



# Tendencias recientes de la innovación local en Brasil

La descentralización de las políticas públicas nacida de la Constitución de 1988 propició la construcción de relaciones de complementariedad e interdependencia entre los gobiernos y dio mayor consistencia a la democracia como una derivación de las dinámicas de distribución del poder entre los mismos, abriendo espacio para un conjunto de innovaciones en los gobiernos locales que se están consolidando progresivamente en paralelo con la consolidación de la democracia brasileña.

31/01/2013 - Marco Antonio Carvalho Teixeira y Peter Spink



Antes de la Constitución Federal de 1988, las políticas públicas ejecutadas en Brasil presentaban cuatro características: 1) concentración de las acciones y de los recursos financieros en manos del gobierno federal; 2) ausencia de planificación en el desarrollo del aparato estatal, lo cual reflejaba una fragmentación de acciones y, con frecuencia, dio lugar a la aparición de agencias que comenzaron a operar en campos y en actividades que ya realizaban otros organismos, lo que provocó superposiciones y derroche de recursos; 3) excesiva sectorización de las actividades gubernamentales; por ejemplo, no es inusual el desarrollo de las políticas de vivienda que incorporen iniciativas relacionadas con el saneamiento básico y la recogida de la basura, y 4) la exclusión de la sociedad civil de los procesos de toma de decisiones. Martha Farah (2000:8) señala que la incorporación de los intereses de la sociedad civil e, incluso, del mercado se producía de forma "excluyente y selectiva, beneficiando a segmentos restringidos de los trabajadores y los intereses de algunos sectores del capital nacional e internacional".

La autonomía de la administración pública municipal dependía esencialmente del régimen político en vigor en los distintos períodos históricos. Neves (2000) observó que el país ha vivido una gran alternancia de regímenes que, ora tendían a centralizar el poder político y administrativo a escala federal, ora lo descentralizaban. Los períodos del Imperio (1827-1889), el Estado Nuevo (1930-1945), el primer período democrático (1945-1964) y el Gobierno Militar (1964-1984) estuvieron marcados por la fuerte hegemonía de la Unión, como resultado de las diversas facetas de los regímenes autoritarios que vivió el país, con la sumisión de la política de los estados y de los municipios a los designios del poder central.

### **Constitución de 1988: descentralización e innovación local en Brasil**

La Constitución de 1988 se caracterizó por ser muy descentralizadora y ampliar las posibilidades de acción de los gobiernos locales, principalmente de los municipios, en el ámbito de las políticas sociales. Farah (2000:16) destaca los factores que fortalecieron los municipios como actor político central en la ejecución de las políticas públicas:

1. Transferencia de atribuciones y competencias del gobierno central y de la esfera estatal de gobierno al gobierno municipal, haciendo énfasis en las atribuciones relacionadas con la ciudadanía social.
2. Respuesta a las reivindicaciones de la sociedad civil para la descentralización de las políticas sociales, desde el principio de la década de los ochenta.
3. Énfasis en la descentralización en la agenda de reformas de las diferentes corrientes políticas.
4. Aumento significativo de la participación de los municipios en el reparto de los recursos fiscales a partir de la Constitución de 1988.
5. Énfasis en la descentralización en la agenda de organismos financiadores multilaterales, los cuales ejercen influencia sobre el diseño de las políticas gubernamentales en el país.
6. Mayor proximidad del gobierno local con relación a las demandas de la población, o que adquiere relevancia en un marco democrático.
7. Insuficiencia de las respuestas del mercado como alternativa al "desmonte" del Estado (y de sus políticas) a escala federal y, en consecuencia, "necesidad" de formular respuestas a escala local.

Como se ve, la Constitución Federal de 1988 fortaleció la posición de los municipios. Sin embargo, cabe reconocer que son pocos los municipios que tienen la capacidad propia de recaudar para disfrutar de autonomía política y administrativa. Como dice Souza (1996): "Las profundas desigualdades regionales de Brasil revelan una de las principales limitaciones de la descentralización, eso es, la de reducir el papel del gobierno federal de transferir recursos de las regiones más desarrolladas a las menos desarrolladas."

Sin embargo, ha habido cambios significativos en la administración pública brasileña como la apertura de nuevos campos de acción en las políticas, nuevas formas de abordarlas, amén de las transformaciones en materia de democratización con la inclusión de un mayor número de actores sociales que participan desde la formulación hasta la implementación de las políticas públicas, o que ha propiciado un conjunto de acciones innovadoras en el ámbito local (Farah, 2000).

Los nuevos campos de acción de los gobiernos locales nacidos de la Constitución de 1988 estimulan la innovación pública al no limitarse a crear nuevos mecanismos de gestión, sino que también incluyen prácticas y actividades que posibilitan el ejercicio de los derechos, la promoción de la ciudadanía, o bien estrategias encaminadas a superar las desigualdades sociales estimulando la inclusión política de todos los segmentos sociales (Spink, 2003).

La ampliación de la noción de ciudadanía con base en el principio de la universalización de los derechos consagrados en la nueva Constitución posibilitó la incorporación de nuevos segmentos sociales en la agenda de actuación del estado brasileño. Las políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes, ancianos, mujeres, negros y grupos indígenas empiezan a desarrollarse con gran intensidad en este período (Farah, 2000). Cabe destacar que la creación del estatuto del niño y del adolescente, del estatuto del anciano, así como de un conjunto de leyes para proteger los derechos de los indios y de las mujeres, fueron formulados a lo largo de los años posteriores a la Constitución de 1988, sobre todo durante la década de los noventa.

La actuación del estado en el campo social también experimentó alteraciones incrementales en la medida en que más actores sociales participaban del proceso político. El tradicional enfoque asistencialista comienza a perder fuerza ante el desarrollo de un enfoque marcado por los principios de la emancipación y de la inclusión social, lo que ha contribuido a aligerar el peso de nuestro histórico modelo de relación clientelista en este campo. El acceso a las guarderías, a la escuela, a la salud entre tantas otras políticas sociales, empieza a ser tratado como un derecho y no como un privilegio de algunos.

La inclusión de un mayor número de agentes sociales en el proceso político, sobre todo en los nuevos espacios participativos, fue un factor decisivo para este cambio de enfoque. La institucionalización de consejos gestores de las políticas públicas, las audiencias públicas en el proceso de formulación de varias actuaciones del estado en los campos social y económico, las conferencias nacionales temáticas y las experiencias de presupuesto participativo en sus más diversas variantes, entre otros, son ejemplos de cómo la inclusión de nuevos actores con la activación de espacios de participación está contribuyendo a que los cambios que posibilitarán una mayor democratización de los procesos decisorios puedan ampliar el grado de innovación en el campo de la acción gubernamental en Brasil, principalmente en lo referente a los gobiernos locales.

Es mediante esta serie de cambios que los gobiernos locales han incorporado a sus agendas de actuación temas que antes apenas figuraban en la agenda federal, como el desarrollo económico o el desarrollo económico local en bases sostenibles y programas de generación de renta, al tiempo que asumen la preocupación, transformándola en diferentes políticas públicas, de una cuestión que está constituida como responsabilidad de las unidades federativas, que es la seguridad pública. La preocupación con la seguridad pública por parte de los municipios ha contribuido a romper con el modelo de apostar únicamente por acciones represivas como el único instrumento de una buena política de seguridad y empezar a considerar la acción intersectorial, articulando seguridad pública con programas de generación de renta, políticas de cultura y ocio, instrucción pública y mejora del patrón de calidad de vida de la población (Martins, 2005).

## Conclusión

La descentralización de las políticas públicas nacida de la Constitución de 1988 propició la construcción de relaciones de complementariedad e interdependencia entre los gobiernos y dio mayor consistencia a la democracia como una derivación de las dinámicas de distribución del poder entre los mismos, abriendo espacio para un conjunto de innovaciones en los gobiernos locales que se están consolidando progresivamente en paralelo con la consolidación de la democracia brasileña.

Ello ha ocurrido gracias al fortalecimiento de la posición de los gobernadores de los estados y de los prefectos, que han conquistado mayores espacios de manobra en relación con el Gobierno Federal y han empezado a planificar y a ejecutar políticas públicas que afectan al día a día de los ciudadanos. También cabe destacar como parte importante de dicho proceso de innovación local la aportación no solo de una mejor calidad de vida de los ciudadanos y de una gestión pública más competente, sino también la inversión en la consolidación democrática con la incorporación de diversas organizaciones de la sociedad civil en los procesos decisorios. Las experiencias de presupuestos participativos, los consejos gestores de las políticas públicas, las conferencias sectoriales y un conjunto de nuevos espacios participativos ampliarán el grado de protagonismo político de la sociedad civil, fuertemente orientada a la incorporación de las demandas locales.

**Marco Antonio Carvalho Teixeira** es director del Programa de Gestión Pública y Ciudadanía de la Fundação Getulio Vargas de São Paulo. **Peter Spink** es profesor de la Fundação Getulio Vargas de São Paulo.

## Bibliografía

ANDRADE, Luis Aurelino (2007). 'O município na política brasileira: revisitando coronelismo enxada e voto'. En: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Otávio (ed.) Sistema política brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/Editora Unesp.

FARAH, Marta (2000). 'Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais'. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, vol. 18, abril. São Paulo: Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da EAESP-FGV.

MARTINS, Rafael D'Almeida (2005). 'Programa Municipal Integrado de Segurança Pública da Cidade de São Carlos (SP)'. En: TEIXEIRA, M. A. C.; GODOY, M.; CLEMENTE, R. (ed.). 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania - Ciclo de Premiação 2005. São Paulo: Editora FGV. V. p. 105-114.

NEVES, Gleise Heisler (2000). 'O município no Brasil ¿ marco de referencia e principais desafios'. Cadernos Adenauer, n. 4, p. 9-34.

SADER, Eder (1988). Quando os novos personagens entram em cena. São Paulo: Editora Brasiliense.

SOUZA, Celina (1996). 'Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização'. São Paulo em Perspectiva, 10(3).

SPINK, Peter (2003). 'A inovação na perspectiva dos inovadores: a experiência do Programa Gestão Pública e

