



Brasil: la construcción de la federación y el bienestar social

MARCELO PIANCASTELLI DE SIQUEIRA

Brasil posee un vasto territorio y un sistema federal complejo y financieramente asimétrico. El país ha tratado de lograr una estabilidad económica, al mismo tiempo que lucha contra las arraigadas desigualdades sociales y disparidades regionales. Los objetivos de la Constitución vigente son la consolidación de la democracia, la descentralización del gobierno y el mejoramiento de las condiciones sociales de la población. Las reglas constitucionales han cambiado con el tiempo, en buena medida para adaptarse al cambiante contexto económico. Sin embargo, el federalismo republicano de Brasil como forma de organización gubernamental ha mostrado una notable estabilidad.

Las tentativas de poner en práctica una forma federal de gobierno se remontan a 1831. Sin embargo, fue la organización constitucionalmente en estados en 1891 lo que dio origen a la primera constitución federal republicana. La actual constitución, adoptada en 1988, demuestra una clara motivación hacia la descentralización, a fin de acercar el poder a la ciudadanía y ha estado en constante evolución mediante una legislación intraconstitucional, las llamadas "Leyes Complementarias".

Los autores de la actual constitución federal tenían el propósito de lograr una organización descentralizada del gobierno, a fin de mejorar el proceso democrático del país. El artículo 1° introduce la base del federalismo como un nexo permanente entre el gobierno federal, los estados y los municipios.

Los autores de la actual constitución federal tenían el propósito de lograr una organización descentralizada del gobierno, a fin de mejorar el proceso democrático del país.

El objetivo era fomentar la soberanía, la ciudadanía, la dignidad de los seres humanos, el valor social del trabajo, la contribución de las empresas privadas y la pluralidad política. En el artículo 2 se establece que el objetivo fundamental de la república federal es construir una sociedad libre, justa y unidad, garantizar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza y reducir las desigualdades sociales y regionales.

Sin embargo, la historia muestra que la forma del federalismo brasileño no ha sido de centralización ni de descentralización. Se ha ajustado constantemente de acuerdo con el contexto político y económico de la época. Desde la primera tentativa de instaurar un sistema federal en 1831, el desarrollo constitucional de Brasil no ha sido sistemático. Según lo dispuesto en la Constitución de 1988, la mejor forma de describir el federalismo brasileño es como "cooperativo" o "colutorio", dependiendo del tema en discusión, aunque en épocas recientes la descentralización ha sido un imperativo constante. Las circunstancias políticas también han sido fundamentales para determinar el rumbo de la historia constitucional brasileña.

Los observadores opinan que el federalismo brasileño debe avanzar en las siguientes direcciones: mejor ordenamiento de las zonas metropolitanas, mejoramiento de los servicios públicos (abasto de agua, saneamiento, salud, educación y asistencia social), asistencia para menores de edad y adultos mayores, desarrollo de organizaciones para consultas locales y, lo más importante, las leyes presupuestarias deben hacerse obligatorias.

El sistema presupuestario es uno de los principales retos que enfrenta la federación brasileña. Actualmente hay tres presupuestos independientes, uno para cada orden de gobierno, que no están bien coordinados y no tienen las mismas prioridades. La descentralización prevista en la Constitución de 1988 dificulta más la coordinación de las políticas macroeconómicas y ahora es prácticamente imposible identificar dónde se ha gastado el erario. En Brasil, los presupuestos no son obligatorios, sino sólo facultativos, excepto los destinados para gastos públicos. En este sentido, sólo indican los rubros a los que se pueden asignar el gasto público.

También hay otras razones por las que al federalismo brasileño le aguardan retos considerables en el futuro. Una de ellas es la manera en que se concibió la Constitución de 1988. Tenía el objetivo de introducir nuevas reglas democráticas y abordar las actuales desigualdades sociales y

regionales. Manifestaba una tendencia continua hacia la descentralización. Esta tendencia dio como resultado la descentralización de varios servicios públicos, en especial en los sectores sociales. Por desgracia, esto ha ocurrido sin una rendición de cuentas apropiada sobre el presupuesto y con una distribución poco clara de las facultades y responsabilidades.

El aumento sustancial de las transferencias a los estados ha tenido un gran impacto en las finanzas públicas del país. La naturaleza social de estos objetivos nunca estuvo en disputa, pero sí el origen exacto de los fondos para financiarlos. A quince años de la entrada en vigor de la Constitución, todavía no se logra un equilibrio fiscal en las finanzas públicas. El gobierno nacional sigue luchando por recaudar ingresos y reorganizar el gasto público, en aras de lograr tasas de crecimiento permanentes y sustentables. Por su parte, los estados y municipios tienen autoridad constitucional y legal para recaudar ingresos. No obstante, apenas recientemente empezaron a aplicar una política fiscal disciplinada, desde la aprobación de la Ley de responsabilidad fiscal a mediados del año 2000.

Luego entonces, el énfasis excesivo en la descentralización se ha convertido en causa de grandes dificultades. En el contexto brasileño actual, se puede ver como un mecanismo eficaz para el suministro y la calidad de bienes y servicios públicos, así como un medio para lograr una mayor transparencia. Sin embargo, puede ser costoso. Algunos estados están en mucho mejor posición que otros para absorber estos costos, lo que exacerba las desigualdades regionales que la Constitución se propone solucionar.

El equilibrio fiscal estable es otro tema importante para la federación brasileña, en especial en lo que respecta a una mayor estabilidad económica y una mayor reducción de las desigualdades regionales y sociales. Hay un desequilibrio en la estructura del sistema constitucional brasileño de participación en los ingresos. Como la transferencia constitucional de fondos es asimétrica y aún no está claramente destinada a atender las prioridades sociales y la igualdad de oportunidades, el federalismo brasileño está fallando en sus intentos de enfrentar las disparidades regionales y en los ingresos en el país.