



Consortios públicos en Brasil

Una nueva ley estimula la cooperación federal

POR GILBERTO MARCOS ANTONIO RODRIGUES

Todo empezó como un experimento de cooperación entre las ciudades brasileñas para hacer un fondo común de recursos y construir un hospital, o proporcionar agua potable y prevenir inundaciones en municipios ubicados a lo largo del mismo río. Para cuando estos órganos, conocidos como consorcios públicos, se establecieron en la ley federal de 2005, eran el tema de conversación en el país. Algunos incluso recibieron reconocimientos de administración pública y ciudadanía de manos de la influyente Fundación Getulio Vargas en São Paulo.

La nueva ley sobre consorcios públicos superó con creces el concepto de cooperación entre algunas ciudades. La ley ha sido celebrada como un instrumento importante en las relaciones intergubernamentales entre la Unión o gobierno central y los estados, los municipios y el distrito federal para la formulación y puesta en práctica de políticas públicas en el país.

De hecho, se espera que la ley sobre consorcios públicos, aprobada el 6 de abril de 2005, posibilite el ahorro de una suma considerable de dinero, mejore el estado en el que se encuentra el federalismo cooperativo y contribuya a mejorar la gobernanza de la nación. Esta ley es una especie de acuerdo intergubernamental que busca promover el interés común de varias jurisdicciones brasileñas.

Hay quienes aseguran que las experiencias más exitosas de los consorcios fueron iniciativas municipales en el área de salud pública:

- 12 municipios (población: 150,000) del estado de Goiás se reunieron en 1998 para capacitar a los administradores del campo de la salud
- 11 municipios (población: 163,000) del estado de Mato Grosso empezaron a ofrecer un servicio común de pruebas de laboratorio en 1996
- 29 municipios (población: 254,000) del estado de Paraná empezaron a ofrecer pruebas de laboratorio, asistencia médica de emergencia y medicamentos básicos en 1993
- 7 municipios (población: 82,000) del estado de São Paulo empezaron a ofrecer asistencia en salud mental y medicamentos controlados en 1986

Desde que se aprobó la ley sobre consorcios, han surgido una serie de propuestas innovadoras para consorcios públicos intermunicipales. Por ejemplo, en junio de 2005, Niterói y otras ciudades de la región fulminense de Río de Janeiro firmaron una

carta de intención para formar un consorcio público de administración ambiental.

Otro ejemplo de consorcio intermunicipal prometedor es el de las ciudades de Cubatao, Guarujá y Santos en la región costera de São Paulo. Estas ciudades firmaron, en agosto de 2005, una carta de intención para el desarrollo económico y ambiental del Puerto de Santos —el más grande de Sudamérica y la ruta comercial más importante de Brasil.

La primera Constitución Federal de la República, promulgada en 1891, contemplaba disposiciones para la creación de consorcios entre los municipios y entre los estados pero en aquel entonces se les consideraba contratos privados. Esta disposición se mantuvo en las constituciones subsiguientes sin que hubiera ningún tipo de evolución. Sin embargo, a partir de la entrada en vigor de la Constitución Federal de 1988, se confirió una categoría federal a los municipios y al distrito federal con lo que se inauguró un federalismo tripartito en Brasil.

El marco de esta nueva legislación surgió en 1990 con una ley por la que se creó el sistema universal de salud. La ley autorizaba a los municipios a trabajar conjuntamente, a través de la formación de consorcios, en el desarrollo de acciones y en la prestación de servicios de salud. De hecho, a partir de la promulgación de la ley, el número de consorcios públicos entre municipios en el campo de la asistencia médica ha aumentado, y han contribuido a intensificar en el país una cultura creciente de cooperación federal.

En realidad, durante este periodo, un grupo de siete municipios de la región sureste de São Paulo, una de las zonas más urbanizadas y densamente pobladas del país, se convirtió en un laboratorio virtual de consorcios en el área de políticas públicas.

El uso de consorcios fue una práctica que se intensificó en la década de 1990 después de una ola de descentralización que caracterizó ese periodo. Como consecuencia, se hizo una enmienda a la Constitución de 1988 para establecer la posibilidad de participación de todas las entidades federales en el establecimiento de consorcios públicos y la administración asociada a la prestación de los servicios públicos entre ellos.

En un informe de 2003 sobre el perfil de los municipios brasileños, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística habla de 1,969 consorcios públicos relacionados con la salud, 669 para la compra de equipo, 241 en el campo de la educación,



El presidente brasileño Luis Ignacio Lula da Silva y su jefe de gabinete, Dilma Rousseff, en Brasilia.

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues tiene un doctorado en relaciones internacionales y es abogado, profesor de la maestría en derecho y coordinador de un proyecto de investigación sobre el federalismo, competencias locales y paradiplomacia de la Universidad Católica de Santos, en el estado de São Paulo, Brasil.

64 relacionados con la vivienda, 161 con los sistemas de alcantarillado, 87 para sistemas de tratamiento de aguas, 216 para el desecho de residuos sólidos y 88 relativos al procesamiento de información.

La ley sobre consorcios públicos está estructurada de tal manera que la Unión, los 26 estados más el Distrito Federal y los 5,561 municipios pueden formar parte de un consorcio vertical u horizontal siguiendo cualquiera de las siguientes combinaciones: municipios con municipios; estados con estados; estados con un Distrito Federal; municipios con un Distrito Federal; estados con municipios; estados con un Distrito Federal con municipios; la Unión con los estados; la Unión con un Distrito Federal; la Unión con estados y un municipio; la Unión con estados con el Distrito Federal y con municipios.

Únicamente los municipios de un mismo estado pueden unirse para constituir un consorcio. Es decir, no se permiten los consorcios entre municipios de estados diferentes, excepto cuando estén ubicados en los límites fronterizos estatales. El presidente Lula explicó que ésta es una medida para prevenir cualquier trastorno en la “paz federal” pues impide que un estado interfiera en los asuntos municipales de otro. Por lo tanto, con el objeto de evitar los conflictos y la fragmentación interna, los consorcios públicos fueron diseñados como instrumentos de cooperación entre vecinos y no como instrumentos de cooperación transterritorial.

El proceso de negociación para la creación de consorcios públicos suele suponer la firma de una carta de intención que registre la

voluntad política de las partes para constituir el consorcio. En pocas palabras, se trata de crear una sinergia entre las entidades federales de distintos órdenes de gobierno para racionalizar y economizar recursos.

El gobierno del presidente Lula declaró que los consorcios públicos representan un instrumento fundamental en el marco del “reordenamiento federal”, una serie conjunta de iniciativas que buscan desarrollar nuevos conceptos de ocupación y desarrollo del territorio brasileño.

Sin embargo, aunque los consorcios públicos pueden ser instrumentos útiles y eficaces para solucionar algunos problemas específicos, es necesario cuidar que no se conviertan en un cuarto orden de gobierno. Peter Spink, profesor titular de la Fundación Getulio Vargas de São Paulo, se refirió a ellos de la siguiente manera: “son acuerdos interorganizacionales técnicos y políticos de coordinación sumamente competentes” pero añadió que los consorcios públicos ofrecen “muy pocas oportunidades agregadas de democracia deliberativa”. No todos los consorcios carecen de participación ciudadana y de la sociedad civil pero esto no quiere decir que se haya creado o institucionalizado un espacio para dicha participación.

Es demasiado pronto para evaluar el impacto total de los consorcios públicos pero se espera que obtengan resultados importantes en los campos de la administración pública, la economía, el medio ambiente y los servicios de salud. Además, es probable que creen modelos interesantes para la comunidad internacional. (6)