

DESCENTRALIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS

Rodrigo Rodrigues-Silveira

Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca

Resumen: El intenso proceso de descentralización de algunas políticas sociales observado en Brasil desde la década de 1980 no ha dado lugar a la disminución de las desigualdades regionales en términos de la atención de las necesidades locales por dichas políticas. Por otra parte, en los últimos años, el éxito del programa Bolsa Família—de gestión centralizada y cobertura focalizada en los más pobres—ha despertado el interés por valorar qué estrategia de suministro resulta capaz de ofrecer los resultados más eficientes en términos de la relación gasto-necesidad. El examen de las políticas sociales con base en dos dimensiones centrales (centralización-descentralización y universalización-focalización) ha revelado que tanto la centralización como la focalización presentan mejores resultados que la descentralización y universalización.

INTRODUCCIÓN

¿Qué estrategia de suministro de bienes y servicios a los ciudadanos resulta más eficiente desde la perspectiva de la satisfacción de las necesidades sociales: centralizada o descentralizada, focalizada o de cobertura universal? El objetivo central de este artículo de investigación es aportar algunos elementos empíricos que permitan dar una respuesta a esta cuestión. En particular, se utiliza el caso brasileño para medir la eficacia de políticas controladas por diferentes niveles de gobierno en atender a necesidades sociales de prestación de servicios sociales a nivel local.

Se argumenta que, al considerar como unidad de análisis los municipios brasileños, las políticas descentralizadas de cobertura pretendidamente universal son menos eficaces que aquellas de iniciativa del gobierno federal para atender a sus necesidades locales específicas. El caso del programa Bolsa Família, por su focalización consciente y reconocidamente exitosa en los más pobres (Medeiros, Britto y Soares 2007), se utiliza aquí como referencia a partir de la cual se comparan las demás políticas. Básicamente, son analizadas las cuatro combinaciones posibles entre las dimensiones cobertura y centralización, identificando políticas

Me gustaría agradecer especialmente a Aníbal Pérez-Liñán por las revisiones exhaustivas de los manuscritos y a José Ignacio Antón y Miguel Carrera Troyano por sus comentarios extremadamente útiles. También me gustaría agradecer a los comentarios y la revisión atenta recibida por parte de los tres revisores anónimos de *LARR*. A todos ellos les reservo el mérito por las virtudes del texto y a mí los equívocos que el texto pueda contener. La investigación que ha dado origen a este artículo ha recibido el apoyo del Área de Ciencia Política y del Programa de Becas Internacionales de la Universidad de Salamanca, a los cuales agradezco enormemente la confianza que en mí han depositado.

Latin American Research Review, Vol. 46, No. 3. © 2011 by the Latin American Studies Association.

(a) focalizadas y centralizadas (Bolsa Família), (b) focalizadas y descentralizadas (asistencia social local), (c) no focalizadas y centralizadas (seguridad social), y (d) no focalizadas y descentralizadas (educación).

Se pretende, por tanto, verificar hasta qué punto la eficacia de las políticas para atender a las necesidades de los ciudadanos se debe a sus principios de cobertura, sea universales o focalizados, o al nivel de gobierno responsable de su suministro, si descentralizado o federal. Para eso, se controlará la relación entre necesidad y gasto por (a) los mecanismos de financiación federativa, con el fin de medir su sensibilidad a las variaciones de la capacidad fiscal presentes en el federalismo fiscal brasileño; (b) los aspectos socio-demográficos, es decir, las características socio-económicas existentes que inciden directa o indirectamente en la estructura de demanda y en la capacidad de oferta de los gobiernos locales; y (c) el contexto geográfico en que se ubica cada localidad.

El examen de dichas relaciones se hará a partir de una descripción de cada una de las políticas, sus principios de organización y financiación, y de un análisis de la distribución de los gastos y su relación con la necesidad social en los municipios. Una vez realizado este procedimiento, se concluye con un examen sistemático de la relación entre gasto y necesidad por medio de la utilización de modelos de regresión para cada una de las políticas.

Este artículo se encuentra dividido en cuatro secciones. La primera discute la relación existente entre descentralización y focalización, describe las políticas seleccionadas para el análisis y sus mecanismos de financiación, y explora las desigualdades regionales en términos de financiación de los municipios brasileños. La segunda describe la distribución geográfica del gasto en comparación con las necesidades a ser atendidas. La tercera presenta los modelos de regresión utilizados para verificar la hipótesis propuesta y discute sus resultados. Finalmente, se tejen algunas consideraciones finales y se intenta vislumbrar las posibles implicaciones en términos de política pública.

DESCENTRALIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN: DOS DIMENSIONES PARA ANALIZAR EL GASTO LOCAL

El movimiento de descentralización de las políticas a partir de la década de 1980

Si se pudiera resumir en dos palabras las contribuciones más relevantes de la Constitución de 1988 en términos de política social estas podrían ser descentralización y universalización. Los municipios, que hasta este momento ocupaban un papel secundario en la mayor parte de las políticas, pasaron a desempeñar un papel más destacado y que, en algunos casos, llegó a ser el de principal gestor de ciertas políticas como la sanidad o la educación fundamental. Ese movimiento hacia lo local se dio en simultaneidad con la expansión de la titularidad de derechos sociales.

No obstante, este proceso no ha sido llevado a cabo sin críticas o cuestionamientos. La pregunta evidente, realizada por Souza (2001), es la siguiente: ¿por qué un país con tantas desigualdades y necesidad de políticas nacionales para superar las históricas desigualdades regionales decidió descentralizar? Por medio

del análisis del proceso constituyente que dio origen a la Constitución de 1988, la autora argumenta que existen tres factores que explican el fenómeno de la municipalización de las políticas sociales en ese período: (a) un fuerte *lobby* a favor de los municipios por parte de muchos grupos políticos; (b) una asociación automática entre municipalización y democracia, sin cualquier base en datos empíricos que la sostuviera como alternativa única o necesaria; y (c) el hecho de que la descentralización ofrecía una forma de ampliación rápida de las máquinas y recursos partidarios a nivel local.

Algunos de los defensores de la descentralización radical se atienen al argumento de que ese fortalecimiento (*empowerment*) local acercaría el gobierno a las necesidades de los ciudadanos y al mismo tiempo facilitaría la participación y la rendición de cuentas (*accountability*) por parte de los miembros del gobierno, generando un gasto más eficiente (Tiebout 1956). Sin embargo, los críticos de esta perspectiva argumentan que ese proceso no es automático y que sufre la influencia directa de la estructura de poder y de los vínculos existentes entre Estado y sociedad (Kitschelt 2000; Rodden 2004).

No obstante, un número significativo de estudios sobre la relación entre federalismo y Estado de bienestar han observado que una mayor descentralización asociada a un tejido institucional más flexible (regiones y localidades con mayor poder de decisión y autonomía político-financiera) permitirían mayor variabilidad institucional en las políticas sociales a nivel subnacional (Obinger, Leibfried y Castles 2005; Swank 2001; Swenden 2006). Esta constatación, al mismo tiempo, ha dirigido la atención de los investigadores tanto hacia las diferencias internas en la provisión de bienestar como para los mecanismos utilizados con el propósito de solucionar y coordinar los subsistemas nacionales (Leibfried, Castles y Obinger 2005).

En el caso brasileño, por tanto, se puede verificar que la defensa de un municipalismo autárquico,¹ sumado a las profundas desigualdades económicas y administrativas a nivel local, ha contribuido para el establecimiento de una situación que ha dificultado la coordinación nacional de las políticas sociales y la fijación de metas comunes. El modelo ha mantenido un sistema fragmentado en que las desigualdades regionales se reproducen (Abrucio 2005).

A pesar de las críticas, la descentralización se ha observado como un lema perseguido por las élites políticas desde la Constitución de 1988. En gran medida, además de los factores ya mencionados, ella se ha dado también por la existencia de una estructura de incentivos creada tanto por el gobierno federal como por los estados con el objetivo claro de transferir parte de sus atribuciones a los municipios.

Cabe recordar, sin embargo, que la descentralización ha sucedido en diversos grados dependiendo de cada política. Los casos de la educación y sanidad han sido exitosos en la transferencia de responsabilidades a los municipios dada la existencia tanto de condiciones técnicas como de incentivos específicos que ayudaron a

1. El municipalismo autárquico puede ser entendido como la defensa de un gobierno local con amplios poderes fiscales, políticos y administrativos en contraposición al centralismo federal existente durante el régimen militar. Su principal defecto es la incapacidad de establecer puentes o mecanismos de coordinación entre municipios o entre estos últimos y otros niveles de gobierno para resolver problemas de interés y competencia común.

los gobiernos locales a asumir la responsabilidad por dichas políticas (Arretche 1999). No ha ocurrido lo mismo en el caso de la seguridad social, por ejemplo, que ha permanecido bajo la competencia casi exclusiva del gobierno federal.

El segundo vector de cambio en las políticas sociales en este período ha sido la progresiva universalización de la mayor parte de las políticas sociales. Es justamente en este contexto que la educación primaria pasa a ser obligatoria, gratuita y deber del Estado (art. 205). Al mismo tiempo, se introduce como norma legal por primera vez el derecho a recibir tratamiento sanitario (art. 196) y seguridad social (art. 194, I).

A partir de los primeros años de la década de 2000 se empiezan a desarrollar con fuerza algunas políticas focalizadas explícitamente en el combate contra la pobreza. Aunque ya hubiesen sido dados pasos decisivos en la Constitución Federal de 1988 para dar un estatuto legal propio a la asistencia social (arts. 203–204), es con la creación de los programas de transferencia condicionada de renta al final del segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999–2002) y con su expansión y posterior consolidación en el programa Bolsa Família, que esta última política y la focalización en los más pobres emerge como un nuevo eje de la política social brasileña.

Este cambio de mentalidad en la forma que se hacía hasta entonces la política social es central para entender la política reciente de Brasil. La descentralización sumada a la universalización de ciertas políticas ha sido acompañada del empleo de políticas federales de carácter focalizado como forma de facilitar la inserción social de una masa de excluidos y su acceso a determinadas políticas que se buscaba universalizar, como la educación fundamental y la sanidad.

La transferencia de un conjunto importante de responsabilidades y recursos fiscales a los municipios tuvo como principal consecuencia la reducción del poder relativo de los estados como actores con fuerte poder de veto frente a las decisiones nacionales (Fenwick 2009). Más allá del efecto político entre niveles de gobierno, este artículo de investigación pretende descubrir si la descentralización administrativa y la universalización de la cobertura han posibilitado un suministro de las políticas sociales más eficaz desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades locales que si fueran suministradas de modo centralizado.

¿Qué tipos de políticas se analizan?

La selección de las políticas a ser analizadas en esta nota ha sido efectuada a partir de su posición en un espacio de propiedades compuesto por dos dimensiones fundamentales: el tipo de cobertura (universal o focalizada) y el nivel de centralización político-administrativa de su suministro. Han sido seleccionadas las políticas que representarían cada una de las posibilidades lógicas: (a) focalizada y centralizada (Bolsa Família); (b) focalizada y descentralizada (asistencia social); (c) universal y centralizada (seguridad social); y (d) universal y descentralizada (educación).

El primer tipo de política, focalizado y centralizado, se encuentra corporificado por el Bolsa Família (BF) que corresponde a un programa de transferencia condicionada de renta destinado a las familias, con o sin hijos, con renta per cápita

diaria inferior a dos dólares (Ministerio de Desarrollo Social [MDS] 2006). Su amplia cobertura, que llegó a alcanzar a 12 millones de familias en 2010, sumada a una focalización en los más pobres (Medeiros et al. 2007; Silva 2006), hicieron que este programa obtuviera fuerte atención de los medios de comunicación y de la comunidad política y académica por sus efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad (Soares et al. 2006; Soares et al. 2007).

El gobierno federal, por medio del MDS es el principal gestor del programa. No obstante, un aspecto relevante debe ser mencionado: aunque la selección de los beneficiarios sea realizada de modo centralizado, el registro y censo de la población potencialmente receptora del beneficio se lleva a cabo por los gobiernos locales. Esa estrategia mixta combinando un proceso de selección centralizado con la identificación de potenciales beneficiarios por parte del ayuntamiento se ha revelado bastante efectiva a la hora de implantar el programa y superar las históricas dificultades de establecer una relación entre el Estado y los más pobres.

Sin embargo, se debe resaltar que el papel de las localidades en la implantación del Bolsa Família se da de modo auxiliar, no habiendo ningún control sobre el proceso de selección por los ayuntamientos o la burocracia local. Procesos de auditoría y chequeo, tanto electrónico como directo, del registro de los potenciales beneficiarios realizados por el MDS, buscan evitar cualquier posibilidad de captura clientelar o favoritismo por parte de los agentes locales. Los incentivos dados a los municipios consisten en transferencias periódicas para el coste de la realización del registro y la capacitación de funcionarios para esta tarea.

El segundo tipo de política, focalizado y descentralizado, representado aquí por la asistencia social local, interesa particularmente como antípoda del Bolsa Família. Gestionada en los municipios por los mismos funcionarios locales que sirven de auxilio en el proceso de registro de los beneficiarios potenciales del BF, la asistencia social local ha sido transferida en gran medida a los gobiernos municipales (y en menor grado a los estados) con el impulso de la Constitución de 1988 (art. 204) y la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) de 1993 (arts. 5 y 6). Los datos del Perfil de los Municipios Brasileños realizado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística revelan que, ya en 2005, el 99,7 por ciento de los municipios brasileños poseían algún órgano de gestión de la asistencia social, siendo el 59 por ciento del total de estos organismos dedicados exclusivamente a esta política (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] 2006).

Ambos textos legales establecen un carácter focalizado a la política (art. 203 de la Constitución Federal), destinada a proveer mínimas condiciones sociales con el objetivo de auxiliar la universalización de los derechos fundamentales de la ciudadanía por el acceso de los menos privilegiados a las necesidades sociales básicas (art. 1 de la LOAS). En particular, el enfoque de la acción está puesto sobre la infancia, los discapacitados, el acceso al mercado de trabajo y la vejez. Comparte, por tanto, el mismo conjunto de la población con el Bolsa Família: los más pobres.

El tercer tipo, universal y centralizado, resulta representado aquí por la seguridad social, que desde sus principios en la década de 1920 ha sido controlada por el gobierno federal. Históricamente, el proceso de constitución de dicha política ha sido uno de centralización y unificación sostenida, culminando en la fundación

de una institución autárquica de carácter semipúblico vinculada al Ministerio de la Previdencia Social, el Instituto Nacional de Previdencia Social (INPS), responsable de su gestión nacional.

Aunque inicialmente estuviera restringida a los trabajadores urbanos de algunos sectores clave de la industria y del gobierno (Malloy 1979), la seguridad social ha progresivamente expandido su cobertura hasta incorporar a un grupo más amplio de sectores urbanos, el campo y, a partir de la Constitución de 1988 (art. 194, I), un volumen significativo de la población urbana y rural no contribuyente, por medio de las pensiones no contributivas (Rangel et al. 2009).

Constituye, por tanto, el ejemplo más claro de política centralizada y que se acerca a una cobertura universal. Aunque su gestión financiera se divide en dos partes, una de carácter contributivo y otra destinada a la asistencia social, ha cubierto en 2007 el 73 por ciento de los hogares con personas con más de sesenta y cinco años de edad y alrededor del 58 por ciento de los trabajadores activos (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA] 2009).

El cuarto tipo, universal y descentralizado, se encuentra representado por la educación. Objeto de constantes reformas desde la década de 1980 que establecieron áreas de actuación preferente para cada nivel de gobierno y la especialización del gobierno federal como regulador y vigilante del sistema, la política educativa ha sufrido un proceso significativo de ampliación en su cobertura y descentralización de su suministro. Según la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) de 1996, la Unión se encarga de definir las reglas y normas generales del sistema educativo, a los estados les incumbe la enseñanza secundaria, y a los municipios (con ayuda de los estados) corresponde la provisión de educación fundamental.

Además, tanto la LDB (art. 4) como la Constitución de 1988 (arts. 205 y 208, pero sobre todo a través de la Enmienda Constitucional no. 59 de 2009, art. 208) consolidaron la educación obligatoria y gratuita entre los cuatro y diecisiete años de edad como un derecho de la ciudadanía. El establecimiento de metas claras de universalización de la cobertura y la gratuidad han sido instrumentos importantes para la expansión de la escolarización a partir de la segunda mitad de la década de 1990 (Corbucci et al. 2009).

Financiación de las políticas

Una vez presentadas de modo sucinto las políticas que serán objeto de este análisis, cabe realizar ahora una breve descripción de los mecanismos de financiación de cada una de ellas. El Bolsa Família se financia de modo centralizado, principalmente a través de recursos del presupuesto de la seguridad social, del Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza—creado en el año 2000 y con vigencia hasta el 2010, para financiar los programas de transferencia de renta de carácter federal (Enmienda Constitucional no. 30, arts. 79 y 80 Disposições Transitórias)—y otras dotaciones a los programas federales de transferencia de renta (art. 6 de la Media Provisoria no. 132 de 2003).

La LOAS establece que los municipios deben reservar en sus presupuestos los recursos a ser destinados a la asistencia social. Según algunos autores (Jaccoud,

Hadjab y Chaibub 2009), esa descentralización de la captación de recursos para la política sumada a una tendencia reciente de concentración del gasto en asistencia social con programas controlados y ejecutados por el gobierno federal, es la principal causa de variaciones significativas en el gasto realizado por distintos municipios. En gran medida, la asistencia social se financia solamente con recursos locales en tanto el gobierno federal desarrolla políticas propias en competencia con los demás niveles de gobierno.

La seguridad social se financia predominantemente por medio de contribuciones de trabajadores y empleadores, ingresos de las empresas, parte del impuesto sobre la importación de bienes y servicios, además de tributos que complementan las necesidades de gasto (art. 195 de la Constitución Federal). Aunque estados y municipios puedan gestionar sus propios sistemas de seguridad social, el gobierno federal es responsable por más del 70 por ciento del gasto total en esta política, lo que revela un significativo grado de centralización del gasto.

Finalmente, la educación se financia fundamentalmente a través de partidas presupuestarias legalmente preestablecidas para cada nivel de gobierno.² La gestión de los recursos se hace principalmente por medio del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de la Docencia (FUNDEB, por sus siglas en portugués). Los recursos son transferidos al gestor del sistema que debe respetar un conjunto de reglas establecidas por legislación federal para la aplicación de los recursos, como la prohibición de un gasto superior al 60 por ciento de los recursos con personal y la utilización de los presupuestos de la educación para fines que no estén directamente vinculados a las actividades educativas.

Finanzas públicas municipales

Ahora cabe describir cómo se financian los municipios brasileños. Algunos autores ya mencionados (Arretche 1999; Souza 2001) argumentan que los municipios han sido los grandes ganadores del reparto fiscal promovido simultáneamente con la descentralización política. Al considerar el contexto institucional heredado del régimen militar (Saddi 1999)—caracterizado por fuerte centralización fiscal y política—eso parece confirmarse (Arretche 2005). No obstante, un aspecto determinante debe ser analizado para entender los posibles vínculos entre descentralización y la capacidad de los gobiernos locales de suministrar bienestar a sus ciudadanos: las desigualdades regionales en la distribución de recursos.

Son tres las principales fuentes de financiación local: tributos propios, transferencias recibidas del estado a que pertenecen y traspasos del gobierno federal (Instituto Brasileiro de Administração Municipal 2006). Los primeros incluyen todos los recursos originados de la recaudación local de tributos legalmente definidos como de competencia de los municipios. Los segundos corresponden principalmente a los traspasos de parte de los tributos estatales a los municipios. Los últimos corresponden tanto a la participación de los municipios en los tributos

2. Los porcentajes mínimos por nivel de gobierno son 18 por ciento para la Unión y 25 por ciento para estados y municipios (art. 212 de la Constitución Federal de 1988).

federales (Fondo de Participación de los Municipios) como los demás traspasos que incluyen parte de los recursos destinados a las políticas sociales (Secretaría do Tesouro Nacional 2005).

Un examen de los ingresos ponderados de los municipios y agregados por estado y región en Brasil revela algunas características importantes para entender el efecto de los mecanismos de distribución de recursos del federalismo brasileño sobre la capacidad de gasto de los gobiernos locales (tabla 1).

Tabla 1 Ingresos y gastos del municipio promedio, por estado y región (2007).

	Ingresos totales per cápita	Composición (%)			Gasto per cápita en cada política			
		Tributos locales	Transf. estado	Transf. federal	Educ. ^a	Seg. social	Asist. social	Bolsa Familia
Rondônia	738	11,7	37,5	50,8	1.091,15	516,04	25,00	50,19
Acre	658	10,7	26,8	62,5	895,60	515,65	34,79	65,37
Amazonia	745	20,7	42,7	36,6	896,10	380,70	25,66	55,16
Roraima	1.016	10,8	17,9	71,3	933,66	333,33	41,30	66,31
Pará	513	15,3	24,8	59,8	768,02	447,03	22,56	61,90
Amapá	532	13,2	28,4	58,4	592,72	317,91	16,27	45,11
Tocantins	918	10,9	21,5	67,6	1.086,77	503,16	51,95	62,67
Norte	642	15,3	30,3	54,4	856,78	439,12	26,80	58,93
Maranhão	558	11,0	15,5	73,5	875,18	589,09	21,00	98,45
Piauí	675	7,3	16,1	76,7	902,55	679,09	32,49	95,96
Ceará	606	12,3	20,6	67,1	983,56	713,44	27,73	83,12
Río G. do Norte	803	14,1	22,8	63,1	1.025,24	800,26	43,69	73,31
Paraíba	666	8,7	19,2	72,1	879,83	822,46	33,55	88,42
Pernambuco	626	17,1	28,2	54,7	916,11	809,63	28,51	79,42
Alagoas	697	10,8	19,8	69,4	910,01	658,96	29,07	86,84
Sergipe	790	15,2	22,8	62,1	1.134,00	689,42	37,78	76,86
Bahia	635	16,1	25,1	58,8	867,71	744,22	20,90	77,75
Noreste	644	13,6	22,3	64,1	918,37	729,61	27,28	83,41
Minas Gerais	880	17,6	35,2	47,2	1.117,89	1014,54	36,46	39,13
Espírito Santo	1.078	22,3	44,8	32,9	1.872,80	945,08	37,82	38,13
Río de Janeiro	966	37,5	30,6	31,9	1.330,76	1450,00	33,91	21,05
São Paulo	1.195	38,1	41,0	20,9	1.921,13	1389,21	38,34	18,07
Sureste	1.067	33,1	38,1	28,7	1.588,21	1289,10	36,98	24,74
Paraná	885	23,0	33,5	43,4	1.265,33	960,90	46,52	27,41
Santa Catarina	987	22,3	36,2	41,5	1.465,76	1214,95	37,73	15,52
Río G. do Sul	930	22,3	36,5	41,2	1.510,89	1403,49	32,97	27,47
Sur	925	22,6	35,3	42,1	1.404,74	1191,36	39,24	24,82
Mato Gr. do Sul	1.115	18,0	40,5	41,5	1.479,78	667,09	57,52	33,49
Mato Grosso	903	15,4	40,1	44,6	1.073,15	516,93	36,49	31,87
Goiás	804	20,8	33,0	46,3	1.066,02	617,17	37,88	29,93
Centro-Oeste	896	18,6	36,8	44,6	1.153,47	601,63	41,68	31,19

Fuente: STN 2007.

^aEl gasto en educación está medido por alumno matriculado y no por habitante como las demás políticas.

El primer aspecto que llama la atención es la diferencia significativa entre el volumen de recursos per cápita para los municipios de cada estado, que variaba en 2007 entre R\$513 en Pará y R\$1.195 en São Paulo. Además, si se analizan las regiones, se observa que el Norte y el Noreste presentan un volumen de recursos disponibles per cápita inferior que las demás.

Al descomponer esos datos por fuente, se verifican también patrones distintos de composición del presupuesto local dependiendo de la región. Las regiones Norte y Noreste poseen limitada capacidad tributaria propia y muestran una contribución reducida de los estados en el total de los recursos municipales. El gobierno federal constituye el principal financiador de los gobiernos locales, llegando a presentar participaciones superiores al 70 por ciento en promedio en los municipios de algunos estados, como es el caso de Roraima, Maranhão, Piauí y Paraíba.

Lo que distingue las demás regiones es su mayor capacidad tributaria propia y una participación de los estados como fuentes centrales de recursos. El caso extremo es el de Sureste, en que los gobiernos estatales constituyen la principal fuente de recursos de los municipios y donde el gobierno federal ocupa el tercer lugar, aunque no deje de ser significativo.

Estos resultados merecen una aclaración adicional, en particular las diferencias en la importancia de los estados en la composición del presupuesto local. Uno de los principales impuestos, el Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS), se recoge en el destino; es decir, en el estado en que se produce una determinada mercancía o se encuentra la sede de la empresa prestadora de servicios.³ Ese elemento hace que los estados en que se encuentra concentrada la producción industrial y del sector de servicios (especialmente aquellos ubicados en el Sureste)⁴ se queden con buena parte de los recursos fiscales originados por el impuesto sobre el valor agregado. El efecto sobre los gobiernos locales es casi inmediato: el 25 por ciento del ICMS debe ser transferido del estado a sus municipios-miembros (Constitución Federal, art. 158 IV), lo que aumenta en grado significativo sus recursos fiscales.

En cuanto al gasto, el comportamiento de algunas de las políticas analizadas se acerca mucho al de las finanzas municipales. Las informaciones relativas al gasto se expresan aquí en términos per cápita. El gasto en educación, a su vez, utiliza una medida más precisa que es el gasto por alumno, lo que elimina posibles distorsiones que diferencias en la estructura demográfica puedan ejercer sobre los resultados. La literatura que investiga el tema desde la perspectiva nacional suele utilizar el gasto como proporción del producto interior bruto (PIB) para evaluar el esfuerzo en términos de la economía nacional (Hicks 1999; Huber, Ragin y Stephens 1993). Sin embargo, cuando se pasa a niveles menos agregados y en contextos de gran variabilidad en la actividad económica de regiones o municipios, la utilización del gasto por el PIB suele ser engañosa. Una localidad con PIB bajísimo y gasto mantenido por transferencias de otros niveles de gobierno puede presentar un valor superior a otra con PIB y gasto por habitante muy superiores.

3. Sobre la controversia entre estados productores y consumidores durante el proceso de instauración del ICM (actual ICMS) en el final de la década de 1960, ver Rezende y da Conceição Silva 1974.

4. Sobre la concentración industrial brasileña, ver Cano 2008.

Para la educación y asistencia social, el gasto resulta relativamente superior en las regiones Sureste, Sur y Centro-Oeste, justamente donde se encuentran ubicados los municipios con mayor capacidad fiscal. La seguridad social y el Bolsa Familia, no obstante, revelan un comportamiento distinto. Aunque Sureste y Sur sean las regiones que más reciben recursos en términos per cápita, el Noreste despunta como la tercera región, superando el Centro-Oeste. Eso probablemente se debe a la concentración de la población en el litoral, en particular aquellos con sesenta y cinco años o más.

El Bolsa Familia, a su vez, presenta un comportamiento inverso a la educación y asistencia social. Su gasto resulta más alto en el Noreste y en el Norte. Los municipios ubicados en las regiones más ricas son aquellos con menor gasto per cápita. También constituyen las localidades con menor proporción de pobres entre sus habitantes, lo que refuerza las evidencias de una adecuada focalización del gasto en las zonas de mayor necesidad.

Todos estos elementos analizados hasta el momento revelan desigualdades importantes en la capacidad de gasto de los municipios. Además, también se descubre una lógica espacial en la distribución de los recursos entre los gobiernos locales a favor de aquellos ubicados en el Centro-Sur del país. Sin embargo, la capacidad de gasto no significa gasto efectivo.

Para evaluar el papel exacto que cada uno de los elementos aquí analizados—tributos propios, transferencias del estado y del gobierno federal—desempeñan en el gasto en las políticas consideradas, hace falta un examen empírico más riguroso, algo que se hará en las próximas secciones.

LA INFLUENCIA DE LAS NECESIDADES SOCIALES Y DEL CONTEXTO REGIONAL SOBRE EL GASTO EN LOS MUNICIPIOS

El objetivo de esta parte del trabajo consiste en describir de modo sumario la relación entre necesidad y gasto, controlado por el posible efecto que el contexto regional pueda ejercer sobre la capacidad de gasto social. Antes de pasar al análisis propiamente dicho de tal relación, cabe presentar aquí qué se puede entender como indicador de necesidad para cada una de las políticas y qué se considera como contexto espacial.

¿Qué necesidades sociales?

El concepto de necesidad en las ciencias sociales es objeto de constantes disputas y teorizaciones. Aunque existan algunos intentos de definir las necesidades en términos absolutos o mínimos (Nussbaum 1992), los principales críticos de una perspectiva minimalista o esencialista argumentan que resulta imposible llegar a una definición de este tipo (Goodin 1988). Sin entrar en detalles de esta discusión, pero teniéndola presente, en esta sección del trabajo se utilizan algunos indicadores indirectos de las posibles necesidades de los habitantes de los municipios brasileños por servicios públicos. Los indicadores seleccionados constituyen variables comúnmente usadas—tanto por los académicos que estudian el tema como por los formuladores de políticas públicas—para evaluar dichas políticas.

Como indicadores de necesidad han sido seleccionados la proporción de niños y adolescentes en edad escolar (siete a diecisiete años) sin acceso a la educación básica (sea en la primaria o secundaria), la proporción de la población municipal con sesenta y cuatro años o más de edad y, finalmente, el porcentaje de familias pobres.

La proporción de la población en edad escolar que no posee acceso a la educación revela la cantidad de niños y adolescentes que deberían estar frecuentando una escuela pero no lo hacen. Las razones pueden ser múltiples y van desde la falta de escuelas hasta la necesidad de dejar los estudios para ayudar económicamente a la familia. Las medidas sostenidas de expansión de la obligatoriedad de frecuencia de niños y adolescentes en la enseñanza de los niveles primario y secundario y la obligación del Estado en proveer este servicio de modo gratuito permiten esperar un esfuerzo público mayor per cápita en aquellas localidades con menor tasa de escolarización de los niños entre siete y diecisiete años.

Se han seleccionado datos del 2000, una diferencia de siete años, para minimizar el problema de que la necesidad sea una función del gasto previo (endogeneidad); es decir, que la menor escolarización en estos municipios sea causada por un menor gasto realizado en un momento anterior en el tiempo. Aunque no sea nada improbable que la tasa de escolarización en 2000 tuviera fuerte asociación con el gasto con cierta antelación y que el gasto de 2000 pueda estar correlacionado con el de 2007, esos datos revelan un déficit sostenido de capacidad de ofertar educación en tales comunidades.

Aunque el gasto en seguridad social no se encuentre restringido a las jubilaciones y pensiones, estas consumen una parte significativa de los recursos destinados a esta política (IPEA 2009). Por esa misma razón, se ha elegido la proporción de personas con sesenta y cinco años o más de edad como indicador de la población potencialmente elegible para recibir una pensión o jubilarse (datos del año 2000). Se espera que cuanto mayor su porcentaje en un determinado municipio, mayor sea el gasto per cápita en seguridad social.

Finalmente, el porcentaje de familias pobres constituye un indicador de la pobreza absoluta, entendida como renta per cápita inferior a dos dólares diarios. Este indicador ha sido calculado por el MDS en 2004 a partir de datos del censo de 2000 y lo utiliza como base de sus planes para la focalización de los programas de combate a la pobreza. Así, se espera que en aquellos municipios con mayor proporción de familias consideradas pobres tanto mayor sea el gasto per cápita en asistencia social y en el Bolsa Familia.

La noción de contexto espacial

La tabla 1 mostró que existen patrones regionales de recaudación y gasto público fuertemente diferenciados a lo largo del territorio brasileño. Es posible que estos patrones regionales sean el resultado de factores no observados, tales como diversas trayectorias históricas regionales, estructuras sociales duraderas, o condiciones locales para la producción. En la medida en que esos factores no observados tengan también un impacto sobre las necesidades sociales, cualquier relación observada entre necesidades y gasto a nivel municipal podría deberse

simplemente a una correlación espuria. Por ello, es importante tener en cuenta los patrones de agrupación espacial al momento de evaluar la respuesta pública a las demandas sociales en el nivel municipal.

La noción a partir de la cual se hace posible el cálculo de la influencia de la ubicación de un determinado municipio en el territorio es la de autocorrelación espacial. La autocorrelación espacial revela la asociación entre dos o más variables en un espacio geo-referenciado (Getis 2008). Por tanto, el efecto del espacio se mide por medio del cómputo de la relación que el valor observado de una unidad geográfica (en este caso, el municipio) presenta en comparación con el valor promedio ponderado de un grupo de otras unidades que se consideran como sus vecinos.

Para el presente estudio se ha optado por un peso espacial de tipo *queen* de primer orden, que considera aquellos municipios que colindan entre sí en todas las direcciones.

Una de las medidas de autocorrelación espacial más difundidas es la I de Moran, que mide el grado en que un conjunto de unidades geográficas vecinas entre sí presenta valores similares para una misma variable. Si un municipio posee un valor superior a la media y sus vecinos también varían en la misma dirección e intensidad, su autocorrelación espacial tenderá a ser alta y positiva. Si, por otro lado, el municipio de referencia presenta un valor superior y sus vecinos un inferior a la media, el coeficiente será negativo.⁵ El mismo razonamiento general vale para las relaciones entre dos variables controladas por el espacio, con la diferencia que las observaciones comparan el valor de una variable por el promedio ponderado de los vecinos para la segunda variable (por ejemplo, el gasto frente el promedio de las necesidades de los vecinos).

En este artículo se utilizará el concepto de autocorrelación espacial de dos modos. El primero se hará por medio del cálculo de la I de Moran entre gasto y las variables de necesidad en el próximo apartado. Eso permitirá descubrir hasta qué punto gasto y necesidad se encuentran influenciados por el contexto espacial de los municipios; es decir, su ubicación geográfica.

El segundo modo será a través de la incorporación en los modelos de regresión de un *lag* espacial para cada variable dependiente, que calcula el promedio de gasto en cada política realizado por los vecinos de cada municipio (según el criterio *queen* de primer orden, como ya mencionado).⁶ Este procedimiento permitirá controlar el efecto del contexto regional sobre la variable dependiente al evaluar el impacto de las demás variables independientes.

La relación entre gasto y necesidades en el contexto local

La figura 1 presenta dos mapas comparando la distribución geográfica de la necesidad de inversión educativa y el gasto real en educación para todos los 5564 municipios de Brasil. Al comparar el gasto por alumno y la necesidad de invertir

5. Para más detalles sobre cómo el I de Moran y otros aspectos de la autocorrelación espacial, ver Anselin 1995.

6. Sobre los distintos criterios de vecindad y sus consecuencias para el cálculo de la asociación espacial, ver Anselin 2005.

en educación se verifican claramente dos patrones de distribución distintos en los municipios (figura 1). La población en edad escolar (entre siete y diecisiete años) que se encuentra sin acceso a la escuela se concentra predominantemente en el Norte y Noreste del país. El gasto, a su vez, no presenta el mismo patrón. Algunos *clusters* pueden identificarse en São Paulo, Mato Grosso do Sul, Río de Janeiro y Espírito Santo, pero no son suficientes para configurar una concentración regional clara.

Si se analizan los coeficientes de correlación entre las dos variables, se verifica una relación negativa, tanto cuando se emplea la convencional r de Pearson para medir la relación lineal simple entre necesidad y gasto en los municipios ($r = -0,316$) como cuando se emplea la I de Moran para capturar la influencia del contexto regional ($I = -0,309$). Eso significa que cuando los municipios y sus vecinos inmediatos muestran una mayor necesidad de servicios educativos, el gasto por alumno resulta menor.

Por otra parte, la distribución entre gasto y necesidad en seguridad social revela patrones similares (figura 2). La impresión inmediata causada por la comparación entre los cartogramas de la población con sesenta y cinco años o más y el gasto per cápita en seguridad social es la de que éstos se encuentran estrecha y positivamente vinculados. Ambos se concentran cerca del litoral del país, área de colonización más antigua y de mayor densidad demográfica.

El análisis de los coeficientes de correlación confirma aquello que los mapas sólo sugieren: las dos variables se encuentran positivamente asociadas en sus valores tanto dentro de los municipios como entre municipios vecinos, aunque el efecto de este último factor ($I = 0,498$) se revele más intenso que el primero ($r = 0,113$), lo que sugiere que la concentración regional histórica del gasto en seguridad social es posiblemente más relevante para explicar su distribución actual que la respuesta a las necesidades sociales.

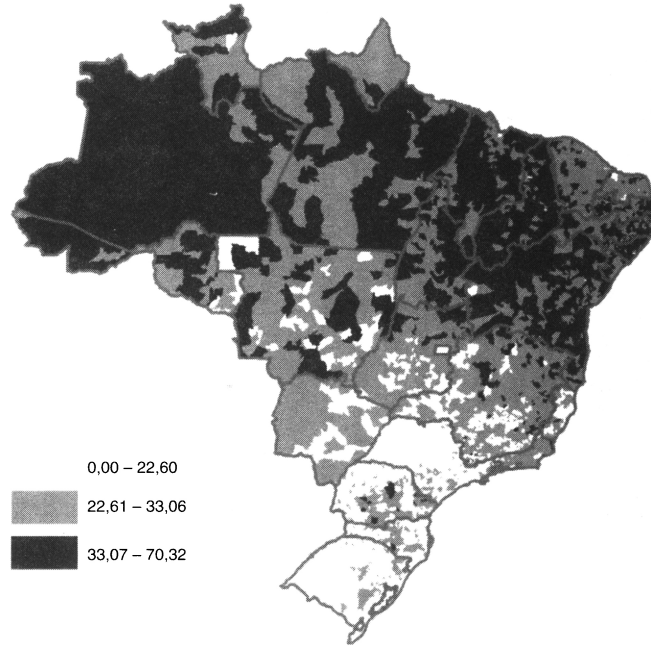
La población pobre del país se ubica particularmente en el Norte y Noreste del país, aunque se puedan identificar algunos *clusters* de pobreza en las zonas más ricas del país como el oeste del estado de Paraná o el sur de São Paulo (figura 3). El gasto realizado por los gobiernos locales en asistencia social, no obstante, se aglomera en el Centro-Oeste y parte del Sureste y Sur. Dicha relación se confirma por los coeficientes negativos tanto para los valores de la correlación de Pearson ($r = -0,128$) como para el efecto del contexto espacial ($I = -0,150$).

Aunque la variable de necesidad utilizada para medir la potencial demanda por el gasto en el Bolsa Família sea la misma que aquella de la asistencia social local—el porcentaje de pobres—los resultados en términos de gastos son completamente distintos. El gasto en beneficios del Bolsa Família se revela casi idéntico a la distribución de la pobreza (figura 4). Los coeficientes de correlación lineal ($r = 0,917$) y espacial ($I = 0,860$) se revelan fuertes y positivos, lo que sugiere una focalización no sólo intencional como exitosa.

MODELO Y RESULTADOS

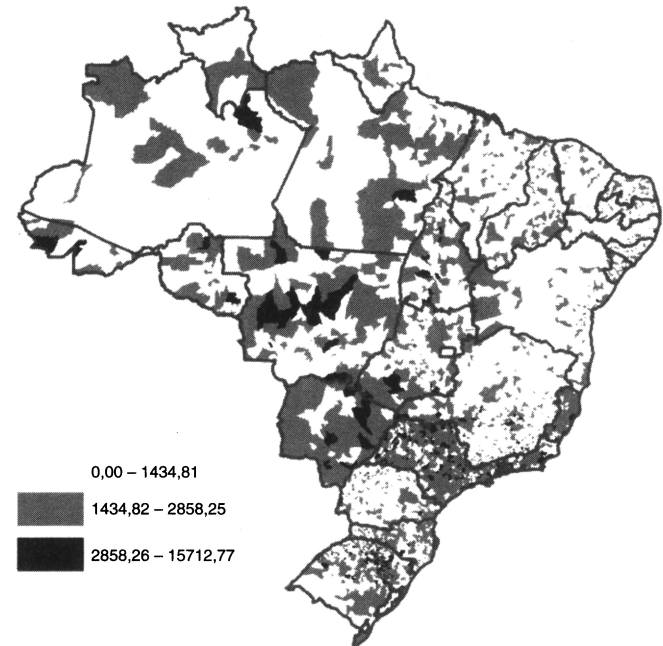
El análisis bivariado sugiere que, paradójicamente, las políticas centralizadas ofrecen una mayor correspondencia con la demanda social a nivel local, y que las políticas focalizadas se distribuyen con mayor precisión que las políticas

a) % de niños y adolescentes entre 7 y 17 años sin acceso a la educación básica (2000)



Fuente: IBGE (2000)

(b) Gasto por alumno (R\$ per cápita de 2007)



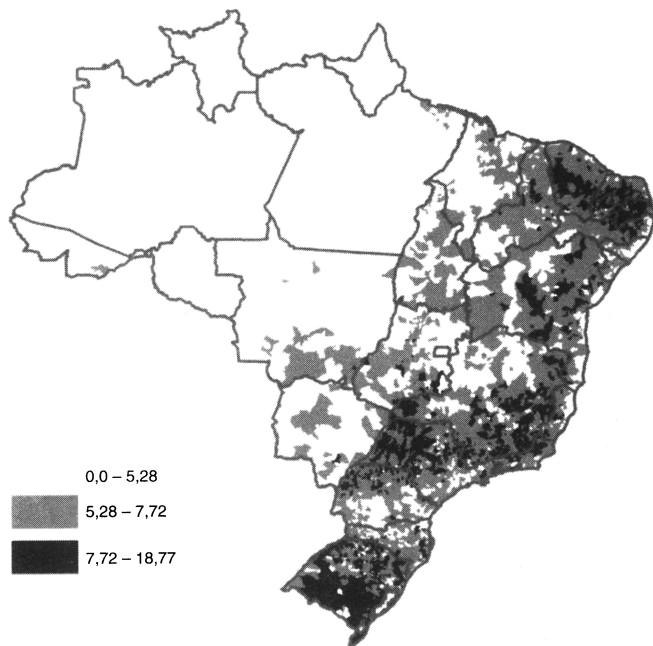
Fuente: STN (2007)

Figura 1 Gasto versus necesidad en educación

Coefficientes de correlación

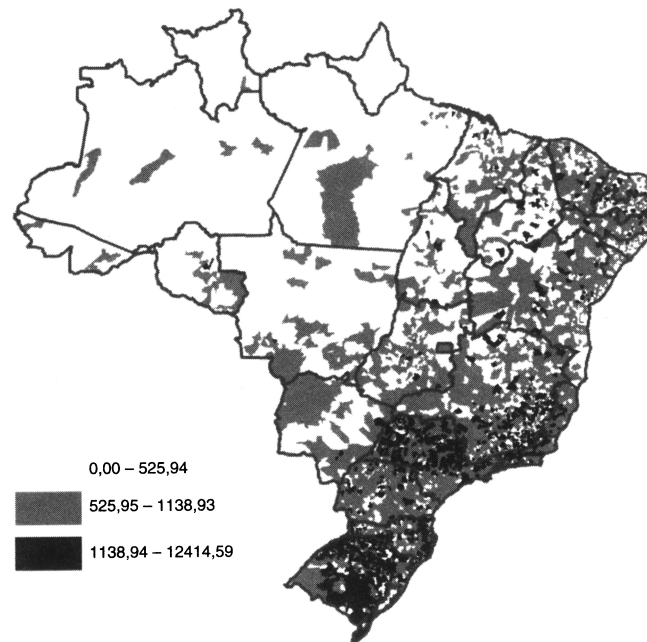
$r = -0,316$ I de Moran (bivariado) $= -0,309$

(a) Población con 65 años o más, en % (2000)



Fuente: IBGE (2000)

(b) Gasto en Seguridad Social (R\$ per cápita de 2007)



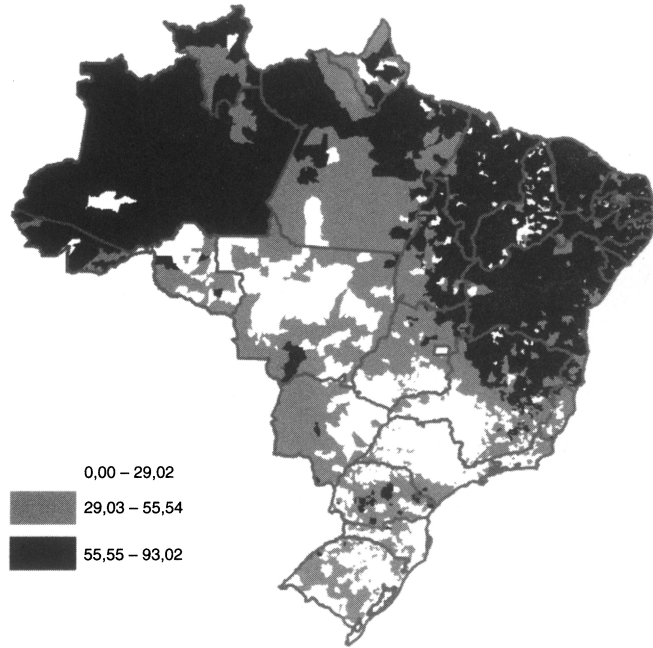
Fuente: MPrev (2007)

Figura 2 Gasto versus necesidad en seguridad social

Coefficientes de correlación

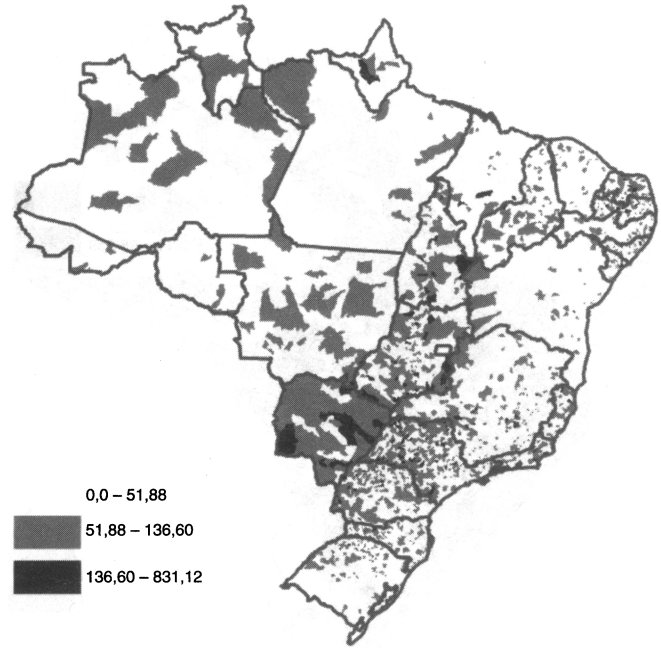
$r = 0,113$ I de Moran (bivariado) = 0,498

(a) % de pobres (2004)



Fuente: IBGE (2000)

(b) Gasto en Asistencia Social (R\$ per cápita de 2007)



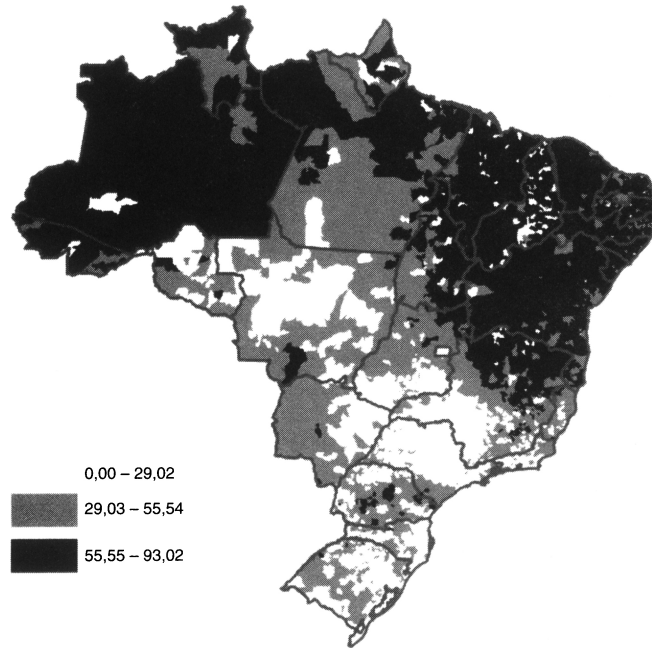
Fuente: STN (2007)

Figura 3 Gasto versus necesidad en políticas locales de asistencia social

Coefficientes de correlación

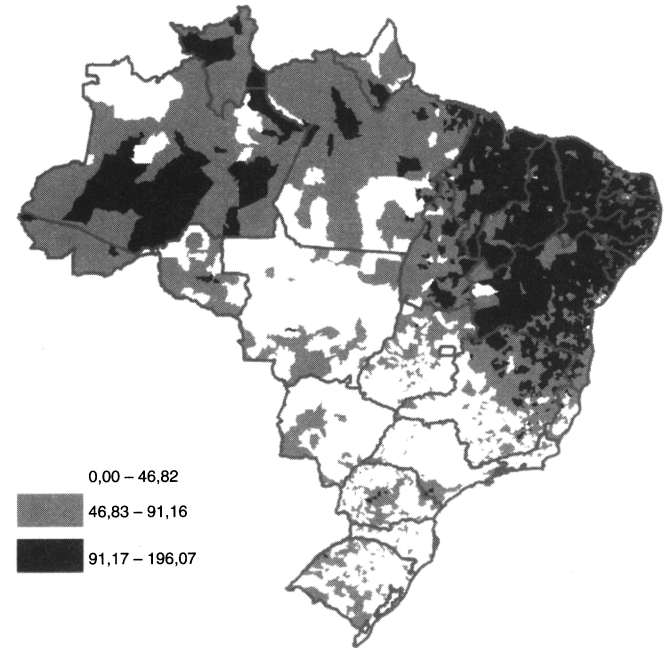
$r = -0,128$ I de Moran (bivariado) $= -0,150$

(a) % de pobres (2004)



Fuente: IBGE (2000)

(b) Gasto en el Bolsa Família (R\$ per cápita de 2007)



Fuente: STN (2007)

Figura 4 Gasto versus necesidad en políticas de combate a la pobreza (Bolsa Família)

Coefficientes de correlación

$r = 0,917$ I de Moran (bivariado) = 0,860

universalistas. También confirma la presencia de fuertes patrones regionales en el contexto brasileño. Sin embargo, estos resultados deben evaluarse en el contexto de las finanzas públicas, y de las condiciones sociales y demográficas propias de cada localidad.

Para evaluar de modo sistemático la relación entre gasto y necesidad en el contexto federativo brasileño se ha elegido la utilización de cuatro modelos de regresión, uno para cada política considerada. La unidad de análisis son los 5.564 municipios brasileños (aunque el número de casos para cada modelo puede variar debido a la existencia de casos sin información para algunas variables).

Las fuentes consisten predominantemente en agencias oficiales. Para los datos de gasto y finanzas públicas municipales se ha recurrido a los informes de la Secretaría del Tesoro Nacional, vinculada al Ministerio de la Hacienda (educación y asistencia social), el Ministerio de la Previdencia Social (seguridad social) y el MDS (Bolsa Família). Las demás informaciones se han extraído del censo demográfico de 2000 además de otras investigaciones realizadas por el IBGE.

En cuanto a las variables dependientes, todas las variables de gasto se encuentran expresadas en términos per cápita, con la excepción de la educación en que ha sido calculado el gasto por alumno (total gasto en educación dividido por el total de alumnos matriculados). Para educación, sanidad y asistencia social, los datos se refieren al gasto realizado exclusivamente por los gobiernos locales, mientras que en el caso de la seguridad social y el Bolsa Família corresponden a informaciones del gasto realizado por el gobierno federal en cada uno de los municipios del país.

Las variables independientes están organizadas en cuatro bloques. El primero corresponde a las tres variables de necesidad mencionadas anteriormente calculadas a partir del logaritmo de número total de niños y adolescentes entre siete y diecisiete años fuera de la escuela, las personas con sesenta y cinco años o más y el número de familias pobres en el municipio.⁷

El segundo bloque corresponde a las informaciones sobre las finanzas públicas municipales. Estas tres variables reflejan el porcentaje de los trasposos estatales y federales sobre los ingresos locales, y la proporción del total de ingresos locales sobre la economía local. El tercer bloque incluye los aspectos socio-demográficos que potencialmente inciden sobre el gasto local, como la tasa de urbanización, el índice de Gini del ingreso por hogares, el nivel de actividad económica (medido en términos de PIB per cápita), el tamaño de la población (en escala logarítmica) y el número de trabajadores por cada dependiente.

El cuarto, y último, incluye el promedio del gasto de todos los vecinos del municipio de referencia. Sirve para controlar por el efecto que la ubicación o el contexto espacial en que una localidad se encuentra inserta pueda ejercer sobre el gasto en cada una de las políticas en cuestión. La tabla 2 presenta los resultados de los cuatro modelos para el gasto de los municipios.

7. Los modelos controlan también por el logaritmo de la población total, para separar los efectos de la necesidad relativa de gasto social de los efectos demográficos del tamaño poblacional. Para evaluar la robustez del resultado de los modelos, las mismas variables de necesidad han sido también medidas como valor porcentual (tal como en los cartogramas). La intensidad y la dirección de los coeficientes han permanecido prácticamente inalterados.

Tabla 2 Modelos de regresión para el gasto per cápita en las políticas sociales analizadas.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
	Educación	Seguridad social	Asistencia social	Bolsa Familia
Necesidad				
Ln de niños y jóvenes (7 a 17 años) sin acceso a educación (2000)	-474,49** (33,82)			
Ln de personas 65 años o más (2000)		455,37** (15,92)		
Ln de familias pobres (2004)			-1,16 (1,30)	21,23** (0,59)
Finanzas públicas municipales				
Trasposos estatales en el total de los recursos locales, en % (2007)	5,99** (1,36)	5,40** (0,82)	0,54** (0,08)	-0,22** (0,03)
Trasposos federales en el total de los recursos locales, en % (2007)	4,63** (1,05)	3,91** (0,63)	0,06 (0,06)	-0,14** (0,02)
Tamaño del gobierno, % de los recursos sobre el PIB local (2007)	29,95** (1,03)	-6,35** (0,62)	1,70** (0,06)	0,15** (0,02)
Aspectos socio-demográficos				
Tasa de urbanización, % (2000)	-2,74** (0,45)	1,39** (0,27)	0,25** (0,03)	-0,10** (0,01)
Índice de GINI (2000)	-249,61 (163,14)	689,75** (100,69)	13,54 (9,80)	-10,33** (3,53)
PIB per cápita, en R\$ (2006)	0,38** (0,001)	-0,00 (0,00)	0,00** (0,00)	0,00* (0,00)
Ln de la población (2007)	439,07** (35,97)	-322,80** (16,04)	-6,07** (1,40)	-0,00** (0,00)
Número de trabajadores para cada dependiente (2000)	-161,31** (47,96)	325,44** (25,76)	-4,09 (2,43)	-14,57** (0,96)
Efecto del contexto espacial				
Lag de vecindad sobre la V.D.	0,64** (0,03)	0,40** (0,03)	0,55** (0,03)	0,57** (0,01)
Modelo				
Constante	-1442,63** (193,19)	-827,13** (122,77)	-14,90 (11,29)	129,34** (4,39)
R ² ajustado	0,532	0,482	0,381	0,894
Observaciones	5506	5482	5506	5375

Fuentes IBGE, MPrev, MDS y STN.

Notas: VD—modelo 1 (universal/descentralizado): gasto por alumno (2007); modelo 2 (universal/centralizado): gasto per cápita en seguridad social (2007); modelo 3 (focalizado/descentralizado): gasto per cápita en asistencia social de responsabilidad exclusiva de los municipios (2007); modelo 4 (focalizado/centralizado): gasto per cápita en el programa Bolsa Familia (2007). Los coeficientes están expresos en términos no estandarizados y seguidos en la línea inferior entre paréntesis por el error estándar.

** $p < 0.01$

En general, los modelos confirman la hipótesis central de que las políticas centralizadas atienden mejor a las necesidades locales que las políticas descentralizadas. Los coeficientes tanto para el efecto del logaritmo del número de familias pobres sobre el gasto en el Bolsa Família como el logaritmo de las personas con sesenta y cinco años o más sobre el gasto en la seguridad social (Modelos 2 y 4) son positivos y significativos.

En el caso de las políticas descentralizadas (Modelos 1 y 3) sucede justo lo contrario. Los coeficientes para las variables que miden la necesidad son negativos. En el caso de la educación la relación es significativa, mientras que en la asistencia social el efecto no presenta significancia.

Aunque las dos políticas de iniciativa federal sean capaces de predecir el gasto a partir de la necesidad, el modelo para el gasto en el Bolsa Família es más capaz de ofrecer una predicción acertada en función de las necesidades y las variables de control ($R^2 = 0,894$) que el relativo a la seguridad social ($R^2 = 0,482$).

En el modelo 1 se puede observar que el gasto es mayor cuando hay un mayor volumen de traspasos de los estados y del gobierno federal, y donde la proporción de recursos fiscales en el total de la economía local resulta superior. En general el gasto aumenta en ciudades menos urbanizadas con un PIB per cápita relativamente más elevado y una proporción de dependientes más significativa (menos trabajadores por dependiente). El contexto espacial también se revela importante, dado que de todos los modelos es el de mayor valor para el promedio ponderado de los vecinos. Eso indica que estar ubicado en determinada región incide sobre la probabilidad de gasto en educación de un municipio.

En el modelo 2, aunque la financiación se encuentre centralizada, también presenta especial concentración en los municipios que reciben más traspasos de los estados y del gobierno federal. No obstante, el gasto crece en aquellos municipios en que el gobierno representa una proporción relativamente menor en el total de la economía local. El gasto se incrementa también con una mayor urbanización, mayor desigualdad en la distribución de la renta, y una proporción mayor de la población en la fase activa de sus vidas. El contexto espacial presenta un efecto significativo, pero, comparado a las demás políticas, es el de menor intensidad.

El modelo 3 descubre el efecto de las transferencias recibidas de los estados y el tamaño del gobierno sobre el gasto en asistencia social local. Gastan más los municipios que reciben más traspasos de los estados y en que el gobierno es un actor importante en la economía local. La mayor urbanización aumenta el volumen de gasto, así como el PIB per cápita, mientras que el aumento de la población desempeña un efecto negativo. Como las demás políticas, aquí también el contexto se revela significativo.

El último modelo revela un vínculo negativo entre los traspasos estatales y federales, y el gasto en el Bolsa Família, aunque el tamaño del gobierno en la economía sea positivo. Los municipios que más reciben son caracterizados por menor urbanización y menor desigualdad de renta (probablemente debido a la extensiva pobreza de su población). El modelo también muestra que, una vez que controlamos por el tamaño de la población que requiere asistencia social, el PIB per cápita tiene un efecto pequeño pero positivo, mientras que el tamaño de la población general (el denominador para el porcentaje de personas en estado de necesidad) y

el número de personas en edad activa tienen efectos negativos en el gasto. Como todos los modelos anteriores, el contexto se revela positivo y significativo, es decir, estar ubicado en una determinada región (o aglomeración espacial) impacta sobre el gasto en esta política.

CONCLUSIONES

Este artículo presenta tres conclusiones centrales. La primera consiste en que la centralización parece ofrecer mejores resultados en términos de atención a las necesidades por servicios públicos básicos que la descentralización. Las dos políticas centralizadas bajo examen aquí—seguridad social y el programa Bolsa Família—han revelado una relación positiva entre necesidad y gasto. Por otro lado, esta relación ha sido negativa o no significativa para las políticas descentralizadas.

La segunda conclusión importante es que la focalización parece ser la estrategia más adecuada, aunque no la única para garantizar la atención de las necesidades. La seguridad social, con cobertura universal, presenta también capacidad de atender a su público objetivo superior a las políticas descentralizadas. De cualquier modo, los resultados apuntan a la combinación entre centralización administrativa y focalización de la cobertura como la mejor estrategia para lograr satisfacer a las necesidades locales de bienes y servicios públicos.

El tercer hallazgo se relaciona con el efecto que el contexto espacial ejerce sobre el gasto. Todas las políticas, sin importar el grado de centralización o el tipo de cobertura, han revelado cierto grado de concentración espacial. Municipios ubicados en un contexto territorial en que sus vecinos presentan alto nivel de gasto tendrán una probabilidad que su propio gasto sea también más elevado que en otros contextos. Estos patrones de concentración indican la presencia de trayectorias históricas regionales que trascienden las variables independientes incorporadas en los modelos. Sin embargo, lo que diferencia las políticas es que en ciertos casos la concentración espacial en un punto del territorio se da por la focalización eficiente en el público objetivo de la política (Bolsa Família), mientras que en otros casos (educación y asistencia social) este efecto se debe a la concentración de la capacidad fiscal en los municipios ubicados en las regiones más ricas del país.

En su conjunto, los resultados mencionados aquí sugieren que la estrategia de descentralización llevada a cabo por el Estado brasileño desde la década de 1980 ha sido menos eficiente en atender a las demandas sociales medidas a nivel local que otras estrategias en que el gobierno federal ha sido el principal gestor.

Comparadas a las políticas centralizadas, tanto educación como asistencia social presentan un desempeño muy inferior y, en el caso de la primera política, incluso negativo, aumentando el efecto regresivo del gasto social. Aunque la focalización se haya demostrado como la mejor alternativa entre las posibilidades comparadas, ella no ofrecería una solución automática a los problemas planteados por la descentralización en el caso brasileño, como se ha podido observar a partir del análisis de la asistencia social local.

Desafortunadamente, la centralización no parece ser la respuesta para todos los problemas. Políticas como la educación y sanidad exigen cierto grado de des-

centralización administrativa para su debido funcionamiento. Es preciso superar los límites que la estructura de financiación—tanto de las políticas como de los municipios—impone a la capacidad de los municipios para atender las necesidades de sus ciudadanos y generar un estándar nacional mínimo de calidad para las políticas descentralizadas.

REFERENCIAS

- Abrucio, Fernando Luis
2005 "A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula". *Revista de Sociologia e Política* 24: 41–67.
- Anselin, Luc
2005 *Exploring Spatial Data with GeoDa: A Workbook*. Urbana: University of Illinois, Center for Spatially Integrated Social Science.
- Arretche, Marta
1999 "Políticas sociais no Brasil: Descentralização em um estado federativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 14 (40): 111–141.
2005 "Quem taxa e quem gasta: A barganha federativa na federação brasileira". *Revista de Sociologia e Política* 24 (1): 69–85.
- Cano, Wilson
2008 *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970–2005*. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista.
- Corbucci, Paulo Roberto, Ângela Barreto, Jorge Abrahão de Casto, José Valente Chaves y Ana Luiza Codes
2009 "Vinte anos da Constituição Federal de 1988: Avanços e desafios na educação brasileira". En *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, editado por Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Fenwick, Tracy Beck
2009 "Avoiding Governors: The Success of Bolsa Família". *Latin American Research Review* 44 (1): 102–131.
- Getis, Arthur
2008 "A History of the Concept of Spatial Autocorrelation: A Geographer's Perspective." *Geographical Analysis* 40: 297–309.
- Goodin, Robert E.
1988 *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hicks, Alexander
1999 *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Security Policies*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Huber, Evelyne, Charles C. Ragin y John D. Stephens
1993 "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State". *American Journal of Sociology* 99: 711–749.
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal
2006 *Panorama das finanças municipais em 2005*. Série Estudos Especiais. Brasília: Instituto Brasileiro de Administração Municipal.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
2006 *Perfil dos municípios brasileiros: Gestão pública 2005, Assistência social*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
2009 *Políticas sociais: Acompanhamento e análise*. 3 tomos. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Jaccoud, Luciana, Patricia Daro El-Moor Haddad y Juliana Rochet Chaibub
2009 "Assistência social e segurança alimentar: Entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988–2008)". En *Políticas sociais: Acompanhamento e análise*, editado por Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1:175–250. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

- Kitschelt, Herbert
2000 "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities". *Comparative Political Studies* 33 (6-7): 845-879.
- Leibfried, Stephan, Francis G. Castles y Herbert Obinger
2005 "'Old' and 'New Politics' in Federal Welfare States". En *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*, editado por Herbert Obinger, Stephan Leibfried y Francis G. Castles, 307-355. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malloy, James M.
1979 *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Medeiros, Marcelo, Tatiana Britto y Fábio Soares
2007 "Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: Contribuições para o debate". En *Texto para discussão*, editado por Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 36. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Ministério do Desenvolvimento Social
2006 "Programa Bolsa Família: Guia do gestor." Brasília: Secretaria Nacional de Renda da Cidadania.
- Nussbaum, M.
1992 "Human Functioning and Social Justice: In Defense of Aristotelian Essentialism". *Political Theory* 20: 202-246.
- Obinger, Herbert, Stephan Leibfried y Francis G. Castles
2005 *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rangel, Leonardo Alves, Maria Tereza Pasinato, Fernando Gaiser Silveira, Felix Garcia Lopez y João Luis Mendonça
2009 "Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988". En *Políticas sociais: Acompanhamento e análise*, editado por Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1:41-96. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Rezende, Fernando, y Maria da Conceição Silva
1974 *O sistema tributário e as desigualdades regionais: Uma análise da recente controvérsia sobre o ICM*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Rodden, Jonathan
2004 "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement". *Comparative Politics* 36 (4): 481-500.
- Saddi, Fabiana da Cunha
1999 "Estado e federalismo no governo Geisel: Uma análise do federalismo na gênese da transição política brasileira". Tesis doctoral, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo.
- Secretaria do Tesouro Nacional
2005 "O que você precisa saber sobre transferências constitucionais." Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional.
- Silva, Mirela de Carvalho Pereira da
2006 "Direitos universais-gastos focalizados: A focalização como instrumento para universalizar direitos sociais". Tesis doctoral, Departamento de Sociologia, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- Soares, Fábio Veras, Sergei Soares, Marcelo Medeiros y Rafael Guerreiro Osório
2006 "Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre as desigualdades". *Texto para discussão*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Soares, Sergei, Rafael Guerreiro Osório, Fábio Veras Soares, Marcelo Medeiros y Eduardo Zepeda
2007 "Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: Impacto sobre a desigualdade." *Texto para discussão*. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.
- Souza, Celina
2001 "Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: Processo decisório, conflitos e alianças." *Dados: Revista de Ciências Sociais* 44 (3): 513-560.

Swank, Duane

- 2001 "Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies". En *The New Politics of the Welfare State*, editado por Paul Pierson, 197–237. Oxford: Oxford University Press.

Swenden, Wilfried

- 2006 *Federalism and Regionalism in Western Europe*. New York: Palgrave-Macmillan.

Tiebout, Charles M.

- 1956 "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy* 64 (5): 416–424.