



Brasil: los retos de la implementación de la Constitución

C E L I N A S O U Z A

Después de siete diferentes constituciones en sus 115 años de gobierno federal, Brasil se rige ahora por la Constitución de 1988. Es el resultado del regreso del país a la democracia, después de casi 20 años de gobierno militar. Brasil ha pasado por diversos acuerdos federales y ha experimentado períodos de autoritarismo y democracia. Aunque desde la década de 1930 los diferentes constituyentes se han preocupado por atender los principales problemas sociales del país – la desigualdad regional y social y la pobreza –, ningún sistema político ha logrado enfrentarlos de manera rotunda.

El federalismo fue instaurado en 1889 y quedó plasmado en la Constitución de 1891. A diferencia de muchos otros sistemas federales, el federalismo brasileño nunca surgió como respuesta a divisiones sociales profundas de naturaleza étnica, lingüística o religiosa. Debido a que la unidad del país no ha sido cuestionada desde que Brasil se instituyó como república federal, la Constitución estipula que "todo poder emana del pueblo"; no de la nación como comunidad con una historia compartida, ni del Estado organizado bajo un solo gobierno, ni de las unidades constitutivas como estados miembros de la federación; lo cual indica que el sistema federal brasileño está edificado sobre el principio del individualismo, más que por el comunitario.

La Constitución de 1988 es expresión de una tradición constitucional desarrollada a través de la formulación de siete constituciones. Lo que la distingue es el grado de participación popular que tuvo su creación. Esta participación fue un elemento esencial de la transición a la democracia y se convirtió en un instrumento importante para la legitimación de la Constitución y la redemocratización. Los principales objetivos políticos y de las políticas establecidas en dicho documento fueron crear una sociedad justa, garantizar el progreso nacional, erradicar la pobreza y la marginación, reducir las desigualdades sociales y regionales y promover el bienestar de todas las personas, sin prejuicios ni discriminación. No sólo establece los principios básicos, las normas y los derechos sino, también, una amplia gama de políticas públicas. También: (a) instituye los municipios como órdenes de gobierno, además de los estados; (b) provee mayores recursos a las unidades constitutivas, en particular a los gobiernos locales; (c) aumenta el control social e institucional sobre los tres órdenes de gobierno, al incrementar las facultades tanto del poder legislativo, como del judicial, y reconociendo el papel que tienen los movimientos sociales y las instituciones no gubernamentales en la vigilancia del gobierno, y (d) universaliza las prestaciones sociales, particularmente el acceso a los servicios de salud.

Entonces, ¿por qué razón Brasil ha tenido dificultades para mantener una democracia federal estable, capaz de prevenir períodos de gobierno autoritario, de reducir la pobreza y la desigualdad social y regional, y de conciliar la democracia social con las restricciones de la economía mundial? Hoy en día, los principales problemas que enfrenta Brasil se deben más al cambio de prioridades en materia de políticas y al manejo de limitaciones económicas no previstas por los autores de la Constitución, que a deficiencias en la Constitución misma. Existe una brecha entre las áreas que cubre la gobernanza constitucional de manera explícita y las circunstancias políticas y económicas, y éstas últimas todavía tienen mayor peso que los mandatos constitucionales.

Hoy en día, los principales problemas que enfrenta Brasil se deben más al cambio de prioridades en materia de políticas que a deficiencias en la Constitución misma.

Los problemas específicos que actualmente enfrentan el federalismo brasileño y la gobernanza constitucional abarcan varios temas. El primero y más importante, es que Brasil es una federación que siempre se ha caracterizado por su desigualdad regional y social. Aunque la Constitución de 1988 – y las anteriores – ha provisto diversos mecanismos políticos y fiscales para contrarrestar la desigualdad social y atacar la pobreza, éstos no han sido capaces de superar las diferencias históricas que existen entre las regiones y las clases sociales.

Los gobiernos de los tres órdenes no han logrado reducir la pobreza y la desigualdad regional. Su capacidad de acción está limitada por diversos fac-

tores, entre los que destacan los requisitos fiscales de las entidades crediticias internacionales y los de las instituciones y regulaciones financieras federales. La capacidad de los estados también está limitada por los pagos de deuda.

Otro factor adverso para los estados es la apertura de la economía brasileña, que tiende a hacer más complejas las relaciones intergubernamentales, porque hace que se acrecienten las diferencias entre los estados desarrollados y los menos desarrollados. Lo anterior también contribuye a la tendencia actual de dar marcha atrás en las iniciativas previas, aunque tímidas, para favorecer la descentralización económica.

Una dificultad adicional es que en Brasil existen pocos mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Esta cuestión ha adquirido mayor importancia porque los gobiernos municipales han alcanzado una mejor posición financiera que los estados dentro de la federación y se les ha hecho responsables de importantes políticas sociales.

Actualmente, la posibilidad de transformar los principios constitucionales en políticas de desarrollo regional no está en la agenda brasileña. Pero el cambio no es imposible, puesto que la superación de las desigualdades regionales siempre ha sido una prioridad de los constituyentes brasileños. Además, no resulta impensable prever una mayor claridad del papel de los estados de la federación, porque las deudas y problemas estatales – incluyendo el fracaso en el combate a la violencia y el narcotráfico – se encuentran entre las principales prioridades del país en su conjunto.

Por último, hoy en día existe el consenso de que es necesaria una revisión profunda de los mecanismos fiscales e impositivos, así como del papel que corresponde a cada orden de gobierno en la federación. El número de medidas a corto plazo que ya han sido adoptadas son una llamada de atención para que en el nivel de toma de decisiones se vea la necesidad de hacer cambios importantes. Sin embargo, es probable que estas reformas estén antecedidas por un amplio debate que involucre intereses gubernamentales y privados.

Aún no se puede saber con certeza cómo se negociarán las soluciones a los principales conflictos de interés. Pero una cosa es casi segura: los cambios en las áreas de interés sensibles pueden crear incertidumbre en el electorado y los inversionistas.

La solución a los problemas sustanciales de Brasil, en especial la desigualdad social y regional, depende menos del federalismo y la Constitución en sí, que de hacer frente a conflictos políticos más profundos, redefinir las prioridades en materia de políticas y mejorar el desempeño económico. Sin embargo, para que las políticas públicas dejen atrás el largo historial de desigualdad, se requieren recursos y la intervención gubernamental en un momento en que muchos consideran que el gobierno es más un estorbo que una solución. Esta perspectiva restringe el papel que pueden desempeñar los gobiernos – particularmente los del mundo en vías de desarrollo – para alcanzar superávits presupuestarios, en severo detrimento de un mayor gasto público.