

Una mirada contemporánea  
al federalismo brasileño



Brazilian federalism: A contemporary  
point of view

---

**B O N A N Z A S**

---

*Este artículo analiza en forma comparativa el funcionamiento del sistema federal brasileño y su relación con el diseño constitucional del que emerge. Aunque uso una perspectiva histórica, hago énfasis en el desarrollo posterior a la promulgación de la Constitución Federal de 1988.*

*Los elementos claves de este análisis son los principios y las expectativas constitucionales, por un lado, y el desarrollo del equilibrio de fuerzas entre actores estatales y federales, por el otro.*

*This article is a comparative analysis between the actual functioning of the Brazilian federal system and the constitutional design on which it is based. Although I use a historical approach, I emphasise the period that follows the enactment of the 1988 Federal Constitution. Key elements in my analysis are, on the one hand, the constitutional principles and expectations, and the actual balance of power between regional and federal actors, on the other.*

## Una mirada contemporánea al federalismo brasileño

---

**L**a correspondencia entre un sistema político y el diseño constitucional del cual emerge es una pregunta constante en el estudio de la política. En América latina, donde se asume que el foso que separa la realidad del texto constitucional es excepcionalmente amplio, esta cuestión asume especial importancia.

Esta pregunta anima el presente artículo, cuyo foco es el federalismo brasileño contemporáneo. Este artículo es también un ejercicio de política comparada, en el que contraste de manera sistemática el “país real” y el “país legal”.

Con esto en mente, en la primera parte de este artículo exploro los anhelos y principios que condujeron a Brasil a adoptar un sistema federal de gobierno, haciendo énfasis en la Constitución Federal de 1988. En la segunda parte comparo este diseño general con el estado y la práctica actual del sistema federal brasileño. Con base en este ejercicio intento sacar algunas conclusiones sobre los alcances y límites del federalismo brasileño contemporáneo.

A lo largo de este trabajo utilizo los conceptos ‘estado’ y ‘región’, por un lado, y ‘federación’ y ‘Unión’, por el otro, como sinónimos. Para referirme al conjunto más amplio del territorio, la población y el sistema político brasileños utilizo la palabra ‘Estado’.

---

\* El Colegio de San Luis / McGill University. Correo electrónico: [jdurazo@colsan.edu.mx](mailto:jdurazo@colsan.edu.mx)

## ■ Los orígenes del federalismo brasileño

Brasil, desde su nacimiento como unidad política en el siglo XVI, nunca ha tenido un gobierno completamente centralizado. El tamaño de su territorio y lo escaso y difuso de su población imposibilitaron desde entonces la creación de una entidad unitaria. De hecho, las regiones y estados del Brasil contemporáneo aparecieron, en sus rasgos principales, durante el último siglo de dominio portugués.<sup>1</sup>

La independencia, en 1822, suscitó la cuestión de la naturaleza del nuevo Estado. El ala conservadora de la elite propuso un gobierno centralizado —a semejanza de Portugal—, mientras que la corriente liberal defendió la creación de un Estado federado, semejante a Estados Unidos. El carácter monárquico del Estado, sin embargo, no se puso a discusión.<sup>2</sup>

La solución pactada fue inestable. La creación de provincias con poderes fiscales y legislativos limitados mantuvo abierto el debate al garantizar a las elites áreas regionales de poder, sin colmar sus ambiciones. La evolución política del Imperio, marcada por la preferencia del soberano por el centralismo, envenenó la cuestión.

A pesar de sus inclinaciones, el Imperio fue incapaz de controlar directamente todo el territorio brasileño. En realidad, el gobierno imperial, en boca de uno de sus últimos líderes, “tenía una cabeza enorme, pero no tenía brazos y piernas”;<sup>3</sup> para asegurar el control político local, el Imperio tuvo que recurrir a las elites regionales y locales (y así propiciar el auge del *coronelismo*).<sup>4</sup>

El *coronelismo* era una forma de control político basada en caciques locales, quienes controlaban informalmente la política de una región y distribuían sus recursos de manera paternalista, de modo de asegurar su predominio político. De esta manera, el *coronelismo* consolidó la fuerza política de las elites políticas tradicionales en Brasil.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> José Murilo de Carvalho, “Federalismo y centralización en el imperio brasileño”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993 (en adelante citado como *Federalismos latinoamericanos*), pp. 51 ss.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 59 ss.

<sup>3</sup> Citado en *ibidem*, p. 64.

<sup>4</sup> Este sistema clientelar (con algunas variantes) sigue siendo una característica del sistema político brasileño contemporáneo (véase Frances Hagopian, *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 70 ss.).

<sup>5</sup> *Loc. cit.*

Por estas razones, hacia 1880, los liberales brasileños habían identificado la monarquía con centralismo y tiranía. En su opinión, la defensa de las libertades en Brasil pasaba por la proclamación de una república federal, efectivamente democrática.<sup>6</sup>

Simultáneamente, un patrón de desarrollo económico desequilibrado alimentó el descontento regional. El colapso del sistema de producción de algodón y azúcar, centrado en el Noreste y dependiente de la mano de obra esclava, y el auge del café —y posteriormente de la industria— en el Sur y Sureste estimularon aún más las tendencias centrífugas. Estas tensiones contribuyeron a la caída del Imperio en 1889.

La nueva República buscaba crear un país fuerte y poderoso, en el que la autonomía regional garantizaría la libertad y la unidad nacional propiciaría la prosperidad económica. En consonancia con las presiones regionalistas, el Estado adoptó el modelo federal.

Más pragmáticamente, la Constitución de 1890 permitía la cohabitación de elites capitalistas y precapitalistas, así como de sus distintas bases territoriales, mediante la extensión de la jurisdicción política y económica de las provincias —ahora llamadas estados—. Las nuevas facultades regionales incluyeron la creación de milicias estatales, la posibilidad de contraer empréstitos internacionales y, sobre todo, poderes fiscales amplios (incluyendo la posibilidad de gravar el comercio interregional).<sup>7</sup>

La presión de las regiones más prósperas (el Sur y el Sureste) fue notoria en la adopción de este esquema federal, cuyas disposiciones favorecían claramente sus intereses económicos. Al mismo tiempo, la Constitución reconoció la necesidad de mantener el *coronelismo* como mecanismo de control político —sobre todo en las regiones menos desarrolladas.<sup>8</sup>

Las regiones más prósperas y modernas dominaron rápidamente a la federación mediante lo que se conoció como la política de los gobernadores (o, más sarcásticamente, la política del *café com leite*, por los dos estados dominantes, São Paulo y Minas Gerais). Al mismo tiempo, las regiones más pobres se volvieron dependientes de la asistencia financiera federal.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 62 ss.

<sup>7</sup> Joseph Love, "Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937", en *Federalismos latinoamericanos*, pp. 186 ss.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 190 ss.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 198 ss.

La primera república brasileña se basó, pues, en una paradoja. Por un lado, la adopción del federalismo estuvo inspirada en un espíritu liberal y democrático; por el otro, sin embargo, el *coronelismo* y el control político ejercido por las elites regionales más prósperas llevaron al surgimiento de un sistema jerárquico y autoritario. No obstante, el ideal constitucional de una federación libre y democrática pervivió de alguna manera.<sup>10</sup>

## ■ El sistema federal contemporáneo

Desde 1890, Brasil ha sido formalmente un país federal. No obstante, el debate sobre la naturaleza del Estado ha continuado. En alguna medida, las aspiraciones republicanas resultaron contradictorias: por un lado, los defensores de un sistema constitucional estable —aunque no necesariamente liberal— esgrimieron las prerrogativas regionales; por el otro, los que propugnaban por un Brasil poderoso favorecieron la instauración de un gobierno centralizado.<sup>11</sup>

Las fortunas cambiantes de ambos partidos crearon una especie de péndulo político. Hacia la década de 1970, Brasil había conocido dos repúblicas constitucionales (1890-1930 y 1945-1964) y dos regímenes autoritarios (el régimen nacionalista-desarrollista de 1930-1945 y el régimen militar en el poder desde 1964).<sup>12</sup>

Para 1975, el presidente federal y los gobernadores estatales eran designados por un proceso indirecto muy complejo en el que las Fuerzas Armadas tenían mucha influencia. Las milicias estatales habían sido abolidas y una reforma fiscal profunda había concentrado la mayor parte de los recursos en manos del gobierno federal. Las nuevas formas de intervención estatal en la economía también habían aumentado el poder de la Unión a costa de las regiones.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Véase J. Murilo de Carvalho, "Dreams Come Untrue", *Daedalus*, 129:2 (2000), pp. 57-82.

<sup>11</sup> Aspásia Camargo, "La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática", en *Federalismos latinoamericanos*, pp. 301-316.

<sup>12</sup> Bolívar Lamounier, "Brazil: Inequality against Democracy", en Larry Diamond *et al.*, *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Boulder, Rienner, 1999 (2ª edición), pp. 159 *ss.*

<sup>13</sup> Antônio Carlos de Medeiros, *Politics and Intergovernmental Relations in Brazil, 1964-1982*, tesis, London School of Economics and Political Science, Londres, 1983, pp. 46-66.

El régimen militar se caracterizó por un impulso modernizador, racionalista y eficientista, que incluyó la centralización de las decisiones más importantes del país. Por ello, las transferencias fiscales de la federación a las regiones fueron destinadas a sectores específicos con metas preestablecidas. De esta manera, las administraciones regionales se convirtieron en una especie de apéndice de los organismos del gobierno federal, que tomaban todas las decisiones y sólo delegaban aspectos rudimentarios de la puesta en marcha de las políticas gubernamentales.<sup>14</sup>

A pesar de su intensidad, el proyecto de modernización del régimen militar —que incluía una política agresiva de integración nacional— no fue capaz de superar las diferencias regionales en Brasil. De hecho, la industrialización acelerada del Sureste durante las décadas de 1960 y 1970 amplió aún más la brecha que la separaba de las regiones más pobres.<sup>15</sup>

El proceso modernizador implicó que el desarrollo económico brasileño empezara a basarse en dinámicas regionales amplias, a lo largo de ciertos ejes territoriales. No obstante, el Norte, el Noreste y, en menor medida, el Centro-Oeste, fueron excluidos de este patrón de desarrollo. Hacia 1980, el Sureste (que incluye los estados de Río de Janeiro y São Paulo) concentraba más de 60 por ciento del producto interno bruto (PIB) brasileño.<sup>16</sup>

Pese a su éxito inicial —llamado el “milagro brasileño”—, el proyecto militar de modernización carecía de legitimidad. Hacia 1975, la disminución del ritmo de crecimiento y problemas graves de inflación y endeudamiento empezaron a acentuar la necesidad del régimen de consolidar su posición política.

Esta situación llevó al régimen militar a intentar un proceso de *abertura* política controlada. Puesto que las regiones se habían vuelto políticamente menos relevantes —y, por lo tanto, más seguras— para el régimen militar, la *abertura* avanzó más y más rápidamente en los estados que en el ámbito federal.<sup>17</sup>

Como resultado de la *abertura*, los estados recobraron cierto grado de autonomía política y se convirtieron en un canal importante de expresión para la opo-

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 197-220.

<sup>15</sup> Martine Droulers, “Dynamiques territoriales et inégalités régionales”, en M. Droulers (ed.), *Le Brésil à l'aube du troisième millénaire*, París, IHEAL, 1990, pp. 67 ss.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 60 ss.

<sup>17</sup> A. de Medeiros, *op. cit.*, pp. 122-140.

sición. Una vez más, el pacto federal vino a ser como el garante de la libertad y la democracia en Brasil.

A pesar de su nueva autonomía política, las regiones siguieron dependiendo fiscal y administrativamente de la federación. Ello significó que, en buena medida, los estados no fueron capaces de llevar a cabo sus iniciativas políticas, pues el régimen militar pudo cortar los fondos de las regiones más contestatarias.<sup>18</sup> Esta situación afectó la política brasileña durante toda la década de 1980.

Como parte de su programa de modernización, el régimen militar hizo algunos esfuerzos por reducir la influencia política de las elites tradicionales. Sin embargo, tampoco entonces pudo la Unión substituir las formas tradicionales de control político por otras más modernas (y así romper su dependencia de las elites regionales).

Cuando la oposición empezó a desarrollarse gracias a la *abertura*, el régimen militar debió revivir su alianza con las elites tradicionales, reforzando de esta manera su peso político. Así se desarrolló una paradoja más en el sistema federal brasileño, pues las regiones se convirtieron en el bastión tanto de la oposición democrática como de las elites tradicionales.<sup>19</sup>

El conflicto político que siguió obligó al régimen militar a ampliar la *abertura* y a permitir la elección directa de los gobernadores estatales en 1982. Esta medida fortaleció aún más el reclamo de las regiones de ser las depositarias de la democracia brasileña —especialmente tras el colapso del sistema de partidos instaurado artificialmente por el régimen militar— y recrudeció el conflicto entre la federación y las regiones.<sup>20</sup>

Hacia 1984, las condiciones económicas se habían deteriorado tanto que el régimen militar empezó a perder el control de la situación. Un gran movimiento de protesta llevó al régimen militar a entregar el poder a un civil un año después, como culminación de la *abertura*. José Sarney, el nuevo presidente, convocó a una convención constituyente, en cuyas discusiones la renovación del federalismo tendría un lugar prominente.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 245 ss.

<sup>19</sup> F. Hagopian, *op. cit.*, pp. 163 ss.

<sup>20</sup> David Samuels y Fernando Abrucio, "Federalism and Democratic Transitions: the "New" Politics of the Governors in Brazil", *Publius*, 30:2 (2000), pp. 54 ss.

<sup>21</sup> B. Lamounier, *art. cit.*, pp. 172 ss.

La transición a un gobierno civil fortaleció nuevamente a las regiones. A pesar de la persistencia de algunos resabios de *coronelismo*, el proceso brasileño parecía confirmar el argumento de que la democracia emanaba del federalismo, por lo que las regiones tenían, por consiguiente, mayor legitimidad democrática que el gobierno federal (la ausencia de elecciones presidenciales directas hasta 1989 reforzó esta percepción).<sup>22</sup>

## ■ La Convención Constituyente

El Congreso Federal electo en 1986 fungió también como Convención Constituyente hasta la promulgación de la nueva Constitución en octubre de 1988. La premisa fundamental de esta Constitución, basada en el rechazo del legado autoritario, era salvaguardar la democracia en Brasil; en términos de federalismo, esta premisa implicó un programa de descentralización y fortalecimiento regional.

Así, aunque el gobierno federal obtuvo jurisdicción exclusiva sobre ciertas áreas clave (tales como moneda, comunicaciones y transportes y recursos naturales) y la facultad exclusiva de legislar sobre cuestiones civiles, penales, comerciales y electorales, las áreas de jurisdicción concurrente son también muy amplias. Ellas incluyen salud, educación y la regulación de la producción y el consumo. En estas áreas, la Unión sólo puede establecer los criterios generales de gestión. Para completar la devolución de poderes, la Constitución otorgó a los estados todas las facultades no reservadas expresamente a la federación.<sup>23</sup>

Cupo al Senado Federal la representación de los estados ante la Unión y ser el foro principal para la resolución de posibles conflictos intergubernamentales.<sup>24</sup> Simbólicamente, la Convención Constituyente también elevó los dos territorios federales restantes a rango de estados. Así, la totalidad del territorio brasileño escapó al control directo de la federación.<sup>25</sup>

En el plano fiscal, el principio de descentralización llegó a sus últimas consecuencias. Aunque la Constitución otorgó a la Unión la facultad de gravar el co-

<sup>22</sup> Wayne Selcher, "A New Start Toward a More Decentralized Federalism in Brazil?", *Publius*, 19:3 (1989), pp. 173 ss.

<sup>23</sup> Véanse los artículos 21-26 de la *Constituição Federal do Brasil*, 1988 (citada en adelante como la Constitución Federal).

<sup>24</sup> Artículos 46 y 52 de la Constitución Federal.

<sup>25</sup> Artículos transitorios 13-15 de la Constitución Federal.



mercado internacional, así como todo tipo de ingresos y operaciones financieras, también estableció un sistema muy complejo de redistribución que básicamente revirtió la reforma fiscal del régimen militar.

Usando el impuesto sobre la renta como ejemplo, cada estado debe recibir cinco por ciento de todos los ingresos que se recauden por este concepto en su territorio, así como una parte proporcional a su población de un fondo compuesto por 21.5 por ciento de la recaudación nacional. Las regiones más pobres del Norte, Noreste y Centro-Oeste deben recibir tres por ciento adicional.

Disposiciones semejantes cubren el impuesto sobre bienes industrializados y cualquier nuevo impuesto federal creado después de 1988. Además, la federación no puede destinar estas transferencias a fines preestablecidos o condicionarlas de alguna manera.<sup>26</sup>

Los estados también recibieron uno de los impuestos más productivos, el impuesto sobre las transacciones comerciales. Aunque el Senado establece la tasa máxima de este impuesto y existen otras disposiciones que evitan la doble tributación, las regiones tienen discreción amplia en la recaudación y empleo de sus recursos fiscales.<sup>27</sup>

La intención era dar a las regiones recursos suficientes para llevar a cabo sus propias iniciativas —consideradas, en general, como más creativas y socialmente relevantes que las federales—. Se pensaba que esta forma de limitar a la federación salvaguardaría la democracia en Brasil, al reducir los recursos disponibles a un futuro gobierno autoritario.

La Constitución de 1988 buscó equilibrar los poderes federal y regionales de manera constructiva. Para ello eliminó algunas de las facultades regionales más excesivas —como la facultad de gravar el comercio interregional— e intentó introducir mecanismos más justos de redistribución de los recursos fiscales. La Constitución también intentó reducir algunas de las fuentes más palmarias de desigualdad regional.<sup>28</sup>

En conclusión, la Constitución de 1988 es un documento con grandes expectativas. Su propósito fundamental, el rechazo del legado autoritario, se basa

<sup>26</sup> Artículos 153 y 159-162 de la Constitución Federal.

<sup>27</sup> Artículo 155 de la Constitución Federal.

<sup>28</sup> W. Selcher, "The Politics of Decentralized Federalism, National Diversification and Regionalism in Brazil", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40:4 (1998), pp. 33 ss.

nuevamente en la ecuación tradicional entre federalismo, libertad y democracia. El ideal siempre presente de crear un país fuerte y poderoso ahora está ligado a la creación de un Estado democrático.<sup>29</sup>

## ■ El federalismo en acción

Muchos actores y analistas políticos criticaron el carácter particularista de la nueva Constitución, pues pensaban que su tendencia excesiva al detalle, evidente en sus 250 artículos, sería una fuente de conflicto constante político, al inducir demandas de reconocimiento constitucional de parte de una infinidad de grupos sociales.<sup>30</sup>

En lo que se refiere al sistema federal, el proceso de ajuste que conlleva la adopción de un nuevo marco institucional absorbió probablemente estas presiones. Sin embargo, parece que la crisis económica y política que enfrentó Brasil en la década siguiente a la promulgación de la Constitución ha prolongado excesivamente el periodo de transición.

El área de conflicto intergubernamental más grave ha sido el ámbito fiscal. La federación arguyó que las transferencias fiscales dispuestas por la Constitución —para fortalecer a las regiones— no fueron acompañadas de una redistribución equivalente de las responsabilidades. Así, la Unión enfrenta cargas iguales, o incluso mayores, con recursos limitados.<sup>31</sup>

Por otra parte, los estados argumentaron que el gobierno federal ha retrasado conscientemente la transferencia de los recursos fiscales; de esa manera, insisten, las regiones han sido incapaces de enfrentar las presiones que el nuevo pacto federal y las expectativas populares les imponen.<sup>32</sup> La crítica principal a esta posición ha sido que nadie ha intentado redistribuir las responsabilidades.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> A. Camargo, art. cit., pp. 343 ss.

<sup>30</sup> Véase A. Camargo, art. cit., pp. 343 ss.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 346 ss.

<sup>32</sup> Celina Souza, “Regional Interest Intermediation in Brazil and its Impact in Public Policies”, conferencia presentada en la reunión de la Latin American Studies Association, Chicago, 24-26 de septiembre de 1998, pp. 8 ss.

<sup>33</sup> A. Camargo, art. cit., p. 346.

A pesar del gran número de iniciativas de reforma constitucional, pocas han sido aprobadas y su alcance ha sido limitado (aunque sí han conferido algunos recursos adicionales a la Unión).<sup>34</sup> La controversia que estas iniciativas suscitan entre la federación y las regiones, así como las frágiles mayorías parlamentarias que posee el gobierno, impiden mayores progresos.<sup>35</sup>

Puesto que el proceso formal de reforma ha dado pocos resultados, la federación también ha utilizado medidas informales de revisión constitucional. Como legalmente 20 por ciento de todo nuevo impuesto debe ser transferido incondicionalmente a los estados, la Unión se ha abstenido de crear nuevos impuestos, imponiendo en su lugar nuevas contribuciones —una figura fiscal cuyos recursos deben ser destinados a programas federales de infraestructura específicos.<sup>36</sup>

La Constitución de 1988 creó un marco institucional nuevo para Brasil y cambió radicalmente el funcionamiento de su sistema político. No obstante, Brasil no es un Estado nuevo; las prácticas políticas tradicionales siguen siendo comunes y ejercen mucha influencia, incluso en las nuevas instituciones.

Así, el nuevo mecanismo de transferencia fiscal ha agravado un problema tradicional en Brasil: las prácticas clientelares generalizadas. Los recursos fiscales frescos de que disponen las regiones les han permitido ampliar sus nóminas y su capacidad de llevar a cabo políticas paternalistas. Esta tendencia empezó ya en 1982, incluso bajo el régimen militar.

El problema se ha agravado debido a la ausencia de mecanismos de control político, formales o informales, sobre los gobernadores —quienes pertenecen, en su mayoría, a las elites tradicionales—. Brasil no posee, en general, partidos políticos ni asambleas legislativas estatales capaces de fiscalizar las actividades de los gobernadores.<sup>37</sup>

En lo que toca a la federación, aunque la capacidad del gobierno federal de recurrir al clientelismo y paternalismo ha disminuido, estas prácticas no han desaparecido. También en este ámbito es notoria la falta de mecanismos de control del poder ejecutivo.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Véanse las Reformas Constitucionales número 3 (1993) y 20 (1998).

<sup>35</sup> Amaury de Souza, "Cardoso and the Struggle for Reform in Brazil", *Journal of Democracy*, 10 (1999), pp. 55 ss.

<sup>36</sup> Véase el artículo 143 de la Constitución Federal. También C. Souza, art. cit., pp. 6 s.

<sup>37</sup> D. Samuels y F. Abrucio, art. cit., pp. 55 s. Véase también F. Hagopian, *op. cit.*, pp. 220 ss.

<sup>38</sup> C. Souza, art. cit. p. 11.

Estas formas de ejercer y desarrollar la influencia política debilitan al nuevo marco institucional y favorecen la aparición de conductas autoritarias. En términos del sistema federal, también debilitan los incentivos y la capacidad de los actores para crear un marco estable de relaciones intergubernamentales.

El conflicto sobre la distribución de los recursos fiscales está ligado a los problemas de déficit y endeudamiento. Obligada por la reducción de sus ingresos fiscales, la federación comenzó en 1989 a presionar a las regiones para que asumieran y amortizaran sus propias deudas.<sup>39</sup>

Debido a la crisis económica que enfrentó Brasil en esos años, estos problemas se volvieron agudos. Sin embargo, por motivos políticos de corto plazo, la Convención Constituyente —a pesar de haber sido redactada y promulgada en la incertidumbre del Plan Cruzado— no abordó el problema.<sup>40</sup>

No obstante, la Constitución reservó a la Unión la jurisdicción sobre la política monetaria y la proveyó con el arma fundamental para luchar contra la inflación. Pese a ello, el déficit fiscal, un área en la que las regiones tenían jurisdicción y la usaban activamente, siguió siendo un obstáculo importante para estabilizar la economía.

A lo largo de las décadas de 1970 y 1980, las regiones brasileñas recurrieron intensivamente al gasto deficitario, gracias a su control sobre bancos regionales y a su acceso al crédito internacional. Las tasas altas de inflación vigentes en Brasil en ese momento y el apoyo automático que recibían del banco central en caso de necesidad permitieron a las regiones actuar de manera irresponsable en esta área.<sup>41</sup>

Dada la hiperinflación en la década de 1980, la solución de este problema adquirió suma importancia. La federación intentó, sin mucho éxito, usar sus facultades constitucionales para contener el gasto regional. Así, la reforma constitucional de 1993 limitó la facultad regional de emitir bonos de deuda al refinanciamiento de deuda existente —al menos hasta diciembre de 1999—.<sup>42</sup> La medida fracasó, pues los estados recurrieron a sus propios bancos para financiarse.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> W. Selcher, "A New Start...", pp. 180 s.

<sup>40</sup> El Plan Cruzado, que buscaba frenar la inflación mediante políticas heterodoxas, entró en vigor en 1986, al mismo tiempo que la Convención Constituyente inició sus trabajos. El aumento inicial de la popularidad del presidente Sarney llevó a los diputados a evitar un área potencialmente desfavorable de conflicto. Hacia 1988, cuando la Constitución fue promulgada, el Plan Cruzado había fracasado, pero ya era demasiado tarde (véase W. Selcher, art. cit., pp. 167 ss.).

<sup>41</sup> C. Souza, art. cit., pp. 9 s.

<sup>42</sup> Véase la Reforma Constitucional número 3 de 1993.

<sup>43</sup> W. Selcher, "The Politics of Decentralized Federalism", p. 43.

En 1997, el Senado Federal intentó inducir a los estados a controlar su déficit al condicionar su ratificación de futuros créditos externos a la adopción de un programa de privatización y reestructuración financiera. Las regiones, sin embargo, llevaron esta resolución al Tribunal Federal Supremo, cuyo veredicto sigue pendiente.<sup>44</sup>

A finales de la década de 1990, el conflicto alcanzó proporciones importantes. En ese momento, los esfuerzos federales por controlar la inflación eran mucho más consistentes —y exitosos—, y en noviembre de 1998 la Unión anunció que, en el futuro, sólo rescataría financieramente a aquellos estados que emprendieran reformas estructurales profundas —que incluían la privatización de los bancos regionales—. En represalia, en enero de 1999, algunos gobiernos regionales declararon una moratoria en sus pagos y crearon una grave crisis de confianza en la viabilidad del programa antiinflacionario federal.<sup>45</sup>

Las regiones cedieron finalmente —quizás por la magnitud de la crisis y por la presión ejercida incluso por círculos financieros internacionales— y aceptaron tomar medidas importantes de control del gasto. Algunas incluso reestructuraron o privatizaron sus bancos y otras empresas estatales. Al mismo tiempo, la federación finalmente obtuvo cierto grado de control sobre el gasto regional.<sup>46</sup>

En general, la debilidad del sistema de frenos y contrapesos políticos ha demostrado ser un obstáculo a la solución expedita de los problemas intergubernamentales. Los tres actores clave (el presidente, el Congreso y los estados) gozan tanto de mandatos democráticos legítimos como de facultades amplias, que se enfrentan en cuanto la distribución de poder entra en juego.<sup>47</sup>

La debilidad del sistema de partidos refuerza esta tendencia. Los partidos brasileños han sido tradicionalmente débiles, y la mayor parte de ellos son en realidad organizaciones regionales, dependientes de las élites tradicionales. El sistema de representación proporcional basado en listas estatales contribuye poderosamente a este patrón, que refuerza la representación regional en las instituciones federales y hace a los estados socios ineludibles en cualquier proyecto político.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 43 s.

<sup>45</sup> A. de Souza, art. cit., pp. 57 ss.

<sup>46</sup> W. Selcher, "The Politics of Decentralized Federalism", pp. 39 ss. Véase también C. Souza, art. cit., p. 9.

<sup>47</sup> A. de Souza, art. cit., pp. 50 ss.

<sup>48</sup> D. Samuels y F. Abrucio, art. cit., pp. 55 ss.

Asimismo, en un intento por reducir las desigualdades sociopolíticas entre las regiones, la ley electoral brasileña sobrerrepresenta a los estados más pequeños y pobres del Norte y del Noreste —los cuales, además, tienden a actuar como un bloque unificado en el Congreso—. Esto ha creado una fuente artificial de influencia política para las elites conservadoras de estas regiones, al mismo tiempo que margina a las organizaciones más modernas del Sur y del Sureste.<sup>49</sup>

Como resultado, muchos conflictos encuentran soluciones extraconstitucionales. Es así como el hiperpresidencialismo —una forma de gobierno por decreto ejecutivo en ausencia de consenso parlamentario o intergubernamental— apareció en Brasil, estimulado también por la crisis económica y política que vivió el país entre 1990 y 1995.<sup>50</sup>

Por otra parte, la Constitución de 1988 ha sido incapaz de revertir el patrón tradicional de desarrollo económico desigual. Para 1994, los estados del Sureste —que albergan 42.7 por ciento de la población total— producían 62.6 por ciento del producto interno bruto —básicamente la misma proporción que en 1980.<sup>51</sup>

Esto significa, entre otras cosas, que el mecanismo de redistribución fiscal, incluso si está diseñado para favorecer a las regiones menos desarrolladas, beneficia desproporcionadamente a los estados del Sur y del Sureste, los cuales desde el principio tenían más recursos disponibles y han invertido más en su aparato administrativo.<sup>52</sup> En consecuencia, las diferencias regionales han tendido a crecer, no a disminuir.

La década que siguió a la promulgación de la Constitución mostró un patrón de flujo y reflujos en la distribución de poder. Al principio, durante la euforia de la transición, las regiones ganaron bastante terreno. Sin embargo, desde mediados de la década de 1990, la federación ha recuperado posiciones, una vez que superó la crisis política y económica.<sup>53</sup>

Las disputas sobre recursos y gasto fiscal, sobre desequilibrio económico y sobrerrepresentación política continúan hasta ahora. Aunque han habido algunos

<sup>49</sup> A. Camargo, art. cit., pp. 349 ss. Véase también C. Souza, art. cit., p. 4.

<sup>50</sup> B. Lamounier, art. cit., pp. 173 ss.

<sup>51</sup> W. Selcher, "The Politics of Decentralized Federalism", p. 28.

<sup>52</sup> Véanse, por ejemplo, los artículos 13-19 y 30-32 de la *Constituição do Estado de Minas Gerais*, 1989.

<sup>53</sup> Alfred Montero, "Devolving Democracy? Political Decentralization and the New Brazilian Federalism", en Peter Kingstone y Timothy Power (eds.), *Democratic Brazil. Actors, Institutions and Processes*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000, pp. 60 ss.

arreglos específicos, una solución general sigue pendiente y es poco probable en el corto plazo. Entre tanto, las prácticas extraconstitucionales seguirán desarrollándose.

No obstante, no todo es conflicto en el sistema federal brasileño. La nueva Constitución ha podido garantizar la autonomía interna de las regiones, sin entrar irremediamente la acción de la federación. Un ejemplo de ello es la solución del problema de la hiperinflación, que no alteró significativamente la distribución federal de facultades.

Además, no todos los aspectos de las relaciones intergubernamentales brasileñas han sido problemáticos. La misma debilidad del presidente frente al Congreso (dada la fragmentación del sistema de partidos) ha empujado a la federación a buscar alianzas con las regiones, que tienen algún grado de control sobre sus representantes. Es así como se han negociado las pocas reformas constitucionales que han tenido lugar; en consecuencia, la federación tiene interés en reducir el nivel de conflicto intergubernamental.<sup>54</sup>

Aun las nuevas prácticas extraconstitucionales están condicionadas por la Constitución. El sistema judicial y, sobre todo, el Congreso se han convertido en escenarios importantes de negociación intergubernamental.

Incluso algunos de los problemas de desigualdad regional parecen haber empezado a reducirse. La modernización de la economía brasileña, dirigida por la región de São Paulo-Río de Janeiro, ha empezado a extenderse a otras regiones —especialmente el Sur y el Centro-Oeste—. Aun algunos estados pobres, como Bahía y Ceará, se han beneficiado del nuevo grado de autonomía política y de la redistribución de recursos fiscales.<sup>55</sup>

## ■ El federalismo brasileño en perspectiva

El contraste entre las aspiraciones constitucionales y el funcionamiento real de la federación brasileña revela elementos importantes de este sistema político. Es evidente que, aunque en Brasil existe una relación histórica entre federalismo y libe-

<sup>54</sup> C. Souza, art. cit., p. 11.

<sup>55</sup> Véase el caso de Ceará en Judith Tandler, *Good Government in the Tropics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997.

ralismo, esta relación se ha enfrentado siempre a la paradoja de que la *praxis* política del federalismo ha consolidado el poder de las elites tradicionales.

Esta contradicción ha permitido el surgimiento y consolidación de formas autoritarias de organización política, tales como el *coronelismo*. En consecuencia, la historia brasileña ha sido testigo de un movimiento pendular que oscila entre el centralismo autoritario y formas más o menos democráticas de federalismo.

Los orígenes de este conflicto residen en el tamaño y la diversidad de Brasil, donde las divergencias territoriales, económicas y sociales desgarran al país en direcciones contrapuestas. El federalismo brasileño ha sido, pues, una manera de tratar de conciliar la necesidad, probada repetidas veces, de mantener gobiernos locales eficientes, con la aspiración de crear un Estado liberal y democrático, al mismo tiempo que fuerte y poderoso.

La persistencia tenaz de estas divergencias —que sólo ahora empiezan a reducirse paulatinamente— ha impedido armonizar plenamente las necesidades políticas con las aspiraciones. No obstante, el sistema político brasileño sigue ahora los preceptos constitucionales en mayor medida que en ningún otro momento.

Bajo la Constitución de 1988, las regiones han permanecido autónomas y han sido capaces de poner en marcha iniciativas importantes, incluso en tiempos de crisis. Así, el funcionamiento normal de los gobiernos estatales durante el proceso de destitución del presidente Fernando Collor en 1992 demostró la estabilidad del nuevo marco institucional.<sup>56</sup>

De ahí que, aunque el plano extraconstitucional sigue siendo importante en el sistema político brasileño, el nuevo diseño institucional, basado en experiencias anteriores muy amargas, ha sido capaz de imponerse progresivamente. Prevaler sobre las crisis constantes de las décadas de 1980 y 1990 no ha sido, de ninguna manera, un logro desdeñable.

## ■ Bibliografía

CAMARGO, Aspásia, “La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoame-*

<sup>56</sup> A. de Souza, art. cit., pp. 52 ss.



- ricos: México, Brasil, Argentina*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 300-362.
- CARVALHO, José Murilo de, "Federalismo y centralización en el imperio brasileño", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 51-80.
- , "Dreams Come Untrue", *Daedalus*, 129:2 (2000), pp. 57-82.
- Constituição do Estado de Minas Gerais*, 1989.
- Constituição Federal do Brasil*, 1988.
- HAGOPIAN, Frances, *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- LAMOUNIER, Bolívar, "Brazil: Inequality against Democracy", en Larry Diamond *et al.*, *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Boulder, Rienner, 1999 (2ª edición), pp. 131-189.
- LOVE, Joseph, "Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 180-223.
- MARTINE DROULERS, "Dynamiques territoriales et inégalités régionales", en Martine Droulers (ed.), *Le Brésil à l'aube du troisième millénaire*, Paris, IHEAL, 1990, pp. 57-75.
- MEDEIROS, Antônio Carlos de, *Politics and Intergovernmental Relations in Brazil, 1964-1982*, tesis, London School of Economics and Political Science, Londres, 1983.
- MONTERO, Alfred, "Devolving Democracy? Political Decentralization and the New Brazilian Federalism", en Peter Kingstone y Timothy Power (eds.), *Democratic Brazil. Actors, Institutions and Processes*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000, pp. 58-76.
- SAMUELS, David y Fernando Abrucio, "Federalism and Democratic Transitions: the 'New' Politics of the Governors in Brazil", *Publius*, 30:2 (2000), pp. 43-61.
- Selcher, Wayne, "A New Start Toward a More Decentralized Federalism in Brazil?", *Publius*, 19:3 (1989), pp. 167-183.
- , "The Politics of Decentralized Federalism, National Diversification and Regionalism in Brazil", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40:4 (1998), pp. 25-50.

- SOUZA, Amaury de, "Cardoso and the Struggle for Reform in Brazil", *Journal of Democracy*, 10 (1999), pp. 49-63.
- SOUZA, Celina, "Regional Interest Intermediation in Brazil and its Impact in Public Policies", conferencia presentada en la reunión de la Latin American Studies Association, Chicago, 24-26 de septiembre de 1998.
- TENDLER, Judith, *Good Government in the Tropics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997.