

Nuevo pacto federativo: desafío democrático para el Brasil del siglo XXI

A new federative pact: a democratic challenge for the Brazil of the 21st century

María Zelia de Camargo de Villegas

Resumen

Uno de los grandes obstáculos políticos que bloquean la consolidación de la democracia en el Brasil del siglo XXI está relacionado con la necesidad de redefinir el federalismo brasileño. La reforma del federalismo, sin embargo, exige tomar en consideración una lista de desafíos, condiciones y expectativas de cumplimiento obligado. Desde una perspectiva más amplia, no es de menor urgencia iniciar procesos de cambio en la propia cultura política del país, orientados a la toma de conciencia de que la diversidad de opciones y estilos de desarrollo entre los estados, municipios y regiones ha de ser considerada como fuente de innovación y no de disgregación del país.

Palabras clave

Federalismo; Consolidación democrática; Cultura política.

Abstract

One of the greatest political obstacles to the consolidation of democracy in 21st century Brazil lies in the need to redefine Brazilian federalism. Reforms to federalism, however, demand consideration of a list of mandatory challenges, conditions and expectations. From a broad perspective, it is no less urgent to initiate change processes in the country's political culture itself to foster awareness of diverse development options and styles among states, municipalities and regions, as a source of innovation and not separation with the country.

Key words

Federalism; Democratic consolidation; Political culture.

Recibido: 15-07-04

Aprobado: 20-07-05

INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es enfatizar la redefinición del federalismo brasileño, uno de los grandes obstáculos políticos que bloquean la consolidación democrática del Brasil del siglo XXI.

En la primera parte pretendemos examinar el federalismo de la Constitución de 1988 y el desempeño del sector público después de su promulgación.

En la segunda tratamos de enfocar las medidas de la Unión destinadas a modificar su relación con los demás niveles del gobierno: un nuevo federalismo que parece ser más cooperativo y más competitivo.

En la tercera parte definiremos el principal desafío que constituye la capacidad del gobierno federal de enfrentar los dilemas de la descentralización, en el cual el municipio pasa a ser el gran protagonista del nuevo pacto federativo.

No obstante, para la reforma del federalismo brasileño existe una larga lista de condiciones que debe ser cumplida. Desde una perspectiva más amplia, urge iniciar los procesos de cambio en la propia cultura política. Además, debe existir la concientización de que las diversidades de opiniones y estilos de desarrollo entre los estados deben ser considerados como fuentes de innovación y no de disgregación del país.

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO BRASILEÑO

“Perspectivas del federalismo” (1958), “Federalismo y feudalismo” (1959), “Crisis del federalismo brasileño” (1961), “Nuevas perspectivas del federalismo brasileño” (1970), “Tendencias del federalismo brasileño” (1970), Planificación regional en el federalismo brasileño” (1970), “Federalismo y la revisión de la forma de Estado” (1973), “Federalismo y centralización” (1974), “Federalismo cooperativo” (1974), “Federalismo solidario” (1974), “El Senado y la crisis de la federación” (1976), “Evolución del régimen federativo” (1977), Regionalismo en la federación” (1979), “Camino hacia el federalismo de regiones” (1980), “Reestructuración del federalismo” (1981), “Perspectiva del federalismo brasileño” (1981), “Reconstrucción del federalismo” (1982), “Federalismo en cuestión: avances y retrocesos” (1982), “Nuevos rumbos del federalismo” (1983), “Teoría del federalismo regional” (1985), “Tendencias actuales de la federación” (1996), “Federalismo fiscal” (1996), “Presidencia y federación: caminos de la reforma

institucional de Brasil” (1997), “Globalización y crisis del federalismo en Brasil” (1999), “Globalización, regionalismo y federación: nuevos desafíos para la federación brasileña” (1999) y otros del mismo tenor son los títulos frecuentes en la literatura especializada brasileña, y reflejan diferentes estudios destinados a analizar el Estado federal brasileño.

Sin embargo, sus autores están lejos de presentar homogeneidad en las tesis defendidas: éstas van desde la insistencia de que las prácticas tradicionales del federalismo son la única solución para mantener el Estado democrático hasta que el federalismo en el mundo moderno solamente existe en los textos constitucionales. Muchas veces surgen defensas a favor del Estado unitario, justificadas no por motivos de orden ideológicos o de preferencias doctrinarias, sino por el argumento de que el Estado federal pronto dejará de existir (Brasileiro, 1974:83).

Para otros autores, como José Murilo de Carvalho, el federalismo presenta infinitas variaciones de país a país. Es una realidad siempre dinámica, que no tan sólo se transforma constantemente, fortaleciéndose, debilitándose, redefiniéndose, sino que puede hasta desaparecer en un momento para reaparecer más tarde con un rostro renovado. El federalismo brasileño conforma un caso nítido de alternancia entre fases de gran poder de los estados, seguidas por etapas de fuerte centralismo político, para retornar posteriormente al modelo federal. Se trata de un movimiento pendular en el que las tendencias federalista y unitaria conviven una al lado de la otra, con predominio alterno. Para Carvalho, el péndulo nunca regresa al mismo punto. El retorno del federalismo casi siempre se da a un nivel inferior, de menor poder de los estados en relación con la Unión. En el largo plazo, la tendencia ha sido siempre el fortalecimiento del poder central (Carvalho, 1996:34).

La bibliografía sobre el federalismo en Brasil es pobre, tal vez por causa de la propia oscilación entre federalismo y centralismo. Pocas obras de gran envergadura se han dedicado directa y exclusivamente al tema. Existen más obras importantes sobre el centralismo que sobre el federalismo. Hay muchas historias provinciales, estatales y locales, pero en ellas aparece de manera secundaria el problema de las relaciones entre los niveles de gobierno (Carvalho, 1996:59).

Desde la proclamación de la República de Brasil y la implantación del federalismo en 1889 hasta 1930 –advierte Murilo Carballo– no surgieron grandes estudios, sino que más bien se redujo el interés por el federalismo. En 1945 la onda centralizadora dominó la escena. Durante el retorno federalista 1945-1964 sólo se debatía tímidamente el tema. La polémica ha ganado algún terreno después de los gobiernos militares, a pesar de que el centro de la atención se encuentra en el tema

fiscal. Por lo tanto, los estudios sobre el federalismo posteriores a la restauración democrática tratan el problema fiscal y casi todos han aparecido en revistas especializadas (Carvalho, 1996:63-4).

En distintos contextos y países latinoamericanos existe un renovado interés por el federalismo, fruto de la situación política de éstos que vincula el proceso de democratización con esta forma de gobierno. Mientras en Brasil se ha renovado la preocupación por repensar el Estado, para los brasileños la gran revolución no es la república, sino la federación. El gran desafío político del nuevo pacto federativo es establecer un sutil equilibrio entre la ficción jurídica de la igualdad de los entes federados y la realidad histórica de su desigualdad social, económica y educacional.

De la revisión de la bibliografía sobre el tema del federalismo brasileño han surgido varias interrogantes, pero en la extensión de este trabajo no podrán ser desarrolladas. Este estudio hace parte de otro más amplio, sin embargo, ellas son resaltadas con el ánimo de levantar una problemática y presentarla como tema de discusión:

1. ¿Puede el federalismo brasileño dar cabida a la demanda más apremiante de la ciudadanía de hacer sentir su voz mediante el voto y dentro del marco de la ley?
2. ¿Puede el federalismo brasileño reformar las instituciones existentes en Brasil y ponerlas al servicio de la ciudadanía?
3. ¿Puede el nuevo federalismo brasileño generar mejores servicios públicos, empleos y combatir los niveles de pobreza y desigualdad causados por la globalización económica?
4. ¿Puede el nuevo federalismo brasileño correlacionar en términos inéditos la libertad y la igualdad?
5. Brasil, un país de raigambre federalista diluida a lo largo de cincuenta años de populismo económico, estatismo y presidencialismo personalista, hoy se encuentra ante las demandas de los actores sociales y políticos en favor de reactivar y expandir una forma de gobierno de la economía, de la sociedad y de la política basada en la matriz igualitaria, de devolución de competencias en los diferentes niveles del gobierno. ¿Cuál sería el camino para el siglo XXI?

6. ¿El nuevo federalismo puede ser una alternativa viable para el siglo XXI?
¿Cuáles son las reformulaciones políticas, institucionales y cómo organizar los recursos materiales para que el federalismo en Brasil sea una realidad capaz de beneficiarse de la apertura económica y de la globalización?
7. ¿Por qué y dónde nace el renovado interés por el federalismo en Brasil?

Así, consideramos que el federalismo no se puede comprender si no es analizado:

- a. En su dimensión histórica
- b. En su correlación con el sistema político
- c. En su vertiente fiscal (asignación de recursos)

EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO EN LAS CONSTITUCIONES BRASILEÑAS

Las constituciones brasileñas han estado siempre en sintonía con su época. A pesar de haber adoptado algunos puntos cuestionables, es posible afirmar que hubo cierta evolución entre una y otra.

Constitución de la República Federativa de Estados Unidos del Brasil (1891)

Art. 1º “La Nación Brasileña adopta como forma de gobierno, bajo el régimen representativo, la República Federativa del Brasil proclamada el 15 de noviembre de 1889, y se constituye por unión perpetua e indisoluble de sus antiguas provincias en Estados Unidos del Brasil”.

La Constitución de 1891 introdujo formalmente el sistema federativo en Brasil, reflejando la concepción política y jurídica del Estado liberal.

En lo que se refiere a la división de poderes en los diferentes niveles, la Constitución fue coherente con sus principios básicos al restringir a los estados miembro los poderes remanentes (Art. 65). Ellos trataron su organización y desarrollaron al máximo la posibilidad abierta en el texto constitucional (Brasileiro, 1974:39-92).

La Constitución de 1891, en el artículo 68, se refiere al municipio: “Los Estados se organizarán de forma que quede asegurada la autonomía de los municipios en todo lo que se refiere a su peculiar interés”. Sin embargo, al enfatizar la autonomía del Estado miembro se omitió la referencia a los municipios. En la realidad brasileña, el municipio no es creación legal, existe antes del Estado como verdadero organismo social. A partir de esta falla de la Constitución de 1891 deriva la lucha del municipio brasileño por la autoafirmación y autonomía (García, 1993:2001).

A esta fase inicial del federalismo en Brasil, la doctrina la ha nombrado como federalismo dual o dualista, traduciendo la expresión utilizada para identificar el caso americano *dual federalism* (Barroso, 1982:34).

La Constitución de la República de los Estados Unidos de Brasil (1934)

Art. 1º “La Nación Brasileña constituida por la Unión perpetua e indisoluble de los Estados, del Distrito Federal y de los territorios en Estados Unidos del Brasil, mantiene como forma de gobierno, bajo el régimen representativo, la República Federativa proclamada el 15 de noviembre de 1889”.

El federalismo dualista de 1891 cedió su turno al federalismo de carácter cooperativo y se fortalece la Unión en detrimento del poder de los estados.

La Constitución de 1934 institucionalizó el federalismo corporativo y amplió los poderes de la Unión federal sin eliminar la autonomía de los estados miembro, fortaleciendo la estructura federal brasileña. La competencia nacional era tripartita entre la unión, los estados y los municipios que tuvieron su autonomía asegurada en todo cuanto concierne a su peculiar interés (Art. 13). Sin embargo, los estados miembro se debilitaron ante el fortalecimiento de la Unión y el impulso autonomista del municipio (Barroso, 1982:41).

Esta Constitución en la extensión de su texto, 187 artículos permanentes y 26 disposiciones transitorias, mantuvo el régimen republicano federativo y el sistema presidencialista de gobierno. Estaba sincronizada con el constitucionalismo moderno, en la línea de las más avanzadas constituciones de la época; incluso, señala la introducción de un nuevo tipo de Estado brasileño: el Estado social.

Sin embargo, la Constitución de 1934 tuvo corta duración; su transitoriedad no pudo demostrar en la dinámica constitucional las virtudes y los defectos de las

innovaciones introducidas por ella. Fue sustituida por la Carta Constitucional otorgada por Getúlio Vargas, el 1° de noviembre de 1937.

Constitución de los Estados Unidos del Brasil (1937)

Art. 1° “Brasil es un Estado Federal, constituido por la Unión indisoluble de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios. Se mantiene su actual división política y territorio”.

La federación afirmada en la Constitución de 1937 era nominal, según la expresión de Raúl Machado Horta (1990:63). En esta llamada Tercera República (del 10 de noviembre de 1937 al 29 de octubre de 1945) no se reunieron los cuerpos legislativos, la Cámara Federal, el Consejo de Estado (lo que antes eran el Senado y las cámaras estatales). Los estados se transformaron en unidades territoriales descentralizadas, permanecieron bajo la fiscalización y control del Presidente de la República, los gobernadores eran ratificados o no en sus cargos según la voluntad del gobierno nacional y las constituciones estatales no fueron elaboradas.

La Constitución de los Estados Unidos del Brasil (1946)

Art. 1° “Los Estados Unidos del Brasil mantienen bajo el régimen federativo, la Federación y la República”.

Con la Constitución de 1946 fue restaurada la normalidad constitucional y en líneas generales se retoma el proceso iniciado por la Constitución de 1934.

Para Luis Roberto Barroso, esta carta reafirma la división tripartita de la competencia, incluyendo a los municipios, dando origen a lo que los autores llaman federalismo tridimensional. Con esta carta se verifica un fenómeno aparentemente contradictorio: por un lado, una evidente centralización y, por el otro, el fortalecimiento de los municipios. Una vez más, los grandes perjudicados fueron los estados: aumento de la competencia de la Unión y mayor autonomía a los municipios (Barroso, 1982:44).

La Constitución Federal de 1946, en la práctica, fue profundamente innovadora en la transformación de un federalismo dualista a un federalismo cooperativo. La técnica de transferencia de los recursos federales para los estados y municipios a

través de la vinculación del presupuesto de la Unión trajo aspectos positivos y negativos. En lo referente a los recursos destinados al desarrollo de las regiones, es loable la intención del constituyente en valorizar y tratar de integrar al país a las áreas maltratadas por problemas ecológicos y económicos de difícil solución. Sin embargo, afirma Barroso que estas regiones se tornaron muy dependientes del poder central, violando la autonomía de los estados, una vez que la ejecución de estos programas fuera entregada a organismos subordinados a la Unión (Barroso, 1982:47).

Entre los efectos de la Carta de 1946 sobre el federalismo, según Barroso, hay que resaltar algunos especiales. En el aspecto político, el período iniciado en 1946 permitió cierta autenticidad en el proceso representativo. La existencia de partidos políticos nacionales y el equilibrio real entre los poderes de la república aseguraron pleitos menos marcados por el fraude y una mayor efectiva vigencia del texto constitucional. El régimen federativo, aunque condicionado por un preocupante proceso de descentralización pudo prosperar en el incipiente proceso democrático que se iniciaba, sin los vicios crónicos de la república vieja (1889-1930). Sin embargo, duró muy poco el sueño federalista, que en Brasil está fuertemente vinculado a la democracia (Barroso, 1982:48).

El federalismo a partir de 1964

En la evolución del proceso federativo brasileño, después de la Revolución del 31 de marzo de 1964, se mantuvo en vigencia la Constitución de 1946 por medio del acto institucional del 9 de abril. Según Baracho, esta preservación más la sucesión de enmiendas reformaron y transformaron el texto constitucional. Con los actos institucionales, las enmiendas constitucionales, la legislación complementaria, la Constitución de 1967 y las alteraciones introducidas por la Enmienda N° 1 del 17 de octubre de 1969, el federalismo pasaba por una nueva fase de centralización política y administrativa, con predominio de la Unión, con fuertes repercusiones en la autonomía de los estados miembro y de los municipios (Baracho, 1986:196).

FEDERALISMO REGIONAL

Es importante resaltar que el tema del federalismo regional o federalismo de las regiones ha sido tratado desde 1970 por Paulo Bonavides, uno de los grandes constitucionalistas brasileños de la actualidad.

En una conferencia titulada “La planificación y los organismos regionales como preparación para un federalismo de las regiones (la experiencia brasileña)”, Paulo Bonavides por primera vez trata este importante tema, subrayándolo como la única solución viable para la estructura federativa del Brasil en plena crisis.

El federalismo tetradimensional (unión, estado, municipio y región), el federalismo de las regiones, sería la fórmula única, según el autor, de evitar en el futuro la oscura alternativa del Estado unitario, es decir, la pesadilla de un monstruoso leviatán continental que se levantaría entre el Atlántico y la cordillera de los Andes (Bonavides, 1971:31-78).

En un trabajo más reciente titulado “El federalismo y la revisión de la forma de Estado”, Paulo Bonavides critica el llamado federalismo cooperativo que ha sido una palabra amena, llena de esperanza, de empleo habitual por los publicistas que aún creen en la supervivencia del viejo federalismo dualista, bautizado con otro nombre para encubrir una nueva realidad. Según Bonavides, urge reconocer la desaparición del viejo orden federativo, fundamentado en el binomio Estado autónomo y poder federal. En efecto, la intervención económica de la Unión, ya institucionalizada, elimina la autonomía de los estados, deshaciendo la ilusión de los publicistas crédulos e inocentes que vienen promoviendo un eufemismo corriente –“el federalismo cooperativo”–, expresión confortable, pero ingenua, no siempre razonada, con la que se busca disimular la muerte del federalismo de las autonomías estatales (Bonavides, 1973:37-38).

Ya en los años ochenta Paulo Bonavides publica *El camino para el federalismo de las regiones* donde resalta los veinte años de existencia de la Sudene, que ha sido una especie de laboratorio de iniciativas felices, precursoras y fecundas, donde se ha comprobado la posibilidad de planificar el desarrollo con libertad, en un área de pobreza crítica. Se iniciaba la aplicación de las técnicas más originales ya concebidas para incrementar la acción desarrollista: los incentivos fiscales. Se hizo una experiencia regional integradora que debía trascender al ámbito económico para alcanzar el político, encendiendo en el país la llama de un federalismo innovador, con libertad, participación y diálogo. Para Bonavides, está demostrado que la cuestión federativa es de extrema actualidad. Envuelve, necesariamente, reformas constitucionales profundas que permiten crear y definir en favor de las regiones, una instancia política propia, convirtiéndose en el cuarto ámbito del gobierno dentro de las dimensiones federativas del nuevo sistema constitucional que vendrá (Bonavides, 1980, 65:125-6).

En el capítulo “El federalismo de las regiones (Cuestión nordestina)” parte del libro *Constituyente, Constitución, democracia, federalismo y la crisis contemporánea*, Bonavides declara pertenecer a una corriente constitucional que privilegia la necesidad de revitalizar el orden federativo por medio de una revisión en la cual se considere la importancia de la cuestión regional, es decir, donde se institucionalice políticamente el sistema de regiones (Bonavides, 1985:265).

Para Bonavides, el regionalismo funciona, tanto como instrumento de conservación del Estado Unitario para preservarlo de la disgregación (España e Italia) como del Estado federal (Brasil) donde previene el exceso de centralismo de la Unión y el fin consecuente de las autonomías, sin las cuales no se puede hablar de descentralización política en el orden federativo. Todo se conjuga para considerar el regionalismo hoy, como una forma eficaz de superación del presente modelo de ordenamiento estatal, principalmente, en el país de las desigualdades sociales, culturales, interregionales, intrarregionales, interestadales y hasta intermunicipales, que es este continente llamado Brasil (Bonavides, 1985:268-9).

Sobre la crisis o transformación del orden federativo, afirma Paulo Bonavides, no es tanto el federalismo como fenómeno político asociativo que está en crisis, sino la forma doctrinaria del federalismo, aquella a la que él se sujeta desde los orígenes y que ha generado un marco jurídico aparentemente intocable, y en el interior del cual se procesan inevitables transformaciones del sistema, impuestas por los cambios de los tiempos y por el imperativo de las necesidades políticas y sociales, más fuertes, tal vez, que la voluntad de los iniciadores de las rigurosas tesis federalistas del siglo XIX (Bonavides, 1985:216).

Paulo Bonavides destaca tres épocas distintas que señalan el camino recorrido por la organización del Estado federal: la primera corresponde a la adopción de este original principio de las dos leyes que rigen la federación (autonomía y participación),¹ siendo la ley de la autonomía la dominante, con los estados participantes aferrados a una posición de fuerza, imperante en los hechos y en la doctrina. La segunda es cuando se alcanza el perfecto equilibrio entre la Unión y los estados federados, entre la doctrina federalista y las instituciones creadas y practicadas en nombre de esta doctrina. La tercera, nombrada como una fase contemporánea del

¹ Según Paulo Bonavides, la participación y la autonomía son procesos que se insertan en el amplio marco de la federación, protegidos por las garantías y seguridad del ordenamiento constitucional superior, la Constitución federal, la base de todo el sistema federativo. Tanto la participación como la autonomía existen en función de las reglas constitucionales supremas que permiten ver en la Federación, tal como lo vio Tocqueville en el siglo XIX, dos sociedades distintas “una encajada en la otra”, es decir, el Estado federal y los Estados federados armoniosamente superpuestos y conexos (Bonavides, 1994:181).

federalismo, presenció la ruptura del equilibrio observado en el período anterior entre los dos datos fundamentales de la autonomía y de la participación, con un amplio predominio de esta última, en detrimento de la autonomía (Bonavides, 1985:217-8).

Este Estado regional, parte de un todo federativo, agrega Bonavides, no ha surgido aún en alguna federación contemporánea. Aunque podrá surgir mañana: para su formación se necesita paciencia didáctica e intención de aclarar, y el Brasil camina hacia allá por la necesidad de una solución política que debiera ser implementada a los problemas regionales, como es el problema del noreste. Allí, la política del poder central ha sido deficiente en la promoción del desarrollo (Bonavides, 1985, 60-61:207).

NUEVOS CAMINOS PARA LA FEDERACIÓN BRASILEÑA

A pesar de que el federalismo, como forma de gobierno, se ha profundizado políticamente durante el proceso de redemocratización iniciado en los años setenta, la federación brasileña ampliada por la Constitución de 1988 con la inclusión de los municipios como entes federados, no está exenta de problemas.

Además, el modelo de desarrollo emergente en el país ha relegado a un segundo plano los objetivos de integración del mercado interno y la consolidación de la unidad nacional. Ha postergado la revisión de las políticas de reducción de las disparidades regionales, tan necesaria para que la inserción de la economía brasileña en el proceso de globalización no se efectúe de manera fragmentada, desigual y divergente (Albuquerque, 1998:252-3).

En la ausencia de nuevos instrumentos de distribución especial de las inversiones, se ha recrudecido la horizontalidad de los conflictos federativos entre estados y municipios, expresándose en guerras fiscales, en incentivos y otras ventajas ofrecidas a la iniciativa privada productiva, en un contexto de ciclo de crecimiento emergente, asociado a la reestructuración productiva y la apertura del mercado nacional.

Estos hechos han generado incoherencias, *impasses*, desperdicios y riesgos, de tal forma que muchos de ellos se sumaron a la crisis del propio federalismo, sumergida ya en la crisis más amplia del Estado y constituyéndose en una real amenaza a la cohesión, solidaridad, funcionamiento y eficacia de la propia federación (Albuquerque, 1998:253).

Frecuentemente, Brasil es citado en la literatura especializada conjuntamente con China, India y México, como una de las economías donde la globalización puede generar fragmentación del mercado interno y fractura entre los nexos económicos financieros entre las diversas regiones. Por lo tanto, la salida sería una política regional cuyo propósito sería la ordenación espacial del proceso de desarrollo brasileño, internamente compatible con la inserción del país en la economía global, minimizando los hiatos competitivos entre las regiones (Albuquerque, 1998:260).

Actualmente, los estudios de planificación nacional tratan de identificar y delimitar los “polos nacionales de integración y desarrollo”, precisando en cada uno de ellos las inversiones en infraestructura y actividades productivas viables y deseables, representando un gran esfuerzo de macrorregionalización del país.

Se trata de proponer una nueva visualización espacial articulada a partir de los polos de desarrollo formados por redes de infraestructura integradas, polos en los cuales puedan circular de forma fluida y eficiente, personas, bienes, servicios e informaciones, con capacidad para: 1) impulsar la producción e integrar el mercado con bases competitivas; 2) viabilizar la inserción de toda la economía en el Mercosur y en el mercado internacional; 3) contribuir a la reducción de las desigualdades regionales y personal de renta; 4) representar una opción por la interiorización del desarrollo en dirección a los dos áreas poco pobladas, pero potencialmente dinámicas (Albuquerque, 1998:261).

En realidad, Roberto Cavalcanti Albuquerque presenta una nueva configuración del país que puede ser una opción entre todas las posibles de delimitar el espacio nacional brasileño, con el propósito de ensayar una inserción competitiva del país en la economía globalizada que sea integradora y no desmembradora del mercado interno. De la misma forma, trata de estructurarlo internamente y articularlo de manera regionalmente equilibrada al mercado global, y principalmente, organizar con creciente funcionalidad el sistema nacional de ciudades (Albuquerque, 1998:262).

Su objetivo es proponer un modelo de organización del espacio nacional en regiones, con la intención de reducir los hiatos de competitividad sistémica entre ellos, haciendo posible obtener, en condiciones de liberalización económica, tanto su integración en el mercado interno como la inserción dinámica y diferenciada en el mercado global. Y agrega que para cada región habría una doble inserción: dentro y fuera del país.

Albuquerque presenta doce regiones, identificadas como polos nacionales de integración y desarrollo:

1. Frontera norte
2. Transversal amazónico
3. Araguaya-Tocantins
4. Litoral noreste
5. San Francisco
6. Transversal noreste
7. Transversal oeste
8. Litoral sureste
9. Transversal sureste
10. Litoral sur
11. Frontera sur
12. Paraguay-Paraná

Basándose en las grandes transformaciones que ocurren en el país y valorando la necesidad de inserción de la economía nacional en el mundo globalizado e interdependiente, propone la revisión del federalismo brasileño. Se trata de instituir una nueva federación compatible con el proceso de reconstrucción del Estado y de la redefinición de sus relaciones en el ámbito de una sociedad autónoma, amplia y pluralista.

Los objetivos de esta nueva institucionalidad federativa contemplan: 1) el fortalecimiento de sus lazos de solidaridad y de convivencia política; 2) la convergencia y compatibilidad intergubernamental de decisiones orientadas por un proyecto de futuro nacional avalado por la sociedad; 3) la integración eficiente y cooperativa de los diversos niveles del gobierno, de las entidades federadas, de las iniciativas privadas, empresariales y sociales.

El autor sugiere una agenda de tres puntos cuya intención es articular la federación con algunos de los principales medios políticos, administrativos, financieros y operadores considerados importantes para el alcance de estos objetivos.

El primer punto que la agenda coloca en discusión es crear un Consejo de la Federación integrado por el Presidente de la República, y los gobernadores de los estados y Distrito Federal. En realidad no se trata de formalizar un Consejo de la Federación, sino ponerlo en práctica a partir de la iniciativa política que cabría al Presidente de la República de invitar a los gobernadores para discutir, conjuntamente, cuestiones tan importantes y complejas como la reforma tributaria, el equilibrio fiscal, la deuda pública, la articulación intergubernamental en el ámbito de las política social y regional, la regulación de los servicios públicos concedidos a la iniciativa privada y social, entre otras, incluso la posibilidad de deliberar sobre ellas cuando sean competentes los poderes ejecutivos.

El segundo punto de la agenda somete al debate la institución de mecanismos para el financiamiento de acciones descentralizadas de gobierno en salud y educación.

Para el financiamiento de estas acciones se sugiere la formación de dos fondos: el Fondo Nacional de Educación (FNE) y el Fondo Nacional de Salud (FNS). Ambos deben ser administrados por la unión, en conjunto con los estados, Distrito Federal y los municipios. El FNE podría disponer además, de otras fuentes de naturaleza fiscal y de financiamientos, de los recursos públicos provenientes de impuestos vinculados constitucionalmente y de la contribución social del salario-educación (Constitución, art. 212). Para el FNS, sería posible proponer vinculaciones constitucionales semejantes, tal vez del presupuesto tributario de la Unión, de los presupuestos de los estados y Distrito Federal y de los presupuestos de los municipios entregados por los estados (Constitución, art. 159).

El tercer punto de esta agenda, promoción de inversiones, concierne a la integración de acciones públicas de la Unión y de los estados en la ejecución de la política regional. Por lo tanto, cabe concebir arreglos institucionales por medio de los cuales los estados deben cooperar entre ellos horizontalmente y con el apoyo de la Unión, en la armonización y optimización de los servicios que continúan bajo su responsabilidad directa o sujetos a su poder regulador.

Esta última forma de interacción horizontal es un mecanismo más que puede contribuir para el fortalecimiento de la Federación. No es necesario enfatizar que la autonomía, asegurada constitucionalmente a los organismos federados, no debe excluir la convergencia y solidaridad entre ellos. Tampoco puede prescindir de los propósitos compartidos, de los intereses mutuos (Albuquerque, 1998:273-4).

FEDERALISMO FISCAL

La Constitución de 1988 ha retomado los esfuerzos de cooperación federativa y ha modificado profundamente la distribución de competencias con el propósito de ampliar el poder de los estados y municipios. Sin embargo, este nuevo movimiento pendular en dirección a la descentralización no ha sido completo y es de esta descentralización inconclusa que surgen los dilemas actuales del federalismo brasileño (Souza y Dias, 1997:64).

En teoría, el gobierno federal brasileño puede recaudar todos los impuestos y distribuirlos a los estados y municipios, según los criterios ya establecidos. No obstante, un mínimo de autonomía fiscal es deseable, tanto en el aspecto político como económico. En fin, las desigualdades locales, tales como disponibilidad de recursos naturales o adquiridos, preferencia de las comunidades en cuanto a servicios públicos y el grado de participación del Estado en la economía, no son temas que se convierten en fórmulas, por naturaleza uniformes, de distribución de la torta fiscal (Longo y Resende, 1993:157).

Fernando Resende, en su trabajo “El federalismo fiscal en Brasil”, subraya que para entender mejor la naturaleza de los problemas que enfrenta actualmente el Brasil en el campo del federalismo fiscal, es preciso tener presente sus características más sobresalientes, así como algunas de las particularidades resultantes de la acomodación del sistema a lo largo de los años, y destaca dos aspectos fundamentales: las enormes disparidades regionales y la fuerte tradición municipal del país.

Primero, en los regímenes federativos la Unión trata de reducir las desigualdades regionales del desarrollo y los instrumentos fiscales desempeñan un papel importante. En Brasil, la fuerte presencia del Estado en la vida económica contribuye para que el sistema tributario ocupe un papel relevante en la política de desarrollo regional, con lo cual se crea un conflicto entre las demandas para una mayor autonomía tributaria de los estados más desarrollados y las presiones provenientes de los estados menos desarrollados para que se incrementen las transferencias compensatorias. Segundo, la fuerte tradición municipal se refleja en el carácter singular asumido por la federación brasileña después de la promulgación de la Constitución de 1988. Esta carta reconoce a los municipios como miembros de la federación, en igualdad con los estados, en lo que concierne a los deberes y derechos que dicta el régimen federativo. Por lo tanto, la relativa independencia de los municipios en relación con el poder público de los estados, conferida por la posición especial que ocupan en el sistema tributario brasileño, es causa importante de

distorsiones que acentúan los desequilibrios verticales y horizontales en la distribución de la renta tributaria nacional. Además, se hace más difícil negociar las reformas capaces de sedimentar las propuestas relativas a un nuevo equilibrio federativo (Resende, 1996:226-7).

Amaury de Souza y José Luciano de Mattos Dias en el trabajo “Presidencia y federación: caminos de la reforma institucional en Brasil” afirman que el nuevo modelo federativo de 1988 también ha tratado de ampliar la descentralización en la prestación de servicios públicos, sobre todo en las áreas de salud y educación, con fuerte énfasis en el municipalismo. Sin embargo, incluso aquellos que apoyan la eliminación del centralismo administrativo reconocen que esta descentralización incompleta ha complicado la situación fiscal por haber ampliado la participación de los estados y municipios en los recursos tributarios sin transferir en la misma proporción las cargas y responsabilidades fiscales (Souza y Dias, 1997:65-6).

Según estos autores, la Constitución de 1988 también ha acentuado la dimensión cooperativa del federalismo con la creación de fondos para el desarrollo de las regiones Norte, Noreste y Centro Oeste, a las cuales se ha destinado una parte del 3 por ciento de la recaudación del impuesto a las ganancias (IR) y del impuesto sobre los productos industrializados (IPI). Incluso, en 1989, se empezó a utilizar un criterio regional para el prorrateo del Fondo de Participación de los Estados, aumentando en 15 por ciento la participación de las regiones menos desarrolladas. Sin embargo, el aspecto más grave de esta política destinada a corregir las disparidades interregionales fue la representación desproporcionada de los estados menores y menos poblados en la Cámara Federal. La Constitución establece un mínimo de 8 y un máximo de 70 diputados por Estado, independientemente del número de habitantes. Como consecuencia, las regiones menos desarrolladas poseen una mayoría en dicha cámara, mientras que las regiones más ricas, sobre todo el Sudeste, poseen una representación parlamentaria muy inferior a aquella que deberían tener en caso de que el número de bancas fuese estrictamente proporcional al número de habitantes (Souza y Dias, 1997:84-5).

Por lo tanto, el fracaso de las tentativas realizadas en los últimos años para modificar a fondo el sistema tributario brasileño pone de manifiesto el callejón sin salida resultante de las visiones diferentes del problema y de la ausencia de acuerdos suficientes para superar los conflictos mencionados (Resende, 1996:233).

Para Resende, el gran desafío consiste en conciliar el máximo de descentralización con una capacidad adecuada de reducción de las desigualdades regionales.

En 1988 este desafío no fue enfrentado. Los constituyentes eludieron la tarea de promover cambios estructurales profundos en el sistema fiscal brasileño, y optaron por la vía más fácil: atender a las demandas de la descentralización fiscal mediante el incremento exagerado de transferencias intergubernamentales. La autonomía financiera que fue discutida es autonomía para gastar y no la autoridad para instituir los tributos necesarios para el financiamiento del gasto (Resende, 1997:234). Incluso, la postergación de las decisiones requeridas para enfrentar debidamente los desafíos de la Constitución de un nuevo federalismo fiscal ha complicado las distorsiones vigentes, haciendo más evidente la necesidad de adoptar medidas enérgicas al respecto (Resende, 1997:235).

Otros desafíos, agrega Resende, consisten en establecer una clara distinción entre el problema del equilibrio entre responsabilidades y recursos del sector público y las desigualdades regionales. El enfoque regionalista de la reforma fiscal debe ser revisado a la luz de las distorsiones del pasado y de las nuevas exigencias del momento. El desarrollo regional requiere que la Unión apoye decididamente los programas y proyectos de inversión capaces de superar las causas de la pobreza y de reducir la desigualdad de oportunidades para la modernización económica y social. En este sentido, es indispensable reforzar los fondos federales capaces de mantener las inversiones necesarias para el progreso de las regiones económicamente más atrasadas y reducir la importancia concedida en 1988 al papel de las transferencias presupuestarias a este respecto (Resende, 1997:240).

Aún falta algo, afirma Resende. La cuestión regional requiere atención especial: recomposición de la capacidad de la Unión para realizar y apoyar financieramente inversiones de mayor cuantía destinadas a la ampliación y modernización de la infraestructura, al mejoramiento de la enseñanza y al progreso científico y tecnológico (Resende, 1997:241).

TENDENCIAS ACTUALES DE LA CONSTITUCIÓN BRASILEÑA

Según Machado Horta, la evolución del federalismo constitucional brasileño ha oscilado entre fases de plenitud y períodos de crisis, de la alternación del federalismo hegemónico y centrípeto y del federalismo centrífugo y dual; finalmente, llegó su momento de estabilización en la Constitución de 1988. Bajo la forma federal de Estado, la Constitución de 1988 es la coronación de una evolución secular y define el punto de equilibrio y de madurez de las instituciones federales (Machado Horta, 1996:83-8).

El Estado y las regiones

La Constitución federal de 1988 no interrumpió la política de desarrollo regional del federalismo cooperativo. Se contempla en la Unión la competencia para elaborar y ejecutar programas nacionales y regionales de ordenación del territorio y de desarrollo económico y social (Art. 21-IX). La competencia para elaborar planes nacionales y regionales de desarrollo constituye una de las formas activas del federalismo cooperativo, iniciado en la Constitución de 1946 en procedimientos paralelos, para alcanzar los instrumentos de actuación más consistentes en la Constitución de 1988.

Se introdujo en el texto constitucional el tratamiento reservado a regiones, en sección propia (sección IV - Art. 43), a pesar de estar desubicada en su referencia y mejor estaría en el capítulo final del título III relativo a la Organización del Estado. La finalidad cooperativa de las regiones está clara en la norma constitucional que faculta a la Unión para usarlas como instrumento de organización “en un mismo complejo geoeconómico y social”, ya que enfoca el desarrollo y la reducción de las desigualdades regionales (Art. 43). Aparte de la idea de región como entidad territorial, se ha preferido mantener la concepción de organismos regionales de desarrollo ya consolidados en la experiencia brasileña, a partir de la Comisión del Valle de San Francisco (1948). La Constitución concedió a una ley complementaria la misión de fijar las condiciones, definir la composición de los organismos regionales, su competencia en la ejecución de los programas regionales, la integración de estos con los planes nacionales de desarrollo y la regulación de los incentivos regionales (Art. 43, 1º, I-II, 2º, I-II-II-IV, 3º). Es pertinente, en este caso, la invocación de la ley complementaria para desarrollar los objetivos establecidos en la Constitución, por la flexibilidad de la ley ordinaria, la correlación que ella permite calcular entre la matriz constitucional y las concepciones dominantes en el Congreso, no sólo en relación con el regionalismo administrativo, sino también a la extensión, mayor o menor, de la acción de la Unión en las áreas ubicadas en territorios de los estados abarcados por el organismo regional (Machado Horta, 1996, 83:14).

La Constitución de 1988 ha profundizado el mecanismo del federalismo financiero en el ámbito regional, distribuyendo 3 por ciento de la recaudación de impuesto sobre la renta y productos industrializados para la aplicación en programas de financiamiento al sector productivo en las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste, de acuerdo con los programas regionales de desarrollo, asegurando a las tierras semiáridas del Noreste la mitad de los recursos destinados a la región (Art. 159-I-c).

Poco tiempo después, la Ley N° 7.827 del 27 de septiembre de 1989, reglamentó la disposición constitucional, instituyendo tres fondos constitucionales de financiamiento del Norte, Noreste y del Centro-Oeste. En la misma senda del desarrollo regional, la Constitución mantuvo la Zona Franca de Manaus, creada por el Decreto Ley N° 288 del 28 de febrero de 1967, como entidad autárquica de libre comercio de importación y exportación y de incentivos fiscales especiales para propiciar, en el interior del Amazonas, un centro industrial, comercial y agropecuario de desarrollo regional. La disposición transitoria fijó en veinticinco años la duración de la Zona Franca a partir de la promulgación de la Constitución (Art. 40).

La experiencia adquirida en la formulación del desarrollo regional, la magnitud de los organismos regionales, la extensión de los intereses comprometidos en las áreas de desarrollo, la permanencia de las insuficiencias regionales y la necesidad de sistematización de la política de desarrollo, mediante la articulación entre la Unión, los estados y los municipios, recomiendan una reformulación de la sección constitucional de las regiones. Para Machado Horta, esta reformulación no debe abandonar la concepción de región de desarrollo, que no amerita la conformación de otra persona jurídica en el marco de la república federativa, para preservar de esta forma la concepción que ya está consagrada en la Constitución de 1988 (Machado Horta, 1996, 83:13-4).

El federalismo de equilibrio, desafío y reto para el siglo XXI

La Constitución federal de 1988 ha concedido nuevos fundamentos al federalismo brasileño, anulando las normas que comprometían las características federales de la forma de Estado. Además, introdujo el federalismo de equilibrio en la concepción federal brasileña. En el dominio técnicamente configurado de la forma de Estado, la tarea de la reforma constitucional consistirá en el fortalecimiento de las bases del federalismo de equilibrio. Continuando en este rumbo, el constituyente de la reforma deberá:

1. Ampliar el campo de las materias de legislación concurrente, aumentando la incursión de la actividad legislativa del estado y del propio municipio;
2. Establecer las normas de estructuración de los organismos regionales y los puntos de confrontación en el área de las regiones administrativas federales e interestatales;

3. Preservar la técnica de división del presupuesto nacional en beneficio de los estados y municipios y la división del presupuesto estatal destinado a los municipios, dosificando el volumen de las particiones sin sacrificar la finalidad de este proceso del federalismo cooperativo;
4. Incluir entre los principios de las relaciones internacionales de la república federativa la integración obligatoria de los tratados, acuerdos o actos internacionales en el derecho privado;
5. Prever la deliberación inicial del Senado federal, cuando examine tratado, acuerdo o acto internacional, que pueda repercutir directamente en la economía, los servicios y en los intereses de los estados;
6. Asegurar la audiencia previa de la asambleas legislativas estatales en los casos de incorporación, subdivisión, desmembramiento o formación de nuevos estados;
7. Incluir en la competencia común de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios la celebración de convenios para regular asuntos de interés común, dotados de repercusión interestatal e intermunicipal.

Ante las materias que en la forma federativa de Estado podrán constituirse en objeto de enmiendas, Machado Horta considera que deben permanecer inalterables: la composición de la república federativa; la concepción del poder de autodeterminación de los estados y municipios; la técnica y los casos de intervención federal en los estados y de la intervención estatal en los municipios; la organización bicameral del Poder Legislativo; la iniciativa de las asambleas legislativas para proponer enmiendas a la Constitución; la existencia del Poder Judicial de la Unión y de los estados; la función del Supremo Tribunal Federal como guardián de la Constitución; el Ministerio Público en calidad de institución esencial a la función jurídica; la enumeración de la competencia tributaria de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios en el texto de la Constitución Federal (Machado Horta, 1996, 83:24-5).

Las posibles propuestas de enmienda a la Constitución podrán contribuir para fortalecer el federalismo de equilibrio adoptado por el texto de 1988.

Para Machado Horta, al restaurar las características fundamentales de la concepción federal y perfeccionar los instrumentos de su manifestación, el constituyente de 1988 introdujo en la formulación constitucional brasileña el federalismo de equilibrio, que representa el modelo más avanzado de organización del Estado en las

constituciones federales contemporáneas. Por lo tanto, la misión del constituyente de la reforma constitucional en el ámbito de la forma federativa de Estado, deberá consistir en perfeccionar el modelo para consolidar en la Constitución el federalismo apto para enfrentar los desafíos tecnológicos y las soluciones globalizadores que señalarán, en movimientos coincidentes, el final de este siglo y el surgimiento de un mundo transformado en el siglo XXI (Machado Horta, 1996, 83:25).

CONCLUSIONES

1. La Constitución brasileña debe ser revisada, no en la perspectiva meramente formal, sino en su praxis política, intelectual y gerencial. Cabe a la Unión, en lo mejor del espíritu del federalismo, liderar el esfuerzo concertado con los estados y municipios. En este esfuerzo conjunto debe participar la sociedad y aquel debe ser orientado hacia un desarrollo social más equilibrado y de mayor integración nacional (Albuquerque, 1998:274).
2. El principal desafío está en la capacidad del gobierno federal de enfrentar con inteligencia los espinosos dilemas que plantea la descentralización. Son pocos los que niegan que la reforma del federalismo presupone como requisito la capacidad de los gobiernos estatales de generar mayores ingresos propios. Un segundo desafío, tal vez el menos evidente, es la capacidad del Ejecutivo federal de resistir la tentación de concentrar nuevamente los ingresos públicos en el nivel nacional, perpetuando de este modo el clientelismo en la estructura federal. Por el momento, el gran reto parece ser un papel muy limitado para la Unión y para el sector público en general, que debe abstenerse de hacer todo aquello que puede ser hecho por los estados, por los municipios, por los ciudadanos o por el mercado (Souza y Dias, 1997:108). Agregamos un tercer desafío: ¿y por qué no, por las regiones?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, R.C. (1998). "Globalização, Estado e federalismo no Brasil", en Velloso, João Paulo dos Reis, *O Brasil e o mundo no limiar do novo século*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, pp. 141-276.

BARACHO, J.A. de Oliveira (1986). *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense.

BARROSO, L.R. (1982). *Direito constitucional brasileiro. O problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense.

BONAVIDES, P. (1971). “O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões (A experiência brasileira)”. *Revista de Informação Legislativa*, julho a setembro, ano VIII, número 31, pp. 53-79. Senado Federal, Diretoria de Informação Legislativa,

_____ (1973). “O federalismo e a revisão da forma de Estado”. *Revista de Informação Legislativa*, janeiro a março, ano X, número 37, pp. 21-42. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas (Antiga Diretoria de Informação Legislativa).

_____ (1980). “O Caminho para um federalismo das regiões”. *Revista de Informação Legislativa*, janeiro a março, ano 17, número 65, pp. 115-126. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.

_____ (1985). *Ciência política*. São Paulo: Malheiros Editores.

_____ (1985). *Política e Constituição. Os caminhos da democracia*. Rio de Janeiro: Forense.

_____ (1985). “A regionalização política do Brasil e a nova república”. *Revista de Estudos Políticos*, nº 60-61, pp. 195-232. Número especial sobre temas constitucionais, Minas Gerais, Brasil.

BRASILEIRO, A.M. (1974). “A federação cooperativa”. *Revista de Estudos Políticos*, nº 39, pp. 83-127. Minas Gerais, Brasil.

CARVALHO, J. Murilo de (1996). “El federalismo brasileño: perspectiva histórica”, en Chávez, Alicia Hernández, *¿Hacia el nuevo federalismo?* pp. 34-59. México: Fondo de Cultura Económica.

Constituição da República Federativa do Brasil. 5 de outubro de 1988, 2003, 21a. edição. Editora Atlas.

GARCIA, M. (1993). “A Constituição de 1891”, D’Avila, Luis Felipe, org., *As constituições brasileiras. Análises e propostas de mudança*, pp. 15-23. São Paulo: Editora Brasiliense.

LONGO, C.A. e F. RESENDE (1993). “A revisão constitucional: tributação e orçamento, en D’Avila, Luis Felipe, org., *As constituições brasileiras. Análises e propostas de mudança*, pp. 153-165. São Paulo: Editora Brasiliense.

MACHADO HORTA, R. (1996). “Tendencias atuais da federação brasileira”, en *Revista de Estudos Políticos*, nº 83, pp.153-165, Minas Gerais, Brasil.

_____ (1990). “O Estado-membro na Constituição Federal Brasileira”. *Revista de Estudos Políticos*, nº 69/70:61-89, Minas Gerais, Brasil.

RESENDE, F. (1996). “El federalismo brasileño: perspectiva histórica”, en Hernández Chávez, A., org. *¿Hacia el nuevo federalismo?*, pp. 225-241. México: Fondo de Cultura Económica.

SARAIVA, P.L. (1982). *Federalismo regional*. São Paulo: Editora Saraiva.

SOUZA, A. de e DIAS, J.L. de Mattos (1997). “Presidencia y federación: caminos de la reforma institucional en Brasil”, en M. Mora y Araujo, comp., *Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina*, pp. 63-111, Buenos Aires: Ciedla.