

Gobernanza y capacidad institucional en el nivel subnacional en Brasil

Gobiernos locales del Cono Sur: desafíos para el fortalecimiento de capacidades socio políticas, institucionales y de gobernabilidad democrática,

Flacso, Montevideo, 15-16 Abril 2010

Marcus André Melo

Objetivos del paper

- ▶ Contextualizar la gobernanza subnacional en Brasil
 - ▶ Especificidades del federalismo brasileño y los problemas de coordinación involucrados
- ▶ Desarrollar un marco metodológico para el análisis de la gobernanza al nivel subnacional
- ▶ Proponer metodología para medir Gobernanza
 - ▶ Construir un índice de calidad de la gobernanza
- ▶ Testear y validar metodología

-
- ▶ Cuestión de fondo:
 - ▶ ¿ Qué condiciones político-institucionales favorecen la gobernanza?
 - ▶ ¿ Qué entornos político-institucionales generan las estructuras de incentivos necesarias para la coordinación horizontal entre actores públicos y privados?

¿ Pero qué es gobernanza?

- ▶ La gobernanza refiere a procesos de coordinación y regulación en un contexto institucional particular
- ▶ Con la consolidación de la globalización y la transformación del rol del estado en los 1980 y 1990, *governance* reemplazó a gobierno como modo de ejercicio de la autoridad política.
- ▶ La gobernanza refiere a este nuevo modelo en red de coordinación de la acción colectiva que reemplaza los modos mucho más jerárquicos asociados con el ejercicio de autoridad político, pero es distinta de la coordinación del mercado auto-regulado
- ▶ Está relacionada con una nueva forma de legitimación procedimental, un *modus operandi* en las relaciones entre actores.
- ▶ En el análisis político urbano y regional describe la configuración de interacciones entre actores públicos y privados para alcanzar objetivos colectivos (no privados) en un determinado territorio

Globalización y gobernanza subnacional

- ▶ Efectos de la globalización
 - ▶ Debilitamiento de la regulación del estado nacional
 - ▶ Tendencia a una mayor fragmentación y diferenciación subnacional
- ▶ La gobernanza subnacional se convierte en tema central
- ▶ Pero en Brasil los problemas de coordinación intergubernamental y gobernanza subnacional siempre han estado en la agenda desde el siglo XIX

Brasil gobiernos subnacionales fuertes

- ▶ Trayectoria camino-dependiente de descentralización
- ▶ Periodo colonial
 - ▶ Autonomia política municipal 1500-1822
 - ▶ elecciones para consejales
- ▶ Período monárquico 1822-1889
 - ▶ País unitário pero una “federación coronada” con grande autonomia local
- ▶ La república de los gobernadores 1890 -1930
 - ▶ Fuerte autonomia fiscal y administrativa: auge de la descentralización
- ▶ Centralización 1930-1930
- ▶ Descentralización 1945-1964
- ▶ Centralización bajo regimen militar 1964-1985
 - ▶ Nueva República 1985- Auge de la descentralización fiscal, administrativa y programática

El paradojo del federalismo robusto

- ▶ la autonomía del estado ha estado ejercida bajo un caso extremo de homogeneidad en el diseño institucional de las unidades subnacionales.
 - ▶ Las constituciones de los estados son prácticamente idénticas
- ▶ la constitución federal impone límites estrictos al diseño institucional a adoptar en las constituciones estatales y instituciones formales municipales
 - ▶ Contraejemplo EUA, Argentina
- ▶ semejanza en
 - ▶ las reglas electorales, las instituciones presupuestarias, la organización de las instituciones judiciales y de control, en las prerrogativas institucionales de los gobernadores y en las normas que rigen las asambleas provinciales.
- ▶ La asignación funcional de responsabilidad entre los estados, municipios y gobierno federal son prácticamente las mismas en todo el país.
- ▶ Las únicas diferencias sustantivas
 - ▶ se encuentran en el funcionamiento de hecho de estas instituciones y organizaciones,
- ▶ ~~que refleja enormes disparidades en las matrices del ejercicio de poder político, el ingreso y el nivel de desarrollo humano, en los estados.~~

Cuestiones de investigación

- ▶ ¿Por qué los mecanismos de gobernanza son efectivos en algunas localidades pero no en otras?
- ▶ ¿Qué explica que en algunas unidades subnacionales los actores privados y públicos logran construir arreglos estables de coordinación cooperativa mientras otros están enredados en juegos de oponentes de suma cero?
- ▶ ¿Bajo qué condiciones las alianzas públicas y privadas no degeneran en confabulación contra el interés público?
- ▶ ¿Por qué algunos estados muestran un perfil emprendedor y otros permanecen como ejecutivos subnacionales rent seeking con proyectos que reflejan estrategias cortoplazistas para la acumulación de riqueza?
- ▶ ¿Qué factores modelan la capacidad política y de gestión en el nivel subnacional e impiden que algunos estados y gobiernos locales construyan esas capacidades?

Cuestiones mais amplias

- ▶ ¿Por qué algunos estados son más eficientes en la utilización de recursos públicos que otros?
- ▶ ¿Por qué algunos estados logran generar un ambiente institucional estable (con *predictability*) para su políticas mientras otros se caracterizan por *policy volatility*?
- ▶ ¿ Por qué algunos estados focalizan sus politicas en la provisión de bienes privados y presentan mas problemas de corrupción
 - ▶ Empleo público, transferencias focalizadas para clientelas, exenciones tributarias para empresas

Cuestiones mais amplias

- ▶ ¿Por qué algunos estados producen más public goods que otros
 - ▶ Eg. Burocracia meritocrática, equilibrio fiscal y servicios adecuados de salud y educación
- ▶ ¿Por qué algunos estados exhiben una buena capacidad de coordinación de políticas (policy coordination) mientras otros se caracterizan por policy inertia manteniendo políticas subóptimas por largo plazo?

¿ Qué condiciones político-institucionales favorecen la gobernanza

- ▶ Hipotesis: Los resultados sociales y económicos son modelados diferencialmente por la
 - ▶ cualidad de los controles institucionales y
 - ▶ por matrices de competencia política que prevalecen en un estado o municipio en particular.
- ▶ Estos parámetros determinan los horizontes temporales de los actores, lo que a su vez influye decisivamente en su perspectiva de desarrollo y en sus incentivos para producir bienes públicos
- ▶ En un escenario que combina alta “*contestabilidad* política” y fuertes controles institucionales al oportunismo hace raíz un régimen de gobernanza virtuosa.
 - ▶ "contestabilidad política" el nivel de competencia dentro de la esfera política,
 - ▶ la capacidad de los actores políticos por competir por cargos y por el ejercicio del poder político.
- ▶ Conclusion: es necesario pluralismo político y buenas instituciones

Un benchmark para la buena gobernanza

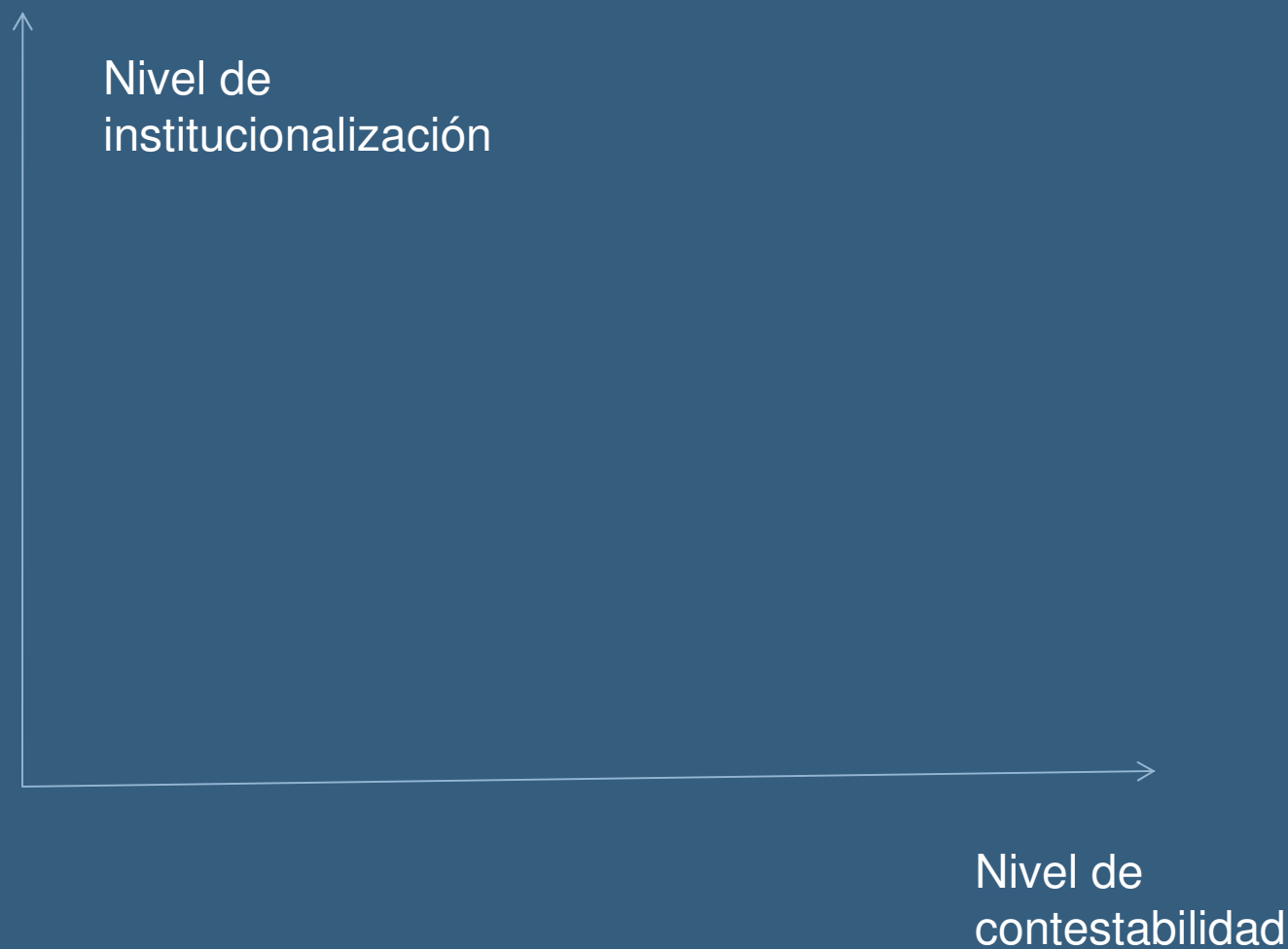
- ▶ Ideal normativo

- ▶ Pluralismo y competencia política (contestabilidad)
 - ▶ y
- ▶ Check and Balances en el ejercicio de la autoridad política

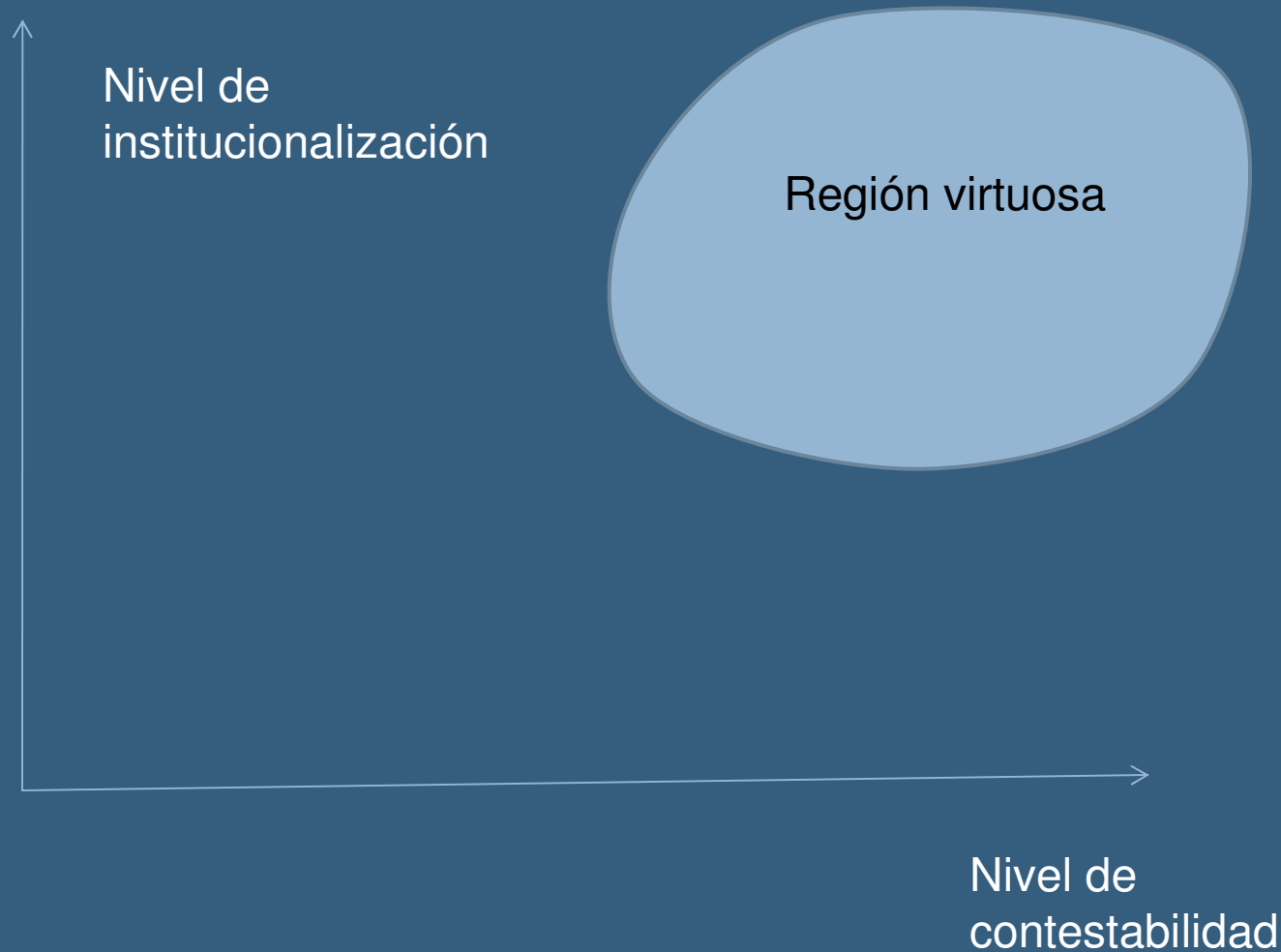
- ▶ Esta definición excluye

- ▶ pluralismo sin controles

Determinantes de la buena gobernanza



Determinantes de la buena gobernanza



Determinantes de la buena gobernanza

		Nivel de contestabilidad	
		Bajo	Alto
Nivel de institucionalización	Alto	Incentivos moderados de fomento de la gobernanza	Incentivos fuertes de fomento de la gobernanza <i>Governance enhancing incentives</i>
	Bajo	Padrón patrimonialista emprendedor	Ambientes políticos predatorios

Determinantes de la buena gobernanza

		Nivel de contestabilidad	
		Bajo	Alto
Nivel de institucionalización	Alto	Incentivos moderados de fomento de la gobernanza	Incentivos fuertes de fomento de la gobernanza
	Bajo	Padrón patrimonialista emprendedor	Ambientes políticos predatorios

Ambientes políticos *governance-enhancing*

- ▶ Altos niveles de institucionalización producen incentivos para la producción/oferta de public goods
- ▶ Bajo niveles de contestabilidad pueden crear incentivos para el clientelismo, el cual es mitigado por los efectos de las instituciones de control (checks and balances)
- ▶ Altos niveles de contestabilidad pueden crear policy volatility en casos de polarización política

Determinantes de la buena gobernanza

		Nivel de contestabilidad	
		Bajo	Alto
Nivel de institucionalización	Alto	Incentivos moderados de fomento de la gobernanza	Incentivos fuertes de fomento de la gobernanza
	Bajo	Padrón patrimonialista emprendedor	Ambientes políticos predatorios

Ambientes institucionales patrimonialistas

▶ El Patrimonialismo Empreendedor

- ▶ Si la contestabilidad es baja y las elites políticas dominan el espacio político, ellas tendrán policy horizons largos
- ▶ Habrá incentivos para el entrepreneurialism:
 - ▶ Programas de desarrollo , reformas administrativas etc.
- ▶ Porque la institucionalización es escasa también habrá incentivos para la provision de bienes privados y corrupción por la élite hegemónica.

Paradoja

- ▶ ¿ Por qué gobernadores autoritarios que disfrután de gran hegemonia en sus estados promueven desarrollo económico mientras otros exhibem um patron predatorio?

El caso de Bahia

- ▶ Bahía es la quintaesencia del estado emprendedor patrimonialista: un estado de renta baja a media, caracterizado por políticas tradicionales y un régimen hegemónico .
- ▶ Una burocracia politizada pero profesionalizada fue instrumental en un fuerte proceso de modernización económica y social a mediados de los 70 y 80.
- ▶ Mucho del desarrollo en el estado puede atribuirse a los incentivos empresariales asociados con el dominio político. Como los gobernadores ejercían una posición dominante, tenían horizontes de política de largo plazo.
- ▶ Debido a la debilidad de los pesos y contrapesos, el patrimonialismo imprimió sus huellas y muchos mecanismos autoritarios y clientelistas coexistieron con la modernización del estado.
- ▶ Muchas asociaciones público-privadas fueron implementadas debido a las redes patrimonialistas que involucraban a titulares de puestos públicos e intereses privados pero les falta el componente universalista que reside en el núcleo de muchos de estos acuerdos, en contextos donde existen instituciones fuertes, ciudadanía activa y un fuerte estado de derecho.
- ▶ Dado que los gobernadores tenían largos horizontes de política, se beneficiarían personalmente de la modernización del estado, como residual claimants de los beneficios colectivos creados. Y esto los impulsa a ser emprendedores.

Determinantes de la buena gobernanza

		Nivel de contestabilidad	
		Alto	Bajo
Nivel de institucionalización	Bajo	Incentivos moderados de fomento de la gobernanza Ej. Minas Gerais Ej. Rondonia	Incentivos fuertes de fomento de la gobernanza (pueden producir volatilidad política si las preferencias están polarizadas) Ej. RS
	Alto	Política patrimonialista emprendedora Ej. Bahia	Ambientes políticos predatorios (corto plazismo polarizado)

Determinantes de la buena gobernanza

		Nivel de contestabilidad	
		Bajo	Alto
Nivel de institucionalización	Alto	Incentivos moderados de fomento de la gobernanza	Incentivos fuertes de fomento de la gobernanza
	Bajo	Padrón patrimonialista emprendedor	Ambientes políticos predatorios

Ambientes políticos predatorios

- ▶ Alta contestabilidad en contexto de baja institucionalización degenera en ambientes políticos predatorios
- ▶ Gobernadores y otros actores relevantes tienen horizontes temporales cortos y “descuentan” fuertemente el futuro
- ▶ No hay incentivos para la producción de public goods los cuales producen retornos en el medio y largo plazo:
 - ▶ Burocracia profesionalizada, reformas del sector público, disciplina fiscal
- ▶ Proyectos implementables en el corto plazo y creados para la provision de beneficios privados

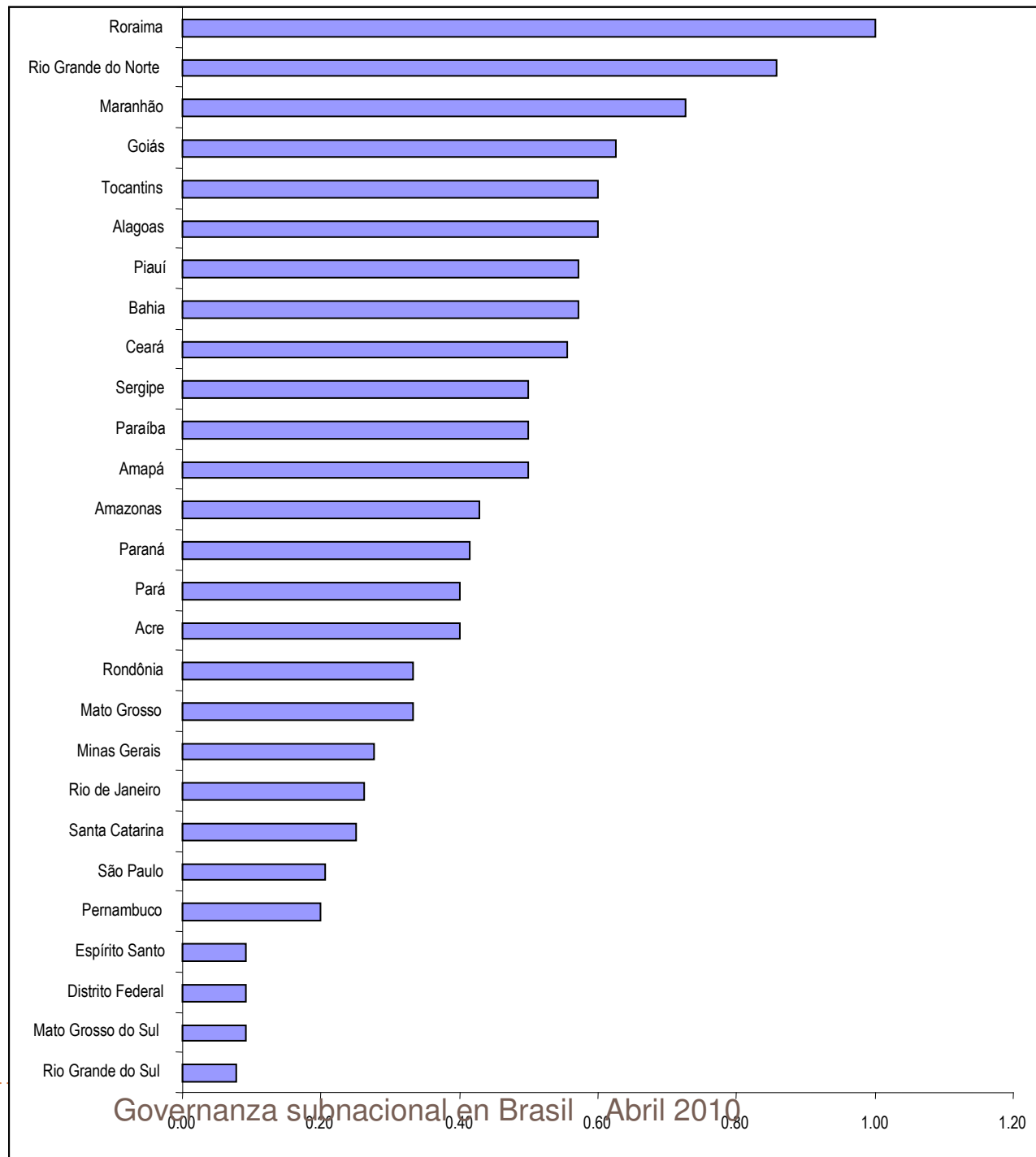
Como medir la gobernanza subnacional?

- ▶ Propuesta de construcción de un índice agregado de calidad de las instituciones
 - ▶ Componentes:
 - ▶ Instituciones judiciales
 - ▶ Instituciones de accountability horizontal (Tribunales de cuentas y Auditorías)
 - ▶ Entes reguladores
 - ▶ Calidad y Independencia de los medios
 - ▶ Participación y monitoreo ciudadano
 - ▶ Ministerio publicos y fiscalías

<i>Nombre</i>	<i>Descripción</i>	<i>Fuente</i>
Índice Comunidad Cívica	Índice de Comunidad Cívica en los estados, construido por análisis de componente principal, utilizando (i) resultado electoral (1990-2006), (ii) voto <i>de legenda</i> (1990-2006), y (iii) trabajadores del sector sin fines de lucro per capita (estudio de ABONG-IBGE 2002).	Timothy Powers.
Entes regulatorias	Indice de gobernanza regulatoria. Mide gobernanza estadual y federal de agencias en Brasil en base a datos de encuestas. Los estados sin agencia al momento del estudio fueron fijados en 0.53 (promedio de otros estados). Los datos corresponden a 2004/2005.	Correa, Melo, Mueller y Pereira (2006).
Calidad de las instituciones Judiciales	Indice compuesto por tres variables utilizando análisis de componente principal: i) índice de eficiencia calculado mediante fronteras de eficiencia no paramétricas; ii) ratio del número de casos probados sobre casos abiertos; iii) número de nuevos casos abiertos cada 100.000 habitantes.	i) Swengberger, 2006, pg 79. ii) Ministério da Justiça. 2004. Diagnóstico do Poder Judiciário. iii) CNJ Indicadores Estat. da Justiça Estadual 2005, pg.278, 2004.
Fiscales	Indice compuesto por tres variables utilizando análisis de componente principal: i) Gastos fiscales por residente; ii) Número de fiscales cada 100.000 residentes. iii) Número de personal cada 100.000 residentes.	Sadek y Lima (2006).
Tribunal de Cuenta local	Índice del nivel de actividad en cada oficina de auditoria estadual (TCE).	Melo y Pereira (2006).
Probidad del Tribunal superior Provincial	Número de procedimientos iniciados en cada estado por el CNJ (agencia que oficia de guardián fiscal) dividido por el PBI estadual (dividido por 100.000). Datos para 2006.	Corregedoria Nacional de Justiça. 2006
Autonomía de los Medios	Porcentaje de todas las concesiones de los medios que no están en manos de políticos en cada estado.	Santos, S. S. e Capparelli. 2005



% medios controlados por élites políticas



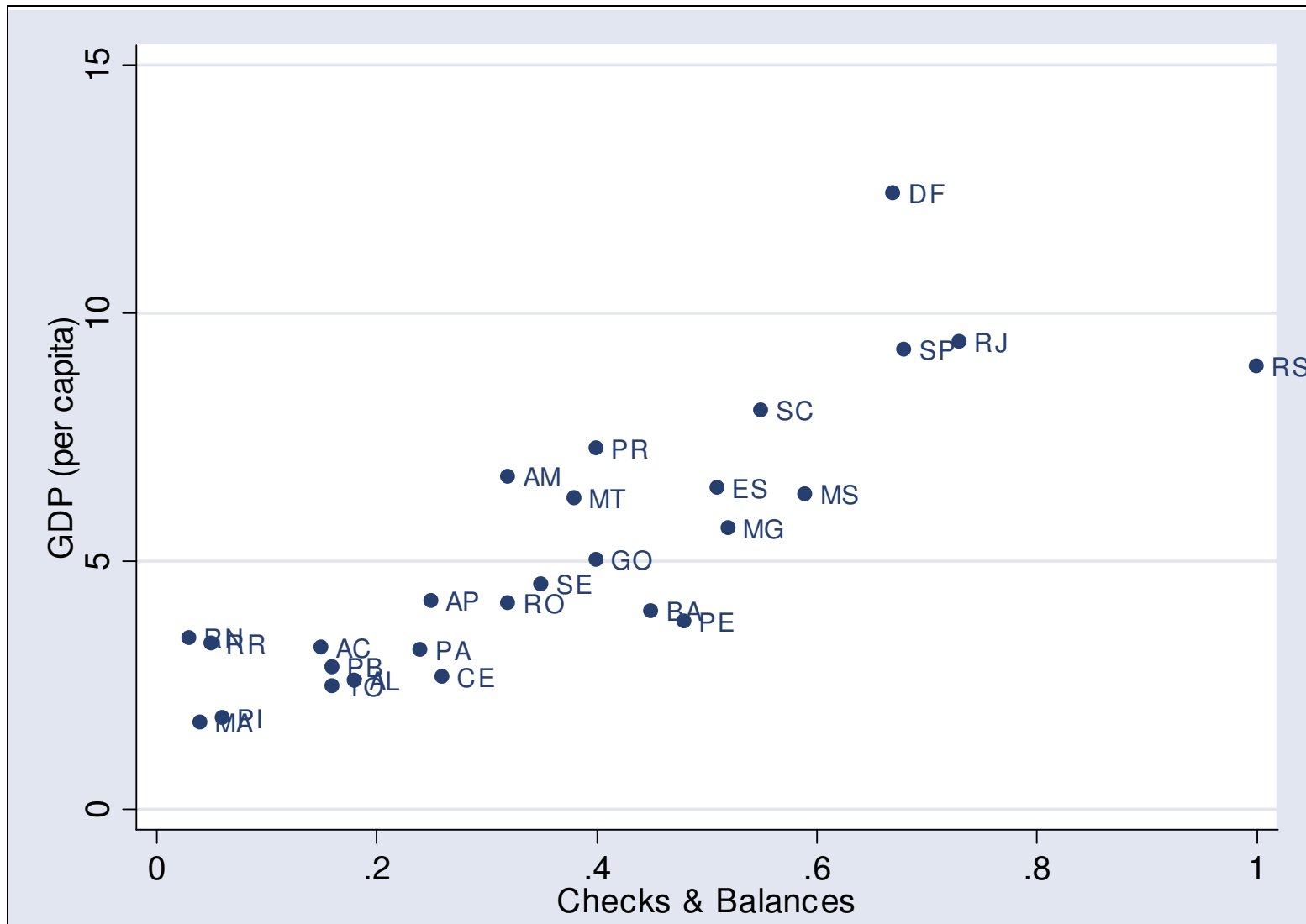
Índice de Institucionalización (1999-2002 y 2003-2006)

1	Rio Grande do Sul	0.813	Rio Grande do Sul	1.000
2	Distrito Federal	0.775	Rio de Janeiro	0.728
3	Rio de Janeiro	0.684	São Paulo	0.684
4	Mato Grosso do Sul	0.619	Distrito Federal	0.671
5	São Paulo	0.569	Mato Grosso do Sul	0.585
6	Santa Catarina	0.555	Santa Catarina	0.545
7	Espírito Santo	0.530	Minas Gerais	0.519
8	Pernambuco	0.509	Espírito Santo	0.506
9	Rondônia	0.501	Pernambuco	0.483
10	Minas Gerais	0.426	Bahia	0.454
11	Bahia	0.414	Paraná	0.402
12	Mato Grosso	0.390	Goiás	0.400
13	Sergipe	0.389	Mato Grosso	0.377
14	Goiás	0.387	Sergipe	0.345
15	Paraná	0.378	Rondônia	0.318
16	Amazonas	0.299	Amazonas	0.315
17	Amapá	0.271	Ceará	0.258
18	Ceará	0.248	Amapá	0.247
19	Pará	0.227	Pará	0.242
20	Paraíba	0.207	Alagoas	0.183
21	Acre	0.198	Paraíba	0.161
22	Tocantins	0.189	Tocantins	0.159
23	Alagoas	0.186	Acre	0.146
24	Piauí	0.088	Piauí	0.059
25	Rio Grande do Norte	0.032	Roraima	0.049
26	Roraima	0.023	Maranhão	0.043
27	Maranhão	0.000	Rio Grande do Norte	0.029

Índice de Institucionalización (1999-2002)



Índice de Institucionalización (2003-2006)



Indice de contestabilidad política

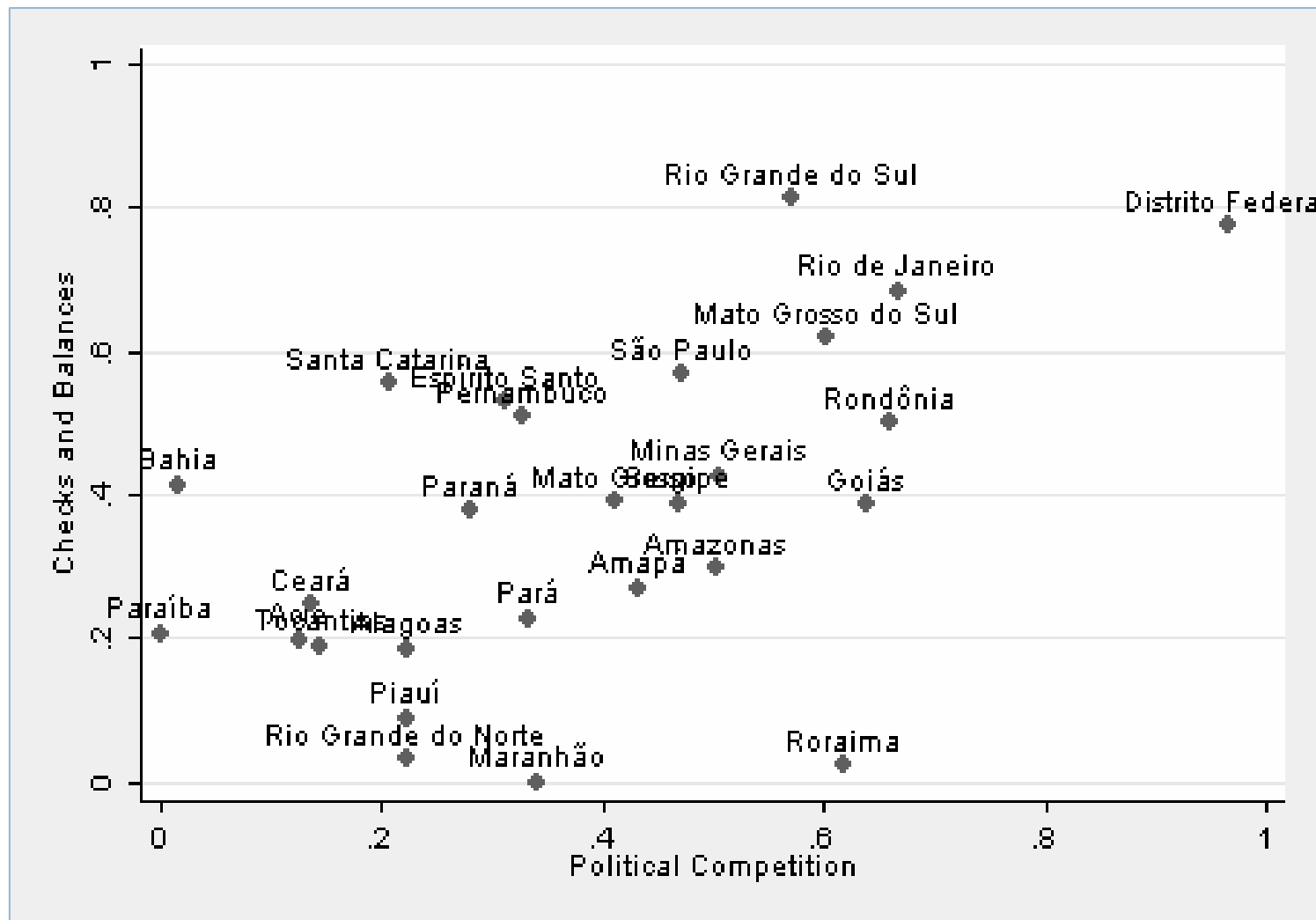
▶ Componentes

- ▶ Grado de competencia y de hegemonia de grupos o partidos en la politica local
- ▶ Numero efectivo de partidos

Indicadores del grado de contestabilidad en los estados brasileños

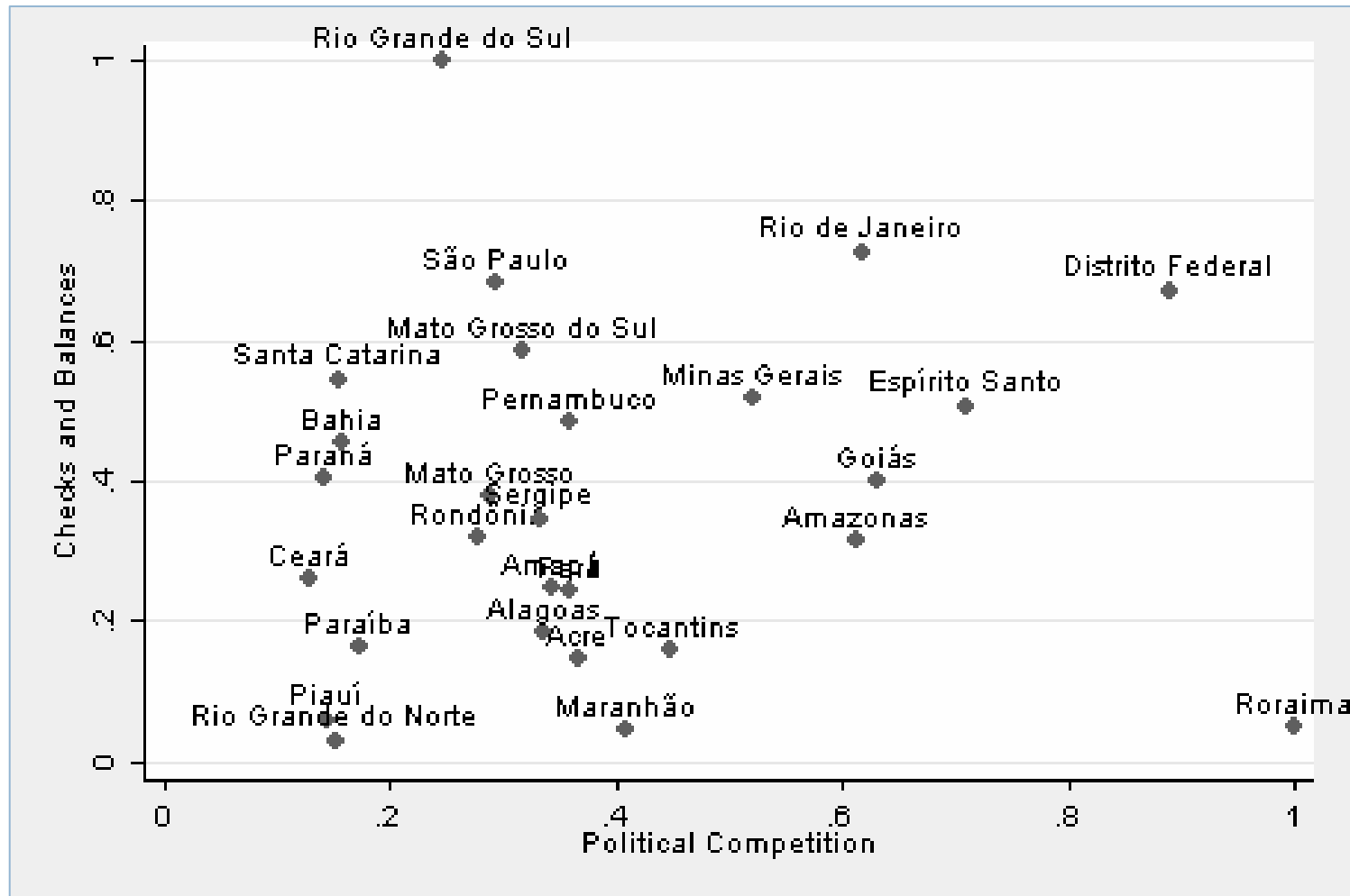
<i>Name</i>	<i>Description</i>	<i>Source</i>
Número efectivo de partidos en Cámara de Representantes	Medida de competencia política en de Representantes basada en el número y tamaño de los partidos. Datos para 1999-2002 y 2003-2006.	Almanaque de Dados Eleitorais (Laboratório de Estudos Experimentais) http://www.ucam.edu.br/leex/
Número efectivo de partidos en la Asamblea Estadual	Medida de competencia política en basada en el número y tamaño de los partidos. Datos para 1999-2002 y 2003-2006.	Almanaque de Dados Eleitorais (Laboratório de Estudos Experimentais) http://www.ucam.edu.br/leex/
Índice de competencia electoral Cámara de Representantes	Medida de competencia política en de Representantes basada en el número de candidatos por silla. Datos para 1999-2002 y 2003-2006.	Almanaque de Dados Eleitorais (Laboratório de Estudos Experimentais) http://www.ucam.edu.br/leex/
Índice de competencia electoral Asamblea Estadual	Medida de competencia política en basada en el número de candidatos por silla. Datos para 1999-2002 y 2003-2006.	Almanaque de Dados Eleitorais (Laboratório de Estudos Experimentais) http://www.ucam.edu.br/leex/
Número de partidos en coalición de gobernador	Número de partidos en la coalición del gobernador, registrados en Electoral. Datos para 1999-2002 y 2003-2006.	Tribunal Superior Eleitoral
Margen de victoria en elección subnacional	Número de votos recibidos por el primer lugar en la elección gubernamental (primera ronda) dividido por el número de votos del segundo lugar. Datos de elecciones 1998 y 2002.	IPEADATA http://www.ipeadata.gov.br/
Margen esperado para gobernadores reelectos	Margen de victoria en la próxima elección gubernamental (ver 6) equivale a 1 cuando el gobernador ganó la anterior. Esta variable captura el efecto de gobernadores que se sintieron seguros en su puesto.	Construido por el autor.
Gobernador miembro de partido del Presidente	Variable <u>limitación</u> equivale a 1 si el gobernador el estado es miembro del partido del presidente.	Tribunal Superior Eleitoral

Checks & Balances y contestabilidad política 1998-2002



Checks & Balances and Political Competition

2003-2006



Conclusiones

- ▶ Esfuerzo de contribución conceptual y metodológica
- ▶ Ejercicio empírico que ejemplifica la construcción de indicadores necesarios para un análisis de la gobernanza.
- ▶ En el documento, he tratado de explicar los distintos diseños de gobernanza que se encuentran en los estados brasileños.
- ▶ En verdad esta es una tarea de enormes proporciones, en función de las complejidades que involucra. No sólo los diseños de gobernanza son un fenómeno complejo, sino que los diseños actuales reflejan legados históricos, y son path dependent.
- ▶ Factores clave que modelan los diseños de gobernanza en una unidad territorial específica: el nivel de contestabilidad política y el nivel de institucionalización

conclusiones

- ▶ La lección de política más importante a rescatar del análisis es que el desarrollo de capacidad institucional y de gestión local en el nivel estadual y local está fuertemente restringida por los horizontes temporales de los actores políticos locales.
- ▶ El fortalecimiento de la burocracia local, a través de la adopción de planes de profesionalización, etc. es un objetivo de largo plazo. Los actores políticos que están orientados al corto plazo no tendrán el incentivo para continuar esos proyectos.
- ▶ Un importante rol a jugar para el gobierno federal,
- ▶ En el caso de Brasil, donde los estados y municipios son fuertes y autónomos, esto solo puede ser logrado mediante la creación de programas federales que requieren de la adhesión-conformidad de estados y municipios con un número de condicionantes como pre-requisito para su participación.

- ▶ Instituciones adecuadas reducen costos de transacciones y promueven transacciones intertemporales, las cuales son cruciales para la cooperación, desarrollo y buena gobernanza
- ▶ Instituciones tienen efectos independientes sobre la calidad de la gobernanza
- ▶ Pluralismo político y contestabilidad (competencia política) son cruciales para garantizar la producción de *public goods*
- ▶ Contestabilidad y niveles de institucionalización son predictores importantes de la calidad de las políticas
 - ▶ Institucionalización = agencias reguladoras, tribunales de cuentas, medios de comunicación independientes etc