

**Ann G. HANLEY. *The public good and the Brazilian state. Municipal finance and public services in São Paulo, 1822-1930*. Chicago y Londres, The University of Chicago Press, 2018, 290 pp.**

El libro aborda un asunto que nos resulta familiar. Con el advenimiento del Estado liberal, tras su independencia en 1822, los municipios brasileños recibieron el encargo de proporcionar infraestructuras, seguridad, salud y educación a sus ciudadanos, pero la literatura insiste en que no contaban con los ingresos suficientes para afrontar dichas responsabilidades. Estas estrecheces se sufrieron incluso en los municipios de la provincia de São Paulo, una región que creció a marchas forzadas tras la independencia y que, desde 1880, disfrutó del boom exportador cafetalero. Como el balance de las responsabilidades asumidas por los ayuntamientos se presenta desastroso, la literatura lo ha atribuido bien al sistema de favores y lealtades que dominó la política del siglo XIX por el que los políticos locales derivaban la distribución de ganancias hacia su clientela (el llamado patronazgo), bien a la combinación de negligencia y acoso hacia los más pobres o bien a la pura ineptitud de los administradores municipales. Para la autora, estos fueron en realidad síntomas de la mala calidad de los gobiernos municipales, pero no explican su origen. En su opinión, este obedece a la estructura institucional, un sistema fiscal que se engendró en los primeros años del Imperio y que se corrigió solo levemente durante la República: la relativa autonomía fiscal de los municipios con respecto al gasto tenía como contrapartida que sus ingresos se nutrieran en exclusiva del funcionamiento de cada economía local, de su economía formal, beneficiándose solo indirectamente del enriquecimiento cafetalero. Por un lado, su naturaleza regresiva hacía que las cargas recayeran desproporcionadamente del lado de los más pobres hasta 1922, cuando por vez primera se implementa un impuesto sobre la renta. Por otro, la estructura del sistema público de ingresos favorecía asimétricamente a los gobiernos centrales y regionales y privaba a las municipalidades de aquellos precisos para acometer su mandato, con una participación de tan solo un 5% en todas las finanzas públicas durante el Imperio y de no más de un 12-18% durante la República, entre 1889-1930. En consecuencia, los ingresos eran escasos, desiguales entre municipios y con eventuales consecuencias en el desarrollo económico brasileño a largo plazo. Un gasto magro en estos bienes públicos y servicios habría contribuido al ciclo de la desventaja acumulativa del Brasil del siglo XX.

Cuando se considera la provisión de bienes y servicios públicos en la era contemporánea, se cuestiona a menudo la legitimidad de la intervención pública en el ámbito

del bienestar, pero esta discusión no se aplica en el caso brasileño según la autora. Como se desprende del primer capítulo, la legislación fundacional del Estado brasileño no discutía su responsabilidad en la protección y promoción del bienestar de la ciudadanía. En Brasil, se transitó desde 1822 a 1930 desde un país donde los bienes públicos los proporcionaba la beneficencia privada a otro donde estos eran pagados por medio de impuestos, cuotas y multas. No era una cuestión de legitimidad y tampoco lo era de organización fiscal. La literatura insiste, además, en que la provisión de estos servicios mejora en los sistemas descentralizados, como fue el brasileño, porque el gasto final se ajusta mejor a las preferencias locales de consumidores y contribuyentes.

¿Cuál pudo ser entonces el problema? Para la autora, es también de raíz institucional, pero relacionado con la estructura del reparto fiscal que impuso el Estado brasileño a los municipios desde 1822 hasta el gobierno a Getulio Vargas. Su dependencia en exclusiva de unos recursos locales modestos construyó severamente la capacidad de las municipalidades de invertir e incluso de endeudarse en los servicios públicos necesarios para mejorar los niveles de vida de los brasileños corrientes. Para ilustrarlo, Ann H. Hanley se emplea a fondo en examinar las fuentes de financiación y la ejecución presupuestaria de varios municipios paulistas de diverso tamaño y renta. Unos más vinculados a la exportación de café y otros a la producción de insumos agrarios tanto para el Estado de São Paulo como para el vecino de Minas Gerais. Allí se invirtió en infraestructuras, se importaron más trabajadores y se capturó más poder a nivel nacional que en ninguna otra zona de Brasil. Esta región producía aproximadamente la mitad del café mundial a finales del siglo XIX, hasta 1886 con la mitad de la población esclava, desde entonces con más del 45% de población inmigrante. Pero incluso allí, no se proporcionaron los servicios suficientes.

En los capítulos 3 y 4, se analiza en profundidad cuánto y quién —mediante qué gravámenes— pagaba y cuáles eran las principales partidas del gasto municipal. Se examina inicialmente la evolución de la estructura fiscal del Estado brasileño y luego la de los impuestos disponibles en cada municipio. Se comparan los ayuntamientos entre ellos y el período más centralizador del Imperio con aquel de mayor autonomía republicana, coincidente con el crecimiento cafetalero. La fiscalidad municipal gravaba la circulación de mercancías importadas, las cuotas por el uso de servicios municipales (como el matadero o el servicio de agua de boca) y las licencias de apertura y funcionamiento de algunas industrias y profesiones liberales. Solo durante la República, se comenzaron a gravar los bienes inmuebles, y, solo desde 1922, las rentas personales. Los gravámenes eran sin duda regresivos, porque recaían sobre aquellos con rentas más modestas. A su juicio, el gobierno de Brasil optó por la pobreza local sobre la inestabilidad política, puesto que la exacción de impuestos nunca fue tan gravosa como para provocar una revuelta. Se perpetuaba así la desigualdad económica entre comunidades e incluso entre regiones del país. Mientras tanto, los ricos pagaban una parte sustancial de sus impuestos a la provincia (herencia, esclavos y venta de esclavos) y contribuían extraordinariamente al gobierno estatal.

No obstante, los municipios no fueron ni descuidados ni ineptos según su valoración. Vivieron una debilidad presupuestaria crónica que intentaban soslayar bien ape-

lando durante el Imperio a la cámara legislativa provincial o bien con la contratación de préstamos durante la República, aunque lo decisivo fuera siempre la habilidad para desviar fondos conseguidos para otros fines a las partidas de desarrollo humano.

Los capítulos siguientes, (5, 6 y 7) se dedican a los patrones de gasto en las tres principales categorías, sucesivamente: urbanismo, obras públicas e infraestructura física; salud pública e higiene; educación pública, embellecimiento y recreo. En ellos se analiza cómo se proveyeron y cuáles se priorizaron en cada momento.

Los gastos per cápita en obras públicas crecieron significativamente desde el Imperio hasta la República. Aparte de la infraestructura de mercados y mataderos, la mayor parte de la inversión en la infraestructura municipal se dedicaba a ladrillos y mortero. Durante la República, se plantearon también los problemas de la seguridad alimentaria y cementerios, la mejora del saneamiento y del agua, la iluminación y la telefonía, pero para estas últimas se eligió el sistema concesional con escaso gasto para los concejos.

Las políticas públicas de salud tenían un peso menor en el gasto municipal, porque sus demandas iniciales quedaban constreñidas a las epidemias infrecuentes. Solo cuando las poblaciones se expandieron y, al final de siglo, la fiebre amarilla y la viruela provocaron crisis, la respuesta municipal disparó el gasto hasta en un 25%. Entonces, un medio poco saludable habría obstaculizado la llegada de inmigrantes, esenciales para lanzar la economía cafetalera. Entonces, la mejora de las infraestructuras sanitarias, agua de boca y alcantarillado, disparó algunos años este gasto al 50%. Aparte de edificación y mantenimiento de hospitales y recogida de basuras, se construyeron los modernos sistemas de distribución de agua y alcantarillado público, que se extendieron sin importar el nivel socioeconómico de los potenciales usuarios. Dicha extensión no estuvo guiada directamente por el consumo de las élites, aunque sí por la necesidad de atraer trabajadores tras el declive de la esclavitud, beneficiando a las barriadas periféricas donde estos arribaban.

Al final del Imperio, la educación era ya una prioridad y el federalismo fiscal de la República dio a los municipios la oportunidad de tomar decisiones autónomas y recurrir a los préstamos, pero la partida no superaba el 3%. Inversiones siempre muy modestas tanto en su tamaño como en su alcance, que no llegaron más que a una pequeña parte de los residentes, con el fin de convertir en ciudadanos a los hijos de los inmigrantes. Aunque representara un gran bien en el largo plazo, las urgencias del corto plazo lo anulaban.

Como se desprende de esta reseña, uno de los hallazgos de esta monografía es su perspectiva comparativa, novedosa en lo que atañe a la historia local e incluso regional, al no incluir ninguna de las grandes urbes brasileñas. Esta mirada arroja luz sobre la desigualdad a largo plazo en términos territoriales. Por lo demás, los prejuicios sobre las instituciones de los países periféricos, que hemos sufrido un despliegue fallido del Estado liberal, solo se combaten con exámenes concienzudos de su funcionamiento efectivo a partir de las fuentes primarias. Este es, a mi juicio, el gran logro de este trabajo. Pese a descansar primordialmente en bibliografía anglosajona, una lectura honesta y exhaustiva de las fuentes concluye que no faltaron las buenas intenciones y que cada comunidad hizo lo que pudo en esta tarea de invertir en los bienes pú-

blicos emblemáticos de un Estado liberal. Tropezaron, eso sí, por un lado con la estructura fiscal del Estado brasileño, que beneficiaba preferentemente a las estructuras regionales-federales sobre el municipio y, por el otro, con la propia naturaleza discontinua del boom cafetalero.

El trabajo, bien informado en lo concerniente a fiscalidad local, no lo es tanto para alguien más interesado por la historia contemporánea de los bienes y servicios públicos. Ahí, la bibliografía resulta exigua y algo errática. Y esto se refleja en la cronología, que es puramente internalista y de carácter político —Imperio frente a República—, y en la ausencia de referencias o comparaciones con la fiscalidad de otros países, incluso del entorno. Y, en particular, redunda en un enfoque parcialmente ahistórico. Esto es, las tecnologías cambiaron profundamente la naturaleza de buena parte de estos bienes y servicios a lo largo del siglo XIX, al tiempo que lo hacían los paradigmas de la intervención pública. Ni educación, ni obras ni salud públicas significaban lo mismo en 1822 que en 1920 y el volumen quizá habría ganado con una organización más cronológica que temática.

MARÍA ISABEL BARTOLOMÉ RODRÍGUEZ  
Universidad de Sevilla