en Brasil post-88<sup>33</sup>, induzca al lector a una percepción equivocada sobre la evaluación que se tiene de este proceso, entendiéndola como algo cercano a una nostalgia del modelo jerárquico y sin duda eficiente de los militares, pero de eficacia dudosa. La insistencia se basa tan sólo en la determinación de alertar sobre el hecho de que la dimensión positiva del alejamiento de los gobiernos subnacionales de los mecanismos rígidos y autoritarios de planificación y el acercamiento a acciones basadas en su entorno inmediato, no debe oscurecer graves problemas provocados por la forma desordenada, espontánea, con que esta ruptura se lleva a cabo.

---

<sup>32</sup> Como observó Santos (1993:5): *"La descentralización se produce no sólo a causa de una política claramente formulada sino de acciones tendentes a llenar el hueco que se crea en la función ejecutora del gobierno federal, resultante de la reforma tributaria y de la discontinuidad institucional en esta esfera de gobierno. En la medida en que la descentralización no representa una acción orquestada por el gobierno federal, la municipalización de los servicios públicos no se generaliza. Es, de hecho, fruto de decisiones políticas locales y refleja el esfuerzo en atender demandas, valiéndose de las condiciones ampliadas de gobernabilidad que hoy poseen y del aumento de sus ingresos disponibles tras el 88. Tal constatación, a nuestro juicio, prevalece para cualquier de los servicios urbanos y sociales donde existe injerencia directa o compartida de la Unión en su suministro".*

<sup>33</sup> Con la excepción del sector de salud por los motivos someramente expuestos en la nota número 23.

La ausencia de directrices claras hizo que en vez de un desmonte racional de la otrora todo poderosa máquina central - en que por ejemplo se traspasasen funcionarios y patrimonio federal a otras esferas en los sectores cuya ejecución ya no estuviese a cargo del centro - se haya producido un verdadero desarreglo de esta máquina. Su funcionamiento pasó a ser inconexo, y su inserción en las diversas políticas definida *ad hoc*, quedando visible que la administración central no ha encontrado todavía su lugar, un papel adecuado, en el nuevo modelo de RIGs. Por lo tanto, se ha salido de una realidad en que el centro, omnipresente y omnipotente, asumía desde la formulación hasta la ejecución de las políticas, a un vacío en relación a tareas que incluso en un modelo no jerárquico de RIGs, debe asumir, tales como

"el establecimiento de los servicios mínimos en todo el territorio nacional, para garantizar la igualdad de los ciudadanos, y su normalización...homologación de las características técnicas de los equipos y normalización de procedimiento...la gestión bilateral y multilateral de las políticas con otras administraciones... la distribución de recursos y mediación entre los distintos niveles y gobiernos subnacionales... representación de la sociedad nacional en los organismos multilaterales... transferir tecnología de forma habitual para crear actores calificados... (ser) la referencia del conocimiento experto... (ser) el nexo necesario de relación entre los gobiernos subnacionales y los organismos multinacionales, entre los estados, entre los estados y los municipios... (ser) el pensador estratégico, pues es la única administración que puede observar todas las fases del ciclo de las políticas públicas y también todas las políticas sectoriales... (ser) definidor de problemas, impulsor y promotor de políticas e iniciador... (ser) desactivador de conflictos entre gobiernos subnacionales... (ser) árbitro político entre los gobiernos subnacionales". Bañón y Tamayo (1994:33-38).

La descentralización forzada, por vía no planeada, es decir, por la combinación del aumento en la capacidad de gastos de los gobiernos subnacionales con los recortes en el presupuesto federal mediante las restricciones a transferencias negociadas<sup>34</sup>, condujo además a una distribución irracional, desde el punto de vista técnico, de las pérdidas y ganancias entre los distintos niveles de gobierno. En este sentido, las administraciones de los estados y municipios más dependientes de ayudas federales fueron severamente afectados, pero no sólo ellas.

En efecto, la falta de instrumentos operativos para las nuevas RIGs y la ausencia de puntos de referencia que le atribuyesen alguna racionalidad, constituye una importante fuente de problemas para toda la administración pública en Brasil, cuya dinámica pasó a depender de la fuerte interacción intergubernamental.

---

<sup>34</sup> A pesar de la resistencia clientelar del Congreso a realizar recortes en el presupuesto federal: "el volumen de las transferencias negociadas de la Unión ha disminuido de forma significativa... entre 1988 y 1991, este equivale al total de los recursos perdidos por la Unión con el nuevo sistema tributario". Afonso (1993:85).

Para terminar con lo que nos proponíamos en este capítulo, trataremos de la dimensión política de las RIGs post-88, haciendo hincapié en la influencia del perfil del sistema de partidos sobre la actuación de las RIGs en un contexto descentralizado.

## **VI.6. El sistema de partidos y las RIGs en el post-88**

Al tratar de la asociación entre sistema de partidos y principio federal, Nohlen (1984) llama la atención sobre la necesidad de considerarla en dos sentidos: uno que examina el impacto de la organización federal sobre el funcionamiento y perfil de los partidos y otro que analiza la interferencia de las características del sistema de partidos en la generación y posterior evolución de la estructura federal del Estado.

La importancia, no de los partidos propiamente dicha, sino del juego político para determinar el Estado federal en 1988, aunque no ha sido tratada en ningún apartado específico, ha sido bastante analizada a lo largo de este capítulo.

Sin embargo, hay dos cuestiones que quedan por responder: a) ¿de qué forma el principio federativo viene influyendo en el funcionamiento de los partidos políticos en Brasil? y ¿en qué medida el sistema de partidos, pero más que esto, la política, encarnada por gobernadores, alcaldes y parlamentarios, ha interferido en la dinámica del nuevo modelo de RIGs?

La principal virtud de la organización federal es la de abarcar las diferencias de una nación, abriendo posibilidades de expresión de identidades regionales forjadas a partir de la condición socioeconómica, cultural o lingüística común a áreas geográficas específicas del territorio. Por otro lado, si llevado al límite, lo que era virtud se toma vicio, una vez que las identidades regionales en este caso comprometerían el desempeño de la importante función del sistema político - y de resolución particularmente delicada en sistemas federativos - de aunar intereses. Una función que requiere el abandono de particularismos y la existencia de dos o más partidos que, sin borrar las diferencias regionales, promuevan valores u objetivos que sensibilicen a todas las regiones y galvanicen el sentimiento de la nacionalidad mayor que funda la federación. No son otros los motivos que llevaron a los

Constituyentes de 1945 en Brasil a exigir que un partido, para registrarse, tuviera carácter nacional<sup>35</sup>. Una medida que la Constitución del 1998 mantuvo a pesar de que en esta época, al contrario de en 1945, la unidad del Estado nacional en Brasil ya estaba consolidada. En efecto, "Brasil no dispone desde las elecciones de 1986 de partidos que puedan ser clasificados como regionales" (Selcher, 1990:176), aunque algunos presenten una inserción geográfica más amplia que otros, según puede verse en la tabla inferior.

TABLA VI.14: Representación de los partidos en el Congreso Nacional por región (1990)  
(%)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sur	Centro Oeste	Total
PMDB	18,6	24,6	28,3	17,1	11,2	133
PFL	11,2	59,2	14,3	8,1	7,1	99
PDS	17,4	19,5	23,9	32,6	6,5	45
PDT	7,7	23,1	44,2	21,1	3,8	52
PT	11,1	5,5	55,5	22,2	5,5	36
PSDB	4,2	34,0	42,5	14,9	4,7	47
PRN	2,3	38,6	34,1	18,2	6,8	44
PCB/PC do B	9,5	57,1	23,8	4,7	4,7	21
Otros (10 pequeños)	25,5	17,9	33,0	3,8	19,5	107
Escaños en el congreso	14,4	30,5	31,0	14,5	9,6	584
Población (en millones - 1989)	6,5	28,5	43,6	15,1	6,2	150

Fuente: Amaury de Souza (1992:195).

Una lectura rápida de estas cifras puede llevar a la conclusión precipitada de que la legislación logró por fin neutralizar el impacto de las diferencias regionales - que por cierto marcan la federación brasileña - sobre el perfil de su sistema de partidos. La cuestión, sin embargo no es tan simple. De hecho, en el contexto brasileño:

"El federalismo produce una gran diferencia en el modo de funcionamiento de los partidos, especialmente en la limitación de su disciplina interna y del peso de su dirección central y en el estímulo a la heterogeneidad. Los partidos a nivel estatal toman las decisiones más importantes; la dirección central no tiene mucho poder sobre las estatales. Ello significa que hay 23 grupos de jefes de los partidos, uno por estado, y no un grupo centralizado. Naturalmente que la coordinación de ideas y planes entre 23 grupos distintos es mucho más difícil de la hecha por un liderazgo partidario central. Así como ocurrió en los EE.UU., el federalismo en Brasil trabaja contra la unidad de los partidos, obliga a los principales grupos a tolerar diversidades y autonomía en su seno y favorece una ligazón débil entre el partido y sus miembros". Mainwaring (1991:4)

El último punto es particularmente significativo debido a su funcionalidad para el sistema, pues estimula la integración política, al permitir en un contexto de partidos de ámbito forzosamente nacional, la necesaria expresión de diferencias regionales. Sin

<sup>35</sup> Los criterios para definir el carácter nacional de un partido cambiaban con el tiempo. Así, entre 1945 y 1964 se exigía que tuviesen al menos 10.000 miembros en 5 estados por lo menos; ya entre 1979 y 1988, para su registro provisional, un partido tenía que crear en un año secciones al menos en el 20% de los municipios en 9 estados por lo menos y para obtener su registro definitivo era obligatorio lograr el 5% del total de los votos para las elecciones de la Cámara Federal, de al menos 9 estados, con un mínimo del 3% en cada uno de ellos. La Constitución del 88 no fija los criterios de empadronamiento de los partidos como partidos nacionales.

embargo, esta ligazón débil viene dificultando por otro lado decisiones que, trascendiendo la visión estrecha de los particularismos, atribuyan a la acción del Estado una racionalidad compatible con valores globales e imprescindibles para el equilibrio del sistema como un todo.

Independiente de saber si la organización federal merma la disciplina partidaria o si, por el contrario, la aumenta, lo cierto es que debido a esta relación débil, en los temas marcados por *cleavages* regionales, la división del Congreso Nacional basada en partidos suele simplemente desaparecer para dar lugar a verdaderos grupos regionalistas. Esto quedó muy bien ilustrado en la votación del artículo de la Constitución que estableció los criterios de proporcionalidad para la representación en la Cámara Federal. De *transcendental importancia como hecho fundador del nuevo federalismo del 88* - ya que trata directamente de la distribución del poder entre los estados en el órgano legislativo máximo de la federación, el Congreso Nacional - su desenlace mantuvo una fuerte distorsión de la representación en la Cámara Federal, como ya se indicó al tratar del marco institucional del federalismo brasileño en general.<sup>36</sup>

Las discusiones previas a esta votación giraban en torno a dos posiciones: una que, alegando estar ya contemplada en el Senado la representación territorial, defendía la concepción de la Cámara Federal como *locus* de representación de todo el pueblo y por lo tanto su representación basada, si no en la igualdad absoluta del voto entre los ciudadanos - independientemente del estado a que perteneciesen - al menos en una proporcionalidad que *ampliase el número máximo de representantes de un estado, considerando su población*. La otra posición, partiendo de un enfoque regionalista, entendía que a falta de un techo máximo bajo de representación, se generaría una federación muy desequilibrada, pues los estados superpoblados - y ricos - del sudeste pasarían a tener una representación de 7 a 8 veces mayor que la de los estados poco poblados - y pobres - como los del norte y nordeste.

Tras difíciles negociaciones, se presentó la propuesta de elevar el techo - con relación al vigente - de 60 a 70. La propuesta que era del partido mayoritario, el PMDB, contaba con la adhesión de las direcciones del PFL y PDS, segundo y tercer partidos más importantes, respectivamente, en la Constituyente. Sin embargo, como el asunto implicaba a la *distribución de poder entre regiones en un sistema de partidos nacionales, pero*

---

<sup>36</sup> Para mayores detalles sobre esta distorsión en términos históricos, véase Souza (1976).

altamente indisciplinados, la votación presentó un resultado que ni de lejos reflejaba las posiciones partidarias, pues la mayoría de los Constituyentes se decantaron por criterios regionales.

De hecho en este tema, así como en muchos otros, los partidos se han visto abiertos en canal por el regionalismo. En este caso concreto se perfilaron, por un lado, los diputados de los estados del sudeste - con São Paulo al frente - favorables a la propuesta, y por otro los diputados de los estados más deprimidos, dirigidos por los del nordeste, en contra de la misma. La tabla VI.15 muestra esta situación.

*TABLA VI.15: Votación de los tres mayores partidos en la cámara de los diputados acerca del aumento del techo de representación por estado (% de votos favorables con relación al total de diputados del partido por región)*

	Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sur	Total
PMDB	22,8	41,4	75,6	74,7	68,4	58,1
PFL	43,7	19,1	50,0	65,4	50,0	36,4
PDS	20,0	18,6	100,0	100,0	77,8	57,9

*Elaborado a partir de Leme (1992).*

De los parlamentarios del partido que hizo la propuesta, el PMDB, el 42% votaron en contra de la misma. De éstos, cerca del 60% eran del nordeste y el 80% del norte. En el caso del PFL, hubo una verdadera rebelión regionalista contra la dirección del partido, ya que cerca del 65% de sus parlamentarios se pusieron en contra de la propuesta, siendo esta la posición del 80% de los del nordeste y del 60% de los del norte. En el PDS, en una clara demostración regionalista, el 100% de sus parlamentarios del sur y sudeste, regiones beneficiarias de la propuesta, votan a su favor y solamente un 20% de los del norte y un 28% de los del nordeste adoptan esta posición.

En lo relativo al impacto del sistema de partidos sobre el funcionamiento del Estado federal, se nota que a la vez que la falta de disciplina de los partidos brasileños está parcialmente condicionada por la organización federal del Estado, su consolidación viene sufriendo una fuerte influencia de esta indisciplinada.

La funcionalidad de la indisciplinada de los partidos para el sistema federal brasileño, mediante la integración de expresiones regionales, tiene por contrapartida la dificultad de tomar decisiones que reglamenten la operación del sistema de forma equilibrada, eficiente y armónica. El fracaso de la operación desmonte ilustró esto muy bien. Sin que hubiese ninguna interdicción de los partidos, el regionalismo hizo a los parlamentarios



intransigentes a la transferencia ordenada y racional de funciones, paralela a la de los recursos, impuesta por mandato constitucional.

Ya el rasgo *catch all* de los partidos brasileños - que no sólo es perfectamente compatible sino que hace necesaria la indisciplina partidaria - facilita en mucho la operación de las RIGs en el contexto de la democracia descentralizada del post-88. El enfoque regionalista de las actuaciones de la mayoría de los parlamentarios federales - posible gracias a la débil disciplina partidaria a que están sometidos - les sitúan en una confortable posición de intermediarios, verdaderos *brokers* de los intereses de sus bases, insertándolos en una amplia red de intercambio y negociación en que gobernadores y alcaldes juegan también un importante papel. Los alcaldes son la mayoría de las veces los que definen la elección de los diputados, al poseer los canales de acceso a las bases. Para la conquista de tan precioso apoyo, los diputados se presentan como posibles intermediarios de los alcaldes ante al gobernador. Estos, a su vez, a cambio de aceptar las peticiones de los diputados, les exigen apoyo en el Congreso Nacional a las eventuales propuestas que presentan como si fueran en interés del estado que gobiernan. Naturalmente, si en una dinámica como ésta la articulación entre los niveles de gobierno puede llegar a buen término, las decisiones a su vez tienden a presentar una baja consistencia y racionalidad, ya que se carece de una instancia que permita aunar y procesar los intereses con un enfoque global.

Es razonable inferir entonces que la indisciplina de los partidos brasileños afecta al funcionamiento de su federación de forma contradictoria: a la vez que la fortalece, suministrando un soporte de integración política, la debilita, dificultando una concentración de intereses en que esté garantizada la racionalidad de la asignación de los recursos y el equilibrio del sistema.

## CONCLUSIÓN A LA SEGUNDA PARTE

La trayectoria de la estructuración político-territorial del Estado brasileño se caracteriza por un movimiento pendular entre dos polos extremos: descentralización y centralización. Sin embargo, la permanente afirmación del ideal federativo ya desde el imperio, hace sospechar que la aspiración federal en Brasil no es una simple imitación de los Estados Unidos de América<sup>1</sup>, y que su razón de ser se basa en características socioeconómicas, políticas y culturales propias de la realidad brasileña. En el acto de fundación de Brasil como Estado-nación independiente, en 1822, al contrario de lo sucedido en los demás países latinoamericanos, la ruptura con la metrópoli se hizo por un movimiento centrípeto en torno al entonces príncipe regente y futuro emperador. Un movimiento, denominado de "federación preventiva", cuya intención explícita era salvar la unidad del imperio colonial lusitano en América, a pesar de que el grado de heterogeneidad y aislamiento entre las provincias que lo protagonizaron fuese de tal orden que muchos estudiosos conciben al imperio como un "archipiélago de culturas".

Aspiraciones federalistas se manifestarían a lo largo de los 67 años de imperio en Brasil (1822-1889). Algunas de ellas como contestación armada al poder central - altamente cohesionado en torno al emperador - pero en su mayoría como medidas jurídicas, siendo este el caso de la Disposición Adicional de 1834, que en la práctica creó un imperio casi federal en Brasil, entre 1834 y 1841.<sup>2</sup>

Hemos visto también que el principal impulso del movimiento republicano en los últimos 20 años de existencia del imperio, fue justamente el deseo de fundar un Estado federal. Una aspiración a la que los defensores de la monarquía se oponían radicalmente.

Un peculiar arreglo entre el centro y la periferia con vistas a garantizar la unidad del Estado se materializó en la creación de la llamada guardia nacional. Mediante la figura de los "coroneles" - notables locales, comandantes de la guardia en sus zonas - este arreglo asentó un tipo de práctica política, conocido como "coronelismo", que vendría a ser la base del funcionamiento del federalismo dual de la denominada "república vieja" (1889-1930).

---

<sup>1</sup> A pesar de la innegable influencia norteamericana sobre los autores de la primera Constitución republicana en Brasil.

<sup>2</sup> Cuando se publica la llamada ley de interpretación, cuyo nombre se debe justamente al hecho de haber promovido una interpretación de la Disposición Adicional de 1834, excluyendo de ella todos sus dispositivos descentralizadores.

En su dimensión administrativa, este arreglo forjó un aparato público cuyo perfil se alejaba bastante del tipo ideal de burocracia descrito por Weber, ya que su acción estaba basada en la paralegalidad intrínseca al ejercicio de una autoridad - "los coroneles" - constituida a partir de la indiferenciación entre lo público y lo privado. Estos notables locales - que en el mejor estilo de un orden patrimonial poseían poder sobre la vida y la muerte de sus gobernados - no deben ser identificados con los caudillos locales, típicos de la América española. Si bien es verdad que la investidura de los "coroneles" de un *status* político-administrativo por sí sola ya indica la capitulación del centro ante la evidencia de que para mantener el orden no podía prescindir del poder económico que ellos poseían; lo contrario también es cierto, es decir, estos notables tenían plena conciencia de que el mantenimiento de su poder económico dependía de un Estado nacional cohesionado. Cohesión que el federalismo dual de la "república vieja" (1889-1930) se encargó de debilitar. Perfectamente compatible con las funciones típicamente liberales del Estado brasileño de entonces, este federalismo dual estuvo marcado por una acentuada asimetría en las posibilidades del ejercicio de autonomía por parte de sus entes federados. En efecto, los tres estados más poderosos - São Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais - eran no sólo los únicos que poseían autonomía de hecho sino que también eran los que ejercían la hegemonía sobre los demás a través de la política de sus oligarquías, cimentada en el pacto "coronelista" y conocida como "política de los gobernadores". El pacto "coronelista" implicaba en sistemático intercambio de favores entre el centro y la periferia, lo que en su vertiente administrativa institucionalizaba el nepotismo como forma de acceso a las administraciones públicas.

La ruptura constitucional de octubre de 1930, conocida como revolución del 30, puso en el orden del día la necesidad de una intervención del Estado para combatir los impactos de la crisis del 29 sobre la economía nacional, con la implícita propuesta de la centralización del Estado como condición necesaria para hacerla efectiva. Así, el federalismo de las dos revisiones constitucionales que se llevaron a cabo entre 1930 y 1945 era tan sólo nominal. Como consecuencia del aumento de las funciones del Estado requeridos por el intervencionismo, la centralización de ahí resultante, vino acompañada por una fuerte expansión del centro. De este modo se creó en el período un conjunto de entidades públicas federales, que no sólo esbozó la dualidad que marcaría la administración pública brasileña durante el régimen militar - dividida entre las llamadas administraciones directa e indirecta - sino que también gestó el embrión de la tecnocracia que vendría a compartir el poder bajo este régimen.

En 1945, Vargas, que se había impuesto como dictador mediante un golpe de estado en 1937, fue destituido y se instaló una Asamblea Constituyente, de la que surgió un régimen democrático en que se retoma el principio federativo con indudable materialidad, pero ya no bajo la forma dual de la "república vieja" (1889-1930). Las fuertes desigualdades regionales del país incidieron sobre el sistema político del 45, recortándolo en dos partes contrapuestas. Una, compuesta por los estados del sur y sudeste, que representaban el Brasil desarrollado y se expresaban políticamente a través del Jefe del ejecutivo federal, ya que tenían peso decisivo en su elección debido a la superioridad de su población sobre las demás regiones. Otra, compuesta por los estados del nordeste, norte y centro-oeste, representando el Brasil subdesarrollado y que, debido a una distorsión en la proporcionalidad de la Cámara Federal de Diputados, dominaba el Congreso transformándolo en su vehículo de expresión política. De esta contraposición surgió, por un lado, un ejecutivo cuyas bases de legitimidad le impulsaban a empuñar la bandera del desarrollo y modernización del país y, por otro, un Congreso Nacional, que al basar su legitimidad en las relaciones patrimoniales del Brasil subdesarrollado, se guiaba por una política clientelar. Al estar el Congreso Nacional incapacitado para forjar un proyecto global para el país, el Jefe del ejecutivo acaparó la atención política de la nación, continuando con la expansión del centro iniciada en el período anterior, sólo que en una dirección relativamente distinta.

No pudiendo prescindir del legislativo para gobernar, pues se vivía una democracia, el Jefe del ejecutivo hizo del defecto una virtud, pasando a utilizar el propio clientelismo del Congreso Nacional para neutralizar su posible interferencia en sectores en que ésta no era deseada. Así, a la vez que entregaba al Congreso la paternidad de la mayor parte de los programas, el Jefe del ejecutivo exigía a cambio libertad de decisión en la zona crítica de la intervención dirigida al desarrollo y modernización del país. Un arreglo que sólo fue posible, debido la reducida amplitud de esa zona crítica en esta época. No habiendo logrado, sin embargo, preservar el área del acceso de funcionarios por favoritismo al Congreso Nacional, el Jefe del ejecutivo - al menos durante el gobierno que encarnó de forma más representativa la propuesta de modernidad y desarrollo en el período, 1956/1960 - creó una "administración paralela" volcada en la zona crítica que dominaba. Sus funcionarios fueron reclutados de algunas pocas islas de excelencia que anteriormente se lograra formar en el seno de la administración corriente. Esta dirección dada a la expansión del centro en el período, además de acelerar la consolidación del núcleo de la tecnocracia - aún embrionaria, como hemos visto, en el período anterior - abrió el precedente de la

cultura que impregnaría la administración indirecta bajo el régimen militar: una tendencia a actuar de forma autónoma en el interior de la máquina pública.

El desarrollo logrado entre 1950 y 1960, diversificó la economía brasileña, ampliando su zona crítica y haciéndola más compleja. Se agotan entonces las condiciones del arreglo que mantuviera el Congreso alejado de esta zona, hasta el punto de que una "parálisis decisoria" precipita el golpe militar de 1964. Empeñados en seguir con la modernización del país, una de las primeras medidas de los militares, fue la centralización del Estado en un sentido tanto horizontal como vertical, paralelamente a su descentralización funcional. Se buscaba el control no sólo sobre una zona específica sino sobre todas las decisiones políticas, pues la complejidad asumida por la economía unió a los sectores y pasó a exigir una intervención con un enfoque global.

La centralización horizontal se concretó en medidas que impedían la libertad de organización y expresión y concentraban en el Jefe del ejecutivo federal el control sobre la vida política nacional. Curiosamente las cámaras legislativas de los diversos niveles no serían cerradas, siéndoles atribuida una función ritual: mantener una fachada legal para el régimen.

La descentralización funcional profundizó la estrategia de administración paralela, o mejor aún, la institucionalizó, pues a través de la reforma administrativa promovida en 1967, se estimuló la proliferación de órganos de la administración indirecta, cuyas acciones - fieles al enfoque *managerista* - se volcaban más en su adecuación a los resultados que a las leyes.

Ya la centralización vertical se apoyó en una reforma tributaria que a la vez que concentró la recaudación fiscal en manos de la Unión, instaló un sofisticado sistema de transferencias intergubernamentales con vinculaciones obligatorias con el fin de concentrar también en la Unión las decisiones sobre las políticas. Con esto, las esferas subnacionales se transformaron en meras agencias administrativas del centro, estableciéndose un modelo de RIGs jerárquico, con "cooperación" forzada entre esferas de gobierno.

La centralización vertical superpuesta a una descentralización funcional, que daba rienda suelta al movimiento de la tecnocracia en el interior de la máquina pública, permitió que la tecnocracia federal, con el fin de consolidar su poder, forzase la creación de entidades parecidas a las suyas en los estados y grandes municipios. De este modo se

formaron "redes de asuntos" en los más diversos subsistemas de políticas - en verdad los "anillos burocráticos" de los que se trató en la primera parte - donde la tecnocracia federal reinaba de modo incontestable.

Con los cambios promovidos por la Constitución del 88 se entró en los 90 con la certeza de que era una cuestión de tiempo que este modelo ejecutivo y jerárquico de RIGs se viniera abajo. Empieza entonces la transición hasta un modelo de RIGs basado en la autonomía de los gobiernos subnacionales y en garantías democráticas que, trayendo consigo transformaciones en la relación gobierno y sociedad, abrió la posibilidad de que los gobernados controlasen a los gobernantes. Se abrió también un largo proceso de aprendizaje caracterizado por la búsqueda de formas de convivencia con la incertidumbre intrínseca a un modelo de RIGs superpuesto.

Las naturales vacilaciones de entrar en este cuadro de incertidumbre se han visto potenciadas, en el caso de Brasil, por desconfianzas y recelos de todo orden. Estas provocaron tal dificultad a las negociaciones políticas con el fin de crear las condiciones necesarias para el funcionamiento del nuevo modelo que *"es en el campo funcional-administrativo donde se encuentra hoy el principal problema del proceso de descentralización del Estado Brasileño"*. Lobo (1993:5).

La no definición de las atribuciones de cada nivel de gobierno, combinada con la ausencia de un proceso negociado de descentralización ya sea por la vía del derecho - mediante una ley reguladora del régimen de competencias comunes<sup>3</sup> - ya sea por la vía de hecho - mediante la racionalización del presupuesto federal que produjese una nueva distribución de responsabilidades por nivel de gobierno - creó zonas de intervención e interacciones intergubernamentales ambiguas y confusas. De modo que al mismo tiempo todos son responsables de la intervención y nadie lo es de hecho. Tras el 88, por ejemplo,

"los tres niveles de gobierno suministran educación, servicios de salud, asistencia social y cuidado de niños y mayores. El gobierno federal no limita su papel en la educación a la definición de objetivos nacionales, suministrando servicios de enseñanza secundaria y universitaria y, en algunos casos, primaria. En muchos municipios, los gobiernos federal y estatales realizan funciones puramente locales, tales como la gestión de los mercados públicos. Con frecuencia no se coordina la distribución de servicios entre niveles de gobierno". Boadway y otros (1993:4)

---

<sup>3</sup> Tras siete años de vigencia de la nueva Constitución, no se ha tomado hasta ahora ninguna iniciativa en este sentido ni por el legislativo, ni por el ejecutivo.

Tamaño ambigüedad y confusión ampliaron las incertidumbres del nuevo modelo de RIGs, ya que ningún nivel posee referencias claras en cuanto a lo que debe y puede esperar o cobrar del otro.

La ausencia de mecanismos de coordinación entre las esferas viene impidiendo, además, la negociación de algunas directrices básicas para el traspaso de responsabilidades, teniéndose en cuenta las diferencias regionales y las características de las funciones. Este traspaso, al revés, viene realizándose de forma errática, mediante una "descentralización forzada", es decir vía *"desmonte del gasto, que ignora el real impacto de esta medida en el espacio geográfico, ya que la distribución espacial de los recursos aplicados del presupuesto federal obedece primordialmente a intereses políticos y no a efectivas necesidades locales"*. Rezende (1993:55).

Severas limitaciones se imponen así a muchos gobiernos municipales y estatales, principalmente a los más dependientes de la ayudas federales realizadas mediante transferencias negociadas. Los criterios esencialmente políticos de este mecanismo de transferencia hacen entonces que la pérdida de la capacidad de gasto de la Unión reciba un tratamiento muy poco racional, desde el punto de vista técnico. Son frecuentes los intentos de recortar el presupuesto federal teniendo en cuenta las conveniencias estrictamente clientelares, y no las de orden técnico, que tengan en cuenta la capacidad de las entidades de cada nivel de ir asumiendo funciones anteriormente en manos del gobierno federal.

En el ámbito propiamente administrativo, la no definición de atribuciones de cada nivel, hizo que el gobierno federal, sin replantear su función, siguiese desempeñando una acción ejecutiva en programas de áreas que vienen requiriendo del gobierno central, por un lado la coordinación técnica, que facilite la incorporación de otras esferas de procesos administrativos ya conocidos, y por otro el traspaso de funcionarios y patrimonios.

En resumen, todo indica que las dificultades de consolidación de un modelo de RIGs al que Wrigth denominó superpuesto, se deben en gran parte a la ausencia de un plan ordenado de descentralización que no sólo evitara distorsiones administrativas, como la potenciación de las incertidumbres que le son intrínsecas, por la no definición de fronteras claras en las responsabilidades de cada nivel.

De modo sintético, la ausencia de un programa ordenado de descentralización puede ser atribuida a los siguientes factores:

- a) la permisividad de los partidos a las prácticas clientelares que, además, bajo el impacto de la estructuración federal sobre su ya débil disciplina interna, se hacen permeables a las formas más toscas de regionalismo;
- b) la resistencia del ejecutivo federal a abandonar sus prerrogativas de contratar, nombrar y negociar programas y ayudas en los sectores en que podría, ya que *constituyen una importante moneda de intercambio político frente a parlamentarios e incluso gobernadores*, principalmente de los estados más deprimidos de la federación;
- c) la resistencia de una parte significativa de la burocracia federal a perder posiciones de poder, en el caso de que se materialice el traspaso de responsabilidades desde el centro hacia la periferia en las áreas funcionales en que no sólo es posible sino deseable;
- d) la no percepción de la pertinencia y necesidad de conducir el proceso de forma planificada y a largo plazo por parte de todos sus actores, particularmente del gobierno central.

En el caso de que las condiciones que vienen impidiendo una descentralización ordenada permanezcan por mucho tiempo, la consolidación del marco institucional de las RIGs del 88 puede quedar comprometida. La exposición prolongada a despilfarros, desequilibrios administrativos y conflictos resultantes, no de las incertidumbres intrínsecas al modelo de RIGs superpuesto, sino de su potenciación por la ausencia de referencias firmes para una transición desde el antiguo hasta este nuevo modelo, puede llevar a serios cuestionamientos sobre su eficacia y eficiencia.



**ABRIR TERCERA PARTE**

