



Los municipios brasileños y las zonas metropolitanas: los obstáculos económicos e institucionales a la cooperación

LUIZ CESAR QUIEROZ DE RIBEIRO /
SOL GARSON

Brasil es una república federal conformada por 26 estados, un distrito federal y 5 564 gobiernos locales. Los municipios fueron miembros de pleno derecho de la federación a partir de la Constitución de 1988. Brasil abriga una población de 184 millones de habitantes, con una distribución irregular en todo el territorio, 81 por ciento de los cuales viven en las áreas urbanas. Con un producto interno bruto (PIB) per cápita de 8 561 dólares estadounidenses (paridad de poder de compra), Brasil está clasificado entre los países con mayor grado de inequidad en la distribución del ingreso. El país sufre también severos desequilibrios económicos regionales. En 2004, alrededor de 77 millones de personas (43 por ciento de la población) vivían en los cuatro estados de la región Sudeste, donde se generaba el 55 por ciento del PIB total. En contraste, el Noreste, donde vivía 28 por ciento de la población brasileña, producía sólo 14 por ciento del PIB.

El ingreso per cápita del Noreste correspondía apenas a 39 por ciento del ingreso de la región más próspera.

Los municipios brasileños son tan heterogéneos como los estados. Varían no sólo en relación con los indicadores económicos y sociales, sino también desde el punto de vista de la capacidad fiscal y técnica de recaudación de impuestos y la prestación de bienes y servicios municipales a la población. Aun cuando un ingreso menor implica una base impositiva más baja, las diferencias en la recaudación impositiva entre regiones también puede explicarse por deficiencias en la administración de impuestos: un esfuerzo menor de recaudación de impuestos aunado a una también baja prioridad de mejora de la capacidad técnica recaudatoria.

La importancia de los gobiernos municipales en la prestación de bienes y servicios públicos a la ciudadanía aumentó en la década de 1980, cuando asumieron diversas y complejas responsabilidades a raíz de la descentralización. A pesar de un entorno económico inestable, caracterizado por una inflación alta e incluso ocasionalmente por un declive del PIB, las transferencias federales a los municipios aumentaron, lo que le permitió a estos últimos tomar la iniciativa en el desarrollo urbano, aunque no bajo un proceso coordinado. No obstante el aumento de ingresos que se obtuvo a partir de ese momento, los recursos financieros disponibles para los municipios son evidentemente insuficiente para hacer frente a las necesidades de desarrollo urbano. Mientras tanto, los problemas originados por la acelerada urbanización aumentan. En 2005, casi 80 millones de personas vivían en zonas metropolitanas en un entorno de ostensible inequidad. En las grandes ciudades, los indicadores generales comúnmente utilizados no muestran la magnitud del contraste de los estándares de vida. Las ciudades principales de las zonas metropolitanas son las áreas más ricas del país, pero en ellas se encuentra también la mayor inequidad intraurbana.

Los problemas originados por la acelerada urbanización aumentan. En 2005, casi 80 millones de personas vivían en zonas metropolitanas en un entorno de ostensible inequidad.

La falta de coordinación y de mecanismos de cooperación es parte de las dificultades institucionales que enfrenta el federalismo brasileño y fuente continuada de ineficiencia en el financiamiento de la inversión pública. Si bien es cierto que las transferencias intergubernamentales, resultado de las nuevas normas establecidas por la Constitución de 1988, redujeron en buena medida el desequilibrio vertical, aún persiste una enorme disparidad horizontal. Consecuentemente, el mecanismo de ingresos compartidos no se emplea como instrumento de financiación de gastos de acuerdo con la ubicación geográfica de las demandas de servicios públicos.

El entorno institucional es un obstáculo considerable para el desarrollo de políticas públicas que solucionen los problemas metropolitanos. Las zonas metropolitanas fueron creadas formalmente por el gobierno central autoritario en 1974-1975, de conformidad con la Constitución de 1967. Con la crisis política del régimen militar que supervisó la dinámica de las actividades metropolitanas, se perdió el enfoque en la planeación y los fondos destinados a las áreas urbanas fueron cada vez más escasos. En los hechos, esas zonas, lo mismo que las estructuras que se crearon en los estados para administrarlas, entraron en crisis a partir de 1979. En 1988, la nueva Constitución federal intentó definir una base institucional para atender esas áreas altamente urbanizadas. Mediante legislación complementaria a las constituciones estatales, se permitió que los estados establecieran zonas metropolitanas para integrar la organización, planificación y funcionamiento de la función pública de interés común para el estado y los municipios respectivos. No obstante, esta iniciativa adolecía de dificultades legales y administrativas, puesto que no concordaba políticamente con el nuevo estatus de los municipios como miembros de la federación. De hecho, uno de los motivos fundamentales para la institucionalización de las áreas metropolitanas es la necesidad de inversiones coordinadas y la integración de la prestación de servicios públicos en estas zonas. Sin medios eficaces para hacer valer esta coordinación, los gobiernos estatales no pueden dirigir los esfuerzos a evitar políticas contradictorias que se traslapan entre sí. De tiempo en tiempo, esta falta de condiciones de coordinación se agrava. Por ejemplo, si el gobernador y el alcalde de la ciudad principal tienen afiliaciones políticas distintas, competirán por acrecentar su influencia en toda la región.

A las nueve zonas creadas inicialmente por el gobierno federal en 1974-1975, los estados añadieron 20 más. Si se incluye la Región integrada de Desarrollo del Distrito Federal, Brasil cuenta ahora con 463 municipios en total. Los criterios adoptados por los estados para definir esas zonas no fueron uniformes y a menudo respondieron a móviles políticos. Consecuentemente, hay grandes diferencias entre la mayoría de las zonas actuales, que incluyen desde municipios con un grado de integración muy bajo hasta algunos con una dinámica verdaderamente metropolitana. Esto crea obstáculos para el desarrollo de estructuras de gobierno que podrían encauzar la acción colectiva encaminada a resolver los problemas de dichas áreas.

Un federalismo exitoso supone el compromiso de asociación y cooperación. Brasil, con periodos alternos de rotunda centralización y de descentralización con considerable libertad administrativa, no ha sido capaz de crear centros autónomos pero interdependientes.

A pesar de las enormes desigualdades regionales, el principio rector del federalismo brasileño no fueron los derechos ciudadanos que aseguraran

a cada individuo el acceso a los servicios públicos básicos. Aun cuando está garantizado el financiamiento adecuado a determinados servicios sociales, el desarrollo urbano generalmente no se encuentra incluido entre ellos. El desarrollo de proyectos en áreas tales como transporte, vivienda y sanidad requiere fondos oportunos en cantidades importantes, así como estructuras de coordinación y cooperación sólidas, lo que representa una dificultad de gran envergadura en las relaciones intergubernamentales del país.