



La página del profesional

Vicente Trevas de Brasil Cómo balancear el diseño constitucional de Brasil

Vicente Trevas es Director Adjunto de Asuntos Federativos del Ministerio de Coordinación Política y Asuntos Institucionales de la Presidencia de Brasil. Fue entrevistado en Brasilia por dos colaboradores del Foro de Federaciones: Diana Chebenova y David-Alexandre Mac Donald.

Federaciones:

Transcurrido un año del nuevo gobierno de Lula, ¿cuáles son los resultados de la reforma de las relaciones federales en Brasil?

Vicente Trevas:

Hay consenso en que este primer año (de la presidencia de Lula) se ha distinguido por una nueva relación entre los alcaldes brasileños y el gobierno federal. Este primer año se caracterizó por la sincronía de las agendas del movimiento municipal y del gobierno federal. Organizamos un evento importante en Brasilia la semana pasada que ya forma parte de la agenda política nacional: la Séptima Marcha Anual de Alcaldes a Brasilia, cuyo propósito es la defensa de los municipios.

Esta agenda común se organiza en torno a tres temas importantes. Primero, la seguridad social y la reforma fiscal. Segundo, los mecanismos de transferencia de recursos, especialmente la forma de proporcionar financiamiento federal a los municipios. Tercero, el esfuerzo de terminar el diseño constitucional del sistema federal brasileño. El gobierno federal, los estados y los municipios reconocen que nuestro diseño constitucional no está terminado, especialmente en determinados temas. Por ejemplo, los miembros de la Asamblea Constituyente de 1988 definieron lo que llamaron jurisdicciones comunes de los miembros de la federación. Esta definición, que no ha sido regulada por la legislación, ha sido considerada por los municipios como un mecanismo que les transfiere responsabilidades pero no les brinda los recursos necesarios.

Los tres niveles federales tienen jurisdicción en materia de medio ambiente, educación y salud, lo que ha generado una ambigüedad que en ocasiones se traduce en que la población exija a la alcaldía recursos o servicios de los que en realidad la federación es corresponsable.

Federaciones:

¿Cómo se ha mejorado la relación entre el gobierno federal y los estados?

Vicente Trevas:

La nueva relación federal que se inició con el gobierno de Lula se caracterizó por la creación de un foro permanente de negociación. Porque también, hasta ese momento, las relaciones federales eran relaciones bilaterales que se manejaban caso por caso, de forma esporádica y no permanente.

En marzo del año pasado, además de una agenda de negociación, el gobierno creó un foro de negociación llamado Comité Federal.

Estamos llevando a cabo un proceso de integración continental en América del Sur. Esta es una parte fundamental de nuestro nuevo predesarrollo. Sabemos que tanto su éxito como el de Brasil, depende del fortalecimiento del Mercosur, el área de libre comercio de América del Sur. Depende además de que nuestro país se incorpore nuevamente a la comunidad internacional. En esta área contemplamos acontecimientos muy innovadores con un alcance no sólo continental sino que incluye además Sudáfrica, India y China.

Para que el país pueda desenvolverse simultáneamente en múltiples niveles de su desarrollo requiere de una visión no jacobina, de una dinámica en la que no sea un Estado unitario el que lleve a cabo la ley nacional. En Brasil tenemos un diseño constitucional de federación que data del Siglo XIX. Pero en la dinámica de nuestra nación tenemos la tradición jacobina de un fuerte Estado unitario.

Por este motivo, es esencial reconocer que nuestros estados y nuestros municipios son actores importantes en el desarrollo nacional. No podemos actuar activamente en términos del Mercosur si los estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná no toman también la iniciativa y son sensibles a esta dimensión.

Federaciones:

¿Cuál es la posición del gobierno acerca del libre comercio?

Vicente Trevas:

Tenemos varios impuestos fronterizos que siempre han sido una barrera. Debemos de cambiar este concepto y ver nuestras fronteras como puentes. Por consiguiente, nuestras ciudades fronterizas también tienen el papel de facilitar la

integración continental. Por otro lado, somos lo mismo que ustedes en Canadá: un país de dimensiones continentales, un país diverso, y además muy desigual.

Sabemos que sin el fortalecimiento de nuestra red urbana, sin el fortalecimiento de nuestras cadenas de producción dentro del territorio nacional y de aquéllas que atraviesan nuestras ciudades, no fortaleceremos nuestro desarrollo. Enfrentamos el reto de que el Siglo XX no ayudó en el desarrollo de Brasil salvo en el desarrollo de la concentración social y geográfica. Brasil es un caso de estudio del Siglo XX, un caso exitoso de desarrollo que es citado en los estudios de política económica del Siglo XX. Durante varias décadas mantuvimos una tasa alta de crecimiento de más de 7 por ciento. Sin embargo, este estándar de desarrollo que mantuvimos a lo largo del Siglo XX reprodujo los defectos estructurales en nuestro país que son los defectos de la desigualdad social y regional de la nación.

¿Cómo podemos dejar de reproducir estas desigualdades sociales y regionales? Esto nos lleva a un dilema en el trabajo que desempeñamos, que desempeña la Oficina del Ejecutivo en las acciones federales. Creemos que durante más de cien años el diseño federal de organización de la nación brasileña fue muy bien pensado por nuestras clases dominantes. Gobernaron el país y enfrentaron el siguiente problema: cómo preservar sus dimensiones continentales, cómo preservar su diversidad y al mismo tiempo reproducir sus desigualdades.

El sistema federal brasileño ha sido siempre un mecanismo que hace soportable la reproducción de las desigualdades sin ocasionar daños a la estructura territorial, social y política del país. Siempre fue un mecanismo compensatorio.

Estamos llevando a la federación en la otra dirección, para lograr que también sea un recurso estratégico con un enfoque que no reproduzca nuestras desigualdades sino que las enfrente. La administración de Lula así concibe la federación.

Federaciones:

¿Cómo ha trabajado el gobierno de Lula con los alcaldes y los representantes estatales?

Vicente Trevas:

Lo que caracterizó al gobierno de Lula y a la federación durante el primer año fue, en primer lugar, una intensa movilización federal. El Presidente sostuvo cuatro reuniones con todos los gobernadores estatales. Además, los gobernadores tuvieron dos reuniones al nivel macrorregional. La región nordeste sostuvo alrededor de cinco reuniones regionales el año pasado y también hubo reuniones en las zonas norte y centro occidental, entre otras.

La verdad es que esta movilización federal fue bilateral, no fue una movilización total. Fue del gobierno federal y los estados, del gobierno federal y los municipios. Reconocemos que es necesario preparar una transición hacia la participación completa. La Federación Brasileña en su conjunto tiene una agenda y problemas comunes que requieren de la participación de todos. Durante una marcha la semana pasada hubo un encuentro importante: una reunión de la federación completa. El grupo estuvo formado por miembros del gobierno federal, gobernadores y alcaldes. Todos ellos hicieron un esfuerzo para inaugurar este ideal federal más amplio.

La Asamblea Constituyente de 1988 eliminó la jurisdicción que pertenecía al gobierno federal consistente en regular las

políticas públicas de las regiones metropolitanas. Esta jurisdicción ahora recae en los estados. Hubo un desequilibrio en esta transferencia de jurisdicción. São Paulo y sus zonas conurbanas –que es la zona metropolitana más importante del país con una población de 17 millones de personas– no se rediseñó a la luz de la Constitución de 1988.

En la década de 1970, una autoridad estatal tenía a su cargo la región metropolitana, era una secretaría de asuntos metropolitanos. El diseño de la década de 1970 no era realmente un diseño federal porque de hecho los militares estaban detrás. Aunque mantenían la apariencia de una federación, estaba dominada desde arriba. Los gobernadores eran designados por el Presidente y ellos, a su vez, nombraban directamente a los alcaldes de las capitales de los estados. También existía el Consejo Consultivo que lo era solamente en apariencia.

La crisis económica del país es más dramática en las regiones metropolitanas. Las tasas de desempleo son mucho más altas y hay una serie de problemas degenerativos que se presentan debido a la falta de soluciones compartidas. Por ejemplo, la Región Metropolitana de São Paulo nuevamente se encuentra casi paralizada. La congestión de tráfico está alcanzando límites insostenibles porque no tenemos un acuerdo federal de transporte urbano.

La sociedad sabe que no es posible enfrentar el asunto de la seguridad pública –que por mandato constitucional ahora es responsabilidad de los estados– sin un acuerdo federal renovado. Desde el principio, el gobierno de Lula propuso que la seguridad pública se considerara dentro de un sistema unificado.

Federaciones:

¿Cómo puede manejar Brasil la administración pública con tantos problemas en sus ciudades?

Vicente Trevas:

Necesitamos alcanzar un nuevo acuerdo sobre la federación; un nuevo acuerdo sobre la unión federal, los estados de la federación y los municipios. A través de estos acuerdos debemos crear instrumentos e instituciones adecuados.

Está también el tema del transporte, el tema de la vivienda, el tema de la salud y el tema de la seguridad pública. Son varios los temas de esta agenda. La forma de resolverlos es diseñar una solución que incluya a los tres órdenes de gobierno.

Tenemos que rediseñar el formato de la administración pública en las áreas metropolitanas porque el plan propuesto por algunos estados ha resultado insuficiente. Tenemos consejos deliberativos de desarrollo; luego un consejo con autoridad compartida —mitad del gobierno del estado y mitad de los municipios—, además de que algunas regiones crean oficinas de desarrollo.

De acuerdo con los informes que tengo, los resultados de la oficina de Santos han sido magros. Los municipios están enviando su basura a lo alto de las montañas. Esto es un fracaso. Las posibilidades de la administración pública metropolitana se debilitan cuando una región no es capaz de llegar a un acuerdo sobre la forma de deshacerse de sus desperdicios sólidos. Tendremos que establecer nuevos acuerdos en cuanto a procedimientos institucionales y otros temas de políticas públicas. ⑥