

**SERIE POLÍTICAS SOCIALES**

**7**

**FEDERALISMO Y POLÍTICAS SOCIALES**

**Maria Hermínia Tavares de Almeida**



**NACIONES UNIDAS**  
**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
Santiago de Chile, 1995

LC/L.898  
Junio de 1995

Este documento fue preparado por la señora Maria Hermínia Tavares de Almeida, Profesora Asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de São Paulo. Se trata de una versión revisada del informe final de la investigación sobre "Redefinición de competencias entre esferas de gobierno en la prestación de servicios públicos en el área social", realizada en el Núcleo de Políticas Públicas de la Universidad de Campinas, en el marco del proyecto *Balance y Perspectivas del Federalismo Fiscal en el Brasil* del Instituto de Economía do Sector Público (Brasil) - Fundação do Desenvolvimento Administrativo (IESP-FUNDAP).

La autora agradece la valiosa contribución de las investigadoras Ana Luiza d'Avila Vianna, Marta da Silva Arretche, Neide Cruz, Rose Neubauer da Silva y Sandra Faria y Ademir Alves, encargadas de los estudios sobre salud, vivienda, educación y asistencia social. Agradece también a Sonia Draibe, Vilmar Faria y a los demás investigadores del Núcleo de Políticas Públicas de la Universidad de Campinas, que analizaron una primera versión del trabajo. Dicha versión fue presentada también en la mesa redonda sobre reforma del Estado y políticas públicas, realizada con ocasión del 18° Encuentro Anual de la Asociación de Posgraduación e Investigación en Ciencias Sociales (ANPOCS), oportunidad en que los participantes formularon valiosas observaciones.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de su autora y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN .....	5
INTRODUCCIÓN .....	7
I.    FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN .....	9
II.   CONDICIONANTES DEL CAMBIO DE FEDERALISMO CENTRALIZADO .....	13
III.  ENTRE LA PERMANENCIA Y EL CAMBIO: CUATRO EXPERIENCIAS DE REFORMA .....	19
CONCLUSIONES .....	31
Notas .....	32
BIBLIOGRAFÍA .....	37
CUADROS:	
1.  Financiamiento de las políticas sociales .....	16
2.  Condiciones y tipos de descentralización en las áreas sociales .....	20

## RESUMEN

El trabajo analiza las relaciones existentes entre los conceptos de descentralización y federalismo, ya que éste constituye teóricamente una forma de gobierno "no centralizado", aun cuando como destaca la autora en el caso brasileño ha habido un "federalismo centralizado exacerbado", derivado fundamentalmente de los gobiernos autoritarios, hacia un federalismo de nuevo cuño derivado de la redistribución de atribuciones.

Discute los condicionantes y las características más generales del proceso de transferencia de poderes decisorios hacia instancias de gobierno subnacionales, analizando cuatro experiencias de reforma, en las áreas de salud, educación, asistencia social y vivienda.

Las formas y ritmos de la descentralización en las áreas sociales depende de factores como la presencia o ausencia de políticas deliberadas de descentralización tomadas en el ámbito federal; la naturaleza y poder de las coaliciones que impulsan los procesos de reforma; las características previas de cada área, en cuanto a sus estructuras y a las relaciones intergubernamentales que suponen.

Concluye en que este proceso de descentralización en curso plantea tres cuestiones relevantes que son el tipo de federalismo en construcción, las eventuales desigualdades sociales y regionales que derivarán del nuevo arreglo federativo, y la duración y los resultados probables de esa redistribución de responsabilidades y prerrogativas entre instancias gubernamentales.

## INTRODUCCIÓN

Hace más de una década que el Brasil vive una rica experiencia de rediseño de su sistema federativo. El sentido del cambio es claro, aunque el curso seguido esté lejos de ser rectilíneo. Él apunta de forma inequívoca a la descentralización, al fortalecimiento de la capacidad decisoria de las instancias de gobierno subnacionales.

Las políticas sociales constituyen un foco privilegiado para el análisis de ese proceso. Desde 1930, la ampliación de la acción gubernamental en la esfera social estuvo asociada a la centralización política y a la concentración de poder decisorio en el ejecutivo federal. Más que eso: el sistema brasileño de protección social nació, se expandió y adquirió sus principales características durante los dos ciclos autoritarios —el de Vargas (1930-1945) y el de los militares (1964-1984)—, cuando el federalismo dio lugar, de hecho, a un Estado cuasi unitario, o por lo menos a una forma exacerbada de federalismo centralizado. En consecuencia, las políticas sociales no sólo estuvieron asociadas a la creciente actividad en la esfera federal —lo que ocurrió en la mayoría de las democracias federativas—, sino que exhibieron también las marcas de concepciones autoritarias, que consagraron el predominio del ejecutivo federal, de los procesos de decisión restringidos y de la gestión centralizada en grandes burocracias.

Así, en el Brasil, la cuestión de la redefinición de competencias entre las esferas de gobierno se refiere de modo principal aunque no exclusivamente a las políticas y programas del área social. Es en ese terreno, por consiguiente, que surgen con gran nitidez los dilemas envueltos en aquel proceso.

Este trabajo discute los condicionantes y las características más generales del proceso de rediseño de competencias y atribuciones entre las diferentes esferas de gobierno en el área social. En la primera parte, se presenta una breve discusión de los conceptos utilizados, tratando de esclarecer las relaciones entre descentralización y federalismo. En la segunda, se discuten los condicionantes más generales de la transformación en curso del sistema federativo en el Brasil. En la tercera, se analizan las características del cambio que se está operando en las áreas de salud, educación, asistencia social y vivienda. Finalmente, en la cuarta, se extraen algunas conclusiones.

## I. FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

Las relaciones entre federalismo y descentralización no son simples, ni conceptualmente ni del punto de vista del funcionamiento efectivo de los sistemas federativos contemporáneos.

Según la literatura especializada, el federalismo es un sistema basado en la distribución territorial de poder y autoridad entre instancias de gobierno, constitucionalmente definida y asegurada, de tal forma que los gobiernos nacional y subnacionales son independientes en su esfera propia de acción.<sup>1</sup>

En su forma original, así como en la definición normativa, el federalismo se caracteriza por la no centralización, esto es, por la difusión de los poderes de gobierno entre muchos centros, cuya autoridad no resulta de la delegación de un poder central, sino que es conferida por el sufragio popular.<sup>2</sup> En verdad, el federalismo constituye un compromiso peculiar entre difusión y concentración de poder político en función de algún modelo compartido de nación y de grados socialmente deseados de integración política y de equidad social.

Por ser estructuras no centralizadas, los sistemas federales moldean formas peculiares de relaciones intergubernamentales, *constitutivamente competitivas y cooperativas*, y modalidades de interacción necesariamente basadas en la negociación entre instancias de gobierno.<sup>3</sup> La existencia de competencias comunes entre instancias de gobierno es la expresión más clara de la naturaleza no centralizada del federalismo. No es preciso decir que las relaciones intergubernamentales varían mucho entre los diversos países que adoptaron el federalismo, así como a lo largo del tiempo en un mismo sistema federal.

Si las características anteriormente apuntadas corresponden a la descripción canónica del modelo federativo, las federaciones realmente existentes sufrieron, a lo largo de este siglo, cambios estructurales profundos.

Desde el punto de vista de las relaciones entre esferas de gobierno la literatura especializada distinguió tres tipos de arreglos federativos.<sup>4</sup> El primero, llamado *federalismo dual*, constituye el modelo originario, simultáneamente descriptivo y prescriptivo, en el cual "los poderes del gobierno general y del estado, aunque existan y sean ejercidos en los mismos límites territoriales, constituyen soberanías distintas y separadas, que actúan de forma separada e independiente, en las esferas que les son propias" (ACIR, 1981:3).

Los dos otros resultan de transformaciones del arreglo dual, como consecuencia de la tendencia universal a la expansión del campo del gobierno federal, esto es, de un proceso más o menos acentuado de centralización. Así, el *federalismo centralizado* implica la transformación de los gobiernos estatales y locales en agentes administrativos del gobierno federal, que posee un fuerte involucramiento en los asuntos de las unidades subnacionales, primacía decisoria y de recursos. Ya el *federalismo cooperativo* comporta grados diversos de intervención del poder federal y se caracteriza por formas de acción conjunta entre instancias de gobierno, en las cuales las unidades subnacionales guardan significativa autonomía decisoria y capacidad propia de financiamiento.

Estos dos últimos tipos corresponden a patrones de relacionamiento que pueden describir tanto el perfil predominante de las relaciones entre instancias de gobierno, en un cierto período, como pueden convivir lado a lado, en diferentes áreas de la acción gubernamental. Pero, en ambos casos, ellos designan relaciones intergubernamentales en las cuales la no centralización, característica del ordenamiento federativo, convive de forma compleja y frecuentemente conflictiva con la lógica de la centralización-descentralización.<sup>6</sup> En otros términos, en estos dos tipos de federalismo, la existencia de competencias comunes, típica del federalismo, convive y choca con el principio de la definición nítida de funciones entre niveles de gobierno, característico de los estados unitarios. Lo que en los sistemas unitarios constituye superposición irracional de funciones, resultante de la expansión desordenada de la acción gubernamental, es característica constitutiva de los arreglos federativos.

El federalismo fiscal es la espina dorsal del sistema, en cualquiera de sus versiones. La manera como se generan y distribuyen los recursos fiscales y parafiscales entre las esferas de gobierno define, en buena medida, las características propias de los diferentes arreglos federativos. Incluso, sus características y la operación efectiva son fuertemente condicionadas por los rasgos de las instituciones políticas, especialmente los sistemas partidarios y electorales y las organizaciones de intereses.<sup>8</sup>

Las transformaciones en los sistemas federales resultantes de la expansión de las instancias nacionales de gobierno requieren cambios en los modelos de análisis calcados en la estructura y operación del federalismo dual. Ésta no es la única dificultad que debe enfrentarse.

El análisis concreto de las formas federativas contemporáneas choca con problemas conceptuales y empíricos relacionados al tema de la centralización-descentralización. En la literatura especializada sobre relaciones intergubernamentales, el término descentralización está lejos de tener un significado preciso. Él ha sido utilizado indistintamente para indicar grados y modalidades diversas de reducción del campo del gobierno federal a consecuencias de: a) el desplazamiento de la capacidad de decidir e implementar políticas por las instancias subnacionales; b) la transferencia a otras esferas del gobierno de la implementación y administración de políticas definidas en el plano federal; o c) el pasaje de atribuciones del área gubernamental al sector privado.

En otras palabras, el término descentralización ha servido para designar procesos; a) de *reasignación* de funciones y recursos a instancias subnacionales; b) de *consolidación*, cuando se utilizan recursos centralizados para financiar funciones descentralizadas; o c) de *devolución* cuando las funciones son discontinuadas y, en consecuencia, también lo son los recursos (Beer, 1988: XV). Entretanto, cada una de esas formas tienen consecuencias muy diversas sobre las relaciones intergubernamentales. Experiencias de consolidación en las cuales los gobiernos locales desempeñan funciones descentralizadas son perfectamente compatibles con un alto grado de activismo y de capacidad decisoria del gobierno federal. Constituyen, incluso, una modalidad de relación frecuente en el federalismo centralizado, especialmente en las áreas sociales. Ya la reasignación y la devolución suponen una redefinición más amplia del campo de actuación de las instancias federales y, en el segundo caso, puede implicar la reducción de la actividad de todas las esferas de gobierno, cuando sus funciones son transferidas para el área privada.

La imprecisión conceptual que rodea la discusión sobre centralización-descentralización se suma al hecho de que, en este siglo, el crecimiento del gobierno no fue en parte alguna un proceso de suma-cero. Al contrario, centralización y descentralización han sido fenómenos más concomitantes que mutuamente excluyentes.<sup>7</sup> Así, no hay razón para pensar que la descentralización implica inexorablemente la reducción de la importancia de la instancia nacional. Ella puede resultar tanto en la creación de nuevos ámbitos de acción, como en la definición de nuevos papeles normativos, reguladores y

redistributivos que convivan con la expansión de las responsabilidades de los estados y los municipios.

Los procesos de redefinición de competencia y atribuciones en el área social, enfocados en este trabajo, son parte de un fenómeno más amplio de pasaje de una forma extrema de federalismo centralizado construida bajo el régimen autoritario, a alguna modalidad de federalismo cooperativo, cuyas características todavía se están definiendo. Se trata, pues, de un proceso de descentralización con características específicas y distintas de aquellas que se dan en los estados unitarios. Envuelve el rediseño de las funciones del gobierno federal e implica procesos diversos de reasignación, consolidación y devolución de funciones anteriormente situadas en la órbita del poder central.

## II. CONDICIONANTES DEL CAMBIO DE FEDERALISMO CENTRALIZADO

La democratización y la crisis fiscal constituyen los dos macrocondicionantes de la transformación del sistema federativo brasileño, de la cual la redistribución de las competencias y atribuciones en el área social constituye un capítulo. Aunque contemporáneos, actuaron con importancia y peso diversos a lo largo del proceso, todavía en curso, de rediseño de la federación brasileña. En el inicio de la década de los ochenta, los impulsos liberados por el proceso de democratización fueron más importantes que las limitaciones impuestas por las dificultades económicas. Después de 1988, éstas adquirieron mayor importancia.

La crisis del régimen autoritario y la transición a la democracia en el Brasil generaron poderosas corrientes descentralizadoras.

En primer lugar, el camino singular seguido por la transición a la democracia otorgó preeminencia a los dirigentes políticos de los estados y, a partir de 1982, reforzó el liderazgo político de los gobernadores. Los cortes (*cleavages*) políticos estatales fueron decisivos en la estructuración de la mayoría de los partidos políticos que se formaron a partir de la legislación de 1979. Los gobernadores de oposición desempeñaron un papel decisivo en la conducción de los lances finales de una lucha contra el régimen autoritario, a la cual la disputa electoral imprimió sentido y ritmo. El impulso por la redefinición descentralizadora del pacto federativo fue, en gran medida, consecuencia de la importancia de la política estadual y del liderazgo político de los gobernadores en el restablecimiento de la democracia.<sup>8</sup>

En segundo lugar, en el contexto de la lucha contra un régimen autoritario de fuertes trazos centralizadores, la descentralización se volvió, para la oposición, un sinónimo de democracia, de devolución a la ciudadanía de la autonomía usurpada por los gobiernos militares. Según la percepción opositora dominante en la época, la descentralización era una condición para el aumento de la participación, y ambas componían una utopía democrática cuyo horizonte remoto era el autogobierno de los ciudadanos.

Finalmente, en el terreno propio de las políticas sociales, la propuesta descentralizadora surgió de la crítica al patrón de protección social construido por los gobiernos autoritarios: hipercentralizado, institucionalmente fragmentado e inequitativo desde el punto de vista de los servicios y beneficios distribuidos (Draibe, 1986). Su *leit motiv* era la corrección de las distorsiones del sistema de protección social, de manera de tornarlo un instrumento de reducción de las desigualdades sociales. La descentralización fue vista como un instrumento de universalización del acceso y de aumento del control por parte de los beneficiarios sobre los servicios sociales.<sup>9</sup>

Aunque no siempre explicitado con claridad, para los críticos del sistema de protección vigente la descentralización debería implicar la transferencia de competencia y atribuciones de otras esferas hacia los municipios, donde se suponía que sería más fácil el control democrático ejercido por los ciudadanos. No se trataba, pues, en este caso, de redefinir la naturaleza de la intervención pública de carácter social en el ámbito de un nuevo pacto federativo, que fortaleciese a los Estados. Sino de redistribuir competencias y funciones de forma de incrementar el acceso de la población a los servicios sociales, propiciándoles mayores oportunidades de control.

La Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988) fue el estuario de las corrientes generadas en la lucha por la democratización. Ellas promovieron una verdadera revolución descentralizadora. La constitución de 1988 definió un nuevo arreglo federativo con una significativa transferencia de capacidad decisoria, funciones y recursos desde el gobierno nacional hacia los estados y especialmente hacia los municipios.<sup>10</sup> Aumentó también el poder de un legislativo donde sus dos ramas consagran —naturalmente, en grados diversos— la representación desproporcional característica de los sistemas federales y son de hecho arenas de choque y negociación de conflictos federativos.<sup>11</sup>

Un cambio de tal magnitud no podría ocurrir del día para la noche, como consecuencia automática de las nuevas normas constitucionales. Él supone un complejo proceso de transición envolviendo la promulgación de legislación complementaria a los dispositivos de la constitución, definiendo reglas y nuevos instrumentos para la reasignación, consolidación o devolución de funciones entre instancias de gobierno, la negociación de los conflictos resultantes desde los cambios propuestos, la redefinición de objetivos y la reforma administrativa de los aparatos gubernamentales cuyas atribuciones se modificaron.

Ese proceso de transición, en sí complicado, se tornó todavía más difícil en razón de la pérdida de comando del gobierno federal que derivó tanto de las vicisitudes políticas de los tres primeros gobiernos civiles para componer mayorías gobernantes estables, cuanto del cuadro de crecientes dificultades económicas que afectaron la capacidad de financiamiento no inflacionario del Estado.

Los problemas políticos perjudicaron la acción del Congreso, que se fortaleciera con la democratización, y del Ejecutivo Federal, que perdió muchas de sus funciones e instrumentos de intervención. La dificultad de formar gobiernos de mayoría no sólo inhibió la definición de rumbos claros para la acción del Ejecutivo. Redundó también en una enorme rotatividad de los equipos de gobierno y en esfuerzos sucesivos y contradictorios de reforma administrativa que minaron la eficiencia de los ministerios y de las agencias públicas.<sup>12</sup>

De otra parte, aumentaron las dificultades de financiamiento del sector público. Como se vio anteriormente, el gobierno vio disminuida su participación en la masa de los recursos tributarios en cerca de 15.6%. Al mismo tiempo, los gastos federales se tornaron más rígidos. No sólo a consecuencia de la elevación del monto de las transferencias automáticas para las unidades subnacionales, sino también por la multiplicación de los gastos vinculados al área social, a la ampliación de los beneficios previsionales y al aumento de los gastos en personal, también resultantes de dispositivos constitucionales (Frischtak, 1994:18-31). Así, a los problemas resultantes de la prolongada fiebre inflacionaria se sumaron los impactos de dispositivos diversos de la nueva Constitución en el sentido de agravar los problemas de financiamiento del gobierno federal, limitando sus márgenes de maniobra y su capacidad efectiva de actuación.

En el terreno específico de las políticas sociales la falta de un centro que comandase el proceso fue particularmente notable y se viene constituyendo en un obstáculo importante a la continuidad de la redefinición de competencias y funciones en los marcos de un federalismo renovado.

La acción descentralizadora deliberada, por parte del gobierno federal, se torna necesaria por dos razones: en virtud de la forma como en la Constitución de 1988 lidió con las atribuciones de las instancias de gobierno y debido a la manera como se da el financiamiento de las acciones en el área social.

La carta constitucional no definió con claridad una jerarquía de competencias dentro de la federación. Al contrario, estipuló cerca de 30 funciones concurrentes entre la Unión, los Estados y los Municipios, buena parte de ellas en el área social. En estas circunstancias, la definición de atribuciones específicas idearias de cooperación sólo puede resultar de políticas gubernamentales.

La forma de financiamiento padece, en la mayoría de los casos, de una indefinición semejante en cuanto al grado de involucramiento de las diferentes instancias y en cuanto a las formas de traspaso de los recursos gerenciados por la Unión. Es lo que puede observarse en el cuadro 1.

Excepción hecha de la previsión social, el financiamiento de todas las otras áreas depende del involucramiento de las tres áreas de gobierno. Las contribuciones sociales, recaudadas por el gobierno federal, constituyen una parte significativa del monto de los recursos disponibles. Su traspaso para las esferas subnacionales supone transferencias negociadas, casi siempre sin reglas preestablecidas. En estas circunstancias, un proceso más o menos ordenado de descentralización de la decisión y del comando de las acciones públicas requiere empeño y políticas definidas en el ámbito federal que establezcan competencias, mecanismo de cooperación y criterios de transferencia de recursos.

Entretanto, el gobierno federal, pieza fundamental en el proceso de cambio, no fue capaz de formular algo que se pareciera a una estrategia de redefinición de las funciones de los tres niveles de gobierno en el área social, contemplase las especificidades de los sectores que la componen y la diversidad de situaciones regionales. Al contrario, se escindió entre iniciativas y proposiciones que reflejaban diferentes objetivos y prioridades: los del área económica del gobierno, empeñados en controlar la inflación y los de los diferentes segmentos del área social, comprometidos con la continuidad de las políticas de su sector.

El área económica del gobierno federal, delante de los desafíos de una difícil estabilización, pasó a operar según la lógica de la emergencia económica (Torre y Palermo, 1992). Subordinó las reformas sectoriales en las necesidades de la política de corto plazo, cuyo eje era el ajuste del sector público. Sus iniciativas, con frecuencias contradictorias, buscaron descargar a la Unión de los compromisos de gastos, de atribuciones y de organismos correspondientes.

Además, la búsqueda desesperada del equilibrio fiscal tuvo consecuencias directas sobre el funcionamiento de las políticas sociales y sobre su descentralización, debido a la importancia estratégica y creciente de las contribuciones sociales para la política económica de corto plazo.<sup>13</sup> Creadas para financiar la acción social del gobierno en diversos frentes, esas contribuciones parafiscales no sólo crecieron como porcentajes de la recaudación tributaria bruta, sino que se tornaron la pieza clave en la operación del gobierno federal.<sup>14</sup> En efecto, por no constituir una recaudación compartida con las otras esferas de gobierno, su transferencia para los Estados y Municipios estaba sujeta a negociación y podía ser postergada. En situaciones de estrechez financiera, parte de esos recursos podría ser y fue utilizada para costear los gastos típicos del Tesoro Nacional.

Finalmente, en casos extremos, el gobierno tenía la posibilidad de postergar la liberación de los recursos proporcionados por las contribuciones como una forma de administrar el déficit presupuestal.

A su turno, algunos Ministerios seleccionados del área social se convirtieron en ejes de coaliciones defensivas, que involucraron a todos los grupos vinculados a la operación de cada sector: burocracias y cuadros técnicos del Estado, parlamentarios, asociaciones profesionales y de intereses privados, todos hermanados en el empeño común de escapar a las consecuencias del ajuste del sector público.

La estabilidad y la capacidad de articulación de esas coaliciones fueron y son variables. Entretanto, en todos los casos, su lógica de acción fue siempre sectorial y no comprometida con una visión más abarcadora de lo que puede y debe ser la actuación del gobierno federal en el dominio social.

La presión de las circunstancias económicas y la ausencia de coordinación en el ámbito del gobierno federal permiten que los requerimientos de la política antiinflacionaria

Cuadro 1

## FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Área	Esfera de gobierno relacionada	Forma de financiamiento	Formas de traspaso de los recursos federales	Criterios de transferencia	Instituciones beneficiadas
Previsión social	Federal (MPAS/INSS)	- Contribuciones sociales - Recursos generales de la Unión			
Salud	Federal, estadual y municipal	- Contribuciones sociales - Recursos generales de la Unión - Recursos de presupuestos de estados y municipios	A fondo perdido, automática y negociada	Con o sin criterios	Público y privado
Asistencia social	Federal, estadual y municipal	- Contribuciones sociales - Recursos generales de la Unión - Recursos de los presupuestos del Estado y los municipios - Contribuciones sociales - Rentas de inversiones - Contribuciones sociales - Recursos del presupuesto de la Unión de los estados y de los municipios	A fondo perdido y negociada	Sin criterios	Público y privado
Empleo	Federal	- Vinculación mínima de los recursos procedentes de impuestos: Unión (18%), estados y municipios (25%) - Contribuciones sociales		Con criterios	Público y privado
Vivienda	Federal, estadual y municipal		Con retorno	Sin criterios	Público
Educación	Federal, estadual y municipal		A fondo perdido, automática y negociada	Con criterios y sin criterios	Público y privado

Fuente: Adaptada de Cavalcanti (1994) y Medici y Rodríguez (1994:16).

y las visiones sectoriales continúen predominando sobre cualquier consideración más amplia de las atribuciones y competencias de las tres esferas de gobierno, que fuera capaz de dar sustancia a un modelo de federalismo cooperativo. Dependiendo del Ministerio y del sector, el gobierno federal en algunos casos quiere mantener atribuciones que ciertamente pueden ser mejor ejecutadas en otras instancias de gobierno, mientras que en otras circunstancias insiste traspasar sus funciones ignorando los costos y las dificultades de la transición.

El Congreso nacional, como una pauta, en gran medida dictada por el ejecutivo y carente de mecanismos de filtración y ordenamiento de las demandas regionales y sectoriales, tampoco es capaz de tener una visión estratégica y abarcadora.

En ninguno de los casos, se crean condiciones favorables a la definición de las atribuciones y formatos organizativos más adecuados a un modelo estatal federativo y descentralizado que, mal o bien, se viene gestando desde hace casi una década.

De la misma forma, los estados y los municipios no son capaces de definir con claridad sus papeles cuando la ley estableció competencias concurrentes y se resisten de manera creciente a asumir funciones que el nuevo modelo les atribuye, desean la descentralización siempre y cuando ella sea financiada por el gobierno federal.

En esas circunstancias, el conflicto entre los niveles de gobierno se tiende a agravar y a asumir distintas formas, todas con efectos paralizantes sobre la redefinición del pacto federativo sobre bases cooperativas.

### III. ENTRE LA PERMANENCIA Y EL CAMBIO: CUATRO EXPERIENCIAS DE REFORMA<sup>16</sup>

Las fuerzas que se opusieron al autoritarismo e impulsaron la democratización convergían en cuanto a la necesidad de reformas profundas de las políticas sociales, consideradas ineficaces e inequitativas. La meta era promover cambios que garantizaran eficacia y equidad. La descentralización era considerada un medio y una condición para alcanzar esos objetivos.

Aunque habría una inclinación generalizada por la descentralización, no existió una verdadera política de descentralización que orientase la reforma de las diferentes políticas sociales. Al contrario, lógicas particulares presidieron la redistribución de competencias y atribuciones —o la ausencia de ella y la mantención del *statu quo*— en las diferentes áreas. Diversos fueron los puntos de partida, las fuerzas motrices, los ritmos y las formas. Diferentes son también sus "impasses" actuales.

Las formas y ritmos de la descentralización en las áreas sociales dependieron de un conjunto de factores que conviene especificar: i) la presencia o ausencia de políticas deliberadas de descentralización de ámbito federal; ii) la naturaleza y poder de las coaliciones reformadoras; y iii) las características previas de cada área, en cuanto a sus estructuras y a las relaciones intergubernamentales que ellas suponían. Desde este punto de vista, las principales características del proceso de descentralización en las cuatro áreas estudiadas se resumen en el cuadro 2.

De las cuatro áreas, la de salud fue la única en que la reforma resultó de una política deliberada y radical de descentralización, definida en el ámbito federal, y que envolvió tanto al Ejecutivo como al Legislativo.

En esencia, la reforma promovió la racionalización de los servicios de salud mediante la integración de las redes federal, estadual y municipal y de la municipalización de la atención primaria; definiendo fuentes de financiamiento, estableciendo funciones para las instancias de gobierno, para la creación de mecanismos automáticos de transferencia de recursos en el interior de la red pública y para el sector privado.

Aunque la descentralización y la unificación de las redes fuesen propósitos presentes desde el inicio, la reforma no partió de un modelo acabado, sino que se fue diseñando, desde 1983, hasta ganar sus características definitivas en 1988 con la creación del Servicio Único de Salud (SUS), completado por la Ley Orgánica de la Salud (1990). La descentralización contenida en el modelo SUS es radical: implica la reasignación de la capacidad decisoria, de los recursos de las funciones a los municipios.

El SUS constituye, seguramente, la más audaz reforma del área social emprendida durante el nuevo régimen democrático. Aunque su implantación esté lejos de haberse completado, y muchos sean sus impasses, en el estadio actual ya significa una transformación profunda del sistema público de salud.

La existencia de una política nacional de reforma es sin duda alguna la principal explicación del avance y de la profundidad de los cambios llevados a cabo. La reforma en la salud constituye un caso ejemplar de descentralización que vino desde el centro (Moura Castro, 1983).

Cuadro 2

## CONDICIONES Y TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN LAS ÁREAS SOCIALES

Área/Dimensiones	Salud	Asistencia social	Vivienda	Educación
Política de descentralización nacional	Sí (SUS)	No	No	No
Coalición pro-descentralización Estructuras anteriores	Fuerte y nacional  - Fuerte, descentralización decisoria financiera federal - Estados y Municipios con redes propias - Competencias definidas y exclusivas	Débil  - Centralización decisoria y financiera federal y Estados y Municipios con redes propias - Competencias concurrentes - Gran fragmentación institucional	Inexistente  - Centralización decisoria y financiera en una agencia federal - Descentralización en la ejecución de los programas por agencias estatales o municipales - Descentralización por ausencia con autonomía de los estados y municipios	Débil en el nivel federal, variable e inestable en los Estados  - Centralización de algunos programas y parte de los recursos en el gobierno federal - Estados que operan redes propias responsables: la mayor parte de la oferta de enseñanza básica - Competencias concurrentes
Tipo de descentralización	- Descentralización como política deliberada - Tendencia actual a la descentralización caótica	Ninguna descentralización efectiva		- Lenta descentralización en el plano federal - Políticas estatales de municipalización - Políticas estatales y municipales de desconcentración - Municipalización por ausencia

De otra parte, la existencia de una política nacional resultó en buena medida de la presencia de una coalición reformadora que fue capaz de inscribir sus propuestas en la agenda política, movilizar a su favor a segmentos de la opinión pública, negociarlas con las agencias gubernamentales, y transformarla en artículos de la Constitución, en legislación ordinaria y en práctica concreta de los gobiernos.

El núcleo de esa coalición fue una elite profesional con características especiales que, de inicio, animó y dio impulso a los cambios.<sup>16</sup> Se trataba de un grupo cohesionado tanto en cuanto al diagnóstico como a los objetivos generales de la reforma, que tenía capacidad de formulación de políticas, liderazgo en su medio y capacidad de organización, estrecha vinculación con asociaciones profesionales de salud, vinculación con entidades internacionales y, sobre todo, conocía la máquina pública y tenía alguna experiencia de gobierno adquirida en el Ministerio de Salud, en secretarías estatales y municipales, durante el período de los militares y actualizada con la redemocratización.

Además de la capacidad de articulación política del núcleo animador de la coalición, la importancia que los servicios de salud pública tienen para la gran masa del electorado torna la reforma en un proyecto políticamente valioso para los prefectos, los secretarios de salud estatales y municipales, los gobernadores y los parlamentarios que, en momentos diversos, engrosaron la alianza reformadora.

Por otro lado, como observa Vianna (1993) la estructura persistente en el área de salud facilitó la descentralización. El comando desconcentrado de las decisiones, del control sobre los recursos y de parte de la red de prestación de servicios en la instancia federal convivió con la existencia de redes estatales y municipales. Aunque relegadas a funciones secundarias y carentes de recursos, ellas constituyeron una base inicial importante para el proceso de descentralización. En el comienzo de la reforma, los Estados y en menor medida los municipios ya tenían experiencia en cuanto a operar sus propias redes con todo lo que eso implica.

La inspiración descentralizadora que impulsó la reforma de la salud y dio carácter al SUS dispensó poca atención a la dimensión federativa de la organización del estado brasileño. El proyecto que se fue diseñando hasta la implantación del SUS suponía un estado unitario descentralizado, donde permanecería grande el papel del centro como motor, financiador y coordinador de un sistema de salud municipalizado. No se imaginó con claridad un papel activo para los estados, ni se contó con la autonomía, el poder y la iniciativa de que disponen estados y municipios bajo el sistema federal de la constitución 1988. Tampoco se previó la posibilidad de que el gobierno nacional perdiese la capacidad de orientar la implementación del sistema de salud descentralizado.

Entretanto, fue exactamente esto lo que comenzó a ocurrir a partir de los noventa. En primer lugar, los ritmos y formas de implantación del SUS variaron significativamente de estado en estado. La reforma tributaria de la Constitución de 1988 facilitó el proceso descentralizador, en la medida en que multiplicó los recursos en manos de estados y municipios. Pero, las respuestas fueron muy diversas, en función de la disposición política y de las condiciones financieras, administrativas y gerenciales de los gobiernos.<sup>17</sup> De tal forma que, hoy, el SUS tiene características muy diversificadas en el conjunto del país.<sup>18</sup>

En segundo lugar, la autonomía política propia de las unidades que componen la federación, especialmente municipios, dificultan la racionalización cabal del funcionamiento del sistema de salud descentralizado, especialmente en acciones que suponen coordinación regional.

Finalmente, en el período reciente, el agravamiento de los desequilibrios fiscales del gobierno federal comprometió significativamente su acción coordinadora, estimuladora y, sobre todo, financiadora del proceso de descentralización, con consecuencias importantes para la continuidad de la reforma.<sup>19</sup>

De un lado, la falta de orientación política exacerbó en las instancias federales, especialmente en el Ministerio de Salud, las resistencias burocráticas y corporativas a la descentralización y a una redefinición de sus roles que pudieran implicar una pérdida de poder, recursos e incluso de empleos.

Por otra parte, la disminución dramática de los recursos federales destinados a la salud y las irregularidades de las transferencias federales a los estados y los municipios aumentó la incertidumbre en cuanto al rumbo del SUS. Disminuyó, en la misma proporción, la disposición de los estados a desarrollar políticas activas de descentralización y de los municipios, a asumir plenamente responsabilidades de gestión de equipamiento y de prestación de servicios.

El futuro del SUS depende de la disposición y especialmente de la capacidad de los municipios para asumir las funciones que les asigna el sistema. Ésta no es una cuestión simple. Donde la municipalización avanzó, los gobiernos locales intentaron su expansión y tuvieron que enfrentar dramáticos cambios de escala en los servicios de salud,<sup>20</sup> que exigieron no sólo mayores gastos municipales, sino también disponer de capacidad gerencial para operar un sistema complejo, además de recursos humanos calificados, no siempre al alcance de los municipios.

La pérdida de rumbos políticos y, sobre todo, la crisis financiera del gobierno federal están provocando una descentralización caótica. Ésta progresa al ritmo de la capacidad de demanda de las clientelas, de la disponibilidad de recursos y del compromiso político de los ejecutivos estatales y municipales y del todavía complicado juego de alianzas y oposiciones entre gobernadores y prefectos electos en un sistema pluripartidario. En esas circunstancias es razonable prever que se acentúen las diferencias de niveles y calidades de atención al interior del SUS y que, en consecuencia, la política de salud no llegue a ser una política social en el sentido fuerte, no se torne en un instrumento para asegurar niveles mínimos de equidad y de bienestar.

De las cuatro áreas estudiadas, la de Asistencia Social<sup>21</sup> fue la que cambió menos desde el punto de vista de la redistribución efectiva de competencias y atribuciones entre las instancias de gobierno. La enorme inestabilidad institucional en el nivel federal, algún cambio en el plano constitucional legal y ningún reordenamiento efectivo de funciones caracterizaron a la Asistencia Social en la última década.

Tres factores interrelacionados parecen haber sido los principales responsables por la ausencia de una reforma efectiva de cuño racionalizador y descentralizador: la inexistencia en el ámbito federal de una política nacional de reforma; la importancia del aparato federal de asistencia como instrumento clientelista y de negociación política entre la Presidencia de la República, sus bases en el Congreso y sus apoyos en los estados; y la fragilidad política de la coalición de apoyo a las propuestas reformistas. Secundariamente, las características estructurales del área —de su aparato institucional y de su clientela— no facilitaron iniciativas de cambio consistentes.

No faltaron diagnósticos de las vicisitudes de la política brasileña de Asistencia. Pero ellos no tuvieron como consecuencia una política nacional que orientase esfuerzos efectivos de reforma. En el plano federal, el ejecutivo y el legislativo tomaron rumbos diversos, inviabilizando una auténtica política nacional. Con mayor o menor énfasis en la intervención social y en medio de cambios institucionales frecuentes,<sup>22</sup> los gobiernos civiles no cedieron los instrumentos federales tradicionales de la política de asistencia. Al contrario, les acrecentaron nuevas formas de actuación. A su turno, el Congreso, de manera muy lenta y contradictoria, produjo una legislación que posibilita cambios moderadamente descentralizadores, pero que hasta el momento no se han aplicado.

Ya en 1986, la Comisión de Apoyo a la Reestructuración de la Asistencia Social, creada por el gobierno federal<sup>23</sup> consolidó los diagnósticos críticos y apuntó los

principales problemas de la asistencia social en el país: concepción asistencialista y utilización clientelista de las acciones, insuficiencia de recursos, fragmentación institucional, superposición de acciones realizadas por las tres instancias de gobierno, excesiva centralización financiera y político-administrativa de las políticas y programas federales y baja calidad de la atención. Ofreció también sugerencias: abandono de las prácticas clientelistas; sustitución de la visión asistencialista por una concepción que asociase la asistencia social con el garantizar de condiciones mínimas para el ejercicio pleno de la ciudadanía; prioridad de atención a los grupos socialmente más débiles (niños, ancianos y deficientes); descentralización político-administrativa por medio de la municipalización de los servicios; participación de la sociedad en la definición y gestión de las políticas; y reestructuración del financiamiento y creación de un fondo permanente, formado fundamentalmente por recursos federales de origen fiscal.

En las conclusiones de la Comisión no se materializaron iniciativas de reforma definidas e impulsadas a partir del gobierno federal. De un lado, las instituciones tradicionales del área —Legión Brasileña de Asistencia y Funabem— mantuvieron sus actividades acostumbradas, poco articuladas y con frecuencia superpuestas a las iniciativas de estados y municipios, además de grandemente utilizadas como recurso de clientelismo político.

Nuevas políticas asistenciales formaron el núcleo de la retórica y de la acción federal en el área social durante el primer gobierno civil. Así, la Secretaría Especial de Acción Comunitaria —creada en 1985 y luego transformada en Secretaría Especial de Vivienda y de Acción Comunitaria— comandó una intervención social de amplio alcance, que ligaba directamente al gobierno federal con las organizaciones y grupos comunitarios y cuya pieza básica fue el Programa Nacional de Leche.<sup>24</sup>

Entretanto, el trabajo de la Comisión ayudó a sedimentar el diagnóstico y las proposiciones que informaron el debate constitucional y acabaron inspirando las concepciones y preceptos relativos a la Asistencia Social presentes en la Carta de 1988. Su carácter modernizador era patente. La nueva Constitución incorporó la asistencia a la seguridad social, definiéndola como un derecho indispensable para garantizar un piso al ejercicio de la ciudadanía; creó la renta mínima vitalicia para los ancianos carentes y para los deficientes físicos; estableció la gestión político-administrativa participativa; preconizó la municipalización de la asistencia social, definió con más claridad las formas y fuentes de financiamiento, destinando al sector 10% de los recursos del presupuesto de la seguridad social, además de recursos ordinarios del Tesoro y de los presupuestos de los estados y de los municipios.

Los principios constitucionales se materializaron en la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) que cumplió un largo y accidentado camino hasta su sanción por la Presidencia de la República en 1993.<sup>25</sup>

La preocupación central de la LOAS no fue la descentralización, sino el establecimiento de un nuevo modelo de asistencia social, a ser asegurado por mecanismos participativos de decisión. A pesar de eso, promovía alguna reorganización de competencias y atribuciones entre esferas de gobierno, bien como en los órganos definidores, gestores y financiadores de las acciones asistenciales.

Pero la descentralización propuesta no era radical y la definición de las funciones no estaba exenta de ambigüedades. El cambio mayor tenía relación con la Unión, que pasaba a tener funciones más normativas y reguladoras que ejecutivas. Todavía, el gobierno federal retenía un poder significativo para celebrar convenios con entidades asistenciales e incluso para actuar directamente en los casos de acciones de emergencia. No eran explícitas las formas y mecanismos de transferencia de funciones y agencias federales —especialmente de la LBA— a otros niveles de gobierno. No se tomaba partido

claramente por la municipalización, aun cuando se ampliaba la esfera de acción de los municipios y se imaginaba para los estados atribuciones supletorias y de coordinación de las acciones de ámbito regional. Estados y municipios mantenían una amplia área de competencias concurrentes en la apreciación de servicios asistenciales y en las situaciones de emergencia. Finalmente, no había claridad sobre las formas de transferencia de los recursos federales para el financiamiento de las actividades redistribuidas a los estados y municipios. En otros términos, no se definían con precisión modalidades y mecanismos de cooperación entre las tres instancias del sistema federativo.

El impulso reformador fue suficiente para inscribir una concepción moderna de la Asistencia Social en la Constitución y para producir una legislación orgánica racionalizadora, aunque ambigua desde el punto de vista de la redistribución de competencias y funciones. Entretanto, no logró instalarse en el poder Ejecutivo. En este nivel, casi siempre, la política asistencial continuó siendo concebida y practicada como moneda de cambio de acuerdos políticos y como recurso clientelista electoral.

Del aparato del Ejecutivo federal ligado a la política de asistencia no surgió ninguna iniciativa consistente de reordenamiento que significase reasignación de la capacidad decisoria y de los recursos para las instancias subnacionales. La alianza entre ministros interesados en el uso político-electoral de los programas asistenciales y la burocracia del Ministerio y de los grandes aparatos —especialmente de la LBA— fue un poderoso factor de bloqueo de los cambios en la estructura y las formas tradicionales de operación de la Asistencia Social en el plano federal.

En el período reciente, incipientes propuestas descentralizadoras fueron discutidas por las autoridades del área económica empeñadas en el ajuste fiscal. No constituían propiamente un proyecto de política de descentralización. Sugerían una forma radical de devolución, como la extinción del Ministerio de Bienestar Social, la exclusión de la asistencia social del presupuesto de la seguridad y la transferencia de todas las acciones de corte asistencial a unidades subnacionales. Su objetivo no era reformar y modernizar la asistencia social sino cortar gastos.

De otra parte, no surgieron presiones de los estados y los municipios por la reforma y racionalización del conjunto del área de la asistencia social, aunque fueron numerosas las acciones asistenciales innovadoras en los niveles subnacionales. A lo que todo indica, las iniciativas asistenciales autónomas de los estados y municipios se multiplicaron como consecuencia del espíritu conjunto de la crisis económica y de la democratización, ampliando carencias y demandas. Entretanto, esas iniciativas por su propia naturaleza no indujeron cambios en las relaciones ya cristalizadas entre las instancias de gobierno.

La fragilidad de las tendencias reformadoras redujo el alcance y el impacto del impulso racionalizador y modernizador. Faltó en este caso, una elite profesional capaz de nuclear y dar orientación a una coalición de cambio que tuviese una concepción clara del nuevo modelo asistencial al mismo tiempo que experiencia de gestión pública y penetración en los centros de decisión de la política asistencial en el Ejecutivo. Los profesionales actuantes en el debate parecen haber dado prioridad a los principios antes que a los procedimientos necesarios para asegurar una concepción no asistencialista de la asistencia social. Parecen también haberse preocupado más de garantizar un modelo participativo que de propiciar la descentralización de la política asistencial.

Ante la ausencia de coaliciones descentralizadoras políticamente poderosas y una política nacional de reforma, las características estructurales del área de la asistencia social parecen haber contribuido al inmovilismo. De una parte, la clientela de los programas asistenciales carece de capacidad de articulación y acción colectiva. Por consiguiente, no llega a ser una fuerza de presión en favor de la racionalización y la mejora de las acciones asistenciales. De otra parte, las características del aparato institucional de la

asistencia social no son propicias al surgimiento de una cultura organizacional reformista y racionalizadora. Parecen más bien favorecer las resistencias corporativas y burocráticas a los cambios, tanto en el plano federal cuanto en los demás niveles de gobierno.

En efecto, los aparatos federales combinan una fuerte centralización decisoria y de recursos con una elevada pulverización en la ejecución, con frecuencia a cargo de una miríada de asociaciones comunitarias. Hay una gran fragmentación de agencias y programas como una precaria articulación entre niveles de gobierno y una gran discontinuidad en las acciones. Esa estructura crea fuertes contrapesos conservadores, en la medida en que favorece la penetración de los intereses clientelistas y una percepción segmentada y corporativa por parte de las burocracias.

La LOAS resultó de un movimiento para reformular la asistencia social, a partir de cambios en el funcionamiento de las instituciones existentes, por la introducción de nuevos mecanismos de decisión —participativos— y nuevas formas de gestión de recursos. Las dificultades para hacerla aprobar y ponerla en práctica estimularon nuevas iniciativas en el campo asistencial. Sus relaciones con las políticas e instituciones preexistentes no son claras. Pero implican cambios en el papel del gobierno que sobrepasan mucho la cuestión de la redistribución de competencias y atribuciones entre los componentes de la federación. El Programa de Combate al Hambre y a la Miseria y el proyecto de Renta Mínima en tramitación en el Congreso, nacidos fuera del área de la Asistencia Social, expresan nuevas concepciones de política y de las funciones del gobierno en el área de la Asistencia Social.<sup>26</sup>

En conclusión, aunque el área de la Asistencia Social haya experimentado dosis iguales de conservadorismo e innovación, no avanzó en la construcción de estructuras cooperativas que diesen vida a un nuevo federalismo.

El área de vivienda sufrió cambios dramáticos en el desempeño efectivo de papeles por las diferentes instancias de gobierno. Ellas no resultaron, sin embargo, de una transformación del marco legal que promoviese una redistribución de funciones o de políticas gubernamentales deliberadas. Fueron consecuencia de la desarticulación progresiva de la instancia federal. Ésta se debió a cambios institucionales y, principalmente, a la reducción drástica de los recursos que alimentaron la política habitacional centralizada por más de veinte años. Fue un caso ejemplar de descentralización espontánea o por ausencia: en la medida en que el gobierno federal fue perdiendo capacidad de acción, los estados y los municipios comenzaron a desarrollar políticas propias, asumiendo en forma autónoma la responsabilidad por las decisiones sobre programas y por su financiamiento.

Al inicio de la Nueva República, la reforma de la política habitacional frecuentemente apareció en la agenda gubernamental. Además de ser objeto de una comisión especial que produjo recomendaciones para la reformulación del sistema financiero de la habitación, la tecnoburocracia del Banco Nacional de la Habitación (BNH) articuló una propuesta para su sustitución por un Banco Nacional de Desarrollo Urbano descentralizado y regionalizado (Mello, 1993).

Entretanto, las recomendaciones y propuestas no se transformaron en política gubernamental. No hubo, de parte del gobierno federal, una decisión de transferir competencias y funciones a los estados y los municipios. Tampoco llegaron a sedimentar una coalición reformadora capaz de formar consenso en torno a una propuesta viable de cambio y a inscribirla en la agenda del gobierno y del Congreso.

Los cambios producidos no alteraron la centralización política y financiera en el plano federal. Pero debilitaron el poder decisorio y de comando de la instancia nacional. Provocaron la extinción del BNH como agencia rectora, la distribución de las funciones que concentraba en cuatro órganos localizados en tres ministerios y, en consecuencia, la fragmentación de poder y capacidad decisoria hasta entonces concentrada.

El cierre del BNH resultó de la sorda disputa política interburocrática por el control de los recursos destinados al desarrollo urbano y la vivienda que tradicionalmente opuso a las autoridades monetarias al banco. No fue el resultado de una opción gubernamental por otro tipo de política habitacional. Su consecuencia fue la pérdida de eficiencia del sistema.<sup>27</sup>

Paralelamente, menguaron los recursos disponibles en virtud de la sensibilidad extrema de la principal fuente de financiamiento, el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), al agravarse la situación económica.<sup>28</sup>

En el período reciente la declinación del Sistema Federal de Habitación alimentó esfuerzos en el sentido de definir una nueva política de vivienda. Numerosos sectores afirman la necesidad de una política nacional: Bancos privados; la Caja Económica Federal, gestora del FGTS; empresarios de la construcción civil reunidos en la Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción Civil (CBIC); empresarios del sector de comercialización de inmuebles (SECOVI), secretarios estatales de vivienda reunidos en el Forum Nacional, entidades públicas estatales o municipales gestoras de programas habitacionales para población de bajos ingresos (Asociación Brasileña de las COHABs), movimientos populares por vivienda, asociaciones de mutuarios del Sistema Financiero de la Habitación (SFH), parlamentarios que vienen participando activamente del debate desde 1992. Todos parecen converger en cuanto al interés de continuar atribuyendo un papel activo a la instancia federal. Entretanto, divergen fuertemente sobre la oportunidad de la creación, la naturaleza y las funciones de una nueva agencia federal. La falta de consenso bloquea la formación de una coalición capaz de sustentar una alternativa viable a la situación presente.

El colapso de la política nacional de vivienda dio margen a la proliferación de iniciativas estatales y municipales autónomas. La importancia de la vivienda para los grupos más pobres de la población y su inequívoco rendimiento electoral, además del interés de las empresas de construcción en la continuidad de los programas gubernamentales, constituyeron poderosos estímulos a la acción de los gobiernos subnacionales.

El propio formato anterior de la política comandada por el BNH creó condiciones propicias para que estados y municipios asumiesen funciones crecientes en el área de la vivienda popular. En efecto, el modelo anterior combinaba una fuerte centralización política y de recursos en la agencia federal con una significativa autonomía de los estados y municipios en la organización de las agencias promotoras —COHABs— en el gerenciamiento de los programas, en la contratación de las consultoras privadas y en la selección de los beneficiarios. Adquirieron así experiencia, capacitación técnica y de gestión e instrumentos de política que pudieron ser movilizados para el desenvolvimiento de políticas autónomas.

Las iniciativas descentralizadas asumieron diversas formas y se multiplicaron en muchos estados y municipios, especialmente en las capitales. Mientras algunos estados trataron de montar sus propios esquemas para ampliar la oferta de viviendas populares, los municipios realizaron prioritariamente programas de urbanización de favelas, oferta y regularización de lotes urbanos, asesoría técnica para proyectos de autoconstrucción y muy secundariamente construcción de viviendas.

En los dos casos, la mayoría de las acciones no llegaron a asumir el carácter de políticas institucionalizadas cuya continuidad sobrepasase el período de un mandato. Al contrario, las iniciativas dependieron fuertemente de las orientaciones y prioridades de los gobernantes de turno. Sólo el Estado de São Paulo construyó un sistema estadual de vivienda, con instituciones especializadas y recursos propios.<sup>29</sup>

La baja institucionalización y consecuente inestabilidad no constituyen los únicos problemas de esa modalidad de descentralización de la política habitacional. Ella da

margen a una forma bastante desequilibrada de atención de las carencias habitacionales de la población más pobre, en la medida en que parte de una distribución regionalmente desigual de recursos propios y de capacidad técnica y administrativa movilizable. En este sentido, a despecho del mérito y de los resultados de las iniciativas, la descentralización espontánea de la política de vivienda puede confirmar, si no ampliar, las disparidades inter e intrarregionales.

Desde el punto de vista de la redistribución de competencias y funciones entre instancias de gobierno, el área Educación se caracterizó por escasos cambios en el plano institucional legal y numerosas y variadas experiencias de descentralización.

Los trazos estructurales del área marcaron la forma que asumió el impacto del sople descentralizador de los ochenta. En efecto, la existencia de competencias diferenciadas pero no exclusivas, referidas a la organización federativa y a la descentralización caracterizaron el sistema público de educación desde sus orígenes. De un lado, la ausencia de delimitación clara de competencias exclusivas de los diferentes niveles de gobierno permitió que los gobiernos federales, estatales y municipales actuaran en todos los niveles de la enseñanza.<sup>30</sup> De otro lado, los estados siempre fueron los principales responsables por la oferta pública de formación básica y secundaria. Así en la educación, la tendencia centralizadora que entre los años treinta y setenta, alteró las características del federalismo brasileño y moldeó de forma particular las áreas sociales, implicó un compromiso entre el fortalecimiento de la instancia federal y la permanencia de un gran poder decisorio en los estados.

En consecuencia, reformar la educación desde el punto de vista de las relaciones entre las esferas de gobierno implicaba tanto la descentralización cuanto la definición precisa de las responsabilidades propias de cada instancia. El primer tema fue objeto de intenso debate y experimentación en la última década, mientras que el segundo no recibió mayor atención.<sup>31</sup>

El impulso descentralizador de los años ochenta se daba en dos planos. De un lado, buscaba disminuir la centralización en el plano federal. La meta era transferir algunas funciones desempeñadas por el Ministerio de Educación —responsabilidad por la red de escuelas técnicas y gestión de la merienda escolar— así como establecer mecanismos automáticos de traspaso de recursos que limitasen el poder de decidir discrecionalmente sobre la utilización de la parte federal del salario de educación. De otro lado, apuntaba a la reasignación de la capacidad decisoria administrativa concentrada en los estados, por medio de la municipalización de la enseñanza y/o de la autonomía de la escuela.

Las modificaciones fueron pocas en relación con la reducción de las funciones y el poder centralizados en el gobierno federal. Las escuelas técnicas fueron traspasadas a las instancias subnacionales. La merienda escolar apenas comenzó a ser descentralizada. Pero, el Ministerio mantuvo pleno control sobre la parte de la cuota federal del salario-educación aplicada en programas municipales. Retuvo también algún poder de manipulación sobre parte destinada a los estados de acuerdo con criterios redistributivos.

En el ámbito federal, no hubo una política de descentralización, ni siquiera un esfuerzo consistente en ese sentido. Aún más, la inestabilidad política manifestada por cambios frecuentes de ministros y sus equipos, disminuyó de hecho la capacidad de decisión y de acción del gobierno nacional en el área de la educación.<sup>32</sup> Esto no impidió, sino que de cierta forma alentó la resistencia de la burocracia del Ministerio a la reasignación de funciones hacia las instancias subnacionales. La inestabilidad en el comando político amplió los márgenes de maniobra de los grupos burocráticos interesados en mantener competencias, atribuciones y recursos del Ministerio de Educación.

En contrapartida, las experiencias de descentralización de la red escolar, en los últimos diez años, fueron numerosas y diversificadas. No llegaron, con todo, a configurar

un movimiento de descentralización amplio, uniforme y consistente. En la medida en que las redes de enseñanza básica y de segundo grado eran mayoritariamente estatales, los cambios fueron necesariamente descentralizados y dependieron de decisiones y del empeño de los gobiernos estatales. En consecuencia, variaron mucho en cuanto a la naturaleza, ritmo, intensidad y continuidad del proceso de descentralización.

Neubauer Silva y Cruz (1994) señalan que, en el área de educación, las políticas de descentralización vienen tomando dos rumbos básicos: el de la municipalización y el de la desconcentración. En el primer caso, hay transferencia de competencias, atribuciones, instalaciones y equipamiento del estado hacia los municipios. En el segundo, se da una delegación limitada de atribuciones dentro del mismo nivel de gobierno para unidades administrativas regionales o locales, para escuelas o para instituciones privadas o comunitarias.

Además de esos dos caminos de reforma deliberada sería también una especie de municipalización por ausencia, análoga a la observada en el área de la vivienda. Típica de regiones poco desarrolladas, ella resultó de la incapacidad del gobierno estatal de responder a la demanda por nuevas plazas, que pasó a ser atendida por las administraciones municipales más sensibles —por estar más próximas— a las presiones de la clientela.

Ninguno de los dos caminos llevó, hasta el presente, una transformación cabal y duradera de la organización del sistema de la enseñanza básica y secundaria. En otros términos, en los estados que avanzaron en la municipalización el proceso está lejos de haber completado la reasignación de funciones a los municipios. De la misma forma, la autonomía de la escuela, o incluso el establecimiento de estructuras de gestión desconcentradas, no constituye características definidoras de ningún sistema educacional estatal o municipal. Las experiencias de descentralización y desconcentración son incipientes; pocas, hasta ahora, ultrapasarón el período de un mandato. Ninguna logró transformarse en una política de Estado cuya continuidad se imponga a los gobernantes de turno.

Así, en lo que respecta a las funciones del área federal, a pesar de existir un diagnóstico consensual sobre los efectos perversos de la centralización de los recursos del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE),<sup>33</sup> de la operación de la Fundación de Apoyo al Estudiante (FAE) y de la propia manera en que el ministerio ejercía sus funciones normativas, reguladoras y de planeamiento, no existió una política nacional de descentralización. El proceso de cambio viene siendo lento y dificultoso, por la resistencia de la burocracia del ministerio pero, también, por decisión política de los ministros, interesados en la utilización político electoral de los recursos del FNDE.

Las fuerzas favorables a la reducción de las funciones del gobierno federal formaron una coalición inestable que careció de proyectos reformistas, continuidad y fuerza de presión suficiente para desencadenar y sustentar la descentralización. El Fórum de Secretarios Estadales de Educación fue la espina dorsal de la coalición de cambio que en momentos diversos incluyó a la elite intelectual y profesional del área, a parlamentarios, secretarios municipales y a sus asociaciones. La redefinición descentralizante de las competencias y funciones del gobierno fue apenas uno de los objetivos de las fuerzas comprometidas con la reforma y con la mejora de la educación. La defensa de la enseñanza pública gratuita contra el asedio de los grupos ligados a la enseñanza privada y al establecimiento de porcentajes fijos del presupuesto para gastos en educación, en los tres niveles de gobierno, ocuparon en la agenda reformista un lugar más destacado que el de la descentralización.

La municipalización y la desconcentración no fueron y no podían ser objeto de política nacional. El gobierno federal carecía de poder e instrumentos para promover una descentralización a partir del centro. La reforma descentralizadora sólo podía ser una

política de ámbito estadual y, por consiguiente, dependiente de las variadas condiciones políticas, financieras y administrativas de cada estado de la federación. Los diferentes rumbos y ritmos verificados son, así, consecuencia de la extrema variedad y orientaciones políticas, de disponibilidad de recursos humanos y financieros y de la forma como los sistemas de enseñanza estaban estructurados en cada unidad subnacional.

La descentralización de la educación pública se ha revelado, simultáneamente, como un objetivo consensual y una política de difícil implementación. Los que se oponen a ella como meta son tan pocos en relación a los que efectivamente están dispuestos a sustentarla. Municipalización<sup>34</sup> y desconcentración, aunque no se opongan y puedan coexistir, son procesos con lógicas, beneficiarios y opositores distintos. De las dos formas de descentralización, apenas la municipalización tiene impacto sobre el funcionamiento de la federación, acarreado reorganización de competencias y funciones entre niveles de gobierno. Por esta razón, conviene examinar con mayor cuidado los obstáculos institucionales, administrativos, financieros y políticos, a su realización.

Desde el punto de vista institucional, la gran dificultad reside en la atribución constitucional a las tres instancias de gobierno de competencias concurrentes en todos los niveles de enseñanza. La falta de delimitación clara de competencias y atribuciones para la unión, los estados y los municipios dificulta la reforma descentralizadora. De una parte, pone en manos de los gobiernos, movidos por cálculos político-electorales, la decisión sobre la asignación de recursos constitucionalmente vinculados a la educación.<sup>35</sup> De otra, torna al proceso de cambio muy dependiente de la voluntad de los gobiernos, dejando un amplio espacio para que se robustezca la resistencia tanto de los que no quieren transferir atribuciones cuanto de los que no desean asumirlas.

Los obstáculos administrativos y financieros residen en la distribución desigual entre los millares de municipios brasileños, de los recursos y especialmente de la capacidad técnica para enfrentar los complejos problemas de la gestión implicados en la operación de una red escolar. En la mayoría de los casos, la municipalización requiere políticas estaduais de capacitación de los cuadros técnicos municipales y la suplementación de recursos para los municipios más carentes.

Finalmente, las dificultades políticas son de muchos órdenes. En primer lugar, están las resistencias de las burocracias estaduais temerosas de ver reducidos su prestigio y sus poderes. No son menores los bloqueos que levantan las asociaciones sindicales estaduais de los diversos segmentos ligados a la enseñanza —profesores, directores de escuela, etc.— que se oponen a la fragmentación de las estructuras representativas y a la diferenciación de remuneraciones, que pueden resultar de la transferencia de redes de enseñanza básica hacia los municipios. Entretanto, los obstáculos mayores nacen de la incertidumbre en cuanto a la continuidad de la municipalización y de la complejidad de los acuerdos entre autoridades estaduais y municipales, en virtud de la existencia de un sistema pluripartidario fragmentado.

Aisladamente, ninguno de estos obstáculos es suficiente para bloquear el cambio. Pero, su operación conjunta, torna la reasignación de responsabilidades en materia de enseñanza básica en un proceso lento, sinuoso y muy desigual en términos nacionales.<sup>36</sup>

## CONCLUSIONES

Los cambios en los poderes que detentan las diversas instancias de gobierno constituyen una de las cuestiones centrales en la agenda de la reforma del sistema de protección social en el país. En por lo menos tres de las áreas estudiadas —salud, vivienda y educación— están en curso transformaciones importantes. Apenas en una de ellas —la salud— el reordenamiento de funciones fue desencadenado por una política deliberada y de amplitud nacional. Incluso así, la descentralización tutelada enfrenta vicisitudes económicas y políticas que la están transformando en un proceso caótico. En los otros casos, el cambio en curso carece de directrices generales que lo encuadren.

Las experiencias en proceso indican que es posible ir redefiniendo funciones sin que exista una política nacional que oriente el cambio y establezca en grandes líneas las nuevas responsabilidades de las tres instancias. Entretanto, esta forma de cambio tiene consecuencias sociales y políticas igualmente perversas.

La crisis fiscal y la pérdida de capacidad política del Ejecutivo federal y del Congreso nacional están en el origen de los dilemas que envuelven la redefinición en las relaciones intergubernamentales en el área social. En las condiciones presentes, el gobierno nacional oscila entre propuestas radicales de devolución inmediata de funciones, proposiciones sectoriales que no toman en consideración los requerimientos del ajuste fiscal e iniciativas que reflejan resistencias sectoriales a la reasignación de responsabilidades para las instancias subnacionales.<sup>37</sup> Nunca se llega a ofrecer una respuesta adecuada a los desafíos de la construcción de un nuevo federalismo

En la forma como se está procesando la reorganización de las competencias y funciones entre unidades de gobierno, se colocan tres cuestiones de gran relevancia para el futuro del nuevo sistema federativo en vías de construcción. La primera tiene que ver con las características del federalismo en gestación; la segunda, con el grado de desigualdad social y regional que el nuevo arreglo federativo generará; y la tercera, se relaciona con la duración y los resultados probables de este rearrreglo de responsabilidades y prerrogativas de las instancias de gobierno.

En efecto, los cambios en proceso en las áreas sociales estudiadas implican el desmantelamiento del federalismo centralizado. Entretanto, no parecen estar creándose espontáneamente las bases y mecanismos de funcionamiento de un federalismo cooperativo. Vista desde el ángulo de las políticas sociales, la construcción de este arreglo cooperativo supone la definición clara tanto de responsabilidades exclusivas cuanto de aquellas compartidas por las tres instancias de gobierno en la decisión, financiamiento e implementación de las iniciativas gubernamentales.<sup>38</sup> Implica la transformación de competencias concurrentes, donde ellas existen, en acciones concertadas y, en cualquier caso, en la construcción de modalidades de colaboración entre los niveles de gobierno, que permitan la utilización más racional de capacidades y de recursos disponibles.

Por otro lado, la descentralización en curso en las áreas sociales analizadas corre el riesgo de confirmar, cuando no de agravar, las disparidades intra e interregionales generadas bajo el federalismo centralizado. La forma como se ha procesado la redistribución de competencias, especialmente en los casos de descentralización por ausencia,

puede neutralizar o pervertir el efecto de equidad que toda política social tiene por meta. En esta medida, tienden a alimentarse tensiones que atraviesan a la Federación, reavivan las disputas regionales y minan la estabilidad de su pacto constitutivo.

Finalmente, cabe mencionar que la reordenación de las relaciones intergubernamentales en las áreas sociales es necesariamente un proceso de larga duración y se da a diferentes velocidades en los diversos estados y regiones. Incluso si fuera orientado por políticas nacionales coherentes jamás resultará en una distribución uniforme de competencias y funciones en todo el territorio nacional. En otros términos, la participación relativa de estados y municipios —y de agencias federales— en el financiamiento, decisión y gestión de cada una de las políticas sociales variará inevitablemente a lo largo del país. Por ejemplo, en algunos estados la educación básica será integralmente de responsabilidad municipal; en otros, apenas parcialmente; y en otros todavía continuará siendo competencia estadual. Lo mismo ocurrirá con la salud y así por delante.

Enfrentar esas cuestiones supone traer al primer plano la discusión sobre el modelo de federalismo cooperativo que se desea y sobre las políticas más adecuadas para darle vida.

En el primer caso la cuestión central es encontrar las formas institucionales capaces de compatibilizar la igualdad jurídica con las enormes asimetrías económicas y sociales, que se proyectan en desigualdades regionales. En las áreas sociales esto requiere una distribución de competencias *flexible y no uniforme*, que tenga en consideración la capacidad efectiva de las unidades subnacionales para asumir cada una de las funciones. Requiere, también, que se redefinan las atribuciones del gobierno federal, esto es, del Congreso y del Ejecutivo en las áreas sociales para así combinar una descentralización radical con un papel activo en la compensación de las desigualdades regionales,<sup>39</sup> especialmente importantes en las circunstancias brasileñas.

En el segundo caso, el problema es transformar un proceso desordenado de redefinición de competencias en políticas deliberadas y continuas por medio de las cuales se vayan tejiendo las formas nuevas de cooperación entre las instancias de gobierno.

## Notas

<sup>1</sup> Lijphart (1984:170-171) identifica cinco características típicas de los sistemas federales, además del principio cardinal de la división de poderes entre instancias de gobierno. Son ellas: "una constitución escrita, bicameralismo, el derecho de las unidades componentes a participar del proceso de enmienda de la constitución federal y a cambiar sus propias constituciones unilateralmente, representación igual o fuertemente desproporcional de las unidades menores en la cámara federal de la legislatura bicameral y gobierno descentralizado".

<sup>2</sup> La idea de que el federalismo constituye una estructura no centralizada es defendida por Elazar (1987:35-36), al enfatizar que: "No centralización no es lo mismo que descentralización pese a que esta última sea usada —erróneamente— en su lugar para describir sistemas federales. Descentralización implica la existencia de una autoridad central, un gobierno central que puede descentralizar o recentralizar según sus deseos. En un sistema político no centralizado el poder es difuso y no puede ser legítimamente centralizado o concentrado sin romper la estructura y el espíritu de la constitución. Los sistemas federales clásicos ... son sistemas no centralizados. Todos tienen un gobierno general o nacional, que dispone de poder en muchas áreas y para muchos propósitos, pero no un gobierno central que controle todas las líneas de comunicación y decisión políticas. En todos estos sistemas, los estados, cantones o provincias no son criaturas del gobierno federal sino que, como éste, derivan su autoridad directamente del pueblo. En su estructura, son sustancialmente inmunes a la interferencia federal. Funcionalmente, comparten muchas actividades con el gobierno federal sin perder sus papeles de formulación de políticas y sus poderes decisivos.

"Para usar otro tipo de imagen, descentralización implica jerarquía —una pirámide de gobiernos con el poder fluyendo del tope hacia abajo— o un centro con una periferia.

"La no centralización es mejor conceptualizada como una matriz de gobiernos, con poderes distribuidos de tal forma que la ordenación de los gobiernos no es fija".

<sup>3</sup> Elazar (1987:67) afirma que el federalismo no es sólo una estructura con características específicas sino un proceso de gobierno que "implica en un sentido de *parcería* entre las partes del pacto federativo, que se manifiesta por medio de la cooperación negociada en torno de cuestiones y programas y que se basa en un compromiso de negociación entre todos los miembros para llegar a un consenso o, si ello no es posible para alcanzar una acomodación que proteja la integridad fundamental de todos los participantes".

<sup>4</sup> Estos tipos fueron elaborados para describir el sistema federal de los Estados Unidos y sus cambios (ACIR, 1981, 1986).

<sup>5</sup> Esa característica de los sistemas federales contemporáneos hace cada vez más difícil definir los límites conceptuales y empíricos que separan al federalismo de la descentralización, como observa Carl Schmidt (1968:223): "La ampliación del campo de cooperación efectiva entre agencias federales y estatales oscurece las diferencias entre un arreglo federal de trama apretada y un gobierno efectivamente descentralizado como el de Inglaterra —de tal forma que hace algunos años era posible prever el día en que 'el carácter del estado mudase o él se transformase en una especie de unidad administrativa responsable por la implementación de los planes y políticas federales'".

<sup>6</sup> Estudios sobre el federalismo norteamericano subrayaron la importancia del sistema partidario fuertemente estadualizado para la mantención del equilibrio federativo. Ellos tienden, también, a asociar las transformaciones ocurridas en el sistema federal en el sentido de la centralización, con la decadencia de las organizaciones partidarias estatales y locales, con el apareamiento de los políticos independientes, con la nacionalización de la competición político-electoral resultante de la influencia creciente de la televisión y con la multiplicación de las organizaciones de intereses que actúan en el plano nacional (ACIR, 1986).

<sup>7</sup> "En cuanto los objetivos de los gobiernos centrales están aumentando en casi todas las naciones industriales de occidente y con ellos, el grado de centralización del estado-nación, también crecen el campo y el poder de las unidades de gobierno subnacionales, y con ellos el grado de descentralización" (Goldsmith & Newton, 1988:359-360).

<sup>8</sup> Linz y Stepan (1992) llaman la atención sobre la importancia de la secuencia electoral en los procesos de democratización y en la forma de estructuración del estado-nación. Tratando de la democratización española subrayan la importancia de las elecciones nacionales para soldar vínculos políticos nacionales y disminuir el peso político en las tendencias separatistas: "Elecciones, especialmente *elecciones fundadoras*, ayudan a crear agendas, actores, organizaciones y, más importante todavía, a legitimar poder. Uno de nuestros más fuertes argumentos es que, si un país tiene problemas de estaticidad, el hecho de ser las primeras elecciones nacionales o regionales, hace una diferencia crítica. En España, las primeras elecciones fueron nacionales. Acreditamos que ellas ayudaron a trascender el problema de la estaticidad en aquel país" (1992:61-62).

En el caso del Brasil, las elecciones fundadoras fueron para el gobierno estadual y dejaron su marca sobre la vida partidaria y la cuestión federativa.

<sup>9</sup> La descentralización fue también favorecida por las agencias internacionales influyentes en la formulación y financiamiento de las políticas sociales, especialmente el BID y el Banco Mundial.

<sup>10</sup> La transferencia de recursos fue significativa. Antes de 1988, la Unión se quedaba con cerca de 44.6% de los recursos tributarios disponibles, los Estados con 37.2% y los municipios con 18.2%. Se estima que en 1993, esos valores fueron: 36.5% para la Unión, 40.7% para los Estados y 22.8% para los municipios (Afonso, Rezende y Varsano, 1993:114).

<sup>11</sup> Para una buena descripción de los procesos de decisión relativos a la representación de los Estados en la Cámara Federal y la distribución de recursos tributarios entre las unidades de la Federación, ver Leme, 1992.

<sup>12</sup> Durante los cinco años del gobierno Sarney y los dos años de la gestión Collor de Melo se hicieron 35 cambios institucionales que afectaron el perfil de 25 órganos federales entre ministerios y agencias gubernamentales. Cf. Proyecto ENAP/PNUD/CEDED-BRA/90/017 (1993:192).

<sup>13</sup> Este párrafo se basa integralmente en Cavalcanti (1994). El mismo autor enumera 20 contribuciones sociales y las distingue entre las de carácter público y privado, en términos de su destino. Las primeras, que aquí son las que interesan, incluyen: la contribución para el Finsocial, contribución sobre las ganancias de las empresas, para el PIS/PASEP, para el FGTS, de empleadores y empleados para la seguridad, para la seguridad social del servidor público, del salario-educación, para el Programa de Enseñanza Fundamental, cuota de previsión, sobre los gastos de concursos de pronósticos, para la enseñanza aeroviaria, para el desenvolvimiento de la enseñanza marítima, contribuciones rurales y contribuciones sindicales.

<sup>14</sup> Pasaron de 83.21% de la recaudación tributaria de la Unión en 1988 a 131.47% en 1992 (Cavalcanti, 1994:tabla 5).

<sup>15</sup> La redacción de esta parte se basó enteramente en los datos y conclusiones contenidos en los relatorios de investigación del proyecto *Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil*, realizados respectivamente por Ana Luiza Vianna sobre Salud; Marta Arretche sobre Vivienda; Rose Neubauer da Silva y Neide Cruz sobre Educación; y Sandra Faria y Ademir Alves sobre Asistencia Social.

<sup>16</sup> La importancia de elites profesionales en los procesos de innovación de las políticas sociales es un fenómeno universalmente reconocido por los analistas. Sobre este tema ver Hecló (1982) y Weir y Skocpol (1985).

<sup>17</sup> Vianna (1993:45-46) observa que la descentralización supuesta en el SUS "exige contrapartidas de peso de los demás niveles de gobierno. Esas contrapartidas deben envolver i) la formulación de nuevas políticas y programas por los niveles estatales y municipales; ii) implementación de reformas administrativas y técnicas; iii) mayor participación presupuestaria; iv) adopción de nuevas políticas para el área de recursos humanos, etc. El ciclo descentralizador sólo se torna virtuoso cuando existe esa combinación explícita de políticas y programas entre los diferentes niveles de gobierno".

<sup>18</sup> Tomando como indicadores la participación del gobierno federal, la oferta de equipamiento y la existencia de políticas estatales descentralizadoras, Vianna (1993) comprobó tres situaciones que retratan los niveles y ritmos desiguales de implementación del SUS. La primera, en la cual se encuadran São Paulo, Ceará y Paraná, se caracteriza por una débil presencia federal y un fuerte empeño descentralizador de los estados. La segunda, en la cual están Roraima, Pará, Amapá, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul, muestra una fuerte presencia federal y una débil política descentralizadora estatal. La tercera, finalmente, es aquella en que el gobierno central y los estados tienen presencia y políticas descentralizadoras débiles; ella incluye todos los estados del Nordeste y Goiás.

<sup>19</sup> El gasto federal total en salud tuvo la siguiente evolución: 1987=100, 1988=106, 1990-87, 1991=73, 1992=60 (IPEA cit. en Vianna, 1994:2). Para un análisis de los dilemas del financiamiento de la salud ver Afonso (1993).

<sup>20</sup> Una investigación que acompañó durante tres años la implantación del SUS en tres municipios paulistas, registró una verdadera explosión de los gastos en salud como consecuencia de la municipalización. En uno de ellos, el gasto anual pasó de 250 mil dólares en 1989 a 4 millones de dólares en 1993 (Freitas Carvalho:1994).

<sup>21</sup> Al contrario de las otras áreas sociales, la asistencia no posee contornos nítidos, definidos por la existencia de un *locus* único de decisión y comando, sea el ministerio, la secretaría estadual y municipal. En el plano federal, casi todos los ministerios sociales desenvuelven programas asistenciales, algunos muy importantes, como el Programa Nacional de Vivienda Escolar, localizado en el Ministerio de Educación. En menor medida eso ocurre también en los Estados y Municipios.

<sup>22</sup> Los dos grandes aparatos de la política asistencial, la LBA y la FUNABEM, pertenecían al Ministerio de Previsión y de Asistencia Social desde 1974 a 1978. En este año, juntamente con los programas de la SEHAC, pasaron a formar el Ministerio de Vivienda y Bienestar Social. En 1989 fueron incorporados al Ministerio del Interior. En 1990 la FUNABEM fue extinta y sustituida por la Fundación Centro Brasileño para la Infancia y la Adolescencia (FCBIA), junto con la LBA y otros programas, fue integrada al Ministerio de Acción Social, posteriormente sustituido por el Ministerio de Bienestar Social.

<sup>23</sup> Portaria Nº 3764/86.

<sup>24</sup> La SEHAC en 1988 dio lugar al Ministerio de Vivienda y Bienestar Social. Además del Programa Nacional de Leche, que en 1989 llegó a atender diariamente a 7 620 000 niños, la SEAC/SEHAC dio apoyo a proyectos desarrollados por grupos y atenciones comunitarias, bajo supervisión y con financiamiento conjunto de prefecturas municipales, en las áreas de "huertas comunitarias, telefonía comunitaria, teatro aficionado, bibliotecas comunitarias, reparación de escuelas primarias, huertas y alimentación escolares, curso preprofesionalizantes; centros deportivos comunitarios, esfuerzos habitacionales (mutiroes) conjuntos, saneamiento básico, jardines infantiles, campañas de puentes y caminos, escuelas rurales, puestos médicos comunitarios" (NEPP, 1989).

<sup>25</sup> La primera versión de la LOAS, elaborada por el Congreso, fue vetada en forma íntegra por el Presidente Collor en octubre de 1990.

<sup>26</sup> El primero promueve una parceria público-privado en la decisión e implementación de las acciones asistenciales de características inéditas, puesto que el gobierno —federal— es minoritario en la instancia decisoria y los gobiernos subnacionales no tienen ninguna participación. Y segundo, en su forma actual, suponen la sustitución progresiva de todas las acciones asistenciales por el pago de una remuneración mensual mínima, que requiere un aparato institucional de naturaleza muy diversa del actual.

<sup>27</sup> Arretche (1994:4) observa que: "El cierre del BNH, la pulverización de su burocracia, la transferencia de las funciones de aquel órgano para la Caja Económica Federal (CEF) representaron un duro golpe para el mantenimiento y/o reestructuración de las operaciones de oferta habitacional pública: la institución que pasó a controlar el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) no disponía de instrumentos para planear, formular y articular políticas alternativas capaces de dar cuenta de las reformulaciones que se imponían crecientemente".

<sup>28</sup> En 1990, los recursos del FGTS, que representaban 97.5% del total asignado para vivienda y urbanismo, cayeron a 81% en relación a 1980. En 1992, eran 30% en los recursos asignados en 1980 y representaban 90.6% del total (Arretche, 1994).

<sup>29</sup> Minas Gerais también avanzó en esta dirección de la institucionalización de una política estadual de vivienda, con la creación de un Fondo financiado con recursos del Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías (ICMS).

<sup>30</sup> Neubauer da Silva y Cruz (1994:5) enfatizan las consecuencias negativas del ejercicio de competencias concurrentes, en lugar de acciones coordinadas entre las tres instancias. Su resultado fue la falta de planificación de la expansión de la oferta de educación básica y el agravamiento de las diferencias sectoriales y regionales.

<sup>31</sup> La cuestión de las responsabilidades de las tres instancias fue discutida en relación al gasto en educación y no del ángulo de las competencias y atribuciones. Así, la Ley Calmón estableció la obligatoriedad de porcentajes mínimos de gastos para el gobierno federal, los Estados y los Municipios, posteriormente transformados en precepto constitucional en la Carta de 1988.

<sup>32</sup> En ocho años (de abril de 1985 hasta diciembre de 1992), siete ministros ocuparon la cartera de educación. De éstos, cuatro fueron del PFL, dos del PMDB, uno sin partido pero más próximo al PSDB.

<sup>33</sup> Formado con recursos del salario-educación, una de las contribuciones sociales ya mencionadas.

<sup>34</sup> Los límites de la municipalización no son claros. Frecuentemente se la entiende como transferencia a los municipios de la responsabilidad por la enseñanza de primer grado. En los procesos en curso, ella implica a veces una transferencia de responsabilidad apenas por los cuatro primeros años de la enseñanza básica. No hay una definición clara sobre las competencias en relación a la enseñanza secundaria. Aunque la lógica del argumento descentralizador conduzca a transformarla también en atribución municipal, parece existir un consenso tácito de que continuará en la órbita de los estados.

<sup>35</sup> Los casos de asignación perversa de recursos no son pocos. En el Estado de São Paulo, los municipios son responsables por apenas 12% de la oferta de plazas para la enseñanza primaria. De los 29 que poseen la enseñanza municipal de tercer nivel, 12 no tienen red primaria. Tampoco es práctica común la utilización de los recursos constitucionalmente vinculados a la educación en obras de mejoramiento urbano y en servicio de transporte alegándose que así facilitan el acceso a la escuela.

<sup>36</sup> En el presente, la suma de las dificultades está produciendo reacciones perceptibles a la descentralización, bien como la vinculación constitucional de los recursos, entre prefectos y secretarios municipales de educación y algunas de sus asociaciones.

<sup>37</sup> El debate sobre la compatibilización entre encargos y recursos de las tres instancias de gobierno, propuestos por las autoridades federales, refleja bien la perspectiva limitada con la cual se viene tratando el tema del nuevo formato de las relaciones intergubernamentales. Es cierto que la redefinición del pacto federativo implica la redistribución de encargos para estados y municipios, beneficiados por la redistribución de recursos fiscales promovidos por la Carta de 1988. Entretanto, no es menos verdadero que el nuevo pacto federativo supone también la discusión sobre la actuación federal en la reducción de los desequilibrios regionales, sectoriales y sociales. Esta cuestión no está contemplada en aquel debate.

<sup>38</sup> "La participación contractual de las responsabilidades públicas por todos los gobiernos en el sistema aparece siendo una característica central del federalismo. La participación concebida en un sentido amplio incluye el involucramiento común en el diseño de políticas en el financiamiento y en la administración de las actividades de los gobiernos ... La participación puede estar basada tanto en grandes arreglos formales como en acuerdos informales" (Elazar, 1987:185).

<sup>39</sup> La definición de las responsabilidades y atribuciones de la instancia federal está íntimamente vinculada al tema de la relación entre el nuevo federalismo y los desequilibrios socioeconómicos que se manifiestan espacialmente. Todo sistema federal supone mecanismos de compensación entre los cuales están las políticas sociales. Su radicalidad depende del modelo de sociedad prevaleciente de hecho y, en consecuencia, de la mayor o menor tolerancia a las desigualdades regionales.

## BIBLIOGRAFIA

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) (1981), *The federal role in the federal system: the dynamics of growth. The condition of contemporary federalism: conflicting theories and collapsing constraints*, Washington.
- \_\_\_\_\_ (1986), *The transformation of American politics: implications for federalism*, Washington.
- Afonso, José Roberto (1993), "Descentralização fiscal e financiamento da saúde: algumas idéias e provocações" (mimeo).
- Afonso, José Roberto; Fernando Rezende y Ricardo Varsano (1993), "A reforma tributária e o financiamento no investimento público", Velloso, João Paulo do Reis, *Crise do Estado e retomada do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, José Olympio.
- Arretche da Silva, Marta (1994), "Redifinição das competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social. Política de educação", *Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil*, NEPP-IESP-FUNDAP.
- Beer, Samuel (1988), "Introduction", Conlan, Timothy, *New federalism. Intergovernmental reform from Nixon to Reagan*, The Brookings Institution, Washington.
- Cavalcanti, Carlos Eduardo G. (1994), "Avaliação e remodelagem das Contribuições Sociais", *Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil*, IESP-FUNDAP.
- Cruz, Neida y Rose Neubauer da Silva (1994), "Redifinição das competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social. Política de Habitação", *Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil*, NEPP-IESP-FUNDAP.
- Draibe, Sonia (1986), "O sistema brasileiro de proteção social", *Análise conjuntural* 8(2), IPARDES, Curitiba.
- Elazar, Daniel (1987), *Exploring federalism*, University of Alabama Press, Alabama.
- ENAP/PNUD/CEDEC/BRA-90/017 (1993), "Diagnóstico e perspectivas da Administração Pública Federal no Brasil", CEDEC, São Paulo (mimeo).
- Faria, Sandra y Ademir Alves (1994), "Redifinição das competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social. Política de Assistência Social", *Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil*, NEPP-IESP-FUNDAP.
- Freitas Carvalho, Lourdes de (1994), *Organização de sistemas locais: estudos de municipalização em três municípios de São Paulo*, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.
- Frischtak, Leila (1994), *Governance capacity and economic reform in Brazil*, Washington, The World Bank, Private Sector Development Department.
- Goldsmith, Michael y Kenneth Newton (1988), "Centralisation and decentralisation: changing patterns of intergovernmental relations in advanced western societies - and introduction by the authors", *European journal of political research*, N° 16, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 359-363.
- Hecló, Hugh (1982), *Modern social politics in Britain and Sweden*.
- Leme, Heládio José de Campos (1992), — *O federalismo na Constituição de 1992*, Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, IFCH, Universidade Estadual de Campinas.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1992), "Estados em via de integração de desintegração", *Estudos avançados*, N° 14, Instituto de Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Lijphart, Arend (1984), *Democracies*, Yale University Press, New Haven.

- Medici, André Cezar y Vicente Rodríguez (1994), "Canais de acesso aos fundos públicos na área social: limites e possibilidade regionais nos anos oitenta e noventa", *Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil*, IESP-FUNDAP.
- Moura Castro, Claudio (1983), "A descentralização que vem do centro", *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro.
- NEPP (1989), *A política de assistência social*, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Mello, Marcus A.C. (1993), "Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República", *Dados*, N° 36(1), Rio de Janeiro, pp. 119-163
- Schmidt, Carl (1968), *Constitutional government and democracy*, Waltham, Blaisdell Co.
- Torre, Juan Carlos y Vicente Palermo (1992), *A la sombra de la hiperinflación: la política de reformas estructurales en Argentina*, CEPAL, Buenos Aires.
- Vianna, Ana Luiza (1993), "Redefinição das competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social. Política de saúde", *Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil*, NEPP-IESP-FUNDAP.
- \_\_\_\_\_ (1994), "Redefinição das competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social. Política de saúde", *Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil*, NEPP-IESP-FUNDAP.
- Weir, Margareth y Theda Skocpol (1985), "State structures and the possibilities for 'keynesian' responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States", Evans, P., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T., *Bringing the State back in*, Cambridge University Press, Cambridge.

## **SERIE POLÍTICAS SOCIALES**

- | <b>Nº</b> | <b>Título:</b>  |
|-----------|---|
| 1         | <b>Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.</b>                         |
| 2         | <b>Ignacio Irrazábal, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.</b> |
| 3         | <b>Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.</b>  |
| 4         | <b>Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.</b>   |
| 5         | <b>Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.</b>                              |
| 6         | <b>Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.</b>        |
| 7         | <b>Maria Hermínia Tavares de Almeida, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.</b>  |