

# LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN BRASIL: ACONTECIMIENTOS RECIENTES Y PERSPECTIVAS

Valeriano Mendes Ferreira Costa

## INTRODUCCIÓN

**B**rasil es uno de los países más grandes del mundo y también uno de los mayores estados federales, superado únicamente por India y Estados Unidos en lo que a población se refiere, y por la Unión Soviética y Canadá en cuanto a superficie. Es también el país en el que menos se estudia y conoce el federalismo.

Aunque sea una federación bastante homogénea desde el punto de vista lingüístico, étnico y cultural, Brasil se caracteriza también por una gran heterogeneidad en la distribución del territorio y de la población entre sus 27 estados. El principal problema al que se enfrenta el federalismo en Brasil radica en la enorme desigualdad económica y fiscal entre los estados y en la distribución de la renta entre sus habitantes.

El resultado es una compleja estratificación de los estados con relación a la importancia económica y demográfica, con São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná y Rio de Janeiro en el primer grupo; Bahia, aislada como el único estado grande, densamente poblado y pobre; un grupo ascendente de estados con un gran territorio, una población intermedia y un peso económico creciente, localizados en la región del centro-oeste; otro grupo compuesto por estados con un gran territorio, escasa población y poco peso económico, localizados en la región norte del país; y, por último, los estados del noreste, con territorios relativamente pequeños más densamente poblados que los dos grupos anteriores, y también mucho más pobres. Esta heterogeneidad se refleja en la fuerza política de los estados dentro de la federación y es uno de los factores que explican el bajo nivel de institucionalización de las relaciones intergubernamentales en Brasil.

La dinámica de las relaciones intergubernamentales en Brasil puede entenderse mejor si hacemos referencia a algunas peculiaridades históricas del federalismo brasileño. Primeramente, Brasil es una federación relativamente antigua (1889), contemporánea a las de Canadá (1867) y Australia (1901), y, a semejanza de estos dos países, también era una monarquía. Sin embargo, el movimiento federalista brasileño sólo adquirió una cierta importancia política porque se asoció al peculiar republicanismo de las élites provinciales que formaban la base de lo que podríamos denominar el “federalismo oligárquico”, que sustituyó a la monarquía constitucional.

La principal característica de esta primera etapa del federalismo brasileño es una gran auto-



nomía política y fiscal de los estados, dominados por élites agrarias sustentadas por la explotación de productos agrícolas. El equilibrio político de la federación dependía de un complejo juego de coaliciones entre los estados más poderosos como São Paulo, Minas Gerais y Rio Grande do Sul, que se disputaban el control del gobierno federal, y los estados intermedios, como Rio de Janeiro, Bahia y Pernambuco, que dependían de esas alianzas estratégicas para tener alguna influencia política.

A lo largo del siglo XX, el federalismo brasileño y su dinámica intergubernamental estuvieron marcados por la oscilación entre regímenes centralizadores autoritarios y regímenes liberales descentralizadores. Esta dinámica pendular puede ser entendida como el resultado de dos procesos concomitantes: por una parte, el marcado fortalecimiento político y fiscal de la Unión (gobierno federal) con relación a los gobiernos de los estados más poderosos, aunque éstos sigan siendo actores centrales en la política nacional; y por otra, la ampliación de la competencia política nacional, que no se vio acompañada por una institucionalización de las relaciones intergubernamentales que definiera claramente las reglas del juego federativo. Por lo tanto, la fuerza política de cada estado ha dependido siempre de la capacidad de sus élites políticas para formar alianzas con otras fuerzas estatales y actores nacionales en la esfera federal.

El resultado más importante de este proceso es que la democratización que ha transformado el país en los últimos veinte años no ha influido con la misma intensidad en el campo de las relaciones intergubernamentales, que siguen siendo un juego de élites políticas estatales a favor o en contra del gobierno federal. Por otra parte, esta dinámica política sigue fuertemente centralizada en las manos del Presidente de la República, que sigue siendo el protagonista de la Federación, y de los gobernadores estatales, cuya fuerza depende tanto del poder económico de su estado como del peso de su representación parlamentaria a nivel federal.

En los momentos de fortalecimiento político y económico del gobierno federal se desencadenó un proceso de centralización política, fiscal y administrativa (1930-1945 y 1964-1985). En los períodos de debilitamiento del poder central, los estados iniciaron una dinámica de descentralización política y fiscal, si bien no necesariamente administrativa, acompañada de una incursión en las arcas de la Unión que puede caracterizarse como un proceso “predatorio” de los recursos fiscales de la Unión (1902-1926; 1985-1993).

El gran cambio ocurrido a partir del primer mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) supuso una ruptura, por lo menos parcial, de ese patrón de relaciones intergubernamentales. De hecho, el fortalecimiento de la Unión no invirtió sino que, por el contrario, intensificó el proceso de descentralización político-administrativa y fiscal, aunque al mismo tiempo dio lugar a una concentración de recursos fiscales en las arcas de la Unión debido al fuerte ajuste fiscal que Fernando Henrique Cardoso inició en 1994, en su calidad de Ministro de Finanzas bajo la presidencia de Itamar Franco.

No obstante, el escenario actual de las relaciones intergubernamentales en Brasil es ahora bastante más complejo e incierto, dada la magnitud de las transformaciones económicas y político-institucionales de la década de 1990. En este texto describiré las bases constitucionales (Parte I) y políticas (Parte II) del federalismo en Brasil y, por último (Parte III), presentaré los patrones predominantes en las relaciones intergubernamentales y su influencia en las políticas públicas.

## **PARTE I: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO EN BRASIL Y SU INFLUENCIA EN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA DÉCADA DE 1990**

Para entender el intenso proceso de descentralización política y administrativa que ha vivido Brasil en los últimos veinte años, debemos tener en cuenta un conjunto de procesos económicos y políticos que dieron lugar a la crisis de dictadura militar (1964-1985), convergiendo en la Asamblea Constituyente (1987-1988), cuyo resultado fue la Constitución de 1988. Las principales características de la actual Carta Constitucional son la fuerte valorización de los derechos civiles, políticos y sociales, asociados a una profunda reestructuración del sistema tributario que ha dado lugar a una intensa descentralización fiscal.

La crisis del régimen militar, combinada con una crisis fiscal del Estado, fortaleció enormemente a los gobernadores de los estados, elegidos democráticamente en 1982 y 1986, mientras que al Presidente de la República, escogido por un Colegio Electoral en 1985, le resultaba difícil legitimar su mandato. La agenda de reforma constitucional, empero, fue controlada en gran parte por las fuerzas políticas regionales.

Es importante señalar que a pesar de su fuerza política, los estados no se mostraron interesados en realizar una definición amplia de competencias federativas, puesto que lo que deseaban era garantizar la autonomía tributaria, especialmente sobre el principal impuesto, el ICMS (un IVA de los estados), así como ampliar y consolidar el sistema de transferencias tributarias de la Unión a los estados y municipios.

Así, mientras que la definición de competencias político-administrativas ha seguido siendo bastante genérica y flexible, permitiendo caracterizar el federalismo brasileño, por lo menos en sus principios constitucionales, como cooperativo (ver artículos 20 a 25, especialmente el 23), la intensa redistribución de los recursos fiscales ha convertido a Brasil en una de las federaciones más descentralizadas del mundo (ver Título VI, especialmente artículos 153 a 159).

Algunos datos sobre los gastos por nivel de gobierno permiten visualizar mejor esa importante característica del federalismo brasileño. Los gastos de los gobiernos subnacionales, después de realizar las transferencias constitucionales de impuestos, corresponden al 62% del total de gastos en la administración pública, 71% de los gastos corrientes (excepto nómina de personal) y 78% de las inversiones fijas. Por otro lado, el gobierno federal es responsable del 80% de los gastos en bienestar social y otras transferencias a personas, y del 90% del pago de los intereses de la deuda pública.

Desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales, la nueva estructura constitucional del federalismo ha producido resultados ambivalentes. Por una parte ha garantizado un nivel relativamente alto de autonomía para los estados económicamente más fuertes, mientras que los más pobres siguen dependiendo fuertemente de transferencias voluntarias de fondos de la Unión. Por otra parte, ha dejado en segundo plano dos cuestiones centrales para la construcción de un sistema federativo equilibrado: mecanismos flexibles y eficaces de equiparación fiscal, e incentivos/limitaciones legales para la cooperación vertical y horizontal entre las entidades federadas (Unión, estados y municipios). Analicemos a continuación cómo funciona este sistema constitucional en la práctica, esto es, cómo interactúa con el sistema político y de partidos brasileño, formado a partir de la década de 1980.



## **PARTE 2: ESTRUCTURAS Y PROCESOS POLÍTICOS QUE CONDICIONAN EL FUNCIONAMIENTO EFICAZ DEL FEDERALISMO EN BRASIL**

La República Federativa de Brasil está compuesta por la Unión (gobierno federal), 27 estados, el Distrito Federal y más de 5.500 municipios, considerados también entidades federativas con atribuciones de competencia definidas constitucionalmente. El sistema político brasileño presenta dos características principales:

- 1) un sistema presidencial en el que un Presidente, elegido en dos votaciones, con un mandato de características plebiscitarias, necesita buscar apoyo en un Congreso bicameral con poderes simétricos para la Cámara de Diputados y el Senado, con un sistema multipartidista y estatal, un Tribunal Supremo de Justicia fuerte e independiente; y
- 2) un sistema federal que reproduce el régimen presidencial tanto en los estados como en los municipios (excepto el bicameralismo y la inexistencia de un poder judicial municipal) y que concede bastante autonomía constitucional a las entidades federadas.

La combinación de un presidencialismo de coalición, en el que un presidente electo depende fuertemente del apoyo mayoritario del Congreso para tener una capacidad eficaz de gobernar, y un sistema federativo bastante heterogéneo y dinámico, da lugar a un sistema político de una cierta complejidad. La capacidad del gobierno de la Unión para desempeñar su papel coordinador de las relaciones intergubernamentales depende de una serie de factores coyunturales de carácter económico y político.

El primero y más importante es la fuerza política del Presidente para establecer su coalición de gobierno en el Congreso. Así pues, la maquinaria política para formar una coalición es bastante compleja, dependiendo de la distribución de miles de cargos ejecutivos (actualmente cerca de 19.000, solamente en la administración directa) dotados discrecionalmente por el Presidente y, por delegación de éste, por los ministros de estado.

El problema estriba en que la formación de la coalición debe atender a dos lógicas no siempre compatibles: por un lado, los grupos dominantes dentro de los mayores partidos de la coalición deben estar representados; y por otro, debe preservarse un cierto equilibrio de fuerza en el ámbito federativo. El gran secreto reside en combinar de forma equilibrada los intereses de los partidos y de los estados, sin producir un auténtico mosaico político-administrativo.

Uno de los recursos políticos más importantes de que dispone el Presidente para formar su coalición de gobierno es el poder de nombrar parlamentarios para cargos gubernamentales sin que éstos se vean obligados a renunciar a sus mandatos. No obstante, todo ese poder distributivo depende de la capacidad fiscal del gobierno federal. Durante los diez primeros años del actual régimen democrático (1985-1994), los tres presidentes no contaron con recursos suficientes para distribuir debido a la crisis fiscal del Estado. Por consiguiente, se convirtieron en rehenes virtuales de las fuerzas políticas de los estados. Éstas, lideradas por sus gobernadores, consiguieron transferir los costos del ajuste fiscal a la Unión, dando lugar a un aumento considerable de la deuda pública federal.

Esta dinámica intergubernamental predatoria solamente logró invertirse con el éxito del llamado Plano Real, que puso término a la inercia inflacionaria que impedía cualquier tentativa de



ajuste fiscal duradero. La repercusión de la estabilización monetaria en las finanzas de los estados fue uno de los principales factores de debilitamiento de los estados frente al gobierno federal. Hasta entonces, los gobernadores utilizaban el mecanismo inflacionario para devaluar sus gastos, principalmente la nómina de funcionarios, mientras que sus ingresos fiscales eran indexados. A partir de 1995, cuando resultó evidente que la inflación no aparecería de nuevo en un futuro cercano, las administraciones de los estados se convirtieron en víctimas de su propia estrategia. Ésta fue una de las principales razones del éxito político del gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

Otro elemento importante del sistema político que influye en la dinámica de las relaciones intergubernamentales es la representación excesiva de los estados menos poblados en la Cámara de los Diputados, combinado con la representación igualitaria en el Senado (tres senadores por estado). Considerando que la Constitución, a pesar de garantizar una representación proporcional en la Cámara, establece un mínimo de 8 y un máximo de 70 diputados por unidad de la Federación, los estados más densamente poblados, especialmente el mayor de ellos, São Paulo, están subrepresentados. En la medida en que el Senado tiene poderes casi simétricos a los de la Cámara y su representación está incluso más distorsionada en relación con la distribución de la población por el territorio, es fácil formar en el Congreso coaliciones para vetar la reforma constitucional que pueda corregir los desequilibrios políticos de la Federación.

Incluso a los presidentes fuertes, como lo fue Fernando Henrique Cardoso, también les resultó muy difícil cambiar o flexibilizar determinados aspectos de la estructura política y administrativa que repercuten de forma negativa en la dinámica de las relaciones intergubernamentales, como el sistema de transferencias constitucionales de impuestos o el mismo sistema tributario bastante ineficiente y regresivo (ambos definidos en sus mínimos detalles en la Constitución).

El sistema electoral también incide considerablemente en el juego de fuerzas de la federación, en la medida en que combina la representación proporcional con una lista abierta, que permite al elector escoger cualquier nombre en la lista de partidos, sin el control del liderazgo de los partidos, con distritos correspondientes al propio territorio de los estados. Por un lado, este sistema reduce la capacidad de control de la dirección de los partidos sobre sus miembros. Por otro, permite que los gobernadores ejerzan presión en los parlamentarios federales, en la medida en que pueden aumentar o reducir las posibilidades de éxito en sus carreras políticas, no sólo en el poder legislativo, sino también en el ejecutivo a nivel de los estados, mediante la distribución de cargos públicos. La lógica del sistema electoral y el sistema de partidos incentiva y fortalece la dinámica cetrífuga y descoordinada de las relaciones intergubernamentales, en la medida en que premia el comportamiento individualista y oportunista de los parlamentarios de los tres niveles de gobierno.

Por último, el papel del Tribunal Supremo de Justicia (STJ) en la resolución de conflictos entre miembros de la federación es un elemento nuevo y poco estudiado hasta la fecha. La tradición legalista de la justicia en Brasil ha sido siempre un factor inhibitor del papel político del STJ como intérprete de la Constitución. Además de interpretar la Constitución, el STJ también actúa como tribunal de última instancia para todo tipo de litigio jurídico, lo cual significa que sus once jueces están obligados a juzgar decenas de miles de procesos cada año, restringiendo considerablemente su capacidad y disposición para entablar largas batallas jurídicas sobre principios constitucionales. Si bien es cierto que los gobiernos de los estados y municipios han recurrido al STJ con cierta frecuencia para resolver algunos conflictos jurisdiccionales y legales, principalmente contra el

gobierno federal, hasta la fecha, ningún gran conflicto constitucional resuelto por el STJ ha influido en el funcionamiento del federalismo, como ocurre con la Suprema Corte de los Estados Unidos.

En resumen, el sistema político brasileño combina características plebiscitarias, típicas del presidencialismo latinoamericano, con características consociativas, propias de algunos regímenes parlamentarios europeos. Lo que resulta interesante es que ninguno de los dos pilares del sistema puede sustentar el régimen de forma aislada. El elemento nuevo en la actual configuración del federalismo brasileño es que ya no se fundamenta en la antigua dinámica pendular de centralización y descentralización, sino que depende del equilibrio, por precario que éste sea, de los procesos mencionados anteriormente.

A continuación analizaremos de qué forma influye esa dinámica política en las relaciones intergubernamentales.

### **PARTE 3: LA PRÁCTICA DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL DECENIO DE 1990**

Una característica importante del federalismo brasileño es que todas las cuestiones polémicas relativas a la definición de competencias y la distribución de recursos entre la Unión, los estados y los municipios, suelen estar minuciosamente detalladas en la Constitución. Las reglas operacionales y de las instituciones políticas y administrativas que deberían encargarse de coordinar o estimular la cooperación intergubernamental son relegadas a una informalidad absoluta.

La única institución creada para coordinar acciones intergubernamentales, el Consejo Nacional de Política de Hacienda (CONFAZ), fue creada durante el gobierno militar para ejercer el papel de agente coordinador de las políticas fiscales y tributarias de los estados, y hoy día es un órgano que ejerce funciones puramente formales.

Para hacerse una idea de la falta total de coordinación existente en Brasil en el área fiscal y tributaria, basta decir que uno de los grandes problemas del federalismo brasileño es una intensa guerra fiscal que implica a la mayoría de los estados (excepto São Paulo) en torno a la disputa por inversiones industriales de gran alcance, especialmente de la industria automovilística. La gran arma de la guerra fiscal es la exención del ICMS, el principal impuesto al valor añadido (que representa el 25% de los ingresos fiscales del país), cuya recaudación y definición de tipos son controladas en la práctica por los gobiernos de los estados.

La inexistencia de instituciones o estructuras administrativas diseñadas para gestionar la coordinación de políticas públicas, junto con la incipiente cultura de cooperación horizontal o vertical entre unidades de la federación, ha dado lugar a patrones bastante heterogéneos y fragmentados de relaciones intergubernamentales.

En las distintas áreas en las que se necesita la actuación coordinada o cooperativa de las unidades federadas predominan dos patrones básicos. En las políticas públicas que el actual gobierno eligió como prioritarias, tales como la educación, la salud y la gestión fiscal, el patrón predominante podría denominarse de coordinación inducida de arriba-abajo, a través de Leyes Complementarias, cuya función es reglamentar principios definidos en la propia Constitución.

Por ejemplo, en el caso de la educación, en el que los estados y municipios tienen una amplia autonomía constitucional para actuar, el gobierno federal consiguió aprobar una *Ley complemen-*

taria por la que se establece el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y la Valoración del Magisterio (FUNDEF), que obliga a los gobiernos de los estados y municipios a transferir 15 % de sus ingresos fiscales (incluyendo transferencias) al Fondo, que, a su vez, redistribuye los recursos de acuerdo con el censo escolar anual que contabiliza cuantos alumnos tiene cada unidad de la federación.

La influencia del FUNDEF en el sistema educativo brasileño todavía no se ha evaluado plenamente, pero el impacto en las finanzas de los estados y municipios de todo el país ha sido enorme. Basta decir que, en el estado de São Paulo, el más rico de la federación, hubo una transferencia neta de cerca de 600 millones de reales de los gobiernos municipales al gobierno estatal, que siempre ha desempeñado un papel más protagonista en la política de educación que los municipios de ese estado. Lo contrario ocurrió en el estado de Rio de Janeiro, en el que el gobierno tuvo que transferir a los municipios aproximadamente 400 millones de reales. A pesar del consenso existente en cuanto a la necesidad de adoptar medidas de algún tipo para reducir los desequilibrios en el financiamiento de la educación pública nacional, la transferencia linear y normalizada de recursos entre los gobiernos sin que se sepa exactamente lo que ocurre en cada unidad federativa, no parece un modelo ideal de política redistributiva, a menos de que sea utilizada como último recurso.

En el caso de la gestión fiscal de los estados y municipios, el gobierno federal consiguió aprobar en el año 2000 la llamada *Ley de responsabilidad fiscal*, que define reglas escritas para el uso de los recursos fiscales de los gobiernos subnacionales, además de imponer fuertes restricciones legales, incluyendo sanciones penales, al endeudamiento de los gobiernos estatales y municipales. De acuerdo con las primeras evaluaciones, la mayor parte de los gobiernos han conseguido ajustarse a los rigores de la ley, pero surgen con frecuencia movimientos de alcaldes municipales que exigen la modificación de las reglas de la *Ley de responsabilidad fiscal*.

El caso de la salud es el más antiguo y exitoso, precisamente porque fue negociado extensamente e implantado a lo largo de los decenios de 1980 y 1990. El momento más importante del proceso se produjo durante la elaboración de la Constitución que consolidó el Sistema Único de Salud (SUS), por medio del cual cada unidad de la Federación participa voluntariamente en un proceso de descentralización de recursos federales para la salud, asumiendo de forma gradual la gestión de los servicios hospitalarios y asistenciales. El gran desafío del SUS es estimular a los miles de municipios pequeños y medianos para que estructuren, de forma cooperativa, consorcios de salud que sean capaces de gestionar sistemas más complejos que reduzcan la presión en los sistemas públicos sobrecargados e ineficaces del gobierno federal y de los estados. El problema, en este caso, estriba en la inexistencia de incentivos legales y fiscales para que los municipios cooperen de forma sistemática y continua en la construcción de redes regionales de salud.

Los tres casos mencionados son ejemplos de acciones de coordinación intergubernamental emprendidas por el gobierno federal y consideradas exitosas, aunque en ninguno de ellos se haya manifestado preocupación alguna para con la autonomía o la sensibilidad de las políticas a la gran heterogeneidad económica, social o fiscal de los gobiernos subnacionales. En todos ellos, la clave del éxito fue la capacidad del gobierno federal de convencer a su amplia coalición parlamentaria de la necesidad de solucionar problemas sociales graves y complejos, consiguiendo al mismo tiempo dismantelar coaliciones de veto que podrían bloquear la aprobación de esas leyes.

En otros casos de igual o mayor importancia, como la creación de un sistema de equiparación fiscal que sea más flexible y sensible a las complejas desigualdades sociales y regionales del

país, o la reforma tributaria, esencial para incorporar la economía brasileña en el proceso de integración regional (especialmente el ALCA), el gobierno también ha encontrado enormes dificultades, debido precisamente a la formación de coaliciones de veto.

Una conclusión sobre la dinámica de las relaciones intergubernamentales en Brasil no debe, por el contrario, ser totalmente pesimista. Se han realizado numerosos avances, especialmente en el ámbito local, donde la emergencia de una sociedad civil más activa ha contribuido a consolidar la democracia, no sólo en las relaciones entre los gobiernos y los ciudadanos, sino también en las relaciones entre los propios gobiernos.

