

Descentralización institucional y dinámicas económicas localizadas. Discordancias brasileñas

Yves-A. Fauré

IRD Francia
IE-UFRJ Brasil

El presente estudio intentará dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿la organización descentralizada de los poderes públicos y de las administraciones, en Brasil, ha favorecido el surgimiento de dinámicas económicas, en ciudades y microrregiones, y generado un “desarrollo local”? La pregunta puede expresarse fácilmente, aunque contraviene lo que el sentido común tiende a imponer cada día más, debido a la influencia de los programas de acción de las agencias internacionales y nacionales de desarrollo, es decir: la asimilación mecánica entre los procesos de descentralización institucional y de desarrollo socioeconómico, a escala local.

En Brasil, al igual que en el resto del mundo, una serie de movimientos contemporáneos tienden a la vez a instrumentar, en el plano local, nuevas responsabilidades políticas en materia de crecimiento económico y a cuestionar el carácter perenne de los dinamismos productivos localizados. Los riesgos de movilidad de los factores de producción, de reversibilidad de las implantaciones de empresas o de volatilidad de los circuitos de abastecimiento y de subcontratación adoptan una dimensión particular en el marco de la dinámica y del equilibrio de los poderes entre Unión, estados y municipalidades. Las autoridades locales se ven obligadas a encontrar *in situ* los recursos de servicios colectivos y de inversiones públicas; a favorecer un crecimiento económico significativo mediante acciones de apoyo a las actividades privadas; y –de manera más general– a convertir a las colectividades locales en actrices de su propio desarrollo.

El tema de estudio resulta tanto más interesante en la medida en que Brasil es un país que cuenta con una fuerte estructura descentralizada, en la que la forma institucional federativa, creada desde hace largo tiempo –con excepción de algunos

episodios centralizadores, imperiales y republicanos— permite asumir la inmensidad del territorio y la diversidad de las situaciones regionales y locales. Además, la municipalización, expresión política y administrativa que ha dado un nuevo impulso a la descentralización, fue asimilada a la lucha por la libertad y la democracia, al finalizar el régimen militar a mediados de los años ochenta. Esta dimensión filosófica y política se sumó a las presuposiciones generalmente asociadas con las colectividades públicas y territoriales locales. Algunos autores brasileños resumen de manera adecuada estas connotaciones positivas cuando señalan que “al ampliar la autonomía política y administrativa de los municipios el sentido que se buscaba era muy claro: las iniciativas locales, dada su mayor cercanía con los ciudadanos y con las posibilidades de control social, resultan más realistas, más pertinentes desde el punto de vista económico, más eficaces y mejor orientadas hacia los resultados esperados por la sociedad local” (Vergera y Almeida Corrêa, 2003: 11).

Si bien es cierto que los principios y el funcionamiento de la descentralización en Brasil se refieren a la vez a los estados de la federación y a los municipios, el tema del vínculo con las dinámicas económicas localizadas será abordado, en este estudio, principalmente a partir del modo de organización y de las acciones de los municipios, a menudo presentados como los principales aciertos y la expresión más viva de la descentralización.

Las nociones de “dinámicas económicas localizadas”, de “dinamismo de escala local”, etc., que serán fácilmente sintetizadas a través de la expresión “desarrollo local”,¹ se refieren a un conjunto de dimensiones, espaciales, económicas, sociales, culturales y políticas que, debido a su interrelación, pueden crear las condiciones de un auge local que no puede reducirse únicamente a la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) a escala municipal. Entre los componentes del “desarrollo local”, figuran: la conformación de los efectos de aglomeración, el anclaje físico de las empresas, la activación de programas de creación de empleos, el apoyo a la modernización empresarial, la construcción del territorio a través de un conjunto de organizaciones y de servicios, así como el establecimiento de una “gobernancia” que relacione las esferas públicas y privadas. De manera más precisa, el “desarrollo local”

¹ La literatura francesa especializada es prolífica en definiciones simples y claras de lo que se puede o de lo que se debería entender por desarrollo local; véanse, por ejemplo, Abdelmaki y Courlet, 1996; Tourjansky-Carbart, 1996; Pecqueur, 2000; Greffe, 2002. La misma observación es válida para los análisis brasileños.

puede explicarse a partir de tres conceptos utilizados en varios trabajos recientes: endogeneidad, territorialización e institución. El primero remite a las acciones de valorización de las riquezas locales, a los procesos de profundización y difusión de las tecnologías o diversificación de las actividades, a la movilización de los vínculos de solidaridad generadores de relaciones sociales y profesionales creadoras o dinámicas desde el punto de vista económico, así como a la eficacia productiva de relaciones humanas no exclusivamente comerciales. El segundo concepto, inducido por la creciente competencia entre los espacios productivos, considera al territorio como una organización compuesta por infraestructuras públicas, equipamientos colectivos y servicios (escuelas, sistemas de formación profesional, agencias de información económica y de desarrollo, etc.). Esta “oferta de territorio” –que a la vez ofrece infraestructura, servicios y capacidades– consiste, para las autoridades públicas locales, en valorizar las condiciones del sitio, transformar los recursos genéricos en recursos específicos, así como justificar la atracción de las inversiones privadas y la implantación duradera de las empresas.² Por último, el tercer concepto se refiere a la articulación dinámica entre la configuración productiva local y la estructura institucional. Un gran número de estudios revela la importancia del “complejo institucional” que acompaña, sostiene y favorece todo proceso de desarrollo. Actualmente, la literatura económica aporta muchas pruebas que confirman la función primordial de la coordinación entre agentes en la eficacia y la dinámica de las estructuras productivas. Estos aspectos, que no se limitan a un “enfoque comercial”, engloban a los factores tanto organizacionales como sociales y culturales.³

Sin embargo, no conviene idealizar el nivel local de la dinámica del desarrollo. La escala macropolítica, económica, etc. determina todavía en gran medida las situaciones localizadas. No es posible ignorar la importancia de las reglas y de los factores que, en el ámbito nacional, condicionan las actividades y los resultados económicos, incluso aquellos que están más delimitados geográficamente. La fijación de los salarios, el régimen de competencia, la organización de los mercados, las tasas de interés, etc. constituyen algunos ejemplos que reflejan de manera muy

² Véase Zimmermann, 1998, para el caso francés, y Silva Pires y Verdi, 2001, para una aplicación al caso de Brasil.

³ La articulación entre los planes de acción de los diversos agentes no presupone la existencia de un consenso relacionado con la acción pública o colectiva, la presencia de un “pensamiento único” del desarrollo local. Éste se nutre de una libre expresión de divergencias y de alternativas.

clara la influencia de las condiciones macroeconómicas en los comportamientos y en los resultados locales. Tampoco debemos ignorar los efectos de la globalización que tiende, por una parte, a relativizar el nivel nacional-estatal de las economías y, por otra parte, a acercar las escalas global y local, provocando que los territorios de la producción compitan entre sí, de manera directa o indirecta. Asimismo, el proceso de descentralización administrativa y política confirió a las colectividades locales medios, atribuciones jurídicas y, finalmente, importantes responsabilidades en materia de desarrollo local.

El resultado de estos procesos es bastante claro: en tanto que las condiciones de las actividades económicas pueden ser prácticamente las mismas de un lugar a otro en el marco nacional, las situaciones locales pueden ser significativamente diferentes en términos de eficiencia, de resultado y de crecimiento económico, aun cuando no puedan ser explicadas por dotaciones de factores naturales particulares o de recursos específicos. Si no es posible negar la importancia de los factores macroscópicos que condicionan la actividad a escala local, la existencia de especificidades históricas y geográficas locales, la diversidad de las posibles combinaciones en cada sitio entre estructuras institucionales y factores y fuerzas de producción, las disparidades de crecimiento y de eficacia justifican la atención concedida a nivel local o localizada de la dinámica económica y a los contextos institucionales que la enmarcan.

La acción pública local debe ser sometida a un análisis orientado por estas concepciones. Un gran número de colectividades brasileñas, preocupadas por su devenir, parecen considerar actualmente estas restricciones e integrar estas orientaciones: se observa la multiplicación de planes municipales de desarrollo. Las políticas públicas intentan atraer a las inversiones y a las empresas, así como favorecer su permanencia a través de medidas diversas –sistema fiscal local, equipamientos y servicios colectivos básicos (transportes, escuelas, establecimientos médicos y hospitalarios, redes de agua y de saneamiento, etc.), servicios empresariales compartidos o *Business Centers*, agencias de desarrollo de empresas pequeñas y medianas, apoyo a las empresas, formación profesional, etc.⁴

⁴ Entre los estados de la federación una de las iniciativas más destacadas es la de Minas Gerais –marcado, es cierto, por una fuerte tradición política y por antiguas preocupaciones regionales– a través de un importante programa de acción económica que tiende a favorecer el nacimiento o el desarrollo de más de cien *clusters* especializados de empresas locales (véase FIEMG, 2000). El programa de Ceará, estado del Noreste –que busca favorecer la creación o el fortalecimiento de varias decenas de aglomeraciones de pequeñas y medianas empresas– es analizado por Do Amaral filho *et al.*, 2003.

Aun cuando el “desarrollo local” dependiera únicamente de los márgenes de maniobra y de las oportunidades de iniciativa generadas y mantenidas por las estructuras institucionales formales, Brasil ofrecería las mejores condiciones para garantizar el dinamismo de sus colectividades territoriales infranacionales. Su organización municipal, dadas las autonomías y las libertades locales en las que descansa, constituiría un marco sumamente favorable para el surgimiento de focos de crecimiento y de transformaciones sociales. Se pretende demostrar que, a pesar de estas aparentes ventajas, los municipios brasileños no tienden a favorecer el “desarrollo local” y no generan “dinámicas económicas localizadas”, dados su organización y su funcionamiento.

LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL BRASILEÑA: PROFUNDA Y VIGOROSA

La antigüedad de la descentralización en el país explica que los factores y los objetivos que la acompañan en diversas regiones del mundo, como un proceso de descompresión de las administraciones centrales, se registren aquí de manera parcial. Las presiones por parte de los grandes organismos multilaterales, que favorecen el aligeramiento de la función y de los gastos de los Estados, existen también en Brasil e influyen en sus orientaciones.⁵ La crisis financiera, aunada al poder creciente de las asociaciones y de las organizaciones no gubernamentales –que reivindican la “legítima” representación de la “sociedad civil”– no son ajenos al incremento de la descentralización de los aparatos político-administrativos brasileños. Sin embargo, la descentralización en este país es un hecho probado desde hace largo tiempo, no un proceso nuevo. Se podría incluso declarar, de manera casi paradójica, que los inconvenientes de fragmentación, de discontinuidad y de pérdida –producto de la intensa descentralización institucional– permiten pensar que la mejora del fun-

⁵ Los efectos de estas tendencias son visibles en la disminución regular del número de funcionarios federales –cuerpo de agentes activos, que no incluye a los jubilados y pensionados– que pasó de 1 489 000 en 1989 a 781 000 a principios de 2004 (Ministério do Planejamento y *Boletim Estatístico de Pessoal*). Esta considerable reducción de los efectivos se vio compensada por una externalización –terciarización– creciente de las tareas administrativas justificada por la búsqueda de una mayor flexibilidad pero cuyos costos son tres veces superiores a los salarios pagados a los funcionarios que llevan a cabo las mismas funciones (Ministério do Planejamento y *O Globo*, 15 de febrero de 2004).

cionamiento de las estructuras públicas y de la eficacia de las políticas públicas, en múltiples ámbitos, atraviesa más bien por un proceso de recentralización.⁶

EL ANCLAJE HISTÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN BRASILEÑA

La descentralización de Brasil tiene sus orígenes en la forma de gobierno que se estableció durante la colonización. El territorio fue entonces dividido en cerca de quince “capitanías hereditarias”, que eran otorgadas a perpetuidad por la Corona portuguesa a los nobles, con miras a poblar la colonia, explotarla, administrarla con medios autónomos, abastecer los mercados de la metrópoli de recursos naturales y posteriormente de azúcar, propagar la fe católica, organizar el orden público, distribuir tierras para su cultivo, fundar ciudades y municipios y dotarlos de una Cámara municipal. La base material de esta estructura descansa en la fuerza de trabajo de los esclavos y fue mantenida durante largo tiempo.⁷

Este sistema de capitanías, suprimido por la monarquía portuguesa en 1759, marcó profundamente la manera como se estructuró el territorio brasileño, y también su sistema de gestión, de administración y de gobierno. Las capitanías constituyen los primeros lineamientos de una estructura de poder regional, cuya trama puede ser localizada en la actualidad. Desde sus orígenes, una clara descentralización caracterizó a la administración pública de las aglomeraciones humanas, principalmente a través de la red de consejos municipales. La historia más reciente ha modificado, por supuesto, este esquema inicial, pero la evolución se orientó hacia el fortalecimiento de esta estructura, excepto durante los periodos de centralismo que alimentaron también la trayectoria política e institucional brasileña.

Desde la influencia de la primera constitución brasileña de 1824, durante el periodo monárquico,⁸ mediante un *Ato adicional* de 1834, fueron creadas asambleas

⁶ Es el mismo caso, por ejemplo, del programa emblemático del gobierno de Lula, *Fome zero* (Hambre cero), cuyos retrasos y dificultades se explican, por un lado, por los evidentes problemas de coordinación de múltiples servicios de asistencia que intervienen en los tres niveles de los poderes de la Federación y, por otro, por la ausencia de datos relacionados con las poblaciones involucradas.

⁷ Los primeros signos políticos de resistencia al sistema esclavista surgieron hacia 1850, pero la abolición no fue proclamada sino hasta 1888 y antecedió por muy poco al fin del imperio brasileño, como para marcar su consustancialidad.

⁸ La Corte portuguesa, bajo la amenaza napoleónica, se refugió en Río de Janeiro en 1809. El rey João VI regresó a Lisboa en 1821, y el príncipe regente, don Pedro, se negó a seguirlo y proclamó la independencia del país, que Portugal reconoció en 1825. La República fue proclamada en 1889.

legislativas en las diferentes provincias del imperio. Más tarde, la primera constitución republicana de 1891 fortaleció la autonomía de los estados de la Federación, a la vez que garantizó la libertad de formación y de funcionamiento de los partidos políticos. Bajo la presidencia de Campos Salles (1898-1902), se estableció un pacto que garantizaba los poderes del gobierno federal y de los estados mediante compromisos recíprocos de apoyo conocidos como "política de los gobernadores": A cambio del apoyo otorgado por el presidente de la Federación a los candidatos oficiales de los gobiernos de los estados, durante las elecciones, los gobernadores daban su apoyo al candidato para sucederlo. Este pacto fortaleció la autonomía de los niveles central y estatal del sistema político, vinculándolos entre sí.

Las constituciones de 1934 y sobre todo la de 1937, alcanzadas gracias a la "mano dura" de Gétulio Vargas y de su Estado Nuevo, inspirado en las ideas del movimiento fascista europeo, devolvieron la parte esencial de las atribuciones al gobierno federal, en el marco de un régimen dictatorial organizado sobre un modelo corporativista que eliminaba toda separación de los poderes. La constitución de 1946, influida por la derrota del fascismo en Europa, restableció las libertades individuales y colectivas y, en el ámbito administrativo, reconoció la autonomía de los estados de la Federación y de los municipios en el seno de un presidencialismo reafirmado y duradero, que sólo fue interrumpido por un paréntesis parlamentarista, que tuvo lugar entre 1961 y 1963.

La constitución de 1967 provocó un nuevo retroceso del régimen municipalista, cuyo objetivo principal consistió en institucionalizar el régimen militar establecido en 1964. Diversas enmiendas explican el carácter dictatorial del nuevo régimen, que reprimió toda oposición y creó un sistema bipartidista. El gobierno, controlado por militares que nombraron a "técnicos" para encabezar los ministerios, se impuso frente a los poderes legislativo y judicial. En nombre de la "seguridad nacional" e influido por el ala dura del régimen militar, el gobierno suspendió la autonomía de 68 de los municipios más importantes del país, incluyendo todas las capitales estatales, y decidió que los presidentes municipales (*prefeitos*) serían nombrados por el presidente. Una serie de enmiendas prepararon posteriormente, en forma progresiva, el regreso de un régimen civil a mediados de los años ochenta.

Finalmente, la octava constitución brasileña (1988) marcó el retorno al régimen civil y a la democracia. A la vez que ha mantenido el presidencialismo, se caracteriza por el fortalecimiento de la estructura federal de los poderes públicos brasileños y

por incrementar las capacidades jurídicas y los campos de acción de sus componentes descentralizados (estados y municipios).

EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA ORGANIZACIÓN
FEDERAL BRASILEÑA CONTEMPORÁNEA

Estas evocaciones históricas reflejan hasta qué punto los conceptos de *federación* y de *descentralización* no se contrapusieron, como en los Estados Unidos, sino que fueron asociados, vividos, interpretados como si fueran dos conceptos compatibles. Los episodios dictatoriales de la historia nacional han sido, al contrario, una demostración de la importancia política brindada a esa estructura institucional. Es justamente esta valorización del vocablo y de los ideales a los que remite la que facilitó, entre otros factores, la conjunción entre reivindicación democrática y libertades públicas locales, que acompañaron el retiro de los militares y la descomposición del régimen castrense en los años ochenta, en lo que se pudo identificar como el “movimiento municipalista” brasileño (Camargo, 2003).

A continuación, una breve descripción de conjunto de los poderes públicos brasileños. Al término de la última constitución brasileña, que sancionó en 1988 el retorno estabilizado a un régimen civil y democrático, la República Federativa de Brasil distribuye los poderes públicos en función de tres niveles: la Unión, los estados (que incluyen al distrito federal de Brasilia) y los municipios.⁹ En cada nivel, los poderes son divididos entre el ejecutivo –presidente electo de la República y gobierno compuesto por ministros en lo que se refiere a la Unión; gobernador electo y secretarios de Estado en lo que toca a los estados (*estadual*), presidente municipal electo (*prefeito*) y secretarios municipales para los municipios–, el legislativo –Cámara de Diputados y Senado en el ámbito nacional, asambleas legislativas estatales y municipales– y, por ende, las autoridades jurisdiccionales.

Esta arquitectura jurídica fue concebida para velar por la identidad y los intereses propios de cada colectividad federal y de sus instancias. Se ha institucionalizado gracias a un doble proceso de autonomía vertical de los niveles de gobierno y de

⁹ El artículo primero de la Constitución de la República Federativa de Brasil, promulgada en 1988, establece dicho estatuto al disponer que “*A Republica Federativa do Brasil, formada pela união dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em estado democrático de direito, etc.*” (Oliveira, 2002: 13).

separación horizontal de los tipos de poderes. Ni la Unión ni los estados pueden, por ejemplo, intervenir en los asuntos municipales y, en cada escalón, los diferentes órganos legislativos, ejecutivos y judiciales tienen particular cuidado de conservar sus prerrogativas. Las reglas, por lo menos formales, del juego institucional brasileño tienden a verificarse en la práctica cotidiana de los actores de las instancias, lo que, evidentemente, no obstaculiza la interpenetración entre los ámbitos de competencia ni las colusiones o connivencias que aportan flexibilidad a este marco aparentemente rígido hasta, en ocasiones, llegar a alterarlo y corromperlo.

En este marco, los poderes normativos y reglamentarios son muy amplios en los niveles regionales, al igual que las competencias fiscales. Las subvenciones y participaciones públicas de la Unión y de los estados,¹⁰ indispensables para financiar muchos programas de acción y de inversiones, se negocian en la medida de los requerimientos y en el terreno esencialmente interpersonal. Este hecho es emblemático del patrimonialismo brasileño, que ha sido comúnmente designado por los periodistas y los políticos con el término de *fisiologismo*. También es resultado de la mecánica institucional que tiende a reproducir estas características político-culturales.

En el mismo sentido, cada estado, cada municipio organiza sus concursos de ingreso a la función pública estatal o local; define las condiciones de contratación, los planes de las carreras, los perfiles de los puestos, las atribuciones y las funciones; fija y administra las remuneraciones de sus funcionarios, las jubilaciones de sus antiguos empleados y las pensiones de *reversión*.¹¹ Los estados y los municipios se afilian o no, según su parecer, a los programas federales.

Actualmente Brasil está compuesto por 5561 municipios, para una población ligeramente superior a 170 millones de habitantes. Una gran variedad de características marca el panorama municipal, tanto en el plano físico-ambiental y territorial —desde unos cuantos kilómetros cuadrados hasta más de 100000 km²—, como social, económico y financiero. Si bien el presupuesto público de São Paulo ocupa el se-

¹⁰ Las famosas *verbas* esperadas por los ejecutivos así como las enmiendas que los miembros de los poderes legislativos obtienen de los presupuestos públicos para favorecer su base electoral.

¹¹ Esta fragmentación de las gestiones salariales y de las jubilaciones constituyó una de las dificultades que han entorpecido los actuales proyectos de reforma del sector de jubilaciones en Brasil: resulta difícil establecer un balance del estado de los compromisos presentes y futuros de las diversas colectividades públicas en materia de remuneraciones y de jubilaciones.

gundo lugar en importancia en el país,¹² superado únicamente por el de la Unión, los demás municipios carecen de infraestructuras y enfrentan una gran pobreza financiera.

Revitalizados en los años ochenta después del retiro del régimen militar, favorecidos por los constituyentes civiles –que resultaron ser en su mayoría, y después de elecciones libres, los mismos que los parlamentarios “tolerados” o apoyados por los militares en los años anteriores–, habiendo logrado confundir el retorno a una vida democrática con el fortalecimiento de la vida local y de su estructura municipal, los presidentes municipales crearon poderosas asociaciones y redes dinámicas; desarrollaron actividades de representación y de cabildeo; y organizaron regularmente manifestaciones públicas y eventos importantes. Entre los principales grupos de interés y de presión emanados de este poder municipal, cabe mencionar la Confederación Nacional de Municipios, que reúne a la gran mayoría de los presidentes y consejeros municipales (*vereadores*), el Frente Nacional de Presidentes Municipales, que aglutina a los presidentes municipales de las grandes ciudades del país, la Asociación Brasileña de Municipios y la Unión Brasileña de Consejeros Municipales. Estas actividades de representación y de cabildeo se han visto fortalecidas por grandes ONG especializadas en apoyar a los municipios, que han ofrecido servicios, consultas y especialistas, y realizado un gran número de estudios y evaluaciones incluso algunas de ellas han resultado instrumentos muy eficaces de proselitismo municipal.¹³

Para mencionar un buen indicador del incremento del poder del municipalismo al final del régimen militar, bastará con señalar la “proeza” realizada en la distribución de las regalías de la explotación petrolera. A partir de 1985, los municipios incrementaron su participación en las transferencias operadas por la Federación sobre la base de las ganancias obtenidas de la explotación de los yacimientos de

¹² Lo que no significa de manera alguna que la ciudad y su población cuenten con los recursos necesarios: nos referimos en este caso en términos de volumen global, independientemente de la distribución –*per capita* y entre categorías de clases– tanto de los recursos como de los medios.

¹³ Que llegan a apoyar, en ocasiones obcecadamente, a los poderes locales. Lo que no deja de sorprender en la medida en que estas asociaciones y organizaciones, que se precian de pertenecer al “movimiento social” y al “movimiento democrático”, parecen ignorar cuántos poderes locales han sido apropiados, domesticados y cancelados por linajes y dinastías de patricios y por oligarquías poderosas y tenaces. Sin embargo, encontramos aquí las confusiones del periodo del municipalismo triunfante de los años ochenta que condujeron a asimilar libertades locales y apertura democrática.

petróleo, cuya producción actual garantiza prácticamente la autosuficiencia al país –si no en capacidades técnicas, sí en cuanto a volumen. Las regalías no sólo benefician a los municipios, en cuyas tierras están situados pozos o instalaciones operacionales, pero también y ante todo a los municipios llamados *confrontentes*, y que reciben regalías de las instalaciones situadas en alta mar, a más de cien kilómetros de las costas brasileñas.¹⁴ Estas regalías, que alimentan los presupuestos de un poco más de 800 municipios, llegan a constituir, en las zonas llamadas “de producción”, más de 50% de los ingresos municipales. En la redistribución de estos ingresos, la cuota entregada a los municipios se ha incrementado constantemente, lo que refleja el peso y la influencia del movimiento municipal brasileño. En la actualidad, la cuota alcanza un nivel excepcional, ya que la redistribución tiende a expandir el principio implícito de su territorialidad a la Zona Económica Exclusiva (ZEE) del derecho internacional.

EL SISTEMA DE ACCIÓN MUNICIPAL: ATRIBUCIONES Y RECURSOS

Si bien resulta imposible negar la importancia de las variables de escala macroscópica, que influyen en la estructura y en la evolución de los municipios, sí es posible identificar, en el plano local, parámetros no menos importantes que orientan las actividades y a los agentes y que permiten descubrir que los municipios podrían constituir un marco adecuado de acción socioeconómica. Por una parte, se reconoce generalmente que los municipios tienen un gran número de atribuciones importantes, principalmente en el ámbito económico. Además de tener el “derecho de actuar”, cuentan también con medios significativos de acción.¹⁵

Las amplias atribuciones –algunas compartidas con la Unión y los estados, según principios no explícitos, otras ejercidas exclusivamente– ponen de manifiesto la consolidación del poder de los municipios a partir de la constitución de 1988 (Melo, 2002), aun cuando ciertos análisis ponen de relieve la anterioridad, en la

¹⁴ Brasil extrae entre 85 y 90% de su petróleo en zonas *off shore* y 85% de esta producción marítima es efectuada en la Bahía de Campos, frente al litoral norte del estado de Río de Janeiro.

¹⁵ Las dimensiones políticas, ideológicas y culturales del sistema de acción de escala local no serán analizadas aquí. Influyen evidentemente en su curso práctico sin cuestionar realmente las principales características generales de los medios presentados en esta sección.

descentralización financiera, de los gobiernos militares y su acentuación a partir de 1982 (Bovo, 2000; Giambiagi y Alem, 1999). En virtud de este amplio abanico de atribuciones, los municipios cuentan con importantes ventajas para facilitar, orientar y apoyar acciones capaces de generar una dinámica socioeconómica de escala local.¹⁶

Como ya fue señalado, el poder municipal es, desde el punto de vista político y administrativo, autónomo respecto a otros niveles de poder, y puede elegir el gobierno local; decidir y recaudar sus propios impuestos, tasas y contribuciones en el marco de un código tributario establecido y modificado por cada municipio; organizar sus servicios; concebir y adoptar su propia ley orgánica equivalente a la constitución del municipio; legislar en las materias, amplias de su competencia; suplir o completar las legislaciones federales y estatales, etc. Ni la Unión y ni los estados pueden ejercer o restringir estas funciones.

Las herramientas de la acción municipal son consistentes y variadas. Se trata de instrumentos jurídicos, bajo forma de actas normativas como leyes municipales –leyes complementarias, leyes delegadas, decretos, avisos, decretos legislativos, resoluciones legislativas. Estas dos últimas actas competen a la Asamblea local (Cámara de los consejeros municipales o *vereadores*).¹⁷ El presidente municipal cuenta con amplios poderes en el ámbito administrativo; por ejemplo, en el campo de la planificación urbana: puede decretar expropiaciones por motivos de utilidad pública o de interés social, constituir una guardia municipal, etcétera.

La capacidad de acción municipal proviene también de las funciones asumidas a diario por el presidente municipal y sus directores administrativos en diversos campos: autorizaciones de ejercicio de actividades económicas, fijación del régimen de la organización y del funcionamiento de los servicios públicos locales, ya sea bajo forma de gestión directa o de gestión descentralizada (autarquías, fundaciones, sociedades de economía mixta y otras empresas públicas) en sectores como transportes colectivos, mercados, rastros, ferias, cementerios, redes de agua, de saneamiento, alumbrado público, limpieza urbana, viviendas populares, protección

¹⁶ La presentación selectiva que sigue está basada en el propio texto de la constitución brasileña y en las publicaciones de Oliveira, 2002, y Reston, 2000.

¹⁷ Existen, además de las *Prefeituras* y de las Cámaras municipales, Consejos municipales que fueron creados localmente de manera voluntaria y que incluyen, además de miembros electos, representantes de la "sociedad civil local".

del medio ambiente, actividades de defensa civil, etc. Además, la competencia, la intervención y la gestión municipales se manifiestan en otros campos importantes: educación preescolar y básica, servicios sociales, salud pública, promoción de la cultura, protección del patrimonio histórico, artístico y turístico local, obras públicas, ordenamiento del territorio y planificación de los usos del suelo, reglamentación de los diferentes modos de ocupación de la tierra, vialidad y señalización de calles y carreteras, etcétera.

En el ámbito más específicamente económico, varios instrumentos demuestran que los poderes municipales son actores potenciales del desarrollo local. Administrativamente, los presidentes municipales tienen amplios márgenes de acción para conceder autorizaciones de localización, instalación y funcionamiento de los establecimientos industriales, comerciales y de servicios, ya sea que se trate de actividades personales o empresariales. El municipio desempeña también un papel importante en la creación, expansión y modernización de las infraestructuras capaces de estimular la actividad, apoyar empresas, atraer inversiones, crear zonas de negocios, desarrollar el empleo y los ingresos locales. La instalación y adecuación de zonas industriales –distritos industriales según la terminología brasileña– entran en el ámbito de estas competencias locales.

En cuanto al apoyo a las micro y pequeñas empresas se refiere, el poder municipal está habilitado para financiar la adquisición de maquinaria y de materias primas y para llevar a cabo programas de fomento y de desarrollo. El presidente municipal y su administración tienen el poder de conceder exenciones o tasas preferenciales de impuestos locales que pesan sobre la actividad económica, así como de simplificar los procedimientos de registro.

El *prefeito* y la Cámara Municipal pueden asimismo, con el fin de dinamizar la actividad económica de la región, subcontratar una parte de los servicios municipales (terciarización) a favor de empresas locales; instrumentar servicios de información relacionados con las potencialidades económicas del municipio y destinados a empresas nuevas o procedentes de zonas ajenas al territorio municipal.¹⁸

¹⁸ Las leyes municipales pueden llegar a influir en gran medida en la reglamentación de las actividades. Por ejemplo, los organismos y empresas privadas que proporcionan atención al público "pueden recibir sanciones por filas de espera de más de 30 minutos"; ciertas normas municipales pueden llegar incluso a regir las condiciones de producción y de comercialización de los productos alimentarios, etcétera.

Los recursos presupuestales de los municipios están constituidos esencialmente por ingresos corrientes propios y por transferencias operadas por los estados y por la Unión. En relación con las recaudaciones fiscales propias, cabe señalar la importancia del impuesto sobre los inmuebles urbanos (IPTU) y el impuesto sobre los servicios (ISSQN). Las transferencias son esencialmente garantizadas a través del Fondo de Participación Municipal (FPM) alimentado por la Unión y por las devoluciones, por parte de los estados, de una parte del impuesto sobre la circulación de las mercancías (ICMS).¹⁹

Este rápido panorama sugiere que los municipios brasileños poseen aparentemente importantes atribuciones, disponen de herramientas de autoridad y de medios financieros para emprender o sustentar un proceso de desarrollo económico local o, por lo menos, participar en una dinámica económica localizada. Sin embargo, en los hechos, los recursos materiales distan mucho de estar distribuidos de manera homogénea. Resulta claro también que la instrumentación de las atribuciones y responsabilidades en el campo económico dependen no sólo de las condiciones sociopolíticas locales, sino también del alcance de las inversiones en juego, así como del tamaño de las empresas y de las operaciones involucradas. Los municipios de tamaño modesto tienen más oportunidades de orientar la operación de las micro, pequeñas y medianas empresas que las de gran tamaño. De esta manera, el poder de negociación se ve condicionado por las fuerzas ejercidas localmente y por la naturaleza de las relaciones que las vinculan.

LA AUSENCIA DE ARTICULACIÓN ENTRE EL RÉGIMEN MUNICIPAL Y LAS DINÁMICAS ECONÓMICAS LOCALES

La presencia de un vínculo tendencial entre la estructura institucional descentralizada, y particularmente las colectividades municipales descritas hasta aquí, y las dinámicas económicas de escala local puede ser verificada en función de diversos enfoques.

¹⁹ Los datos financieros y estadísticos recabados sobre el conjunto de los municipios del estado de Río de Janeiro revelan que, en 2000, el ISSQN constituía 47% y el IPTU 28% de las recaudaciones fiscales propias de los municipios. La Unión realizaba a través de varios fondos, entre los que figuraba el FPM con 39% y los estados con el 61% restante, las transferencias en beneficio de los municipios. La relación recursos propios-transferencias varía considerablemente entre los diferentes municipios.

Un primer procedimiento consiste en evaluar el funcionamiento real de los poderes locales, medir su capacidad de movilizar recursos para generar crecimiento *in situ*, y poner estos márgenes de acción en perspectiva con las inercias y bloqueos que producen las estructuras político-administrativas involucradas. Los límites en términos de “desarrollo local”, generados por la estructura descentralizada brasileña, y los efectos contraproducentes de la fragmentación del sistema institucional obstaculizan las condiciones de elaboración y los procesos de instrumentación de políticas públicas de función local. Debido al desorden en el cual se ejercen las amplias libertades locales de los poderes municipales generan un incremento en las incertidumbres (ausencia de derechos claramente formulados) a las que se suman las incompetencias, irregularidades, fraudes y escasa productividad de muchas decisiones, que ha provocado una recentralización o un mayor control por el poder central (por ejemplo, la ley fiscal de responsabilidades tendente a frenar los gastos públicos y los endeudamientos municipales sin control). Además, la organización descentralizada provoca el incremento de desigualdades espaciales y sociales, rubro en el cual Brasil ocupa uno de los primeros lugares a nivel mundial. La diversidad de situaciones locales contribuye a aumentar los costos institucionales: las últimas olas de creación de municipios demuestran que éstos no cuentan con los medios financieros y económicos para funcionar de manera autónoma. La fragmentación de los poderes obstaculiza en gran medida la coordinación de las acciones, acentuada por el “nomadismo partidario” de los responsables políticos, en todos los niveles de poder. Las discontinuidades administrativas generadas por el *spoil system* aplicado en todos los niveles, y las frecuentes rupturas financieras provocadas por una gestión presupuestaria a muy corto plazo afectan la prolongación de los programas. Finalmente, la gran autonomía fiscal local obstruye la modernización del sistema impositivo y expone a las colectividades locales y regionales al chantaje de las empresas, que favorecen hábilmente una guerra fiscal entre las entidades públicas, mediante el empobrecimiento de la comunidad, sin comprometerse a llevar a cabo inversiones ni a construir instalaciones duraderas.

Un segundo procedimiento consiste en analizar la naturaleza política real de los poderes ejercidos a escalas descentralizadas. Estos poderes no tienen mayor conexión, ni histórica ni sociológica, con la defensa de las libertades públicas y las preocupaciones de crecimiento económico municipal. Tuvieron y siguen teniendo a menudo la función de conciliar los intereses de las oligarquías regionales y los

caudillos locales. En este marco, el fenómeno del *coronelismo* adquiere todo su sentido, debido a que modela la organización pública a la vez bajo el ángulo de las relaciones de poderes, institucionalizados o no, y bajo el ángulo de la administración de los territorios. El *coronelismo* exime a la descentralización de todo contenido democrático real y no contribuye a convertirla en requisito institucional del “desarrollo local”. Heredero del antiguo método de dominación económica y política de la colonización, el *coronelismo* se alimenta de la descentralización y la perpetúa de manera autoritaria.²⁰ La función de los *coroneles* se amplía con el desarrollo progresivo del sufragio como base del poder político. Éstos movilizan el voto y garantizan, a través de su influencia y los apoyos que tienen, los resultados de las elecciones –en un régimen en el que durante largo tiempo el voto no ha sido secreto y cuya obligatoriedad ha sido paulatina. Incluso supervisan el conteo de las boletas. Triunfaron en el periodo llamado de la *República Velha* (1891-1930). Bajo diferentes denominaciones, según las grandes regiones de Brasil (*coronel caudillo* en el Sur, *coronel de barranco* en la región Norte y en la Amazonia, *coronel “donador”* en los sectores del desheredado Noreste, *coronel empresario* en las haciendas dedicadas al cultivo del café en el Sureste (Río de Janeiro y Sao Paulo, Espírito Santo y Sur de Minas), etc., cumplen con las mismas funciones y tienen la misma organización. Por medio de ellos, los grandes propietarios y las oligarquías rurales intercambian favores a cambio del voto de las poblaciones: distribución de bienes de consumo, empleos en la administración pública, etc. Este fenómeno se inserta dentro de las prácticas y de una ideología más amplias que caracterizan las relaciones interpersonales en Brasil –lo que algunos llaman el paternalismo. Si bien el paternalismo nació con la sociedad colonial y comenzó a modificarse con la industrialización y la urbanización del país, todavía marca las relaciones sociales y políticas.²¹ Ya sea que se trate del

²⁰ El *coronelismo* tiene origen en la participación de los grandes terratenientes en la joven guardia nacional creada en la tercera década del siglo XIX durante los disturbios vinculados con la regencia. La guardia nacional subsiste incluso después del apaciguamiento de esos conflictos y tiene a su cargo el mantenimiento del orden mediante la movilización de tropas privadas (*jagunços*, verdadera milicia). La proclamación de la República (1891) pone, en principio, fin a la guardia nacional pero el sistema de *coroneles*, que se arraiga en las costumbres políticas tanto locales como regionales, se perpetúa eficazmente. Véase, por ejemplo, Pereira de Queiroz, 1977.

²¹ En relación con este tema, los trabajos de J.-F. Médard (1976), sobre la relación de clientela y (1982) sobre el neopatrimonialismo, de Fauré y Médard (1995) sobre los políticos-empresarios. En lo que se refiere al paternalismo en el Brasil contemporáneo, que representa una de las figuras concretas de los modelos e ideales-tipo precedentes, consúltense los artículos reunidos bajo la dirección de Araujo, Geffray y Léna (1996).

periodo colonial o poscolonial, del régimen imperial o de las sucesivas Repúblicas, la figura del *coronel* imprime finalmente su marca esencial a la vida política brasileña, organizada durante largo tiempo en torno a los intereses de la hacienda y de las luchas por el control de las colectividades públicas descentralizadas (municipios y estados), que acentúan de esta manera los fundamentos locales y regionales de la estructura política del país.

Para examinar con mayor detalle el vínculo entre la estructura de la descentralización y las dinámicas económicas localizadas, esbozaremos más adelante las principales vocaciones y especializaciones regionales del país y sus condiciones de formación, antes de reconstruir las fases cruciales de la industrialización nacional. Estos dos conjuntos de contextos, regionalización por una parte y política industrial por la otra, favorecieron los crecimientos económicos localizados. Analizaremos también los complejos de actividades de escala más modesta y de creación más endógena, asociados comúnmente con el “desarrollo local”.

EL MARCO REGIONAL DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS: ENTRE LA HERENCIA COLONIAL Y EL VOLUNTARISMO DESCENDENTE

Las grandes características estructurales, tanto sectoriales como espaciales, de la economía brasileña contemporánea conservan todavía la huella de las orientaciones tomadas por la explotación colonial, fundamentalmente extractiva y agroexportadora que, desde la banda litoral,²² se organiza progresivamente hacia el interior y tiende a acelerarse, debido a que los portugueses se vieron presionados por las amenazas competitivas europeas y por las pérdidas sufridas por la Corona en el Lejano Oriente. Esta historia, a menudo resumida en una sucesión de ciclos mono-productivos, trazó el mapa de las vocaciones económicas de las grandes regiones brasileñas cuya articulación constituyó, a mediados del siglo XX, una problemática de desarrollo (Furtado, 1959): la economía del Nordeste, construida con base en la producción de caña de azúcar y algodón; la región de Bahía en donde la caña de azúcar y posteriormente el tabaco son progresivamente sustituidos por la explotación del cacao; el Centro-Sur, que se especializa en el cultivo del café; el Sur, que

²² En donde abunda la madera del *pau-brasil*, demandada en Europa para teñir telas.

prospera inicialmente gracias a las actividades ganaderas; la región amazónica, cuyo impulso se debe al caucho (*borracha*) y cuya expansión fue tan espectacular como corta (1870-1920). Este esquema básico no es evidentemente estático y se enriquece paulatinamente bajo efectos vinculados con las iniciativas productivas –por ejemplo, la explotación minera en Minas Gerais– y con los desplazamientos de los frentes agrícolas–, por ejemplo, el cultivo azucarero que se desarrolla en las regiones de Río de Janeiro y de São Paulo.

Cabe mencionar de manera particular la explotación cafetalera, debido a que dominó la economía nacional hasta mediados del siglo xx. Impuso sus intereses a los diversos regímenes políticos y, finalmente, dio directamente origen a la industrialización brasileña y a su importante y duradera localización. El café –cuyas plantaciones se extienden progresivamente a los territorios que actualmente pertenecen a los estados de Río de Janeiro, São Paulo y, finalmente, de Minas Gerais– constituye la riqueza del país. Este producto, fomentado por la fuerte y sostenida demanda europea y norteamericana, ha representado por largo tiempo más de 50% de los ingresos nacionales por concepto de exportación. Ha constituido asimismo, de manera duradera, la base política de Brasil, por lo menos de sus instituciones centrales, gobiernos y parlamentos, a través de las élites políticas del Imperio y más tarde de la República. Contrariamente a los demás cultivos de exportación, la explotación cafetalera, cuya expansión corresponde históricamente al adelgazamiento y posterior extinción del régimen esclavista, se apuntala en la llegada de los colonos y desarrolla el sistema salarial. Los gobiernos federales instrumentan una verdadera política pública del café, con el fin de sustentar el cultivo y los precios. Estas condiciones muy favorables, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, provocaron un auge considerable en la producción y generaron la formación de excedentes monetarios que fueron reinvertidos, por los “barones del café”, en la economía urbana e industrial. Estos excedentes han favorecido a São Paulo, debido a que el frente cafetalero se desplazó hacia las ricas tierras paulistas (*terras roxas*) a partir de la segunda mitad del siglo xix. Independientemente del hecho que se deban a su propio dinamismo interno, o a restricciones o estímulos externos, las transformaciones de la estructura productiva brasileña han permitido diversificar, afinar y aumentar la complejidad de las especializaciones regionales, principalmente en el sector industrial.

En el siglo xx, el impulso relacionado con las medidas de sustitución de importaciones, cuyas características serán precisadas más adelante, fortaleció a menudo la

concentración regional de las actividades y confirmó las vocaciones geoeconómicas heredadas de los periodos anteriores. Esta política, instrumentada desde 1930 hasta principios de los años ochenta, contribuyó eficazmente a la creación de un tejido industrial nacional. Además, generó o estructuró medios empresariales, aun cuando la inmensidad del país y su diversidad social y económica sugieren la existencia de distinciones significativas entre las burguesías empresariales de las diferentes regiones. En el caso que nos ocupa, dicha política tuvo sobre todo un efecto claro, que tan sólo fue compensado más tarde, de polarización de las actividades productivas en las cuencas industriales y las aglomeraciones humanas que se distinguían desde entonces en la *Grande São Paulo*, en lo que será designado como el ABC *paulista* (complejos industriales de *Santo Andre, São Bernardo, São Caetano do Sul*). La región se vio favorecida por su industrialización anterior y la presencia de un enorme mercado de consumidores. En estas condiciones, es posible entender la localización inicial de plantas de montaje de automóviles en esta zona. Mediante la polarización de los recursos y de las actividades, esta política acentuó peligrosamente el contraste económico entre el Norte y el Noreste del país, todavía dominados por la economía extractiva y agraria. Justamente con el fin de tratar de subsanar estos enormes desequilibrios geoeconómicos las autoridades nacionales crearon, en los años 50, organismos de desarrollo regional en Amazonia y en el Noreste, bajo el impulso de Celso Furtado. Se trataba de acabar con las medidas de asistencialismo, instrumentadas hasta entonces, y de crear las condiciones de un desarrollo regional a través de la movilización de fondos de inversión. Sin embargo, el reequilibrio fue, en conjunto, sumamente modesto y los fraudes y desvíos, aunados a la incuria de los agentes, debilitaron a estas agencias y provocaron su desaparición bajo el mandato del presidente Cardoso.²³

Por último, no es sino a partir del segundo Plan Nacional de Desarrollo (1974) que tuvo lugar una desconcentración, en el marco sostenido de la sustitución de importaciones, orientada hacia los bienes de capital e intermedios. Los planes anteriores promovían la producción de los bienes durables de consumo, lo que incrementaba la importancia de los mercados de consumidores y, por lo tanto, la concentración en los centros industriales y humanos. Esta desconcentración, a fin de cuentas parcial, del aparato productivo, fue confirmada por la política de apertura

²³ El presidente Lula las volvió a crear recientemente, bajo una forma diferente.

de los años noventa, aunada a las crisis que las cuencas industriales tradicionales tuvieron que enfrentar (Paiva Abreu, 1990). La desconcentración industrial del país es, por lo tanto, mucho más tardía que la instrumentación de la política de sustitución de importaciones y resultó muy modesta: el estado de São Paulo, una de las 27 unidades federales, contribuía todavía con 38% del PIB brasileño a fines de la década de los ochenta y los tres estados limítrofes más industrializados del país, São Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais, en ese mismo periodo representaban 60% del PIB. Lo anterior refleja la inercia de la distribución espacial de las actividades económicas. Se intentó, a través de medidas políticas voluntaristas, reducir el peso exorbitante de las concentraciones industriales brasileñas, lo que justifica que se pueda hablar de operaciones de “regionalización descendente” del aparato productivo brasileño, y sugieren que las fuerzas económicas locales o regionales son claramente ajenas a estos procesos de reequilibrio.

LA EXPANSIÓN INDUSTRIAL BRASILEÑA, OBRA DE LOS GOBIERNOS FEDERALES

Durante la época colonial, el proceso de industrialización fue frenado por la subordinación del territorio a los intereses financieros y económicos tanto de la Corona —se trataba de llevar a cabo recaudaciones fiscales destinadas a enriquecer a la monarquía y a financiar el aparato administrativo— como de los medios empresariales privados de la metrópoli, preocupados por impedir el surgimiento, en la Colonia, de toda actividad competitiva. Estos límites, conformes con el espíritu del “pacto colonial”, dan lugar en 1785 a una prohibición oficial que impedía la instalación de fábricas en la colonia para no dañar al circuito de abasto de telas y prendas de vestir que los portugueses compraban a los ingleses y revendían en la colonia.²⁴ Por lo tanto, la industrialización se inicia muy tarde, durante el periodo llamado del segundo reino del imperio. Surgen entonces contradicciones entre los intereses de la rama monárquica, que permanece en Brasil, y de la élite económica asociada a ella por un lado, y los intereses de la Corona tras su reinstalación en Lisboa, por otro. Figuras nacionales, como el vizconde de Maua, así como grupos extranjeros,

²⁴ El Tratado de Methuen, que rigió las relaciones, asimétricas, entre Inglaterra y Portugal, constituye la base histórica y concreta del pensamiento clásico sobre las ventajas del intercambio internacional.

principalmente ingleses, invierten en los ferrocarriles, que eran indispensables para garantizar la salida del café, así como en los astilleros, los bancos y las aseguradoras, los transportes urbanos, etc. Sin embargo, la política económica de los gobiernos sigue siendo agroexportadora. Aun después de su materialización, y durante largo tiempo, el desarrollo de la industria es escaso –se trata de pequeñas fábricas– y se limita a unos cuantos sectores de bienes de consumo: textiles (hilos y telas), conservas, bebidas, harinas, transformación de la madera, etcétera.

En el siglo XX, la crisis del café y los efectos de la caída de la bolsa estadounidense y de la gran depresión alientan al gobierno autoritario de Vargas, en los años treinta, a imprimir un carácter a la vez industrializador y nacionalista a las perspectivas económicas del país. Se lanzó en esa época un programa con miras a la instalación de una industria básica propia: siderurgia, metalurgia, mecánica, química, etc., con el fin de reducir las importaciones y estimular la producción de bienes de consumo. Esta estrategia de sustitución de importaciones encontró nuevas oportunidades gracias a las dificultades comerciales generadas por la Segunda Guerra Mundial. En 1943, se creó en Río de Janeiro la Fábrica Nacional de Motores. En 1946, se puso en marcha el primer alto horno de la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN) en Volta Redonda (en la región de Río de Janeiro). La Petrobras, que tiene el monopolio de la exploración, explotación y refinado del petróleo es creada en 1953. Todas son empresas públicas.

El proceso de industrialización se acelera realmente a partir de la mitad del siglo XX. Desde las décadas de 1950 y 1960, este sector se convierte en motor de la economía nacional. Esta tendencia es en gran medida confirmada, después del periodo autoritario de Vargas, bajo la presidencia de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Sin embargo, aun cuando conserva un carácter voluntarista y rector, sustituye el “nacionalismo getulista” por el “desarrollismo”. Se trata de una política económica que moviliza capitales, tanto extranjeros como nacionales, con base en ventajas fiscales y financieras y de protección del mercado interno. Fue la fase de producción de bienes de consumo duraderos, que tuvo al sector automotriz y al electrodoméstico como punta de lanza en la gran aglomeración de São Paulo, con la intención de desarrollar la fabricación de piezas y de componentes. No se deben olvidar las infraestructuras, como transportes y energía eléctrica, que fueron complementarias a esta expansión industrial. Al final de la presidencia de Kubitschek –quien sensibilizó al país para “interiorizar” su capital humano y su actividad económica a través de

la creación de Brasilia–, el sector industrial estableció su predominio respecto a los demás sectores productivos.

El gobierno de João Goulart –depuesto en 1964 mediante una alianza de militares y de fuerzas conservadoras– instrumentó, a su vez, un Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social (*Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*) que fue concebido por Celso Furtado y un grupo de economistas vinculados con el trabajo desarrollado por la CEPAL. Este plan estuvo fuertemente marcado por el voluntarismo desarrollista.

El periodo comprendido entre 1968 y 1974 constituyó una nueva etapa de la aceleración industrial del país y de sus orientaciones tanto sectoriales como espaciales. Animados por la idea de convertir a Brasil, según su propio vocabulario, en una potencia emergente (*potência emergente*), los militares que dirigían entonces al país decidieron concentrar inversiones en sectores cruciales como la infraestructura (carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, plantas hidroeléctricas, plantas nucleares), la industria básica (minerales, siderurgia), la de transformación (papel, cemento, aluminio, productos químicos, fertilizantes), los bienes de equipamiento (generadores, centrales telefónicas, máquinas, motores, turbinas) y bienes duraderos (automóviles, electrodomésticos), así como la agroindustria alimentaria (carne, granos, lácteos). Estas iniciativas masivas provocaron, a principios de los años setenta, el aumento del PIB, que creció a un ritmo anual de más de 10%. Fue el periodo del llamado “milagro económico”; el sector industrial creció a un ritmo anual de casi 20% –el cual es calificado por algunos analistas como “modernización conservadora” (Becker y Egler, 1998). Esta expansión, financiada en gran medida por capitales extranjeros, fue poco tiempo después frenada por el incremento de las tasas de interés, vinculado con los conflictos petroleros y las dificultades económicas mundiales de los años setenta. El endeudamiento externo brasileño creció de manera peligrosa y marcó el inicio de un periodo de alta inflación. El muy largo periodo de recesión que siguió bloqueó la expansión industrial del país. La producción industrial, a principios de los años noventa, es equivalente a la del inicio de los años ochenta. Además, su reactivación no se vio favorecida por la apertura liberal de los gobiernos sucesivos, que facilitó la importación de productos extranjeros.

Durante ese periodo de espectacular expansión industrial, el Estado brasileño financió cerca de 50% de la inversión total. La Unión y los estados crearon más de 200 empresas públicas. No cabe duda de que la llegada de capitales extranjeros

se vio favorecida por los múltiples aspectos dictatoriales de los gobiernos de ese periodo, las garantías de estabilidad ofrecidas, el incremento de posibilidades de transferencias de utilidades, la coerción ejercida en el mundo laboral: los salarios reales disminuyeron, las huelgas fueron prohibidas y los sindicalistas, al igual que los oponentes políticos, fueron perseguidos y reprimidos. Dichos capitales fueron invertidos en varias regiones brasileñas para apoyar diversos planes de desarrollo adoptados por las autoridades. No se trataba únicamente de programas sectoriales, ya que incluían poco a poco medidas de regionalización (Lago, 1990). Si bien es cierto que el plan de desarrollo trienal 1972-1974 definió por vez primera un conjunto de programas con miras al desarrollo regional, éste fue puesto en práctica a través de la ejecución localizada de los planes anteriores (Fauré y Hasenclever, 2003a). Se definieron entonces polos regionales de crecimiento, en torno a grandes organismos de desarrollo (Sudene en el Nordeste, Sudam en Amazonia, Sudeco en el Centro Oeste, Sodesul en el Sur). Éstos contaban con ventajas fiscales, estaban dirigidos por nuevas élites técnicas e intelectuales para tratar de soslayar el peso y la influencia de las oligarquías tradicionales locales, y de esa manera atraer nuevas empresas y empresarios “modernizadores” (Becker y Egler, 1998).

Estas iniciativas nacionales se refirieron a importantes operaciones industriales: la creación y posterior expansión de la Compañía Siderúrgica Nacional en el estado de Río de Janeiro, la instalación de complejos petroquímicos en el estado de Bahía y más tarde en Río Grande do Sul, fábricas de automóviles y de aviones en el estado de São Paulo —en el caso de los automóviles, en Minas Gerais y la Zona Franca de montaje de Manaus—, etc. Las especializaciones se acentuaron a través de un proceso de “clusterización” generado por la búsqueda de las ventajas de aglomeración y de proximidad en torno a grandes sectores, y sus efectos “industrializadores” indujeron, si no “desarrollo local”, por lo menos innumerables rasgos de desarrollo claramente localizado. La Zona Franca de Manaus, creada a fines de los años sesenta, organizada y dirigida por la Superintendencia Suframa, dio origen al *boom* de la economía amazónica, la que registró el índice de crecimiento acumulado más importante de Brasil durante los últimos diez años. No obstante, esta prosperidad está muy concentrada, ya que 90% del PIB de este enorme estado es generado por 400 empresas instaladas en el parque industrial de Manaus, especializado en el montaje de aparatos electrónicos, informáticos, motocicletas y bicicletas y en productos químicos y bebidas.

Con excepción de las instalaciones industriales y las infraestructuras impuestas por factores naturales (minas, puertos, presas), que completan el panorama de las grandes vocaciones geoeconómicas, este auge a marchas forzadas revela que la industrialización es resultado del dirigismo impulsado desde la Unión y no fruto de las iniciativas regionales y locales, y que los modestos efectos del reequilibrio interregional de las políticas económicas no cuestionan el peso de las grandes concentraciones industriales. La multiplicación de los polos de crecimiento y la diversificación de las especializaciones geoeconómicas, igualmente permitidas por esta política desarrollista, tan sólo reducen de manera muy moderada los desequilibrios territoriales y sociales. Cabe finalmente destacar que el éxito económico de esta regionalización parcial de la estructura industrial obedece a importantes “paquetes” de ayuda pública, directa o indirecta, únicos capaces de atraer a nuevas empresas (subvenciones públicas, préstamos a intereses bajos a través de agencias financieras federales, exenciones fiscales a largo plazo, etcétera).

DIVERSIDAD Y DIVERSIFICACIÓN DEL TEJIDO PRODUCTIVO: POLOS LOCALIZADOS DE ACTIVIDADES Y DESCONCENTRACIÓN INDUSTRIAL

Las vocaciones productivas de las grandes regiones descritas hasta ahora no bastan para reflejar la distribución espacial de las actividades. Brasil está “salpicado” de lo que podríamos llamar, según la antigua expresión de F. Perroux, “polos de crecimiento”, organizados ya sea en torno a grandes empresas y sectores, o como conjuntos productivos garantizados por diversas empresas de tamaño más modesto, en las ciudades, valles y microrregiones. Los especialistas designan y caracterizan estas aglomeraciones de diferente manera. Algunos evocan el modelo de los distritos; otros, los más numerosos, de los *clusters* (Schmitz, 1993, Vargas, 2001); algunos más se refieren a sistemas productivos localizados (Azevedo, 1996) o a sistemas industriales localizados (Galvão, 1999), complejos industriales o de industrialización descentralizada (Raud, 1999 y 2000, Tironi, 2001), “comunidades industriales” (Bazan y Schmitz, 1997), estructuras productivas locales (Cassiolato y Lastres, 2003), etc. Estos conjuntos productivos localizados presentan grados de cooperación y de división del trabajo muy diferentes, lo que da origen a la

variedad de calificaciones que reciben y de modelos que sirven de referencia. No obstante estas diferencias, todos se basan en actividades especializadas o, en todo caso, dominantes. En otras zonas, se observan focos productivos dinámicos en pequeñas ciudades o en microrregiones, organizados en torno a un sector principal en el que las pequeñas y medianas empresas, poco relacionadas entre ellas, dominan la actividad.

Estos “complejos de actividades” ubicados en zonas geográficas delimitadas presentan determinadas características que las llevan a alejarse de la perspectiva que permitiría relacionar el marco contemporáneo descentralizado con el “desarrollo local”.

En primer lugar, se trata en muchos casos de polos antiguos que aprovechan las ventajas locales, pero cuya emergencia y evolución son independientes del marco institucional descentralizado. Las aptitudes originales, en ocasiones directamente heredadas de las olas de inmigración del siglo XIX –estados del Río Grande do Sul, de Paraná, de Santa Catarina, principalmente– y las tradiciones vivas garantizaron el éxito de estos focos de actividades, mucho más que la presencia y la intervención de los poderes públicos locales. Los éxitos han sido alcanzados, en muchos casos, sin la intervención de las autoridades locales (Hasenclever, 2000).

Durante los últimos años, estos polos han enfrentado serias crisis. Tanto las plataformas productivas urbanas como los valles industriales han entrado en una etapa de declive, principalmente bajo el efecto de la apertura de las fronteras y de la liberalización de las actividades económicas (Lins, 2000). Sin embargo, estas transformaciones, a menudo delicadas, no se ven facilitadas por las autoridades y administraciones municipales, generalmente poco informadas de los problemas técnicos, comerciales, financieros, etc., a los que las empresas y los sectores involucrados deben hacer frente.

Se han registrado recientemente algunas deslocalizaciones de actividades hacia regiones de mano de obra más barata –al estado de Ceará por ejemplo, en lo que se refiere al sector de los textiles y de la confección (Pacheco, 1999). Estas transferencias han contado con el apoyo de fondos públicos, pero remiten también al hecho de que los empresarios buscan reducir sus costos de producción al verse beneficiados por políticas locales que tienden a atraer las inversiones. Cabe agregar que se trata, en muchos casos, de ajustes a la baja, mediante la reducción de costos y la simple búsqueda de una línea precaria de supervivencia económica.

Si bien no lograron transformar al país en plataforma globalizada,²⁵ las políticas de inspiración liberal aplicadas en Brasil desde principios de la década de los noventa, que pretendían alcanzar el crecimiento a través de las exportaciones, resultaron suficientemente duras como para haber tenido consecuencias en la distribución espacial de las actividades. Varios estudios (Saboia, 2001) revelan que el sector industrial llevó a cabo el mayor número de despidos durante dicha década, asociados con la apertura económica del país. En las seis grandes regiones metropolitanas representativas del mercado del trabajo urbano, en los años noventa se registró una caída de 30% de los empleos en la industria extractiva, 21% en la industria de transformación, 20% en los servicios industriales de utilidad pública (energía) y un incremento de 4% en la construcción. Desde el punto de vista geográfico, los centros industriales de São Paulo (-34%), Río de Janeiro (-40%) y Río Grande do Sul, en las cercanías de Porto Alegre (-20%) son los grandes perdedores de este periodo. El estudio confirma un proceso de deslocalización de las actividades y de desconcentración industrial –generado por la guerra fiscal entre los estados de Brasil– de los grandes y antiguos centros industriales del país hacia estados del centro-oeste (Mato Grosso, principalmente) y del Noreste (Ceará esencialmente). Sin embargo, las transferencias no han permitido compensar las considerables pérdidas de empleo de las primeras regiones. Estas transformaciones –y otras vinculadas con ellas, como el estancamiento, incluso la caída de las remuneraciones– son producto del descenso de las tarifas aduanales de importación, de la desregulación de la economía doméstica, de la valorización del real –moneda nacional– y del recrudescimiento de las condiciones de competitividad de las empresas.

La reorientación geográfica de las actividades productivas, bajo el efecto de la reciente apertura económica, fue confirmada por Maciel (2003), mediante un aparato estadístico y de pruebas econométricas: los años noventa favorecieron una tendencia a la relocalización de las actividades económicas a través de la transferencia de los empleos de las grandes cuencas urbanas hacia regiones del interior del país. El analista confirma las tendencias señaladas por la “nueva geografía económica” representada, por ejemplo, por los estudios de Fujita, Krugman y Venables (2000), según los cuales

²⁵ Las exportaciones del país representan tan sólo 10% de su PIB; su participación en el comercio internacional constituye un tercio de su contribución a la riqueza mundial; y su comercio exterior está fuertemente concentrado en cerca de sesenta empresas que realizan más de 60% de los movimientos de dicho comercio.

la liberalización y la apertura económica deberían conducir a una desconcentración de las economías nacionales. La producción, en parte exportada, y los insumos, parcialmente importados, desalientan el interés de las empresas por permanecer o instalarse en los grandes centros urbanos e industriales, en donde se encuentran los mercados de consumidores. Al contrario, los costos de saturación de las aglomeraciones y las “deseconomías” externas que provocan, sobrepasan las ventajas que presentaban en economías nacionales más cerradas –infraestructuras, concentración de las empresas, proximidad de los consumidores. El estudio revela que, de 1978 a 1998, el empleo en las regiones no capitales de los estados o no metropolitanas se ha duplicado prácticamente en relación con las grandes aglomeraciones.²⁶

Los últimos datos extraídos de los estudios y censos del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) confirman estas evoluciones. La desconcentración del aparato productivo y, en primer lugar, de las actividades industriales parece responder a una doble lógica concomitante. Estamos, por una parte, ante un despliegue hacia grandes regiones y estados, hasta entonces olvidados o desheredados. Esa transferencia, sin embargo, es lenta –en un lapso de treinta años, la supremacía del triángulo Belo Horizonte-Juiz de Fora (Minas Gerais), Río de Janeiro y São Paulo se redujo tan sólo de 3 a 4 puntos porcentuales, en lo que se refiere a su contribución al PIB brasileño– aun cuando las tasas de crecimiento de estas nuevas tierras industriales resultan espectaculares, del orden de 30 a 130%, en diez años, es decir, un nivel muy superior a las antiguas cuencas industriales. Estas translaciones inter-regionales se ven completadas por diversas deslocalizaciones de actividades hacia el interior de los estados más industrializados. Éstas se han visto acompañadas, en el plano demográfico, por movimientos de población hacia las ciudades medias del interior de esos mismos Estados.

CONCLUSIÓN

Se puso de relieve la gran gama de medios, tanto jurídicos como materiales y simbólicos –profundidad histórica, valoración sociopolítica– con que cuentan los

²⁶ Estos resultados no significan una reducción de las desigualdades y disparidades regionales. Dicha reducción sería únicamente resultado de un análisis que tomara en cuenta los ingresos. Cabe recordar que una parte de las deslocalizaciones ha sido motivada por la atracción de regiones con costos salariales menores.

municipios, el escalón más descentralizado del aparato institucional brasileño, para orientar y sostener la actividad económica local o para influir en los efectos localizados de dinámicas económicas de escala supramunicipal. Estas dinámicas, sin embargo, están estrechamente condicionadas por las vocaciones económicas regionales que, a su vez, han sido ampliamente influidas por los modos de explotación pasados y han mantenido profundos contrastes entre los diferentes espacios brasileños. La densificación industrial del país es resultado de políticas centrales y voluntaristas que, por otra parte, han acentuado en un gran número de casos la concentración espacial de las actividades. Los diversos intentos por alcanzar el reequilibrio interregional de las actividades, en su mayoría realizados desde la cumbre de la Federación, han obtenido resultados muy modestos. El paisaje productivo brasileño se ve completado por un gran número de polos locales de actividad. Los más importantes deben su auge y su especialización eventual a iniciativas estrictamente privadas y a menudo anteriores a la consolidación del régimen municipal. Los fenómenos contemporáneos de desconcentración industrial son más bien regulados por la evolución económica –globalización, ciclos sectoriales, búsqueda de bajos costos de producción, y, principalmente, de mano de obra barata, *deseconomías* externas de las grandes aglomeraciones, etc.– que a través de programas municipales destinados a atraer a empresas e inversiones. Y, en caso de grandes operaciones de localización de empresas, son más bien por un lado, la Unión, dada su mayor capacidad financiera, y por otro, los estados federados, debido a sus capacidades fiscales –sobre todo a través de exenciones del ICMS, principal impuesto sobre la circulación de las mercancías– los que establecen las reglas del juego.²⁷

Estas observaciones²⁸ revelan una desvinculación entre la descentralización institucional, que caracteriza a los municipios brasileños, y los fundamentos del “desarrollo local”, que parecen descansar en factores y mecanismos fuera del al-

²⁷ Si la constitución de 1988 favoreció a los municipios desde el punto de vista fiscal, al revalorizar su participación en la redistribución total de los impuestos y contribuciones, su evolución, desde esa fecha, ha sido menos favorable para los municipios: a fines de los años noventa, la Unión concentraba un poco más de 56% de los ingresos totales, los estados 27% y los municipios 17%. El decrecimiento de las participaciones municipales y estatales encuentra explicación en los requerimientos de financiamiento de Brasil, el nivel de su deuda externa y las garantías dadas al FMI (principalmente en materia de excedente presupuestario primario, que es actualmente de 4.25% del PIB).

²⁸ Cabe recordar que razonamos aquí en términos de tendencia. Es evidente que las situaciones empíricas están más matizadas y que las instituciones municipales, en un cierto número de casos, no son ajenas al “desarrollo local” o al éxito de dinámicas económicas localizadas.

cance de las estructuras administrativas y de los poderes públicos municipales. Estos resultados de conjunto se acercan a las conclusiones de estudios de campo realizados en varios municipios del estado de Río de Janeiro (Fauré y Hasenclever, 2000, 2003). La influencia del contexto macroeconómico, la escasez de interés y de capacidades disponibles en los municipios –en materia de orientación y de apoyo a las actividades productivas–, las muy escasas capacidades de negociación de las pequeñas empresas –que constituyen 97% del sector empresarial brasileño–, así como los efectos de las decisiones “individuales” de algunas grandes empresas, alimentan, entre otros factores, este desfase entre la gestión de la colectividad descentralizada y el desarrollo a nivel local. La escasa motivación de los líderes, la falta de preparación o de adaptación de las administraciones locales se conjugan también para crear esta distancia entre los responsables municipales y los retos económicos locales. La ausencia de articulación entre descentralización y dinámicas económicas locales confirma, por otras vías, las observaciones efectuadas por otros analistas, a propósito de Brasil y de América Latina: “Se invita a los gobiernos locales a responder a un ambiente de competencia y de transformación constante, mediante políticas específicas de desarrollo local. Anteriormente, esta atribución era prácticamente exclusiva del Estado nacional y los gobiernos locales actuaban como simples asistentes o ejecutores de una política económica concebida por el centro” (Keinert y de Castro Silva, 1997: 153).

La proliferación del número de municipios brasileños, desde hace cerca de veinte años, no se vio acompañada por un desplazamiento paralelo de las sedes de producción económica. Los municipios creados en este contexto, en su mayoría de dimensiones muy modestas, absorben recursos de transferencia y presentan costos, principalmente de personal de los órganos ejecutivos y legislativos, que no pueden favorecer la actividad económica local y, *a fortiori*, atraer inversiones (Gomes y Mac Dowell, 2000).

Bajo el efecto de una democratización, debida no sólo a las reformas políticas formales sino más bien a los movimientos sociales y al surgimiento de exigencias nuevas en términos de gestión de los recursos colectivos y de participación ciudadana, los poderes públicos –hasta ahora muy modestos “generadores” de “desarrollo local” o promotores de dinámicas económicas localizadas– se han visto progresivamente confrontados por nuevas demandas de los miembros o de los representantes de las sociedades locales, en términos de creación de empleos, de reparto de utilida-

des, de equipamientos educativos y sanitarios, de infraestructuras de transportes, etc. De tal manera que estas reivindicaciones contemporáneas pueden, en lo sucesivo –al desafiar a las autoridades municipales y manifestar una mayor capacidad de sanción electoral–, lograr que exista mayor coincidencia entre las instancias descentralizadas y la dinámica socioeconómica local.