RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

EL MUNICIPIO EN LA FEDERACIÓN BRASILEÑA: ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y PERSPECTIVAS

Eduardo Grin
Fundação Getulio Vargas
Brasil

Resumen:
Este artículo presenta los aspectos centrales de la estructura, funcionamiento y dinámica de los municipios en Brasil, sobre todo desde los últimos 35 anos que coinciden con el nuevo marco constitucional que les garantiza autonomía como entidad federal. En este proceso las localidades pasaron por cambios significativos en sus roles administrativos, políticos, financieros y jurídicos. El proceso de descentralización de políticas combinado con los mecanismos de democracia participativa y carencias de capacidades estatales siguen generando desafíos muy importantes para roles asignados en cuanto a la provisión de políticas públicas y acción en favor del interés local.

Palabras clave:
Descentralización – Brasil – Municipios – Federalismo – Participación social

Abstract:
This article presents the central aspects of the structure, functioning and dynamics of municipalities in Brazil, especially since the last 35 years, which coincide with the new constitutional framework that guarantees them autonomy as a federal entity. In this process, the localities underwent significant changes in their administrative, political, financial and legal roles. The process of decentralization of policies combined with the mechanisms of participatory democracy and lack of state capacities continue to generate very important challenges for assigned roles in terms of the provision of public policies and action in favor of the local interest.

Key words:
Decentralization – Brazil – Municipalities – Federalism – Social participation.

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

Sumario:

I. Origen del Proceso de Descentralización en Brasil II. Surgimiento y Evolución de los Estudios Municipalistas en Argentina III. Reformas Legales de la Descentralización IV. La Creación de Nuevas Municipalidades V. Transformaciones Políticas y Electorales VI. Reformas Electorales Locales VI. Los Instrumentos de Participación Ciudadana VII. Cambios para una Mayor Participación de las Mujeres en la Política Loca VIII. Relaciones entre los Órganos Deliberantes y Ejecutivo IX. Reconocimiento Explícito de la Autonomía Municipal X. Mecanismos para la Defensa de la Autonomía Local XI. Descentralización Competencial en favor de las Municipalidades XII. Recentralización Municipal en el siglo XXI XIII. Empoderamiento Diferencial de los Alcaldes XIV. Dinámica de los Organismos Municipalistas XV. Asociativismo Intermunicipal XVI. Evolución de los Sistemas de Transferencias Federales XVII. Facultades de Ingreso y Gasto. XVIII. Cambios en la Agenda Local XIX. Adopción de Nuevas Modalidades de Gestión de los Servicios Públicos XX. Ámbitos de la Gestión Local Que Experimentaron Cambios Importantes XXI. Conclusiones XXII. Bibliografía

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

I. INTRODUCCIÓN

I. ORIGEN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN BRASIL

Con la Constitución Federal de 1988 (CF 88), el federalismo brasileño comenzó a organizarse de manera cada vez más descentralizada y los municipios asumieron más responsabilidades, principalmente en las políticas públicas de protección social (salud, educación y asistencia social). CF 88 transformó los municipios en entidades federativas autónomas (Kugelmas; Sola, 1999) en términos financieros, legales, administrativos y políticos (Abrucio, 2005; Kugelmas; Sola, 1999; Grin y Souza, 2021).

El supuesto que guió la descentralización fue que cuantas más políticas públicas se puedan decidir y/o implementar localmente, más cerca estarán de los ciudadanos, lo que fomentará la responsabilidad del gobierno. La municipalización se consideró la base para una mayor democracia y una mayor eficiencia en la prestación de servicios (Abrucio; Grin, 2015). Sin embargo, la literatura muestra que estos supuestos no necesariamente coinciden con la realidad a nivel local (Arretche, 1996).

La descentralización de las políticas generó demandas electorales y mayores recursos y autonomía subnacional. También estimuló acuerdos entre el nivel central y los municipios en torno a una agenda de redistribución del poder sobre los recursos financieros, la autoridad, las responsabilidades de las políticas públicas y el aumento de la eficiencia (Tuclhin, 2012; Wilson et al, 2009). Melo (1999) sostiene que el CF 88 entendía al municipio bajo dos principios distintos: a) democrático (núcleo de la vida política asociado al control social y la participación ciudadana (la matriz socialdemócrata); b) ingeniería administrativa para la eficiencia en la prestación de los servicios públicos (visión neoliberal que minimiza el papel del gobierno nacional).

La descentralización redefinió las atribuciones de la gestión de las políticas públicas, en especial las de bienestar social bajo las bases de un estado federal (Arretche, 1999; 2002). La descentralización se implementó en un contexto de heterogeneidad municipal. Existen grandes diferencias demográficas: el 88% de los municipios tienen hasta 50.000 habitantes y representan el 32,28% de la población nacional, mientras que en 39 grandes ciudades viven 59,5 millones de personas (casi el 30% de la población nacional) (Grin;

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

Abrucio, 2018). La configuración socioeconómica y administrativa municipal también es muy heterogénea y muchos tienen poca capacidad para ejercer su autonomía (Franzese; Abrucio, 2013). Por lo tanto, la descentralización está limitada por las desigualdades regionales del país, que también afectan la capacidad de las localidades para prestar servicios.

II. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIOS MUNICIPALISTAS EN BRASIL

Los estudios municipales pueden ser identificados em tres fases centrales: a) até mediados da década de 1940, con énfasis en análisis sobre las razones do atraso das ciudades como unidad administrativa; b) de los años 1940 hasta la década de 1970 donde el municipio ya asume su faceta urbana; c) de los años 1980 adelante bajo el nuevo entramado jurídico del país donde los municipios asumen su modelo autonómico actual y el tema de la democracia participativa y de la innovación local.

La primera fase de estudios estaba basada en la visión de una municipalista como la defensa de la vida rural en contra la modernización urbana. El local era comprendido como un espacio de preservación de las tradiciones de un país del pasado. En este proceso, las obras de los investigadores también comprendían el municipio como un problema que podría generar fragmentación en el territorio nacional y por esa razón el local debería estar bajo el liderazgo de un gobierno nacional fuerte y centralizador. Esta fue la visión implementada durante el gobierno Getulio Vargas (1930-1945). Se trataba de un modelo organicista y representante del poder central donde el municipio era visto como una unidad administrativa, pero no una entidad política.

Luego de 1945, con la expansión urbana, las ciudades pasan a ser estudiadas con la óptica de los desafíos que este proceso conlleva, sobre todo para las zonas metropolitanas. También, por la primera vez, el énfasis en la autonomía municipal y las Cartas Municipales. Es también un período marcado por la creación de la primera organización municipalista (la Asociación Brasileña de Municipios) y órganos federales empiezan a investigar los desafíos de la organización municipal. Durante el régimen militar (1964-85), hubo un intento de poner el municipio bajo el comando del Sistema Federal de Planificación y el Gobierno federal produjo obras con este foco em el sentido de

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

involucrar las ciudades en las políticas federales. Tal intento debería de ser logrado con asistencia técnica y sistemas de información.

La tercera fase, que coincide con el proceso de regreso de la democracia en los años 1970, asume la visión del municipio como una entidad política para el ejercicio democrático del poder y proveedor de servicios para las poblaciones locales. Con la CF 88, las atribuciones municipales fueron ampliadas y la autonomía constitucional quedó garantizada, el que impulsó los estudios sobre poder local en tres perspectivas: a) el municipio como un espacio de innovación institucional en muchas áreas de políticas públicas; b) el municipio como el local de fortalecimiento de la democracia participativa (e.g. las experiencias del presupuesto participativo y los consejos de políticas públicas que se comenta más adelante); c) el municipio como entidad federativa responsable por la implementación de políticas públicas en un federalismo conocido por ser descentralizado y participativo.

III. REFORMAS LEGALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El municipio integra el sistema federativo como una tercera entidad y no está subordinado a ningún nivel superior de gobierno, como es la regla en otras federaciones (por ejemplo, Estados Unidos, México, Argentina y Canadá), cuando estas son creaciones de estados o provincias. En Brasil, los municipios son entidades gubernamentales que forman la federación, según el artículo 1 de la CF 88: la República Federal es una unión inseparable de la Unión, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, todos autónomos entre sí. La gran innovación de la CF 1988 fue determinar que el municipio está subordinado solo a la Constitución, pero no a los gobiernos estatales o la Unión. La autonomía municipal sólo es limitada por principios constitucionales, en cuanto antes de la CF 88, el municipio era considerado una unidad político-administrativa. A autonomia política, administrativa e financeira municipal é central nas disposições constitucionais que atribuem poderes para constituirem o seu próprio governo, organizar serviços, elaborar suas próprias leis e se autogerir (Pires, 2017). A autonomia significa capacidade de autogoverno, auto-organização, autolegislação e auto-administração (Resende, 2008).

La principal evolución legislativa respeto a los municipios es el reconocimiento constitucional de su autonomía y capacidad de autoorganización, a través de la

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

elaboración de su Carta Municipal, su capacidad de autogobierno, autorregulación y autoadministración. En cuanto a la autonomía política, los municipios pueden estructurar los poderes ejecutivo y legislativo y constituir su propio gobierno. Según Losada (2008), con la CF de 1988, la autonomía política municipal fue garantizada por la elección directa del alcalde para un período de cuatros años, y una reelección para igual período, y de los concejales (*vereadores).* Además, el poder de autoorganización derivado de la LOM, por la capacidad de regulación y ejecución de los servicios públicos bajo su propiedad y por la competencia para legislar en materias exclusivas o en forma complementaria (Losada, 2008).

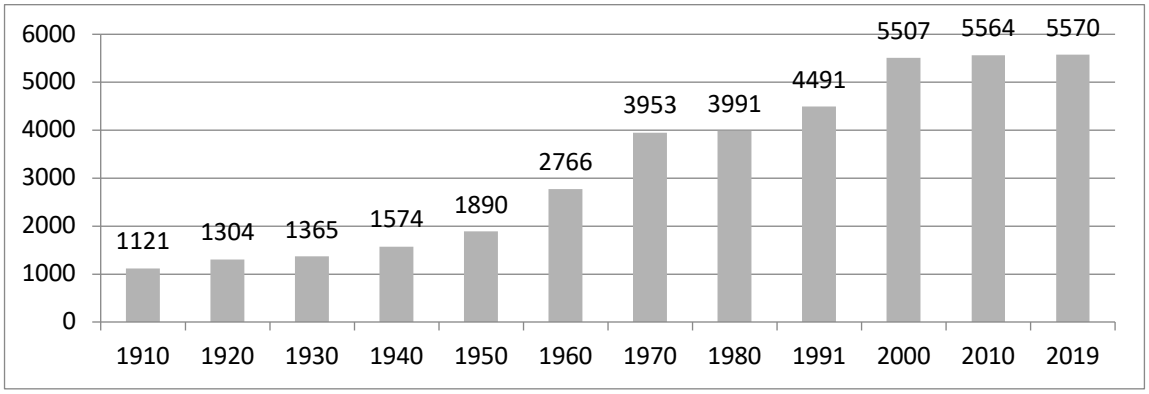
En cuanto a autonomía administrativa pueden administrar sus propios negocios y autogestión (mantener y prestar los servicios bajo su titularidad y definición de su estructura interna), teniendo en cuenta las normas constitucionales y leyes federales (PIRES 1999). Otra innovación legislativa fue comprender que la autonomía administrativa y política exige recursos financieros para la provisión de servicios. La CF indicó nuevas fuentes de ingresos propios, el que refuerza las decisiones sobre tajas y tributos de competencia exclusiva municipal. Acorde la CF 88, poseen autonomía financiera (recaudan y establecen tributos sobre la propiedad urbana, servicios, transferencia de bienes raíces). Pero no pueden crear otros tributos propios y dejar de cobrar aquellos que la CF 88 determina. Con efecto, luego del año 1988, surge una federación que pone peso en los entes subnacionales, sobre todo los municipios.

IV. LA CREACIÓN DE NUEVAS MUNICIPALIDADES

La primera forma de acercarse a la realidad municipal es presentar su heterogeneidad. Existen 5570 municipios dispersos por los 26 estados y el Distrito Federal. Cuando se crea un municipio, se crea un ejecutivo y legislativos locales, regulados por la Ley Orgánica Municipal (LOM). La evolución en el número de municipios se presenta en la gráfica 1.

Grafica 1 – Número de municipios en Brasil

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL



Fuente: Datos del IBGE. Preparado por el autor.

Hasta 1996, los municipios, gozando de su autonomía política, se emanciparon y crearon muchas ciudades, lo que generó problemas de apoyo fiscal a los pequeños municipios generados por la desmembración de los más grandes. Ese año, una Enmienda Constitucional redefinió las reglas para la emancipación municipal: a) en lugar de depender de la ley estatal, pasó a ser atribución de la ley federal; b) en lugar de consultar a las poblaciones interesadas, a través de un referéndum, también se requirió un Estudio de Factibilidad Municipal. La reforma constitucional frenó este proceso al introducir más requisitos para la creación, constitución, fusión y desmembración de los municipios. Estableció que la consulta previa, mediante plebiscito, se hará a las poblaciones de los municipios involucrados, en lugar de a veces a las poblaciones directamente interesadas, como en el texto anterior. Que el plebiscito será precedido por la publicación de los Estudios de Factibilidad Municipal publicados de conformidad con la ley (Brandt, 2010). Con las nuevas reglas, en 1997 aún fueron emancipados y criados más 533 municipios, pero desde entonces estos números fueron drásticamente reducidos: 53 en 2001, 4 en 2005 y otros 6 entre 2010 y 2019.

V. TRANSFORMACIONES POLÍTICAS Y ELECTORALES

Las elecciones municipales de ciudades con más de 200 mil electores, donde ningún de los candidatos obtenga más de un 50% de los votos válidos, tienen una segunda ronda. Esta transformación electoral empezó a vigorar en 1996, así como la posibilidad de reelección de alcaldes y alcaldesas. Otra mudanza fueron los parámetros acerca del número de concejales de acuerdo con la población municipal. Luego del año 1988, los municipios pasaran a disfrutar de autonomía para aprobar sus Cartas Municipales sin la

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

necesidad de someter al Congreso estatal. La CF 88 aprobó reglas muy específicas sobre la posibilidad de intervención estatal y/o federal en los municipios, el que sirve como una defensa de su autonomía en comparación con el período anterior. Con suporte en la CF 88 y en el principio de la simetría federativa, los municipios pueden realizar referendos y plebiscitos y hay ley que garantiza la participación popular en la proposición de leyes.

Como los municipios adquirieron más autonomía, las asociaciones de representación municipal pasaron a ser actores importantes de las relaciones intergubernamentales. Hay tres factores relacionados con la actuación de las organizaciones nacionales municipalistas. Primero, luego de la CF 88 otorgar mayor libertad a los municipios (Pires, 2017; Resende, 2008) y la federación brasileña cambió la forma de interacción entre los municipios y el gobierno federal. En segundo lugar, con la descentralización los municipios ganarán mayores poderes para definir sus acciones, pero crecía la necesidad de financiamiento, recursos técnicos y coordinación intergubernamental (Grin y Fernandes, 2019; Abrucio, 2005; Arretche 1999). Tercero, el gobierno federal ha ido ampliando medidas legales y constitucionales que impactan a los municipios (Arretche, 2012). Estos factores afectaron la conciencia de los alcaldes sobre el papel de los municipios en la federación y alentaron el cabildeo a nivel federal.

VI. REFORMAS ELECTORALES LOCALES

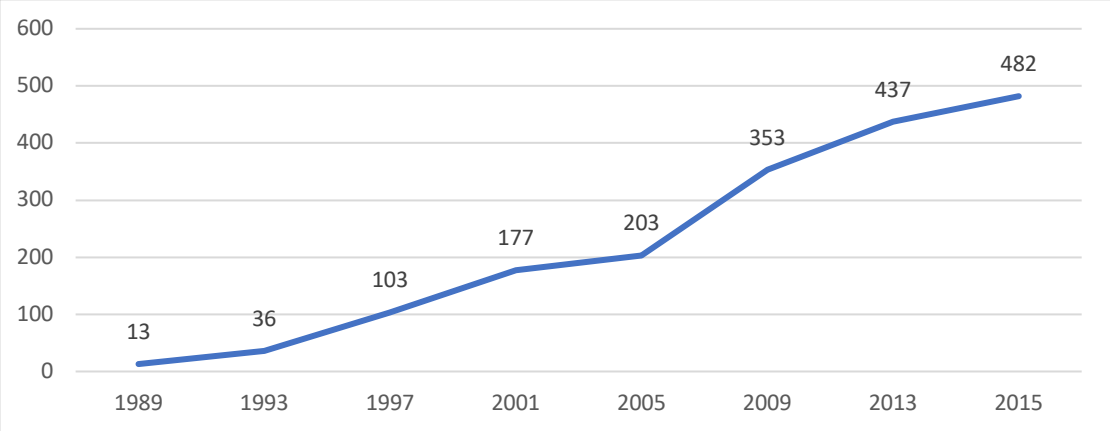
Basado en el principio de la simetría federativa, las reglas son iguales para todos los niveles de gobierno. No existen sistemas electorales estatales o municipales. La Justicia Electoral estatal no puede cambiar las reglas electorales nacionales con la simetría de reglas aplicable nacionalmente. Las elecciones ocurren de forma alternada: sólo en nivel municipal en un período y las federales y estatales son realizadas de forma conjunta. Todos ocupantes de cargo en Poder Ejecutivo (presidente/a, gobernadores/as e alcaldes/as tienen mandatos con duración de cuatro años y pueden ser reconducidos a un termo más se reelectos. Luego de cambios legales en el año 2017, la posibilidad de coligaciones partidistas sólo es posible para las elecciones de alcaldes y no más para la elección de concejales.

VI. LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

Esta sección empieza con el Presupuesto Participativo. El total de ciudades alcanzado en 2015 representaba un 8,6 % del país (gráfica 2). Pero, es importante calificar el dato: un 55 % están concentrados en tres con más capital social (Rio Grande do Sul – 23,6 %, Minas Gerais – 16,6 % y São Paulo – 15,6 %), siendo que en los estados de Norte y Noreste los números son muy bajos.

Gráfico 2 – Número de ciudades con Presupuesto Participativo



Fuente: Rede Brasileira de Orçamento Participativo (2016).

Otra forma participación ciudadana son los consejos de políticas públicas que son foros garantizados por leyes federales y/o municipales o derivados de normas constitucionales, basado en el presupuesto de que la descentralización de responsabilidades hacia los municipios vendría junto con más democracia local. Estos son los casos de salud y asistencia social y educación (alimentación escolar y el FUNDEB)[1] (GRIN y FERNANDES, 2019). Estos colegiados son creados por el poder público, conocidos como "consejos municipales" e involucran agentes gubernamentales y la sociales. Buscan institucionalizar el control social sobre la planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Pueden de carácter consultivo, deliberativos, reguladores (cuando definen normas para el sector) o de veeduría (tabla 1). Desde 2012 hasta 2017, con los datos disponibles y consejos sobre los cuales hay información, existían 61.698 consejos municipales (un promedio de 11,08 por ciudad). Este tipo de participación social está

[1] El Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación es un fondo especial, de naturaleza contable y de ámbito estatal. Está compuesto por recursos provenientes de los impuestos y transferencias de los estados, Distrito Federal y municipios, vinculados a la educación en virtud de lo dispuesto en el art. 212 de la CF 88.

RIGL REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

muy difundida en los municipios, siendo la inducción y *enforcement* de leyes federales un aspecto clave de su expansión y consolidación (GRIN y FERNANDES, 2019).

Tabla 1 - Número y porcentual de consejos municipales de políticas públicas

Tipo de consejo	2001	% total ciudades	2009 a 2011	% total ciudades	2013 a 2017	% sobre ciudades
Salud	5426	97,5	5541	97,3	5557	99,9
Asistencia Social	5178	93,1	5560	98,3	5560	99,8
Control de Acompañamiento Social del Fundeb			5464	98,1	5494	98,6
Derechos del Niño y del Adolescente	4306	77,4	5084	91,4	5484	98,5
Tutelar			5472	98,3		
Alimentación Escolar			5466	98,2	5433	97,5
Educación	4072	73,2	4678	84,1	4877	87,6
Medioambiente	1615	29	3124	56,1	4.25	74
Derechos de los Adultos Mayores	--	--	1974	35,5	3450	62
Vivienda	628	11,3	2373	42,6	3317	59,6
Cultura	734	13,2	1372	24,7	2151	38,6
Seguridad Alimentaria	--	--	1318	23,7	1629	29,3
Derechos de las Personas con Capacidades Diferentes	--	--	490	8,8	1093	19,6
Derechos de la Mujer	--	--	594	10,7	976	17,5
Saneamiento			195	3,5	952	17,1
Transporte Escolar	--	--	2201	39,6	696	12,6
Política Urbana	234	4,2	981	17,6	--	--
Deportes	--	--	623	11,2	--	--
Seguridad Pública	--	--	579	10,4	692	12,4
Derechos de la Juventud	--	--	303	5,4	608	10,9
Transporte	270	4,8	328	5,9	533	9,6
Igualdad Racial	--	--	148	2,7	280	5
Derechos Humanos	--	--	79	1,4	324	5,8
Derechos de Lésbicas, Gays, Bisexuales, Travestis y Transexuales	--	--	4	0,01	22	0,03

Fuente: MUNIC IBGE (años 2001, 2009, 2013, 2014 y 2017).

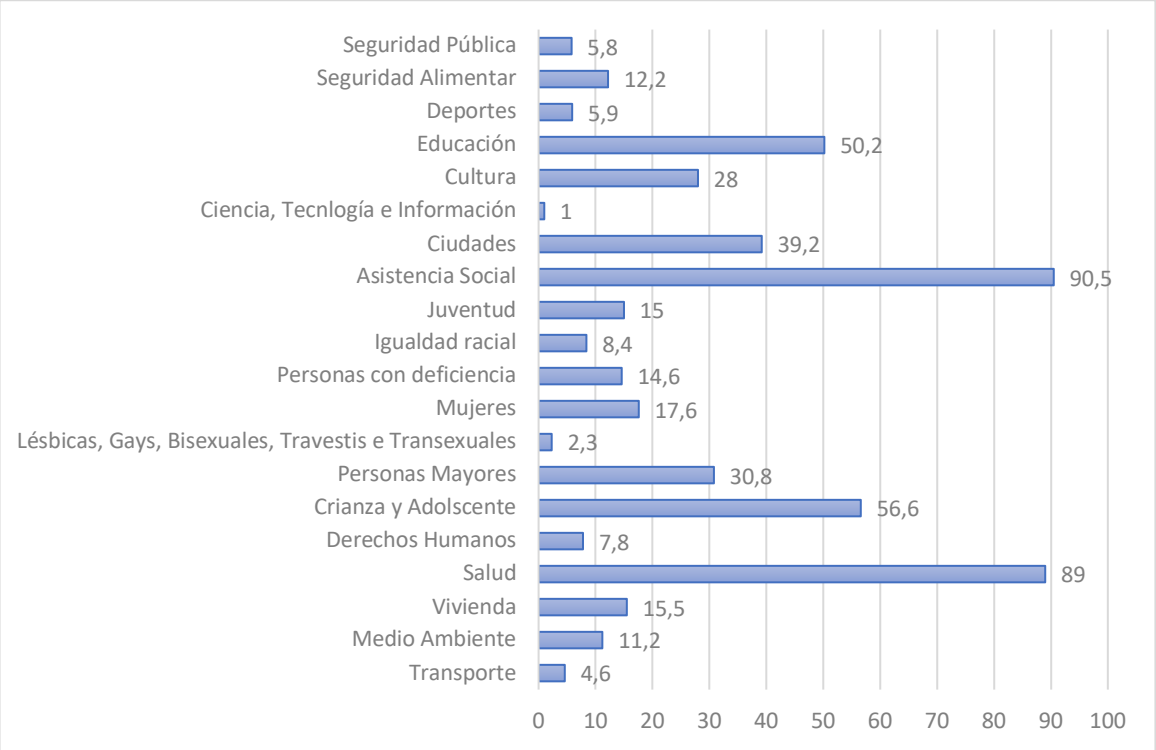
(1) Los espacios en blanco representan la inexistencia de informaciones.
(2) El Consejo Tutelar es un órgano permanente y autónomo, no jurisdiccional, encargado por la sociedad de velar por el cumplimiento de los derechos del niño y del adolescente. Está regido por el Estatuto del Niño y del Adolescente. Además de este foro, que existe solamente en la esfera municipal, algunas ciudades también implementan los consejos de derecho del niño y adolescente.

También existen las conferencias de políticas públicas organizadas en todos los niveles de gobierno, pero siempre empiezan en los municipios. Salud y asistencia social (gráfica 3) son las áreas donde hay más conferencias debido a la existencia de un sistema nacional

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

de política pública. La inducción federal explica mucho de ese resultado. Luego está el área de niños y adolescentes que disponen de una fuerte legislación nacional y educación que tiene una comunidad epistémica y de administradores públicos muy organizada. En las demás áreas los números están por debajo del 50 %.

Gráfica 3 - Porcentaje de municipios que realizaron conferencias por tipo de política



Fuente: MUNC (2014 y 2017).

(1) Excepto medioambiente, vivienda y transporte, en las demás políticas los datos son de 2014.

VII. CAMBIOS PARA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA LOCAL

El país ocupa una posición vergonzosa. Conforme la Unión Interparlamentaria, entre 192 países, Brasil aparece en el puesto 142 en el ranking de participación de la mujer en la política nacional. En América Latina, solo Haití ocupa una posición más baja que Brasil en el ranking. La situación no es diferente en nivel municipal, aunque que una ley federal de 1997 determina que partidos políticos o coalición partidista deben de reservar un 30% de las postulaciones para mujeres en las elecciones.

Los números son elocuentes, considerando el número de concejales municipales elegidas en 2020 (año de la última elección municipal): fueron electas 9 mil, el que representa un

16% del total, frente al 84% de los hombres (47,3 mil). Esto representa un pequeño avance en comparación con los 13% del año 2021. En Brasil hay un problema adicional que es el tema racial: en 2020, sólo 6,3% de las concejalas elegidas fueron mujeres negras. Hay una doble exclusión: género y raza. En 2020 fueron elegidas sólo 651 alcaldesas (12,1%), contra 4.750 alcaldes (87,9%). En las 27 capitales, solamente una mujer fue elegida. Las mujeres negras representan 28% de la población, pero gobiernan un 4% de ciudades. Con efecto, la sociedad brasileña sigue muy excluyente sobre la participación femenina en la política, sobre todo las pequeñas localidades.

Esa realidad también se refleja en la organización municipal. En 2013, un 72,5 % de las ciudades no disponían de ningún área para esas políticas de género, solamente un 3% tienen un órgano exclusivo y 20,6 % son estructuras subordinadas a otros sectores o directamente al alcalde. Solamente un 4,5 % tenía la previsión legal de implementar un plan municipal de políticas de género y 95,5 % no disponen de ninguna planificación. El servicio de salud para la atención de mujeres víctimas de violencia existía en 7,1 % de los municipios y casas de abrigo para las víctimas de violencia solamente 2,6 % de ciudades.

VIII. RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DELIBERANTES Y EJECUTIVOS

Todos los municipios están organizados con dos ramas de poder: Ejecutivo - en el que el alcalde/sa es la principal autoridad política - y Legislativo donde el número de regidores varía de un máximo de 55 (sólo en la ciudad de São Paulo) a un mínimo de 9 concejales según el tamaño de la población. Los regidores son los encargados de legislar y fiscalizar al Ayuntamiento y al alcalde. El Ayuntamiento puede instalar un juicio político contra el alcalde que puede ser destituido por 2/3 de los regidores. Los hechos delictivos del alcalde solo pueden ser juzgados por el poder judicial, pero tal poder sólo existe en los estados y en nivel federal.

Cuando el concejal controla la actuación del alcalde está dando cumplimiento a una obligación constitucional que establece que la fiscalización del municipio será ejercida por el Poder Legislativo municipal. Esto significa que es responsabilidad del concejal supervisar y controlar las cuentas públicas y verificar la legalidad de los actos del

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

gobierno local. El control parlamentario se refiere a la implementación de las decisiones gubernamentales también para garantizar su transparencia para la sociedad.

IX. RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO DE LA AUTONOMA MUNICIPAL

Todos los municipios gozan del mismo ordenamiento jurídico bajo la concepción del federalismo simétrico (Souza, 2016; Grin, Segatto e Abrucio, 2016). No existe un tratamiento especial para ninguna ciudad, pues todas son igualmente consideradas entidades autónomas. El municipio es la personalidad jurídica de derecho público y titular de derechos y deberes. Los municipios pueden complementar las normas federales y estatales cuando esta no existen, aunque su poder residual es muy pequeño ya que el rol regulador federal abarca muchos asuntos de responsabilidad local.

Según la CF 88 los tres órdenes de gobierno son autónomos entre ellos y las posibilidades de intervención federal y estatal son muy limitadas. La autonomía política implica que la autoridad política de los alcaldes no proviene del gobierno de nivel superior, pues son elegidos directamente (Arretche, 1999). Como los municipios son entidades federativas autónomas, el alcalde es autoridad soberana en su circunscripción.

En cuanto a la administración local, los municipios deben obedecer las leyes federales (por ejemplo, para licitaciones públicas y contratos con proveedores). Pero los municipios tienen plena autonomía para organizar la gestión de los recursos humanos con sus carreras y sueldos, aunque deben obedecer los umbrales de una ley federal (como máximo el 60% de los ingresos netos con gastos de personal). Los municipios pueden legislar y regular la provisión de servicios públicos (por ejemplo, transporte público) de acuerdo con el concepto amplio de “interés local” (Resende, 2008).

Bajo la CF 88, los municipios poseen un alto rango de autonomía para actuar en favor del “interés local” y en ese aspecto no tienen ninguna restricción de los entes estatal y federal. Pero, en muchas otras áreas necesitan seguir reglas constitucionales y federales, incluso en cuestiones que ya habían sido roles suyos posteriormente quitados, como es la definición de número de concejales y alícuotas del impuesto sobre servicios. Esa realidad

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

es la misma para todas las municipalidades: la regla de la simetría, tan cara al federalismo en Brasil, acá muestra su alcance en el territorio nacional.

X. MECANISMOS PARA LA DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

La autonomía municipal está consolidada en el sistema legal y federativo. Todavía, su autonomía federativa y estatus constitucional está basado en órganos gubernamentales propios y competencias exclusivas, por mínimas que sean. Pero, los municipios no disfrutan de ninguna posibilidad de defensa jurisdiccional junto a la Suprema Corte, así como no disponen de roles constitucionales para proponer enmiendas a la CF 88. La experiencia nacional de protección de la autonomía municipal es reciente, ya que hasta 1988 los municipios eran considerados unidades político-administrativas. Luego de 1988 adquirieron estatus constitucional de entidad federativa con autonomía administrativa, financiera y política. Pero, hay aspectos a considera del nuevo diseño constitucional.

En primero lugar, la presencia de más de una entidad federativa con poder político requiere la definición de reglas que consisten en la división de competencias para evitar superposición de las atribuciones. Cada esfera está basada en el principio de interés: la Unión en nivel nacional, estados en nivel intermedio y localmente los municipios. Así, la autonomía municipal no puede contradecir reglas constitucionales federales y/o estatales (un ejemplo: los Estados decretaran estado de calamidad en la pandemia del Covid-19 y los municipios no disponían de respaldo legal para se contraponer). Sin embargo, los municipios, como los Estados, pueden complementar normas generales federales donde estas no existen. Los gobiernos locales pueden producir leyes sobre temas de interés local y complementar la legislación federal y estatal.

En segundo lugar, hay una definición muy restricta sobre las posibilidades constitucionales de intervención federal y estatal en los municipios. Acorde el artículo 35 da CF 88: "El Estado no intervendrá en sus Municipios, ni la Unión en Municipios ubicados en Territorio Federal, excepto cuando: a) dejar de pagar la deuda fundada por dos años consecutivos; b) no hubo rendición de cuentas, de conformidad con la ley; c) el mínimo requerido de ingresos municipales no se ha aplicado en educación y servicios de salud pública; d) el Tribunal de Justicia confirma el cumplimiento de los principios en la

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

Constitución del Estado o para hacer cumplir la ley, el orden o la decisión judicial. Aparte estas situaciones, el Estado o Unión no pueden interferir en sus Municipios. Quizás, este sea el ejemplo más concreto de protección constitucional de la autonomía municipal. Acorde la CF 88, la Suprema Corte procesa acciones directas de inconstitucionalidad de leyes normativos federales o estatales. El sistema constitucional no permite el control de la constitucionalidad de una ley municipal delante la Suprema Corte. El único control de la constitucionalidad de leyes municipales es la CF 88. Por otra parte, en el caso de que una ley municipal sea incompatible con la Constitución del Estado, se permite el control mediante la representación de la inconstitucionalidad de la norma ante el Tribunal de Justicia Estatal.

En síntesis, la defensa jurisdiccional de la autonomía municipal es muy restringida, asumido que es en el federalismo brasileño ese principio está consignado en el texto constitucional (artículo 18). No deja ser una paradójica que la misma CF que reconoce el municipio como una entidad federativa autónoma, no subordinada a la Unión y los estados, no tenga establecido mecanismos formales para la defensa de dicha autonomía.

XI. DESCENTRALIZACIÓN COMPETENCIAL EN FAVOR DE LAS MUNICIPALIDADES

La CF 88 es un referente para la descentralización y transformación de los municipios en entidades federativas autónomas (ABRUCIO; 2005; KUGELMAS; SOLA 1999). La descentralización iniciada en Brasil resultó en un fortalecimiento de la Federación, pues hubo la reintroducción de elecciones directas para los gobiernos subnacionales, las atribuciones de los niveles subnacionales se incrementaron, así como sus capacidades fiscales propia y la provisión descentralizada de políticas sociales se ha convertido en una realidad municipal (Affonso, 2000). Hubo avances en la atención básica de la salud y la educación proporcionada por los municipios. La razón principal de este éxito es que la adquisición de estos servicios fue incremental y financiada por fondos federales, estatales y locales. El motivo de esta descentralización de los servicios públicos con apoyo federal fue garantizar a los ciudadanos el acceso a la atención médica y la educación sobre la base de programas nacionales y estándares mínimos, regulaciones federales y participación financiera.

Además, las políticas de salud y educación se diseñaron bajo sistemas que combinan incentivos y sanciones para incentivar la adhesión municipal. Las reformas constitucionales destinaron parte de los ingresos locales para la prestación de estos dos servicios, lo que hizo racional la adhesión local a la prestación de estas políticas.

Como resultado, la atención básica de la salud tuvo un gran efecto redistributivo en un corto período y el acceso a la educación primaria ahora es universal (Souza, 2016). A descentralização foi implementada em um contexto de heterogeneidade municipal: 88% dos municípios têm até 50 mil habitantes e representam 32,28% da população nacional enquanto em 39 grandes cidades vivem 59,5 milhões de pessoas (quase 30% da população nacional) (Grin y Abrucio, 2018). A configuração socioeconômica e administrativa dos municípios também é heterogênea e a maioria têm pouca capacidade para exercer sua autonomia (Franzese; Abrucio, 2013). Portanto, o sistema federal é limitado pelas desigualdades regionais que afetam a capacidade de governos locais para prestar serviços (Souza, 2016).

La desigualdad económica y administrativa municipal genera dificultades para implementar políticas públicas descentralizadas, sobre todo para las localidades de hasta 50.000 habitantes. Este segmento es más dependiente de las transferencias intergubernamentales (Grin y Abrucio, 2018). Los municipios enfrentan desafíos complejos: a) son extremadamente desiguales en sus capacidades técnicas y financieras y los mecanismos federales para reducir las desigualdades son insuficientes; b) pero por la simetría federativas todos municipios tienen las mismas responsabilidades; c) la provisión de servicios sociales se financia principalmente con recursos estatales y federales y son regulados por el ámbito federal, el que sobrecarga las burocracias locales con las demandas de diferentes organismos (Souza, 2016); d) políticas sociales exigen mano de obra y los municipios se ven obligados a ampliar los servicios y mejorar la calidad de su prestación, pero la ley federal establece un límite a los gastos subnacionales, como la nómina; e) los ingresos locales, que aumentaron proporcionalmente más que los estatales, se destinan sobre todo para la prestación de servicios sociales y resta poco para otras políticas locales (Souza, 2016).

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

XII. RECENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN EL SIGLO XXI

Este cambio implica tres dimensiones esenciales: fiscal (reducción de ingresos), política (reducción de la autonomía municipal en la organización de los Ayuntamientos) y administrativa (gastos dirigidos y nuevas reglas para la ejecución de políticas). En línea con Arretche (2012), se analiza el contenido de la legislación aprobada a partir de 1989 para identificar como los cambios revirtieron la distribución original de competencias sobre la recaudación tributaria, implementación de políticas públicas, autoridad sobre los gastos y sobre los ingresos subnacionales.

La dimensión fiscal puede evaluarse a través de instrumentos que aumentarán los ingresos federales o su autoridad fiscal frente a los gobiernos subnacionales. Este proceso ocurrió de tres formas: disminución del porcentaje de transferencias a los gobiernos subnacionales, creación de nuevas fuentes de ingresos nacionales que no son compartidas y la recuperación de la potestad tributaria que estaba descentralizada (Falleti, 2010). Luego de 1994, las tres dimensiones afectaron la autonomía fiscal municipal.

En cuanto a la autonomía política, reformas constitucionales introducirán nuevas reglas: procedimientos más estrictos para la emancipación municipal bajo el argumento de que su extensión estaba afectando el presupuesto federal ya que las localidades tienen transferencias constitucionales garantizadas; el número de concejales considerando el tamaño de la población, y las normas federales que definen cómo el Ayuntamiento debe gastar su presupuesto (Arretche, 2012; Grin, Abrucio y Lopes, 2020).

Los sueldos de los concejales municipales pasaron a tener como referencia el sueldo de los diputados federales: diputados estatales ganan hasta el 75% del salario de los diputados federales y los concejales hasta el 75% del salario de los diputados estatales. Se definieron montos máximos de gasto para los Concejos Municipales (5% del presupuesto municipal) y con personal limitado al 75% del presupuesto anual (incluidos los concejales). Estas reglas de cálculo suprimieron la toma de decisiones municipal (ARRETCHE, 2012). También la autonomía local no puede oponerse a las normas constitucionales federales y estatales (por ejemplo, en la lucha contra el COVID-19 los

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

estados decretaron el "estado de calamidad" y las ciudades no tenían base legal para interponerlo).

En la dimensión administrativa, la recentralización federal se materializó de dos formas: reglas sobre cómo implementar las políticas y normas restrictivas sobre cómo asignar el gasto público. Ambos afectaron la autonomía administrativa municipal de una manera no prevista en la CF 88. Hubo un aumento del control a nivel nacional y una reducción en la autonomía sobre cómo los municipios deberían usar sus recursos fiscales, especialmente en las políticas sociales (Eaton y Dickovick, 2004). La expansión de las normas federales redujo los espacios para que los presupuestos locales adoptaran iniciativas propias para garantizar su propia gestión.

XIII. EMPODERAMIENTO DIFERENCIAL DE LOS ALCALDES

No existe un tratamiento especial para las ciudades. Hasta 1985, vigoraba un régimen diferenciado para capitales, ciudades fronterizas, estancias hidro minerales y ciudades consideradas áreas de seguridad nacional, pues todas tenían sus alcaldes nombrados por el gobernador del estado. Actualmente, alcaldes y alcaldesas de las mayores ciudades poseen más recursos de poder. Un ejemplo, la ciudad de São Paulo es el tercer más grande presupuesto público del país quedando atrás del gobierno federal y del estado de São Paulo, el que hace del alcalde un actor político relevante. Otro punto clave en el juego federativo: las 326 ciudades más grandes - arriba de 100 mil habitantes - son las únicas que recaudan más en ingresos proprios que el promedio nacional, y por ser menos dependientes de transferencias federales son políticamente más autónomas. Hay que considerar la división regional, ya que los alcaldes de las mayores ciudades del Sur y Sureste son más poderosos que de las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste. Por fin, alcaldes y alcaldesas de las mayores ciudades usualmente hacen cabildeo en el Congreso Nacional y con el gobierno federal de forma directa y sin la necesidad de apoyo de las asociaciones municipalistas.

XIV. DINÁMICA DE LOS ORGANISMOS MUNICIPALISTAS

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

En Brasil existen tres organismos municipalistas: la Asociación Brasileña de Municipios (ABM), el Frente Nacional de Alcaldes (FNP) y la Confederación Nacional de Municipios (CNM).

La CNM fue creada en 1980. El objetivo principal es consolidar el movimiento de representación municipal, fortalecer la autonomía municipal y transformar la organización en un referente mundial en la representación municipal. La CNM centra sus acciones en la representación política e institucional municipal junto al Gobierno Federal y al Congreso Nacional para el fortalecimiento de la gestión municipal.

La CNM participa en consejos, comités y órganos de discusión y seguimiento de las políticas públicas junto al Gobierno Federal. En el Congreso Nacional, la CNM monitorea la agenda de votación, interviniendo en el proceso legislativo de asuntos que afectan a los municipios y haciendo articulación política con parlamentarios. Las acciones para fortalecer la gestión municipal se hacen por medio de estudios técnicos, de orientación técnica y jurídica y desarrollo de herramientas tecnológicas orientadas a la modernización de la gestión y a la inclusión digital. La CNM opera con un liderazgo nacional y secciones estaduales y regionales. Representa los municipios en organizaciones internacionales: Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) y la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

La ABM se estableció en 1946 y trabaja en estrecha cooperación con municipios, instituciones similares, entidades estatales, federales e internacionales. La ABM busca: a) formular pautas del movimiento municipalidades, abogando por las iniciativas destinadas a la descentralización administrativa y económica para dotar a los municipios de recursos financieros, técnicos y administrativos y propone soluciones para los problemas nacionales vinculados al desarrollo de los municipios; b) promover el mejoramiento de la administración municipal; c) promover estudios para las autoridades competentes, sugiriéndoles medidas para planificar medidas de descentralización para el bienestar y el progreso de las colectividades. La ABM opera con un liderazgo nacional y la representación de sus secciones estaduales y regionales.

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

Fundado en 1989, la FNP es una organización suprapartidaria que agrupa a más de 450 municipios, grupo afiliado que incluye la participación de 26 capitales brasileñas y más de 100 ciudades de porte mediano y pequeño. La FNP es el único representante municipal dirigido exclusivamente por los alcaldes en ejercicio de su mandato. La entidad está organizada en el Directorio ejecutivo, vicepresidencias temáticas, estatales y un consejo fiscal. La FNP busca promover la participación de los municipios en temas urbanos y el diálogo democrático con los tres poderes estatales y federales y organizaciones de la sociedad civil.

La FNP desarrolla proyectos con socios nacionales e internacionales. La coordinación internacional se ocupa de la cooperación internacional descentralizada entre los municipios y articula la participación de las ciudades en redes internacionales. Este sector también busca brindar apoyo a los alcaldes que viajan al extranjero para representar a la entidad, organizar misiones internacionales para que las ciudades puedan conocer experiencias de políticas públicas y apoyar las acciones de ciudades fronterizas de Brasil. La FNP está afiliada y anima a los municipios para actuar en la Red Regional de Municipios (Mercociudades) y de la Red Mundial de Municipios (CGLU). Como es administrada por alcaldes en ejercicio de su mandato no se siente representada por la FLACMA.

XV. ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

La cooperación intermunicipal proviene desde la década de 1960, pero su mayor avance quedó consignado en el artículo 241 de la CF 88 que fue la base de la Ley Federal del año 2005 conocida como “Ley de los Consorcios Públicos”. Esta ley trató de normar los consorcios públicos, la cooperación intermunicipal y la gestión asociada de servicios.

En términos legales, los consorcios creados después del 2005, o los ya existentes de abrigados bajo la óptica del derecho privado que optaron por ajustarse bajo las nuevas reglas, pasaron a tener más estabilidad jurídica (IPEA, 2010). Los consorcios pasaron a tener mayor compromiso político y financiero de los participantes, el que tanto dificulta su ingreso como su salida, pues hay sanciones legales en caso de abandono. En comparación con la legislación anterior, la principal innovación pasó a ser su configuración como asociaciones de derecho público, constituidas y ratificadas por ley por los poderes Ejecutivo y Legislativo de los municipios participantes. Su constitución

define deberes y derechos en términos financieros (contrato administrativo de prorrateo que sustituye los convenios) y operativos (contrato de programa) que amplía las garantías legales de las ciudades participantes (IPEA, 2010; Grin y Abrucio, 2017).

A pesar de un avance heterogéneo en términos territoriales y de políticas públicas, el resultado indica que las inducciones generadas por la nueva legislación continúan impactando las decisiones municipales a favor del consorcio. Al crear más regularidad y previsibilidad, la legislación asumió un rol clave. Según el Observatorio de Consorcios de la Confederación Nacional de Municipios, en 2019, había 4074 ciudades participando de consorcios públicos (73% del total de municipios). Ver el avance por sector entre 2005 y 2019 en la tabla 2.

Tabla 2 - Evolução dos consórcios intermunicipais por área e porte populacional dos municípios (2005-2019)

Políticas públicas consorciadas	Período				Variação (%)
	2005	2011	2015	2019	
Educação	248	280	352	441	+77,8
Saúde	1906	2288	2800	3216	+68,7
Assistência Social	222	232	453	499	+224
Turismo	351	456	477	509	+45
Cultura	161	248	353	385	+239
Habitação	106	241	262	292	+275
Meio Ambiente	387	704	910	950	+245
Transporte	295	211	344	344	+16,6
Desenvolvimento Urbano	255	402	715	827	+324
Saneamento	343	426	667	754	+220
Total	4274	5488	7333		+71,6

Fonte: Elaboração própria com base na Munic IBGE 2005, 2011, 2015 e 2019.

En promedio nacional, cada consorcio público cubre una población de 145.5410 habitantes, lo cual es positivo considerando que el 70% de las ciudades tiene hasta 20.000 habitantes y el 90% tienen hasta 50.000 habitantes. Si los consorcios buscan generar economías de escala, los números de este fenómeno son un buen punto de partida. Ver en el mapa 1 la realidad de los consorcios con el número de áreas en las que las ciudades forman consorcios.

XVI. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS FEDERALES

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

El municipio recibe transferencias regulares y constitucionalizadas de tributos estatales y federales (tabla 3). Los impuestos que garantizan mayor recaudación para el estado brasileño no son aquellos pertenecientes a los municipios, el cual también justifica la existencia de transferencias.

Tabla 3 - Impuestos recaudados por cada ente federativo y su peso en la tributación total.

Estado	Impuesto sobre Propiedad Vehículos Automotores (IPVA)	50% Impuesto sobre Propiedad Vehículos Automotores (IPVA)	1,90 %
	Impuesto de Circulación de Bienes y Servicios (ICMS)	25% Impuesto de Circulación de Bienes y Servicios (ICMS)	20,60 %
	Transmisión causa mortis y donación, de cualquier bien o derecho (ITCD)	N/A	0,30 %
	Otras Contribuciones estaduales	N/A	2,60 %
Unión	Impuesto sobre la renta (IR)	100 % de la contribución de los servidores municipales al Impuesto sobre la Renta -(IR)	17,50 %
	Impuesto Propiedad Territorial Rural (ITR)	50% Impuesto Propiedad Territorial Rural (ITR)	0,10 %
	Impuesto sobre Operaciones de crédito cambio y seguros (IOF)	N/A	1,80 %
	Contribuciones a la seguridad social	N/A	35,00 %
	Impuestos sobre Productos Industrializados (IPI)	N/A	2,50 %
	Impuesto sobre grandes fortunas (desactivado)	N/A	-
	IPI- exportación	25 % a los municipios que se localizan en estados y exportadores	2,00 %
	Otras contribuciones	N/A	9,40 %

Fuente: Grin y Fernandes (2019).

Acorde la CF 1988, los municipios pasaron a disponer de transferencias constitucionales: ampliación del porcentaje de transferencia y redistribución del Fondo de Participación de los Municipios (FPM) [2], el 50 % de la recaudación del Impuesto Territorial Rural (o 100 %, después de 2005, se asumen su cobro). De los estados, el 50 % de los valores cobrados por la propiedad de vehículos automotrices licenciados en sus territorios, el 25 % de la recaudación del impuesto sobre servicios y comercial conforme reglas de división definidas por Estados y el impuesto de renta de la Unión sobre rendimientos pagados por sus autarquías y fundaciones.

[2] El FPM es redistributivo y tiene dos criterios básicos: prioridad para las ciudades más pequeñas de las regiones más pobres. Transfiere el 10% a las capitales de los estados, el 86,4% a las ciudades menores y el 3,6% a las localidades de hasta 152.216 habitantes.

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

En este contexto, el FPM es la mayor transferencia federal (casi el 80% de todas las transferencias y el 32% del total de los ingresos municipales) (Souza, 2016). Las ciudades reciben transferencias destinadas a políticas de bienestar y donaciones incondicionales de los gobiernos federal y estatal. La descentralización de políticas reglamentó transferencias continuas en la salud y, desde 2005, en la asistencia social. Con el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Escuela Primaria (después de 2006, incorpora la Educación Básica) y de Valorización del Magisterio (FUNDEF/FUNDEB), muchos municipios pasaron a disponer de recursos federales para invertir en educación.

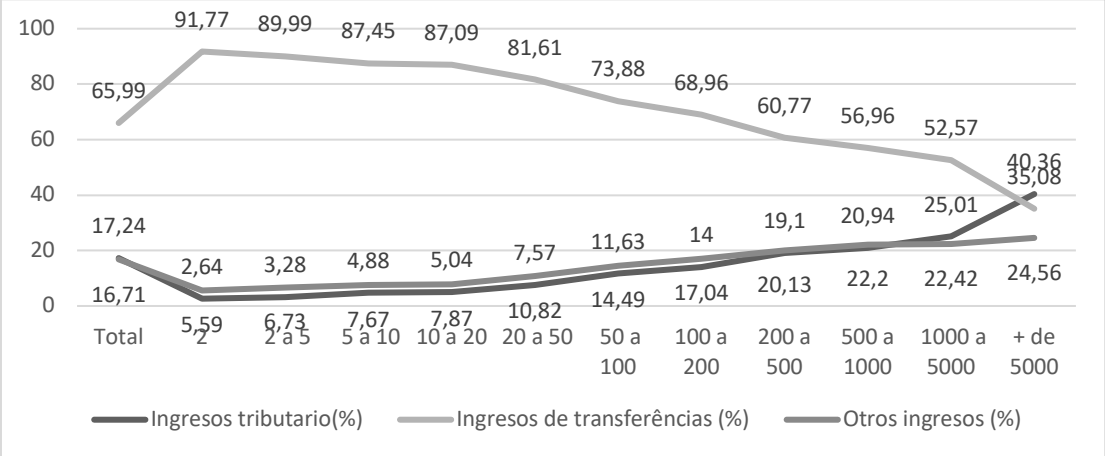
XVII. FACULTADES DE INGRESO Y GASTO

Corresponde al municipio el cobro de tres impuestos además de tasas y contribuciones de mejora. La CF de 1988 mantuvo el Impuesto sobre Propiedad Territorial Urbana (IPTU) y el Impuesto sobre Servicios (ISS) haciéndolos tributos propios municipales. Se añadió el Impuesto de Transmisión de Bienes Inter Vivos (ITBI). La determinación de sus valores, así como los plazos y formas de pago son asignaciones municipales. Pueden existir diferencias entre los valores cobrados en los municipios, lo que puede resultar en competencias intermunicipales para atraer a residentes y empresas.

Otras formas de recaudación son tasas por servicios como: recolección de residuos, prevención de incendios, limpieza urbana y poder de policía (regulación y cobranza de concesión de licencia, exención o fiscalización de actividades económicas públicas y privadas). Las “contribuciones” son cobradas cuando hay hechos generadores de sbeneficio al ciudadano (por ejemplo, iluminación pública o el asfaltado de calles). En las tasas y contribuciones, la CF 88 define que las localidades tienen autonomía para promover leyes y los valores de las alícuotas, en línea con la acción para atender al “interés local” (Grin y Fernandes, 2019).

Todavía, la realidad municipal es poco optimista, como se muestra en las gráficas 4 e 5. Hay una gran dependencia de transferencias intergubernamentales para la mayoría de las ciudades y la capacidad de inversión es muy baja, en promedio.

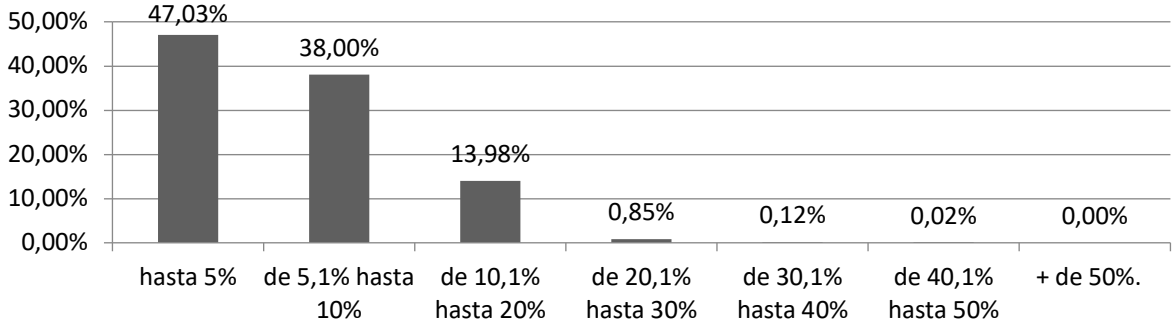
Gráfico 4 – Participación relativa de los ingresos municipales acorde su tamaño poblacional



Fuente: Bremaeker (2018) basado en Ministerio de la Hacienda/Secretaría del Tesoro Nacional. Finbra2017.
(1) Los municipios con más de 5 millones de habitantes son Rio de Janeiro y São Paulo.

El gráfico 5 indica el total de inversiones municipal en proporción al total del presupuesto gastado. Casi la mitad de los municipios invierte menos del 5 % y hasta el 10 % del total de gastos se alcanza el 85 % de los municipios. En sólo uno de ellos se verificó inversiones superiores al 40 % de los gastos.

Gráfico 5 - Indicador de gasto de inversión sobre el total del presupuesto municipal



Fuente: Grin y Fernandes (2019) con base en los datos de la Secretaría del Tesoro Nacional.

XVIII. CAMBIOS EN LA AGENDA LOCAL

A lo largo de la última década, hubo muchos cambios en los municipios que pueden ser agrupados en cuatro áreas: a) fiscal y crisis de financiamiento; b) provisión de servicios de bien estar social que fue ampliada a pesar de la queda de financiación federal; c) capacidades estatales han mostrado sus debilidades; d) ampliación de la cooperación intermunicipal.

En cuanto al primero tópico, las debilidades fiscales de la gran mayoría de los municipios han crecido mucho y deben profundizarse. Para empeorar, alrededor del 50% no invierten más del 3% de sus ingresos (Firjan, 2019). En el campo de la provisión de servicios hay dos efectos importantes. El primero, en sector de recursos humanos, la expansión de empleados públicos municipales. Alrededor del 35% de los ayuntamientos no consiguen mantener su estructura administrativa y casi el 50% gastan más del 54% de sus ingresos en personal. En 15 años (1999 a 2014), el contingente de empleados municipales creció casi dos veces (de 3.383.566 a 6.543.883) y el gasto en personal el 60 %.

El segundo aspecto es la ampliación del rol municipal en la provisión de servicios que viene seguida de una reducción de las transferencias intergubernamentales, como en salud y asistencia social, por ejemplo. Eso se refleja también en nuevas demandas como la cuestión ambiental y climática, además del desafío de implementación de la Agenda 2030 cuyos resultados son poco alentadores.

Respeto a las capacidades estatales municipales, las mismas no están bien para responder a los desafíos de la descentralización de políticas. La heterogeneidad y la desigualdad de capacidades estatales indican que el tema es central. Delante de los nuevos roles municipales, y en un contexto en que la descentralización de atribuciones oriunda de la Unión solo hace aumentar, modernizar su gestión es clave para la cooperación federativa. Sobre la participación en consorcios intermunicipales, para 2022, 84,8% de los municipios participaban de algún, lo que indica una tendencia de buscar formas de cooperación horizontal. Dos 4.723 Municípios que participam de algum consórcio, 4.119 (87%) são de pequeno porte, contrastando com os 518 (11%) de médio porte e os 86 (2%) de grande porte (GRIN, 2021).

XIX. ADOPCIÓN DE NUEVAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Acorde al IBGE (2016), 86 % de las municipalidades utilizaron servicios contractados por medio de *outsourcing* para la contratación de empleados, pago de sueldos, asesoramiento jurídico, contabilidad y finanzas, cartografía y para la búsqueda de fuentes externas de recursos. Un 86% de las municipalidades contratarán alguna forma de provisión de servicios: recolección de residuos sólidos domiciliare, de hospitales e

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

industrias, limpieza y seguridad patrimonial de edificios de la administración municipal, limpieza urbana e iluminación pública.

En la política de salud, había un 9,4 % de municipios donde la provisión de servicios estaba administrada por otras entidades (MUNIC, 2014) y 21,8 % contrataban servicios por medio de Organizaciones Sociales (MUNIC, 2013). En asistencia social, 39 % de los municipios establecieron convenios con entidades sociales para ofrecer servicios (Censo SUAS, 2016). Los servicios de transporte utilizaban distintas formas: 15,7 % por medio de concesiones (cuando una empresa vence en una licitación pública). Otra modalidad es el permiso concedido por selección pública (4,5 % de las ciudades) o la autorización (4,1 % de ciudades). En el total, 24,3 % de los municipios utilizan alguna forma de *outsourcing* en transporte público (MUNIC, 2017).

En algunas políticas públicas hay otras formas de prestación de servicios públicos (tabla 4). Esa información dejó de ser investigada luego del 2011 y no hay datos más actuales.

Tabla 4 - Formas de prestación de servicios en las municipalidades

	2005 (%)		2011 (%)	
	Convenio con el sector privado	Apoyo privado o comunitario	Convenio con el sector privado	Apoyo privado o comunitario
Educación	10	5	12,8	7,9
Salud	10,6	3,5	18,3	5,4
Asistencia Social	10	6,3	9,3	6,3
Empleo y renta	3,8	2,4	6,7	4,6
Turismo	2,7	2,7	4,9	4,8
Cultura	3,8	4,3	6,2	7,9
Vivienda	2,8	3,1	5,8	4,4
Medioambiente	3,4	3,5	5,9	5,9
Transporte	2,3	0,9	3,3	1,3
Desarrollo urbano	1,9	1,4	2,6	2,2
Saneamiento básico y/o residuos sólidos	2,6	1,6	2,8	1,4

Fuente: elaborado por los autores con base en IBGE (2005) y IBGE (2011).

Es baja la articulación municipal con actores privados y sociales para la provisión de servicios, incluso en las áreas donde ese recurso es más común como en salud, educación y asistencia social. En salud hay informaciones que ayudan a aclarar un poco más ese

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

punto. En 2014, había un 3,23 % que ofrecía servicios por medio de organizaciones sociales, un 2,9 % por medio de empresas privadas y asociaciones intermunicipales son utilizadas por 3,63 %.

En cuanto a la utilización de asociaciones público-privadas, Barbosa e Malik (2015) las analizaron (en Brasil conocidas por el acrónimo de PPP) en salud entre 2010-2014. Identificaron 47 PPP distribuidas en 12 municipios, sobre todo en São Paulo, Distrito Federal y Rio de Janeiro. Más de un 80 % de las PPP son en el ámbito municipal. En un estudio del IFC (2016), de 75 contratos de PPP firmados en Brasil, 43 (57,3 %) provienen de municipios. De toda forma, ese tipo de acuerdo aún sigue una alternativa muy poco utilizada en los municipios.

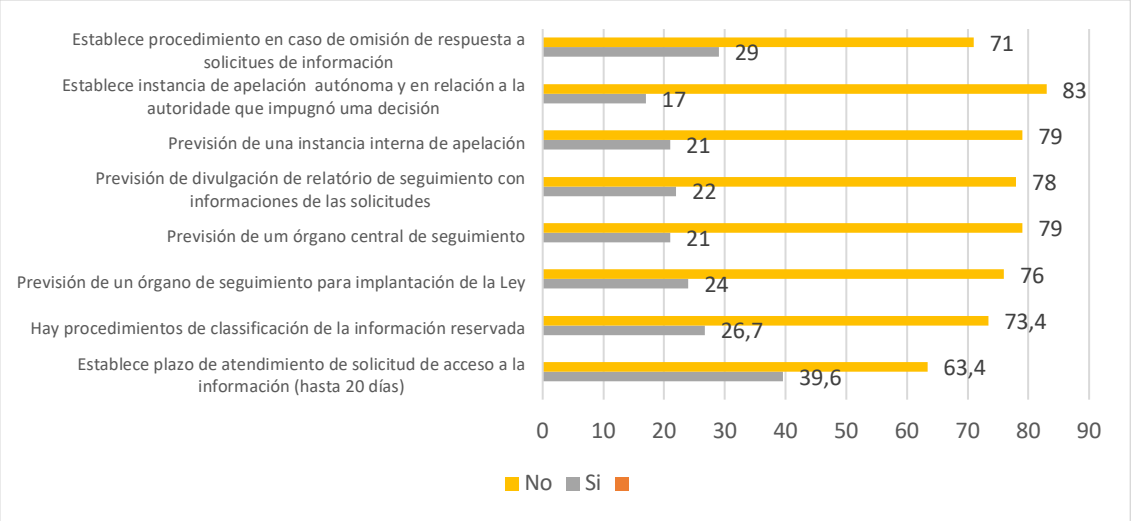
XX. ÁMBITOS DE LA GESTIÓN LOCAL QUE EXPERIMENTARON CAMBIOS IMPORTANTES

Además de la implantación de la autonomía constitucional garantizada desde 1988, el que hizo crecer las responsabilidades de los municipios, son importantes otras innovaciones institucionales que afectan la gestión municipal. Dos áreas son relevantes: a) la transparencia municipal; b) el avance de las contralorías.

Sólo 1% de las ciudades poseen Consejos de Transparencia compuestos por liderazgos gubernamentales y representantes sociales. El involucramiento de la sociedad es pequeño y, por otra parte, los gobiernos han hecho poco para tal, pues en esta área no hay ley federal que los obligue. Implantar estes consejos es una decisión municipal. Otro dato, este más positivo, es que 99% de las ciudades divulgan datos presupuestales, siendo 92% por medio de Portales de Transparencia, aunque sólo un 42% por medio de la internet. Sólo un 17,2% poseen sitios de datos abiertos y respeto a existencia de Leyes de Acceso a la Información (LAI el acrónimo en portugués), esta es la situación de 45% de las ciudades. En donde existen dicha Ley, el contenido de la mismo está en la gráfica 6.

Gráfica 6 – Contenido de la legislación (en porcentaje)

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL

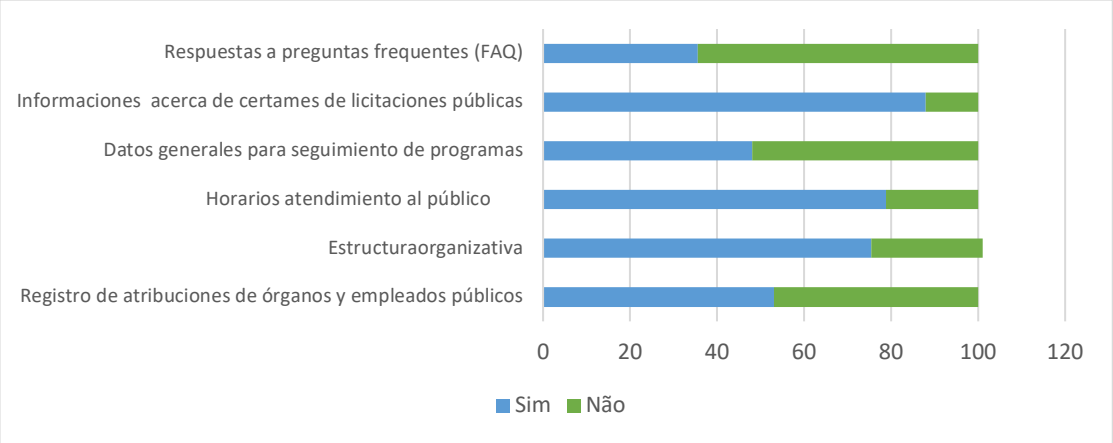


Fuente: MUNC IBGE (2019).

Mismo donde existe la LAI, el número de ciudades que poseen procedimientos organizados no es grande, con excepción de plazos para las respuestas de las solicitudes que casi llega a un 40%. La existencia de órganos y procedimientos para analizar y evaluar las apelaciones de la sociedad es una realidad de muy pocos municipios. El mismo acerca de la existencia de órganos de seguimiento. La gráfica 7 muestra el contenido de los sitios webs y/o sitios de transparencia. La información más disponible es sobre licitaciones públicas (88% del total). Después, un 78,8% divulga los horarios de atención al público. Luego, datos sobre la estructura organizativa con 75% de las localidades. Poco más de la mitad (53%) disponen de informaciones sobre lo que hacen los empleados públicos. Sólo un 48% disponen de informaciones que faculten al público hacer el seguimiento de programas y acciones gubernamentales. Sólo un 35% de las ciudades disponen de instrumentos de FAQs para ayudar los ciudadanos que acceden a los sitios.

Gráfica 7 – Contenido del sitio web y/o sitios de transparencia

RIGL
REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL



Fuente: Fuente: MUNC IBGE (2019).

XXI. CONCLUSIONES

Lo que este trabajo mostró es que, delante de la magnitud de las fragilidades de capacidades estatales municipales, esta cuestión debería ser coordinada a nivel federal. De lo contrario, la autonomía municipal puede existir *de jure*, pero no *de hecho*, lo que, en un país con grandes dimensiones, heterogeneidades y desigualdades territoriales, no basta para modernizar la gestión local. La agenda de investigación en esta área aún es poco desarrollada, así como son las condiciones de desarrollo institucional de la inmensa mayoría de los municipios brasileños. Sin embargo, una cosa es correcta: sigue siendo enorme, y aumenta a cada día, la necesidad de calificar los municipios que desempeñan las tareas que la Federación brasileña les designó después de 1988.

Considerando la descentralización y al aumento de atribuciones municipales su efecto sobre la modernización de las gestiones municipales es muy pequeño el que, en la práctica, afecta la autonomía de este ente federativo definida en la CF 88. La Federación brasileña eligió ampliar las competencias municipales en el campo de las políticas públicas, todavía ha sido menos exitosa en aportar condiciones para esta finalidad en el nivel local. Justificar que los municipios son autónomos y deben lidiar con su propia organización institucional no se muestra razonable ante las exigencias que el diseño descentralizado de la Federación les incumbe desde 1988. Lidiar con las capacidades estatales municipales es un tema de crucial importancia para el Estado brasileño que, en la última década, ha cobrado un precio aún más alto con la ampliación de la responsabilidad por la provisión de servicios y políticas públicas.

XXII. BIBLIOGRAFÍA

Abrucio, F. L. e Grin, E. J. (2015), "From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil. Second International Conference On Public Policy. Milano, 1- 4 July 2015.

Arretche, M. T. S. (2012), *Democracia, federalismo e centralização no Brasil.* Editora FGV; Fiocruz.

Arretche, M. T. S. (1996), "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?", en Revista Brasileira de Ciências Sociais, n° 31, v. 11, junio, pp. 141-166.

Arretche, M. T. S. (2002), "Federalismo e relações ntergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais", en Dados - Revista de Ciências Sociais, v. 45, n. 3, pp. 413 - 458.

Arretche, M. T. S. (1999), "Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo", en Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 40, Junho, pp. 111-141.

Barbosa, A. P. e Malik A. M. (2015), "Desafios na organização de parcerias público-privadas em saúde no Brasil. Análise de projetos estruturados entre janeiro de 2010 e março de 2014", en Revista de Administração Pública, v. 49, n. 11, set./out., pp. 43-65.

Brandt, C. T. (2010), "A criação de municípios após a Constituição de 1988. O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996", en Revista de Información Legislativa, v. 47, n. 187, jul/set, pp. 59-75.

Bremaeker, F. E. J. (2017), "As finanças municipais em 2017", en Observatório de Informações Municipais, http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/5692940D-FC44-AF79-776F3A069819DBC7181020180430 20.pdf&i=3126, 12-06-2018.

Eaton, K. and Dicckovick, J. T. (2004), "The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil", en Latin American Research Review, v. 39, n.. 1, p. 90-122.

Falleti, T. G. (2010), *Decentralization and Sunational Politis in America*. New York; Cambridge University Press.

FIRJAN (2019), "Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019" Rio de Janeiro; Firjan.

Franzese, C. e Abrucio, F. L. (2013), "Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação", en Federalismo e políticas públicas no Brasil, Gilberto Hocman e Carlos Aurélio Pimenta Faria (eds.), Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.

Grin, E. J. (2021), "Capacidades políticas locais e a realidade dos consórcios intermunicipais na federação brasileira", en Grin, E. J.; Demarco, D. J. y Abrucio, F. L. (Comp). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro, Porto Alegre: Editora CEGOV UFGRS.

Grin, E. J., Santos, A. H. L. & Abrucio, F. L. (2020), "La recentralización en el federalismo brasileño: una salida con muchas sendas", en J. M. Ruiz & E. J. Grin (Eds.).

Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización, Ciudad de México; Instituto Nacional de Administración Pública.

Grin, E. J. & Fernandes, G. A. L. (2019), "Capacidades estatales en los municipios brasileños: resultados tímidos en un contexto de autonomía política local y un escenario de dependencia financeira", en E. J. Grin, E. R. Completa, Hernández, A. P. C. & Abrucio, F. L. (Eds.). Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos - actualidad, brechas y perspectivas. Rio de Janeiro; Editora FGV.

Grin, E. J. J e Abrucio, F. L. (2018), "Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas", en Reforma y Democracia, 70, febrero, pp. 93-126.

Grin, E. J. e Abrucio, F. L. (2017), "La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos", en *Revista Políticas Públicas*, v. 10, n. 2, Deciembre, pp. 1- 27.

Grin, E. J., Segatto, C. I. e Abrucio, F. L. (2016), "El asociativismo intermunicipal en Brasil", en El asociativismo intermunicipal en America Latina, Daniel Cravacuore e Andrés Chacon (eds.), Santiago de Chile, Universidad Tecnológica Metropolitana.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020), "Perfil dos municípios brasileiros: 2019", Rio de Janeiro, IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018), "Perfil dos municípios brasileiros: 2017", Rio de Janeiro, IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016), "Perfil dos municípios brasileiros: 2015", Rio de Janeiro, IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015), "Perfil dos municípios brasileiros: 2014", Rio

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015), "Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014", Rio de Janeiro, IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014), "Perfil dos municípios brasileiros: 2013", Rio de Janeiro, IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012), "Perfil dos municípios brasileiros: 2011", Rio de Janeiro, IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011), "Perfil dos municípios brasileiros: 2010", Rio de Janeiro, IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), "Perfil dos municípios brasileiros: 2009", Rio de Janeiro, IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006), "Pesquisa de informações básicas municipais – Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2005", Rio de Janeiro, IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2003), "Pesquisa de informações básicas municipais – Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001", Rio de Janeiro, IBGE.

International Finance Corporation (2016), "Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil Diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento", Rio de Janeiro, BNDES.

Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (2010), "Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil", en Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas, Brasília; IPEA.

Kugelmas, E. e Sola, L. (1999), "Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90", en *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v..11, n° 2, Outubro, pp. 63-83.

Losada, P. R. (2008), "O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil", documento apresentado no XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires. Argentina, 4-7 nov. 2008.

Melo, M. A. (1999), "O município na federação brasileira e a questão da autonomia", en Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, Subsidiariedade e fortalecimento do poder local; São Paulo; Konrad-Adenauer-Stiftung.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2016), "DataSocial. CensoSuas 2016", https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>,17-12-2018.

Observatório dos Consórcios. https://consorcios.cnm.org.br/

Pires, W. (2017), "Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais", en *Cadernos Adenauer*, XVII, n. 3. Janeiro, pp.125-146.

Pires, M. C. S. (1999), "Autonomia municipal no Estado brasileiro", en Revista de Informação Legislativa, v. 36, n. 142, pp. 143-166.

Rede Brasileira de Orçamento Participativo (2016), "Conferência Internacional Portugal Participa", Lisboa, Portugal, 12 abril, http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/092d9900-d8b3-4fc8-8ef6-511adaf22a61/files/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20Rede%20Brasileira%20de%20Or%C3%A7amento%20Participativo.pdf, 20-02- 2019.

Resende, Antônio José C. (2008), "Autonomia Municipal e Lei Orgânica", en Cadernos da Escola do Legislativo, v. 10, n. 15, Jan/Dez.,pp. 7-42.

Souza, C. y Grin, E. J. (2021), "Desafios da federação brasileira- descentralização e gestão municipal", en Grin, E. J.; Demarco, D. J. and Abrucio, F. L. (Comp). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro, Porto Alegre: Editora CEGOV UFGRS.

Souza, C. M. (2016). "Local Governments in Brazil: Are They the Hub of the Brazilian "Welfare State"?, en A. Sadioglu & K. Dede (Eds.), Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments. IGI Global.

Tulchi, J. S. (2012), "Decentralization and its discontents", en Latin American Research Review, v. 47, n° 2, pp. 191-199.

Wilson, R. H.; Ward, Peter M.; Spink, Peter K., and Rodríguez, Victória E. (2009), "*Governance in the Americas: Decentralization, Democracy, and Subnational Government in Brazil, Mexico, and the USA",* University of Notre Dame Press.