

# LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN BRASIL FRENTE AL ESPEJO DE LA HISTORIA: ANTECEDENTES CRÍTICOS Y LA DEPENDENCIA DE LA TRAYECTORIA DE LA CREACIÓN DE LA LEY DE LOS CONSORCIOS PÚBLICOS

**Eduardo José Grin**

Docente Fundación Getulio Vargas y Escuela Iberoamericana de Políticas Públicas

*Correo electrónico: eduardo.grin@fgv.br*

**Dr. Fernando Luiz Abrucio**

Docente e investigador Fundación Getulio Vargas

*Correo electrónico: fernando.abrucio@fgv.br*

## **Resumen**

*El artículo analiza la evolución del consorcio intermunicipal en Brasil bajo el institucionalismo histórico. El estudio se realizó por medio de una revisión de la literatura, análisis documental y estadísticas descriptivas. El argumento teórico es que antecedentes críticos informan las coyunturas críticas, que, a su vez, explican trayectorias posteriores generadoras de path dependence. Empíricamente, se utilizó esa formulación para analizar cómo la descentralización de políticas públicas iniciada, en Brasil, en 1988, fue un antecedente crítico esencial. Las diferentes dimensiones asociadas al modelo descentralizador estuvieron asociadas a la coyuntura crítica de cambios institucionales que culminó con la aprobación de la Ley de los Consorcios Públicos el 2005. La nueva legislación, a su vez, influyó en la ampliación del asociativismo intermunicipal desde esa fecha y creó una dependencia de la trayectoria que indica un crecimiento por esa forma de acción colectiva. Se consideró la nueva legislación como variable que, ceteris paribus, asume capacidad explicativa del asociativismo intermunicipal. Se concluyó que esa variable distintiva solo puede comprenderse bajo la descentralización centrífuga y del diseño de las relaciones intergubernamentales creadas después de la nueva Constitución en 1988. Sin esa visión de sus antecedentes no se explican los resultados del asociativismo intermunicipal después del 2005.*

**Palabras Clave:** *Consortios intermunicipales, asociativismo intermunicipal, institucionalismo histórico, dependencia de la trayectoria, Brasil.*

## **Abstract**

### **Intermunicipal Cooperation in Brazil in Front of the Mirror of History: Critical Background and Path Dependence to Create the Law of Public Consortiums**

*The article analyzes the evolution of the intermunicipal consortium in Brazil under historical institutionalism. The study was carried out through literature review, documentary analysis and descriptive statistics. The theoretical argument is that critical antecedents inform the critical conjunctures, which, in turn, explain subsequent trajectories generating path dependence. Empirically, this formulation was used to analyze how the decentralization of public policies initiated in Brazil in 1988 was an essential critical antecedent. The new dimensions associated with the decentralization model were associated with the critical conjuncture of institutional changes that culminated in the approval of the Public Consortia Law of 2005. The new legislation influenced the expansion of inter-municipal associativism since that date and created a dependence of the trajectory that indicates a growth by that form of collective action. It is considered a new variable as variable ceteris paribus, assumes the explanatory capacity of the intermunicipal associativism. It was concluded that this distinctive variable can only be understood under centrifugal decentralization and the design of intergovernmental relations created after the new Constitution in 1988. Without viewing its antecedents, the results of intermunicipal associativism after 2005 cannot be explained.*

**Keywords:** *Intermunicipal consortia, intermunicipal associativism, historical institutionalism, path dependence, Brazil.*

## **Introducción**

Es innegable que la expansión del número y diversidad de consorcios públicos existentes en Brasil convirtió a ese acuerdo territorial en una alternativa de cooperación intergubernamental en nuestro federalismo. Hubo un crecimiento expresivo de consorcios después de la legislación promulgada el 2005 que instituyó la posibilidad de creación de consorcios públicos. Las nuevas reglas jurídicas forman parte de un avance iniciado con la nueva redacción del artículo 241 de la Constitución Federal de 1988 que redefinió las formas de provisión de servicios públicos al afirmar que dos o más entes federados pueden unirse para su prestación.

La "Ley de los Consorcios Públicos" reglamentó y consolidó las bases legales para que esa forma de cooperación federativa se intensificara frente a los municipios, incluso cuando estos no fuesen constituidos por el Derecho Público – los denominados consorcios administrativos. Hubo también incentivos resultantes de las políticas públicas como es el caso de la legislación de Residuos Sólidos que, desde el 2010, define que el gobierno federal solo puede transferir recursos a municipios consorciados.

Frente a los cambios legales introducidos para viabilizar la creación y sostenibilidad de los consorcios públicos, importa saber: ¿cuáles fueron las razones que llevaron al federalismo brasileño a caminar para formalizar reglas jurídicas dirigidas a ampliar el asociativismo

Revista Políticas Públicas 2017. Vol.10(2): ISSN 0718-462X

intermunicipal? Para responder esa pregunta es necesario analizar el periodo anterior a la ley, pues la comprensión del escenario de las relaciones intergubernamentales apoyada en la descentralización de políticas generó efectos que ayudan a conocer las razones para la introducción del texto legal. Sin embargo, el tema estaría incompleto si no se observara el resultado del nuevo acuerdo jurídico, debiendo verificarse si existen consecuencias respecto a la ampliación de los consorcios intermunicipales después del 2005. Como, *ceteris paribus*, la Ley fue un gran cambio, pues la práctica del asociativismo ya existía, por lo menos es posible sugerir una relación entre nuevas posibilidades jurídicas y la práctica del consorcio.

En ese sentido, el argumento teórico del artículo es que para comprender la trayectoria de iniciativas gubernamentales es necesario analizar los antecedentes históricos que influyeron en las elecciones institucionales y de políticas públicas. Ellas, al validarse, se convirtieron en puntos de inflexión para los resultados futuros producidos por los actores políticos frente a los nuevos cuadros de referencia que pasan a vigorar. Esta propuesta está en línea con Slater y Simmons (2010): antecedentes críticos informan las coyunturas críticas, que, a su vez, explican los resultados divergentes generados después del *turning point* que termina condicionando los caminos posteriores de políticas públicas.

Bajo el punto de vista empírico, esa formulación será base del argumento central: la descentralización de políticas públicas iniciada, en Brasil, en 1988, es un antecedente crítico esencial para comprender la coyuntura crítica de cambios institucionales que culminó con la aprobación de la Ley de los Consorcios Públicos el 2005 que, por lo tanto, ayuda a explicar los resultados en la ampliación del asociativismo intermunicipal desde esa fecha.

De esa manera, teniendo como objeto de análisis el consorciamiento entre municipios, el artículo discute los cambios en el escenario jurídico e institucional introducidos el 2005, con el objetivo de identificar los nexos explicativos entre sus antecedentes y la expansión de esa posibilidad de cooperación intergubernamental. Para realizar esa discusión el texto está organizado de la manera presentada a continuación, además de esta introducción. Inicialmente se presentan los procedimientos metodológicos utilizados en este estudio, que esencialmente se componen de una revisión bibliográfica, análisis documental y organización de la base de datos secundarios para respaldar las comparaciones entre el pre y post 2005.

La segunda sección presenta la revisión de la literatura que sirve al análisis empírico, básicamente informada por el institucionalismo histórico. La tercera parte analiza los antecedentes críticos incluidos en el proceso de descentralización de políticas públicas iniciado después de 1988. En la cuarta sección se discute la coyuntura crítica caracterizada por la Ley de los Consorcios, destacando sus motivaciones, justificaciones, reglas y estructura de incentivos. La quinta sección analiza los resultados de la implementación de la nueva legislación comparando el asociativismo intermunicipal de 2005 a 2015. En la conclusión regresamos a los argumentos teóricos y empíricos con la finalidad de evaluar su utilidad y relevancia para el análisis del caso y para sugerir temas que pueden servir de base para futuras investigaciones.

## Procedimientos Metodológicos

La metodología utilizada en este trabajo está formada por tres procedimientos comunes en estudios, con el objetivo de discutir trayectorias de políticas: revisión de la literatura, análisis documental y construcción de una base de datos que genera evidencias para apoyar empíricamente el argumento propuesto.

Respecto al primero, se trató de identificar la producción académica relacionada al estudio del federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales, en Brasil, para el periodo posterior a 1988. El principal objetivo fue identificar los principales factores asociados al proceso de descentralización centrífuga y sus efectos deletéreos para las relaciones federativas. Un segundo conjunto de autores revisados son aquellos dedicados al tema del asociativismo intermunicipal en la realidad brasileña. La finalidad básica de la revisión fue identificar cómo se presenta la discusión sobre los efectos en la gestión municipal provocados por la descentralización de política, y de qué manera el asociativismo podría ser una alternativa para enfrentar el *race to the bottom* derivado de las prácticas predatorias que de muchas maneras influyeron y todavía influyen, en las opciones políticas de los gobiernos locales.

Junto con lo anterior se realizó un análisis documental sobre la legislación creada, después del 2005, sobre la implementación de consorcios públicos. El objetivo central de esa técnica de estudio fue identificar los principales aspectos que modificaron la situación anterior que, al ampliar los incentivos al asociativismo intermunicipal, redujeron la probabilidad de abandono de "asociados" de tales arreglos por la imposición de costos de salida como también de mayores beneficios a los entes.

La base de datos se organizó por medio del Estudio de Informaciones Básicas Municipales (MUNIC), realizado anualmente por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Se utilizaron los estudios de los años 2005, 2011 y 2015, pues de esa forma fue posible capturar la realidad del asociativismo intermunicipal antes que la Ley de los Consorcios Públicos tuviera efectos sobre la realidad antecedente. De esa forma, a causa de que la nueva legislación, *ceteris paribus*, fue el principal cambio en el diseño institucional del proceso de consorciamiento, se asumió que sería plausible el análisis del fenómeno, además de la propuesta de inferencias resultantes de las alteraciones de orden legal.

## Antecedentes Críticos, Coyuntura Crítica y la Dependencia de la Trayectoria

Esta sección presenta los supuestos teóricos para analizar la expansión del asociativismo intermunicipal en Brasil post 2005. Tres enfoques servirán de soporte para esa discusión. El primero, el del regreso informativo (Informative Regress), con enfoque en los antecedentes críticos (Slater & Simmons, 2010) tiene el objetivo de obtener hechos precedentes que sirven para analizar cómo pueden comprenderse los cambios sociales y políticos. El segundo, el enfoque de las coyunturas críticas (Pierson, 2000), que considera cómo determinados eventos desencadenan rutas futuras en políticas públicas. Finalmente, el concepto de *path dependence* que sirve para descifrar por qué las evoluciones políticas e institucionales siguen alimentándose con sus retornos crecientes (Pierson, 2004).

Respecto al t3pico inicial, la atenci3n se dirige a los eventos previos, a los *turning points* de coyunturas cr3ticas, enfatizando la relevancia de descubrir factores causales de largo plazo. Estos aspectos cumplen una funci3n explicativa relevante, no pudiendo encubrirse bajo "condiciones antecedentes", que dejar3a poco claras las conexiones que ayudan a producir inferencias causales. En efecto, antecedentes cr3ticos pueden "definirse como factores o condiciones precedentes a una coyuntura cr3tica que se combina con fuerzas causales durante la coyuntura cr3tica para producir divergencias de largo plazo en los resultados" (Slater & Simmons, 2010: 889).

Para esos autores, el tema esencial es cu3l precisi3n pueden tener dichos antecedentes para alinearse a los aspectos que operan en las coyunturas cr3ticas. Uno de los caminos explicativos son las denominadas "causas condicionantes" que predisponen (no predeterminan) la adopci3n de trayectorias que son divergentes de aquellas esperadas. Un punto metodol3gico importante es que los antecedentes no producen sus efectos causales haciendo que surja una variable independiente, sino, generan un efecto causal distinto sobre esa variable en el momento que la coyuntura cr3tica se consolida. Esa excepci3n, que puede parecer abstracta, adquiere sentido pr3ctico, pues si la misma variable independiente cambia de comportamiento despu3s de una coyuntura cr3tica, en t3rminos l3gicos, se puede considerar que alg3n factor alter3 su ruta, aunque dicha variable mantenga su poder explicativo (Slater & Simmons, 2010).

El regreso informativo tiene la finalidad de ver el "antes" para explicar trayectorias posteriores que no son contingentes o no tienen nexos hist3ricos. El car3cter informativo de los antecedentes es identificar aquellos que se distinguen por sus efectos causales o no causales. En efecto, explicar una causa hist3rica requiere atenci3n tanto para las decisiones tomadas durante las coyunturas cr3ticas como para las preexistentes que condicionan las opciones adoptadas. La proporci3n explicativa de los antecedentes o de la coyuntura cr3tica que buscara ponderar pesos no es lo m3s importante, sino elucidar el escenario completo que permita comprender la trayectoria de pol3ticas p3blicas (Slater & Simmons, 2010).

Para Pierson (2000), las coyunturas cr3ticas son "puntos de corte" en la historia que, por lo general, generan consecuencias duraderas, pues tienden a instituir procesos de retornos crecientes. Son momentos que acostumbran enfatizar rupturas en la secuencia del desarrollo de pol3ticas que estimulan nuevos caminos que, si no eliminan la acci3n aut3noma de los actores pol3ticos, gradualmente imponen costos que dificultan la adopci3n de rutas alternativas. Al no tener ese componente, no ser3an "cr3ticas", pues no producir3an eventos capaces de provocar cambios de paradigmas en las pol3ticas p3blicas.

Los argumentos de "retornos crecientes" se respaldan sobre una concepci3n de "causas hist3ricas" en que alg3n orden original desencaden3 est3ndares particulares que, posteriormente, se siguen reproduciendo, aunque ya no se manifiesten los hechos iniciales. Son condiciones necesarias, pero no suficientes, para explicar resultados en pol3ticas.

Por ello, conocer las coyunturas cr3ticas es objeto crucial de estudio, pues esas son las m3s relevantes condiciones causales que explican las trayectorias posteriores. Al mismo tiempo, el conocimiento de esos contextos condicionantes ("momentos gen3ticos") ayuda a identificar

los mecanismos de reproducción de los caminos adoptados en las políticas (Cappocia & Kelemen, 2007; Pierson, 2000).

La lógica de dependencia de la trayectoria de las políticas (Pierson, 2004) está basada en la visión de los "retornos crecientes" (Artur, 1990). Subyacente a esa concepción está el mecanismo explicativo del *feedback* positivo. Una secuencia de eventos se estabiliza alrededor de un modelo de acción o de opciones de políticas que generan equilibrios en el transcurso del tiempo, de modo que los actores se adaptan a los paradigmas existentes. Sin embargo, la trayectoria previa de políticas no genera un proceso de *lock in* (parálisis), sino amplía la probabilidad de que los actores mantengan las instituciones ya en funcionamiento, abriendo el camino para la prueba empírica de ese argumento (Pierson, 2004).

La reiteración de estándares de iniciativas de gestión en el alcance gubernamental, por ejemplo, puede asentar las bases para que reglas y modelos de políticas afecten la manera como los gestores públicos actúan. Existe, por lo tanto, un paralelo posible entre la estabilidad de políticas en el incrementalismo y la regularidad que las instituciones forjan con los supuestos que las orientan. Un mecanismo explicativo de esa aproximación, por ejemplo, entre política y preferencias de los actores y las condiciones estructurales son las reglas del juego, en los términos de Immergut (1992). Las instituciones no deciden ni actúan, sino presentan parámetros que generalmente condicionan las posibilidades de acción de los actores y, de esa forma, pueden incidir para que el curso de las políticas se mantenga con cambios menores.

En ese sentido, la institucionalización se presenta a los actores políticos como un escenario que puede conciliar más estabilidad a sus elecciones. Aunque incurra en costos por no optar por "retornos crecientes", la dinámica creada por los "momentos de formación institucional" sigue su curso independiente de la acción de los actores políticos. Con el tiempo, se estrechan las posibilidades de elecciones, haciendo que la convergencia hacia determinados estándares de políticas se amplíe y reduzca los márgenes de contingencia.

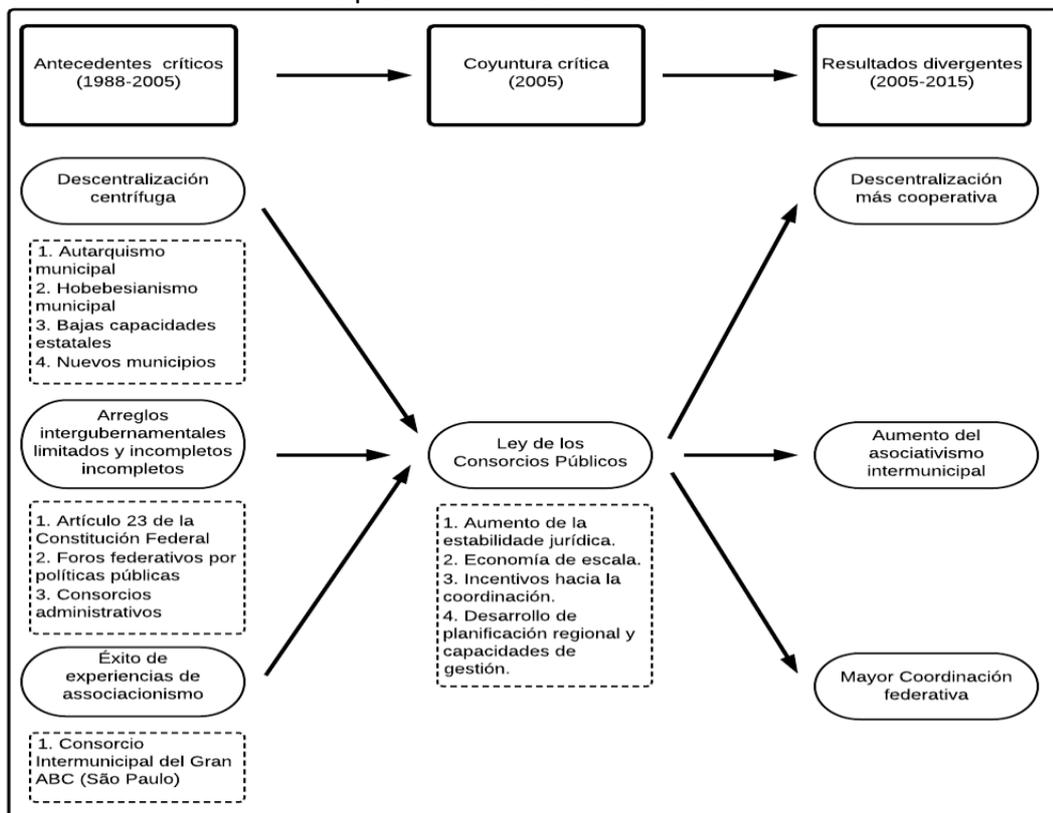
Por lo tanto, según Mahoney (2000, p.513), las coyunturas críticas son "puntos de elección cuando se adopta una opción particular entre dos o más alternativas, definidas por medio del escenario de condiciones históricas antecedentes". Además de generar retornos crecientes, es muy poco probable que esas coyunturas estén asociadas a momentos de cambios como "palancas temporales" (Cappocia & Kelemen, 2007). Regresando a los términos de Immergut (1992), no es menos importante considerar que la definición de nuevas "reglas del juego" pase a servir de referencia institucional a la acción de los actores políticos.

En ese particular, Cappocia y Kelemen (2007) afirman que, en términos metodológicos, es esencial identificar claramente la coyuntura crítica respecto al desarrollo posterior de una unidad de análisis específica. Ese es un procedimiento que permite verificar nexos causales entre los eventos antecedentes, los "momentos de formación" y las trayectorias posteriores de determinadas políticas, pues, en caso contrario, se podría cometer el equívoco de invocar condiciones causales que, a causa de un determinado nivel de generalidad, quizás redujeran su potencial explicativo.

Además, para el análisis institucional es relevante, explorar los diversos contextos de políticas, con el objetivo de identificar factores causales específicos de cada arena sectorial, con su dinámica de poder, actores, reglas y funcionamiento. De esa manera se conocen lógicas contextuales de causalidad dependientes de la trayectoria de políticas en sus campos propios, además de las respectivas reglas del juego que condicionan los comportamientos de los actores en la construcción de sus elecciones estratégicas (Immergut, 1998).

Esta visión no es diferente de la propuesta por Skocpol (2002): la mejor forma de analizar las acciones del Estado es identificar políticas específicas y cómo sus reglas institucionalizadas pueden restringir las acciones y las elecciones de los actores políticos. Este camino metodológico sirve de soporte para reforzar los argumentos previamente presentados, pues sirve de base a concepciones más generales que tienden a estabilizar cambios institucionales considerando también el contexto de las políticas sectoriales. Al adoptar ese marco teórico y metodológico, y como apoyo al argumento central de este trabajo, el esquema analítico que servirá de base para la discusión del objeto de este estudio es el que se presenta en la figura 1, en línea con Slater y Simmons (2010).

**Figura 1.**  
Esquema analítico del artículo



Fuente: elaborado por los autores. El término "hobbesianismo municipal" se explica abajo.

## La Descentralización de Políticas: Alcance, Diseño y Reglas Constitucionales como Antecedentes Críticos

La Constitución Federal de 1988 innovó en el diseño del federalismo brasileño al reconocer los municipios como entes autónomos (Kugelmas & Sola, 1999; Abrucio, 2005). A ese cambio de *estatus* constitucional se siguió el proceso de descentralización de políticas públicas, principalmente aquellas de *welfare state*. Sin embargo, al mismo tiempo que la autonomía municipal política, administrativa y financiera se amplió, los mecanismos para fortalecer relaciones intergubernamentales más cooperativas no avanzaron en el mismo ritmo. Los instrumentos para generar más colaboración vertical y de carácter horizontal para actuar sobre las tendencias autárquicas de los municipios no fueron objeto de formulación.

En el contexto de antecedentes críticos, el desafío del federalismo para tratar las heterogeneidades y desigualdades regionales no encontró respuestas en el modelo que pasó a vigorar. En ese escenario, algunas dimensiones caracterizaron la descentralización más centrífuga de políticas:

- a) de carácter más local: autarquismo municipal, creación de nuevos municipios, competición entre localidades por la atracción de inversiones económicas y carencias de capacidades estatales;
- b) de carácter más intergubernamental: indefiniciones sobre responsabilidades compartidas, mecanismos de coordinación intergubernamental sectoriales y fragilidades legales relativas al asociativismo intermunicipal. Además, la experiencia exitosa de un consorcio intermunicipal en la región metropolitana de São Paulo.

Estos son los principales antecedentes críticos que resultaron en la creación de la "Ley de los Consorcios Públicos" el 2005, considerando que esos 17 años constituyen un periodo histórico en el cual el formato de relaciones intergubernamentales y las tendencias centrífugas de la descentralización influyeron en el cambio de las reglas de la cooperación intermunicipal.

En la dimensión de las relaciones intergubernamentales, el artículo 23 de la Constitución definió que leyes complementarias determinarían normas para la cooperación entre la Unión, Estados y los Municipios, con el objetivo de equilibrar el desarrollo y el bienestar nacional. Sin embargo, en vez de generar un modelo más cooperativo, frente a diferentes competencias comunes entre los niveles de gobierno, la trayectoria de la descentralización se alió al funcionamiento de un federalismo más compartimentado (Abrucio, 2005). Considerando la evolución de las relaciones entre los municipios había pocos incentivos para alinear su acción colectiva. De esa forma, el aprendizaje político e institucional después de algunos años fue que descentralizar no garantiza que se obtenga una mejor coordinación federativa.

En el campo de las normas orientadoras de las relaciones intergubernamentales, la Carta autorizaba cualquier ente a implementar programas en diferentes áreas de políticas sociales (por ejemplo, habitación, salud, educación y asistencia social), configurando la posibilidad de vínculos cooperativos (Abrucio & Sano, 2011; Farah, 2001). Pero, por otro lado, al definir áreas en las cuales la competencia es común entre los niveles de gobierno, la Constitución dejó pendiente el tipo de relaciones intergubernamentales por establecer. Por lo tanto, y de forma simétrica, el mismo artículo no exigía que ningún ente garantizara la oferta de los servicios

(Arretche, 2004). Esa falta de claridad sobre las responsabilidades de los entes fue un ingrediente más a complicar el escenario de las relaciones intergubernamentales (Kuglemas & Sola, 1999).

Todavía en el campo de las relaciones intergubernamentales, la trayectoria del federalismo, después que el modelo descentralizador de políticas se convirtió en referencia, se caracterizó por la constitución de acuerdos de cooperación intergubernamental sectoriales apoyados en incentivos para la participación municipal. Esta pasó a ser una realidad en políticas como salud, desde 1993, y en la asistencia social, después del 2005. En otras áreas como educación ese modelo se implementó de manera menos formal, además de un diseño de división de organización de redes escolares que todavía mantiene prácticas más autonomistas de los municipios. Es importante destacar que, como antecedente crítico, la ingeniería institucional previa al 2005 privilegió los acuerdos sectoriales y verticales de cooperación federativa, que reducía los estímulos para el asociativismo organizado en bases territoriales. El énfasis se centró más en la coordinación federativa (Abrucio, 2005) por medio de sistemas de políticas (Franzese, 2010; Abrucio & Franzese, 2013) que en la cooperación territorial entre entes federativos (Farah & Jacobi, 1997).

No obstante, la capacidad de coordinación federal era y sigue siendo distinta en cada una de las arenas de políticas públicas, pues sus trayectorias previas también son condiciones contextuales relevantes, para más allá de las nuevas reglas establecidas en la Constitución. La experiencia del periodo post constitucional demostró que la garantía de recursos descentralizados es una condición necesaria para que los municipios puedan asumir nuevas atribuciones, pero no es suficiente en caso que no esté acompañada de instrumentos de coordinación intergubernamental. Esa laguna fue la tónica, hasta el 2005, respecto al proceso de asociativismo intermunicipal.

Como reversión de esa tendencia de pocos incentivos a la cooperación intermunicipal, en 1998 se aprobó la Enmienda Constitucional 19 que autorizó la gestión asociada de servicios públicos entre gobiernos subnacionales. Pero ese dispositivo demandaba reglamentación legal, hecho que ocurrió solamente siete años después. De todas maneras, fue una primera inflexión frente a los antecedentes jurídicos existentes. Se constituyeron los fundamentos con el objetivo de garantizar que los municipios se reunieran en consorcios, principalmente a causa de la ausencia de una figura jurídica de derecho público capaz de generar seguridad en la creación de esos mecanismos de cooperación (Abrucio, 2005).

En los temas más específicos de los municipios, en la dimensión política, la descentralización los favoreció con el hecho de asumir nuevas y ampliadas competencias en varias políticas públicas. La base de esa concepción fue que cuanto más las políticas se decidieran e implantaran en el plano local, más cercanas estarían de los ciudadanos, hecho que generaría una mayor rendición de cuentas gubernamental. En esa línea, se fortaleció la municipalización de servicios y políticas públicas (Abrucio & Grin, 2015; Grin, 2016).

Por otro lado, esa nueva realidad incentivó el "municipalismo autárquico" (Daniel, 2001) basado en la creencia que los gobiernos locales serían capaces de formular e implementar políticas públicas aisladamente. La autorización para ese comportamiento poco cooperativo se basaba en la conquista de la autonomía política, administrativa y financiera otorgada por

la Constitución de 1988. El carácter centrífugo y compartimentado del federalismo brasileño adquirió, de esa manera, un ingrediente más desagregador respecto a la oferta de servicios públicos. Este fue otro lado de la pérdida de capacidad de coordinación federativa por parte de la Unión.

En ese sentido, la ideología del municipalismo, eventualmente, se presentó como un obstáculo para avanzar la cooperación federativa, a causa de la prevalencia de una lógica de representación de intereses territoriales más autonomista. El aprendizaje es que la descentralización como referencia para organizar una federación heterogénea y desigual, pero sin instrumentos más efectivos, puede resultar en el paroxismo de incentivar comportamientos de carácter aislantes.

En gran medida, esa forma de actuación también resultó de la ausencia de incentivos de la Unión, como ente coordinador, para ampliar el asociativismo intermunicipal (Abrucio, 2005). En línea con Souza (2005), el federalismo surgido después de 1998 fue escaso de mecanismos de cooperación intergubernamental en nivel vertical y horizontal. Brasil es una de las pocas federaciones en que procesos de cooperación territorial siguen siendo un desafío. El sistema resultante de la Constitución creó pocos canales de negociación buscando reducir la competición entre los entes. Como el federalismo había pasado rápidamente del centralismo del periodo militar (1964-1985) a una descentralización acelerada, no fue posible crear los acuerdos políticos e institucionales (Almeida, 2001).

Respecto a la creación de nuevos municipios, otra dimensión de la horizontalización de los conflictos federativos, básicamente resultó de la misma dinámica centrífuga de la descentralización, pero estimulada por la posibilidad de realización de transferencias constitucionales intergubernamentales. "La multiplicación desordenada de municipios limita, cada vez más, las posibilidades de coordinación federativa y de que se establezca una correspondencia satisfactoria entre responsabilidades y capacidad financiera de este nivel de gobierno" (Affonso, 2000, p. 142). Esta fue una opción aislacionista y de fragmentación de los municipios frente a la realidad reinante de la desigualdad y heterogeneidad regional que resultó, entre 1991 y 2000, en la creación de 1016 nuevos municipios mayoritariamente de pequeño porte poblacional.

Otra característica de las relaciones intermunicipales estuvo asociada a una división de recursos fiscales (Almeida, 2005) que benefició más las ciudades frente a la Unión y a los Estados. La premisa que orientó esa concepción era que el "pacto federativo" debería garantizar la descentralización de recursos para el nivel local en que las políticas públicas ocurren. Ese aspecto importa como un antecedente crítico, pues la ampliación de la autonomía fiscal también actuó como un reductor de los incentivos a prácticas más cooperativas.

Además, como después de 1994, el gobierno federal, por medio de enmiendas a la Constitución, redefinió el monto de recursos por dividirse con los municipios, terminó estimulando una característica igualmente deletérea a la dinámica de la cooperación federativa. La Unión amplió su autonomía de gastos sin necesidad de compartirlos con los entes subnacionales. La reducción de las transferencias intergubernamentales fue una de las razones para el fenómeno denominado por Melo (1996) como "hobbesianismo municipal": la

competición entre municipios con el objetivo de atraer inversiones económicas por medio de la exención de tributos intensificó la disputa intergubernamental y un estándar competitivo de relación. Pero esa disputa para atraer empresas con la promesa de generar empleo y renta y, por esa vía, más ingreso, en la práctica, contribuyó para ampliar el *race to the bottom*<sup>1</sup>.

En esta dimensión, la mayor manifestación de los efectos de la descentralización fiscal consagrada en la Constitución fue la "guerra fiscal". Aunque ese tipo de incentivo público para programas de desarrollo local no fuera una novedad en Brasil, la guerra fiscal incentivó la competición intermunicipal. Ese es otro antecedente histórico que indujo a la poca consideración hacia relaciones intergubernamentales más cooperativas. Por el contrario, profundizó la lógica compartimentada del federalismo y acentuó desigualdades territoriales y la heterogeneidad entre los entes<sup>2</sup>.

Respecto a las capacidades estatales, se trata de una premisa clave para respaldar las condiciones institucionales y de gestión de los municipios para implementar las responsabilidades delegadas por la descentralización. Esas son premisas que afectan todas las dimensiones de la autonomía municipal - política, administrativa y financiera -, además de la calidad de las relaciones intergubernamentales, principalmente si el énfasis es buscar más cooperación federativa (Grin, 2014). Esta realidad es una paradoja, pues el nuevo estatus constitucional de los municipios como entes autónomos no fue seguido de la ampliación de capacidades estatales, para la gran mayoría de los municipios, que podrían apoyar los nuevos roles asumidos.

De esa forma, además de las enormes heterogeneidades del país en términos de su geografía, demografía y desigualdad social económica, el mayor desafío federativo está en lo siguiente: la Constitución y las leyes posteriores no fueron capaces de alinear las nuevas competencias y autonomía obtenida por los municipios con su baja capacidad administrativa y de gestión (Grin, 2014; 2016). No hay garantías intrínsecas que la autonomía municipal los haga, por ejemplo, comprometidos con las necesidades de los ciudadanos y decididos a administrar de manera eficiente. La autonomía puede realmente generar resultados opuestos, principalmente cuando la gestión fiscal no es tan responsable (Arretche, 2004). El aprendizaje es que descentralización y desarrollo de capacidades estatales municipales son temas complementarios.

En resumen, los estímulos al comportamiento autárquico, asociado al hobbesianismo municipal y bajas capacidades estatales y un diseño de relaciones intergubernamentales apoyado mayoritariamente en acuerdo de cooperación vertical no tendrían como ser superado sin la acción coordinadora de la Unión. En ese contexto de antecedentes críticos y "causas condicionantes" surgió el debate sobre la creación de la legislación sobre el

---

<sup>1</sup> En ese aspecto, la Enmienda Constitucional 37/2002 y la Ley Complementaria 116/2003, al reglamentar el cobro del Impuesto sobre Servicios de cualquier Naturaleza, inhibieron bastante esa práctica predatoria.

<sup>2</sup> La desigualdad regional es un tema estructural en Brasil y no empezó después de 1988, razón por la cual debe considerarse como una condición que afectó el modelo centrífugo del federalismo para que se encontraran alternativas, tal como la Ley de los Consorcios Públicos del 2005. La heterogeneidad de las unidades subnacionales también contribuyó para que la descentralización se destacara por la descoordinación en las relaciones intergubernamentales. La disparidad socioeconómica entre las unidades federativas, por lo tanto, era y sigue siendo una característica distintiva de la federación brasileña (Affonso, 2000).

asociativismo intermunicipal con el objetivo de contribuir para reducir los riesgos de profundizar la descentralización centrífuga y el crecimiento de las disparidades regionales. Estos factores tienen capacidad explicativa sobre el diseño asumido por la legislación para asociativismo intermunicipal promulgada el 2005 y que influyó en su trayectoria posterior.

Es necesario añadir que hubo también un antecedente crítico favorable a la cooperación intermunicipal: la experiencia exitosa del Consorcio Intermunicipal del Gran ABC. Tuvo una influencia muy grande en los actores que lideraron la creación de la Ley de los Consorcios Públicos, incluyendo petistas – que consideraban ese caso paradigmático del éxito del “modo petista de gobernar” – y personas que habían trabajado con aquel consorciamiento. Se trataba del paradigma principal que orientó el cambio legislativo, incluso porque la crítica a la municipalización autárquica que animaba el proyecto se había realizado inicialmente por el ex-alcalde de Santo André Celso Daniel, exactamente aquel que había inventado el Consorcio del Gran ABC.

La búsqueda por formas de cooperación horizontal entre municipios se incorporó como un recurso con el objetivo de cualificar la descentralización en curso en Brasil y, especialmente, para responder a sus efectos deletéreos antedichos, teniendo como paradigma la experiencia del Consorcio del Gran ABC. Ese es el tema de la próxima sección que analiza la coyuntura crítica creada, el 2005, con la Ley de los Consorcios Públicos como un momento "genético" de formación institucional.

## **Las Bases Legales, Políticas e Institucionales de la Ley de los Consorcios Públicos como Coyuntura Crítica el Año 2005**

Esta sección discute el formato asumido por la Ley, considerando que las bases de su institución se convirtieron en un *turning point* que resultó, los años siguientes, en "resultados divergentes". La trayectoria del consorciamiento intermunicipal fue una consecuencia de la coyuntura crítica de cambio después del 2005 con nuevas características que no serían posibles sin los cambios presentados en el texto legal. El nuevo hito jurídico gradualmente hizo más estable esa cooperación con sus incentivos para que los municipios buscaran el consorcio como alternativa a la descentralización centrífuga. Esta visión está en línea con los argumentos propuestos en este artículo: *ceteris paribus*<sup>3</sup>, la nueva legislación fue el principal cambio a inducir una dependencia posterior de la trayectoria del asociativismo intermunicipal.

---

<sup>3</sup> Es necesario considerar otros factores que pueden afectar la trayectoria de los consorcios, pero ellos ya existían antes de la Ley de los Consorcios: fuerza de las identidades regionales, legados institucionales y socioculturales; conciencia territorial de actores sociales representativos generando presiones pro-consorcio; rol de "líderes territoriales"; "tragedia de los comunes", como el tema ambiental, ya sea de la basura o de cuencas hidrográficas; inducción del gobierno estatal y/o federal; pactos políticos entre alcaldes y gobernadores cuando están presentes temas favorables a ambos; organizaciones de advocacy intergubernamental (asociaciones municipalistas o foros sectoriales con órganos de las políticas que buscan unirse en consorcio); iniciativas bottom-up de construcción de asociativismo con la actuación de sectores no gubernamentales. (Abrucio, Fillipm & Dieguez, 2013)

El gobierno federal empezó a discutir esa Ley en agosto de 2003 para reglamentar el artículo 241 de la Constitución<sup>4</sup> y ampliar la seguridad jurídica y administrativa a las asociaciones intermunicipales. El proyecto de ley se envió al Congreso Nacional en junio de 2004, aprobado en marzo de 2005 y sancionado en abril de ese año. La legislación trató de apartar algunas dificultades existentes para el establecimiento de obligaciones entre los entes. La nueva legislación trató de responder a una laguna central que caracterizó el periodo de 17 años de los antecedentes críticos: implementar consorcios públicos y la gestión asociada de servicios como formato de cooperación intermunicipal.

Según Grin, Segatto y Abrucio (2016), el Proyecto Brasil Municipios<sup>5</sup> definió los principales objetivos de los consorcios públicos que pasaron a ser viables después de la promulgación de la Ley. Esta no solo materializó una respuesta a los antecedentes críticos anteriores a 2005, sino consolidó las elecciones que, después de instituidas, pasaron a operar como "palancas temporales". Nuevas reglas del juego cooperativo intermunicipal pasaron a servir como referencia para la acción municipal y proyectaron un nuevo escenario desencadenador de resultados divergentes. Para modificar la situación anterior, se reforzaron temas como incrementar la cooperación federativa, modernizar la gestión municipal, reducir la competición local y enfrentar el desafío de la fragmentación federativa derivada de la expansión del número de nuevas localidades. Para ello, se adoptaron las siguientes premisas:

- Aumentar la capacidad de realización: municipios pueden ampliar la atención a los ciudadanos y el alcance de las políticas públicas compartiendo recursos.
- Generar ahorro de escala/mayor eficiencia del uso de los recursos públicos escasos con uso compartido de máquinas de terraplén, unidades de salud o descarte de residuos sólidos, por ejemplo;
- Realizar acciones inaccesibles a una única municipalidad: articular esfuerzos para viabilizar resultados que no serían posibles de manera aislada, tal como adquirir equipos de alto costo y el diseño de políticas públicas de alcance regional como desarrollo económico;
- Aumentar el poder de diálogo, presión y negociación de los municipios: en vez del autarquismo, la articulación para crear mejores condiciones de negociación frente a los gobiernos estatal y federal, pero sin pérdida de su autonomía local;
- Ampliar la transparencia de las decisiones públicas: involucrar a diferentes actores en el gobierno local, haciendo más visible la fiscalización de la sociedad sobre los gobiernos.

No muy diferentes son los temas enfatizados por la literatura en favor de los consorcios públicos intermunicipales, que pueden organizarse de la siguiente manera:

- a) estructurantes (jurídicos - mayor estabilidad contractual entre los entes -, organizativos - creación de estructuras supramunicipales - y de gestión - mayor

---

<sup>4</sup> Artículo 241: La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios disciplinarán, por medio de ley los consorcios públicos y los convenios de cooperación entre los entes federados, autorizando la gestión asociada de servicios públicos y la transferencia total o parcial de cargas, servicios, personal y bienes esenciales a la continuidad de los servicios transferidos.

<sup>5</sup> El Proyecto Brasil Municipios es un acuerdo de cooperación técnica celebrado entre Brasil y la Unión Europea y estuvo a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo. Ayudó en la capacitación de gestores municipales para el trabajo orientado a resultados, en el intercambio de experiencias entre municipios, en el desarrollo de experiencias-piloto de gestión local y fortalecimiento de alianzas, consorcios y asociativismo intermunicipal.

- calidad en la acción regional que difícilmente se obtendría de manera aislada por los municipios);
- b) económicos (escala, subsidiariedad inversa, eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos),
  - c) políticos (incentivo a la cooperación intergubernamental horizontal, reducción del comportamiento autárquico de los municipios, incentivos a la coordinación federativa consorciada, ampliación de la responsividad y *accountability*),
  - d) técnicos (ampliar la capacidad de gestión y planificación en bases territoriales más integradas).

En el plano jurídico, la principal novedad está relacionada con la Ley de los Consorcios Públicos de 2005, en comparación con la situación anterior en la cual no existía una legislación para esos acuerdos. El asociativismo intermunicipal tuvo en ese texto su principal punto de inflexión, que generó incentivos a causa de la mayor seguridad y estabilidad para los actores políticos. La ley instituyó un nuevo escenario como "momento de formación" que influyó en la trayectoria posterior de la cooperación intergubernamental.

En términos de soporte legal, los nuevos consorcios creados después del 2005, o los ya existentes de carácter administrativo y abrigados bajo la óptica del derecho privado que optaron por ajustarse de acuerdo con las nuevas reglas, pasaron a tener más estabilidad institucional y jurídica (Coutinho, 2006; Ravanelli, 2010; IPEA, 2010). Los estímulos pasaron a ocurrir de la manera como se crean los consorcios, con mayor compromiso político y financiero de los participantes, que tanto dificulta su ingreso como su salida, pues existen sanciones legales en caso de abandono.

En comparación con la legislación anterior, la principal innovación pasó a ser configuración de los consorcios como asociaciones de derecho público, constituidas y ratificadas por ley por los poderes Ejecutivo y Legislativo de los municipios participantes. El acto de constitución define deberes y derechos de los entes en términos financieros (contrato administrativo de prorrateo que sustituye los convenios) y operativos (del contrato de programa) amplía las garantías legales (IPEA, 2010).

La constitución de consorcios crea responsabilidades para cada ente, y los responsabiliza en caso de incumplimiento de las tareas asumidas frente a los demás municipios. En línea con el tema jurídico, la extensa documentación necesaria para formalizar el consorcio (pacto de intenciones, contrato de prorrateo, contrato del programa, contrato formalizado, entre otros) también induce a una mayor convergencia alrededor de las reglas.

El contrato de prorrateo permite la planificación en bases más estables, pues se define un flujo continuo y definido de recursos resultante de todos los entes. Además, la condición de asociación pública, bajo el régimen jurídico del derecho público, desde el 2008, pasó a ser condición necesaria para que ese tipo de acuerdo reciba recursos de transferencia voluntaria de la Unión (Caldas & Cherubine, 2013)

Un segundo conjunto de argumentos es de carácter económico y de la eficiencia en el uso de los recursos, pues la cooperación territorial se considera el camino más viable para obtener los beneficios de escala en la planificación, reglamentación y promoción de servicios públicos

(Vaz, 1997). De forma especial, se considera que pequeños municipios son más propensos a formalizar adhesiones, pues tienen menos condiciones para operar servicios cuyo costo es alto, como es el caso de la oferta de procedimientos más complejos de salud.

De esa manera, se obtiene más racionalidad en el uso de los recursos para tratar las desigualdades regionales de la Federación brasileña. Como la ingeniería institucional de la descentralización iniciada después de 1988 no fue eficaz en ese sentido, a pesar de las medidas redistributivas en favor de los menores municipios y regiones más pobres, la cooperación territorial surge como una alternativa (Abrucio & Laczyinski, 2013). En la línea de los beneficios organizativos, un tercer grupo de temas también aparece en la literatura. La articulación regional es uno de ellos, posible por medio de mecanismos de planificación y gestión en la prestación integrada de servicios o desarrollo regional (Coutinho, 2006).

En esa dirección sigue la Ley de los Consorcios Públicos del 2005, al destacar que esos instrumentos son para fortalecer el papel del ente público como agente planificador, regulador y fiscalizador de servicios públicos. Además, se amplía la posibilidad de incrementar la efectividad de las políticas públicas ejecutadas en conjunto por los diferentes entes gubernamentales. La nueva legislación permite que los consorcios públicos, con el objetivo de su autoaporte, recauden tarifas y precios públicos por los servicios prestados.

Para Ravanelli (2010), los consorcios públicos permiten la descentralización de recursos técnicos y financieros en bases regionales y no solamente municipales, y esa sería una forma de promover el fortalecimiento administrativo y de gestión de los municipios involucrados. Por eso, el debate sobre la consolidación de la descentralización puede enfatizar la necesidad de mayor articulación y cooperación intergubernamental en el espacio regional. Por lo tanto, aspectos de gestión son una dimensión estratégica en la concepción que sirvió de base para esa forma de asociativismo territorial.

En términos de los beneficios políticos, un cuarto grupo de argumentos comprende que la nueva legislación, frente a los pasos necesarios para el consorcio, mejora la transparencia y la publicidad de las acciones, forma de financiación y objeto de actuación, permitiéndole a la sociedad mayor control (IPEA, 2010). Ya no siendo solamente un pacto administrativo intermunicipal, incluso porque incluye también a la Cámara de Concejales, aumenta la posibilidad de que los directivos sean más responsables y *accountables*. Estas, a su vez, cuando adoptadas por los consorcios, son de alcance regional e incluyen a varios actores, permitiendo que sean más visibles al exigir más discusión en los municipios. En efecto, es posible ampliar la fiscalización de la sociedad, fortalecer la autonomía municipal y aumentar la transparencia de las decisiones públicas (Prates, 2010; Abrucio, Sano & Sydow, 2010).

Respecto a las relaciones intergubernamentales, la legislación contribuyó para concretar el artículo 23 de la Constitución (provee definición, por ley complementaria, sobre la cooperación federativa). Se evaluó que el modelo descentralizador de políticas implantado después de 1988 estaba incompleto, pues era fragmentado sectorialmente en políticas asumidas por los gobiernos subnacionales, principalmente los municipios (IPEA, 2010). Se trata de un proceso de compartimentalización, debido a la forma como las atribuciones se transfirieron del nivel central a los municipios, sobre todo en las políticas sociales.

En el engranaje de los consorcios y su relación con la descentralización de políticas, la lógica sectorial no es contradictoria a la lógica territorial. Si la primera puede generar un "federalismo de cercados" (Wright, 1988), de carácter vertical, la segunda se alinea a lo que Agranoff (2001) denomina lógica jurisdiccional, de carácter horizontal. Sin embargo, un aspecto esencial en ese proceso es que los consorcios permitirían considerar las desigualdades de capacidad administrativa y financiera de los entes, pues la "gestión asociada de los servicios públicos" se respalda en sus posibilidades de gestión y fiscales.

La próxima sección discute la evolución del consorcio intermunicipal con base en los argumentos del neoinstitucionalismo histórico, apoyado en el argumento que la Ley de los Consorcios asumió poder explicativo para la trayectoria posterior del asociativismo.

## **Path Dependence y Consorcios Públicos Intermunicipales en Brasil después del 2005**

Esta sección discute los consorcios públicos intermunicipales entre 2005 y 2015, lo que permite captar el carácter pro-asociativismo territorial de la Ley 11.107 y su énfasis en la articulación intergubernamental cooperativa. Este instrumento jurídico favoreció la movilización alrededor de acuerdos territoriales (por ejemplo, a partir de 2008 la Unión solamente transfiere recursos federales a consorcios públicos). Para discutir los efectos de la Ley, las informaciones están basadas en los estudios Munic IBGE de los años 2005, 2011 y 2015. Según los estudios, hay evidencias de la efectividad de la nueva ley, pues se observa un avance significativo del número de municipios consorciados en distintas políticas y regiones.

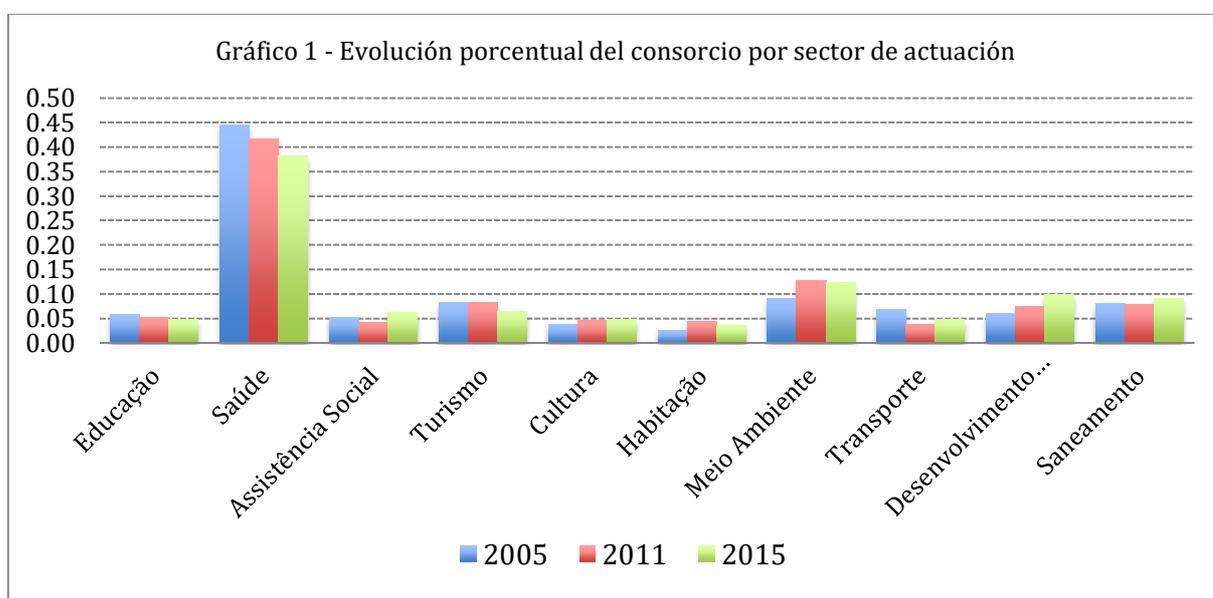
A pesar de un avance heterogéneo en términos de distribución territorial y de políticas públicas, el resultado indica que las inducciones generadas por la nueva legislación siguen afectando las decisiones de los municipios en favor de los consorcios. Los *feedbacks* positivos y los retornos crecientes derivados del nuevo escenario legal sugieren que resultados divergentes pueden considerarse, *ceteris paribus*, un efecto de los parámetros legales instituidos después del 2005. Al crear más regularidad y previsibilidad en el contexto del asociativismo intermunicipal, la legislación asumió un papel clave de variable explicativa.

Respecto a las políticas públicas objeto de consorcios, el gráfico 1 demuestra que la salud sigue siendo la más relevante, a pesar de la caída relativa en el total de 7333 acuerdos intermunicipales. La segunda área más representativa es el medio ambiente, aunque sea la tercera mayor en crecimiento relativo. A continuación, está el desarrollo urbano, con una expansión del 280% en el periodo. Lo que posiblemente explica la propagación de la cooperación intermunicipal en esa área es la acción del gobierno federal desde el 2007, pues con la implantación del Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC) muchos recursos se transfirieron a las municipalidades.

En esa línea están los consorcios que comparten equipos de terraplén para realizar obras urbanas. Puede ser que carencias de gestión y ahorro de escala para viabilizar los emprendimientos del PAC hayan estimulado el asociativismo. El saneamiento aparece como el cuarto sector más importante, que también puede explicarse por las inversiones del PAC. Además, la nueva legislación promulgada el 2007 permite que los municipios se unan en

consorcios para prestar servicios de saneamiento. La Ley de Residuos Sólidos, del 2010, fue fuerte inductora de consorcios, pues reglamentó que la Unión solo puede transferir recursos a municipios que participantes de Consorcios Públicos. Esa situación está en línea con los argumentos de Skocpol (2002) que dinámicas sectoriales de políticas también cuentan.

Otras políticas tienen números absolutos menos expresivos, pero también demuestran un buen crecimiento relativo, como es el caso de la asistencia social, de la habitación y de la cultura. La primera posiblemente debe haber sido influenciada por la creación del Sistema Único de Asistencia Social, el 2005, particularmente con su formalización por ley el 2011. En esa política, así como en salud, los incentivos existentes se definen en foros federativos como Comisiones Intergestores Tripartite (CITs) y Bipartites (CIBs), en los cuales predominan consorcios administrativos. De esa forma, además de las reglas generales de la Ley de los Consorcios, deben considerarse también las características de las arenas de políticas.



Fuente: Elaboración propia con base en Munic IBGE (2005).Munic IBGE (2011) y Munic IBGE (2015).

Nota: (1) los diez sectores elegidos son los que tienen base comparada en el periodo, pues áreas como empleo y trabajo y niño y adolescente no se estudiaron el 2015.

Nota (2): en la edición 2005 saneamiento y residuos sólidos se trataron de forma conjunta, pero se optó por utilizarlo como saneamiento, pues en las ediciones posteriores esa política pública se trató de esa manera.

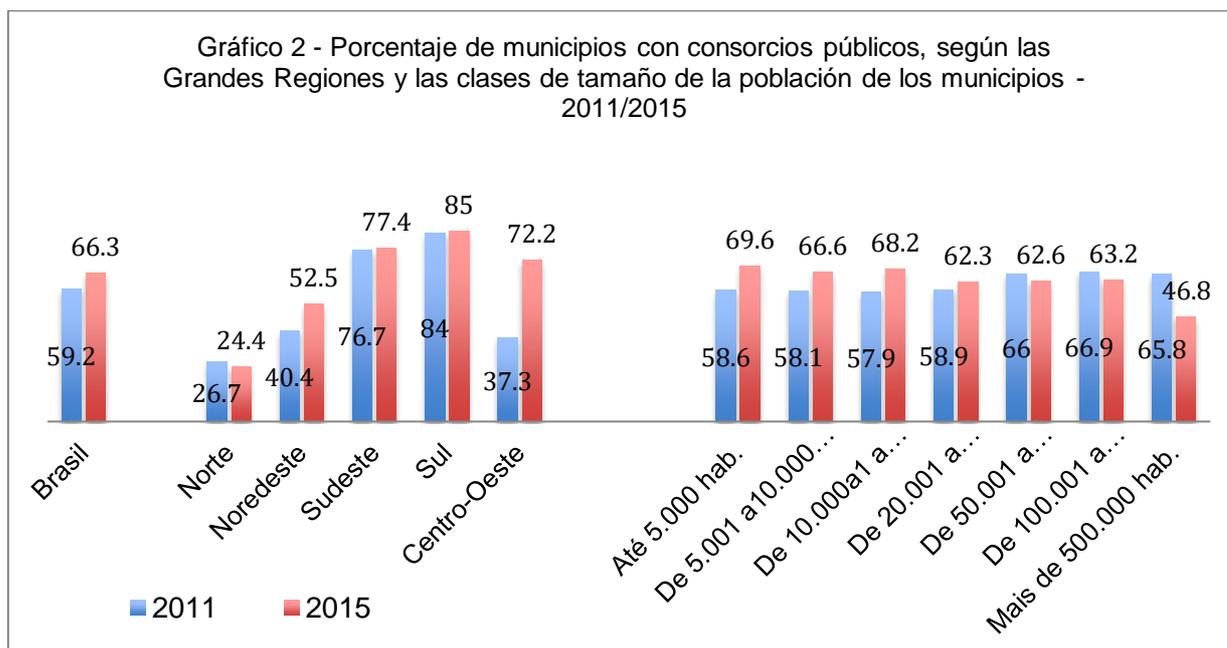
Entre 2011 y 2015 prácticamente se duplicó el número de consorcios en la asistencia social (tabla 1), en línea con lo definido en la Ley 12.435/2011 (artículo 6) sobre los objetivos del SUAS: "consolidar la gestión compartida, la cofinanciación y la cooperación técnica entre los entes federativos que, de modo articulado, operan la protección social no contributiva". La habitación, como el PAC, convivió en ese periodo con la implantación del programa Minha Casa, Minha Vida que también exige contrapartidas locales como terrenos u obras de terraplén, hecho que puede haber inducido la cooperación entre los municipios.

Los tres sectores que menos crecieron fueron educación, transportes y turismo. Respecto a la educación, hubo un crecimiento del 42% en los consorcios intermunicipales. En ese periodo,

el MEC incentivó el Plan de Acciones Articuladas (PAR), por lo menos hasta el 2011, como alternativa para implantar el régimen de colaboración previsto en el artículo 211 de la Constitución Federal. Pero la evolución del asociativismo en esa área puede indicar que las inducciones legales no fueron suficientes para romper la histórica dualidad de redes y una lógica más "municipalista" de actuación. Puede ser también que instrumentos menos formalizados de cooperación hayan vigorado, como es el caso de los Acuerdos de Desarrollo de Educación que existen en varias regiones. De todas maneras, la institucionalidad cooperativa es más frágil en esa política pública.

La segunda política pasó a contar con una nueva legislación de movilidad urbana después del 2012, estimulando los consorcios públicos y la articulación interinstitucional de los órganos gestores de los entes federativos. Quizás la espera de las reglas legales haya creado un *retaso* que resultó en reducción en esa expansión.

De acuerdo con lo que puede ser visto en el gráfico 2, entre los municipios que declararon participar de un consorcio público, se observó un aumento en el porcentaje de aquellos con consorcio intermunicipal, pasando de (2 903), el 2011, a (3 571) el 2015. Por esa evolución, 2/3 de los municipios brasileños participan de algún consorcio, que indica una tendencia de buscar formas de cooperación horizontal.



Fuente: Munic IBGE 2001 y 2015.

En el requisito distribución regional, dos observaciones son relevantes. La primera sobre la disparidad entre regiones, pues Sur y Sudeste tienen, respectivamente, 3,5 veces y 3,17 más consorcios que el Norte. En la región Sur, el 85% de los municipios participan de consorcios, hecho expresivo, como también es el caso del Sudeste. Parece que las regiones más desarrolladas en términos económicos y de capital social tienden a ser más activas en la búsqueda de formas de cooperación intermunicipal.

Norte y Nordeste, a causa de que tienen menos esos atributos parecen sufrir esa influencia representada por un número menor de consorcios. El dato más relevante es el desempeño de la región Centro-Oeste, cuyo número de consorcios prácticamente se duplicó en cuatro años. Esa es una información relevante, pues otros estudios han demostrado que las históricas fragilidades de gestión y administrativas de los municipios de esa región no representan más la realidad.

La segunda observación trata sobre la distribución de los consorcios por clases de tamaño de la población, que aumentó en las ciudades hasta 50 mil habitantes, reforzando la hipótesis de la elección de esa forma de asociativismo por las localidades menores. La expansión de la cooperación intermunicipal fue inversamente relacionada al tamaño: disminuyó lentamente de una expansión del 11% para los municipios hasta 5 mil habitantes a una reducción del 19% para aquellos con más de 500 mil habitantes en el periodo entre 2011 y 2015.

Las tablas 1 y 2 presentan la evolución de los consorcios en las mismas 10 políticas, entre 2005 y 2015, según los tamaños de las poblaciones de los municipios. En seis áreas, el rango poblacional de 10 a 20 mil habitantes fue el que más aumentó, en términos absolutos y relativos, el número de consorcios. En otras cuatro, ese crecimiento se presentó en los municipios de 20 a 50 mil habitantes.

En la otra punta, en los municipios mayores (los 11% con más de 50 mil habitantes), la situación se invierte, aunque haya ocurrido un crecimiento de los consorcios en todas las políticas, y algunas de forma expresiva, como es el caso del desarrollo urbano, saneamiento y medio ambiente, está presente en aquellos que tienen de 50 a 100 mil habitantes. En el rango superior a 500 mil habitantes, en muchas políticas hubo una involución, como es el caso de la educación, turismo, cultura, habitación, salud, asistencia social y medio ambiente. De esa forma, la evolución del asociativismo intermunicipal, que aumentó más del 71% en número de acuerdos de cooperación de 2005 a 2015, debido a su recorte poblacional, demuestra que se trata de una opción más en línea con las localidades menores.

**Tabla 1.**

Evolución de los consorcios intermunicipales por área y tamaño de la población de los municipios (2005-2015)

Políticas públicas consorciadas	Periodo			Variación en 10 años (%)
	2005	2011	2015	
Educación	248	280	352	+42,0
Salud	1906	2288	2800	+46,9
Asistencia Social	222	232	453	+204
Turismo	351	456	477	+35,9
Cultura	161	248	353	+219
Habitación	106	241	262	+247
Medio Ambiente	387	704	910	+235
Transporte	295	211	344	+16,6
Desarrollo Urbano	255	402	715	+280
Saneamiento	343	426	667	+94,4
<b>Total</b>	<b>4274</b>	<b>5488</b>	<b>7333</b>	<b>+71,6</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Munic IBGE (2005), Munic IBGE (2011) y Munic IBGE (2015).

Con base en esas informaciones, es posible ver que la elección por esa forma de asociativismo territorial crece en las localidades menores, considerando que el 89% de los municipios tienen hasta 50 mil habitantes. Pero también es posible verificar que en las localidades de hasta 10 mil habitantes, que son más del 44% de los 5570 existentes en el país, incluso con incremento en el consorciamiento (excepto transporte y habitación), es menor que en los dos rangos de población siguientes, posiblemente por las mayores carencias de capacidades estatales.

**Tabla 2.**

Consortios intermunicipales de acuerdo con áreas y tamaño de la población de los municipios

	Educación		Salud		Asistencia Social		Turismo		Cultura	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Hasta 5 mil hab.	54	44	588	666	43	74	80	92	35	53
5 a 10 mil hab.	48	70	497	622	44	90	80	118	34	76
10 a 20 mil hab.	58	90	<b>397</b>	<b>641</b>	54	116	75	108	31	87
20 a 50 mil hab.	<b>48</b>	<b>102</b>	279	455	<b>48</b>	<b>113</b>	<b>61</b>	<b>104</b>	<b>34</b>	<b>94</b>
50 a 100 mil hab.	21	21	82	158	13	29	26	34	10	20
100 a 500 mil hab.	16	22	59	116	18	24	26	21	12	22
+ de 500 mil hab.	3	2	4	14	3	6	3	1	5	1

	Habitación		Medio Ambiente		Transporte		Desarrollo Urbano		Saneamiento	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Hasta 5 mil hab.	27	25	69	162	78	48	61	114	90	116
5 a 10 mil hab.	22	58	80	193	63	82	47	157	68	155
10 a 20 mil hab.	<b>16</b>	<b>74</b>	<b>78</b>	<b>243</b>	<b>48</b>	<b>89</b>	<b>51</b>	<b>186</b>	<b>64</b>	<b>172</b>
20 a 50 mil hab.	19	73	93	202	60	84	49	173	64	141
50 a 100 mil hab.	9	15	32	67	22	19	20	45	26	41
100 a 500 mil hab.	10	16	29	40	20	21	23	38	28	37
+ de 500 mil hab.	3	1	6	3	4	1	4	2	3	5

Fuente: Elaboración propia con base en Munic IBGE (2005) y Munic IBGE (2015).

Las inducciones financieras en algunas legislaciones de políticas públicas también son temas relevantes. La Política Nacional de Movilidad Urbana, que reconoce la acción consorciada en la prestación de servicios de transporte municipal e intermunicipal y la Política Nacional de Saneamiento, que incentiva la formación de acuerdos de cooperación territorial que definen los consorcios como actores relevantes. No es casualidad que, en esas dos políticas, además de los efectos de la Ley de los Consorcios, existen también estímulos resultantes del diseño institucional que fue alterado, en línea con Skocpol (2002) e Immergut (1998).

Sin embargo, parece evidente que la nueva legislación generó un punto de inflexión para resultados divergentes, pues la trayectoria posterior del consorcio intermunicipal demuestra una ampliación por la elección de ese tipo de acuerdo institucional. La estabilidad proporcionada por las nuevas reglas del juego, posterior a la coyuntura crítica del 2005, no solo generó mayor regularidad en los formatos de asociativismo, sino contribuyó para cambios más incrementales en cambios legales posteriores. El consorcio pasó a reflejar una dependencia del nuevo escenario institucional, que se reflejó en la ampliación significativa del número de municipios que pasaron a actuar bajo ese modelo asociativo, especialmente los pequeños y más afectados por la lógica centrífuga de la descentralización. Por lo tanto, es posible considerar la nueva legislación como variable que, *ceteris paribus*, asume capacidad explicativa del asociativismo intermunicipal. Además, contribuye para mejorar la coordinación federativa y para calificar el carácter cooperativo de la descentralización de políticas, que tiene en los municipios los principales protagonistas.

## Conclusión

Este artículo argumentó que para comprender la trayectoria de iniciativas gubernamentales es necesario analizar los antecedentes históricos que influyeron en las elecciones institucionales y de políticas públicas. Estas, al validarse, se transforman en puntos de inflexión para los resultados futuros producidos por los actores políticos que, a su vez, generan un proceso de *path dependence* a partir de un determinado *turning point*. Empíricamente esa formulación fue la base de la hipótesis empírica: la descentralización de políticas públicas iniciada, en Brasil, en 1988, es un antecedente crítico esencial para comprender la coyuntura crítica de cambios institucionales que resultó en la Ley de los

Consortios Públicos el 2005 que, a su vez, ayuda a explicar el asociativismo intermunicipal desde esa fecha.

El análisis reunió evidencias de que la trayectoria del consorciamiento intermunicipal en Brasil puede comprenderse con base en el *marco* teórico propuesto y respaldado por el institucionalismo histórico. La secuencia de los eventos antecedentes a 2005 se combinó con condiciones precedentes que impulsaron la generación de los resultados divergentes que hasta hoy han aumentado esos acuerdos intermunicipales.

De esa forma, fue posible verificar los nexos causales entre eventos antecedentes, "momentos de formación" y trayectorias posteriores de consorciamiento intermunicipal, pues el principal factor desencadenador de ese proceso fue la institución de la Ley el 2005. Como enfatizado, *ceteris paribus*, ese fue el único factor distintivo frente a los demás aspectos relacionados a las elecciones de los municipios por ese medio asociativo existente antes del 2005. Sin embargo, solamente se puede comprender el diseño asumido por la nueva legislación considerando las características de la descentralización centrífuga y el diseño legal e institucional que sirvió de base para las relaciones intergubernamentales después de 1988. En efecto, procesos históricos de largo plazo adquieren relevancia explicativa en la medida que iluminan los vacíos por donde se fundamentan propuestas de evolución institucional.

En ese sentido, la legislación aprobada el 2005 solo se puede comprender como una respuesta a los desafíos de la coordinación federativa en un contexto que se destaca por el autarquismo y hobbesianismo municipal, la proliferación significativa de nuevos municipios y la inexistencia de un escenario jurídico que, al generar más estabilidad, incentivara los entes a un nivel superior de cooperación. A eso se sumó la existencia de una solución institucional previa: el modelo del Consorcio del Gran ABC, considerado un éxito en la creación de vínculos federativos entre los gobiernos locales. Con base en Slater y Simmons (2010), sin elucidar ese escenario completo no sería posible comprender la trayectoria del consorcio intermunicipal después del 2005, siendo la Ley su "momento genético" basal.

La nueva legislación brinda más seguridad para que las localidades se unan en consorcio, como se vió en el análisis de la literatura. Frente al objetivo de coordinar acción colectiva de los entes municipales fuertemente marcados por un histórico comportamiento autárquico, la nueva realidad legal es un aspecto esencial. La evolución de los consorcios intermunicipales en Brasil del 2005, año de la creación de la legislación, hasta el 2015, es significativa, que milita en favor del papel inductor generado por las nuevas reglas para esos acuerdos. Este crecimiento expresivo fue mayor en algunas áreas, pero de manera general, evidencia que la construcción de instrumentos horizontales de relaciones intergubernamentales es una realidad en el federalismo brasileño. Especialmente para los municipios menores con población hasta 50 mil habitantes que fueron los más afectados por la descentralización centrífuga.

Además, ese periodo de 10 años vio surgir legislaciones específicas que también estimulan o reconocen los consorcios como mecanismo para prestar, fiscalizar o planificar servicios públicos, como es el caso de la Ley de Saneamiento (2007), la Política Nacional de Residuos Sólidos (2010) y la Política Nacional de Movilidad Urbana (2012). De esa forma, el camino

abierto por la Ley de los Consorcios el 2005 ha sido seguido por otros de carácter sectorial, aunque la Ley 8080/1990, que instituyó el SUS, ya presentara esa posibilidad.

Como destacan los enfoques del institucionalismo histórico, las reglas del juego, si bien no determinan las elecciones de los actores políticos - el *lock in* (Pierson (2004) - al reducir el campo de opciones disponibles, tienden a interferir en la selección de alternativas. En la medida que ese proceso empieza a generar *feedbacks* positivos y retornos crecientes, la tendencia es que, de forma gradual y más incremental, solidifiquen caminos institucionales. Esa es la trayectoria que los números crecientes de consorcio intermunicipal en Brasil han destacado.

Sin embargo, los desafíos de la cooperación intermunicipal siguen siendo muchos: acción individualista de los municipios, bajo capital social y gestión pública poco calificada, principalmente en los pequeños municipios, que puede inducir o dificultar el consorcio, variables político-electoral (cambios partidarios en el gobierno municipal y disputa de gobiernos estatales para "controlar" las ciudades), uniformidad de las reglas utilizadas por los órganos de control como los Tribunales de Cuentas no incentivan el asociativismo, inexistencia de un "capital de gestión" (burocracia profesional e instrumentos técnicos adecuados) (Abrucio & Sano, 2013). Esas son sugerencias para nuevas hipótesis de estudios.

Pero, si las políticas públicas no logran responder a todos los desafíos propuestos, seguramente analizar sus antecedentes ayuda a comprender cómo revisar paradigmas y proyectar trayectorias futuras con formatos institucionales más predecibles. Esta no es una lección despreciable, principalmente si queda ampliada la posibilidad de influir en el comportamiento de actores políticos.

## Referencias

**Abrucio, F. L.** (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.

**Abrucio, F. L., & Grin, E.** (2015, July). From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil. *Second International Conference On Public Policy*. Milano, Italy.

**Abrucio, F. L., & Laczyznski, P.** (2013). Desigualdade e Cooperação Federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios. In V. Trevas & M. Cherubine (eds.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

**Abrucio, F. L., & Franzese, C.** (2013). Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In Hochman, G. & Faria, C.A.P. (Org.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil* (1ed., 2013, 361-386). Rio de Janeiro: Editora da Fio Cruz.

**Abrucio, F.L., & Sano, H.** (2011). A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos ADENAUER*, 4, 22-31.

**Abrucio, F.L., & Sano, H.** (2013). *Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras*. Brasília: Editora IABS.

**Abrucio, F. L., Fillipim, E. S., & Dieguez, R. C.** (2013). Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Revista de Administração Pública*, 47(6),1543-568.

**Abrucio, F. L., Sano H., & Sydow, C.T.** (2010). Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as Regiões Metropolitanas. In J. Klink (ed.). *Governança das metrópoles*. São Paulo: Annablume.

**Agranoff, R.** (2001). Managing within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist? *Publius*, 31(2) 31-56.

**Affonso, R. B. Á.** (2000). Descentralização e Reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. Economia e Sociedade. *Revista de Economia da Unicamp*, 14, 127-152.

**Almeida, M. H. T.** (2005). Recentralizando a federação. *Revista Sociologia Política*, 24, 29-40.

**Almeida, M. H. T.** (2001). Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. *Boletim de Informação Bibliográfica*, 51, 3-34.

**Arretche, M. T. S.** (2004). Federalismo e políticas sócias no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 17-26.

**Arthur, B.** (1990). Positive Feedbacks in the economy. *Scientific American*, 262, 92-99.

**Caldas, E. L., & Cherubine, M. B.** (2013). Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In V. Trevas & M. Cherubine (eds.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

**Cappocia, G., & Kelemen, D.** (2007). The Study of Critical Junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341–369.

**Coutinho, F. M. A.** (2006; Setembro). Os Consórcios Públicos como Instrumento Potencializador de Políticas Públicas, 30o Encontro da ANPAD, Salvador, Brasil.

**Daniel, C.** (2001). Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In W. Hofmeister & J. M. B. Carneiro (orgs.) *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

**Farah, M. F. S.** (2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*. 35(1), 119-144.

**Farah, M. F. S., & Jacobi, P.** (1997). *Policymaking, politics, and the subnational state: a comparative study of Brazil, Mexico and the US*. Austin; University of Texas; São Paulo: FGV & Ciudad de México: CIDE.

**Franzese, C.** (2010). *Federalismo cooperativo no Brasil: da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas (Tese Doutorado em Administração Pública e Governo)*. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2010.

**Grin, E. J.** (2014). Trajetória e avaliação dos Programas Federais Brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 459-480.

**Grin, E. J.** (2016). Descentralização e relações intergovernamentais em países federalistas: uma revisão do debate na literatura. Biblio 3W. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 21(1167), 1-32.

**Grin, E. J., Segatto, C. I., & Abrucio, F. L.** (2016). El asociativismo intermunicipal en Brasil. In D. Cravacuore & A. Chacon (eds.). *El asociativismo intermunicipal en America Latina*. Santiago de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana.

**Immergut, E.** (1992). The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. In: S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreh (eds.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Immergut, E.** (1998). The theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, 26(1), 5-34.

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** (2006). Pesquisa de Informações Básicas Municipais/2005. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 20 janeiro 2015, de

Revista Políticas Públicas 2017. Vol.10(2): ISSN 0718-462X

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/default.shtm>.

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** (2012). Pesquisa de Informações Básicas Municipais/2011. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 20 janeiro 2015, de <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/default.shtm>.

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** (2012). Atlas do Saneamento. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 15 julho 2016, de [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/atlas\\_saneamento/default\\_zip.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/atlas_saneamento/default_zip.shtm).

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** (2016). Pesquisa de Informações Básicas Municipais/2015. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 10 julho 2015, de <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>.

**Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos;** altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 03 ago. 2010, Seção 1, p. 3.

**Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada.** (2010). Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil. In: *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA.

**Kugelmas, E., & Solas, L.** (1999). Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo soc.* 2(11),63-83.

**Mahoney, J.** (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society.* 29(4), 507-548.

**Melo, M. A.** (1996). Crise federativa, guerra fiscal e hobesiano municipal: efeitos perversos da descentralização? *Revista São Paulo em Perspectiva,* 10(3), 11-20.

**Pierson, P.** (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

**Pierson, P.** (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review,* 94(2), 251-267.

**Prates, Â. M. Q.** (2010; março). Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. III Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, Brasil.

**Ravanelli, P.** (2010; março). Consórcios Públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. III Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, Brasil.

**Skocpol, T.** (2002). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: P. B. Evans, D. Ruesschemeyer, D & T. Skocpol, T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Slater, D., & Simmons, E.** (2010). Informative Regress: Critical Antecedents in Comparative Politics. *Comparative Political Studies*, 43(7), 886–917.

**Souza, C.** (2005). Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. *Revista de Sociologia Política*, 24, 105-121.

**Vaz, J. C.** (1997). Consórcios intermunicipais. *Revista DICAS: Ideias para a Ação*, 97, 13-25.

**Wright, D. S.** (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 06 jan. 2007,

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária 11. 107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 07 abr. 2005, Seção 1, p. 1.