

LA CONSTRUCCIÓN DEL FEDERALISMO DEMOCRÁTICO EN BRASIL

*Eduardo Kugelmas**
*Lourdes Sola**

En este artículo se estudia la evolución del régimen federativo de Brasil, tomando como referencia la Constitución de 1988. Tras buscar una definición de federalismo, y establecer comparaciones entre distintos regímenes, se examina el proceso de constitución federalista; las relaciones entre los distintos niveles de gobierno; y los problemas que se han ido planteando, políticos, y económicos y sociales, concretamente de transferencias de ingresos y gastos. El análisis matiza la interpretación simplista de alternancia entre centralización y descentralización, dedicándose, en especial, a la presidencia de Fernando Henrique Cardoso. Por último, se plantea una serie de preguntas sobre el futuro de este régimen federativo, teniendo en consideración las propuestas y orientaciones del nuevo gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Palabras clave: *derecho político, federalismo, Estado federal, organización territorial del Estado, autonomía tributaria, Brasil.*

Clasificación JEL: *H70, H77, K10.*

1. Nota introductoria

Este estudio presenta la perspectiva de los autores ante cuestiones relativas a la evolución del régimen federativo en el Brasil redemocratizado, teniendo como marco de referencia central la nueva Constitución de 1988, las transformaciones del período presidencial de Fernando Henrique Cardoso y algunas observaciones, de carácter inicial, sobre el nuevo gobier-

no de Luiz Inácio Lula da Silva, que tomó posesión el mes de enero pasado.

Para este análisis, recordemos una metáfora ampliamente utilizada en las investigaciones sobre el régimen federativo, especialmente el brasileño, el de sístole/diástole, o sea, de la alternancia de períodos de centralización y descentralización en la historia del país, identificándose habitualmente la centralización con el autoritarismo y la descentralización con los avances democráticos. A la monarquía de formato unitario le siguió la Primera República (1889-1930), que fue cuando se institucionalizó el régimen federati-

* Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de São Paulo.

vo en el país, siendo la Constitución de 1891 su primer marco institucional. La Revolución de 1930 y la ascensión de Vargas abrieron un período centralizador que culmina con el Estado Novo (1937-1945). El período democrático de la Constitución de 1946 fue interrumpido por el régimen militar de 1964, que se extiende hasta 1985. La centralización autoritaria alcanza su punto máximo en la década de los setenta, con los gobiernos Médici y Geisel. La transición democrática tiene como momento emblemático la Constitución de 1988, considerada como un marco de la descentralización federativa.

Este relato, tantas veces repetido, es, sin embargo, problemático. Se trata de una seductora metáfora que es atribuida al general Golbery do Couto e Silva, intelectual del régimen militar y patrono del proyecto de la «apertura» y su origen está en el pensamiento de Vilfredo Pareto que, para nosotros, es excesivamente simplista y puede conducir a equívocos.

Cuando se analiza, literalmente, lo que ocurre con frecuencia, quedan en la sombra algunos aspectos de continuidad que son esenciales para una mejor comprensión de la evolución del régimen federativo y para una visión más clara de la oscilación entre centralización y descentralización. Si hay un movimiento pendular, no hay simetría en este movimiento. Ni el Estado Novo (1937-1945) llega a destruir la estructura federativa, ni la Constitución de 1946 altera el refuerzo del gobierno central y la ampliación de sus atribuciones (Campello de Souza, 1976). Más cercano al momento actual, el régimen autoritario controló, con mano de hierro, los niveles subnacionales del poder, principalmente a través de elecciones indirectas para los gobiernos de los Estados, y la imposición de la centralización fiscal. Por otro lado, no estuvieron excluidas las élites políticas regionales del pacto de dominio y se mantuvieron, en buena medida, las atribuciones administrativas de las esferas subnacionales (Souza

1997). La célebre metáfora puede inducir a la creencia de una anulación completa de los mecanismos institucionales anteriores a cada movimiento pendular, cuando lo que de hecho ocurre es un cambio de modelos en las relaciones entre las esferas, a través de una dinámica de apretar/aflojar los controles políticos y fiscales¹.

Tiene especial relevancia resaltar estos aspectos para un análisis de la rica y compleja coyuntura reciente, en la que convergen aspectos recentralizadores y descentralizadores. Por esta razón es importante intentar superar la útil pero insuficiente idea de la alternancia de momentos de centralización y de descentralización, proporcionando los contextos políticos e institucionales de la actuación de los principales actores implicados en ello. Además, habrá que permanecer atentos a las manifestaciones de *path dependence*.

Para el análisis de la evolución reciente del régimen federativo en el país, en primer lugar discutiremos algunos aspectos conceptuales y, a continuación, realizaremos una evaluación de las transformaciones ocurridas en las relaciones entre los componentes de la federación a partir de la Constitución de 1988.

2. Conceptos, comparaciones, contextos

Las definiciones de federalismo se encuentran, reiteradamente, en el entorno de un problema nada trivial de la teoría política que es la cuestión de la soberanía. En las *politiques* de tipo federativo, por distintas que sean las fórmulas adoptadas, siempre se advierte la coexistencia de dos instancias gubernativas. Sea cual fuere la definición adoptada —difícil será superar en concisión la clásica fórmula de Daniel Elazar,

¹ Para críticas al uso abusivo de la metáfora, con bases en otras líneas de argumentación, véase SALLUM (1996).

uno de los mayores estudiosos del tema, que resume la esencia del federalismo en una *self-rule plus shared rule*— siempre se impone la cuestión de una soberanía dual o de una soberanía compartida.

Durante mucho tiempo preponderaron los enfoques de tipo jurídico-formal, casi exclusivamente circunscritos al campo del derecho constitucional. El ejemplo arquetípico de este enfoque es el libro de Kenneth Wheare *Federal Government*, de 1946, muchas veces reeditado y actualizado. En un intento por superar este enfoque considerado demasiado estrecho, surgió una amplia literatura que analiza el tema desde el ángulo de la ciencia política además de un extenso conjunto de estudios sobre la temática del federalismo fiscal, visto como un capítulo del área de las finanzas públicas². Examinaremos, a continuación, algunas contribuciones recientes a este debate, desde el ángulo de la ciencia política, que nos permitan presentar mejor la discusión sobre los procesos que están teniendo lugar en Brasil.

Stepan (1997) busca establecer algunos puntos de partida para un análisis comparativo de los sistemas federales existentes. En esta tarea, su procedimiento es realizar una evaluación crítica de los trabajos de William Riker, quizás el más influyente de los autores que estudiaron el federalismo desde el ángulo de la ciencia política. Para Stepan, el enfoque de Riker favorece, en exceso, a las federaciones constituidas mediante el arquetipo americano, el de la convención constitucional de Filadelfia, en 1787. Desde esta perspectiva serían federaciones sólo las que resulten de pactos entre entidades previamente soberanas. El punto central de los estudios sobre el federalismo sería, de esta for-

ma, la negociación inicial, el *bargaining* entre las partes para dar origen y, posteriormente, mantener y viabilizar el Estado federado. La distinta trayectoria histórica de los Estados unitarios que se transformaron en federaciones no es, de ese modo, tomada debidamente en consideración. Como comenta Stepan, además de las *coming together federations*, del modelo americano, un cuadro de referencia analítico debe, necesariamente, incluir las *holding together federations*, siendo la Constitución de Bélgica, de 1993, un ejemplo reciente. Para nuestro país, este punto reaviva ecos de discusiones antiguas, que se remontan a la propia fundación de la República Federativa³. Otro punto analizado es el carácter paradójico de una afirmación de Riker, para quien la existencia o no de instituciones federativas tendría poca importancia en la definición y adopción de políticas, o sea, tendría escasa relevancia en la definición de *outcomes*, lo que es rigurosamente contestado por Stepan.

El mayor esfuerzo de éste es el de proporcionar elementos que permitan comparar los sistemas federativos existentes, evaluando el grado y la intensidad de las conexiones entre sus rasgos definidores y la consolidación y/o perfeccionamiento de las instituciones democráticas. Criticando no sólo a Riker sino al conjunto de la literatura por no prestar suficiente atención a las relaciones entre federalismo y democracia, Stepan llega a la siguiente definición:

«Democratic political systems probably should not be called federal systems unless they meet two criteria. First, within the state there must exist some territorial political sub units whose electorate is exclusively drawn from citizens of

² Para una excelente evaluación de las limitaciones de un abordaje al tema apoyado exclusivamente en el enfoque de las finanzas públicas, ver AGUIRRE y MORAES (1997).

³ Entre otros, RUY BARBOSA enfatizó esta característica del surgimiento del federalismo en Brasil. TORRES (1961) discute ampliamente este tema.

the sub unit and which have areas of legal and policy-making autonomy and sovereignty that is constitutionally guaranteed. Second there must be a state-wide political unit, which contains a legislature elected by the state wide population, and which has some law and policy-making areas that are constitutionally guaranteed to fall within the sovereignty of this state-wide body» (Stepan, 1997: 15)

Es decir, una federación democrática es aquella en que los ciudadanos participan, a través del voto, en dos diferentes instancias, con atribuciones diversas y con definiciones constitucionales nítidas sobre la naturaleza de estas mismas atribuciones. En términos ideales, estos ciudadanos tendrían identidades políticas dobles y, por tanto, complementarias.

A partir de las enormes dificultades para alcanzar tal equilibrio Stepan va a procurar, exactamente, evaluar la estructura y el funcionamiento de las federaciones existentes. En primer lugar, resalta la importancia sustantiva del tema al recordar que aunque las federaciones sean pocas (aproximadamente un 10 por 100 del total de países miembros de las Naciones Unidas), éstas representan algunos de los mayores países del mundo tanto en extensión territorial, como en población —Estados Unidos, Rusia, India y Brasil y también uno de los mayores en área, como Canadá—, además de Alemania, que es la principal potencia económica europea. A continuación, Stepan discute el carácter necesariamente «consociativo» de las organizaciones federativas, en el sentido de la existencia inevitable de mecanismos que limitan a las mayorías. Todas las federaciones tienen dispositivos que protegen a las minorías y/o hacen distinciones de tipo territorial en el establecimiento de las reglas de representación, para acercarlas al modelo «consociativo» en el sentido atribuido al término por Lipjhart (1984).

Consecuentemente, hay una mayor complejidad en el propio funcionamiento del sistema y una limitación de los criterios más simples de acatamiento a las mayorías que es una de las reglas del juego constitucional. La existencia de una Cámara en el Congreso que represente a las entidades subnacionales —estados, provincias, regiones, cantones, *länder*— es una de las principales reglas; y otra es una mayor dificultad en los procesos de modificación constitucional y en la exclusión formalizada de determinados asuntos de la agenda político-institucional, cuando la propia organización federativa es uno de los temas. Stepan sugiere, como recurso analítico, la comparación entre las federaciones en términos de mayor o menor incidencia de mecanismos del tipo *majority-constraining* y llega a la conclusión de que Brasil es uno de los casos en donde tales mecanismos son más fuertes.

Otro análisis importante es el de Gagnon (1997), que enfatiza el carácter instrumental del federalismo en la solución de conflictos. Suyas son estas palabras:

«The success of federal systems is not to be measured in terms of the elimination of social conflicts, but instead in their capacity to regulate and manage such conflicts. It is completely misleading to expect federalism to resolve social conflicts. Rather, it can only ease tensions and be sensitive to diversity. Conflicts must be viewed as an inherent component of all federal societies» (Gagnon 1997: 18)

En sus estudios sobre el tema, Gagnon acentúa también un aspecto metodológico, defendiendo la perspectiva de una difícil pero necesaria combinación de análisis institucional y perspectiva estructural, que procura comprender las raíces (socio-económicas, culturales, lingüísticas, territoriales) de la *tensión* entre homogeneidad y heterogeneidad, entre unidad y

diversidad, tensión esta que caracteriza todos los acuerdos federativos.

De esta discusión sobre enfoques analíticos pueden extraerse algunas conclusiones especialmente relevantes para el caso brasileño. Como telón de fondo, puede resaltarse la importancia de una visión comparativa y la necesidad de tener cautela ante un normativismo ingenuo, que valore de forma invariablemente positiva las experiencias federativas. Otro punto fundamental es la comprensión de la naturaleza esencialmente política de los procesos federativos como mecanismos y acuerdos de solución de conflictos, lo que es muy distinto de un enfoque formalizante en que se aprueba (o desaprueba) una organización federativa concreta según la mayor o menor distancia de un modelo idealizado.

En otras palabras, la perspectiva analítica más prometedora es la de examinar el tipo de heterogeneidad existente y las posibilidades de los distintos acuerdos federativos al procesar las diversidades de manera que se mantenga (o no) la unidad del Estado nacional. Lllaman, especialmente, la atención, por su dramatismo, los conflictos que a veces surgen en los países que adoptaron el régimen federativo para acomodar diversidades étnicas, lingüísticas y religiosas. La tragedia yugoslava puede ser vista como un caso en que los mecanismos federativos fueron manifiestamente insuficientes para contener la extensión y profundidad de las fragmentaciones. En el caso de India, es frecuente que se ponga en duda la estabilidad de las instituciones democráticas. Sigue presente en el escenario canadiense la incertidumbre sobre la situación futura de Quebec. Hasta en la federación arquetípica, los Estados Unidos, el acuerdo inicial fue puesto, duramente, a prueba en la Guerra de Secesión.

En países como Brasil, los conflictos a procesar son de otra naturaleza. Lo que está en la agenda, aquí, es el marco de unas fragmentaciones regionales clara-

mente marcado por notables desigualdades, la fragmentación del sistema político, las dificultades de la representación y la cuestión de la indefinición —no sólo institucional o administrativa— del objetivo y alcance de la actividad estatal y de la división de competencias entre los tres niveles de poder. Más que un tema específico, la cuestión de la federación en Brasil se confunde con la propia formación histórica del Estado nacional⁴ y el conjunto de asuntos en la agenda del país.

3. Unión y Estados. Desequilibrios y reequilibrios

En el momento de la promulgación de la Constitución de 1988 la reacción a la centralización fiscal del régimen autoritario alcanzó su punto culminante; el modelo de organización federativa que surgió en aquella época es considerado como uno de los más descentralizados entre los países en desarrollo. Son conocidas las características de la centralización anterior, establecida por la reforma tributaria de 1966 y por la Constitución de 1967. En este período se amplió la capacidad extractiva de la Unión, se reforzó la dependencia de los Estados menos desarrollados, receptores de la mayor parte de las transferencias del Fondo de Participación de los Estados y se limitó la autonomía administrativa de los gobiernos estatales, al atribuir al Senado el establecimiento de las cuotas del ICM (Impuesto de Circulación de Mercancías), su principal fuente de ingresos propios. Estas medidas eran perfectamente congruentes con otras medidas concentradoras de poder, como el establecimiento de controles

⁴ Las contribuciones de ASPÁSIA CAMARGO y José MURILO CARVALHO al volumen organizado por Marcello CARMAGNANI (1993) profundizan en esta discusión.

sobre el aparato policial de los Estados. Por el lado político, el mecanismo de elecciones indirectas por las obedientes Cámaras estatales equivalía a una indicación del poder central.

Con el inicio del proceso de apertura, durante el gobierno Geisel (1974-1979), surgen algunas modificaciones. Para el régimen, se hizo más importante la participación de las élites regionales agrupadas en el partido oficialista, la ARENA y una enmienda constitucional elevó los porcentajes destinados a los Fondos de Participación. Por otro lado, se toman medidas destinadas a aumentar aún más la excesiva representación parlamentaria de los Estados menores y menos desarrollados, con el objetivo expreso de contrarrestar el crecimiento político y electoral del MDB (que era el único partido de oposición) en las regiones Sur y Sureste.

Como ya se ha apuntado en los estudios sobre la transición política, la realización de las elecciones directas para los gobiernos de los Estados, en 1982, fue el punto de inflexión decisivo. Victoriosa la oposición en los tres principales Estados del país, São Paulo, Minas Gerais y Rio de Janeiro, los gobernadores electos van a impulsar la campaña por las elecciones directas para la Presidencia que, aunque frustrada, abre el camino para la elección indirecta de los candidatos Tancredo Neves-José Sarney, señalando el fin del período autoritario⁵.

Bajo el punto de vista de este estudio, es fundamental enfatizar la *secuencia* de los eventos. Es excepcional, tal vez único, en las transiciones democráticas, la realización de elecciones de nivel subnacional antes de un pacto nacional o de elecciones generales. El contraste entre la situación brasileña y el caso de España, en donde el camino fue el inverso, está apuntado en estudios comparativos, como el de Stepan y Linz (1996).

Con la elección de 1982, se creó en el país una situación ya descrita a veces como de *diarquía*⁶, de coexistencia de dos fuentes de legitimación; el conjunto de gobernadores, y no sólo aquellos que fueron elegidos por la oposición, pasan a actuar con desenvoltura, demostrando que la capacidad política y administrativa de los gobiernos estatales había sobrevivido, en estado latente, durante la etapa anterior. Por el lado fiscal, la nueva constelación de fuerzas en seguida se reflejó en el comienzo de un proceso de desconcentración de recursos. Gracias a la aprobación de la enmienda Passos Porto, en 1983, aumentaron los porcentajes de los Fondos de Participación, y se modificaron también los criterios de cálculo de forma favorable a los entes subnacionales. Entre 1983 y 1988, se invierte la tendencia de las dos décadas anteriores y la participación de la Unión en el total de la receta disponible disminuye, pasando de 69,8 por 100 a 60,1 por 100.

Durante el período de la «Nueva República», crece el margen de maniobra y el poder de influencia de los gobernadores. Se va constituyendo lo que Abrucio (1998) denominó *federalismo estadualista*, caracterizado por el amplio radio de maniobra de los gobernadores en las regiones de sus Estados y por la fuerte influencia que ejercen sobre los respectivos grupos políticos en el Congreso Nacional. Dada la debilidad, notoria, del sistema partidista y, relativa, de la Presidencia, en el período Sarney, los gobernadores se convierten en actores políticos de especial relevancia, lo que tendrá inmediatas consecuencias fiscales. De ese modo, consiguen la «federalización» de la deuda externa, es decir, su transformación en deuda a largo plazo con el Tesoro Nacional y resisten a los varios intentos de realizar nuevos pactos para su *stock* de deudas realizadas por el gobierno fe-

⁵ Para una revisión de la década de los ochenta, ver SALLUM (1996).

⁶ Para una discusión respecto de esa doble legitimidad, ver LAMOUNIER (1985).

deral, que busca, sin éxito, dividir con los Estados el gravamen del ajuste externo.

La Constitución de 1988, votada por el Congreso electo en 1986 y, por lo tanto, en una elección «casada», simultánea a la elección de los gobernadores, reflejará con nitidez esta correlación de fuerzas. A lo largo de todo el período de apertura, adquiere fuerza en el país la noción de asociación o incluso de simbiosis entre descentralización y democratización.

«Foi neste ambiente que se deu inicio, no primeiro trimestre de 1987, ao processo de elaboração da nova Constituição. A reação natural a 20 anos de concentração do poder político alçou o fortalecimento da Federação à condição de seu principal objetivo no que toca ao Estado brasileiro. Tal objetivo exigia, no que diz respeito às finanças públicas, o aumento do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios, a desconcentração dos recursos tributarios disponíveis e a transferência de encargos da União para aquelas unidades» (Versano, 1998: 12)

Durante los debates en la Asamblea, se fue generando una coalición (explícita o implícita) entre los Estados más desarrollados del Sureste y del Sur, interesados en aumentar su capacidad de generar recaudaciones propias y los menos desarrollados, deseosos de aumentar su parte en la repartición de las recaudaciones transferidas. Aunque haya habido conflicto sobre otros temas, como el de la política de desconcentración industrial, todos coincidieron en la búsqueda de más recursos fiscales.

Como sería de esperar, emergió un modelo de federación notablemente descentralizado, con una peculiaridad que lo singulariza de forma importante dentro del contexto internacional, que es la mención explícita del municipio como ente federado en el propio texto consti-

tucional (artículo 18). Se estableció una progresiva ampliación de los porcentajes de la recaudación del impuesto sobre la renta y del Impuesto sobre la Producción Industrial (IPI) destinados a los fondos de participación, alcanzando en 1993 a 21,5 por 100 y 22,5 por 100, respectivamente. Otras formas de dividir los recursos recaudados en nivel federal fueron también especificadas en el artículo 159. El principal recurso estatal, el ICM (Impuesto sobre la circulación de mercancías), tuvo sus bases ampliadas y se transformó en el actual ICMS (Impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios). También los municipios resultaron beneficiados por el aumento del porcentaje de este último impuesto destinado a ellos.

Consecuentemente, la participación federal en la recaudación disponible pasa de 61,1 por 100 en 1989 a 56,4 por 100 en 1996. La de los Estados crece del 25 por 100 al 27 por 100 mientras que la que corresponde a los municipios sube de un 13,9 por 100 a un 16,7 por 100 en el mismo período (Versano, 1998). Según estimaciones del Banco Mundial, los gastos del Estado crecieron un 33 por 100 entre 1986 y 1995, en términos reales, mientras el crecimiento del PIB fue sólo de un 14 por 100.

Una de las respuestas del gobierno federal fue el aumento de las contribuciones sociales —COFINS, PIS-PASEP (Impuestos sobre la actividad de las empresas) y otras—, fuentes de recaudación que no necesitan ser compartidas con las instancias subnacionales. Según la opinión unánime de los peritos en cuestiones tributarias, esto significó un aumento de la irracionalidad del sistema fiscal (Versano, 1998).

Describiendo el proceso brasileño, dos especialistas resumieron de esta manera el modelo que emerge:

«A lógica para aumentar recursos e poderes nas mãos dos governos intermediários e/ou locais é, antes de tudo, enfraquecer o governo cen-

tral... A descentralização não nasce de uma ação da política fiscal ou econômica, mas sim de uma reação dos governos subnacionais, ou em favor destes, contra os poderes ditos excessivos do centro» (Afonso e Lobo, 1996:10)

Lo que sería el reverso de la moneda, o sea, la transferencia de gasto, no ocurre de forma sistemática, siendo hasta hoy un objetivo a alcanzar. Una de las características del modelo federativo brasileño es el gran número de competencias conjuntas de los tres niveles, sin una definición clara de sus respectivas esferas. Como veremos, éste es uno de los problemas de más peso para la resolución de la descentralización de las políticas sociales.

Este proceso de reducción de la capacidad extractiva de la Unión sólo tuvo una oposición más fuerte en la esfera del Ejecutivo Federal, cuyos técnicos apuntaron la gravedad de las consecuencias de estas pérdidas en un momento en que el país afrontaba el punto más agudo de la crisis de la deuda externa y también estaba amenazado por la hiperinflación.

Fue bajo este signo de dificultades macroeconómicas cuando tuvo lugar la ronda siguiente de este complejo de relaciones *intergubernamentales*. Como la absorción de partes crecientes de las deudas de los Estados iba aumentando, progresivamente, el peso de la deuda (interna y externa) en las cuentas fiscales de la Unión, se buscó, por todos los medios, una renegociación que forzara a los Estados a destinar una parte significativa de sus recaudaciones para el pago de intereses y amortizaciones. Aunque las sucesivas negociaciones y renegociaciones tuvieron pocos resultados inmediatos, fue creciendo la conciencia de la gravedad del problema y de los peligros de las soluciones paliativas, que simplemente postergasen el problema a un futuro indefinido. En 1990, el Banco do Brasil dejó de financiar la *rolagem* (renegociación) automática de los

títulos de la deuda estatal, comprometiendo aún más la situación.

La prolongada crisis política que culminó con el *impeachment* del Presidente Collor de Mello, a finales del año 1992, estuvo acompañada por el recrudecimiento de la amenaza de una hiperinflación y tuvo implicaciones de distinta naturaleza para las relaciones intergubernamentales. Por un lado, se multiplican los intentos de la «tecnoburocracia» federal de imponer reglas a las finanzas estatales, pero, por otro lado, la importancia de los gobernadores, como actores políticos, les da condiciones de resistencia. A través de las intervenciones del Senado Federal, que tiene entre sus competencias privadas la de disponer sobre los límites y condiciones del endeudamiento de los entes subnacionales, se facilitaba la «*rolagem*» (renegociación) de las deudas asumidas con la Unión.

A mediados de 1993, como parte de los preparativos para el lanzamiento del *Plano Real*, Fernando Henrique Cardoso, que era entonces el ministro de Hacienda del Gobierno de Itamar Franco, propone la creación, dentro del proceso en curso de revisión constitucional, del FSE (Fondo Social de Emergencia), que limita el volumen de las transferencias vinculadas a Estados y Municipios. La aprobación de este dispositivo se consiguió tras mucha lucha y eso se explica por el temor a una explosión inflacionista y por su carácter transitorio (el texto hacía referencia sólo a los años 1994 y 1995). Considerada vital para dar credibilidad fiscal al plano de estabilización, esta medida fue la primera reversión en el camino descentralizador que se había iniciado en los últimos años del régimen militar.

Con el éxito del *Plano Real* y la dramática caída de los índices inflacionistas se abre el camino para la elección de Fernando Henrique Cardoso a la Presidencia de Brasil y se inicia una nueva etapa en la vida del país (Sola y Kugelmas, 2002).

4. El nuevo marco

La correlación de fuerzas entre el Gobierno federal y los Estados cambia expresivamente gracias a un conjunto de factores. La victoria sobre la amenaza hiperinflacionaria y la elección del nuevo presidente hace renacer con redoblada legitimidad la clásica tradición brasileña de una presidencia fuerte, debilitada durante la crisis que derrumbó al Presidente Collor. La línea maestra del nuevo gobierno era la consolidación del proceso de estabilización, lo que significaba la lucha contra los desequilibrios fiscales y, a más largo plazo, un ambicioso proyecto de superación del viejo modelo nacional-desarrollador, sintetizado en la expresión «superación de la era Vargas». Así, la reforma profunda del aparato estatal, y la integración competitiva en el orden económico internacional globalizado pasan a ser las palabras de moda.

Aunque no hubiera un programa claramente explícito de reformulación del cuadro de relaciones intergubernamentales, éstas resultarían forzosamente afectadas. En vísperas de la toma de posesión de Fernando Henrique Cardoso como Presidente de Brasil, o sea, el último día del año de 1994, el Banco Central de Brasil interviene en los dos principales bancos estatales del país, el Banespa y el Banerj. El *timing* político de esta medida tiene implicaciones obvias: se evitarían tanto como fuera posible las protestas de los gobernadores que estaban casi terminando sus mandatos, así como una posible reacción negativa de los recién elegidos, aunque tanto São Paulo (el paulista Mário Covas) como Rio de Janeiro (el fluminense Marcelo Alencar) fuesen compañeros de partido del nuevo Presidente⁷.

Durante todo el período del primer mandato de Cardoso, la cuestión del nuevo modelo que debería buscarse para las relaciones entre la Unión y los Estados estuvo marcada por los intentos de una reformulación de éstas por el poder central, en nombre de la búsqueda de una solución de los desequilibrios fiscales. Si la distribución tributaria se realizara en un momento de notable debilidad del poder central, sería la capacidad reguladora en el campo macroeconómico del gobierno federal, reforzada por el éxito del *Plano Real*, la que daría las líneas definidoras de la nueva etapa. En esta etapa, las finanzas estatales se vieron duramente afectadas, de distintas maneras.

La propia caída de la inflación fue un golpe de importancia considerable, porque terminaba con la corrosión de los gastos, especialmente los de personal, mientras los ingresos no crecían. El fin de los cobros fáciles del *floating*, la pérdida del valor real de los depósitos no-indexados, repercutió en todo el sistema financiero afectando, especialmente, a los ya complicados bancos estatales. También los «testamentos» de los gobernadores que se despidieron a finales de 1994 con generosos aumentos de salarios para categorías específicas, además de otras medidas que limitaban la acción de sus sucesores, pesaron en el resultado. Para completar el cuadro, una política monetaria de intereses elevados, como contrapartida de la sobrevaloración cambiaria, agravaría el endeudamiento de los Estados.

Se abre, entonces, un amplio y complejo proceso de reestructuración de la deuda de los Estados con la Unión, en busca de una solución del siempre postergado saneamiento, ahora combinado con la cuestión de los bancos estatales. El uso indiscriminado de los préstamos de éstos para sus propios controladores fue una de las principales fuentes de poder de los gobernadores y un *loophole*, una válvula de escape, importante para los ahogos presupuestarios.

⁷ Sobre la relación Banco Central-bancos estatales, ver SOLA, GARMAN y MARQUES (2002).

En el caso brasileño, las dificultades políticas afrontadas por el Banco Central de Brasil al intentar someter a estas instituciones financieras a nuevas reglas llegaron a tal extremo que se decía que ellas tendrían, en la práctica, el derecho de emisión. La situación de amenaza hiperinflacionista y el poder político de los gobernadores se han unido para crear una situación de erosión de la autoridad del Banco Central brasileño sobre la política monetaria, haciendo de los bancos estatales polos rivales de poder con la capacidad de hecho (obviamente no de derecho) de emitir moneda (Sola, Garman e Marques, 2002).

Gracias al éxito del *Plano Real*, y al mismo tiempo para garantizarlo, el gobierno federal buscó alcanzar, de forma conjunta, el reequilibrio de los pesados cargos de la deuda de los Estados y el saneamiento de sus bancos. Aunque la solución preferida por el Banco Central y por el Ministerio de Hacienda brasileños fuera la privatización de los bancos estatales, las dificultades en la tramitación de esta propuesta y, especialmente, la fuerte resistencia del gobierno paulista respecto al Banespa impidieron un mayor avance en esta dirección durante el primer año del gobierno FHC.

En diciembre de 1995, el Gobierno Federal presenta el programa de apoyo a los Estados, marco fundamental de la reestructuración de las deudas estatales. A partir de ese momento la contrapartida de los Estados que quisieran asistencia financiera sería un amplio programa de reformas: compromiso con metas de ajuste fiscal, control de las nóminas, inclusión de las empresas estatales en el programa nacional de privatización, es decir, un ajuste patrimonial (Lopreato, 1997:101). Se estableció un sistema de monitorización por la STN (Secretaría del Tesoro Nacional), similar al acompañamiento que hacen las agencias internacionales y no faltaron quejas y comparaciones entre la situación de los Estados y el encuadre del país por

parte de las agencias internacionales. Este programa draconiano se encontró con enormes dificultades para su ejecución: aunque la mayor parte de los Estados hubiesen firmado los acuerdos, hubo sucesivas peticiones de aplazamiento e intentos de moratoria; también la tendencia del Senado a aceptar propuestas de *rolagem* (renegociación) contribuyó a retrasar su implementación. Sin embargo, sus marcos de referencia establecieron las reglas, esto es el inicio de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales.

En consonancia con esta tendencia al encuadre, la *Medida Provisoria* 1.514, de agosto de 1996, determinó un severo conjunto de condiciones para la cuestión de los bancos estatales⁸. Mimetizando la solución encontrada para el caso específico del Banespa, se ofrecen a los gobiernos estatales dos opciones: la primera sería la financiación del total de la deuda del banco estatal a cambio de su privatización o transformación en simple agencia de fomento; la alternativa sería el mantenimiento del banco, si su respectivo gobierno pagara inmediatamente la mitad de la deuda con sus propios recursos.

Con el transcurso del tiempo, los cargos de los intereses no pagados y añadidos al *stock* de la deuda fueron creciendo de tal manera que en los Estados comienza a aparecer un *second best* aceptable de la oferta, con menos resistencia, de las condiciones presentadas por el poder central. El propio peso de la deuda conjunta de los Estados, calculado en torno a 100 mil millones de dólares, mayor que la deuda externa de casi todos los países emergentes, demostraba la gravedad y extensión del problema. El gobierno de São Paulo desiste de la hipótesis de mantenimiento del Banespa y acepta su «federalización» como preparativo para una futura privatización.

⁸ Este tema es analizado en LOPREATO (1997).

Otras manifestaciones de fuerza de la Unión, en este período, fueron la prórroga del FSE, ahora denominado «Fondo de Estabilización Fiscal» y la institución de la llamada Ley Kandir, que eximía las exportaciones del pago del Impuesto de Circulación de Mercancías y Servicios, ICMS (septiembre de 1996). A partir de finales de 1996 se va consolidando, caso a caso, el nuevo formato, caracterizado por acuerdos individuales que proponían el cambio de la deuda mobiliaria por una deuda a largo plazo con la Unión, con intereses preferenciales, del 6 al 7,5 por 100 anuales. En contrapartida, los Estados se comprometían a dedicar parte, entre un 11 y un 13 por 100, de su recaudación líquida a los pagos referentes a esta deuda. Los acuerdos incluían también compromisos de privatización de empresas estatales, recortes de gastos, incluyendo la promesa de cumplir la Ley *Camata*, que limita los gastos en personal a un 60 por 100 de la recaudación líquida, y restricciones al endeudamiento futuro.

La nueva situación fue descrita de esta manera por un especialista en estos temas:

«Os governadores, até então, haviam usado o poder político para obter favores financeiros e sustentar gastos acima do que seria possível com base nos recursos fiscais... O programa do governo, ao negar este quadro e forçar o ajuste patrimonial dos estados, aliado ao programa de privatizações de órgãos federais, abriu uma fase de transição a um novo pacto federativo...

As mudanças no ordenamento institucional, ora em gestação, interferem com as articulações financeiras presentes nas relações governamentais e restringem as possibilidades dos estados usarem a vinculação com as suas empresas e bancos para fugirem aos limites dados pela órbita fiscal» (Lopreato, 1997: 102)

Aunque no se vislumbra cuál va a ser el nuevo diseño institucional definitivo de las relaciones intergubernamentales, lo que se observa, con nitidez, es la ausencia de mecanismos cooperativos más eficaces, sea entre la Unión y los Estados, sea en las relaciones entre éstos. Ha sido utilizada la expresión «federalismo predatorio» para caracterizar la situación reinante, marcada por el perpetuo conflicto alrededor de los recursos a ser atribuidos a cada esfera y también por la guerra fiscal entre los Estados, ansiosos por atraer nuevas inversiones a través de mecanismos de renuncia tributaria, principalmente exenciones del cobro del ICMS. La ineficacia del CONFAZ (*Conselho de Política Fazendária*), que sería, en teoría, el órgano armonizador de los Estados entre sí es notoria.

Una evaluación reciente de los problemas del modelo federativo brasileño acentúa este carácter predatorio y la notable dificultad de crear instrumentos de acción que sean eficaces en la prevención de conflictos y en el establecimiento de incentivos para una cooperación, sea en sentido horizontal, entre los Estados, sea en sentido vertical, entre la Unión y las instancias subnacionales. En las palabras de sus autores:

«é possível dizer que se formaram dois tipos de jogos na redemocratização. Na relação entre os estados e a União, no que tange principalmente à questão financeira, predomina um jogo predatório praticado pelas unidades estaduais; na relação dos estados entre si vigora uma competição não cooperativa» (Abrucio e Ferreira Costa, 1998: 39-40)

Otro dato fundamental en el caso brasileño, por la singularidad que caracteriza a los municipios como entes federados, es el de la facilidad de creación de éstos. De 1988 a 1997, el número de municipios en el país pasó de 4.189 a 5.507, a consecuencia del des-

membramiento de distritos; al ser creado, el nuevo municipio tiene derecho, automáticamente, a una parte del FPM, con el efecto perverso de una pulverización de la recaudación. Según estimaciones, la casi totalidad de los municipios menores, con población de hasta diez mil habitantes, dependen del FPM en la proporción de, aproximadamente, tres quintos de sus recaudaciones. Esta situación revela, con claridad, hasta qué punto la cuestión de la reforma del Estado, objeto de tantas discusiones y propuestas, incluso en el campo de actuación de un ministerio específico, disfruta de una fortísima *dimensión federativa*.

La absoluta prioridad dada por el gobierno a la búsqueda de un alivio para las cuestiones fiscales ha dado el tono a esa búsqueda aunque estuviera en tramitación el *rediseño* de las relaciones intergubernamentales. El empeño por la redefinición de la cuestión de la deuda y por el saneamiento de los bancos estatales se acentuó a finales de 1998 con la formalización de un acuerdo con el FMI y con el ambicioso compromiso de obtener un superavit primario. La fluidez de la situación y la dificultad en encontrar soluciones definitivas se tornó patente con la petición de moratoria del gobierno del Estado de Minas Gerais, en enero de 1999. Si la presencia de gobernadores aliados, en los principales Estados, no pudo evitar situaciones conflictivas durante el primer mandato, como se vio en el caso del Banespa, la elección de gobernadores de la oposición en el pleito de octubre de 1998 reforzaría las protestas contra el conflicto fiscal.

5. Políticas sociales

Invertir la tendencia centralizadora del período autoritario en lo que se refiere a las políticas sociales sería, en teoría, un objetivo común a todos los actores relevantes del escenario brasileño. Sea por razones de eficacia técnica, sea por motivaciones ideológicas,

como la identificación aliterada entre democratización y descentralización o, incluso, por la búsqueda pragmática por parte del gobierno federal de una reducción de sus cargos, descentralizar es un verbo siempre conjugado en las declaraciones de principio. Más recientemente, se pone en duda el automatismo de los beneficios de la descentralización, es decir, ¿cómo descentralizar con éxito cuando a los Estados o a los municipios les faltan las condiciones administrativas, financieras e institucionales para implementar programas? La precariedad de los mecanismos de *accountability* también conspira contra los entusiasmos más ingenuos.

La evaluación de este problema requiere algunas aclaraciones conceptuales: si toda organización federativa supone alguna forma de descentralización, la recíproca no es verdadera, o sea, regímenes político-institucionales de tipo unitario pueden convivir con fuertes dosis de descentralización administrativa. Además, es notable la variedad de situaciones en las federaciones y las imprecisiones semánticas merecen atención.

«Na literatura especializada de relações intergovernamentais, o termo “descentralização” está longe de ter um significado preciso. Ele tem sido utilizado indistintamente para indicar graus e modalidades diversas de redução do escopo do governo federal em decorrência: a) do deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para instâncias subnacionais; b) da transferência para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal; ou c) da passagem de atribuições da área governamental para o setor privado» (Tavares de Almeida, 1995: 90).

La experiencia reciente del país nos muestra un mosaico fragmentado, en donde conviven experiencias

con éxito e intentos frustrados, avances y retrocesos. Como nos demuestra un cuidadoso y reciente estudio, algunos intentos de descentralización se lograron con gran éxito mientras que otros se quedaron en manifestaciones de intención; los diferentes caminos de cada política, la multiplicidad de casos y las distintas respuestas de los Estados dificultan las generalizaciones.

Pero es posible afirmar que, excepto en la esfera de la previsión social, marcada por una complejidad específica, hubo un significativo rediseño del sistema anterior, fuertemente marcado por la centralización autoritaria. A la hora de hacer un análisis de la década, el mencionado estudio resume así los cambios:

«Em 1997, instancias colegiadas estaduais, com representação paritária de estados e municípios eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos da principal fonte financeira da política federal de saneamento e habitação popular —o FGTS; a oferta de merenda escolar era inteiramente gerida por estados e municípios; pelo menos 33 por 100 dos municípios brasileiros estavam habilitados a gerir os recursos federais destinados à oferta de serviços assistenciais; 58 por 100 dos municípios brasileiros estavam enquadrados em alguma das condições de gestão previstas pelo Sistema Único de Saúde —SUS, e 69 por 100 das consultas médicas eram realizadas por prestadores federais ou estaduais» (Arretche, 1999: 140)

Cuando examinamos las condiciones en que se desarrolla el proceso de descentralización, debemos destacar los siguientes puntos, que se constituyen en variables analíticas relevantes:

1. El lenguaje genérico del texto constitucional, que se refiere, en varios incisos, a la descentralización

político-administrativa como «directriz», caso del artículo 198, que trata del SUS y del artículo 204, sobre la asistencia social. Son, más o menos, treinta los casos de competencias concurrentes de los niveles de poder, lo que es señal de un fuerte margen de indefinición.

2. La estructura preexistente, que puede facilitar o dificultar un programa eficaz de descentralización.

3. La estructura de incentivos financieros y/o institucionales para que las instancias subnacionales adopten una postura activa.

4. El énfasis dado por el gobierno federal a la adopción *efectiva* de una política descentralizadora.

En el campo de la educación, una innovación de gran alcance fue la creación, por la enmienda constitucional 14 (septiembre de 1996) del FUNDEF, un fondo destinado a la mejora de la enseñanza básica que prevé la transferencia de recursos federales a los Estados y municipios para la finalidad específica de mejora de los sueldos de los profesores.

Un caso interesante de éxito es el de la municipalización del programa de la merienda escolar, en el que los recursos son transferidos a la esfera federal con grandes ventajas para los Ayuntamientos; en contrapartida, hay desinterés del nivel municipal cuando se trata de saneamiento básico, en que los gastos son grandes y no hay una política federal de incentivos.

Aunque se trate de un proceso en trámite, se pueden sugerir algunas hipótesis. Todo indica que las correlaciones políticas específicas de las instancias subnacionales son determinantes para una descentralización bien realizada. Tres casos llamaron la atención internacional, los de los Estados de Minas Gerais y Ceará además del Ayuntamiento de Porto Alegre. El programa de municipalización y mejora de la enseñanza básica de Minas Gerais ha recibido premios de organizaciones internacionales y lo mismo ocurrió con los esfuerzos para combatir a la mortalidad infantil

en el Estado de Ceará. La experiencia de las últimas administraciones de la capital de Rio Grande do Sul, creando mecanismos de participación popular en la elaboración presupuestaria, también fue seguida con interés y atención.

Lo que parece cierto es que el florecimiento de las esperadas ventajas de la descentralización, como una mayor eficiencia, un aumento de la transparencia y la apertura a una mayor participación de la sociedad civil no dependen únicamente de un real o supuesto modelo institucional sino de un contexto social y cultural más amplio.

6. Interrogantes y dudas

Ante un panorama *in flux* como el anteriormente descrito, pueden presentarse un conjunto de cuestiones. Una conclusión fácil es la del carácter inconcluso de la institucionalización democrática en el país, puesto que la indefinición persiste en el modelo de relaciones intergubernamentales como una de sus facetas más visibles. La imprecisión de los dispositivos sobre competencias concurrentes, la larga espera por la votación del conjunto de leyes complementarias, el carácter inmediato y *ad hoc* de las soluciones encontradas en momentos de crisis, la perpetua remisión a las «calendas griegas» de la inclusión de una reforma política en la agenda, los obstáculos a la tramitación de una amplia reforma tributaria, todo induce al escepticismo. La idea muchas veces propuesta de una acentuada y peligrosa tendencia a una parálisis decisoria merece ser examinada.

¿Cuál es el peso de la dimensión federativa en una evaluación del panorama institucional? El carácter consociativo, o asemejado al consociativismo de las federaciones, es uno de los componentes fundamentales del cuadro brasileño. Como ya vimos, la descentralización de los recursos fiscales es extensa; un minucioso estudio comparativo sobre algunos de los principales

países latinoamericanos, incluyendo México, Argentina, Colombia y Venezuela considera a Brasil como el más descentralizado del conjunto, caracterizado por:

«an uncommon degree of decentralization: substantial automatic transfers, weak conditionality over the use of funds, increased subnational taxing powers, and a weak delineation of responsibilities» (Willis, Garman & Haggard, 1999: 40).

Volviendo al cuadro analítico propuesto por Stepan encontraremos cuatro variables asociadas a la clasificación y comparación de los regímenes federativos como más o menos *majority-constraining*. Estas variables serían las siguientes:

1. El grado de sobrerrepresentación de la cámara de representación territorial, el Senado en el caso brasileño (así como en Estados Unidos).
2. El objeto, el grado de amplitud de las atribuciones de esta Cámara territorial.
3. La extensión de las competencias constitucionalmente destinadas a las entidades subnacionales, asociada al grado de dificultad para efectuar cambios en el texto constitucional.
4. El grado de orientación nacional del sistema partidista.

En comparación con otras federaciones, la brasileña surge, siempre, como podemos comprobar, como la más marcada por características de tipo descentralizador y de limitación potencial de las mayorías.

En lo que se refiere a la primera variable, la representación desigual (a veces, pero no siempre paritaria), en la Cámara que representa las unidades territoriales y no el conjunto de la población es una característica general de los regímenes federativos. Lo que se discute aquí es el *grado* de esta desigualdad. En el caso brasileño, la existencia de Estados poco poblados como Roraima, con sus 250 mil habitantes, en significativo con-

traste con los 31 millones de habitantes de São Paulo o los 17 millones de Minas Gerais, crea un caso extremo, similar a los EUA. En el caso brasileño ocurre otra desproporción, sin paralelismo en el mundo, que es el fuerte grado de distorsión en la Cámara de Diputados, que, igual que en otros regímenes bicamerales, debería representar el conjunto de la población del país. La existencia de un límite inferior de ocho diputados por Estado y un límite superior de 70, da origen a un cuadro que ya fue descrito como de *egregious malapportionment* (Mainwaring, 1999: 267). La creación en 1988 de cuatro nuevos Estados (los antiguos territorios federales del Acre, Roraima y Amapá y el Estado de Tocantins, desmembrado de Goiás), además de la atribución de representación al Distrito Federal significó, de una sola vez, la presencia de más de 15 senadores y 40 diputados en el Congreso Nacional, aumentando la que ya era una fortísima representación de las regiones menos desarrolladas. De esa manera, las regiones del Nordeste, Norte y Centro-Oeste, especialmente estas dos últimas, resultan beneficiadas por una representación parlamentaria superior a su peso poblacional. Según una estimación de Stepan, sería posible, por lo menos en teoría, la formación de una coalición mayoritaria en el Senado, formada por senadores que representasen el 13 por 100 del conjunto de la población (Stepan, 1997: 34).

En lo que se refiere a la segunda variable, el Senado brasileño tiene nada menos que 12 áreas de competencia exclusiva, incluyendo, como ya se explicó, la de aprobar los límites del endeudamiento estatal, convirtiéndose en uno de los principales actores en la cuestión más estratégica para la redefinición de las relaciones intergubernamentales. En Brasil, como en EE UU, y en contraste con otras federaciones, la amplitud de las atribuciones de la cámara alta es enorme. Esto hace especialmente significativos los efectos potenciales de una coalición regional.

Con referencia a la tercera variable, ya conocemos la extensión de las atribuciones (por lo menos nominales) de las entidades subnacionales en el caso brasileño; también la competencia residual cabe a los Estados, en la tradición constitucional del país. Si consideramos el efecto de las variables apuntadas anteriormente sobre el ritual del proceso de reforma constitucional —aprobación en dos vueltas por una mayoría cualificada de tres quintos en cada una de las dos cámaras del Congreso— una vez más tendremos a Brasil en el punto extremo del *gradient* propuesto por Stepan, o sea, como uno de los casos donde es más nítida la presencia de mecanismos *majority constraining*.

Si comprobamos la cuarta variable, la notoria ausencia, en el caso brasileño, de un sistema partidista fuerte y disciplinado, orientado hacia objetivos nacionales, es una fuente más de fragmentación y descentralización del poder.

Ante este cuadro es difícil dejar de concluir que tenemos en Brasil un caso extremo de fragmentación de poder, posibilitando una amenaza de ingobernabilidad. Sin embargo, hay otra cara de la moneda, que es la de la extensión de los recursos de poder del Ejecutivo federal y, especialmente, el poder de la Presidencia de la República: una evaluación más cuidadosa tendrá que tener en cuenta que, a pesar de todo, fue posible implementar un programa de estabilización, tramitar importantes reformas constitucionales y establecer limitaciones fiscales a los Estados.

Las posibles coaliciones en el Congreso, para el completo bloqueo frente a las propuestas del Ejecutivo, son una amenaza potencial e influyen sobre la composición de la agenda, como es especialmente visible en las dificultades del gobierno Cardoso para enviar al Congreso la reforma tributaria y la reforma política. Esta última no logra consolidarse en la agenda del país y no se vislumbra, hasta el momento, una so-

lución para el clásico problema de la reforma que debe ser votada, forzosamente, por los actuales beneficiarios de un sistema complicado de representación. La reforma tributaria también ha sido un ejemplo de este «poder de veto no formal» (Azevedo e Melo, 1997: 91) que acaba por limitar y encajonar las propias propuestas de las élites técnicas.

Por otro lado, un conjunto de factores da un margen de maniobra a las propuestas del Ejecutivo. El carácter plebiscitario de las elecciones presidenciales, que confiere una legitimidad especial, de gran peso en la cultura política brasileña, es uno de ellos, así como la notable suma de poderes de la «tecnoburocracia» federal. Es exactamente en los Estados pequeños y pobres donde el Ejecutivo, en muchos momentos, construye unas bases de apoyo de tipo «clientelístico» (Mainwaring, 1999: 271).

Es constante, tal vez diaria, la presencia, en los medios de comunicación, de peticiones por un nuevo pacto federativo, así como también en discursos parlamentarios, y en seminarios académicos. No parece posible ni probable que tal pacto pueda ser urdido a partir de preocupaciones casi exclusivas del Gobierno con la cuestión fiscal, o de una defensa ingenua de la descentralización como benefactora por definición.

En los últimos meses (este artículo se ha escrito en junio-julio de 2003), el nuevo gobierno presidido por Luiz Inácio Lula da Silva afrontó estos retos de forma distinta al período FHC. En la nueva situación, se buscó garantizar la mayoría parlamentaria a través de un amplio sistema de alianzas, ya que el PT —Partido de los Trabajadores— y sus aliados, que están más a la izquierda, constituyen un bloque minoritario en el Congreso. Como pieza fundamental del nuevo estilo de gobierno, se consolidó una fuerte centralización de atribuciones en el Gabinete Civil de la Presidencia, ocupada por José Dirceu, persona que durante muchos años ocupó la Presidencia del PT. Al reunir

tanto atribuciones políticas como administrativas, dicho Gabinete Civil se convirtió en un superministerio.

Este movimiento centralizador estuvo acompañado por una iniciativa potencialmente descentralizadora, la de la convocatoria del conjunto de los gobernadores, con independencia de su coloración partidista, para la discusión de las reformas tributaria y de seguridad social. Al interés del gobierno Lula en tramitar estas propuestas de reforma constitucional se unió el mismo interés de los gobernadores en aligerar su situación fiscal. Estas reuniones culminaron con un evento cargado de significación simbólica, la visita del presidente al Congreso, acompañado por los 27 gobernadores, para la entrega solemne de las propuestas del Ejecutivo. Para alcanzar este objetivo, fue enviado un proyecto bastante limitado, que pospone para discusiones futuras y para la legislación común los principales puntos de conflicto entre los Estados, tales como la cuestión del cobro del ICMS en el lugar de origen —lo que favorece a los Estados productores como São Paulo— o en el destino —lo que favorece a los Estados del Nordeste.

Los rumbos del pacto federativo dependerán, en buena medida, de las decisiones tomadas respecto a este proyecto en la discusión, probablemente dilatada, que tendrá lugar en el Congreso. Debe destacarse que uno de los principales incentivos que llevarán a los gobiernos estatales a adherirse a las iniciativas del nuevo gobierno fue su énfasis, seguramente inesperado, en la tramitación de la reforma de la seguridad social, ya que la situación actual es especialmente grave para los gobiernos estatales, cuyas dificultades para hacer los pagos a los jubilados y pensionistas son incluso mayores, y más urgentes, que las del gobierno federal.

Lo que llama la atención es el carácter innovador de las iniciativas del nuevo gobierno respecto a las cuestiones federativas. Se ha creado, informalmente, una

instancia coordinadora, la de reuniones de los gobernadores, inexistente en el marco jurídico-institucional; como desdoblamiento, se dio continuidad a esta instancia a través de la delegación a cinco gobernadores, uno de cada región geográfica del país (Norte, Nordeste, Sudeste, Sur y Centro-Oeste) para seguir las negociaciones referentes a las reformas constitucionales.

Estas iniciativas tuvieron como telón de fondo la claridad de los nuevos dirigentes respecto al peso de los gobernadores en el marco político, teniendo en cuenta que la victoria de Lula no estuvo acompañada por victorias en los Estados, estando el Partido Social Democracia Brasileira, PSDB, al frente de los dos mayores Estados, como São Paulo y Minas Gerais. Pero, además de las coyunturas políticas inmediatas, parece claro que las lagunas del marco institucional brasileño no permiten considerar la cuestión federativa como resuelta. Estas recientes iniciativas innovadoras son un nítido síntoma del carácter de «obra abierta» de la institucionalidad brasileña.

Por eso hay un planteamiento recurrente de las discusiones sobre un nuevo pacto federativo. Más que en una estructura definitiva, tal vez inalcanzable, puede ser estimulante pensar en un proceso continuado de redefinición y perfeccionamiento de la dimensión federativa que es un componente esencial para la propia idea de reforma del Estado. Más que nada, es la cuestión de la *recuperación plena del carácter republicano* de las instituciones la que debe orientar estos esfuerzos.

Referencias bibliográficas

- [1] ABRUCIO, F. (1998): *Os barões da federação*, Hucitec-Edusp., São Paulo.
- [2] ABRUCIO, F. y FERREIRA COSTA, V. (1998): *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo.
- [3] AFONSO, J. R. y LOBO, T. (1996): «Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias», *Planejamento e Políticas Públicas*, número 14, diciembre, páginas 5-22, Brasília.
- [4] AGUIRRE, B. y MORAES, M. R. (1997): «A questão federativa no Brasil: um estado das artes da teoria», *Revista de Economia Política*, número 17, marzo, páginas 121-135, São Paulo.
- [5] ALMEIDA, M. H. T. (1995): «Federalismo e políticas sociais», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, número 28, junio, 88-108, São Paulo.
- [6] ARRETICHE, M. T. S. (1999): «Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, número 40, junio, 111-141, São Paulo.
- [7] AZEVEDO, S. y MELO, M. A. (1997): «A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, número 35, octubre, 75-99, São Paulo.
- [8] CAMPELLO DE SOUZA, M. C. (1976): *Estado e partidos políticos no Brasil: 1930-1964*, Alfa- Omega, São Paulo.
- [9] CARMAGNANI, M. (1993): *Federalismos latinoamericanos*, Fondo de Cultura, México.
- [10] ELAZAR, D. (1987): *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- [11] GAGNON, A. (1997): *Comparative Federalism*, Harvester, Londres.
- [12] LAMOUNIER, B. (1996): *A democracia brasileira no limiar do século 21*, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo.
- [13] LIJPHART, A. (1984): *Democracies*, Yale University Press, New Haven.
- [14] LOPREATO, F. (1997): «Um novo caminho do federalismo no Brasil», *Economia e Sociedade*, número 9, diciembre, páginas 11-25, Campinas.
- [15] MAINWARING, S. (1999): *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Redemocratization*, Stanford University Press, Stanford.
- [16] RIKER, W. (1964): *Federalism: Origins, Operation, Significance*, Little & Brown, Boston.
- [17] SALLUM JR., B. (1996): «Federação, autoritarismo, democratização», *Tempo Social*, número 8, octubre, páginas 27-52, São Paulo.
- [18] SOLA, L. y KUGELMAS, E. (2002): «Estabilidade econômica e o Plano Real como construção política e democratização- statecraft, liberalização econômica e democratização», en SOLA, L., KUGELMAS, E. y WHITEHEAD, L. (orgs.): *Banco Central, autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado*, Editora FGV, Rio de Janeiro.

- [19] SOLA, L., GARMAN, C. y MARQUES, M. (2002): «Banco Central, autoridade política e governabilidade democrática», en SOLA, KUGELMAS y WHITEHEAD, *op. cit.*
- [20] SOUZA, C. (1997): *Constitutional Engineering in Brazil*, Macmillan, Londres.
- [21] STEPAN, A. (1999): «Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia», *Revista Dados*, número 42, septiembre, páginas 197-250, Río de Janeiro.
- [22] STEPAN, A. y LINZ, J. (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Johns Hopkins Press, Baltimore.
- [23] TORRES, J. C. O. (1961): *A formação do federalismo no Brasil*, Editora Nacional, São Paulo.
- [24] VERSANO, R. (1998): *Uma análise da carga tributária no Brasil*, IPEA, Río de Janeiro.
- [25] WHEARE, K. (1970): *Federal Government*, Oxford University Press, Oxford.
- [26] WILLIS, E., GARMAN, C. y HAGGARD, S. (1999): «The Politics of Decentralization in Latin America», *Latin American Research Review*, número 34, marzo, páginas 7-56, Albuquerque, N.M.