

Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas

**Eduardo José Grin y
Fernando Luiz Abrucio**

Eduardo José Grin

Doctor en Administración Pública y Gobierno (Fundación Getulio Vargas), Máster en Ciencia Política (Universidad de São Paulo). Especialista en Sociología (Universidad Federal de Rio Grande do Sul). Se desempeña en la Fundación Getulio Vargas (São Paulo) como profesor de la Escuela de Administración de Empresas y de la Escuela de Economía; así como investigador del Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno (São Paulo), donde desarrolla estudios en las áreas de gobiernos locales y políticas públicas. Profesor en la Licenciatura de Relaciones Internacionales y del curso de post-graduación en Administración Pública del Centro Universitario Senac-Santo Amaro / São Paulo). Asesor en proyectos de modernización administrativa y gerencial para instituciones públicas. Ha desarrollado proyectos para organizaciones como UNESCO, CLAD, Global Initiative for Fiscal Transparency y la Embajada Británica en Brasil. Integra la Red Temática de Cooperación Internacional, que desarrolla investigaciones en el campo del federalismo y relaciones intergubernamentales. Por esa Red lanzó su último libro *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*. Asesor de la Agenda Pública, organización de la sociedad civil que apoya la modernización de la gestión pública municipal.

Fernando Luiz Abrucio

Doctor en Ciencia Política de la Universidad de São Paulo, profesor e investigador de la Fundación Getulio Vargas (São Paulo) desde 1995, siendo actualmente coordinador del curso de graduación en Administración Pública. Fue presidente de la Asociación Nacional de Enseñanza e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP). Ganó el Premio Moinho Santista de Melhor Jovem Cientista Político brasileiro (2001) y dos veces recibió el Premio Anpad de mejor trabajo de Administración Pública del país (1998 y 2003). Es columnista quincenal del diario Valor Económico y tiene un programa en la radio CBN llamado Discuta, São Paulo. Es consultor de gobiernos en Brasil, de ONGs, y de instituciones como BID, PNUD, Banco Mundial, CLAD, WWF, Instituto Unibanco y CNI. Es miembro-fundador del movimiento Todos por la Educación y Asesor del Instituto Natura. Realizó trabajos para el Consejo de Secretarios Estaduales de Planificación, Consejo Nacional de Política Financiera, Consejo Nacional de Secretarios Estaduales de Administración y para el Consejo de Secretarios Estaduales de Educación, todos en Brasil.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

Fundação Getulio Vargas (FGV)

Av. 9 de Julho, 2029, Andar 11

01313-902 São Paulo, Brasil

E-mails: eduardo.grin@fgv.br

fabrucio@gmail.com

Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas

El artículo aborda los cambios institucionales y gerenciales de los municipios brasileños en el contexto de la nueva orden constitucional que fortaleció su autonomía como ente federal y la descentralización de políticas públicas. Los gobiernos municipales pasaron a demandar un nivel mayor de organización administrativa al asumir nuevas responsabilidades. El trabajo muestra como eso alcanza a la gestión de las áreas financieras, de personal, de tecnología de información y de organización administrativa. Se argumenta que la descentralización de políticas y la autonomía municipal consignadas en la Constitución Federal de 1988 no fueron seguidas del incremento de las capacidades estatales necesarias para las nuevas atribuciones asumidas. La descentralización asume la función explicativa de variable independiente y la modernización de las capacidades estatales es la variable dependiente. Se realiza un estudio cuantitativo apoyado en estadísticas descriptivas, en un análisis longitudinal, teniendo como objetivo captar el efecto de la variable independiente en casi 30 años. Se concluye que las capacidades de los municipios brasileños no avanzaron para responder a los desafíos provenientes de la descentralización de políticas iniciadas después de 1988. En las cuatro áreas centrales de la gestión existen desafíos significativos para calificar la gestión municipal. Esta es una realidad más pronunciada en los municipios con población de hasta 50 mil habitantes en los cuales varios indicadores muestran una situación peor en comparación con los más grandes. Considerando la descentralización como variable independiente, su efecto sobre la modernización de las administraciones municipales ha sido reducido, lo que, en la práctica, afecta la autonomía de este ente federativo definido en la Constitución Federal. Esta es una consideración importante, pues la Federación brasileña eligió ampliar las competencias municipales en el campo de las políticas públicas a lo largo de estos 30 años. Todavía no han sido muy exitosos los esfuerzos para proveer condiciones con esta finalidad en el nivel municipal.

Palabras clave: Capacidad Estatal; Descentralización; Municipalidades; Brasil

The State Capacities of Brazilian Municipalities in a Context of Policies' Decentralization

This article addresses institutional and managerial changes of Brazilian municipalities in the context of the new constitutional order that strengthened their autonomy as federative entity and the decentralization

Recibido: 09-09-2017. Aceptado: 31-01-2018.

of public policies. The municipal governments started to demand a greater level of administrative management when assuming their new responsibilities. This work shows how these requirements include the management of financial areas, human resource, IT and organizational topics. It is argued that the decentralization of policies and municipal autonomy set by the 1988 Federal Constitution were not followed by an increase in the State capacities required for the new attributions. The decentralization assumes the explanatory function of an independent variable and the modernization of State capacities is the dependent variable. A quantitative research is carried out based on descriptive statistics, in a longitudinal analysis, with the objective of capturing the effect of the independent variable in almost 30 years. The paper concludes that the capacities of Brazilian municipalities did not advance to the challenges arising from the decentralization of policies initiated after 1988. In the four central areas of management there are significant challenges to qualify the municipal management. This is more evident in municipalities with a population up to 50 thousand inhabitants in which several indicators show a worse situation compared to the largest. Considering decentralization as independent variable, its effect over the modernization of municipal administrations has been reduced, which in practice affects the autonomy of this federative entity defined in the Federal Constitution. This is a relevant consideration since the Brazilian federation chose to expand municipal attributions in the field of public policies over the last 30 years. Still, efforts to provide conditions to this purpose at the municipal level have not been very successful.

Key words: State Capacity; Decentralization; Municipalities; Brazil

Introducción

Este artículo aborda los cambios institucionales y gerenciales de los municipios brasileños en el contexto del orden constitucional iniciado en 1988 que fortaleció su autonomía como ente federativo y la descentralización de las políticas públicas. Los municipios pasaron a demandar un nivel mayor de organización administrativa y de capacidades estatales al asumir nuevas responsabilidades. El trabajo muestra los cambios en las administraciones municipales en cuanto a su desarrollo institucional en las áreas de gestión financiera, personal, tecnología de la información, infraestructura y organización administrativa.

En las últimas tres décadas los municipios se convirtieron en la unidad federativa central para la implementación y la provisión de políticas públicas. Las nuevas atribuciones vinieron seguidas de la garantía constitucional de la autonomía política, administrativa y financiera. En este sentido, se ampliaron las exigencias por calificar

En lo que respecta a la gestión administrativa, más autonomía exige más capacidad de autorregulación y demanda más calidad técnica y organizacional de las prefecturas. El aumento de las responsabilidades requiere también más servidores, lo que impacta en la capacidad de la gestión de recursos humanos.

la adecuación de la gestión municipal para responder a sus nuevos papeles y responsabilidades tanto en el plano local como en el de las relaciones intergubernamentales.

Aunque el aumento de las competencias tributarias, símbolo básico de la autonomía financiera, permita ampliar los ingresos locales, la tarea requiere modernización gerencial. En lo que respecta a la gestión administrativa, más autonomía exige más capacidad de autorregulación y demanda más calidad técnica y organizacional de las prefecturas. El aumento de las responsabilidades requiere también más servidores, lo que impacta en la capacidad de la gestión de recursos humanos. Estos son algunos de los desafíos gerenciales que vienen siendo enfrentados desigualmente conforme el porte de la municipalidad.

Este trabajo argumenta que la descentralización de las políticas y la autonomía municipal consignadas en Constitución Federal (CF) de 1988 no fueron seguidas del incremento de las capacidades estatales necesarias a las nuevas atribuciones y *status* asumidos. La valorización del papel de los municipios implicó desplazar su posición política y constitucional previamente existente en la Federación brasileña. Así, descentralización y municipalismo formaron un binomio esencial para la dinámica de las relaciones intergubernamentales que obedece al nuevo diseño constitucional pero, a los fines analíticos, la descentralización ocupa un papel explicativo causal al demandar ciertas capacidades institucionales como necesarias para las nuevas funciones asumidas por los municipios.

Descentralizar significa que las competencias compartidas por la Unión y los municipios alteraron el formato de las responsabilidades intergubernamentales. Así, la descentralización asume la función explicativa como la variable independiente y la modernización de las capacidades estatales como la variable dependiente. La autonomía municipal establecida en la CF es una variable interviniente pues, aunque este *status* fuese constitucionalmente definido, la descentralización sería condición suficiente para demandar más capacidad estatal.

Este es un estudio cuantitativo, basado en estadísticas descriptivas, que realiza un análisis longitudinal para captar el efecto de la descentralización (variable independiente) en un período más amplio de tiempo. La investigación usó bancos de datos que presentan informaciones sobre las dimensiones de análisis en el ámbito municipal. Las principales fuentes fueron la Investigación de Informaciones Básicas Municipales (MUNIC) -cuyos datos comenzaron

“Capacidad estatal” es comprendida aquí como las actividades básicas de gestión en las áreas financieras, de personas, de planificación y de tecnología de la información, necesarias para que los municipios respondan a las demandas de la descentralización.

a ser desglosados en 2004- y el conteo anual poblacional de los municipios, ambos del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), y los informes sobre finanzas municipales elaborados por la Secretaría del Tesoro Nacional (STN).

Aunque sean pocos los trabajos sobre las capacidades estatales municipales, la revisión bibliográfica fue otro recurso usado. Finalmente, para delimitar el enfoque de la discusión, se definió la concepción de “capacidad estatal” para orientar el análisis. Como este es un concepto usado de diferentes formas, si no se denota su sentido puede sufrir del clásico problema que Giovanni Sartori llama de *conceptual stretching*. Para evitar esta inexactitud conceptual, “capacidad estatal” es comprendida aquí como las actividades básicas de gestión en las áreas financieras, de personas, de planificación y de tecnología de la información, necesarias para que los municipios respondan a las demandas de la descentralización después de 1988. Con esta delimitación se puede circunscribir de forma clara el objeto empírico del estudio.

Además de esta introducción, el artículo inicia definiendo capacidad estatal para fines analíticos. La segunda sección presenta las características políticas e institucionales de los municipios en el diseño constitucional brasileño después de 1988, especialmente considerando la descentralización de políticas. La tercera sección analiza las cuatro dimensiones básicas de capacidad estatal (gestión financiera, recursos humanos, tecnología de la información y planificación e infraestructura) y su realidad en los municipios.

2. Conceptualizando la capacidad estatal en contextos de descentralización de políticas

Las capacidades estatales amplían las posibilidades de intervención y autonomía de acción gubernamental en las políticas públicas, pero no significa reforzar el autarquismo de los entes federativos sino su articulación y cooperación. Se trata de evaluar en qué medida más capacidad estatal en los gobiernos sub-nacionales permite combinar “autonomía política con interdependencia de las políticas públicas federales” (Wright, 1988). En este sentido, hay un “conjunto de capacidades que descansan en el núcleo en que cualquier aparato de Estado puede ser identificado” (Kjaer, Hansen y Thomsem, 2002: 21; Skocpol, 2002). Estas son llamadas “capacidades centrales”, tales como la disponibilidad de recursos financieros y de *staffs* calificados técnicamente, pues son factores críticos para la gestión gubernamental (Bowman y Kearney, 1988).

Habilidades técnicas de rediseño organizacional, capacitaciones, modernización tecnológica e incentivos para incrementar el rendimiento, son básicos para estimular los municipios que asumen nuevas atribuciones delegadas.

Investigar las capacidades estatales tiene como fin identificar estructuras organizacionales cuya ausencia o presencia sean críticas para la acción gubernamental (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 2002). Como las capacidades fiscales y administrativas sirven a varias actividades, ellas son las determinantes centrales para analizar cómo los gobiernos crean o refuerzan sus organizaciones. Conforme a Kjaer, Hansen y Thomsen (2002: 21), “la capacidad para movilizar ingresos fiscales es la línea de base de la capacidad estatal” apoyada en el sistema administrativo especializado y en la *expertise* profesional.

Pero sería equivocado comprender estas capacidades desconectadas de la ampliación de la democracia y de la descentralización política y administrativa. En esta línea, habilidades técnicas de rediseño organizacional, capacitaciones, modernización tecnológica e incentivos para incrementar el rendimiento, son básicos para estimular los municipios que asumen nuevas atribuciones delegadas. Por ejemplo, elevar el profesionalismo de la burocracia, amplía la posibilidad de que las municipalidades se concienticen de los beneficios de instrumentos como el planeamiento estratégico (Grindle, 2006).

La construcción de capacidades engloba varios recursos relacionados con el aumento de eficiencia, efectividad y responsabilidad gubernamental, de modo que es necesario desarrollar atributos de competencia gerencial, técnica y administrativa. El llamado proceso de *supply-side* busca evaluar los recursos disponibles para “lograr un buen gobierno” que requiere iniciativas para desarrollar recursos humanos, reforzar organizaciones y reformar (o crear) instituciones públicas (Grindle, 1997). La delimitación conceptual sobre las capacidades estatales importa para este estudio, pues se busca verificar si la descentralización de políticas en Brasil, especialmente hacia los municipios, fue acompañada de modernización gerencial de esos entes. Las capacidades estatales para alcanzar objetivos descentralizados de políticas públicas son limitadores de este proceso y varían enormemente entre los municipios (Arretche, 1999; Souza, 2002).

2.1 Los municipios brasileños en el nuevo orden constitucional: más autonomía, más atribuciones

En 1988 los municipios brasileños se transformaron en entes federativos. Su autonomía política quedó definida por la elección directa del Prefecto y de los concejales, por la auto-organización por medio de sus Leyes Orgánicas Municipales (una especie de Constitución local) y por la competencia de legislar sobre varios asuntos. Por el

artículo 30 de la CF poseen autonomía administrativa (organización, regulación y ejecución de servicios bajo su titularidad, y definición de su estructura interna) y autonomía financiera (recaudan y establecen tributos sobre la propiedad urbana, los servicios, la transferencia de bienes intervivos y para realizar gastos).

La lista de asuntos que los municipios pueden legislar es extensa: normalizar asuntos de interés local; aplicar sus rentas; crear y suprimir Distritos, observada la legislación estatal; brindar, directamente el bajo régimen de concesión o permiso, servicios públicos de interés local incluyendo el transporte colectivo; mantener programas de educación infantil y escuela primaria y atención a la salud de la población, con la cooperación técnica y financiera federal y de los Estados; promover ordenamiento territorial mediante planeamiento y control del uso, fraccionamiento y ocupación del suelo urbano; y proteger el patrimonio histórico-cultural.

Según los artículos 158 y 159 de la CF 1988 los municipios pasaron a disponer de transferencias constitucionales que reforzaron sus roles federativos: la ampliación del porcentaje de transferencia y redistribución a favor de los municipios más chicos y del Fondo de Participación de los Municipios (FPM); el 50% de la recaudación del Impuesto Territorial Rural (o 100% después de 2005); el 50% de los valores cobrados por la propiedad de vehículos automotrices licenciados en sus territorios; el 25% de la recaudación del Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS) conforme reglas de división definidas en cada Estado y el impuesto de renta de la Unión sobre rendimientos pagados por sus autarquías y fundaciones. 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 se incorpora la Educación Básica) y de Valorización del Magisterio (FUNDEF/FUNDEB) muchos municipios pasaron a disponer de recursos federales mantenidos para invertir en educación.

El artículo 165 de la CF 1988 define que los municipios deben aprobar el Plan Plurianual (PPA), Directrices Presupuestarias (LDO) y Presupuesto Anual (LOA). El artículo 182 determina que los municipios deben ejecutar la política de desarrollo urbano y garantizar el bienestar de sus habitantes. Complementariamente, el artículo 23 define varias competencias comunes entre la Unión, estados y municipios (Cuadro 1).

Cuadro 1 Competencias comunes de los tres entes federativos

1. Cuidar de la salud, asistencia pública y protección de los portadores de deficiencia.
2. Proteger bienes de valor histórico, artístico y cultural, monumentos, pasajes naturales y sitios arqueológicos.
3. Proporcionar medios de acceso a la cultura, a la educación y a la ciencia.
4. Proteger el medio ambiente y combatir la contaminación, preservar los bosques, la fauna y la flora, fomentar la producción agropecuaria y organizar el abastecimiento alimentario.
5. Promover programas de construcción de viviendas, mejora de las condiciones habitacionales y saneamiento básico.
6. Combatir las causas de la pobreza y los factores de marginación teniendo como objetivo integrar los sectores desfavorecidos.
7. Fiscalizar concesiones de derechos de investigación y exploración de recursos hídricos y minerales.
8. Establecer e implantar políticas de educación para la seguridad del tránsito.

Fuente: Constitución Federal de Brasil, 2012.

Brasil amplió la autonomía municipal, pero también aumentó sus atribuciones comunes con la Unión y los estados. Este nuevo *status* pasó a demandar más capacidad administrativa, pues la descentralización de políticas incrementó las demandas de organización y prestación de servicios locales.

Al instituir una Federación, Brasil amplió la autonomía municipal, pero también aumentó sus atribuciones comunes con la Unión y los estados. Este nuevo *status* pasó a demandar más capacidad administrativa, pues la descentralización de políticas incrementó las demandas de organización y prestación de servicios locales. Además de políticas propias los municipios adhieren a programas creados por otros entes, lo que más de una vez requiere fundamentos gerenciales. La cuestión es saber si los municipios brasileños tienen capacidad institucional para ejercer su autonomía constitucional, como se discute a continuación.

2.2 La descentralización de políticas y las demandas de capacidad estatal municipal

La descentralización hacia los municipios muestra una realidad muy heterogénea. Desde el punto de vista demográfico hay enormes diferencias: el 88% de los municipios tienen hasta 50 mil habitantes y representan el 32,28% de la población nacional mientras que los 39 más grandes suman 59,5 millones de personas, casi el 30% de la población nacional. La Tabla 1 muestra los grupos de municipios por porte poblacional.

Tabla 1
Municipios brasileños según grupos de habitantes e intervalos
cuantitativos en el año 2014

Grupos de habitantes (por mil)	Número de municipios	Porcentaje	Cantidad de habitantes	Porcentaje sobre población total
Brasil	5.570	100,00	202.758.031	100,00
Hasta 5	1.243	22,31	4.213.982	2,07
De 5 a 10	1.216	21,83	8.640.642	4,26
De 10 a 20	1.382	24,81	19.773.216	9,75
De 20 a 50	1.080	19,38	32.828.038	16,20
De 50 a 100	348	6,21	24.149.021	11,90
De 100 a 500	261	4,68	53.456.406	26,40
De 500 a 1.000	22	0,39	15.149.719	7,47
+ 1.000	17	0,31	44.547.007	21,90

Fuente: elaboración propia basada en el cálculo poblacional de IBGE (s.f., a).

La configuración socioeconómica y administrativa de los municipios también es muy heterogénea y muchos de ellos tienen poca capacidad para ejercer su autonomía (Franzese y Abrucio, 2013), tal como se puede ver en la Tabla 2.

Tabla 2
Indicadores socioeconómicos municipales según grupos de habitantes en el año 2010

Grupos de habitantes (por mil)	Índice de Gini	Renta per cápita (R\$)	% pob. con acceso inadecuado al agua y desagüe sanitario	Índice de Desarrollo Humano Municipal IDHM
Brasil	0,494	862,00	9,20	0,66
Hasta 5	0,466	648,00	5,22	0,67
De 5 a 10	0,484	572,10	8,31	0,65
De 10 a 20	0,504	544,97	12,36	0,64
De 20 a 50	0,516	613,00	12,34	0,65
De 50 a 100	0,518	744,23	9,89	0,69
De 100 a 500	0,506	994,87	3,61	0,74
De 500 a 1.000	0,545	1.215,14	1,69	0,77
+ 1.000	0,601	1.563,60	1,83	0,78

Fuente: elaboración propia en base en PNUD, FJP e IPEA (s.f.).

Nota: Valores de renta per cápita actualizados por la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA) de 2011 a 2014.

La desigualdad económica y administrativa entre los municipios genera dificultades para consolidar el pacto federativo resultante de la CF 1988 basado en la descentralización de políticas. Esta diferencia revela distintas condiciones organizacionales y capacidad institucional, generalmente más escasa en las localidades de hasta 50 mil habitantes. Como ese segmento es el más dependiente de las transferencias intergubernamentales se amplía la importancia de promover sus capacidades estatales (Losada, 2013).

Para el Ministério da Fazenda (2004: 470), la consolidación de la descentralización depende de aumentar las capacidades organizativas y fiscales de los municipios, pues no es viable su financiamiento por medio del ingreso de los impuestos federales y estatales y/o por niveles crecientes de deudas. En este escenario, importa saber si las relaciones intergubernamentales son capaces de crear mecanismos cooperativos que eviten dos riesgos: el "autarquismo municipal" (Abrucio, 2005) y la adopción de reglas uniformes que desconsideren la desigualdad entre los municipios.

Para Abrucio (2010), los resultados de la municipalización de las políticas fueron muy diferentes, además de negativos como la dependencia financiera de la Unión en la gran mayoría de las localidades. Esta situación genera escasez de recursos e influye en la baja capacidad administrativa, lo que implica dificultad para formular e implementar políticas públicas. Esta es una "paradoja federal": "cuando las ciudades reciben ayuda y no desarrollan capacidades político-administrativas pueden perder parte de la autonomía; pero, en caso que queden sin ayuda o no quieran tenerla, pueden volverse incapaces de realizar el contexto de las políticas públicas" (Abrucio, 2010: 45). Pero sería equivocado afirmar que la interdependencia federativa no fue tratada por la CF 1988 pues:

Se definieron las medidas de combate a la desigualdad entre los entes, principalmente de carga financiera; en el mantenimiento de un gran poder legislativo para la Unión proponer políticas nacionales; y en la proposición de que habría mecanismos e instrumentos de cooperación entre los niveles de gobierno para la producción de políticas públicas, tema que fue destacado en algunas políticas, y de manera general por el artículo 23. Por primera vez en la historia, fue creada una ingeniería institucional que tenía en consideración la complejidad de la federación brasileña (Abrucio, 2010: 48).

No hay garantía intrínseca a la autonomía de los municipios que los vuelva responsables, comprometidos con las necesidades de los ciudadanos y determinados a administrar con eficiencia.

Una cuestión clave en esta ingeniería institucional es la baja capacidad administrativa local. No hay garantía intrínseca a la autonomía de los municipios que los vuelva responsables, comprometidos con las necesidades de los ciudadanos y determinados a administrar con eficiencia (Arretche, 2003). Esta autonomía puede generar resultados opuestos, sobre todo en la gestión fiscal no tan responsable. Por eso, se vuelve importante evaluar si la descentralización fue seguida del aumento en las capacidades estatales municipales. Buscar una síntesis entre dos cuestiones parece ser la visión de Melo (1999) cuando argumenta que después de 1988 el municipalismo pasó a ser defendido bajo bases ideológicas distintas: como principio democrático y como principio de ingeniería administrativa para constituir eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

La demanda gerencial municipal se volvió un efecto no anticipado de la descentralización que creció en la medida en que las atribuciones fueron asumidas localmente (Melo, 1996; Souza y Carvalho, 1999). Por lo tanto, se hace necesario considerar la baja calidad de las burocracias municipales delante del hiato entre las nuevas responsabilidades que la descentralización proporcionó y sus capacidades instaladas (Melo, 1996). La descentralización convive con la existencia de municipios con precaria estructura administrativa y financiera y su éxito es condicionado por esas limitaciones para responder a los encargos asumidos (Abrucio, 2005; Souza, 2005; Affonso, 1996; Kugelmas y Sola, 1999). Además, como en Brasil la descentralización también se basa en competencias comunes entre los tres entes federales, las capacidades estatales municipales son esenciales para las relaciones intergubernamentales.

La "falta de capacitación de las unidades sub-nacionales para asumir nuevos encargos" (Affonso, 2000: 129) es un tema central. Es verdad que las políticas federales implementadas durante el régimen militar ampliaron las capacidades administrativas municipales como consecuencia de la expansión de la actividad estatal, lo que sirvió para apoyar la descentralización después de 1988 (Arretche, 1996), pero este proceso generó nuevas demandas de capacidad institucional sin continuidad y creó una falla secuencial entre sus exigencias y la realidad administrativa en la mayoría de los municipios.

Aunque los municipios sean entes autónomos, el hecho de disponer de más recursos financieros y poder político no tuvo correspondencia con la mejora de su gestión. En países con serias desigualdades regionales, como es el caso de Brasil, hasta mecanismos

Para mejorar la coordinación federativa, la Unión debería ayudar en la creación de capacidades administrativas municipales. Así serían fortalecidos los vínculos entre las burocracias federal, estatal y municipal y la calidad en la implementación de las políticas públicas.

redistributivos como el Fondo de Participación de los Municipios (FPM) son insuficientes (Souza, 2002). Por otro lado, la Unión amplió su papel regulador al definir cómo y dónde los gobiernos sub-nacionales deben invertir recursos (por ejemplo, con el FUNDEF/FUNDEB o la Enmienda Constitucional 29/2000 sobre las inversiones en la salud). En este contexto la modernización de la gestión municipal se vuelve aún más importante, pues crecen las exigencias por asignación eficiente de recursos y efectividad de las políticas públicas.

Por eso, "la redefinición del papel de los gobiernos locales ha sido acompañada también por innovaciones en la gestión administrativa *stricto sensu*" (Farah, 2006: 70). El federalismo cooperativo puede funcionar mejor si los municipios organizan un sistema de gestión adecuado a las características de las responsabilidades asumidas con la descentralización. Para mejorar la coordinación federativa, la Unión debería ayudar en la creación de capacidades administrativas municipales. Así serían fortalecidos los vínculos entre las burocracias federal, estatal y municipal y la calidad en la implementación de las políticas públicas (Abrucio, 2005; Spink, Ward y Wilson, 2008).

Es necesario considerar que las "carencias de orden financiero están comúnmente asociadas a carencias de capacitación técnico-administrativas [...] con la desactivación o reducción del apoyo institucional de la Unión y de los estados a los gobiernos locales" (Souza y Carvalho, 1999: 204). Así, la gestión descentralizada exige que las prefecturas dominen un arsenal técnico-gerencial que no poseen para generar "condiciones óptimas" en términos de recursos humanos y capacidad institucional. Carentes de estas condiciones, del punto de vista federativo y de la coordinación intergubernamental, serán los municipios más grandes los que estén dotados de mejores condiciones para seguir vocalizando sus demandas (Nogueira, 1997).

Calificar la gestión pública municipal ha sido uno de los más difíciles obstáculos para que las políticas públicas alcancen a la población en muchas regiones del país. Mejorar la capacidad de gestión municipal no depende solo de los esfuerzos locales sino requiere cambiar el *modus operandi* de los órganos del gobierno federal (Lofrano, 2010). Así, la coordinación intergubernamental se vuelve importante en lo que se refiere a las políticas de gestión pública, sobre todo cuando se observa la complejidad del proceso descentralizador. Fortalecer la capacidad de la gestión se volvió condición imperativa para combinar los nuevos papeles de los municipios y su inserción en un contexto en

La gestión financiera es importante para la mayoría de los municipios, ya que más de la mitad posee una secretaría exclusiva, lo que es una manera de evaluar esa relevancia.

que el gobierno federal amplió la delegación de responsabilidades¹. La próxima sección aborda la realidad de la gestión municipal con base en cuatro dimensiones.

3. La evolución de la gestión municipal en el contexto de la descentralización de políticas

Son pocas las investigaciones de gran alcance nacional sobre las capacidades estatales municipales en Brasil. De este modo, esta sección se organiza básicamente alrededor de dos fuentes: la publicación "Gestión municipal en Brasil: un retrato de las prefecturas" del Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada -IPEA (Alves Veloso ...[et al], 2011)² y las Investigaciones de Información Básica Municipal (MUNIC) realizadas desde 1999 por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). La investigación de IPEA analizó cuatro áreas de capacidades estatales -*core competences*-: finanzas, recursos humanos, tecnología de la información y capital e infraestructura.

3.1 Gestión financiera

En el área de gestión financiera están los órganos de administración presupuestal y financiera e instrumentos de planeamiento como Plan Plurianual, Ley de Directrices Presupuestarias y Ley Presupuestaria Anual (PPA, LDO y LOA, por sus siglas en portugués). Los primeros aspectos evaluados fueron la existencia y la posición jerárquica en el organigrama municipal como indicativos de autonomía presupuestal y capacidad decisional. Poseer una estructura organizacional puede generar mayor estabilidad y contribuye para la continuidad institucional cuando hay cambio político y administrativo.

Según la investigación la gestión financiera es importante para la mayoría de los municipios, ya que más de la mitad posee una secretaría exclusiva, lo que es una manera de evaluar esa relevancia. Sólo en los estados de Paraná y de São Paulo no se presenta tal importancia, aunque la fracción de municipios con secretaría exclusiva sea el 48% y 42% respectivamente. En el grupo de los municipios de hasta 20 mil habitantes se observa la tercerización de estas actividades, siendo más común en los pequeños municipios (43%) y en los servicios de contabilidad. Este es un indicador de la ausencia de "capital intelectual" propio que puede comprometer el desarrollo de las capacidades estatales.

En términos regionales, en los municipios de la Región Noreste la tercerización parte del 71% en Alagoas y llega al 96% en Paraíba, mientras que en São Paulo esta se da sólo en el 10% de los municipios. En cuanto a los municipios menos desarrollados y con menores dotaciones de personal calificado, la gestión es entregada a oficinas especializadas a veces distantes de la sede. Cerca de un cuarto de las actividades relacionadas a la gestión financiera son subcontratadas, pero existen diferencias regionales a destacar: en el estado de São Paulo esta es la realidad del 6% de los municipios, mientras que en Paraíba llega al 58%. Los municipios que poseen secretaría exclusiva son aquellos donde la tercerización es más frecuente (Tabla 3). El IPEA considera razonable que el 19% de las prefecturas de la muestra que no poseen secretaría exclusiva y las tercerizadas sean las que tienen menor capacidad de gestión financiera.

Tabla 3
Porcentaje de tercerización en la gestión financiera de los municipios

	Tercerizan	No tercerizan
Tiene Secretaría exclusiva	42	17
No tiene Secretaría exclusiva	19	22
Total	61	39

Fuente: adaptado de Veloso ...[et al] (2011).

La era digital llegó a la inmensa mayoría de los procesos y no es más un obstáculo. Hasta en Pará, el estado con los peores resultados, en promedio un 80% de las actividades son computarizadas. El desafío es calificar a los empleados para lidiar con las innovaciones tecnológicas, delante de la amplia discrepancia regional. Alagoas presenta la peor situación, pues un quinto de sus empleados tiene sólo el nivel primario de educación completo. Por su lado, el 50% de los ocupados en las prefecturas de Río de Janeiro y de Paraná poseen un nivel educativo superior. En general, hay grandes lagunas de capacitación de personal, pues la mayoría de las prefecturas carecen de ese tipo de iniciativas con dos grandes excepciones: Paraná con 63% de sus prefecturas y São Paulo con 96% de sus prefecturas).

En cuanto al esfuerzo tributario, los municipios poseen legislación de la Planta Genérica de Valores, registro de los inmuebles para cobrar el Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU) e implantación del Impuesto sobre Servicios (ISS) (Tabla 4). En la primera variable

el desfase promedio fue cerca de ocho años que, según IBGE (s.f., b) en 2012, tuvo variación conforme el porte poblacional: los municipios promedio presentaron los más grandes desfases (6,6 años) y los menores desfases fueron en los grandes municipios (4,3 años).

Tabla 4
Recursos de IPTU por grupos poblacionales

2012 Recursos de gestión	Grupos poblacionales de municipios (en miles)								%
	Hasta 5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	500-1.000	+ 1.000	
Cobro de IPTU	92,9	94,5	92,2	94,4	98,8	100,0	100,0	100,0	96,6
Ley p/ cobrar IPTU solo después del año 2000	50,7	50,3	57,7	59,1	55,6	43,6	27,3	50,0	49,3
Planta genérica valores (existe)	75,7	72,9	74,2	82,5	95,0	95,0	100,0	100,0	86,9
Planta valores (computarizados)	58,6	52,4	59,0	68,3	82,2	84,7	91,0	93,3	73,7

Fuente: elaboración propia con base en IBGE (s.f., b) y en el cálculo poblacional (IBGE, s.f., a) enviada al Tribunal de Cuentas de la Unión para cálculo del FPM.

En promedio, el 6,5% de los municipios en los rangos de hasta 50 mil habitantes no cobraban IPTU, lo que incumplía la Constitución Federal. Llama la atención que la institución de ley para cobrar el IPTU haya ocurrido igual para algunos con más de 1 millón de habitantes (por ejemplo, Curitiba) sólo después del año 2000. Cerca del 55% de los 4.921 municipios de hasta 50 mil habitantes legalizó este cobro hace poco más de 15 años. Así, el amparo legal para cobrar este impuesto es relativamente nuevo para el 89% de las municipalidades³. Se observa que, excepto la legislación del IPTU, en las demás variables sólo los municipios con más de 50 mil habitantes sobrepasan los promedios nacionales.

En el ISS el mayor desfase de la legislación fue de 5,3 años en los pequeños municipios. Sólo las municipalidades con menos de 20 mil habitantes están debajo del promedio nacional en el caso del ISS y en el uso de recursos más modernos de gestión (Tabla 5). En términos relativos, de 2006 a 2012, los mayores avances ocurrieron en los municipios menores, lo que indica su desarrollo institucional para ampliar la recaudación tributaria propia.

Tabla 5
Recursos de gestión por grupos poblacionales
(informatización de los registros del ISS e IPTU)

Clases de tamaño de población de los municipios	Proporción de municipios con registros informatizados (%)			
	IPTU		ISS	
	2006	2012	2006	2012
Total	83,1	84,9	67,9	81,9
Hasta 5.000	79,1	82,5	58,1	75,7
De 5.000 a 10.000	78,8	80,5	63,2	77,5
De 10.000 a 20.000	82,4	83,4	66,7	80,8
De 20.000 a 50.000	87,0	87,4	75,0	87,5
De 50.000 a 100.000	95,2	96,3	89,7	96,0
De 100.000 a 500.000	98,3	99,2	93,5	98,0
Más de 500.000	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: IBGE (s.f., b). Las ediciones posteriores dejaron de compilar estas informaciones.

Los municipios fueron los principales beneficiarios de la descentralización fiscal, después de 1988, por sobre los estados y la Unión.

Los municipios fueron los principales beneficiarios de la descentralización fiscal, después de 1988, por sobre los estados y la Unión: en 2013 la participación municipal en los ingresos corrientes disponibles fue de 19,43%, de 24,13% para los estados y de 55,44% para la Unión (Bremaeker, 2014). Pero es necesario matizar estos números, pues en este año el ingreso presupuestal municipal en promedio estuvo compuesto por 68,72% de transferencias, por 17,19% de ingresos tributarios y por 14,09% de otros ingresos (Tabla 6).

En términos de capacidad estatal la distribución de los valores del ingreso tributario es significativa. Según Bremaeker (2014), los dos municipios con población superior a 5 millones de habitantes (São Paulo y Río de Janeiro) concentraron el 30,38% de todo el ingreso tributario municipal, seguidos por 103 municipios con población entre 200 mil y 500 mil habitantes que concentraron el 17,67% del ingreso tributario y 13 municipios entre uno y cinco millones de habitantes (excluido el Distrito Federal) que concentraron el 16,12% del ingreso tributario municipal. El autor citado observa que en cuanto a las transferencias, la mayor participación está en los 1.080 municipios con población entre 20 y 50 mil habitantes (17,53% del total) seguidos por los 103 municipios con población entre 200 y 500 mil

habitantes (15,02% del total). En los municipios con población entre 20 y 50 mil habitantes las transferencias básicamente provienen del FPM. La Tabla 6 muestra la heterogeneidad de la realidad tributaria (Bremaeker, 2014).

Para Bremaeker (2014) en cuanto a los valores promedios del ingreso municipal, los promedios nacionales solo son sobrepasados en municipios con más de 200 mil habitantes (141 unidades). Así, sólo el 2,49% de los municipios concentraron en 2013 el 44,44% de la población del país (excluido el Distrito Federal y Fernando de Noronha) y superaron la participación promedio nacional de recaudación tributaria.

Tabla 6
Participación relativa de los ingresos municipales según grupos de habitantes en el año 2013

Grupos de habitantes (por miles)	Ingreso presupuestal total (%)	Ingresos tributarios (%)	Ingresos de transferencias⁴ (%)	Otros ingresos (%)
Total	100	17,19	68,72	14,09
Hasta 2	100	1,98	93,85	4,17
De 2 a 5	100	3,21	92,09	4,70
De 5 a 10	100	4,44	90,21	5,35
De 10 a 20	100	5,30	89,02	5,68
De 20 a 50	100	7,64	84,12	8,24
De 50 a 100	100	11,54	76,90	11,56
De 100 a 200	100	14,38	71,39	14,23
De 200 a 500	100	18,95	64,41	16,64
De 500 a 1.000	100	20,41	60,81	18,78
De 1.000 a 5.000	100	24,85	53,72	21,43
+ de 5.000	100	39,91	38,63	21,46

Fuente: Bremaeker (2014). Los municipios con más de 5 millones de habitantes son Río de Janeiro y São Paulo.

Comparándose la evolución con la base de datos de la Secretaría del Tesoro Nacional, los municipios de más de 50 mil habitantes ampliaron su participación promedio del 19,2% al 20,5% en 2012. Todavía, el crecimiento relativo de las localidades menores fue mayor (del 41,8%) en relación con los municipios con más población (10%). Esta es una

La autonomía financiera municipal está consagrada en la Constitución, pero en términos federativos hay mucha desigualdad administrativa y de capacidad para obtener recursos propios.

información importante, pues muestra que los esfuerzos de estas administraciones fueron significativos, aunque pequeños en términos absolutos (crecimiento promedio del 4% al 5,66% de ingresos propios).

También se puede evaluar la heterogeneidad municipal comparando el peso de las transferencias en los ingresos que es inversamente proporcional al porte poblacional: el 89,9% de los ingresos en aquellos municipios con hasta 50 mil habitantes en promedio provienen de esta fuente, al paso que los municipios encima de este intervalo reciben el 61%. La autonomía financiera municipal está consagrada en la Constitución, pero en términos federativos hay mucha desigualdad administrativa y de capacidad para obtener recursos propios. La modernización de la gestión financiera para reducir este *gap* entre regiones y las pequeñas y las más grandes localidades aún es reducida. Delante de estas discrepancias es poco probable que ese dilema pueda ser enfrentado sólo en el nivel municipal y sin soporte federal para promover capacidades estatales.

3.2 Gestión de capital e infraestructura y la organización administrativa interna

Los municipios responden por más del 40% de la formación bruta de capital fijo brasileña, lo que los vuelve la esfera gubernamental con mayor fracción en la inversión pública (Afonso y Junqueira, 2009). El 75% de los municipios investigados afirman tener equipo responsable por planificar sus inversiones, sin que exista un estándar nítido en relación con el porte poblacional, aunque con diferencias estatales (los valores varían del 63% en Espírito Santo a 87% en Paraíba) (Veloso ...[et al], 2011).

En cuanto a la existencia del equipo responsable por el acompañamiento de las inversiones los valores son, en general, aún más altos aunque los gestores responsables son los que tienen la escolaridad más baja. En Pará el 70% de los involucrados tienen hasta primaria completa y lo mismo en las prefecturas de Río de Janeiro y de Paraná que en otras áreas poseen indicadores razonables en el nivel de educación alcanzado. Posiblemente este aspecto ayuda a explicar por qué, conforme la investigación, más del 90% de las decisiones de inversión provengan del prefecto y de demandas de la población (Veloso ...[et al], 2011).

Contrariamente a lo esperado no hay una tendencia regional de los municipios en elaborar estudios para sus decisiones de inversión: en Río de Janeiro esa es la realidad del 91% de los municipios mientras en São Paulo del 64% de las prefecturas. El plan estratégico es un privilegio de los municipios más organizados y de mayor porte

(63%), mientras que en los menores sólo el 27% lo consideran cuando planifican sus inversiones (Veloso ...[et al], 2011).

En relación con la gestión administrativa sólo el 27,5% (1.424) de los municipios tuvieron gastos en la sub-función planificación y presupuesto siendo que de estos el 80% tenían hasta 50 mil habitantes en 2012 (STN, s.f.). Estos números se alteraron poco en comparación con 2005, pues el 24,8% (1.300) de las ciudades indicaron gastos en estas actividades. Adoptándose esta variable como *proxy* para la actividad de planificación municipal se ve cuán reducida es su inserción local y su evolución en el tiempo.

En la sub-función de control interno, 1.596 municipios (30,8%) destinaron recursos en 2012 siendo que el 86,7% tenían hasta 50 mil habitantes mientras que en 2005 eran 1.171 (22,3%). En el promedio, conforme a datos de 2011 (STN, s.f.), los municipios gastaron el 0,23% del total de sus gastos corrientes en esta actividad (valor equivalente fue invertido en iniciativas de normalización y fiscalización). En esta sub-función, en 2012 el 7,9% de las localidades (410) registraron gastos (un aumento del 31,4% en comparación al año 2005 que tuvo 312 ciudades). En esa sub-función, esas áreas no han recibido destacada atención de los municipios, aunque poco más entre los que tienen de 10 a 50 mil habitantes, según la Tabla 7.

Tabla 7
Gestión administrativa y la planificación municipal

2005	Grupos poblacionales de municipios (en miles)								
	Hasta 5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	500/1.000	+ 1.000	
	Participación relativa de los grupos poblacionales en total (en %)								
Planif./ Presupuesto	16,6	18,2	20,0	22,5	10,9	10,2	1,08	0,9	100
Contr. Interno	26,1	23,1	19,0	18,3	6,7	5,3	0,90	0,7	100
Normas/Fiscal	10,9	15,7	19,6	24,7	11,9	15,7	0,01	0,6	100
2012	Grupos poblacionales de municipios (en miles)								
	Hasta 5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	500/1.000	+ 1.000	
	Participación relativa de los grupos poblacionales en total (en %)								
Planif./ Presupuesto	17,5	17,3	21,5	23,9	8,8	9,2	0,9	0,8	100
Contr. Interno	21,9	20,4	24,1	20,3	7,1	6,6	0,5	0,7	100
Normas/Fiscal	10,5	13,7	24,4	25,6	10,5	13,9	0,5	1,0	100

Fuente: STN (s.f.).

Llama la atención que los municipios con hasta 50 mil habitantes sean representativos en las actividades de presupuesto y planificación, lo cual es positivo. Aún se debe destacar que las actividades de contraloría interna disminuyen acorde crece el rango poblacional, lo que no deja de ser una información importante: los municipios más pequeños parecen más dedicados a desarrollar esa función. En el mismo sentido, en las acciones de fortalecimiento institucional (aquellas dedicadas a desarrollar normas y fiscalización) los gastos crecieron de 2005 (70,9%) a 2012 (74,2%) en los municipios de 5 hasta 50 mil habitantes. Esas observaciones expresan un aspecto central de desarrollo de capacidad estatal en este grupo poblacional que incluye al 89% de las municipalidades brasileñas.

3.3 Gestión de personas

La investigación reveló amplias diferencias entre los municipios a pesar de tener sus gastos con personal limitados por la Ley de Responsabilidad Fiscal. En términos organizacionales, existen secretarías exclusivas en más de un tercio de los municipios grandes. En los pequeños y medianos esta es una realidad del 14% y del 12% respectivamente. No hay un estándar regional claro, pues los municipios de estados tan desiguales como São Paulo y Alagoas poseen fracciones igualmente bajas con la existencia de este órgano. Llama la atención el aumento de gastos con personal activo que en 12 años alcanzó todos los grupos poblacionales, aunque sea mayor en los municipios con hasta 50 mil habitantes (el 46,8% en comparación al 42,7% en los municipios más grandes) (Tabla 8).

Tabla 8

Gastos con personal activo sobre el gasto corriente total por grupos poblacionales

Clases de tamaño de la población de los municipios	Gasto con personal activo sobre total de los gastos corrientes (en porcentaje)	
	2000	2012
Promedio	34,6	55,5
Hasta 5.000	36,0	54,1
De 5.000 a 10.000	37,3	55,8
De 10.000 a 20.000	38,8	56,5
De 20.000 a 50.000	40,6	57,4
De 50.000 a 100.000	41,9	57,4
De 100.000 a 500.000	41,6	56,4
De 500.000 a 1.000.000	38,0	54,2
Más de 1.000.000	32,7	51,9

Fuente: elaborado con base en STN (s.f.).

Mientras que en 2001 la población era de 172,4 millones de habitantes y la proporción de empleados municipales era de 2,2%, en 2014 esta proporción había subido a 3,2% con una población de 202,8 millones de habitantes.

La tasa de empleados municipales en 2014 disminuyó conforme aumentó el porte poblacional municipal (Tabla 9). Es posible que la ampliación del gasto con personal explique el porcentaje de este rubro en el total de los gastos corrientes en aquellos municipios con hasta 50 mil habitantes. Sólo las localidades con más de 50 mil habitantes están por debajo del promedio nacional de 3,95 servidores municipales por cada 100 habitantes.

El 11% de los municipios por encima de 50 mil habitantes concentran el 53,6% del conjunto de servidores municipales, ampliando en más del 3% esta diferencia en relación con 2004. Las 2.598 localidades con población de 10 a 20 mil habitantes tienen menos servidores que 261 en el intervalo de 100 a 500 mil habitantes. Los 2.459 municipios con hasta 10 mil habitantes poseen menos empleados que 17 municipios con más de un millón de habitantes.

Tabla 9

Municipios según grupos de habitantes por mil y cuantitativo de servidores (2014)

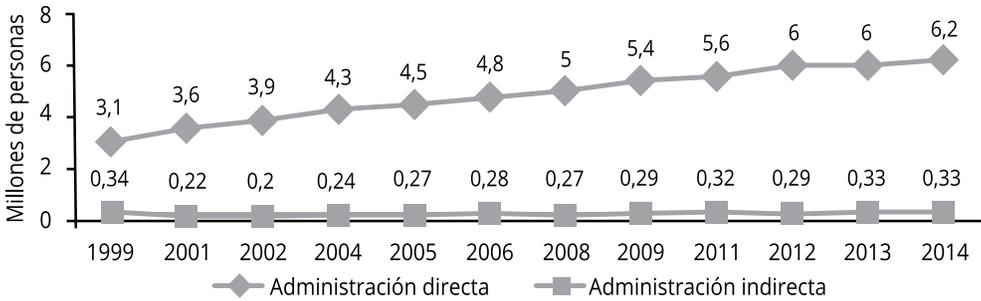
Grupos de municipios	Número de municipios	Cantidad de habitantes	% sobre población	Número servidores	Porcentaje servidores	Tasa serv. p/ 100 hab.
Brasil	5.570	202.758.031	100,00	6.543.883	100,0	3,95
Hasta 5	1.243	4.213.982	2,07	300.087	4,6	7,10
De 5 a 10	1.216	8.640.642	4,26	458.072	7,0	5,30
De 10 a 20	1.382	19.773.216	9,75	935.775	14,3	4,70
De 20 a 50	1.080	32.828.038	16,20	1.336.915	20,4	4,10
De 50 a 100	348	24.149.021	11,90	837.617	12,8	3,50
De 100 a 500	261	53.456.406	26,40	1.465.830	22,4	2,70
De 500 a 1.000	22	15.149.719	7,47	333.738	5,1	2,20
+ 1.000	17	44.547.007	21,90	870.336	13,3	2,00

Fuente: elaborado con base en el cálculo poblacional de 2014 (IBGE, s.f., a) y PNUD, FJP e IPEA (s.f.).

En 15 años (1999 a 2014) el contingente de empleados municipales creció casi dos veces (de 3.383.566 a 6.543.883) (Gráfico 1) y el gasto con personal en 60%. (IBGE, s.f., b) comparó la relación entre este aumento y el de la población nacional: mientras que en 2001 la población era de 172,4 millones de habitantes y la proporción de empleados municipales era de 2,2%, en 2014 esta proporción había subido a 3,2% con una población de 202,8 millones de habitantes.

Comparado al aumento de 12,6% del funcionalismo federal en este período (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014), el crecimiento es significativamente mayor. En cuanto a los estados (trienio 2012-2014), los municipios ampliaron en más de 3,7% sus servidores mientras en los estados esta proporción, delante de la expansión poblacional, disminuyó de 1,6% a 1,5% (IBGE, s.f., c).

Gráfico 1
Evolución del número de servidores municipales en Brasil de 1999 a 2014



Fuente: IBGE (s.f., c).

Es conocido que en especial en las políticas sociales, sobre todo educación, salud y asistencia social, la descentralización amplió las responsabilidades locales.

Las informaciones de la MUNIC no permiten evaluar las áreas donde se concentró el aumento del funcionariado, lo que volvería apresurado deducir que hubo una “inflación”. Es conocido que en especial en las políticas sociales, sobre todo educación, salud y asistencia social, la descentralización amplió las responsabilidades locales. Después de 2003 hubo un aumento de la cobertura de servicios sociales, por ejemplo, el Programa Bolsa Família (PBF), el Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Era esperado el crecimiento de las burocracias municipales, principalmente en los municipios menores donde algunas áreas como es el caso del PBF son más comunes. Por ejemplo, entre 2005, año de creación de SUAS, y 2014, creció en casi el 46% el número de empleados municipales en la asistencia social (Censo SUAS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014). Así, la elevación del número de servidores no es insignificante en especial por sus impactos fiscales. Pero es importante considerar que la descentralización viene expandiendo las políticas sociales en una federación en que las desigualdades y heterogeneidades entre los municipios, al menos en el campo de la gestión pública, aún es significativa. Esta es una razón más para que

Una mayor estabilidad funcional está en línea con la preservación de la memoria institucional, conforme la concepción weberiana de las burocracias públicas.

la cooperación federativa inserte en su agenda la promoción de las capacidades estatales municipales.

Otra forma de evaluar el peso de la gestión de personas en las finanzas municipales es la tasa de empleados públicos para la población ocupada de más de 18 años. En 12 años la atracción del sector público como ocupación profesional creció en los municipios con hasta 50 mil habitantes (+3,1%) pero se redujo en los más grandes (-11%). El crecimiento de gastos con personal en los municipios menores resultó de la expansión de estos como alternativa de empleo (Tabla 10).

Tabla 10

Tasa de empleados públicos municipales, el financiamiento a la educación básica (FUNDEB) y el pacto por la Vida en la Salud en la población ocupada

	Grupos poblacionales de municipios (en miles)								
	Hasta 5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	500/1.000	+ 1.000	
2000	Participación relativa de los grupos poblacionales en total (en %)								Promedio
	24,10	23,80	25,10	17,50	5,50	3,50	0,32	0,24	
% de la tasa	8,10	6,74	5,81	5,50	5,61	5,60	6,72	7,41	6,43
2010	Participación relativa de los grupos poblacionales en total (en %)								Promedio
	23,40	21,80	25,40	18,80	5,80	4,40	0,41	0,27	
% de la tasa	9,02	6,92	5,73	5,26	5,14	5,23	5,73	6,62	6,21

Fuente: elaborado por los autores con base en PNUD, FJP e IPEA (s.f.).

Nota: La tasa es la razón entre el número de trabajadores del sector público con más de 18 años y el número total de personas ocupadas en esta etapa etaria multiplicado por 100.

En los tipos de vínculos laborales hay una amplia variación estatal. Los estatutarios predominan, aunque varíen de 55% en los municipios capixabas a 76% en Alagoas. La investigación identificó un contraste entre municipios pequeños (que presentan un 54% de empleados estatutarios y el 11% de comisionados) y los municipios grandes (donde los porcentajes son el 70% y el 6% respectivamente). En síntesis, una mayor estabilidad funcional está en línea con la preservación de la memoria institucional, conforme la concepción weberiana de las burocracias públicas. La Tabla 11 presenta los tipos de vínculos y sus participaciones relativas.

Tabla 11
Vínculos de los servidores municipales por grupos poblacionales

Grupos poblacionales de municipios (en miles)										
	Hasta 5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	500/ 1.000	+ 1.000		
2004	Participación relativa de los grupos poblacionales en total (en %)								%	
Vínculos	5,3	9,2	15,6	20,5	12,3	20,1	5,0	13,4	100,0	
Estatutarios	64,8	61,9	60,3	59,5	58,9	57,3	70,2	79,1	62,7	
Contratados	14,8	19,3	20,2	21,3	22,7	25,8	13,6	13,6	20,3	
Comisionados	10,1	8,6	8,2	7,9	8,4	8,0	7,8	4,5	7,8	
Otro vínculo	10,4	10,2	11,2	11,2	10,0	8,9	8,4	2,8	9,2	
Total en %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Total absoluto	239.902	391.834	665.167	928.670	556.928	909.027	225.579	604.472	4.521.579	
2014	Participación relativa de los grupos poblacionales en total (en %)								%	
Vínculos	4,6	7,0	14,2	20,4	12,8	22,4	5,1	13,4	100,0	
Estatutarios	63,0	60,8	59,3	57,6	57,1	60,0	63,7	71,6	61,0	
Contratados	7,7	8,0	8,3	9,3	10,7	11,8	8,7	12,9	10,1	
Comisionados	13,5	11,1	9,8	8,8	8,1	7,9	6,3	5,1	8,4	
Otro vínculo	15,8	20,5	23,1	24,6	24,2	20,6	21,3	10,4	20,7	
Total en %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Total absoluto	300.087	458.673	934.078	1.337.097	837.607	1.466.399	334.817	873.420	6.552.178	

Fuente: elaboración propia con base en las IBGE (s.f., b) y cálculos poblacionales del IBGE (s.f., a).

Nota: Hasta 2002 IBGE (s.f., b) desagregaba los datos solo por estados. Por esta razón 2004 fue usado como año base, pues a partir de entonces las informaciones pasaron a ser presentadas por municipio.

Los estatutarios predominan aunque hayan disminuido su participación de 65,1% en 1999 a 61,1% en 2014. La compensación fue la ampliación de los vínculos no permanentes que subió de 13,4% a 20,7% en ese período, mientras los comisionados pasaron de 7,4% a 8,4%. Los contratados redujeron su participación promedio en 50%, siendo más sobresaliente en los municipios más grandes (-70%) que, por lo visto, ampliaron las contrataciones temporarias. Según la investigación, el 28% de los municipios grandes tienen alguna actividad tercerizada, pero no excedió el 7% en los municipios pequeños. En las municipalidades con hasta 50 mil habitantes los cargos comisionados aumentaron en 24% y en las más grandes hubo una reducción de 6%. De acuerdo con la visión weberiana de la burocracia, comparando los dos grupos de municipios, se podría ampliar la discontinuidad administrativa delante de la provisionalidad de estas formas de contratación.

El funcionariado municipal también puede ser evaluado por la evolución en el nivel de educación alcanzado (Tabla 12). Hubo una reducción significativa del nivel fundamental en todos los grupos poblacionales (-64%), aunque más pronunciadas en los grandes municipios. La enseñanza promedio sufrió pocas alteraciones, excepto que disminuyó en los municipios con más de 1 millón de habitantes, mientras la educación superior creció el 46,5% de forma similar en todos los portes. El porcentaje de post-graduados aumentó casi tres veces en los municipios menores, que en 2014 superó a los más grandes en términos relativos.

Tabla 12

Nivel de educación alcanzado de los servidores municipales por grupos poblacionales

	Grupos poblacionales de municipios (en miles)								
	Hasta 5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	500/1.000	+ 1.000	
2005	Participación relativa de los grupos poblacionales en total (en %)								%
Escolaridad	5,2	8,0	13,7	19,1	11,5	18,5	5,1	18,9	100,0
Primaria	40,3	38,2	37,3	36,4	33,8	29,8	30,3	22,9	32,5
Secundaria	38,7	41,9	43,3	44,0	41,8	39,9	34,4	48,7	42,8
Superior	18,3	17,3	16,7	17,0	21,6	26,9	27,8	25,4	21,5
Post-graduación	2,7	2,7	2,4	2,6	2,8	3,5	7,5	3,0	3,1
Total en %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total absoluto	237.593	368.292	629.773	875.704	530.054	850.396	233.071	870.223	4.595.106

	Grupos poblacionales de municipios (en miles)								
	Hasta 5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	500/1.000	+ 1.000	
2014	Participación relativa de los grupos poblacionales en total (en %)								%
Escolaridad	4,7	6,9	13,6	20,2	12,5	23,2	5,6	13,2	100,0
Primaria	25,6	24,4	23,7	22,6	20,8	16,7	14,7	12,9	19,7
Secundaria	41,0	42,2	43,6	44,1	43,3	41,4	38,6	34,9	41,4
Superior	25,3	25,4	25,1	26,5	29,5	34,8	37,0	44,5	31,5
Post-graduación	8,1	8,1	7,5	6,9	6,5	7,0	9,5	7,5	7,3
Total en %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total absoluto	271.246	403.222	790.947	1.175.413	728.283	1.344.657	324.215	768.259	5.806.242

Fuente: elaborado con base en IBGE (s.f., b) y cálculo poblacional IBGE (s.f., a).

Nota: En 2014, IBGE (s.f., b) presentó el número de servidores sin instrucción, pero estos fueron excluidos de los cálculos por no ser representativos y no tienen base de comparación con el año 2005.

Por el estudio de IPEA, la suma de graduados y post-graduados en total de empleados municipales varía de 18% en Pará a 43% en Paraná. Los estados de Alagoas (32%) y Paraíba (33%) tienen los menores porcentajes de empleados con nivel superior alcanzado. Interesante observar que las prefecturas analizadas poseen mano de obra más calificada que el promedio de los estados donde se localizan. En las regiones más pobres las prefecturas atraen empleados más calificados, lo que aparentemente se explica por la existencia de menos oportunidades en el sector privado.

Otra indicación de las carencias es la ausencia del Plan de Cargos y Salarios y/o Plan de Cargos, Carreras y Salarios y Remuneración en las prefecturas. Incluso en los municipios más grandes el 48% no tenían el primero y el 34% no poseían el segundo. Otra área, la capacitación continua, puede indicar la preocupación con la calificación de personal. En las grandes prefecturas, el 83% realizan capacitaciones y en las pequeñas el porcentaje es de 63%. Pero, conforme STN (s.f.), del total del gasto corriente en promedio nacional, los gastos en este rubro fueron reducidos: en 2005 fueron 598 municipios (el 11,4%) y en 2012 llegó a 603 (11,4%). Sin embargo, el porcentaje promedio fue de 0,4% en 2005 y el 0,51% en 2011, lo que evidencia su baja prioridad.

3.4 Gestión de tecnología de la información (TI)

Conforme la investigación: a) en las prefecturas pequeñas el sector no posee estructura exclusiva; b) en los municipios medianos y grandes lo más frecuente es estar subordinado a otra secretaría; y c) hay pocas secretarías exclusivas. No hay un perfil regional definido pues, por ejemplo, Alagoas y Pará, estados diferentes en diversas dimensiones, se asemejan en términos administrativos. Los indicadores de nivel educativo alcanzado son más elevados, pues son raros los empleados que posean sólo el nivel primario. En Espírito Santo y en São Paulo más de la mitad de los empleados tienen al menos nivel superior, siendo los municipios alagoanos los *outliers* pues sólo el 21% posee ese nivel alcanzado.

De las áreas analizadas, TI es donde la tercerización es más intensa y existe en la mitad de los municipios. Se justifica que diversas actividades, por tener menores costos de transacción, favorecen su búsqueda en el mercado, pues sería ineficiente incorporar a la estructura administrativa servicios ocasionales y estandarizados. La investigación evidencia que la inmensa mayoría de los procesos estaba informatizada en la gestión de personas y finanzas. Los resultados mostraron prefecturas bastante modernas, pues, hasta entre las pequeñas, más de 70% de estas actividades son procesadas con recursos de TI.

Todavía, el alcance de conectividad de los computadores, en Internet o en la red local, presentó una notable variación regional. En Pará cerca de 70% de los computadores están conectados a la red mundial, mientras en Paraná esta es la realidad de 98% de los municipios. La conexión a intranet existe sólo en el 15% de las prefecturas de Paraíba, contra el 54% de los municipios de São Paulo. La Tabla 13 presenta más informaciones.

Tabla 13
Recursos de comunicación y tecnología de la información

2012	Grupos poblacionales de municipios (en miles)								%
	Hasta 5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	500/1.000	+ 1.000	
	Participación relativa de los grupos poblacionales en total (en %)								
Recursos de gestión	23,4	21,7	25,0	18,9	5,8	4,5	0,4	0,3	100,0
Página en Internet	61,1	66,6	73,0	81,9	94,2	98,8	100,0	100,0	84,5
Posee intranet	16,0	17,3	19,4	31,9	49,1	65,6	82,8	81,2	45,4

Fuente: Elaborada con base en IBGE (s.f., b) y cálculo poblacional 2012 del IBGE (s.f., a).

Nota: En la página de Internet se consideró tanto las activas como en mantenimiento y/o reestructuración.

En cuanto a la planificación de largo plazo, existe un problema grave en la actualización de *hardware* y *software*, la capacitación e infraestructura de redes y la seguridad, que es mayor en los municipios más pequeños.

En 2012 el acceso a Internet alcanzó el 99,8% de los municipios brasileños y sólo el 20% de los computadores existentes en las localidades estaban parcialmente conectados a la *web*. Pero, sólo los municipios con más de 50 mil habitantes sobrepasan los promedios nacionales en los ítems arriba indicados, siendo la deficiencia en uso de intranet la que posee mayor variación, evidenciando la fragilidad más significativa en los menores.

En cuanto a la planificación de largo plazo, existe un problema grave en la actualización de *hardware* y *software*, la capacitación e infraestructura de redes y la seguridad, que es mayor en los municipios más pequeños. Cerca del 30% de los grandes municipios afirman no tener planificación alguna. La gestión de seguridad de los datos está muy lejos de lo recomendado: sólo el 66% de las prefecturas afirman hacer *back up* diario de las informaciones, el 16% realizan *back up* semanal o mensual y las demás en períodos menos frecuentes como bimestrales o sin regularidad. Hubo avances, pero es necesario progresar en las prácticas correctas de seguridad de datos y en la oferta de servicios vía Internet a la población.

Conclusión

Este artículo mostró que las capacidades estatales municipales brasileñas no son suficientes para responder a los desafíos provenientes de la descentralización de políticas iniciada después de 1988. En las cuatro áreas centrales de gestión existen desafíos significativos para calificar la gestión municipal. Esta es una realidad más pronunciada en los municipios con la población hasta 50 mil habitantes, en los cuales varios indicadores muestran una situación peor cuando son comparados con el rendimiento de los más grandes. La heterogeneidad y la desigualdad de capacidades estatales municipales indican que las rutas federativas para lidiar con esta realidad deberían apoyarse en soluciones flexibles.

Delante de los nuevos roles designados para los municipios por la Constitución Federal de 1988, y en un contexto en que la descentralización de atribuciones oriunda de la Unión siempre aumenta, la modernización de las gestiones municipales asume importancia como un tema de cooperación federativa. Esta es una conclusión esencial del estudio: pasados casi 30 años desde que el nuevo *status* municipal está vigente, las capacidades estatales locales siguen presentando una carencia significativa para responder a las responsabilidades asumidas.

Considerando la descentralización como variable independiente, su efecto sobre la modernización de las gestiones municipales ha sido muy

Considerando la descentralización como variable independiente, su efecto sobre la modernización de las gestiones municipales ha sido muy reducido, lo que en la práctica afecta la autonomía de este ente federativo definida en la Constitución Federal de 1988.

reducido, lo que en la práctica afecta la autonomía de este ente federativo definida en la CF 88. Esta es una consideración importante, pues si la Federación brasileña eligió ampliar las competencias municipales en el campo de las políticas públicas, a lo largo de estos 30 años ha sido poco exitosa en aportar condiciones para esa finalidad en el nivel local. Por el contrario, la descentralización presiona por más capacidad estatal municipal, pero este proceso no ha logrado éxito en apoyar los gobiernos locales en estas tareas. 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 atribuyó desde 1988. En efecto, delante de las evidencias presentadas, lidiar con las capacidades estatales municipales es un tema de importancia que el Estado brasileño impuso.

Este trabajo mostró que ante la magnitud de las fragilidades de capacidades estatales municipales, esta cuestión debería ser coordinada en el 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 es suficiente para promover la modernización de la gestión local. Nuevos estudios necesitan profundizar esta cuestión, por ejemplo, localizando *clusters* de municipios por porte y región como forma de identificar mejor dónde se encuentran las lagunas de capacidades estatales. Esta podría ser una forma de elaborar políticas federales de apoyo a los municipios de manera más flexible y focalizada.

La agenda de investigación en esa área está aún poco desarrollada, así como las condiciones de desarrollo institucional de la inmensa mayoría de los municipios brasileños. No deja de ser sintomática esta coincidencia entre el bajo conocimiento de la realidad administrativa municipal y lo poco que se conoce de ella. Aunque, una cosa es correcta: sigue siendo enorme, y aumenta cada día, la necesidad de calificar los municipios que desempeñan las tareas que la Federación brasileña les designó después de 1988.

Notas

(1) Se suman a este escenario las exigencias de control social, ciudadanos más conscientes y reglas acerca de la transparencia en la gestión pública, lo que aumenta aún más la necesidad de modernizar la gestión municipal.

(2) La publicación resultó del proyecto "Fortalecimiento institucional y calificación de la gestión municipal" que realizó la investigación en siete estados. Se adaptó la metodología de la investigación *Government Performance Project* dirigida por Maxwell School of Citizenship and Public Affairs (Syracuse University) que analizó los sistemas de gestión de todos los niveles de gobierno en los Estados Unidos. Actualmente, la investigación es dirigida por Pew Charitable Trusts (Washington, D.C.) y aborda los estados. Esta

metodología puede ser encontrada en Ingraham (2007). En el caso brasileño, la muestra fue compuesta de 194 municipios: Alagoas (21), Espírito Santo (24), Pará (13), Paraíba (23), Paraná (40), Río de Janeiro (23) y São Paulo (50).

(3) En este contingente está la mayoría de los municipios creados o emancipados en la década de 1990.

(4) Corresponden a las transferencias constitucionales, legales y voluntarias: cuotas-partes del FPM, salario-educación, Impuesto a la Renta Retenido en la Fuente, Impuesto Territorial Rural, IOF Oro, compensación por la exoneración del ICMS en las exportaciones de productos primarios y semielaborados, ICMS, Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotrices, IPI-Exportación, Compensación Financiera de Extracción Mineral y del Fondo Especial del Petróleo, recursos del Sistema Único de Salud, del FUNDEB, del Fondo Nacional de Asistencia Social, del Fondo Nacional del Desarrollo de la Educación y las transferencias oriundas de convenios de la Unión, de los Estados, de los Municipios y otras instituciones públicas y transferencias corrientes y de capital de la Unión, de los Estados y de instituciones públicas (Bremaeker, 2014).

Bibliografía

- Abrucio, Fernando Luiz (2005), "A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula", en *Revista de Sociologia Política*, N° 24, junho, pp. 41-67.
- _____ (2010), "A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento", en *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*, Romualdo Portela Oliveira y Wagner Santana (eds.), Brasília, Unesco.
- Afonso, Rui de Brito Álvares (1996), "Os municípios e os desafios da Federação no Brasil", en *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 10 N° 3, pp. 3-10.
- _____ (2000), "Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada", en *Economia e Sociedade: Revista de Economia da Unicamp*, N° 14, pp. 127-152.
- Afonso, José R. y Junqueira, G. (2009), "Investimento público no Brasil é mais municipal que federal", en *Revista de Administração Municipal*, Vol. 55 N° 272, pp. 18-25.
- Arretche, Marta T. Silva (1996), "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, N° 31, junho, pp. 44-66.
- _____ (1999), "Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 14 N° 40, junho, pp. 111-141.
- _____ (2003), "Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia", en *Ciências e Saúde Coletiva*, Vol. 8 N° 2, pp. 331-345.

- Bowman, Ann O' M. y Kearney, Richard C. (1988), "Dimensions of State Government Capability", en *The Western Political Quarterly*, Vol. 41 N° 2, June, pp. 341-362.
- Brasil. Câmara dos Deputados (2012), "Constituição da República Federativa do Brasil", en *Lex: legislação federal*, Brasília, Câmara dos Deputados. Biblioteca Digital.
- Bremaeker, Francois E. J. (2014), As finanças municipais em 2013, Rio de Janeiro, Observatório de Informações Municipais.
- Evans, Peter B.; Rueschmeyer, Dietrich; y Skocpol, Theda (2002), "On the Road toward a More Adequate Understanding of the State", en *Bringing the State back in*, Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Farah, Marta Ferreira (2006), "Inovação e governo local no Brasil contemporâneo", en *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*, Pedro Jacobi y José Antônio Pinho (eds.), Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Franzese, Cibele y Abrucio, Fernando Luiz (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 y Carlos Aurélio Pimenta Faria (eds.), Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.
- Grindle, Merilee S. (1997), "The Good Government Imperative: Human Resources, Organizations, and Institutions", en *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Merilee Grindle (ed.), Boston, Harvard University Press.
- _____ (2006), "Modernising Town Hall: Capacity Building with a Political Twist", en *Public Administration Development*, Vol. 26 N° 1, pp. 55-69.
- Hildebrand, Mary E. y Grindle, Merilee S. (1997), "Building Sustainable Capacity in the Public Sector", en *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Merilee S. Grindle (ed.), Cambridge, Harvard University Press.
- IBGE (s.f., a), Estimativas de população enviada ao TCU, Brasília, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm, 10-01-2016.
- _____ (s.f., b), Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Brasília, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>, 03-03-2015.
- _____ (s.f., c), Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, Brasília, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/estadic/estadic2014/default.shtm>, 04-05-2016.

- Ingraham, Patricia W. (2007) (ed.), *"In Pursuit of Performance: Management Systems in State and Local Government"*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Kjaer, M.; Hansen, O. H.; y Thomsen, J. P. F. (2002), "Conceptualizing State Capacity", Aarhus, University of Aarhus. Department of Political Science (DEMSTAR Research Report; N° 6), <http://www.demstar.dk/papers>, 16-06-2011.
- Kugelmas, Eduardo y Sola, Lourdes (1999), "Recentralização/ descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90", en *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, Vol. 11 N° 2, pp. 63-83.
- Lofrano, Rodrigo (2010), "Mecanismos de desenvolvimento institucional: programas de apoio aos municípios", documento presentado en el III Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília, Brasil, 15 a 17 de marzo.
- Losada, Paula Ravanelli (2008), "O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil", documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre.
- _____ (2013), "Agenda nacional de apoio à gestão municipal", documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1° de noviembre.
- Melo, Marcus André (1996), "Crise federativa, guerra fiscal e 'hobbesianismo municipal': efeitos perversos da descentralização?", en *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 10 N° 3, pp. 11-20.
- _____ (1999), "O município na federação brasileira e a questão da autonomia", en *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*, São Paulo, Konrad-Adenauer-Stiftung. Centro de Estudos.
- Ministério da Fazenda (2004), "O Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros: 1a fase", Brasília, Ministério da Fazenda. Secretaria Executiva. Unidade de Coordenação de Programas (Documento do Projeto BRA/04/033).
- _____ (2010), "Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros", en *Relatório de Acompanhamento: janeiro a dezembro de 2010*, Brasília, Ministério da Fazenda. Unidade de Coordenação de Programas.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014), *DataSocial: Censo SUAS*, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p_id=4, 17-12-2015.

- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2014), *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais*, Brasília, Secretaria de Gestão, Vol. 19 N° 224.
- Nogueira, Marco Aurélio (1997), "A dimensão política da descentralização participativa", en *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 11 N° 3, pp. 9-19.
- Pierson, Paul (1995), "Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies", en *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, Vol. 8 N° 4, pp. 449-478.
- PNUD, FJP e IPEA (s.f.), Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: atlas dos municípios, Brasília, PNUD, Fundação João Pinheiro e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, <http://www.atlasbrasil.org.br>.
- Secretaria de Relações Institucionais (2008), *Governo federal e municípios*, Brasília, Presidência da República. Subsecretaria de Assuntos Federativos.
- Skocpol, Theda (2002), "Bringing the State back in: Strategies of Analysis in Current Research", en *Bringing the State back in*, Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Souza, Celina y Carvalho, Inaiá M. M. (1999), "Reforma do Estado, descentralização e desigualdades", en *Lua Nova*, N° 48, pp. 187-213.
- Souza, Celina (2002), "Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização", en *Ciência e Saúde Coletiva*, Vol. 7 N° 3, pp. 431-442.
- _____ (2005), "Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988", en *Revista de Sociologia e Política*, N° 24, junho, pp. 105-121.
- Spink, Peter K; Ward, Peter M.; y Wilson, Robert H. (2008), "The Past, Present, and the Future of Subnational Governments and Federalism", en *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy, and Subnational Government in Brazil, Mexico, and the USA*, Robert H. Wilson, Peter M. Ward, Peter K. Spink y Victoria Rodriguez (eds.), Indiana, University of Notre Dame Press.
- STN (s.f.), Finanças do Brasil: dados contábeis dos municípios, Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional, http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais, 07-01-2016.
- Veloso, João Francisco A. ...[et al] (2011), *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Wright, Deil S. (1988), *Understanding Intergovernmental Relations*, Pacific Grove, Brooks/Cole Publishing Company.