

# 02

REVISTA

Nº2 Julio 2015  
ISSN 2358-9841

# Politika



## Treinta años de redemocratización



HUMBOLDT-VIADRINA  
Governance Platform

Fundação João Mangabeira





REVISTA

# PolitiKa

Organización

Fundação João Mangabeira



Colaboración



HUMBOLDT-VIADRINA  
Governance Platform

## REVISTA POLITIKA

### CONSEJO EDITORIAL

Renato Casagrande  
Carlos Siqueira  
Gesine Schwan  
Alexander Blankenagel  
César Benjamin  
Marcia H. G. Rollemberg  
Rafael Araripe Carneiro  
Adriano Sandri  
Paulo Bracarense  
Manfred Nitsch  
Oswaldo Saldías  
Tania Bacelar de Araújo  
Raimundo Pereira

### DIRECTOR RESPONSABLE

Renato Casagrande

### EDITOR

César Benjamin

### COORDENACIÓN EJECUTIVA

Marcia H. G. Rollemberg

### PERIODISTA RESPONSABLE

Frédi Vasconcelos

### TRADUCCIÓN Y REVISIÓN

Cid de Queiroz y Teresa Sopena

### PROYECTO GRÁFICO Y DIAGRAMACIÓN

Traço Design

### DATOS INTERNACIONALES DE CATALOGACIÓN EN LA PUBLICACIÓN (CIP)

R454 Revista Politika = Journal Politika / Fundação João Mangabeira.  
– N. 2 (2015) – Rio de Janeiro, 2015.  
Semestral.  
Edición bilingüe.  
ISSN 2358-9841

1. Política – Periódicos. 2. Políticas públicas – Periódicos. I  
Journal Politika

CDU 32(05)

CDD 320

(Bibliotecaria responsable – CRB 10/1507)

Tirada Portugués: 2,000

Tirada Inglés: 1,000

## FUNDACIÓN JOÃO MANGABEIRA

Sede propria – SHIS QI 5 – Conjunto 2 casa 2  
CEP 71615-020 - Lago Sul - Brasília, DF  
Telefax: (61) 3365-4099/3365-5277/3365-5279  
www.fjoamangabeira.org.br  
www.tvjoamangabeira.org.br  
facebook.com/Fjoamangabeira - twitter.com/fj\_mangabeira  
tvjoamangabeira.org.br/revistapolitika

## HUMBOLDT-VIADRINA GOVERNANCE PLATFORM

Pariser Platz 6, Im Allianz Forum  
10117 Berlin - Germany  
Tel. +49 30 2005 971 10  
office.schwan@humboldt-viadrina.org

## FUNDACIÓN JOÃO MANGABEIRA

### DIRECTORÍA EJECUTIVA

#### PRESIDENTE

Renato Casagrande

#### DIRECTOR ADMINISTRATIVO

Milton Coelho da Silva Neto

#### DIRECTOR DE CURSOS

Vivaldo Vieira Barbosa

#### DIRECTOR FINANCIERO

Renato Xavier Thiebaut

#### DIRECTOR DE ASESORÍA

Jocelino Francisco de Menezes

### CONSEJO CURADOR

#### Miembros Titulares

##### PRESIDENTE

Carlos Siqueira

Luiza Erundina de Sousa

Serafim Corrêa

Dalvino Troccoli Franca

Kátia Born

Álvaro Cabral

Adilson Gomes da Silva

Eliane Novais

Paulo Afonso Bracarense

Manoel Alexandre

Bruno da Mata

James Lewis

Silvânio Medeiros dos Santos

Francisco Cortez

Gabriel Gelpke

Joilson Cardoso

#### CONSEJO CURADOR (SUPLENTE)

Jairon Alcir do Nascimento

Paulo Blanco Barroso

Felipe Rocha Martins

Henrique José Antão de Carvalho

### CONSEJO FISCAL

Cacilda de Oliveira Chequer

Ana Lúcia de Faria Nogueira

Gerson Bento da Silva Filho

#### CONSEJO FISCAL (SUPLENTE)

Marcos José Mota Cerqueira

Dalton Rosa Freitas

### DIRECTORIA EJECUTIVA

Márcia H. G. Rollemberg

### COORDENACIÓN DE LA ESCUELA JOÃO MANGABEIRA

Adriano Sandri

### ASESORÍA DE COMUNICACIÓN

Handerson Siqueira

# sumario

---

**4** editorial  
**Renato Casagrande**

**6** democracia  
VISIÓN PANORÁMICA DE TREINTA AÑOS DE DEMOCRACIA EN BRASIL  
**Carlos Siqueira**

**16** economía  
LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE POLÍTICA MACROECONÓMICA EN BRASIL (1999-2014)  
**José Luis Oreiro**

**34** política social  
LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL  
**Lena Lavinas**

**52** cuestión agraria  
EL CAMPO BRASILEÑO: LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y LAS TRANSFORMACIONES DE LA VIDA ECONÓMICA  
**Zander Navarro**

**68** cuestión urbana  
DE LA CIUDAD TOTALITARIA A LA CIUDAD NEOLIBERAL  
**Carlos Vainer**

**86** política  
EL RÉGIME DEMOCRÁTICO-BUROCRÁTICO BRASILEÑO  
**Júlio Aurélio Vianna Lopes**

**98** sociedad  
UNA CIERTA IDEA DE BRASIL  
**César Benjamin**

**106** información  
EL CONTEXTO IMPORTA: EL PAPEL DE LAS TICS Y EL APOYO A LA DEMOCRACIA EN EL HEMISFERIO SUR  
**Rüdiger Schwarz**

**112** países africanos  
TIC Y GOBERNANZA EN ÁFRICA ORIENTAL  
**Varyanne Sika**

**120** entrevista  
DEMOCRACIA, RELIGIÓN Y ECONOMÍA EN AMÉRICA LATINA  
**Manfred Nitsch**

## Treinta años de democracia en busca de la libertad plena



**Renato Casagrande**

Presidente de la Fundación  
João Mangabeira

En 1985, después de veinte años viviendo bajo el régimen militar – impuesto al país por una dictadura – y sin libertad de expresión, los brasileños desafiaron el autoritarismo para reconstruir las instituciones públicas y consolidar una democracia moderna. Para comprender lo que sucedió en las últimas tres décadas, desde el inicio de la redemocratización hasta la actualidad, en esta segunda edición de la revista *Politika* reunimos entrevistas y análisis de autores nacionales y extranjeros, que examinan de manera bien fundamentada esa marcha de luchas y de conquistas que nos permite seguir construyendo un nuevo Brasil.

*Politika* es una iniciativa conjunta de la Fundación João Mangabeira y de la Universidad Humboldt, de Alemania, lanzada en diciembre de 2014 y publicada en portugués e inglés. Al reunir a intelectuales brasileños y alemanes – y, en esta edición, también a una intelectual africana –, dialoga sobre importantes cuestiones contemporáneas, con una amplia mirada.

Al inicio de la década de 1980, la crisis económica, resultado del choque de los intereses en el sistema internacional, se sumó a los gigantescos movimientos populares por las “Directas Ya”, haciendo imposible la continuidad del régimen militar. Fue un proceso de opresión y de resistencia, que experimentó derrotas y victorias, pero condujo,

finalmente, a la elección de Tancredo Neves para la Presidencia de la República, en enero de 1985 – nuestro primer presidente civil desde 1964. Ni aún su intempestiva muerte, en abril de aquel año, interrumpió el impulso de la redemocratización, que tuvo otro gran marco con la convocatoria a la quinta Asamblea Constituyente de nuestra historia. Con alegría y optimismo, Brasil escribió la Constitución Ciudadana y dio inicio a la Nueva República.

Treinta años pasaron desde la elección de Tancredo. ¿Qué ocurrió con el país? ¿Dónde avanzamos? ¿Dónde erramos? ¿Qué nuevos caminos precisamos trillar? Para responder a estas preguntas, con múltiples enfoques, *Politika* convidó a un grupo multidisciplinario de estudiosos con el objetivo de contribuir a esa reflexión de interés nacional, pero significativa también para el conjunto de las sociedades democráticas.

Carlos Siqueira, presidente nacional del PSB, presenta un balance abarcador de las conquistas del pueblo brasileño en las últimas décadas. Recuerda que en la democracia conseguimos superar la crisis inflacionaria, crear el Sistema Único de Salud, universalizar el acceso a la educación básica, instituir el seguro-desempleo e iniciar vigorosas políticas de transferencia de renta. Durante mucho tiempo, ninguno de esos avances fue apropiado por un partido político, pues todos nacieron y se afirmaron como políticas de Estado y no, simplemente, de gobierno. Sin embargo, experimentamos un retroceso en los últimos años: Bolsa Familia, nunca institucionalizado como programa de Estado, ha sido usado para renovar y ampliar la política clientelista que marcó negativamente la historia de Brasil.

Siqueira destaca otras insuficiencias de nuestro período democrático y concluye: “La solución para la crisis en que se encuentra Brasil no está en el gerencialismo, esté él a la derecha o a la izquierda, sino en la calificación de la actividad política, a la que cabe, de forma insustituible, definir estrategias, prioridades y recursos para llevar a la práctica un proyecto nacional de desarrollo sustentable e integral.”

José Luís Oreiro analiza la evolución de los tres regímenes de política macroeconómica que estuvieron en vigor en Brasil los últimos quince años: el “trípode macroeconómico”, lo que él denomina de “desarrollismo inconsistente” y, finalmente, la llamada “nueva matriz macroeconómica”. Los dos últimos regímenes, según él, son insustentables, pues persiguen metas que no pueden ser alcanzadas simultáneamente. Oreiro destaca que el segundo mandato de la presidenta Dilma Rousseff comenzó con las marcas de la parálisis y el desequilibrio fiscal, que traen la amenaza de una crisis cambiaria de grandes proporciones. El ajuste fiscal, en curso, puede evitar ese desdoblamiento, pero es incapaz de restaurar la competitividad de nuestra industria de transformación, condición necesaria para retomar el crecimiento. Un gran impasse continúa existiendo en la economía brasileña.

Lena Lavinas muestra cómo los fundamentos del sistema de Seguridad Social instituido por la Constitución de 1988 fueron profundamente alterados en la primera década de 2000, con la expansión de los programas de transferencia de renta monetaria directamente a las familias, en detrimento del financiamiento de bienes y servicios de uso colectivo, como, por ejemplo, el Sistema Único

de Salud. Concebida para apoyar el consumo individual, la política social reciente fue capturada por los circuitos de financialización de la economía, volviéndose un mecanismo auxiliar de la expansión del crédito, de los planes de salud privados y de las escuelas particulares. En vez de impulsar los servicios públicos, ella pasó a estimular la mercantilización de todas las dimensiones de la vida, lo que, al fin y al cabo, acaba por aumentar los riesgos y las incertidumbres que rodean la vida de la población más pobre. Una reversión del ciclo económico, como la que ocurre hoy, encuentra una población más endeudada y más dependiente de servicios privados.

Zander Navarro discute la evolución de la agricultura y la cuestión agraria en estos treinta años de redemocratización. Según él, los dramáticos cambios que ocurrieron en el campo brasileño inviabilizaron la tradicional demanda por la reforma agraria, aunque ésta aún sea la principal reivindicación de la mayoría de los movimientos sociales de base rural. Hasta por cuestiones de demografía, la problemática social se trasladó definitivamente para las ciudades. Según él, la lucha por la posesión de la tierra tiende a volverse residual, con las situaciones de conflicto concentrándose principalmente en temas laborales o en el interior de las complejas cadenas productivas que predominan en la moderna agricultura brasileña.

Carlos Vainer trata de la cuestión urbana. La redemocratización del país modificó las instituciones de la dictadura militar, marcadas por la excesiva centralización, y propició experiencias participativas, sea en el ámbito federal, en la primera etapa de actuación del Ministerio de las Ciudades, sea en lo municipal, como el presupuesto participativo implantado en Porto Alegre y después replicado en gran número de municipios. Tales

experiencias perdieron fuerza. Prevalece hoy la “ciudad neoliberal”, concebida como empresa que actúa en un ambiente concurrente, buscando atraer capitales y eventos. Se reproducen y profundizan, en ese contexto, los patrones sociales excluyentes.

Júlio Aurélio Vianna Lopes describe cómo los principales actores políticos de Brasil negociaron la transición democrática y la creación del nuevo ordenamiento institucional del país, poniendo en pie un “presidencialismo semiparlamentario” que aún necesita ser consolidado. Nuestro sistema político falla en la atención a reivindicaciones difusas – y crecientes – por más calidad en los servicios esenciales a la vida en común. En el primer mandato de la presidenta Dilma Rousseff emergieron grandes movilizaciones de masas, bastante diferentes de aquellas de la década de 1980. Ahora, tienden a predominar las reivindicaciones por la mejoría de los servicios públicos de transporte, salud y educación, además de las denuncias y el combate a la corrupción.

El artículo de fondo de este número de *Política* es de César Benjamin, que recupera la “idea de Brasil” que fue siendo construida en el siglo XX, destacando a cinco de nuestros grandes pensadores: Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Hollanda, Caio Prado Jr., Celso Furtado y Darcy Ribeiro. El aspecto más preocupante de la crisis brasileña de las últimas décadas, según el autor, es la pérdida de contacto de los brasileños con una interpretación abarcadora de los problemas y de las potencialidades del país, capaz de dar sentido a nuestra existencia y calificar nuestro desarrollo.

El alemán Manfred Nitsch es nuestro entrevistado de este número. Profesor de economía en la Universidad Libre de Berlín, conoce bien Brasil y tiene múltiples intereses: bancos de desarrollo, microcrédito, sistemas de prevención,

biocombustibles, Amazonía y economía internacional, además de la intervención de las iglesias en la vida social y política. La entrevista, realizada por Paulo Bracarense, de la Universidad Federal de Paraná, revé la trayectoria de ese profesor alemán, desde su infancia en la posguerra hasta las manifestaciones que tomaron cuenta de muchas ciudades brasileñas en 2013, y que él acompañó.

Finalmente, el alemán Rüdiger Schwarz y la keniana Varyanne Sika discuten el papel de las tecnologías de información y comunicación (TICs) en el perfeccionamiento de la gobernanza democrática. Ambos reconocen que la simple transposición de experiencias entre continentes, países y hasta regiones no garantiza el éxito de las iniciativas. “El contexto importa”, enfatiza Schwarz, mientras Varyanne afirma, a partir de extensa investigación de campo, que los ciudadanos deben ser consultados desde la etapa inicial de desarrollo de cada proyecto.

La revista *Política* proseguirá, en la tentativa de calificar el debate y promover el intercambio entre pensadores brasileños y extranjeros, la búsqueda común por un Brasil con más democracia y con mejor calidad de vida para todos. Nuestro objetivo es propiciar a los interesados una fuente de investigación más densa, en contraposición a una tendencia a la simplificación exagerada de los hechos, una simplificación muchas veces presente en varias regiones del mundo. Haciendo un contrapunteo a un ambiente marcado por la extrema polarización electoral, con sesgo de embate personal y sin comparación de proyectos y programas, queremos contribuir a la formulación de políticas públicas efectivas y tan necesarias para transformar a Brasil en un país más moderno, justo e igualitario.

Buena lectura.



**Carlos Siqueira**

Abogado, presidente nacional del Partido Socialista Brasileño (PSB) y del consejo curador de la Fundación João Mangabeira (FJM).



## Visión panorámica de treinta años de democracia en Brasil

Los brasileños tienen ante sí tres décadas de régimen democrático, que nos aportaron un enorme conjunto de conquistas, entre las cuales debe destacarse, en primer lugar, la propia institucionalidad democrática, donde despuntan la Constitución Ciudadana de 1988 y un Estado democrático clásico, laico, con poderes que se moderan reciprocamente.

Los ciudadanos tienen aseguradas, inclusive por fuerza de la laicidad del Estado, la libre manifestación de opinión, con libertad para expresar convicciones ideológicas y religiosas, así como garantías para que ejercitemos nuestras diferencias de género, etnia, orientación sexual, entre otras.

Sin embargo, no se vive sólo del pasado. Una vez que se ha alcanzado un determinado nivel de desarrollo social, político y cultural,

aparece, naturalmente, la necesidad de ir más allá. En ese aspecto el país no ha ido tan bien como lo fue en la construcción de su democracia. Estamos presos a un modelo y a posibilidades que ya no satisfacen las expectativas populares.

La razón de ser de esta situación está envuelta en una gran complejidad. No es posible abordarla en toda su extensión en el presente artículo. Pero no estaremos cometiendo un error, o simplificando exageradamente el cuadro, si evocamos dos elementos esenciales para explicar la presente condición del país.

Primeramente hay que considerar que luchamos contra el peso de toda nuestra historia anterior, donde el Estado se presenta esencialmente como un instrumento inmediato de poder de las élites dominantes, en el contexto de prác-



ticas clientelistas y patrimonialistas. Hay que tomar en consideración que el país frenó su desarrollo económico, político, social, entre otras dimensiones, porque ir más allá requiere romper con privilegios que están largamente anidadas en nuestra cultura, en el modo en que se hace política, en las prioridades que vienen siendo elegidas a lo largo de nuestra historia. Se impone romper con una tradición política muy precisa e históricamente determinada, en gran medida antipopular, lo que no se hace sin dificultades y tensiones.

Es necesario considerar, en segundo lugar, que las alianzas hegemónicas que gobernaron el país en el período democrático – tal vez con el intervalo del gobierno de Itamar Franco, a quien ni siempre se hace la debida justicia – no encarnaron verdaderamente los

principios y las expectativas de la Constitución Ciudadana. Por el contrario, esas fuerzas hegemónicas han sido elementos de resistencia a los avances preconizados por nuestra Carta Magna, aunque se vean vencidos en varios momentos por movimientos oriundos de la sociedad civil, los cuales han empujado al país en el sentido de universalizar el acceso a servicios públicos básicos, como salud, educación, seguridad social etc.

Como demostraremos en el presente artículo, los períodos de gobierno del Partido de los Trabajadores se inscriben en ese mismo tópico, a pesar de su origen de izquierda, inicialmente por el poco aprecio que esa agremiación demostró tener por el esfuerzo constituyente y por las conquistas inaugurales de la era de normalidad democrática.

Vale recordar, para fines de análisis, que el PT se recusó (a) a participar del colegio electoral que eligió al Dr. Trancredo Neves, el primer presidente civil pos-dictadura, (b) a firmar la Constitución Federal de 1988, seguramente la más progresista de la historia republicana, (c) a formar parte del gobierno de unión nacional de Itamar Franco, castigando a militantes que lo hicieron, como fue el caso de la diputada Luiza Erundina, y, finalmente, (d) a apoyar el Plan Real. Animado, quizás, por cierto izquierdismo que buscaba soluciones más radicales, el PT dejó pasar de largo la oportunidad de radicalizar las conquistas sociales propiciadas por el ambiente político que emerge de la Constitución, cuyos postulados podrían considerarse el piso mínimo de aquello que todos desea-

mos venga a ser Brasil, como país desarrollado.

Nuestras dificultades actuales no se limitan apenas a esa cuestión genética de las alianzas hegemónicas actualmente en el poder. Hasta aquí, nuestro mayor fracaso como país está claramente vinculado a la incapacidad de promover inclusión social efectiva, condición que es producto de una solución de compromiso, que se encuentra en la base de la gobernabilidad de los últimos mandatos de los gobiernos liderados por el Partido de los Trabajadores.

De un modo sintético, pero cuidadoso, se puede afirmar que las políticas públicas adoptadas en los últimos años como estratégicas para el enfrentamiento a la pobreza

y para la inclusión social, salvo la política de aumento del salario mínimo, se reducen a aspectos asistenciales, o sea, son políticas limitadas a hacer frente a la pobreza, aunque suficientes para apaciguarla. Aquí la solución de compromiso: serenados los ánimos en el ámbito de las tensiones redistributivas que heredamos de la dictadura, ganan las élites; creada una clientela con base en los programas asistenciales, ganan las fuerzas políticas que están en el poder en cada momento.

Completa el cuadro de la inercia social – que en la crisis actual se evidencia con todas sus tintas – una profunda incapacidad para promover el desarrollo, por no haber sido formulado un proyecto estra-

tégico para lograrlo. Aquí, nuevamente, nos vemos frente al acuerdo conservador que se cristalizó en el poder: la ausencia de un proyecto consistente de desarrollo guarda relación directa con el acuerdo que se hizo con el capital financiero, como acto inaugural del período petista, simbolizado en el nombramiento de un diputado del PSDB para la presidencia del Banco Central. Probablemente por eso, el gobierno petista no realizó – ni siquiera lo intentó – un cambio estructural en nuestro país.

No es por acaso que, a pesar de toda la crítica que se hace a los gobiernos del PSDB, se haya preservado exactamente a aquel que vendría a ser el presidente del Banco Central: a la inhibición del ímpetu



DABLDY/SHUTTERSTOCK.COM

desarrollista correspondieron los lucros extraordinarios de los bancos, que jamás habían ganado tanto dinero en Brasil. A los bancos y al rentismo no interesa el desarrollo y sí la integración subalterna al sistema-mundo, lo que el gobierno ha hecho de forma metódica en los últimos años. Todos hemos podido ver las consecuencias de esto, especialmente sobre nuestra industria de transformación.

Presentado el escenario en que se desarrolla el razonamiento en el presente artículo, pasamos a suscribir nuestras tesis, a partir de un breve balance de los éxitos e insuficiencias que Brasil observó a lo largo de los treinta años de normalidad democrática, desde la derrota del régimen militar.

## **El período democrático reciente permitió la superación de la crisis inflacionaria y la creación de nuevas estrategias para enfrentar la pobreza y promover la inclusión social, en la forma predominante y más avanzada de políticas de Estado.**

### **Las realizaciones del período democrático**

#### **Superación de la crisis hiperinflacionaria**

Consolidado el proceso de redemocratización, lo que implicó la adecuada y completa institucionalización del régimen democrático, impónese a Brasil la meta de derrotar la inflación, que, además del descalabro monetario en sí, colocaba a la orden del día los conflictos distributivos que la dictadura militar creó, pero no supo ecuar. Vale notar que el ciclo de crecimiento que se observó a lo largo de la dictadura se basó ampliamente en el endeudamiento externo, estrategia que vino abajo durante la crisis del petróleo de 1974 y redujo drásticamente la liquidez en los mercados internacionales de crédito.

La inversión cíclica, o sea, la transición del crecimiento hacia la paralización se hizo acompañar de una disputa distributiva que la inflación “resolvía” penalizando a aquellos que no conseguían corregir automáticamente sus rendimientos con respecto a la evolución de los precios. Derrotar la inflación representó, por tanto, suplantarse un escenario en el que los segmentos populares eran sometidos a un mecanismo perverso de transferencia de renta, basado en lo que se llamaba “impuesto inflacionario”.

Nótese, en adición, que la gestión macroeconómica que los gobiernos militares hicieron de la crisis inflacionaria implicó siempre la contracción salarial y el desempleo como instrumentos de acomodación del conflicto distributivo, en

favor de los segmentos de mayor poder adquisitivo.

La trayectoria que llevó a la superación del vacío hiperinflacionario fue larga y errática, hasta llegar por fin al Plan Real, cuya consolidación hizo que la cultura de corrección automática de precios quedara lejos, a tal punto que prácticamente nos olvidamos de la indexación, el gatillo salarial, el *overnight*, etc.

La estabilización monetaria, esencial en sus propios términos, nos legó mayor transparencia en la cuestión distributiva, eliminando la situación en la que los segmentos populares siempre perdían con la inflación, lo que fundamentaba un mecanismo perverso de transferencia de renta de los más pobres para los más ricos. Esa importantísima conquista se debe a la iniciativa de los gobiernos de Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso.

#### **Estrategias de enfrentamiento a la pobreza y de promoción de la inclusión social**

La atención al problema de la pobreza a partir de la Constitución ciudadana es algo completamente nuevo en términos de políticas públicas en Brasil, pues la acción del Estado se da no más bajo la perspectiva de la benevolencia o de la caridad, y sí de los derechos sociales básicos de la población.

Cabe notar, para fines de evaluación, que la institucionalización de las políticas sociales de Estado, iniciadas abajo, antecede al período de gobiernos del Partido de los Trabajadores, de modo que es preciso reconocer los avances que representan

las fuerzas democráticas, los movimientos sociales y populares, que influyeron de forma decisiva para que tales políticas se concretizaran.

## Sistema Unificado de Salud (SUS)

La creación del Sistema Unificado de Salud y la reorganización de la Seguridad Social, que comprende la Prevención Social, la Salud Pública y la Asistencia tiene amplio significado social, económico y político en la historia brasileña. Para ello, baste recordar que la atención a la salud y a la asistencia social no están basadas exclusivamente en un criterio contributivo, de manera que prevalece la perspectiva del derecho, en lugar del reconocimiento destinado apenas a aquellos que participan del mercado formal de trabajo y, en esa condición, reciben contribuciones de la Prevención Social. Se trata, por tanto, de un sistema de salud pública, universal y gratuito.

Cuando se hace la valoración del impacto de esas políticas bajo una perspectiva amplia se percibe su significativo potencial de inclusión, así como el alcance y la influencia de las acciones que conllevan. Promover salud en la escala del SUS tiene impactos sobre indicadores de mortalidad, especialmente materna e infantil, sobre la calidad y la expectativa de vida, y sobre la organización de la familia – y, consecuentemente, sobre su composición, rendimientos, etc.

Debemos considerar, en este contexto, que el SUS viene asistiendo y apoyando a los brasileños en la transición demográfica, que nos ha transformado en una nación con más ancianos, con menor tasa



**La creación del Sistema Único de Salud, de la jubilación social rural, del seguro-desempleo y de las políticas asistenciales son conquistas de toda la sociedad brasileña, y no de un u otro partido político que haya ejercido el poder.**

de fertilidad de las mujeres, menor prole por pareja, etc., variables que presentan inmenso impacto sobre el modo en que las personas organizan sus vidas, sus rendimientos y expectativas, etc.

No se puede olvidar, además, cuando se consideran los impactos de la Seguridad Social y del SUS en particular, que estamos frente a *políticas de Estado* y no de gobierno. Los servicios prestados a la población y el financiamiento de las políticas no dependen de este o aquel dirigente, y tampoco son apropiados como patrimonio de este o de aquel partido.

## Universalización de la educación

El cánón académico reconoce el papel esencial que tiene la educación en la determinación de una serie de variables de naturaleza socio-económica, de las que son ejemplos significativos la renta individual y familiar, la calidad del empleo en un determinado territorio, la disseminación de valores democráticos y de ciudadanía, la competitividad general de la economía *vis-à-vis* el resto del mundo.

Sumados esos diferentes factores, es posible inferir que la educación y la universalización del acceso a sus diferentes modalidades y etapas tiene un inmenso papel de inclusión social, con la ventaja de promover concomitantemente la autonomía y ampliación de la vida ciudadana. Esas dos dimensiones – educación para la vida y educación para el trabajo – contribuyen complementariamente a emancipar segmentos populares de políticas asistencialistas y clientelistas, que, como regla, generan demandas de supervivencia.

En ese sentido, la universalización del acceso a la enseñanza fundamental debe ser considerada una importante conquista del período democrático, en términos de enfrentamiento a la pobreza y de inclusión social, en los marcos de una política de Estado cada vez más presente.

### Jubilación social rural

La jubilación social rural es anterior al período que se inicia con la Constitución de 1988, pero su promulgación reconoce un conjunto relevantes de derechos, como: equiparación de los derechos de los empleados rurales con el de los empleados urbanos; reducción de la edad para la jubilación; derecho a la jubilación para los cónyuges; indexación de los beneficios al salario mínimo.

Cabe notar, además, que el valor recibido por los beneficiarios, diferentemente de las transferencias de renta vinculadas a políticas asistenciales — de que son ejemplos la Bolsa Familia y el Beneficio de Prestación Continuada —, es significativo. Basta observar, en ese aspecto, que el beneficio básico de la Bolsa Familia alcanza R\$ 77,00, mientras que los beneficiarios de la jubilación social rural perciben el equivalente a un salario mínimo, o sea, R\$ 788,00.

Pensados bajo la perspectiva del enfrentamiento a la pobreza, no hay cómo comparar los programas en cuestión, bajo el aspecto de la resolutivez. El jubilado rural, todavía pobre desde el punto de vista del poder de compra, no está en condición de miseria. El beneficiario de la Bolsa Familia, por otro lado, se mantiene en condi-



**En las elecciones presidenciales de 2014, la candidatura oficial asumió para sí el programa Bolsa Familia, como si los demás partidos, si victoriosos, fueran a extinguir mecanismos de transferencia de renta.**

ción de miseria, aunque pueda imaginarse que la cuestión de la seguridad alimentaria queda mínimamente encaminada.

### Seguro-desempleo

Otra gran conquista de los segmentos populares es el seguro-desempleo, el elemento de la política de la prevención social que ha permitido a los trabajadores enfrentar las desgracias de la pérdida de sus puestos de trabajo. Aunque su previsión sea anterior a la Constitución de 1988, a partir de ese período ganó nueva institucionalidad, siendo disciplinado por la Ley n.º 7.998, de 11 de enero de 1990 (gobierno de José Sarney), que indicó su fuente de gastos con la creación del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT).

Aunque, de modo general, no se haga referencia a ese elemento preventivo, él tiene una participación en el PIB equivalente al de Beneficio de Prestación Continuada (0,6%) y al de Bolsa Familia.

En términos absolutos, en el año 2014 los gastos con el seguro-desempleo alcanzaron R\$ 36 billones (valores corrientes), mientras el número de beneficiarios había pasado de 5,1 millones (2003) para 9,2 millones (2014).

### Las políticas asistenciales

Aunque las gestiones del Partido de los Trabajadores hayan defendido la tesis de la importancia fundamental de programas como Bolsa Familia para fines de inclusión social y superación de la pobreza, es importante enfatizar que tales programas están inscritos en el rol de las políticas de gobierno.

La crítica que se hace a este tipo de políticas no se refiere a la

importancia de Bolsa Família como tal, sino a la cualidad de su institucionalización, dado que el programa se subordina a las posibilidades de discontinuidad de cada ciclo electoral, además de crear una especie de clientela en beneficio de las fuerzas políticas que ejercen el poder en ese momento.

Ese escenario quedó muy claro en las elecciones presidenciales de 2014, en que la candidatura que postulaba la reelección atribuyó Bolsa Família para sí, como si cualquier otra composición político-partidaria estuviese comprometida con la extinción de programas de transferencia de renta — algo evidentemente falso.

De todas formas, considerado el conjunto de políticas destinadas al enfrentamiento a la pobreza y a la inclusión social, tanto Bolsa Família como Beneficio de Prestación Continuada, además de ser políticas de gobierno y no de Estado, no

se destacan desde el punto de vista de la dotación de recursos, pues, sumados, corresponden a aproximadamente el 1% del PIB.

Las realizaciones que el país logró hasta aquí en el período democrático, fueron conducidas por el pueblo brasileño y por las fuerzas políticas posicionadas en el centro-izquierda del espectro político-partidario, cabiendo hacer mención inclusive a aquellas que se abrigaron en el antiguo MDB y en el nuevo PMDB para, a partir de esa posición, resistir a la dictadura.

Es importante reconocer eso para que se comprenda, inclusive, la naturaleza de nuestras élites y el tipo de desarrollo que ellas defienden, de modo general excluyente y autoritario — para eso, basta verificar las políticas implementadas por el régimen militar.

Tal vez hubiésemos ido más allá y más rápidamente en los últimos treinta años, si esas fuerzas

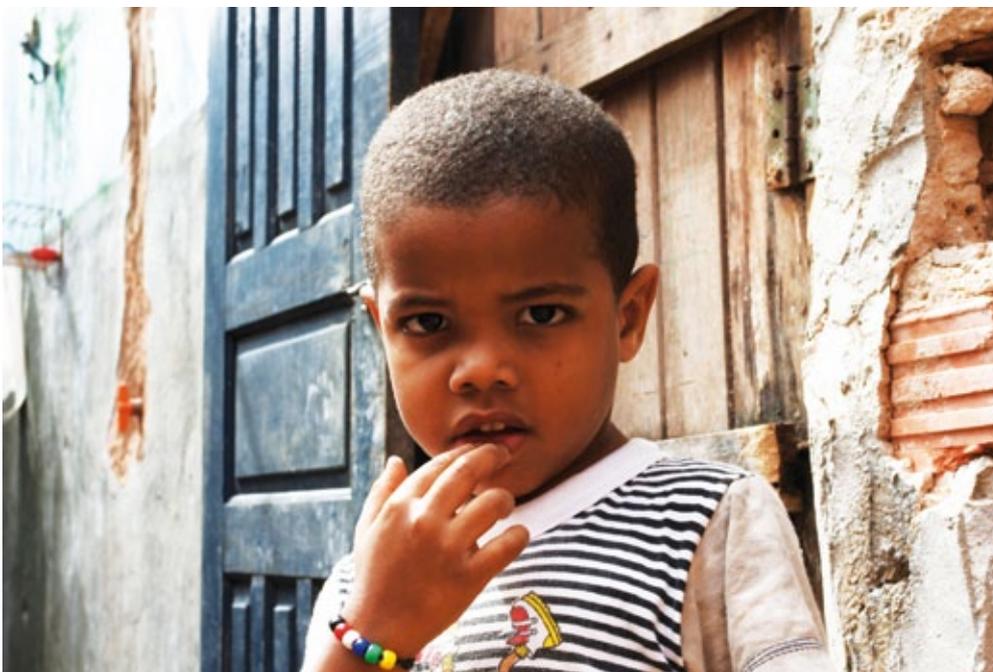
hubiesen marchado con mayor unidad en torno a los intereses populares, lo que infelizmente no ocurrió. De ese modo, una pequeña valoración de las insuficiencias del período democrático nos indicará cuánto hay por hacer para dar materialidad efectiva a las pautas populares.

## Las insuficiencias del período democrático

### Los desafíos en el ámbito político

En el momento actual, en que se discute en el Congreso Nacional la reforma política, se evidencia claramente que todavía tenemos un sistema democrático, político, electoral y partidario repleto de precariedades que necesitan ser superadas. Salta particularmente a los ojos la pulverización partidaria, pues no existen tantas

**Todavía tenemos un sistema político, electoral y partidario repleto de precariedades, entre las cuales está la excesiva pulverización de los partidos.**



convicciones ideológicas y políticas que se correspondan a la cantidad de nuestros partidos, que ultrapasan la increíble cifra de tres decenas.

Evidentemente, lo que explica tal número no son las diferencias o matices político-ideológicas de nuestra sociedad — que justificarían gran número de partidos en nombre de la libre organización y manifestación de opinión —, sino los negocios que envuelven tiempo de televisión, posicionamiento crítico en relación a este o aquel candidato, alquiler de la sigla para facilitar iniciativas en las casas parlamentarias o para fines exclusivamente electorales.

A la par de ese problema, de naturaleza específicamente política, es preciso observar otra cuestión muy grave en nuestro modelo democrático: el financiamiento de campañas electorales por medio de empresas. Tal práctica, en lo esencial, crea medios para subordinar la acción política al poder económico, lo que descalifica a la democracia y limita la soberanía popular.

Tanto en un caso como en el otro, los últimos gobiernos, que mantuvieron esa situación por largos dieciseis años, poco hicieron o habrían hecho para alterar el cuadro general, si es que no contribuyeron de forma decisiva para agravarlo, con la profundización del clientelismo previamente existente. A lo largo de todo este período, no ocurrieron iniciativas que pudiesen al menos encaminar reformas políticas estructurales capaces de crear una expectativa objetiva de mejoría futura.

Cabe a las fuerzas de izquierda, afinadas con las perspectivas

populares, superar ese escenario, profundizando e intensificando la democracia, lo que significa promover el reajuste de las instituciones partidarias, al contribuir para que se eliminen las siglas alquiladas, además de facilitar y estimular el uso de instrumentos de democracia participativa, de las que son ejemplos el plebiscito, el referendo, los proyectos de iniciativa popular, etc.

### Las limitaciones al desarrollo

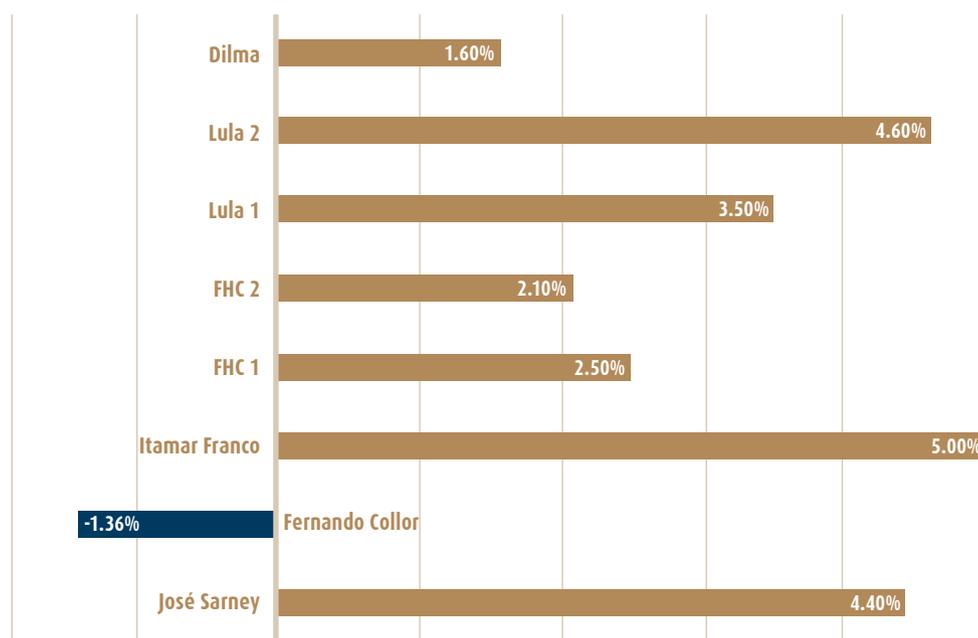
Los éxitos que los brasileños alcanzaron en el período democrático, especialmente en lo que se refiere a develar el fenómeno hiperinflacionario, tuvieron un costo significativo en términos de dinamismo económico. El Gráfico 1 indica que las tasas medias de crecimiento del PIB, considerados los diferentes mandatos desde el gobierno de Sarney, fueron

poco favorables a los gobiernos democráticos.

El bajo crecimiento económico es consecuencia, a su vez, de desajustes significativos en nuestras políticas, en que sobresalen las bajas inversiones en infraestructura y logística, la oferta limitada de condiciones para que la mano de obra se califique, y un acuerdo macroeconómico (taza de interés y cambio) que castiga severamente a la industria nacional. Se observa, complementariamente, una gestión de las políticas cambial y monetaria que, hasta recientemente, hicieron mucho más atractivo importar que producir en territorio nacional.

Se observan, además de estos limitantes, la pobre inversión en investigación e innovación, ciencia y tecnología, factores que sumados a los anteriores hacen que Brasil sea capturado por el sistema-mundo en una posición de subal-

### Crecimiento medio anual del PIB en el mandato de cada presidente





ternidad, lo que ha inducido a la supremacía de la industria extractiva (minera) y del agronegocio, en detrimento de la industria de transformación.

Para los brasileños, para el pueblo, lo que queda de toda esa operación son empleos de baja calidad, mal remunerados, presión sobre el medio ambiente y los recursos naturales, además de las limitaciones de diferentes órdenes, que se asocian a economías de bajo patrón de crecimiento o que experimentan largos períodos de parálisis.

## Deudas en las políticas sociales

A pesar de que Brasil ha avanzado en las políticas sociales, con destaque para el hecho de que ellas pasaron a ser percibidas como derecho del ciudadano, el primer elemento que se debe señalar como pendiente del

período democrático es la precariedad de la atención, que se asocia a la universalización del acceso. O sea, si todos tenemos derecho a la salud, hay un costo implícito que se materializa en las largas filas y también, en ciertos casos, en la mala calidad de la atención médica. Hay que reconocer, sin embargo, que personas que antes no tenían derecho siquiera a una consulta médica, hoy pueden realizar, sin costo, cirugías de alta complejidad.

Se impone invertir pesadamente en la calificación del SUS, en la entrega de una educación pública de calidad, en seguridad pública, fortaleciendo políticas de Estado destinadas a enfrentar la pobreza y la exclusión social.

En el ámbito de las ciudades, donde está aproximadamente 85% de la población brasileña, hay que realizar una verdadera reforma ur-

banea, que priorice las políticas de transporte y movilidad, habitabilidad, cultura, deporte y recreación, en el sentido de asegurar el derecho universal a la ciudad, que hoy está limitado a aquellos que, por su condición económica, residen en los territorios en que todo está debidamente suministrado – desde las facilidades que el dinero puede comprar, hasta los servicios públicos que sobran en los barrios nobles y faltan en las periferias.

El tema de la seguridad pública, en el que imperan, con raras excepciones, la apatía a derecha e izquierda, debe ser priorizado en el contexto de una visión socioterritorial de las ciudades, por medio de la cual se supere la *guetificación* detrás de la cual prosperan el crimen organizado y el narcotráfico. Instituir una sociedad segura requiere diseminar una cultura de

paz, lo que no se hace en sociedades y ciudades completamente apartadas, en las que el Estado se hace presente en algunos territorios, alejándose por completo de otros.

## La expectativa de un nuevo hacer político

Hay evidencias inequívocas de que los brasileños esperan por una renovación del hacer político, así como de las instituciones partidarias y de los políticos propiamente dichos. Esas expectativas están alimentadas, en gran parte, por los elementos que quedaron irrealizados en el período democrático, aunque hubieran sido promesas desde su mismo inicio.

Los desajustes en el sistema político-partidario, el predominio del poder económico en las elecciones, la corrupción endémica, ¿qué son, sino la usurpación pura y simple, directa, de la soberanía popular, por la cual todos luchamos durante el movimiento Diretas-já, a lo largo del proceso constituyente, entre otros episodios de la construcción de nuestra democracia?

El hecho de que las prioridades de políticas públicas continúen al lado de los ricos, postergándose indefinidamente las pautas populares, ¿qué es sino un asalto a los principios democrático-populares? Que el servicio de la deuda pública prevalezca sobre cualquier otra meta; que la responsabilidad fiscal prácticamente autorice la irresponsabilidad social; que la cuenta de los daños, como sucede ahora con el ajuste fiscal propuesto por el Gobierno Dilma, recaiga casi que exclusivamente sobre los de abajo... ¿no da al pueblo derecho a desencantarse?

Si, tiene. Y lo hace. Es preciso, por tanto, recalificar la política, las instituciones partidarias y los políticos. Los desafíos son inmensos pues la lucha se libra contra siglos de predominio conservador en la agenda nacional. Pero el sentido del desencanto de la población, para beneficio de las fuerzas progresistas, es simple: necesitamos subordinar todos los actores políticos a las demandas populares; tenemos que desarrollar un verdadero sentimiento de estar al servicio de la población, de modo que el objetivo del partido, del diputado, no sea el interés exclusivamente electoral, sino la realización de un proyecto político emancipador, para el cual el mandato es un medio y no una finalidad en sí misma.

No se trata, por tanto, de un proyecto de poder – incluso porque iniciativas de esa especie ya existen y son muchas. Necesitamos urgentemente concebir y realizar un proyecto de país, lo que requiere actores renovados y convencidos de que la atención a las urgencias populares es impostergable. Entre las muchas fuerzas que pueden sumarse a este empeño, seguramente está el Partido Socialista Brasileño, que hace mucho se prepara para ofrecer a nuestra población una alternativa efectiva de construcción de nuestro lugar común en el mundo.

Nuestro proyecto parte de la simple idea según la cual el Brasil que deseamos está lejos de estar listo y debe ser construido no sólo *para* los brasileños, lo que nos colocaría una vez más en la condición de quien “asiste al nacimiento de la República”, sino *por los* brasileños, lo que requiere una reorganización amplia de nuestro hacer po-

lítico y de la institucionalidad política. Es preciso intensificar nuestra democracia para que se realice de forma plena el protagonismo popular, en el que se combinen la democracia representativa, sin los vicios que vemos ocurrir hoy, y una democracia participativa pujante.

## El Brasil que deseamos debe ser construido no sólo para los brasileños, sino por los brasileños. Eso requiere una reorganización amplia de nuestro hacer político y de la institucionalidad política que tenemos.

Desde nuestro punto de vista, por tanto, la solución para la crisis en que se encuentra Brasil no está en el no gerencialismo, esté él a la derecha o a la izquierda, sino en la calificación de la actividad política, a la que cabe, de forma insustituible, definir estrategias, prioridades y recursos para llevar a la práctica un proyecto nacional de desarrollo sustentable e integral. A Brasil, a diferencia de lo que dice el sentido común, falta ejercicio político, en la justa medida en que la política se ve reducida a negocio, transacción entre grupos de intereses y poder económico. Esa práctica, que sólo por convención es llamada de política, nada tiene que ver con la noble actividad de organizar la polis, de donde emerge la verdadera política. ■

Del trípode macroeconómico al fracaso de la nueva matriz

## La evolución del régimen de política macroeconómica en Brasil (1999-2014)



**José Luis Oreiro**

Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Investigador Nivel IB del CNPq y Presidente de la Asociación Keynesiana Brasileña.  
E-mail: [jose.oreiro@ie.ufrj.br](mailto:jose.oreiro@ie.ufrj.br)

El artículo analiza la evolución de los regímenes de política macroeconómica en Brasil a lo largo de los últimos quince años, mostrando el progresivo abandono del “trípode macroeconómico” y su substitución por el “desarrollismo inconsistente” seguido por la “nueva matriz macroeconómica”. Argumenta que los dos últimos regímenes son inconsistentes e insustentables a largo plazo. Las metas de política económica del “desarrollismo inconsistente”, en gran medida compartida por la “nueva matriz macroeconómica”, no pueden ser obtenidas simultáneamente.

La conducción de las políticas macroeconómicas en Brasil pasó por una gran transformación en los últimos quince años. En efecto, entre 1999 y 2005, el régimen de política macroeconómica<sup>1</sup> que prevaleció en Brasil era caracterizado por el “trípode”, en el cual la política monetaria era conducida como esqueleto de un régimen de metas de inflación, la política cambiaria seguía un patrón de fluctuación relativamente libre de la tasa nominal de cambio y la política fiscal era pautada por la generación de expresivos superávits primarios como proporción del PIB. En este contexto, las políticas macroeconómicas tenían por meta la estabilidad de la tasa de inflación, el equilibrio “automático” del balance de pagos y la estabilidad o reducción de la deuda pública como proporción del PIB.

Ese régimen de política macroeconómica comenzó a cambiar en 2006, al final del primer mandato del presidente Lula. El “trí-

pode macroeconómico”, aunque mantenido, comenzó a ser flexibilizado. Un primer elemento importante de esa flexibilización fue el retiro de las inversiones realizadas por la Unión del cálculo de la meta de superávit primario, en particular las inversiones previstas en el Programa de Aceleración del Crecimiento a partir de julio de 2009. Esa retirada señaló de forma inequívoca que a partir de aquel momento la conducción de la política fiscal sería pautada por la obtención de dos metas, a saber, la estabilidad o reducción de la relación deuda pública/PIB y el aumento de la inversión pública como proporción del PIB.

En lo referido al régimen de metas de inflación, la salida de Antônio Palocci del Ministerio de Hacienda y su substitución por Guido Mantega llevaron al abandono del sistema de “metas de inflación declinantes”, en la cual la autoridad monetaria perseguía metas de inflación cada vez más bajas

año tras año como forma de obtener una meta de inflación a largo plazo de 3% al año. A partir de 2005, en efecto, el Consejo Monetario Nacional mantuvo la meta de inflación constante en 4,5% al año. El abandono de ese sistema de metas declinantes abrió espacio para una mayor reducción de la tasa de interés (tanto en términos nominales como en términos reales), permitiendo que la tasa real de interés quedase por debajo del nivel de 9% al año, valor mantenido durante los primeros años de la administración petista.

Por fin, en lo que se refiere a la política cambiaria, la fuerte valoración observada en las tazas nomi-

nal y real de cambio después de 2005 llevó al Banco Central a adoptar, al final de 2006 e inicio de 2007, una política de compra en masa de reservas internacionales con el objetivo implícito de reducir la velocidad de apreciación de la tasa nominal de cambio, intentando con eso preservar la competitividad de la industria brasileña en los mercados internacionales.

La flexibilización del “trípode macroeconómico” pretendía, por tanto, conciliar la estabilidad macroeconómica obtenida con el “trípode rígido” y la apertura de más espacio para un estímulo mayor al crecimiento económico por el lado

de la demanda agregada (mayor inversión pública, reducción de la tasa de interés). Esa ampliación en la mira de objetivos del régimen de política macroeconómica revela un cambio en la percepción del equipo económico del gobierno a respecto de la naturaleza del crecimiento económico. Si en la era del “trípode rígido” el crecimiento económico era visto como determinado por el lado de la oferta de la economía, en la era del “trípode flexible” el crecimiento es visto como esencialmente determinado por el lado de la demanda agregada. De aquí se deduce que, a partir de ese momento, las políticas macroeconómicas



serán orientadas para generar una elevada tasa de crecimiento de la demanda agregada doméstica.

Un elemento importante en la obtención de ese objetivo fue la política de valorización del salario mínimo adoptada por el gobierno de Lula. En efecto, el salario mínimo pasa a crecer de forma expresiva en términos reales, reduciéndose así la diferencia con relación al salario medio de la economía brasileña. A consecuencia de eso, la dispersión salarial se reduce, permitiendo una mejoría en la distribución personal y funcional de la renta, lo que estimuló el crecimiento de los gastos de consumo de la clase trabajadora.

La fuerte expansión de la demanda agregada doméstica en el período en consideración – alimentada por el crecimiento de los gastos primarios del gobierno a un ritmo mayor que el crecimiento del PIB a partir de 2006 – fue acompañada por una fuerte valorización de la tasa real de cambio, la cual llevó al resurgimiento de los déficit en cuenta-corriente a partir de 2007. La valorización cambiaria también fue uno de los factores responsables por el déficit comercial creciente de la industria de transformación y, de esa forma, uno de los factores que impulsan una “segunda ola de desindustrialización”.<sup>2</sup> La pérdida de competitividad y de dinamismo del sector industrial en conjunto con el tamaño todavía reducido de la inversión pública en el PIB interrumpió el crecimiento de la tasa de inversión de la economía brasileña, la cual venía aumentando de forma continua desde el inicio del gobierno de Lula. La pérdida de dinamismo de las exporta-

ciones de manufacturados y de la formación bruta de capital fijo se constituía en una amenaza a la sustentabilidad de la trayectoria de crecimiento de la economía brasileña, pues esa trayectoria pasa a ser limitada tanto por la restricción del equilibrio intertemporal del balance de pagos como por la “barrera inflacionaria”, consecuencia del desequilibrio entre la tasa de crecimiento de la capacidad productiva y la tasa de crecimiento de la demanda agregada doméstica.

Para enfrentar esos problemas, el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff intentó liberarse definitivamente del “trípode macroeconómico”, substituyéndolo por una “nueva matriz macroeconómica” caracterizada por la combinación de intereses bajos, cambio “competitivo” y política fiscal “amigable” a la inversión pública.<sup>3</sup> El problema es que la “nueva matriz macroeconómica” no rompió con el “desarrollismo inconsistente” iniciado en el segundo mandato del presidente Lula, después de la erupción de la crisis financiera internacional – heredando, por tanto, el dilema de política económica inherente a ese régimen de crecimiento, o sea, el dilema (*trade-off*) entre competitividad externa y control de la tasa de inflación. En ese contexto, la política macroeconómica del gobierno de Dilma Rousseff se comportó como una especie de “veleta” de aeropuerto, ora adoptando medidas en el sentido de acelerar la desvalorización del cambio nominal a fin de recuperar la competitividad externa de la economía brasileña, ora desistiendo de esas medidas para reducir la presión inflacionaria consecuencia del crecimiento de los

## **La política económica del gobierno se comportó como una “veleta” de aeropuerto, con decisiones contradictorias y comportamiento errático. Sólo consiguió producir un “desarrollismo inconsistente”.**

salarios a un ritmo superior al de la productividad del trabajo. El resultado de ese comportamiento errático de la política macroeconómica fue el mantenimiento de la sobrevalorización cambiaria y del nivel elevado de la tasa real de interés, o sea, la perpetuación de la “armadilla cambio-interés”.

Este artículo tiene por objetivo valorar la evolución y la consistencia del régimen de política macroeconómica en Brasil en los últimos quince años. Argumentaremos que el régimen de política macroeconómica denominado “nueva matriz macroeconómica”, derivado del “desarrollismo inconsistente”, es inconsistente en el sentido de Tinbergen. Ese régimen define objetivos de política económica que no pueden ser obtenidos todos al mismo tiempo, de modo que, en la operación del régimen en el día a día, algunos objetivos son priorizados en detrimento de otros.<sup>4</sup> En particular, las metas de crecimiento del salario real, de expansión de los gastos primarios del gobierno y de crecimiento del producto real son incompatibles con la obtención de una tasa de cambio

competitiva y con la estabilidad de la tasa de inflación. Esa incompatibilidad es resuelta, en la práctica, por la subordinación del objetivo de competitividad externa a los demás objetivos de política macroeconómica, dando origen a un régimen de crecimiento insostenible a medio y largo plazo.

### El “trípode macroeconómico” y su flexibilización (1999-2008)

Entre 1999 y 2005, como vimos, el régimen de política macroeconómica que prevaleció en Brasil estaba basado en el así llamado “trípode macroeconómico” constituido por metas de inflación, metas de generación de superávit primario y fluctuación relativamente libre de la tasa nominal de cambio<sup>5</sup>. El fundamento teórico del “trípode” era el “nuevo consenso macroeconómico”, según el cual la estabilidad de la tasa de inflación es el objetivo fundamental, si no el único, de la política macroeconómica (Sawyer, 2009). En efecto, no sólo la política monetaria pasó a ser orientada directamente para el control de la inflación, relegando a segundo plano el objetivo de estabilización del nivel de actividad económica, sino también las políticas fiscal y cambiaria pasaron a ser subordinadas al objetivo de la estabilidad de precios. De hecho, la generación de un robusto superávit primario como proporción del PIB con vistas a la estabilización del endeudamiento del sector público se consideraba condición necesaria para impedir la monetización de la deuda pública a largo plazo, consolidando así el control del proceso inflacionario. Aná-

logamente, el régimen de cambio fluctuante era visto como indispensable a la estabilidad de precios, en la medida en que confiere al Banco Central el grado de autonomía necesario para conducir la política monetaria con vistas a la atención de objetivos domésticos, en vez de ella ser pauta por la situación del balance de pagos.

En la figura 1 presentamos los objetivos, metas e instrumentos de las políticas que componen el “trípode macroeconómico”. Podemos observar la preponderancia del objetivo “estabilidad de precios” y una despreocupación con la estabilización del nivel de actividad económica y/o con el crecimiento a largo plazo. En efecto, la política monetaria está orientada para estabilizar la tasa de inflación a corto plazo (en el transcurso del año calendario) y obtener una tasa de inflación baja a medio y largo plazo. Para ello, se adopta el sistema de “metas declinantes de inflación” en conjunto con un plazo de con-

vergencia de apenas un año para la meta de inflación a corto plazo. El único instrumento usado por la política monetaria es la tasa básica de interés, o sea, la tasa Selic. La política fiscal, a su turno, pretende estabilizar o reducir la deuda pública como proporción del PIB. Ese objetivo impuso la fijación de una meta de superávit primario superior a 3,5% del PIB para el sector público como un todo. *La ausencia de una regla formal de control del ritmo de crecimiento de los gastos de consumo y de costeo del gobierno* hizo que, en la práctica, el instrumento usado para alcanzar la meta de superávit primario fuese el control, cuando no la reducción, de la inversión pública. Al final, la política cambiaria estaba totalmente subordinada a la política monetaria, teniendo por objetivo dar a esta última el grado de libertad necesario para alcanzar la meta de inflación a corto plazo. No existía ningún tipo de meta para la tasa nominal de cambio, y las intervenciones del

**Figura 1**

Descripción de los componentes del “trípode macroeconómico”			
Tipo de Política	Objetivos	Metas Operacionales	Instrumentos
Política Monetaria	Estabilidad de la tasa de inflación a corto plazo Inflación baja a largo plazo	Metas declinantes de inflación	Taza de interés corto plazo
Política Fiscal	Deuda pública como proporción del PIB baja y estable a medio y largo plazo	Meta de superávit primario	Reducción de la inversión pública
Política Cambiaria	Autonomía de la política monetaria	Ninguna	Libre fluctuación de la tasa nominal de cambio

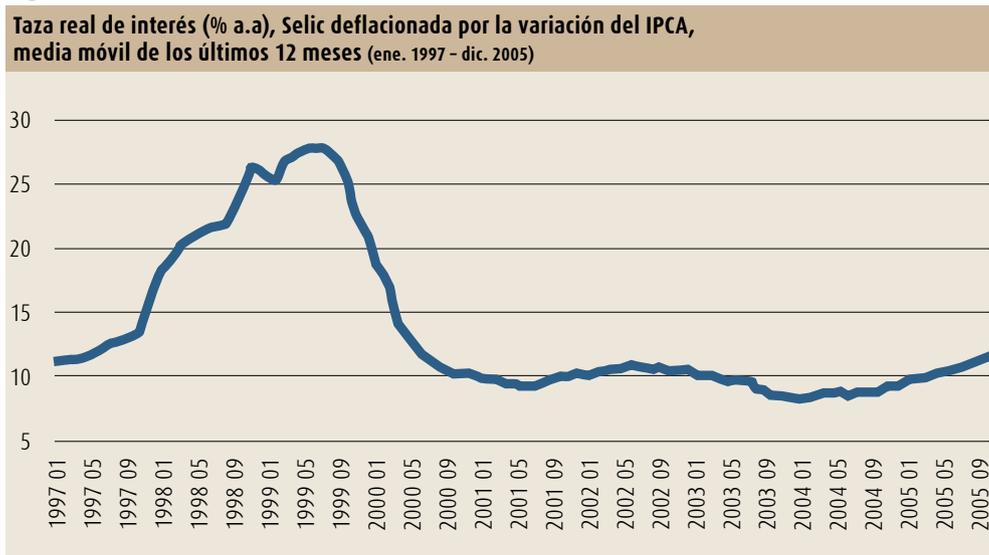
Fuente: Elaboración propia.

**Figura 2**

Desempeño comparado entre los regímenes de política macroeconómica en Brasil (1995 - 2005)			
Período	Taza media de crecimiento del PIB real	Taza de inversión a precios constantes <sup>(1)</sup>	Inversión pública como proporción del PIB
Áncora cambiaria (1995-1998)	3,06	16,76	3,62
Trípode macroeconómico (1999-2005)	2,65	14,76	2,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ipeadata. Nota: (1) A precios de 2006.

**Figura 3**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ipeadata.

Banco Central en el mercado cambiario eran esporádicas.

En términos de crecimiento, el resultado de ese régimen de política macroeconómica, como mínimo, fue decepcionante. En efecto, el crecimiento medio del PIB fue de apenas 2,65% al año en el período 1999-2005, al tiempo que en el período 1995-1998 el PIB había crecido a una tasa media de 3,06% al año. La reducción del ritmo de crecimiento se explica, en gran medida, por la contracción de la tasa de inversión que se verificó durante el período

de vigencia del “trípode macroeconómico”, lo que llevó a una reducción del crecimiento potencial de la economía. La formación bruta de capital fijo a precios constantes pasa de 16,76%, en el período 1995-1998, para 14,76%, en el período 1999-2005. Cerca de 50% de esa caída de la tasa de inversión se explica por la reducción de la inversión pública, inducida por la política de generación de expresivos superávits primarios a partir de 1999. De hecho, la inversión pública como proporción del PIB pasa de una media de 3,62%,

en el período 1995-1998, para 2,7%, en el período 1999-2005; o sea, se verifica una reducción de 0,91 puntos porcentuales en relación al PIB.

Otro factor que explica el débil desempeño en términos de crecimiento económico durante el período de vigencia del “trípode macroeconómico” es la permanencia de una elevada tasa real de interés (figura 3). Si la adopción de un régimen de cambio fluctuante permitió una rápida reducción de la tasa real de interés, el sistema de “metas declinantes de inflación” adoptada por el Consejo Monetario Nacional,<sup>6</sup> junto con el reducido plazo de convergencia de la inflación para la meta a corto plazo, impidió que la tasa real de interés pudiese caer por debajo de 10% al año de forma permanente, por lo menos hasta finales de 2005 (Oreiro e Passos, 2005, p. 164).

El régimen de política macroeconómica comienza a cambiar después de la substitución de Antonio Palocci por Guido Mantega en el Ministerio de Hacienda, en marzo de 2006. En el período comprendido entre marzo de 2006 y septiembre de 2008 se inicia una “flexibilización” del trípode macroeconómico por medio de la reducción del superávit primario como proporción del PIB, de la eliminación del sistema de “metas declinantes de inflación” y de la acumulación expresiva de reservas internacionales por parte del Banco Central. El superávit primario como proporción del PIB cae de 3,61% del PIB a mediados del período 2003/01-2006/03

para 3,48% del PIB a mediados del período 2006/04–2008/09. En 2006 la meta de inflación fue fijada en 4,5% al año, manteniéndose constante a partir de entonces. Finalmente, el Banco Central de Brasil pasó a intervenir pesadamente en el mercado de cambio por medio de la compra de reservas internacionales, las que aumentaron 127,8% en el período comprendido entre enero de 2007 y septiembre de 2008, substituyendo el régimen de “fluctuación cambiaria” por el régimen de “cambio administrado”. Ese régimen de política macroeconómica puede ser denominado “trípode flexibilizado”.

Otro elemento importante en la flexibilización del “trípode macroeconómico” fue la política salarial, más específicamente la política de reajuste del salario mínimo. Entre enero de 1999 y febrero de 2006, el salario mínimo tuvo un aumento de 30,87% en términos reales, o sea, un aumento medio real de 4,44% al año. En el período comprendido entre marzo de 2006 y febrero de 2008, en total, el salario mínimo tuvo un aumento de 16,82% en términos reales, esto es, un aumento real medio de 8,4% al año, casi el doble del valor observado en el período anterior. La elevación del valor real del salario mínimo a una tasa superior al aumento de la productividad media del trabajo de la economía brasileña fue institucionalizada a partir de 2007, cuando el Presidente Lula negoció con las centrales sindicales una fórmula de reajuste salarial según la cual la tasa de variación del salario mínimo en

el año  $t$  sería igual a la tasa de inflación observada en el año  $t1$  aumentada de la tasa de variación del PIB ocurrida en el año  $t2$ .

Esos elementos nos permiten concluir que el régimen macroeconómico del “trípode flexibilizado” no tenía por objetivo apenas la estabilidad del nivel de precios, sino también la inducción de un ritmo más acelerado de crecimiento económico, la estabilidad de la tasa real de cambio y el fuerte crecimiento de los salarios reales. La aceleración del crecimiento económico sería resultante de la elevación de la inversión pública, viabilizada por la reducción de la meta de superávit primario, del aumento del consumo inducido por la fuerte elevación del salario real y de la reducción de la tasa real de interés, viabilizada por la

extinción del sistema de “metas declinantes de inflación”. La estabilidad de la tasa real de cambio se obtendría por intermedio de las operaciones de compra de reservas internacionales, las cuales serían responsables por la absorción de los enormes flujos de entrada de capitales que la economía brasileña comenzó a observar a partir de mediados de la década del 2000. Asimismo, el fuerte crecimiento de los salarios reales sería consecuencia de la política salarial adoptada por el gobierno, una vez que la estructura de salarios relativos en la economía brasileña está fuertemente sujeta al comportamiento del salario mínimo.

Los objetivos, las metas y los instrumentos del trípode flexibilizado pueden ser visualizados en la figura 4.

**Figura 4**

Descripción de los componentes del “trípode flexibilizado”			
Tipo de Política	Objetivos	Metas Operacionales	Instrumentos
Política Monetaria	Estabilidad de la tasa de inflación tanto a corto plazo como a largo plazo	Metas constantes de inflación	Taza de interés a corto plazo
Política Fiscal	Deuda pública como proporción del PIB estable a medio y largo plazo  Aumento de la inversión pública	Reducción de la meta de superávit primario	Aumento de la carga tributaria  Aumento de los gastos primarios como proporción del PIB  Estabilidad del superávit primario como proporción del PIB
Política Salarial	Elevación del salario real  Aumento de la participación de los salarios en la renta	No definida	Reajuste del salario mínimo por la inflación de $t1$ y por el crecimiento del PIB real de $t2$
Política Cambiaria	Autonomía de la política monetaria  Estabilidad de la tasa real de cambio	Ninguna	Compra de reservas internacionales en gran escala

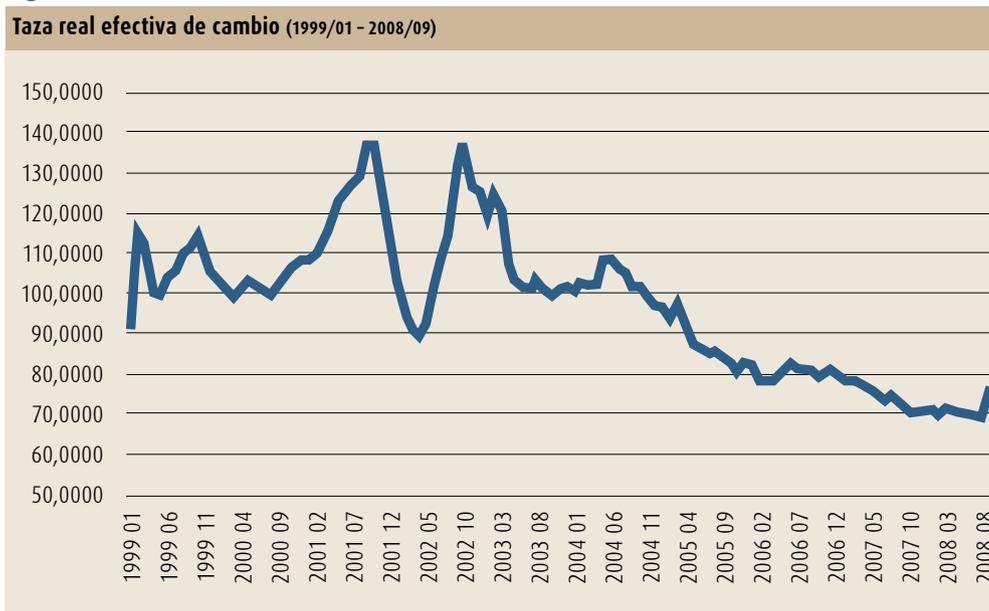
Fuente: Elaboración propia.

**Figura 5**

Desempeño comparado entre los regímenes de política macroeconómica en Brasil (1999 - 2008)			
Período	Taza media de crecimiento del PIB real	Taza de inversión a precios constantes <sup>(1)</sup>	Inversión pública como proporción del PIB
Trípode macroeconómico (1999-2005)	2,65	14,76	2,7
Trípode flexibilizado (2006-2008)	5,07	16,05	3,2

Fuente: Ipeadata. Elaboración propia. Nota: (1) A precios de 2006.

**Figure 6**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ipeadata. Serie Taza Real Efectiva de Cambio, INPC Exportaciones.

El desempeño del “trípode flexibilizado” en términos de crecimiento económico fue indiscutiblemente superior al desempeño del régimen anterior. En efecto, la tasa media de crecimiento del PIB real se acelera para 5,07% al año en el período 2006–2008, contra una media de 2,65% al año en el período 1999–2005. Esa aceleración del crecimiento del producto real fue acompañada de una fuerte elevación de la tasa de inversión, la cual pasa de 14,76%, en el período 1999–

2005, para 16,05%, a mediados del período 2006–2008. La inversión pública aumenta para 3,2% del PIB a mediados del período 2006–2008, contra un valor medio de 2,7% en el período 1999–2005.

Pero el “trípode flexibilizado” no fue capaz de detener la tendencia a la apreciación de la tasa real de cambio, verificada a partir de marzo de 2005 (ver figura 6). En efecto, la tasa real de cambio efectiva se redujo de 112,61 en marzo de 2005 para 83,28 en

agosto de 2008, en vísperas de la falencia del *Lehman Brothers*. En el mismo período las reservas internacionales a disposición de la economía brasileña pasaron de US\$ 61,95 billones para US\$ 205,11 billones, con un aumento de 231%.

La combinación de aceleración del crecimiento económico y apreciación de la tasa real de cambio resultó en un fuerte deterioro del saldo en cuenta-corriente del balance de pagos, el cual pasó de un superávit de 1,4% del PIB en el primer trimestre de 2006 para un déficit de 1,56% del PIB en el tercer trimestre de 2008. Se verifica una variación de casi tres puntos porcentuales en relación al PIB en un espacio de poco más de dos años.

La apreciación de la tasa real de cambio tuvo un papel importante para la reducción de la tasa de inflación observada en el período 2006–2008 en relación al período 1999–2005, conforme podemos verificar en la figura 3. Mientras la tasa anual de variación del IPCA fue de 8,24% al año durante el período del “trípode macroeconómico”, en el período del “trípode flexibilizado” la misma tasa se redujo en casi 50%, quedando en 4,50% al año. Esa fuerte desaceleración de la tasa de inflación durante el período del “trípode flexibilizado” se explica fundamentalmente por el resultado de 2006, cuando el IPCA tuvo una variación de 3,14%, la menor tasa ya registrada después de la implantación del régimen de metas de inflación en 1999. Es interesante observar en la figu-

ra 7 que el movimiento de reducción de la tasa de inflación coincide en el tiempo con la apreciación de la tasa real de cambio, notoriamente entre marzo de 2005 y mayo de 2007.

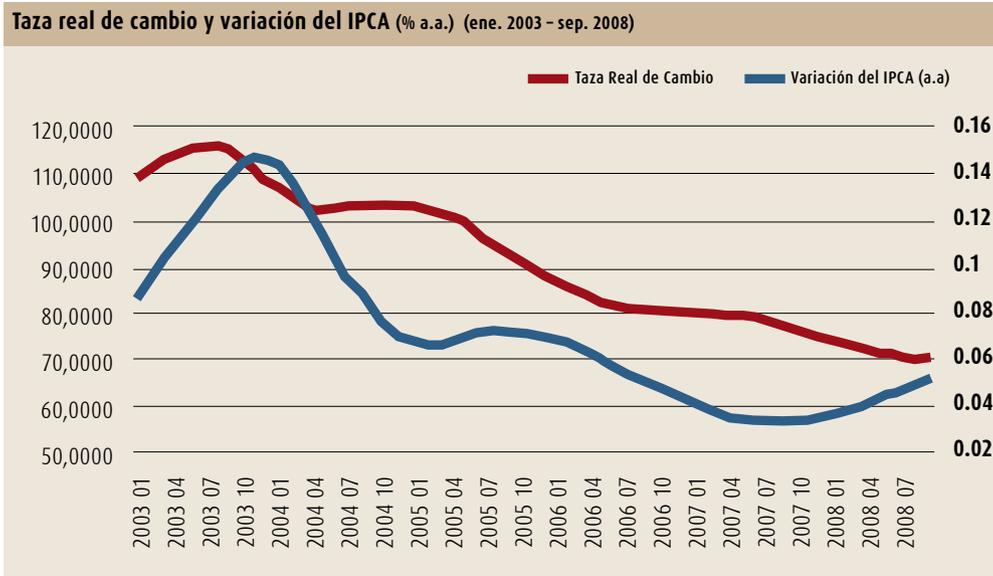
Los efectos combinados de la apreciación de la tasa real de cambio, de la reducción correspondiente de la tasa de inflación y de la extinción del sistema de metas declinantes de inflación permitieron una reducción significativa de la tasa real de interés en el período 2006–2008 con relación al período 2003–2005 (figura 8).

A pesar de la aceleración del crecimiento verificada en el período de vigencia del “trípode flexibilizado”, la permanencia de la tasa real de interés en niveles elevados en su comparación internacional, generó una fuerte apreciación de la tasa real de cambio, la cual, por un lado, se mostró funcional para el control de la tasa de inflación, mas, por otro, contribuyó para un fuerte deterioro de la cuenta de transacciones corrientes del balance de pagos.

En ese contexto, se puede constatar que los objetivos de aceleración del crecimiento, control de la tasa de inflación y estabilidad de la tasa real de cambio se mostraron, en la práctica, inconsistentes entre sí, llevando a los formuladores de la política económica a sacrificar el objetivo de la estabilidad de la tasa real de cambio en pro de la aceleración del crecimiento y del control de la tasa de inflación.

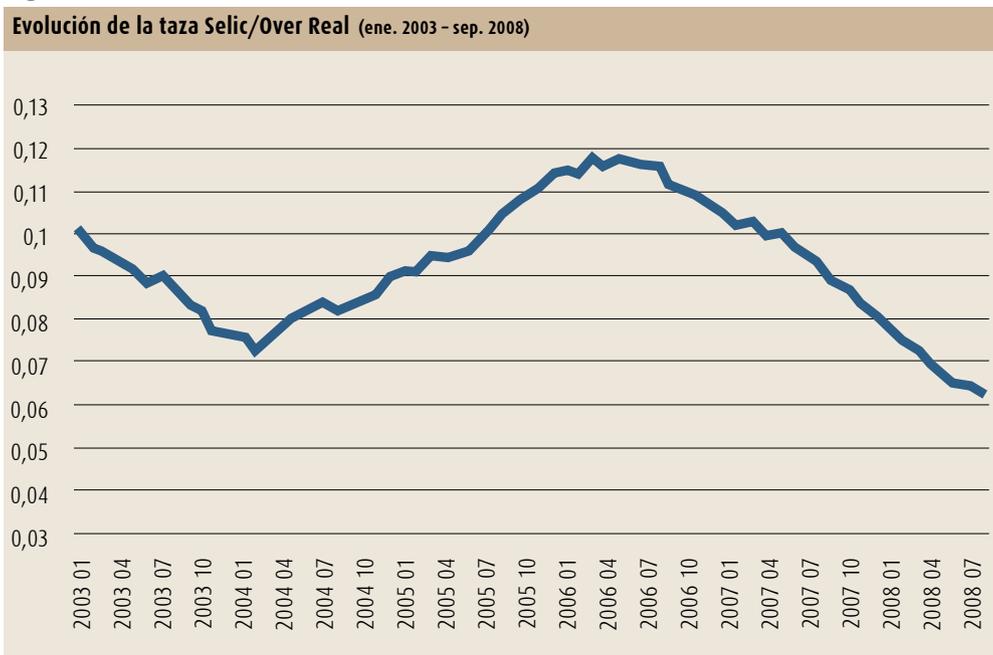
Esa inconsistencia entre los objetivos del régimen de política macroeconómica deviene, en

**Figura 7**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ipeadata. Notas: (i) La tasa real de cambio es medida en el eje del lado izquierdo, mientras que la variación del IPCA es medida en el eje del lado derecho. (ii) Ambas series son calculadas con base en la media móvil de los últimos doce meses.

**Figura 8**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ipeadata. Nota: la serie es construida a partir de la media móvil de los últimos doce meses de la tasa Selic/Over Real anualizada y de la variación del IPCA (% al año).

parte, de *la falta de coordinación* entre las políticas monetaria, fiscal, salarial y cambiaria. Por ejemplo, la política salarial produjo, en ese período, una elevación real del salario mínimo a tazas sistemáticamente superiores a cualquier estimativa razonable de crecimiento de la productividad del trabajo, lo que actuó en el sentido de producir presiones inflacionarias por el lado de los costos de producción, dificultando la tarea de controlar la inflación con la política monetaria. En la medida en que la estructura de salarios relativos de la economía brasileña está anclada, de forma más o menos directa, en la dinámica del salario mínimo, el crecimiento real del salario mínimo a tazas superiores al crecimiento de la productividad del trabajo indujo un comportamiento similar en todos los estratos salariales, generando una tendencia a la elevación del costo unitario del trabajo.<sup>7</sup>

La mayor falta de coordinación se dio, sin embargo, entre las políticas fiscal y monetaria. Los gastos primarios del gobierno central pasaron de 15,37% del PIB, a mediados del período 1999-2005, para 16,83% del PIB, a mediados del período 2006-2008. En función de la relativa estabilidad del superávit primario como proporción del PIB en el período 2003-2008, se deduce que el aumento de los gastos primarios fue fundamentalmente financiado con el aumento de la carga tributaria, generando así un impacto sobre la demanda agregada equivalente al aumento observado de los gastos primarios como proporción del PIB.<sup>8</sup> En otras palabras, el “trípode flexibilizado” promovió una política fiscal ex-

pansionista en un contexto de inflación de costos por parte de la fuerte elevación del salario real, dificultando así el control de la inflación por parte de la política monetaria, lo que contribuyó a mantener la tasa real de interés en niveles elevados en su comparación internacional y, de esa forma, la tendencia a la apreciación de la tasa real de cambio.

### **La crisis financiera internacional de 2008 y el “desarrollismo inconsistente” (2008-2011)**

La crisis financiera de 2008, ocurrida después de la quiebra del banco Lehman Brothers el día 15 de septiembre de aquel año, llevó a una profundización del proceso de flexibilización del “trípode macroeconómico”, estableciendo las bases de un nuevo régimen de política macroeconómica en Brasil. En efecto, las caídas de casi el 30% de la producción industrial y del 14% del PIB ocurridas en el último trimestre de 2008 (Oreiro e Araújo, 2012) llevaron a una fuerte expansión fiscal seguida,<sup>9</sup> después de cierto intervalo de tiempo, por una reducción bastante significativa de la tasa básica de interés de la economía brasileña. Simultáneamente, los bancos públicos (Banco de Brasil y Caja Económica Federal) aumentaron significativamente sus líneas de crédito a fin de resolver el problema de “evaporación de crédito” surgido después del colapso de los mercados financieros internacionales en septiembre de 2008. El efecto combinado de la expansión fiscal, de la expansión monetaria y de la expansión credi-

ticia permitió que la economía brasileña se recuperase rápidamente de la crisis de 2008, exhibiendo una tasa de crecimiento de 7,53% del PIB en 2010.

El innegable suceso de las políticas anticíclicas en Brasil permitió un cambio en el discurso económico del gobierno, con el abandono progresivo de la retórica del “trípode macroeconómico” y su substitución por un discurso llamado “nuevo-desarrollista”. En efecto, en la campaña presidencial del 2010, la candidata del gobierno, Dilma Rousseff, asumió explícitamente el discurso “nuevo-desarrollista”, afirmando que la política económica de su gobierno sería pautada por los principios bá-

**En el modelo nuevo-desarrollismo, el crecimiento económico es remolcado por las exportaciones. El déficit público no desempeña ningún papel relevante. Los gastos en consumo deben crecer a un ritmo aproximadamente igual al del PIB a medio y largo plazo.**

sicos de ese discurso (*El Estado de S. Paulo*, 27/12/2009).

El nuevo-desarrollismo, concepto difundido en Brasil a partir de los trabajos de Bresser-Pereira (2006, 2007, 2009), es definido como un conjunto de propuestas de reformas institucionales y de políticas económicas por medio de las cuales las naciones de desarrollo medio buscan alcanzar el nivel de renta *per cápita* de los países desarrollados. Esa estrategia de “alcanzamiento” se basa explícitamente en la adopción de un régimen de crecimiento del tipo *export-led*, en el cual la promoción de exportaciones de productos manufacturados induce la aceleración del ritmo de acumulación de capital y de introducción de progreso tecnológico en la economía.

La implantación de esa estrategia requiere la adopción de una *política cambiaria activa*, que mantenga la tasa real de cambio en un nivel competitivo a medio y largo plazo, combinada con una *política fiscal responsable* que elimine el déficit público y, al mismo tiempo, permita un aumento sustentable de la inversión pública. La manutención de la tasa real de cambio en un nivel competitivo a medio y largo plazo exige no sólo la adopción de una política cambiaria activa, como también una política salarial que promueva la moderación salarial al vincular el aumento de los salarios reales al crecimiento de la productividad del trabajo, garantizando así *la estabilidad de la distribución funcional de la renta a largo plazo*.

**Figura 9**

**Evolución de los gastos primarios del gobierno federal/PIB (1999 - 2010)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tesoro Nacional.

La combinación de política fiscal responsable y moderación salarial se encargaría de mantener la inflación en un nivel bajo y estable, permitiendo que la política monetaria fuese usada para estabilizar el nivel de actividad económica, al mismo tiempo en que viabilizaría una fuerte y permanente reducción de la tasa real de interés.

En el “modelo nuevo-desarrollista”, por tanto, el crecimiento económico es remolcado por las exportaciones y sustentado por la inversión privada y pública, en la expansión de la capacidad productiva y en la infraestructura básica. El déficit público no desempeña ningún papel relevante en la inducción y/o sustentación del crecimiento. Al final, la estabilidad de la distribución funcional de la renta asegura que los gastos de consumo crecerán a un ritmo aproximadamente igual al PIB a mediano y largo plazo, garantizando así la sus-

tentación del ritmo de crecimiento por el lado de la demanda doméstica.<sup>10</sup>

A pesar de la retórica oficial del gobierno, el régimen de política macroeconómica adoptado después de 2008 tiene poco que ver con el modelo “nuevo-desarrollista”. En primer lugar, el nuevo régimen permitió un aumento considerable de los gastos primarios del gobierno federal como proporción del PIB, conforme podemos visualizar en la figura 9. Aunque el superávit primario se haya mantenido en un nivel suficiente como para garantizar una modesta reducción de la relación deuda pública/PIB, la fuerte expansión de los gastos primarios del gobierno mostró la realización de una política fiscal eminentemente expansionista en el período 2008-2010.

La evolución de los gastos primarios en el período posterior a la crisis de 2008 refleja una elec-

ción a respecto del régimen de crecimiento deseado para la economía brasileña. Los datos parecen señalar hacia un crecimiento arrastrado por el aumento de los gastos del gobierno en el período 2008-2010.

En segundo lugar, en lo que se refiere a la dinámica de la tasa real de cambio, se verifica en el período comprendido entre septiembre de 2008 y abril de 2011 una fuerte valorización de la tasa real efectiva de cambio, justamente lo opuesto, defendido por el “nuevo-desarrollismo”, conforme podemos ver en la figura 10.

El gobierno intentó impedir la valorización de la tasa real de cambio por medio de la continuidad de la política de acumulación de reservas internacionales, así como

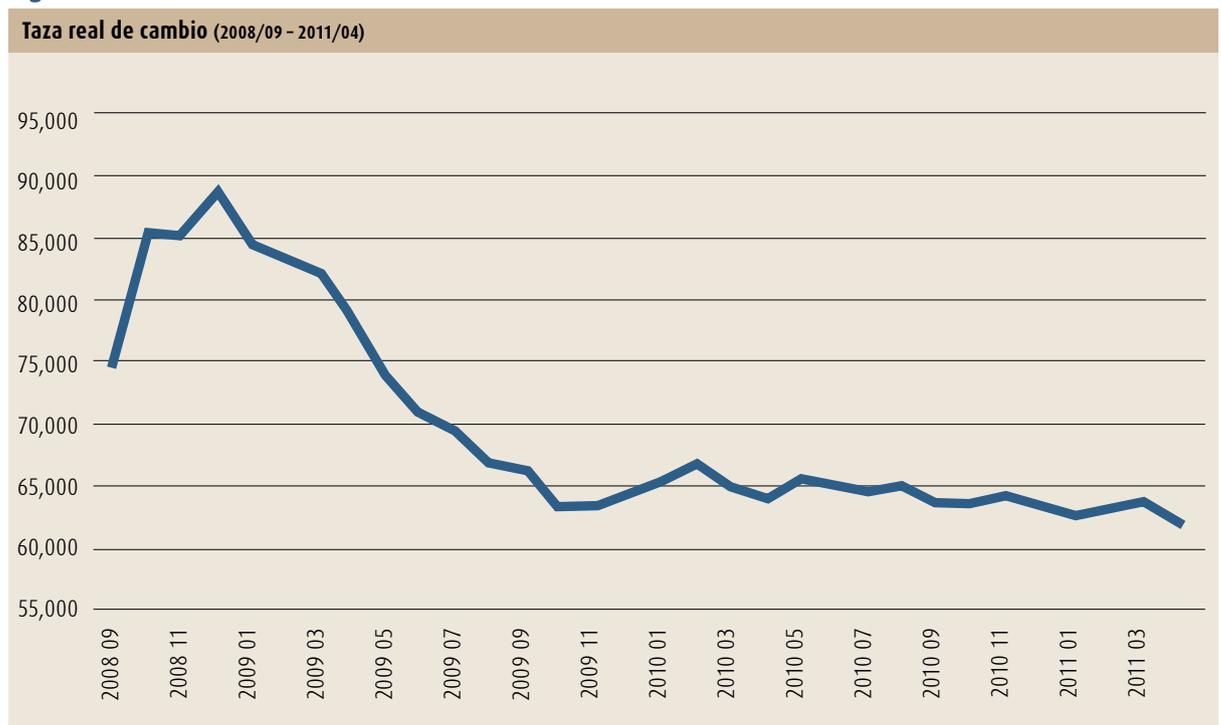
por la progresiva introducción de controles a la entrada de capitales en la economía brasileña. Aunque esas políticas se hayan mostrado eficaces para detener el proceso de valorización de la tasa real de cambio entre octubre de 2009 y enero de 2011, ellas no sólo no fueron capaces de restaurar el nivel de la tasa real efectiva de cambio que existía antes de la crisis de 2008, sino que tampoco consiguieron evitar el recrudecimiento del proceso de valorización de esa tasa a inicios de 2011.

La política de crecimiento del valor real del salario mínimo fue mantenida en el período posterior a la crisis financiera de 2008, en función de la institucionalización de la regla de reajuste del salario mínimo, ocurrida en 2007. Esa re-

gla de reajuste permitió un fuerte crecimiento del salario mínimo en términos reales, conforme podemos verificar en la figura 11.

Uno de los efectos colaterales de la tendencia a la apreciación de la tasa real de cambio en el período posterior a la crisis de 2008 fue una desaceleración del ritmo de crecimiento de la formación bruta de capital fijo (FBKF). Como podemos ver en la figura 12, si en el período comprendido entre el segundo trimestre de 2006 y el tercer trimestre de 2008 la formación bruta de capital fijo presentó una tasa de crecimiento de 5,31% por trimestre (una tasa anualizada de 23%), en el período comprendido entre el cuarto trimestre de 2008 y el segundo trimestre de 2011 la tasa de crecimiento trimestral de

**Figura 10**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ipeadata.

la formación bruta de capital fijo se redujo para 0,46%, con una tasa anual de apenas 1,18%. Parte de esa desaceleración del ritmo de crecimiento de la inversión se debe, es claro, a la caída de la formación bruta de capital fijo ocurrida en Brasil en función de los efectos de la crisis de 2008. A pesar de todo, considerando el período comprendido entre el último trimestre de 2009, que marca el proceso de retorno del crecimiento de la formación bruta de capital posterior a la crisis de 2008, y el segundo trimestre de 2011, se verifica que la tasa trimestral de crecimiento de la formación de capital fijo fue de 4,52%, o sea, una tasa anual de 19,38%, lo que representa una caída de casi cuatro puntos porcentuales en relación al período 2006-2008.

La combinación de política monetaria expansionista (hasta inicios de 2010) y política fiscal expansionista, en un contexto de desaceleración de la tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo, generó una tendencia a la aceleración de la tasa de inflación, la cual pasó de 4,15% al año, en un plazo de doce meses, en octubre de 2009, para 6,73% al año, en un plazo de doce meses, en junio de 2011 (figura 13). Con la aceleración de la inflación a partir de finales de 2009, el Banco Central inició un ciclo de ajuste de la tasa Selic, permitiendo una elevación de la tasa real de interés para un nivel de 5% al año a lo largo de 2010.

La tasa básica de interés dejó de ser el único instrumento de política monetaria, pasando a ser

Figura 11

## Evolución del salario mínimo (2009 - 2011)

Reajuste	Salario anterior	Salario reajustado	Porcentual de reajuste	Aumento real*
02/2009	R\$ 415,00	R\$ 465,00	12,05%	5,79%
01/2010	R\$ 465,00	R\$ 510,00	9,68%	6,02%
03/2011	R\$ 510,00	R\$ 545,00	6,86%	0,37%

(\*) Teniendo en cuenta la variación acumulada en el IPCA en los 12 meses antes de la regulación.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Trabajo.

Figura 12

## Dinámica de la formación bruta de capital fijo (2006/t2 - 2011/t2)

Período	Taza trimestral de crecimiento de la FBKF	Taza anualizada de crecimiento de la FBKF
2006/t2-2008/t3	5,31%	23,0%
2008/t4-2011/t2	0,46%	1,18%
2009/t4-2011/t2	4,52%	19,38%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ipeadata. Datos deflacionados por el IPCA. Tasas calculadas a partir de la media móvil de la FBKF de los últimos doce meses.

Figura 13

## Selic/Over Real (% a.a.) y variación del IPCA (% a.a.) (sep. 2008 - jun. 2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ipeadata.

**Figura 14**

Descripción de los componentes del “desarrollismo inconsistente”			
Tipo de Política	Objetivos	Metas Operacionales	Instrumentos
Política Monetaria	Estabilidad de la tasa de inflación a largo plazo	Metas constantes de inflación, pero como alargamiento del plazo de convergencia	Taza de interés a corto plazo
	Crecimiento robusto (¿sustentable?) del producto real		Medidas macroprudenciales
Política Fiscal	Deuda pública como proporción del PIB estable a medio y largo plazo	Meta de superávit primario en torno de 3% del PIB	Aumento de la carga tributaria
	Aumento de la inversión pública		Aumento de los gastos primarios como proporción del PIB
	Aumento de la demanda agregada doméstica		Reducción del superávit primario como proporción del PIB
Política Salarial	Elevación del salario real	No definida	Reajuste del salario mínimo por la inflación de t1 y por el crecimiento del PIB real de t2
	Aumento de la participación de los salarios en la renta nacional		
Política Cambiaria	Autonomía de la política monetaria	Ninguna	Compra de reservas internacionales a gran escala
	Estabilidad de la tasa real de cambio		Controles a la entrada de capitales

Fuente: Elaboración propia.

usada en conjunto con “medidas macroprudenciales”, como los depósitos compulsivos y las exigencias de capital propio de los bancos. En la práctica, esas medidas tuvieron reducida eficacia sobre la escalada del proceso inflacionario, obligando al Banco Central a reiniciar el ciclo de elevación de la tasa básica de interés. Con ello, el plazo de convergencia de la inflación para la meta de 4,5% al año fue nuevamente extendido, esta vez para finales de 2012, señalizando así una flexibilización del régimen de metas de inflación. En la práctica, eso indicó la sustitución del régimen de metas de inflación por un régimen de “mandato doble” para la autoridad monetaria.

Con base en esa exposición, podemos presentar los objetivos, metas e instrumentos del régimen de política macroeconómica surgido posterior a la crisis financiera de 2008. Por razones que iremos presentando a continuación, ese régimen será denominado “desarrollismo inconsistente”.

Con base en la figura 14 podemos constatar que el régimen de política macroeconómica posterior a la crisis de 2008 tenía por objetivos mantener la estabilidad de la tasa real de cambio, aumentar la participación de los salarios en la renta nacional, garantizar la estabilidad de la tasa de inflación a largo plazo, inducir un crecimiento robusto del producto real y viabilizar un fuerte aumento de

la demanda agregada doméstica por medio de un crecimiento acelerado de los gastos primarios del gobierno. Sin embargo, esos objetivos no son mutuamente consistentes, o sea, no pueden ser obtenidos simultáneamente. En efecto, la expansión fiscal y el aumento de la participación de los salarios en la renta son incompatibles con los objetivos de estabilidad de la tasa real de cambio y estabilidad de la tasa de inflación. Pues la fuerte expansión de la demanda agregada doméstica en un contexto de elevación del costo unitario del trabajo y de crecimiento acelerado del producto real resulta en la aceleración de la tasa de inflación, en caso de que el gobierno decida impedir la valorización de la tasa real de cambio, resultante de esa combinación de políticas. Por otro lado, si la decisión del gobierno fuera mantener la inflación estable y dentro de las metas definidas por el Consejo Monetario Nacional, la tasa de interés nominal y real de interés deberá mantenerse en niveles elevados, induciendo así una fuerte entrada de capitales externos, la cual termina por producir la continuidad de la apreciación de la tasa real de cambio.

De esa forma, el régimen de política macroeconómica del período 2008-2011 se mostró incompatible con la obtención simultánea de una tasa real de cambio competitiva y una tasa de inflación baja y estable, razón por la cual ese régimen no puede ser considerado una aplicación del “nuevo-desarrollismo”. Como el régimen de política macroeconó-

mica de ese período es inconsistente en el sentido de Timbergen, lo denominaremos “desarrollismo inconsistente”.

## Del “desarrollismo inconsistente” al fracaso de la nueva matriz macroeconómica

El régimen de crecimiento adoptado por Brasil a partir de la crisis financie internacional de 2008 se basa en la idea del “desarrollo hacia adentro”, también conocido como régimen *wage-led*.<sup>11</sup> Se trata de un modelo en el cual las políticas de redistribución de renta y de aumento real del salario mínimo, en conjunto con una fuerte expansión del crédito bancario, deberían es-

timular un vigoroso crecimiento de los gastos de consumo, lo que llevaría a los empresarios a aumentar los gastos de inversión, permitiendo así un aumento simultáneo de la capacidad productiva y de la productividad del trabajo. En ese caso, sería posible obtener un elevado crecimiento del PIB y de los salarios reales, al mismo tiempo en que la inflación sería mantenida bajo control.

Conforme argumentamos al final de la sección anterior, ese régimen de crecimiento resultó un *dilema de política económica*, esto es, un *trade-off* entre competitividad externa y estabilidad de la tasa de inflación. Por eso lo denominamos “desarrollismo inconsistente”.

En efecto, el fuerte crecimiento de la demanda doméstica en el período (2007-2012) llevó el desempleo a niveles históricamente bajos, haciendo que los salarios reales crecieran por encima de la productividad del trabajo, exacerbando la pérdida de competitividad resultado de la apreciación cambiaria acumulada desde 2005 y alimentando las presiones inflacionarias latentes en la economía brasileña. El resultado fue un aumento significativo del costo unitario del trabajo, principalmente en la industria de transformación, conforme podemos observar en la figura 15.

Revertir la pérdida de competitividad externa resultado del aumento significativo del costo unitario del trabajo exigiría una gran

Figura 15

### Evolución del costo unitario del trabajo por sector de actividad productiva y por intensidad tecnológica (2000-2009)

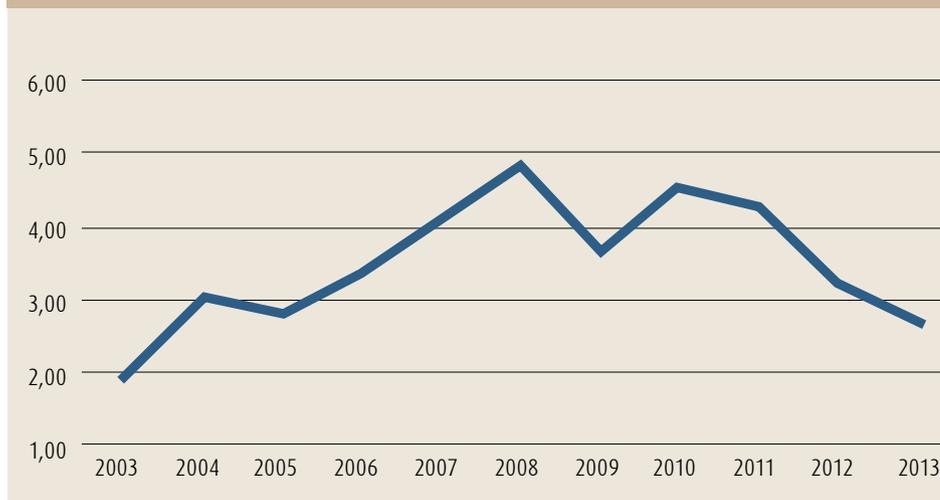
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>AGRO</b>		100	77,25	65,29	61,92	71,28	<b>103,84</b>	<b>112,99</b>	<b>108,51</b>	<b>105,87</b>	<b>108,10</b>
<b>Industria</b>		100	88,82	80,60	79,86	78,12	104,69	114,99	130,96	142,71	147,51
<b>IE</b>	Extractiva	100	102,90	89,52	93,56	95,29	95,39	96,12	129,18	112,43	200,18
<b>Transformación</b>		100	87,02	80,43	79,93	77,93	106,72	117,39	134,08	144,93	142,60
<b>IAIT</b>	Alta	100	94,74	90,72	94,40	93,73	114,93	125,86	144,34	145,57	140,19
<b>IMAIT</b>	Media-Alta	100	92,11	86,94	90,44	79,66	115,85	117,09	131,44	134,51	137,64
<b>IMBIT</b>	Media-Baja	100	84,57	75,21	64,34	64,43	84,92	106,32	117,32	145,62	123,94
<b>IBIT</b>	Baja	100	83,05	75,96	76,20	79,06	106,59	119,32	139,15	149,16	153,47
<b>SIUP</b>	SIUP	100	90,66	74,98	63,77	57,40	75,13	85,45	91,67	109,30	114,37
<b>CC</b>	Construcción	100	91,66	80,69	83,23	83,52	110,72	123,85	136,08	159,83	188,83
<b>Servicios</b>		100	86,42	79,29	78,48	<b>82,73</b>	<b>101,41</b>	<b>116,68</b>	<b>123,33</b>	<b>129,75</b>	<b>130,21</b>
<b>SAIC</b>	Alta	100	85,89	75,60	74,94	80,97	97,13	113,53	118,27	126,76	124,45
<b>SMIC</b>	Media	100	84,78	76,68	76,42	81,42	100,11	116,90	127,23	136,97	140,78
<b>SBIC</b>	Baja	100	87,68	84,48	83,36	85,31	107,12	120,56	128,57	132,08	135,07
<b>Total</b>		100	86,56	78,90	77,89	<b>80,96</b>	<b>102,35</b>	<b>116,16</b>	<b>124,43</b>	<b>131,58</b>	<b>133,36</b>

Nota: SCN nuevo, 2000 = 100 (en US\$).

Fuente: Elaboración propia.

**Figura 16**

**Crecimiento del PIB real, media móvil de los últimos 5 años (2003-2013)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ipeadata.

desvalorización cambiaria, lo que causaría una fuerte elevación de la tasa de inflación, ya presionada por el crecimiento de los salarios por encima de la productividad del trabajo, a no ser que su efecto fuese contrabalanceado por una política fiscal más apretada. El problema es que, desde 2008, la política fiscal brasileña fue expansionista – además de tener un sesgo en consumo y costo, en vez de en inversión –, lo que vuelve imposible un ajuste no inflacionario de la tasa real de cambio.

El dilema entre competitividad externa e inflación estable, heredado del segundo mandato del presidente Lula, fue administrado por el gobierno de Dilma Rousseff en base a una especie de “solución de compromiso”.

En los momentos en que la presión inflacionaria se volviese menos intensa gracias a choques externos favorables, ese espacio debía ser aprovechado para desvalorizar el cambio nominal, de

modo a atenuar la pérdida de competitividad externa. Esa ventana de oportunidad surgió en el segundo semestre de 2011 con el recrudecimiento de la crisis financiera mundial en función de los efectos de la turbulencia en los mercados de deuda soberana en el área del euro. La así llamada “nueva matriz macroeconómica” fue implantada en ese momento, dando inicio a un largo ciclo de reducción de la tasa básica de interés por el Banco Central y a la gradual desvalorización de la tasa nominal de cambio. Con ello, si la presión inflacionaria volviera a recrudecer – algo que, de hecho, ocurrió al inicio de 2013 –, la recomposición de la competitividad externa de la economía brasileña debería ser interrumpida y parcialmente revertida, y el ciclo de elevación de la tasa de interés debería ser iniciado, a fin de garantizar la estabilización de los niveles inflacionarios. En ese contexto, la po-

lítica macroeconómica del gobierno de Dilma Rousseff se volvió, por así decirlo, una “veleta de aeropuerto”, condenando al fracaso la nueva matriz macroeconómica, en la medida en que no consiguió eliminar la sobrevalorización cambiaria ni reducir, de forma permanente, el nivel de la tasa de juros.

En efecto, al final del año 2012, el secretario de política económica del Ministerio de Hacienda, Márcio Holland, afirmó que el gobierno brasileño había adoptado una “nueva matriz macroeconómica” caracterizada por la combinación de intereses bajos, cambio competitivo y política fiscal “amigable” a la inversión pública (*Valor Económico*, 17/12/2012). Esa nueva matriz debería aumentar considerablemente el ritmo de crecimiento de la inversión a lo largo de 2013, permitiendo la aceleración del crecimiento de la economía brasileña.

Esas expectativas no se concretaron. Aunque la economía brasileña tenga, de hecho, acelerado su crecimiento en relación a 2012 (2,49% en 2013 contra 1,03% en 2012), ocurrió una fuerte desaceleración del ritmo de crecimiento del PIB real (media del crecimiento de los últimos cinco años) durante el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff, como podemos verificar en la figura 16.

A pesar de la desaceleración del ritmo de crecimiento, el Banco Central inició, a partir de mediados de 2013, un nuevo ciclo de elevación de la tasa de interés, haciendo que la tasa Selic superase el nivel que tenía al inicio del gobierno de Dilma Rousseff (10,75% al año). No obstante, la desvalorización de la tasa nominal de cambio ocurrida en ese período no fue capaz de recuperar la competitividad de la industria brasileña, cuya produc-

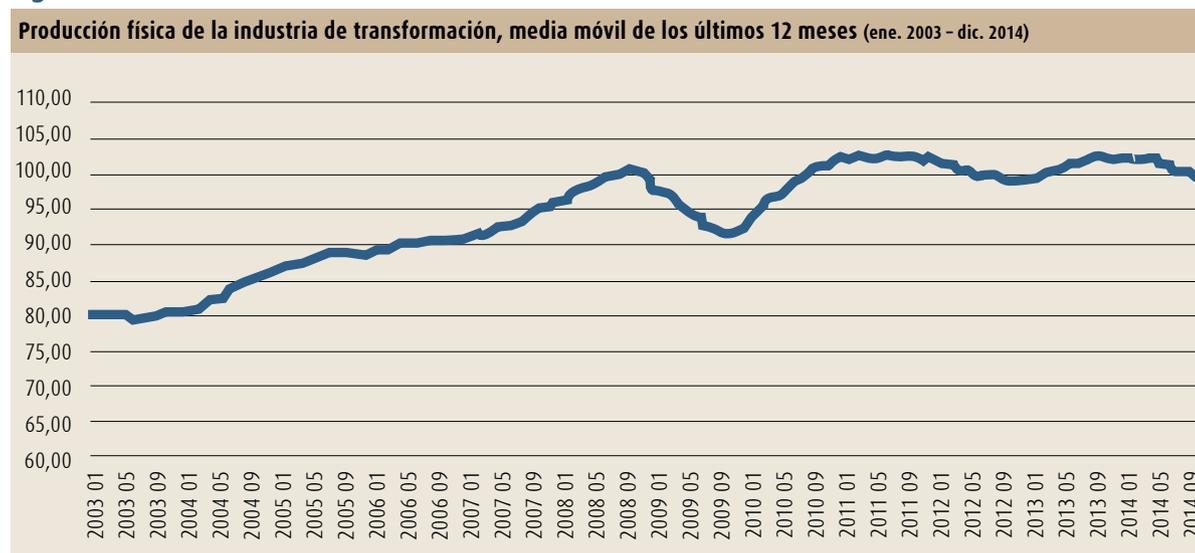
ción física está paralizada desde finales de 2010 (ver figura 17).

¿Por qué las expectativas con la “nueva matriz” no se concretaron? Aunque su implantación haya permitido una desvalorización bastante significativa de la tasa *nominal* de

cambio, tal desvalorización no fue suficientemente grande como para eliminar los efectos sobre la competitividad de la industria de transformación, de la combinación de sobrevaloración de la tasa real de cambio y aumento real de los sala-

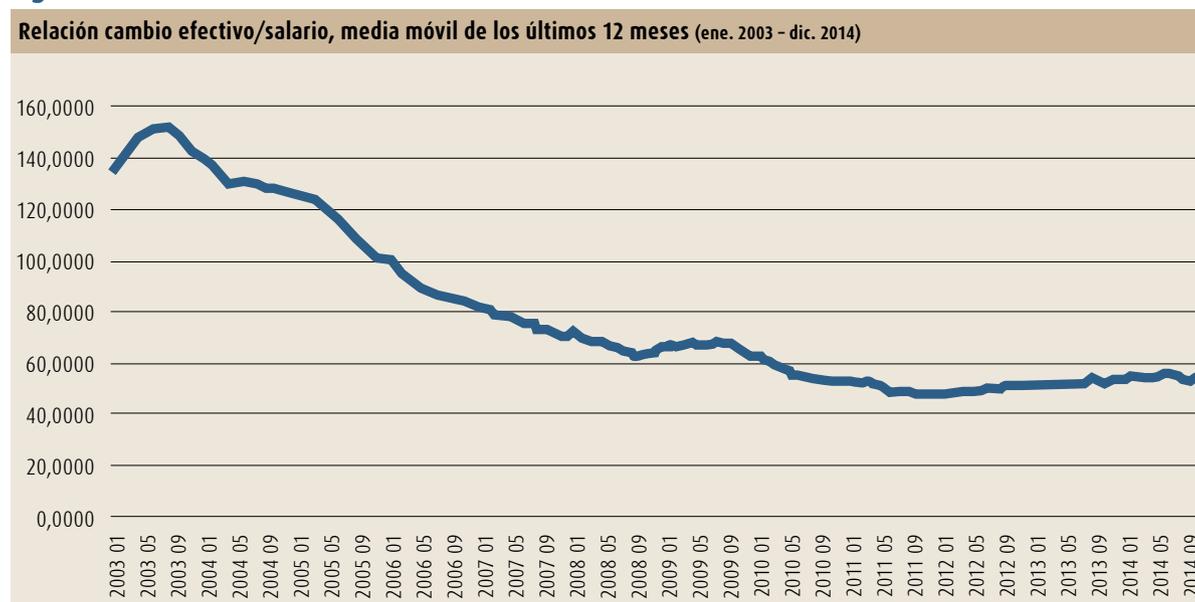
rios por encima del ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo. Conforme podemos verificar en la figura 18, a lo largo de los últimos diez años la relación cambio efectivo/salario sufrió un proceso de fuerte reducción, que

**Figure 17**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ipeadata.

**Figura 18**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ipeadata.

**No es posible obtener simultáneamente la estabilidad de la tasa real de cambio, el aumento de la participación de los salarios en la renta nacional, la estabilidad de la tasa de inflación a largo plazo, el crecimiento robusto del producto real y el aumento de la demanda agregada doméstica. Son objetivos incompatibles.**

fue estancado, pero no revertido, durante el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff.

Otra razón del fracaso es la permanencia de la tasa real de interés en niveles elevados. En efecto, la tasa Selic representa la tasa de retorno de la aplicación financiera libre de riesgo en Brasil, pues ella es la tasa que remunera las así llamadas letras financieras del Tesoro, las que son un tipo de título de deuda emitido por el gobierno federal que tiene liquidez diaria. En el momento en que escribo este artículo, la tasa Selic está en 13,25% al año. Suponiendo una expectativa de inflación de 8,2% para los próximos doce meses, entonces la tasa real de interés de la aplicación financiera libre de riesgo en la economía brasileña sería igual a 4,66% al año. *En pocos lugares del mundo una aplicación libre de riesgo genera una tasa de retorno tan alta.*

El efecto de eso sobre la decisión de inversión es perverso. Como la tasa de interés de la aplicación financiera libre de riesgo es muy alta, los empresarios sólo estarán dispuestos a realizar aquellos proyectos de inversión cuya tasa de retorno supere por un elevado margen, llamado premio de riesgo, la tasa de interés libre de riesgo. El problema es que en una economía que se enfrenta con una fuerte sobrevalorización cambiaria y posee serias deficiencias de infraestructura – problemas que se suman a la incertidumbre oriunda de la política macroeconómica, que se comporta como una “veleta de aeropuerto” – pocos son los proyectos de inversión cuya tasa de retorno supera, por un margen suficientemente grande y atractivo, la tasa de interés libre de riesgo.

## Consideraciones finales

A lo largo de este artículo analizamos la evolución del régimen de política macroeconómica vigente en Brasil a lo largo de los últimos quince años, mostrando el progresivo abandono del “trípode macroeconómico” y su sustitución por el “desarrollismo inconsistente” seguido por la “nueva matriz macroeconómica”.

Argumentamos también que los dos últimos regímenes de política macroeconómica, adoptados en Brasil después de la erupción de la crisis financiera de 2008, son inconsistentes en el sentido de Tinbergen, así como insustentables a largo plazo. En efecto, las metas de política económica del “desarrollismo inconsistente”, en gran medida compartida por la “nueva

matriz macroeconómica” – a saber, la estabilidad de la tasa real de cambio, el aumento de la participación de los salarios en la renta nacional, la estabilidad de la tasa de inflación a largo plazo, el crecimiento robusto del producto real y el aumento de la demanda agregada doméstica – no pueden ser obtenidas simultáneamente.

En ese contexto, se crea un dilema entre la estabilidad/competitividad de la tasa real de cambio y la estabilidad de la tasa de inflación. Mas específicamente, el régimen de política macroeconómica actualmente en vigor en Brasil no permite que se obtenga simultáneamente una tasa real de cambio competitiva y una tasa de inflación estable a largo plazo. Por eso, no puede ser clasificado como “nuevo-desarrollismo”.

El segundo mandato de la presidenta Dilma Rousseff se inicia con la economía en proceso de estancamiento con un desequilibrio fiscal heredado de 2014. Un ajuste fiscal moderado – tal como el anunciado por el nuevo equipo económico – puede evitar la ocurrencia de una crisis cambiaria de grandes proporciones, motivada por la súbita parada del financiamiento externo como resultado del riesgo de *default* soberano, pero no es suficiente para restaurar la competitividad de la industria de transformación, la que es absolutamente necesaria para la recuperación del crecimiento de la economía brasileña. Para ello es necesario que ocurran una desvalorización expresiva de la tasa real de cambio y un aumento de la inversión en obras de infraestructura. ■

## Notas

1. En base a Herr y Kazandziska (2011), se define al régimen de política macroeconómica como el conjunto de objetivos, metas e instrumentos de política macroeconómica, junto al esqueleto institucional, en el cual la política económica es ejecutada.
2. Sobre la desindustrialización de la economía brasileña, ver Oreiro y Feijó (2010) y Soares, Mutter y Oreiro (2013).
3. Ver las declaraciones del secretario de Política Económica, Márcio Holland, en el tema “Transición para la nueva matriz macroeconómica: afectación del PIB”, en *Valor Económico*, 17/12/2012.
4. En palabras de Tinbergen: “Por inconsistencia en las metas entendemos una situación en que algunas cosas son ansiadas, pero son, en última instancia, incompatibles con otras metas perseguidas al mismo tiempo” (1988, p. 81).
5. Ese régimen de política macroeconómica substituyó al régimen de áncora cambiaria prevaleciente en Brasil entre 1995 y 1998.
6. El Consejo Monetario Nacional estableció las metas de inflación en 8% para 1999, 6% para 2000, 4% para 2001 y 3,75% al año para 2002. Después del estrés cambiario de 2002, generado por la expectativa de *default* de la deuda pública en función de la perspectiva de victoria del PT en las elecciones presidenciales, lo que llevó la inflación a cerrar ese año en 12,53%, el Consejo Monetario Nacional alteró las metas de inflación para los años siguientes, pero mantuvo la sistematicidad de “metas declinantes”. La meta de inflación para 2003 fue elevada para 8,5% al año, y la meta para 2004 fue alterada para 5,5% al año.
7. Entre 2006 y 2008, el costo unitario del trabajo, según datos del Banco Central de Brasil, aumentó 21,21% en términos reales.
8. Conforme el resultado tradicional del así llamado multiplicador de Haavelmo, según el cual el efecto multiplicador de un aumento simultáneo de los gastos del gobierno y de los impuestos es igual a 1 (Haavelmo, 1945).
9. Conforme datos del Tesoro Nacional, entre 2008 y 2009, los gastos primarios del gobierno federal aumentaron en R\$ 74,28 billones, o sea, se verifica un aumento de 14,91% en términos nominales.
10. Una exposición sistemática de las ideas nuevo-desarrollistas puede encontrarse en Bresser-Pereira, Oreiro y Marconi (2015).
11. Ese régimen de crecimiento es denominado “social-desarrollismo” en contraposición al “nuevo-desarrollismo”. Sobre las diferencias entre las dos ramas del “desarrollismo”, ver Oreiro (2015).

## Referencias bibliográficas

- BRESSER-PEREIRA, L.C. (2006). “El nuevo-desarrollismo y la ortodoxia convencional”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Macroeconomía del estancamiento*. São Paulo: Editora 34.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Globalización y competición*. Rio de Janeiro: Campus.
- BRESSER-PEREIRA, L.C.; OREIRO, J.L.; MARCONI, N. (2015). *Developmental Macroeconomics: new developmentalism as a growth strategy*. Londres: Routledge.
- HAAVELMO, T. (1945). “Multiplier effects of balanced budget”. *Econometrica*, v. 13, p. 311-318.
- HERR, H.; KAZANDZISKA, M. (2011). *Macroeconomic Policy Regimes in Western Industrial Countries*. Londres: Routledge.
- OREIRO, J.L. (2015). “Las diversas caras del desarrollismo”. *Valor Económico*, 11 de mayo.
- OREIRO, J.L.; ARAUJO, E. (2012). “La crisis de 2008 y los errores del Banco Central de Brasil”. In: Bresser-Pereira, L.C. (org.), *Después de la crisis: China en el centro del mundo*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- OREIRO, J.L.; FEIJÓ, C. (2010). “Desindustrialización: conceptualización, causas, efectos y el caso brasileño”. *Revista de Economía Política*, v. 30, n. 2.
- OREIRO, J.L.C.; PASSOS, M.O. (2005). “La gobernanza de la política monetaria brasileña: análisis y propuesta de cambio”. *Indicadores Económicos*, FEE, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 157-168.
- SAWYER, M. (2009). “Fiscal and interest rate policies in the ‘new consensus’ framework: a different perspective”. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 31, n. 4.
- SOARES, C.; MUTTER, A.; OREIRO, J.L. (2013). “Un análisis empírico de los determinantes de la desindustrialización en el caso brasileño (1996-2008)”. In: Azevedo, A.; Feijó, C.; Coronel, D. (orgs.), *La desindustrialización brasileña*. São Leopoldo: Editora da Unisinos.
- TINBERGEN, J. (1988). *Política económica: principios y planificación*. São Paulo: Nova Cultural.



## Lena Lavinias

Profesora del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, investigadora decana del CNPQ y de la red de investigación internacional desigualdades.net de la Freie Universitat.

Email: [lenalavinias@gmail.com](mailto:lenalavinias@gmail.com)

## La financialización de la política social

### el caso brasileño

La década de 2000 muestra un *tournant* en la política social brasileña, cuya institucionalidad había sido profundamente alterada con la creación del Sistema de Seguridad Social (1988). Por un lado, los programas de transferencia de renta condicionada como mecanismo de combate a la pobreza extienden significativamente su cobertura, tal como los beneficios preventivos. En paralelo, la tercera pata del trípode de la Seguridad, el Sistema Único de Salud (SUS), sigue tributario del subfinanciamiento, que compromete su efectividad, y acentúa la contradicción de Brasil tener un sistema público, gratuito y universal que no consigue atender a la demanda, precarizando y sobrefocalizando la atención. En medio de esa dinámica, la política social va sirviendo para consolidar el modelo de consumo del “social-desarrollismo”, que consiste en promover la transición para una sociedad de consumo de masas, a través del acceso al sistema financiero. La novedad del modelo social-desarrollista es tener instituida la lógica de la financialización en todo el sistema de protección social, sea vía acceso al mercado de crédito, sea vía expansión de los planos de salud privados, crédito educacional etc. Se asiste, así, a un proceso de financialización acelerada que se sirve del sistema de protección social para vencer la barrera de la “heterogeneidad estructural”, que frenaba la expansión, en América Latina, de la sociedad de mercado. El objetivo de este trabajo es demostrar cómo se dio tal proceso y cómo él invierte la lógica de la política social que, en lugar de promover la protección contra riesgos e inseguridad, aumenta la vulnerabilidad y mercantiliza varias dimensiones de la vida social.



El siglo XXI parece haber finalmente entronizado una articulación inédita en América Latina entre política económica y política social, llevando al advenimiento de sociedades de consumo de masas. Ese fenómeno es relevante. En la visión del pensamiento estructuralista seminal (Prebisch, 1949; Furtado, 1972; Pinto, 1970), uno de los obstáculos al desarrollo económico y social de América Latina residía en la inexistencia de un mercado doméstico vibrante, que, a través de un proceso de sustitución de importaciones, llevase al aumento de la productividad industrial. Tal proceso resultaría en la elevación del salario medio y, así, engendraría un círculo virtuoso y permanente de expansión de la producción y de la demanda, apoyado en una dinámica de innovación, que, por su vez, mejoraría constantemente los patrones de consumo de una sociedad de masas.

La ruta encontrada en la transición para la sociedad de consumo de masas sugiere que prevaleció un atajo en lugar de la trayectoria clásica, como señala el caso brasileño. De hecho, América Latina – y Brasil, en particular – es hoy reconocida por el éxito de haber incorporado al mercado de consumo, en menos de una década, decenas de millones de individuos, un hecho cuyo registro se revela extraordinario, dado el legado histórico del continente (Lavinas e Simões, 2015). Procede, así, comprender que la vía clásica no prosperó frente al desempeño mediocre que registra la industria (Bertola y Ocampo, 2012), carente de innovación y tullida por el avance de la indus-

tria extractiva y de la producción agroindustrial, expresado en la dinámica de reprimarización de las economías del continente.

En Brasil, objeto de este artículo, varios factores habrían contribuido a romper los amarres estructurales a la expansión del mercado interno. Para citar algunos, destacamos la fase de bonanza asociada a la fuerte elevación de los precios internacionales de las *commodities*, que provocaron sobrevaloración del cambio; la intensificación del proceso de globalización, con nuevos *players*, como China, que pasan a inundar el mercado

transformación, y ampliación del consumo de masas vía políticas sociales dirigidas antes que para incorporar al mercado, para ecualizar oportunidades y dirimir las profundas asimetrías que alimentan la heterogeneidad estructural que todavía nos caracteriza. Consecuentemente, la transición al consumo de masas se hace sin solucionar los nudos estructurales.

La notable progresión del crédito al consumo vinculado a determinados beneficios sociales, en la última década, aparece en el centro de la llamada estrategia social-desarrollista (Bastos, 2012), cuyo

## **Adoptamos un atajo para la sociedad de consumo de masas. La expansión del crédito incentivó la demanda doméstica, pero generó fuerte endeudamiento familiar y aumentó la vulnerabilidad de las clases populares, contribuyendo a volver más precario el sistema de protección social: 60% del gasto social en Brasil toman la forma de transferencias monetarias.**

internacional con salarios y bienes duraderos a precios altamente competitivos y en queda; el surgimiento de una coalición de centro-izquierda al frente del ejecutivo federal, comprometida en fomentar la “inclusión social” a través de una nueva articulación entre política económica y política social. Esa ingeniería habría propiciado compensar productividad en queda, notoriamente en la industria de

saldo más positivo fue prácticamente universalizar el acceso a determinados bienes de consumo duraderos a lo largo de la curva de distribución de renta, contribuyendo, por tanto, al fomento de la demanda doméstica y haciendo al consumo de las familias el motor del crecimiento económico reciente.

Argumentamos que la otra cara de la moneda reside en un proceso de fuerte endeudamiento y de

mayor vulnerabilidad de las clases populares y de los grupos más desfavorecidos, concomitantemente a una precarización y desinstitucionalización del sistema de protección social (Fagnani, 2010).

Para explicitar cómo se materializó tal transición, este artículo tiene cinco secciones más, además de esta introducción. En la segunda sección, presentamos brevemente las principales características del sistema de protección social brasileño, marcado por el sesgo del elevado predominio de las transferencias de renta monetaria, lo que restringe su impacto redistributivo. El dominio de las transferencias monetarias visa solucionar fallas de mercado. La redistribución acostumbra ser más efectiva cuando se usa el sistema tributario y se garantiza acceso incondicional a bienes públicos en cantidad y calidad demandadas por la sociedad. En la tercera sección, describimos cómo se da la articulación entre política económica y política social, predominantemente por la inclusión financiera, enfatizando las fragilidades del nuevo “modelo social” a la luz de la coyuntura de desaceleración de la economía. En la cuarta y en la quinta secciones, evidenciamos contradicciones de ese modelo a partir de una lectura de indicadores sociales que lleva al cuestionamiento del patrón truncado de reducción de las desigualdades; finalmente, presentamos, en la conclusión, nuestra argumentación sobre la relación entre consumo de masas y financierización de la política social, para demostrar la inversión en la lógica y en la finalidad de la política social que, en lugar de promover la protección contra

riesgos e inseguridad, aumenta vulnerabilidades y mercantiliza varias dimensiones de la vida social.

### La creación de la Seguridad Social: extensión de la cobertura y garantía de renta

En 1988, la Constitución Ciudadana consagra la Seguridad Social, que incorpora, en un presupuesto único y exclusivo, tres dimensiones inherentes a los sistemas de protección social: prevención, asistencia y salud. La Seguridad surge, así, con un perfil bien delimitado: seguro social contributivo, integrando – sin obligatoriedad de contribución previa – a los trabajadores rurales y al pequeño campesinado; asistencia, condicional y sujeta a teste de control para los más necesitados; y salud pública, universal y gratuita. Con todo, las características originales de la Seguridad, comprometidas con la universalidad, la uniformidad, el reconocimiento de las necesidades y la provisión pública, han sido tratadas con negligencia, y su normatividad debilitada y omitida por la acción del Estado, que ajusta constantemente los parámetros de la protección en dirección a los mínimos, amenazando inclusive su constitucionalidad (Fagnani, 2010).

La consolidación del sistema de protección social brasileño es pieza básica en la transición hacia una sociedad de consumo de masas. Para entender su trayectoria a través del acceso al sistema financiero, presentamos, inicialmente, sus características y sus propósitos. Cabe señalar, desde ya, la marca registrada del gasto social en Brasil: 60%

toma la forma de transferencias monetarias, al paso que la provisión de servicios no mercantilizados sigue minoritaria y más acá de lo establecido en ley. Ese perfil no es accidental: encubre un modelo social que privilegia la solución de las fallas del mercado, descuidando mecanismos de equalización social y de reducción de las desigualdades, lo que, por sí sólo, es un factor que inhibe la redistribución (Lavinias, 2013; 2014).

### La Prevención: el diferencial positivo del seguro social en Brasil

A pesar de distorsiones remanentes, Brasil logró establecer un grado de cobertura para la población adulta que tiende a la universalización en la franja de 65 años o más. Las jubilaciones y pensiones rurales desvinculadas de contribución previa, el piso preventivo universal vinculado al salario mínimo y la existencia de un techo para contribuciones y beneficios contribuyeron significativamente para hacer que el índice de Gini entre los adultos (65 años o más) sea inferior a aquel observado en la población como un todo (renta familiar *per cápita*) y entre los ocupados (renta del trabajo). De la misma manera, y en virtud del diseño del sistema y de su normatividad, jubilaciones y pensiones, a lo largo de la década del 2000, tuvieron impacto de magnitud mayor en la reducción de los índices de pobreza<sup>1</sup> que las transferencias de renta compensatorias (Lavinias, 2013). En efecto, en 2013, la descomposición de las fuentes de renta captadas

por la Investigación Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD) indica que mientras los beneficios preventivos retiran 21 millones de personas de la pobreza y 19 millones de la miseria, los beneficios asistenciales reducen el número de pobres en 7 millones y el de indigentes en 4 millones<sup>2</sup>. En 2011, el porcentual de brasileños con 65 años o más, entre los pobres, es inferior a 2% (PNAD 2011) mientras la tasa de cobertura preventiva contempla más de 85% de la población mayor.

Tenemos, entonces, un resultado extremadamente positivo, que, en términos de cobertura, sólo pierde en América Latina para el desempeño de Bolivia desde la creación de la Renta Dignidad (2007). De esa forma, el diseño del sistema preventivo supera viejas “clivagens” (régimen altamente estratificado) y escapa a la armadilla del seguro social (cuyo acceso sería exclusivo de los contribuyentes). En lugar de adherir a la idea de los mínimos monetarios, sujetos a la comprobación de déficit de renta, o a la óptica de un piso básico (Relatório Bachelet, 2012), Brasil sobresalió por romper con la lógica bismarkiana *stricto sensu* y los *safety nets* de combate a la pobreza.

Además, a partir de 2008, el seguro social fue flexibilizado, con la creación de la figura jurídica del Micro-empresario Individual (MEI), que formaliza vínculos con la Seguridad mediante un porcentual de contribución inferior al porcentual-patrón, a saber, 5% contra 20% sobre el salario mínimo vigente. Se benefician de ese ventajoso

“porcentual-incentivo” aquellos que se declaran autónomos, precarios o vinculados a una lista de cerca de 250 ocupaciones<sup>3</sup>. Entre otros criterios de elegibilidad, es preciso declarar renta anual de hasta R\$ 60 mil (o US\$ 20 mil)<sup>4</sup>.

Tal flexibilización denota la ampliación y el fortalecimiento de una vía original que consolida valores de solidaridad (al desindividualizar) y redistribución (porcentual de contribución menor, mas beneficio idéntico al piso de los contribuyentes), constitutivos de los sistemas de PAYG (Barr, 2004), eliminando la informalidad. Además, da musculatura al sistema preventivo por elevar la densidad contributiva, incluyendo nuevos grupos de trabajadores antes desprotegidos. Ese incentivo aumenta la eficiencia del sistema y, al mismo tiempo, redistribuye. En pocos años, 4 millones de personas se volvieron MEI, adhiriéndose al régimen general de la Prevención. Pueden jubilarse sólo por edad, mas tendrán derecho a un beneficio con valor integral al piso preventivo. Así, por el lado de los beneficios preventivos y del seguro social (Régimen General de la Prevención Social), se camina hacia una cobertura creciente, amplia y que, a partir de status, condiciones y contribuciones diferenciados, asegura un conjunto de derechos equivalentes e uniformes.

Hoy hay 24,5 millones de jubilados y pensionistas en Brasil (8,6 millones rurales)<sup>5</sup>, 2/3 de los cuales reciben mensualmente un beneficio con valor de un salario mínimo<sup>6</sup>. El techo regular de la jubilación del régimen general de

la Prevención es relativamente bajo: R\$ 4.663,00 mensuales<sup>7</sup>.

El seguro social garantiza además auxilio-enfermedad, licencia-maternidad y seguro-desempleo, extendiendo el abanico de derechos preventivos de los contribuyentes, a imagen de los sistemas de seguridad más modernos. En 2013, los gastos con los beneficios preventivos del régimen general totalizaron 7,38% del PIB (Anfip, 2014:84).

Finalmente, cabe registrar que las fuentes exclusivas de financiamiento del Régimen General de la Prevención Social, a saber, las contribuciones preventivas, son protegidas por la Constitución, no sufriendo incidencia de la Desvinculación de los Rendimientos de la Unión (DRU)<sup>8</sup>. Eso, sumado a la dinámica reciente del mercado de trabajo en Brasil – que generó, en el período 2003-2013, cerca de 21 millones de puestos de trabajo formales (Lavinas, Cordilha y Cruz, 2014) – y a los incentivos a la contribución preventiva, hace que las cuentas de la Prevención muestren siempre superávit. “El aumento de los puestos de trabajo, bajo la forma de empleo, un mayor grado de formalización de las relaciones de trabajo y el aumento de la renta de trabajo son factores determinantes de esos resultados” (Anfip, 2014:59).

A pesar de eso, tal desempeño viene siendo perjudicado por la política de masivas exoneraciones tributarias<sup>9</sup> a las empresas, en boga desde el primer mandato de la presidenta Dilma Rousseff (2011-2014). Solamente en 2015, las exoneraciones en la hoja de pago de-



AFAP/SHUTTERSTOCK.COM

ben sumar R\$ 25 billones (o US\$ 8,5 billones), que no son integralmente compensadas por el Tesoro. Cada vez más, quienes honran el compromiso de contribuir para el sistema preventivo son los trabajadores, exonerándose al capital. Ese es uno de los aspectos de desconstitucionalización de la Seguridad Social brasileña, golpeando la piedra angular de su arquitectura, o sea, su presupuesto exclusivo, que se mantiene en superávit.

### **Asistencia: innovación incompleta que opera en la excepcionalidad**

Una de las innovaciones institucionales de gran impacto social de la Constitución de 1988 fue

la creación del derecho a la asistencia para los grupos carentes y destituidos de medios, cabiendo al Estado asegurar mínimos monetarios y provisión de servicios para reducir la vulnerabilidad de las familias pobres. Antes de 1988, la asistencia era casi integralmente una acción benéfica, con la intervención del Estado limitándose a iniciativas puntuales de control de jóvenes infractores o atención a madres solteras, por delito de costumbres.

Hoy, la asistencia es un área en que la normalización de los programas y planes de combate a la pobreza y la miseria forjó una nueva institucionalidad, fuertemente anclada en la lógica de los mínimos de subsistencia,

**Hasta hoy Bolsa Familia no fue instituido como derecho. Eso significa que no todos los elegibles son contemplados. El déficit de cobertura se sitúa entre 800 mil y 3,5 millones de familias.**

en conformidad con el marco reglamentario de la Seguridad.

Dos grandes programas, con vasta cobertura, atienden a la población blanco de sus acciones. El Beneficio de Prestación Continuada (BPC) contempla ancianos con más de 65 años y portadores de deficiencia, viviendo en familias con renta *per cápita* inferior a 1/4 del salario mínimo<sup>10</sup>. Actualmente beneficia a cerca de 4 millones de personas pobres con una transferencia de renta con valor de un salario mínimo. Bolsa Familia (BF) atiende ya a prácticamente 14 millones de familias, garantizando un beneficio medio de R\$ 170,00<sup>11</sup> a aquellas cuya renta *per cápita* esté por debajo de la línea de la pobreza, de R\$ 154,00<sup>12</sup> mensuales. Se estima, así, que cerca de 45 millones de brasileños son alcanzados por el gran programa de combate a la pobreza del gobierno federal, con la garantía de una renta mínima de sobrevivencia. El gasto con ambos programas alcanzó 1,2% del PIB en 2014 (el costo de Bolsa Familia fue de 0,51% del PIB).

Las diferencias entre el BPC y Bolsa Familia no se resumen a la adopción de líneas de pobreza distintas y beneficios de magnitud aún más dispar (R\$ 788,00 contra R\$ 170,00 en media, respectivamente). El BPC es incondicional para todos los que cumplen los criterios de elegibilidad, lo que no ocurre con Bolsa Familia, cuyas condicionantes (frecuencia escolar de niños y adolescentes y visitas a puestos de salud), si no fuesen cumplidas, pueden llevar a la suspensión del derecho a la transferencia monetaria.

Aunque Bolsa Familia sea consensuada como política pública de combate a la pobreza<sup>13</sup>, pregúntese por qué no fue hasta hoy instituido como derecho, al menos para asegurar cobertura integral a la población destinataria. Eso significa que ni todos los elegibles son contemplados. Hay un déficit de cobertura, reconocido por el gobierno federal, que varía, según el origen de la estimativa, de 800 mil a cerca de 2,5 millones de familias. Pero más una vez es probable que la respuesta esté ligada a los ajustes de la gestión macroeconómica, que demanda flexibilidad. Una institucionalidad legal dificulta eso, pues implica definición rigurosa de normas para su reglamentación. Tal opción refuerza los mínimos focalizados, al precio de una Seguridad Social debilitada en sus principios y valores estructurantes. Otra debilidad del programa es no estar sujeto a las mismas reglas que regulan otros beneficios sociales, como la indexación anual de la línea de pobreza y del valor de los beneficios a las familias, ambos sujetos a la discrecionalidad del gobierno federal.

Aunque no inscrita en los marcos legales, la fuerza de la norma focalizada ganó legitimidad en período reciente y viene justificando nuevos mecanismos de sobrefocalización, cuestionando la lógica de la ciudadanía que preside la creación de la Seguridad. Tal norma es contraria a la Seguridad universal y pública, tal como está consagrado en la Carta Magna.

La eficacia de Bolsa Familia en la reducción de la pobreza ya fue motivo de polémica. Lavinas (2013) demuestra que su contribución al retroceso de los índices

## **Si adoptásemos una línea de pobreza equivalente a 50% de la renta media de la sociedad, como hace la Unión Europea, el porcentual de pobres subiría para 23,1% de la población brasileña.**

de pobreza es marginal (cerca de 10%), mucho menor que la del impacto de las transferencias contributivas (jubilaciones y pensiones) y, sobre todo, del salario mínimo. Lo mismo ocurre con la caída de la desigualdad: según varios autores (Saboia, 2014; Naercio, 2014), la revalorización real del salario mínimo ocurrida en la década del 2000, por fuerza de la regla de reajuste anual de su valor<sup>14</sup>, explica cerca de 75% de la variación del índice de Gini, de 0,586 en 2003 para 0,500 en 2013. Se estima que Bolsa Familia haya contribuido con 15% de la caída de la desigualdad en el período.

Sin duda, la política de mayor impacto redistributivo en Brasil después de 2000 fue el aumento real del salario mínimo, junto con la creación de 20 millones de puestos de trabajo formales entre 2003 y 2013, según la Relación Anual de Informaciones Sociales (Rais). Prestar atención al hecho de que 84% de los empleos formales creados en ese período estaban en la franja de hasta dos salarios mínimos (Lavinas, Cordilha y Cruz, 2014)

Es indiscutible que Bolsa Familia constituye un mecanismo importante de combate a la pobreza extrema. Su adopción tardía suplió una grave laguna. A pesar de eso, el beneficio asegurado anualmente a cada menor pobre es bien inferior al gasto tributario con que se contemplan a los ricos. Lavinias y Cordilha (2015) indican que, mientras el gasto anual *per cápita* con jóvenes y menores beneficiarios de Bolsa Familia<sup>15</sup> sumó R\$ 406,00 en 2013, la renuncia tributaria anual *per cápita* con dependientes en familias tazadas por el Impuesto de Renta de Persona Física alcanzó casi cinco veces más (R\$ 1.975,00) en el año anterior. Es posible que esa grieta haya sido todavía mayor en 2013.

A pesar de problemas que reflejan asimetrías y descoordinación en la lógica redistributiva, la Anfip (2014) afirma que “el conjunto de

los beneficios [monetarios] de la Seguridad Social tiene la capacidad de disminuir la pobreza y gran poder multiplicador en la economía. Ese impacto multiplicador del Beneficio de Prestación Continuada (BPC), que focaliza ancianos y personas con deficiencia, es de 2,70, y el de la Previdencia, 1,07” (p. 83).

El gráfico 1 retrata la tendencia a reducir los índices de pobreza y de indigencia, tomando como parámetro las líneas de pobreza y de indigencia aplicadas a Bolsa Familia, a saber, R\$ 154,00 mensuales *per cápita* y R\$ 77,00 mensuales *per cápita*, respectivamente.

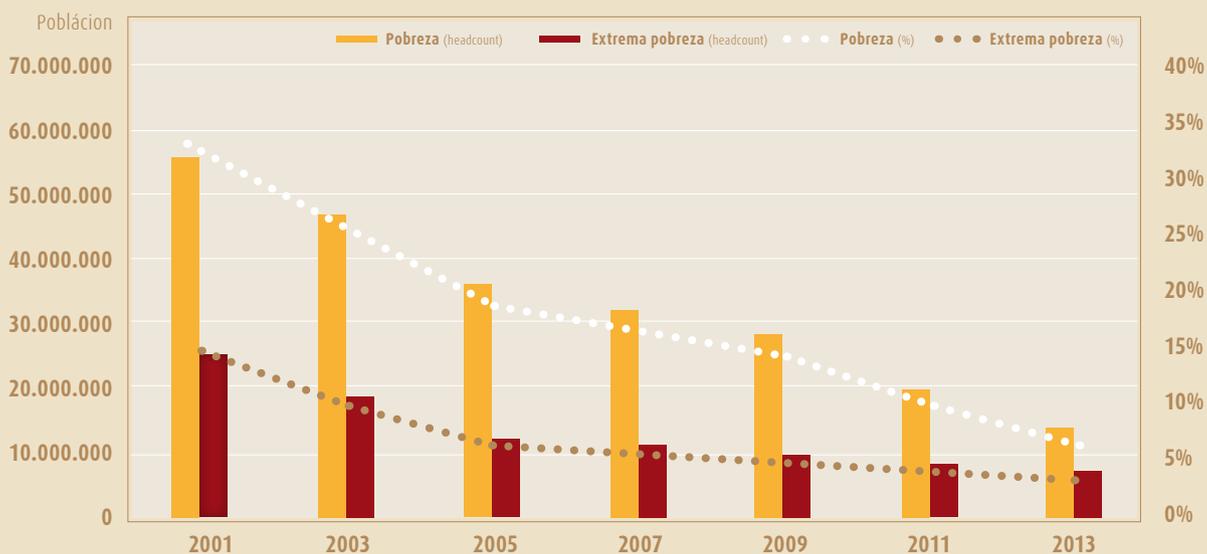
Ambos parámetros de identificación de los pobres son extremadamente bajos para un país de alta renta media, como Brasil. Se considera que vive en la pobreza extrema quien dispone de menos de R\$ 2,50 por día, lo que no está siquiera conforme a las orientaciones del

Banco Mundial, que establece como línea de indigencia US\$ 1,25 por día (el equivalente a R\$ 3,75 en mayo de 2015). En el caso de los pobres, la línea de corte se sitúa entre R\$ 2,30 y R\$ 5,10 por día, nuevamente más abajo del techo de US\$ 2,50 diarios preconizados (lo que correspondería a R\$ 7,50)<sup>16</sup>.

Si adoptásemos, a la imagen de la Unión Europea, una línea de indigencia relativa, equivalente a 40% de la renta mediana<sup>17</sup>, y una línea de pobreza también relativa, correspondiente a 50% de la mediana, el porcentual de indigentes subiría para 17,3%, y el de pobres, para 23,1%.

Otra particularidad de la asistencia brasileña es que los beneficios de Bolsa Familia y del Beneficio de Prestación Continuada son pagados con fondo oriundo de tributación indirecta, que incide sobre el consumo. La Constitución Ciudadana estableció que además

**GRÁFICO 1 | Brasil - Evolución del porcentual de pobres e indigentes (2011 - 2013)**



Fuente: PNAD (IBGE).



MARCHELLO74/SHUTTERSTOCK.COM

**Desde 1988 tenemos un sistema único, universal y gratuito de salud. Pero, paradójicamente, los gastos privados con salud superan el gasto público con ese sector en Brasil.**

de las contribuciones de empleados y empleadores para el presupuesto de la Seguridad (vinculadas al pago de beneficios contributivos), un conjunto de tributos exclusivos, incidiendo sobremanera sobre el consumo, serviría al financiamiento de los beneficios no contributivos y de salud. En Brasil, al contrario de muchas economías desarrolladas en las cuales los alimentos y otros bienes y servicios de primera necesidad son enteramente exonerados<sup>18</sup> para ampliar el consumo de las familias pobres, no existe tal tipo de exoneración (solamente al capital). Eso evidencia el elevado grado de atraso del sistema tributario brasileño, en el cual los pobres contribuyen direc-

tamente a financiar la asistencia en la medida en que se integran más al mercado de consumo. Estudio de Ipea (2010) avala que aproximadamente 50% de los beneficios recibidos por las familias acogidas a Bolsa Familia regresan al Estado en forma de impuestos.

### **Salud: norma que desvía y quiebra la institucionalidad**

En el caso de la salud, la tendencia a la privatización de la oferta de servicios de salud indica la paradoja entre la letra de la Constitución y la realidad de un sector asfixiado por el subfinanciamiento, aunque el presupuesto de la Seguridad Social sea superavitario<sup>19</sup>.

La Constitución instituyó en 1988 un sistema de salud único y universal, enteramente gratuito. La paradoja reside en el hecho de que los gastos privados con salud superen el actual gasto público en Brasil: según el IBGE (2012), mientras el gasto privado de las familias con servicios de salud y medicamentos corresponde a 5% del PIB, el gasto público con el Sistema Único de Salud (SUS) representa 3,8%, una contradicción que se vuelve más aguda y constituye una preocupación manifiesta por el conjunto de la población.

Así, el sistema público de salud evoluciona en dirección a una “universalización excluyente” (Bahia, 2013, *apud* Favaret y Oliveira, 1990) que puede transformar al SUS en un servicio destinado exclusivamente a la población pobre – narrativa hoy dominante, según Bahia (2013:69).

Dos fuerzas actúan contra el SUS. Por un lado, su institucionalidad en cuanto servicio público universal cuestionado por fuerza del subconsumo derivado del subfinanciamiento del sector, lo que en la salud tiene consecuencias graves. Por otro, subsidios estatales al sector privado, indiscriminados e ilimitados, refuerzan el aporte “complementario” del suministro público.

¿Cómo se da el subfinanciamiento? Por desvío de recursos exclusivos del presupuesto de la Seguridad. El financiamiento de la salud en Brasil proviene de un conjunto de tributos que inciden mayoritariamente sobre el consumo y que, por tanto, conocieron período en alta, en función de la fuerte expansión del consumo de

las familias, que fue el motor del crecimiento económico reciente (Medeiros, 2015; Lavinias, 2014). Recuérdese que en Brasil ningún bien o servicio es totalmente exonerado. Eso significa que existe una fuerte regresión en la tributación indirecta, en la medida en que, proporcionalmente, se penalizan más los menores rendimientos. Pero los estados de la federación y los municipios también deben contribuir con una parcela de su renta tributaria líquida, respectivamente de 12% y 15%.

En 2013, poco más de 50% del presupuesto de la Seguridad Social provenían de tributación indirecta, que incide sobre toda la población (los demás 47% eran formados por contribuciones previdentes). Desde 1994, la Desvinculación de Rentas de la Unión (DRU) confisca compulsivamente, cada año, 20% de esa fuente para fines del superávit primario, lo que representa un ahorro forzado del gobierno federal a costa de la reducción del gasto público. Los montantes absolutos extraídos a la Seguridad aumentaron de forma continua (a excepción de los años de la crisis financiera internacional de 2008–2009), tanto por fuerza de la elevación de los porcentuales de algunas contribuciones sociales en el período – que van para el gobierno federal – así como por consecuencia del aumento de la recaudación promovida por el retorno del crecimiento económico. De 2000 hasta 2012, solamente del Presupuesto de la Seguridad Social destinado a salud y asistencia fueron retirados R\$ 621,4 billones, algo como US\$ 265 billones. Eso representa siete veces

el dispendio federal con salud en 2013 (R\$ 85 billones, o US\$ 36 billones en la época), política universal que ha sido golpeada por el desvío constitucional (DRU) de fondos tributarios propios y por el mal uso de la verba pública en la atención a la población.

El gasto *per cápita* con salud en Brasil fue de cerca de US\$ 475 por año (Cebes, 2015), contra una media superior a US\$ 2.000 en las economías desarrolladas. Eso explica por qué la atención básica esencial a todas las clases de renta atiende apenas a 50% de la población (Wagner, 2013). Si fuese posible expandir tal atención para 80% a 90% de la población, Wagner afirma que “80% de los problemas de salud, mediante cuidado personalizado con abordaje clínico preventivo”, tendrían solución, fortaleciendo la provisión pública y restaurando principios constitucionales erosionados por la medicina de mercado.

Otra forma de saqueo del SUS consiste en el incentivo a la medicina de mercado, mediante pulposas exoneraciones tributarias, que substraen recursos de la esfera pública. Las deducciones con gastos privados de salud en el Impuesto de Renta, por ejemplo, son ilimitados. En Brasil, “no sólo los gastos con planes de salud, sino también con profesionales de la salud, clínicas y hospitales pueden ser disminuidos de la base de cálculo del impuesto a pagar – para la persona física y la persona jurídica –, lo que reduce la recaudación del gobierno federal” (Ocké-Reis, 2014:261). El mismo autor, al comparar el gasto directo del gobierno con la renuncia fiscal en

2012, concluye que “el Estado dejó de recaudar R\$ 18,3 billones (o US\$ 8 billones), lo que representa 23% de los R\$ 80 billones aplicados por el ministerio” (2014:263) en aquel año en el sector. En lo tocante al gasto tributario en salud, 77% beneficia a aquellos que están en la escala máxima del Impuesto de Renta de Persona Física (Lavinas e Cordilha, 2015), o sea, la parcela más rica de la población.

Así, los planes de salud privados, apoyados en una legislación fiscal practicada en las últimas décadas, que multiplica incentivos a la adhesión y permite exención en el Impuesto de Renta, ha expandido su oferta inclusive en el área de atención primaria y básica<sup>20</sup>, a fuerza de las fallas del gobierno. Esa paradoja – la expansión del mercado de salud privado que se da en ritmo mucho más acelerado que el SUS – sugiere que una oferta de provisión pública restringida a lo esencial ha de reforzar el mercado inclusive en la atención básica y primaria, hiriendo el principio de la universalidad – garantía de acceso universal a acciones y servicios de salud – y de la integralidad que atribuye al SUS la atención de cualquier gravedad o patología en todos los niveles de complejidad.

La mercantilización de la salud a grandes pasos se asienta en un proceso continuo de estratificación de la oferta de seguro, que restringe la cobertura en función de la renta (pago del premio). En lugar de adquirir “seguridad” (Barr, 2012), lógica inherente a la adquisición de seguros privados, gran parte de la población que pasa a comprar un plan de salud desconoce lo que compra y el grado de protección adquirido. La regulación estatal es deficiente y, con eso,

la reclamación legal de los conflictos entre los consumidores y las aseguradoras privadas sólo hace crecer. Se estima que 45 millones de brasileños, cerca de 1/4 de la población (IBGE, 2013), sean usuarios de un plan de salud privado. Ese porcentual aumenta con la elevación de la renta media que caracteriza la fase reciente de retorno del crecimiento económico (pos-2003). Según documento del Cebes (2015), la progresión en el número de usuarios de un plan de salud privado fue de 41% entre 2003 y 2013.

El cuadro gana tonalidades aún más dramáticas cuando se sabe que 62% de las camas hospitalarias son privadas y 2/3 del equipamiento disponible para diagnóstico y tratamientos de salud se encuentran en hospitales y clínicas privadas, así como 64% de los equipos de resonancia magnética (Cebes, 2015).

## **Contradicciones de la política social**

Esa ida de la oferta pública para la privada no es gratuita, ni refleja una opción deliberada de una población más exigente en la cobertura médica en virtud de la elevación de la renta familiar. En el sector previdente, por ejemplo, esa ida no ocurrió. A pesar de un techo de contribución bajo que drena recursos del régimen general para la prevención complementar privada, no fue posible la completa financiación y privatización del seguro social. En la salud, mientras tanto, la dinámica apunta para el fortalecimiento del capital financiero y el avance de la mercantilización plena de la salud.

El panorama incongruente del camino trillado por la política social

## **El predominio de los mecanismos de transferencia de renta, en detrimento de la oferta de servicios no mercantilizados de educación y salud, instituyó una conexión inédita entre crédito y política social, en el contexto de una estrategia dirigida esencialmente para aumentar la propensión al consumo.**

puede ser resumido en el predominio de las transferencias de renta, en detrimento de los servicios no mercantilizados, lo que caracteriza no sólo la mercantilización de la salud, sino también crecientemente, de la educación. Por un lado, los programas de transferencia de renta condicionada como mecanismo de combate a la pobreza, y los beneficios previdentes, extienden significativamente su cobertura. En paralelo, la tercera pata del tripé de la Seguridad, el Sistema Único de Salud (SUS), sigue tributario del subfinanciamiento que compromete su efectividad y acentúa la contradicción de Brasil tener un sistema público, gratuito y universal que no consigue atender la demanda, y debilita y sobrefocaliza la atención. Ejemplo de eso nos viene de programas diseñados especialmente para atender las enfermedades de la pobreza, cuya lista exhibe acciones prioritarias en las áreas consideradas más carentes y de alta concentración de pobreza extrema.

En medio de tensiones, la política social sirve para consolidar el modelo de consumo del “social-desarrollismo”, que consistió en promover la transición para una sociedad de consumo de masas a través del acceso al sistema financiero. La novedad del modelo social-desarrollista es haber instituido una conexión inédita entre crédito y política social para alimentar el consumo de las familias y promover, en corto plazo, un ciclo de crecimiento liderado por la dinámica del mercado interno. Esa articulación entre política social y política económica engendró un “modelo social” en el cual el combate a la pobreza a través de mínimos sociales y de valoración real y acelerada del piso del salario mínimo<sup>21</sup> – mecanismo de regulación social instituido en la era de Vargas –, dejando al mercado la provisión de un conjunto amplio de bienes y servicios públicos, surge, en consonancia con el crédito, como la fórmula mágica en la operabilidad de una estrategia de *catching up*. El core de esa estrategia mezcla incorporación al mercado y crecimiento, sin enfrentar obstáculos persistentes y desagregadores, como nuestra heterogeneidad estructural productiva y social (Lavinás e Simões, 2015).

### La política social como colateral

¿Qué “modelo social” es este? La gran arquitectura comienza con la creación del crédito consignado, en 2003, que vincula acceso prioritario a líneas de crédito con tasas de intereses menos extorsivas para funcionarios públicos y asalariados formalizados. En 2004, es extendido a los jubilados y pensionados<sup>22</sup>. La

política social se vuelve, en particular en el caso de los titulares de beneficios previdentes, lo colateral que faltaba y que es garantizado por el Estado más allá de la renta del trabajo, esta, si, un colateral relevante. Vale recordar que los salarios – notadamente su piso, el mínimo – obtuvieron ganancias reales importantes a partir de 2003, en una trayectoria sustentada de recuperación.

Al mismo tiempo, también en 2004, la Bolsa Familia fue reglamentada. Con atraso, incorporó al mercado a millones de familias cuyo grado de desamparo no sólo restringía oportunidades, sino que amenazaba su existencia y su dignidad. Poco a poco, se amplían mecanismos de acceso al crédito de consumo, también a los beneficiarios del gran programa nacional de combate a la pobreza, para incentivar un modelo de consumo que viene, finalmente, a caldear el mercado doméstico, doblando las ventas en el tinglado entre 2003 y 2014 (IBGE, Investigación Mensual de Comercio) y, por tabla, financiando también el acceso a bienes importados, favorecidos por el cambio sobrevalorizado. O sea, exportando empleos y agravando la situación de la nueva balanza comercial.

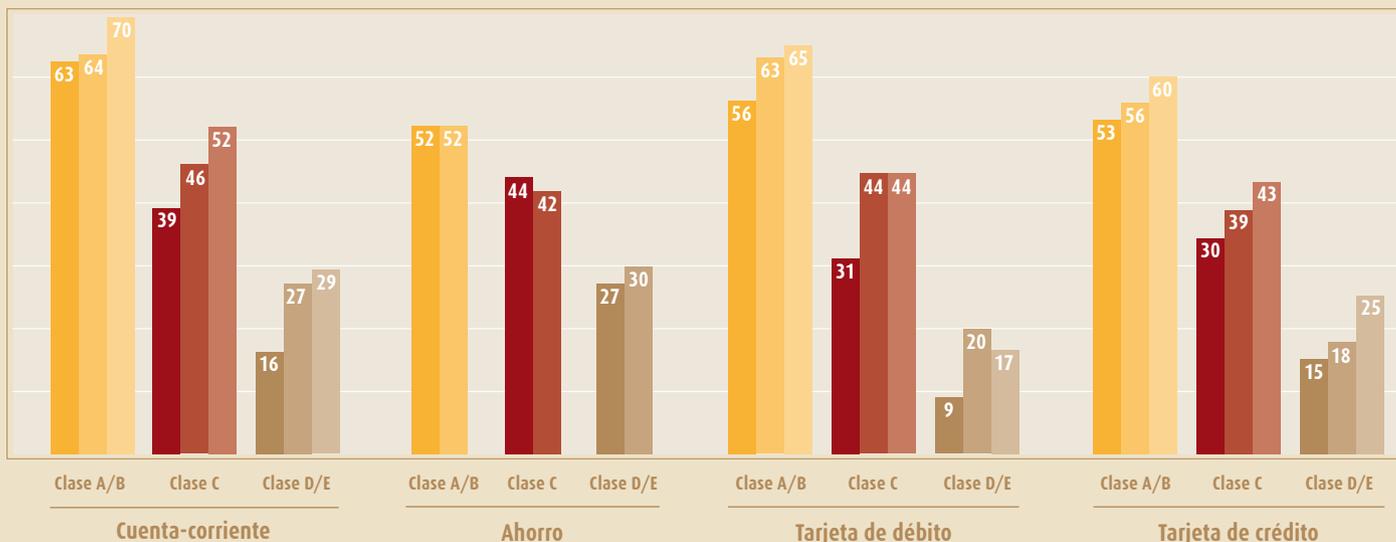
Vale recordar que en esos primeros años de gestión petista ocurre la reglamentación del microcrédito<sup>23</sup>. Entre 2003, fecha de su creación, y 2007, 90% de los préstamos en esa modalidad se dirigían al financiamiento del consumo (BACEN, 2011). Ese porcentual cae paulatinamente, a partir de 2013, cuando se establece en ley que 80% del préstamo debería ser utilizados para el microcrédito productivo orientado. A pesar de ello, el consumo todavía constituía 67% de su aplicación en diciembre de 2010.

Se observa, así, una estrategia bien orquestada de ampliación de los instrumentos de acceso al mercado crediticio, privilegiando en la cola de distribución, notadamente, a las clases más pobres, antes excluidas de ese mercado.

Finalmente, dirigiendo la mirada a la inclusión financiera de los beneficiarios de Bolsa Familia, en 2008 surge el Proyecto de Inclusión Bancaria (PIB). Sin alarde, el PIB intentó llevar nuevos instrumentos y servicios financieros al público blanco de ese programa de combate a la pobreza. Al inicio, el proyecto se limitaba a la apertura de cuentas simplificadas (convenio del Ministerio de Desarrollo Social con la Caja Económica, a través de la Cuenta Caja Fácil), cuya expansión fue inmediata. Rápidamente, sin embargo, se habilitaron tarjetas para compras a crédito y otros servicios y productos<sup>24</sup> en el ámbito del PIB. Asimismo, la adhesión de cerca de 2 millones de familias, de las 14 millones registrados como beneficiarias en 2010, indica que la exclusión de precios o de condición, quizás la propia autoexclusión, frenó el interés de los grupos más vulnerables. Aún así, el financiamiento para la adquisición de bienes de consumo durables se extendió significativamente a los grupos más pobres.

En 2001 el crédito correspondía a 22% del PIB. En diciembre de 2014 ultrapasaba 58%. Destáquese que el crédito a la persona física respondía por 47% de toda la oferta de crédito en esa misma fecha, siendo que la denominación “crédito libre”<sup>25</sup> (para consumo en general, adquisición de vehículo, consignado o no consignado) equivale a casi 2/3 de todo el crédito a personas físicas. Su volumen triplicó entre 2007 y 2014. A título

**GRÁFICO 2 | Acceso a itens financieros por clase de renta (2005, 2007 y 2010) (% de la clase de renta)**



Fuente: Banco Central (2011). Clases definidas de acuerdo con la renta media de la unidad familiar, medida en salarios-mínimos (SMs): clase A, por encima de 10 SMs; clase B, de 5 a 10 SMs; clase C, de 3 a 5 SMs; clase D, de 2 a 3 SMs; clase E, hasta 2 SMs.

de ilustración, vale indicar que, entre 2003 y 2010, la cantidad de personas físicas clientes del SCR<sup>26</sup> (CPF's distintos) identificadas con responsabilidad de préstamos de no menos de R\$ 5 mil creció 347%, al paso que las que adquirieron préstamos por valor inferior a R\$ 5 mil aumentó 352%. En otras palabras, tanto los pequeños solicitantes de crédito como los de mayor poder adquisitivo registraron fuerte expansión, muy por encima del crecimiento de la población adulta.

Por tanto, hubo un vigoroso proceso de inclusión financiera más allá de la bancalización, ésta igualmente incentivada a partir de 2004 con la creación de las cuentas simplificadas. El gráfico 2 refleja tal progresión. Muestra que cuenta corriente y tarjeta de crédito experimentan expansión acentuada entre 2005 y 2010 en todas las clases, pero significativamente en aquellas con renta familiar inferior a tres salarios mínimos (D/E).

Para quien todavía piensa que el consumo de las familias se dio noto-

riamente con el aumento de la renta del trabajo consecuencia de la generación de empleos, el gráfico 3 revela lo siguiente: el salario mínimo tuvo un aumento real en el orden del 80% entre 2001 y 2015, el salario medio creció 30% en el período 2001-2013 y el crédito individual a la persona física aumentó 140%.

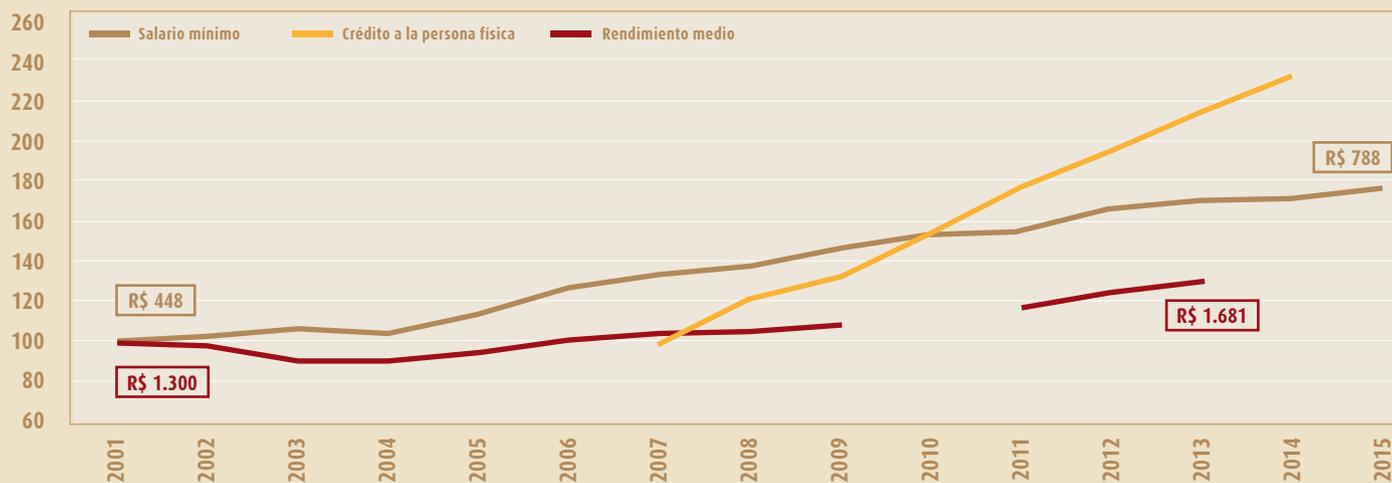
Los años de Lula y Dilma innovaron por promover la inclusión por el crédito, alimentando el endeudamiento de las familias.

Ahí reside justamente el talón de Aquiles de la estrategia que integraba política social y acceso al mercado financiero. Su cara dantesca surge cuando se detalla el costo del crédito. El gráfico 4 muestra la disparidad en las tasas de interés en el ámbito de líneas de crédito personal libre en los años más recientes. Todas tienen en común ser asustadoramente elevadas en términos reales, si cotizadas con la tasa de inflación (IPCA). La cuestión es que, ahora, continúan en alta, mirando la estratosfera.

En el inicio de 2015, en el empujado camino de los sucesivos e ininterrumpidos aumentos de la Selic, el Banco Central señala que los intereses cobrados en las más distintas modalidades de crédito al consumo acompañaron al alza. La Asociación Nacional de Ejecutivos de Finanzas, Administración y Contabilidad (Anefac) estima que, en febrero de 2015, los intereses cobrados en el comercio llegaron a 5,1% al mes (una proyección de 87,12% al año)!

Pero, según el Banco Central, el endeudamiento de las familias brasileñas con el sistema financiero nacional, en los primeros meses de 2015, comprometía 48% de su renta, contra 22% a inicios de 2006. Eso no sería un problema si, después de insuflar el consumo de las familias – motor del crecimiento económico a partir de 2006, usando la política social como colateral –, el gobierno, en una recesión que bate a la puerta, no resolviese modificar la regla de acceso al seguro-desempleo, cortar y reducir pensiones por muerte, y si el sistema tributario no asfixiara, por su

### GRÁFICO 3 | Brasil – Índice de crecimiento real del salario mínimo y de los rendimientos medios del trabajo (2001=100) y crédito a la persona física (2007=100)



Fuente: IPEADATA/PNAD-IBGE/BCB. Salario mínimo en reales (R\$) constantes de abril/2015, deflacionado por el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) de ene/2015. Rendimiento medio para trabajadores por encima de 15 años en septiembre, deflacionado por el INPC de sept/2013. Crédito total a la persona física deflacionado por el INPC de ene/15. Elaboración propia.

estructura regresiva que incide fuertemente sobre el consumo, poco más de la mitad de la renta bruta de las familias que viven con menos de dos salarios mínimos mensuales (Lavinás, 2014).

En otras palabras, la renta disponible de la familia trabajadora o jubilada todavía es muy baja. Igualmente baja es la renta de los brasileños en general, dado nuestro cuadro de altísima desigualdad. Según el IBGE, el rendimiento medio del trabajo a lo largo del año 2014 se sitúa en R\$ 2.054,00 mensuales (o aproximadamente US\$ 700,00). Súmese a la ecuación el hecho de que el grueso de la política social consista en transferencias de renta monetaria, contributivas o no contributivas, mientras la parcela de la provisión pública de servicios y bienes que deberían ser asegurados gratuitamente continúa escasa, arrastrando a quien busca seguridad y cualidad para el mercado privado, con precios distorsionados, elevadísimos, incompatibles con la renta de la población, lo que compromete parcela significativa de ella. Investigación

del *Instituto Data Popular*, divulgada por el diario *O Globo* en septiembre de 2014, indica que la clase C<sup>27</sup>, hoy equivalente a la mitad de la población brasileña y deudora de 58% de los préstamos, destina 65% de su renta al pago de servicios y 35% a la compra de productos, cuando ese porcentual era exactamente lo contrario diez años antes. Entre los servicios demandados, predominan ampliamente los esenciales, como salud y educación, que deberían ser desmercantilizados, en su condición de derechos de ciudadanía.

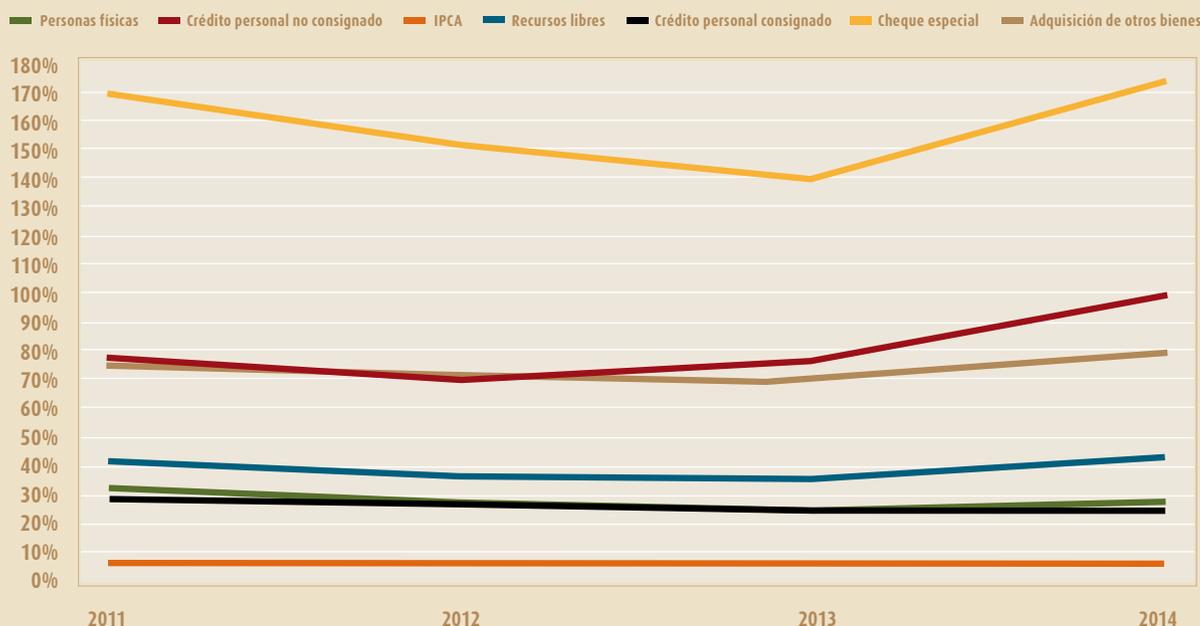
O sea, la renta de la población brasileña es absorbida por niveles crecientes de endeudamiento, por tributos indirectos masacrantes (Lavinás, 2014) y por la adquisición de lo que debería ser proveído con calidad, en la cantidad impuesta por las contingencias, gratuitamente – o sea, servicios públicos como salud, educación, seguridad y transporte.

El atraso en la realización de la Investigación de Presupuestos Familiares (POF) por el IBGE<sup>28</sup> compromete un análisis depurado y consistente de ese

cuadro que debe deteriorarse por causa del aumento de la desocupación. Investigación del Banco Central sobre inclusión financiera (2011) estima que si la tasa de desempleo a nivel nacional crece 1%, la probabilidad de incapacidad de pago en la modalidad crédito de consumo a la persona física aumenta de 3 a 4 puntos porcentuales. Por tanto, en un cuadro de parálisis de la actividad económica de forma prolongada, el *default* de las familias tiende a ampliarse (Correa, Marins et alii, 2011). El crédito al consumo es bien más sensible a la coyuntura económica que el crédito direccionado, por ejemplo.

Hubo un otro lado dorado de la moneda: reducir iniquidades en el acceso a determinados bienes de consumo durables, como electrodomésticos y electrónicos. Según la PNAD, en 2003, solamente 10,6% de los domicilios más pobres en la cola de la distribución declararon poseer celular. En 2013, ese porcentual aumentó para 79,3%. En el caso del saneamiento, sin embargo, ni

**GRÁFICO 4 | Tazas de interés al consumidor e inflación (2011 - 2014) (% a.a)**



Fuente: BACEN.

de lejos se verifica tendencia a la llamada “universalización por el mercado”: en 2003, 25% de los domicilios del primer décimo tenían acceso a saneamiento adecuado, mientras en 2013 esa proporción sube tímidamente, para 35%. En 2013, solamente 2/3 de los domicilios (sexto décimo de la distribución) afirmaron disponer de condiciones de saneamiento apropiadas. Nada que sorprenda, ya que el perfil del gasto social está en el origen de tamaña distorsión.

Mas hay un agravante. En su más reciente libro, Medeiros observa que “la tasa de crecimiento del consumo importado, de 13,9%, fue extraordinariamente más alta que la de 3,7% registrada para el consumo medio anual doméstico entre 2003-2009” (2015:119). Si no fuera evidencia incontestable de falla en el modelo de crecimiento social-desarrollista, el mismo autor identifica que la tasa de crecimiento del consumo de elec-

trodomésticos importados en el período en análisis fue la que más se expandió – en media 33,8% al año, en un total de 22 sectores. Tratándose de consumo nacional, la mayor tasa, no por acaso, queda en el sector de intermediación financiera, seguido del sector de electrodomésticos, respectivamente 8,4% al año y 7,8% al año, en media. Eso significa que el crecimiento reciente no vino fundamentado en una trayectoria de ganancias crecientes de productividad y de innovación en las cadenas productivas nacionales. Fue alimentado por la tasa de cambio y por el crédito. La política de valoración de los salarios, en particular del salario mínimo, habría sido por sí sólo, absolutamente insuficiente para romper los obstáculos a la expansión del mercado de masas.

### Breves conclusiones

La política social tiene por finalidad reducir vulnerabilidades, pre-

venir la pobreza, equalizar oportunidades y, sobre todo, garantizar derechos. Combinada a una política económica comprometida con el desarrollo sustentable, en corto y en mediano plazo, ella es la pieza clave para promover crecimiento con redistribución.

En Brasil, sin embargo, a pesar de un nuevo marco institucional en el dominio de los derechos sociales consagrado en la Carta Constitucional, la política social gana centralidad como colateral para dar acceso al sistema financiero y dar acceso a un consumo contenido por salarios relativamente bajos y una estructura de precios relativos de bienes industriales que se volvió más favorable al caer de nivel, en virtud de la valorización de la tasa de cambio y de su impacto en las importaciones.

Con todo, el proceso de incorporación al mercado no tendría cómo viabilizarse en gran escala sin

el impulso del crédito y de las diversas modalidades que surgen y se acoplan a la política social para financiar el acceso a bienes y servicios – por lógicas y mecanismos distintos –, haciendo el consumo de las familias brasileñas crecer más aceleradamente que el PIB en ese nuevo ciclo de expansión económica. Hoy el mercado engloba todas las familias brasileñas. Esa es la novedad que, no por acaso, gana musculatura en medio del proceso de financiarización global<sup>29</sup>, por iniciativa del Estado brasileño.

Ese nuevo orden financiero (Shiller, 2003) se ha dirigido hacia la creación de mecanismos que extiendan los límites de la inclusión financiera, en particular en el mundo en desarrollo y en las economías emergentes, reduciendo el riesgo moral a que están expuestos los poseedores del crédito, el capital financiero. Esa es la lógica que preside la idea de democratizar el acceso al sector financiero – “finance must be for all of us, in deep and fundamental ways”<sup>30</sup> (Shiller, 2003:2). La inclusión financiera es el nuevo mantra del credo neoliberal. En ese escenario, la innovación financiera elige la modalidad “préstamos individuales vinculados a la renta” como uno de los ejes de la dinámica ampliada de seguralización. Esa es apenas uno de los frentes de actuación en que ella va a ganar todavía más presencia y seguirá innovando.

Hoy, las finanzas son consustanciales a todo tipo de producción de bienes y de provisión de servicios. Como señala Lazzarato (2012), a través de múltiples y sofisticados mecanismos de endeudamiento ella se apropia de la esfera del bienestar social, llevando a la privatización de los servicios y transformando la política social en un sector dirigido a la acumulación y el lucro de las empresas privadas, notadamente financieras, y no para sanar inequidades y volver las sociedades más igualitarias.

El ciclo de crecimiento reciente en Brasil puso en práctica mucho de lo que ya es preconizado por los teóricos de la moderna finanzas: además de escala y diversidad sin límite, integra su framework a la dimensión comportamental (Shiller, 2003) para acompañar cambios demográficos, en los acuerdos familiares y en el mercado de trabajo.

## **A través de múltiples mecanismos de endeudamiento de las familias, el sector financiero se apropia de la política social, transformándola en un área más, integrada a la acumulación de capital, conforme defienden los teóricos de la moderna finanza.**

El acceso al mercado financiero fue la gran novedad en la explosión del consumo de masas y en la búsqueda de más capital humano en una sociedad que mantiene debilidades estructurales y desigualdades profundas. Esa es la marca de lo que se acordó denominar de social-desarrollo. En él, la inversión social anduvo manca: saneamiento básico insuficiente, morada digna inexistente para contingentes expresivos, preservación ambiental preterida, agua tratada solamente para una parcela de la población, salud pública (preventiva y curativa) deficitaria, educación promoviendo oportunidades desiguales,

etc. Aún más grave: la estructura de la Seguridad Social amenazada por la desconstitucionalización de sus principios. Para no hablar de la violencia desmedida y fuera de control, que sega millares de vidas todos los años en un país que vive la plenitud de la democracia.

No menos importante es llamar la atención para una fuerte dimensión de una estrategia viciosa, marcadamente neoliberal: nuevas formas de endeudamiento se multiplican y reconfiguran el lugar social de cada uno. Entonces, si el nivel de endeudamiento de las familias tiende a aumentar todavía más rápidamente como resultado de la fuerte elevación de las tasas de interés real, la salida de la crisis y la recuperación de un nuevo ciclo de expansión de la demanda estarán comprometidas. El resultado dramático de tal estrategia es exacerbar la contracción de la demanda.

Desaparece la perspectiva de consolidar la gran innovación institucional resultado de la creación de la Seguridad Social en 1988. Según ella, la función de la política social es asegurar niveles crecientes de bienestar y no servir primordialmente al acceso al sector financiero, como colateral a un endeudamiento creciente o a la adquisición de servicios que el Estado esquivo proveer.

Susanne Soederberg, con mucha propiedad y lucidez, acuñó la expresión “debtfare State” (2013) para mostrar que “la promoción de la dependencia al mercado mediante el acceso al crédito de consumo para asegurar necesidades básicas esenciales” (p. 540) no es neutra (sin relación de clase) ni natural (inevitable). Exige, por tanto, un nuevo análisis de la economía política de la deuda en el fomento al desarrollo, al someter, en ese proceso, la política social a la lógica neoliberal y al proceso de financiarización global. ■

## Notas

1. Los valores usados fueron las líneas de pobreza y de indigencia del Programa Bolsa Familia.
2. Para observar la evolución de los índices de pobreza e indigencia entre 2001 y 2011, por fuente de renta, ver Lavinas (2013).
3. Lista disponible en el site del INSS.
4. En mayo de 2015.
5. Anuario Estadístico de la Prevención Social 2013.
6. El salario mínimo nacional corresponde a R\$ 788,00, o US\$ 262 mensuales (mayo de 2015).
7. US\$ 1.554 (mayo de 2015). Tal límite esconde, en verdad, un incentivo al desarrollo del sistema privado de capitalización, que es complementario en Brasil.
8. La DRU impone un corte lineal de 20% en todas las inversiones para fines de formación del superávit primario del gobierno, excepto en la de Educación. Tal corte fue instituido en la primera gestión de FHC, en 1994, bajo la denominación de Fondo Social de Emergencia (FSE), habiendo sido reducido, desde entonces, bajo distintas justificaciones.
9. El actual proceso de exoneración de la hoja de pagos se inició beneficiando a cuatro sectores industriales intensivos en mano de obra, que enfrentaban fuerte concurrencia de importados, y dos sectores de servicios. La finalidad era elevar, a través de la reducción de costos, la competitividad de la debilitada industria brasileña. Hoy, alcanza 56 sectores, con una "facturación bruta anual en el mercado interno de R\$ 1,9 trillón, valor equivalente a 50% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, antes de los impuestos" (Anfip, 2014:70).
10. Equivalente a R\$ 197,00 mensuales, o US\$ 65 (abril de 2015).
11. Equivalente en enero de 2015 a US\$ 56 mensuales.
12. Equivalente a US\$ 51 de renta familiar *per cápita* mensual.
13. Ver a respecto de eso los resultados del survey nacional, valorados y analizados en Lavinas L. et alii (2014), *Percepciones sobre desigualdad y pobreza*.
14. Una de las innovaciones más importantes de la era Lula fue la creación de la regla de reajuste del salario mínimo que consiste en indexar el salario a la tasa de inflación del año anterior, sumada a la tasa de crecimiento del PIB de dos años antes. Eso permitió que el piso salarial registrase un crecimiento real notable, de prácticamente 100% entre 2003 y 2014.
15. En 2013, el Ministerio de Desarrollo Social estima que Bolsa Familia contempló a 23 millones de niños de 0 a 17 años. En el caso de los dependientes favorecidos con el gasto tributario, los números de la receta contabilizan 2,3 millones para el año anterior, apenas (!) 10 veces menos.
16. Si fuesen actualizados por el INPC los valores de las líneas de pobreza e indigencia establecidas en 2004 (a saber, R\$ 100,00 e R\$ 50,00), estas serían, respectivamente, en enero de 2015, de R\$ 182,00 y R\$ 91,00, en lugar de R\$ 154,00 y R\$ 77,00.
17. El valor de la renta domiciliar *per cápita* mediana en Brasil, según la PNAD 2013, es de R\$ 594,50 mensuales (valores corrientes de septiembre de 2013).
18. Es el caso de Inglaterra, donde alimentos, material escolar, uniformes y medicamentos no son tributados. Según la OCDE (2014), el IVA medio en los países miembros se sitúa en 19% en el período 2009-2014. Mientras tanto, el porcentual del IVA sobre alimentos cae para 5,5% en Francia (porcentual también aplicable a gas y energía eléctrica) y 7% en Alemania y los Estados Unidos. En Brasil, estudio de la FGV de 2008 estima que el porcentual medio de ICMS es de cerca de 43%.
19. Anfip, 2013.
20. La medicina de alta complejidad tiende a ser asumida por el sector público, en razón de su alto costo, lo que eleva la rentabilidad de la medicina privada.
21. El salario mínimo entre 2003 y 2014 dobló en términos reales, gracias a la regla de reajuste anual, adoptada desde 2005. Tal regla consiste en indexarlo a la tasa de inflación del año anterior, incorporando la tasa de crecimiento del PIB de dos años antes, lo que asegura valorización real.
22. El préstamo consignado para trabajadores regidos por la CLT fue instituido por la Ley 10.820 de 17 de diciembre de 2003, ya en la gestión del gobierno de Lula. Poco después, en septiembre de 2004, por medio de la Ley 10.953, que altera la anterior, tal derecho fue extendido a los jubilados y pensionistas del INSS. Por consiguiente, el lanzamiento del crédito consignado favoreció inicialmente a los funcionarios públicos y a los trabajadores regidos por la CLT. El llamado "préstamo personal con descuento en hoja de pago" ganó rápidamente categoría de comercio bancario en todo el país en las manos de los detentores de un empleo fijo, estable y prácticamente sin riesgo, y del funcionalismo concursado. Un año después, llegó a pensionistas y jubilados, regulado por el INSS (Lavinas y Ferraz, 2010).
23. Ley 10.735 de 2003.
24. En tesis, estaba previsto que los beneficiarios de Bolsa Familia fuesen contemplados con acceso a crédito inmobiliario, préstamos en general, seguro de vida, capitalización y ahorro. Exceptuando esta última rúbrica de servicio, que alcanzó 2,3% de las familias beneficiarias, los demás servicios y mecanismos de inclusión no alcanzaron a más de 0,3% de ellas hasta 2010. Entonces, la adhesión se reveló muy baja.
25. La otra rúbrica del crédito a la persona física es el crédito direccionado, que comporta el crédito rural, el inmobiliario, el microcrédito, el BNDES y otros recursos dichos direccionados.
26. Sistema de Informaciones de Crédito del Banco Central.
27. Renta familiar *per cápita* de hasta R\$ 1,184/mes.
28. La POF debería haber ido al campo en 2013-2014. Pero su conducción fue suspendida y postergada para 2015-2016.
29. Por financiarización, adoptamos aquí la definición utilizada por Epstein (2014:4), que indica un movimiento en el capitalismo, simultáneo a la globalización y al predominio del pensamiento neoliberal, en que el lucro de las instituciones financieras crece más rápidamente que el de las corporaciones no financieras. En ese sentido, esposa a acepción de Krippner (2004:14), pionera en la categorización de ese fenómeno, por ella definido como "un patrón de acumulación en el cual la producción del lucro se da crecientemente a través de canales financieros en vez de ser por la vía del comercio y de la producción de *commodities*".
30. Dicho de otra forma por Shiller: "Tenemos que democratizar la finanza y llevar las ventajas de los clientes de Wall-Street a los consumidores del Wall-Mart" (2003-2001).

## Referencias bibliográficas

- ANEFAC. 03/2014: <http://www.anefac.com.br/uploads/arquivos/2015311153459181.pdf>
- ANFIP (2014). Análisis de la Seguridad Social 2013. Brasília: Anfip-Fundación Anfip, 160 páginas.
- BACEN (2011). Informe de Inclusión Financiera, n. 2, Brasília, 186 páginas.
- BACEN (2015). Series Estadísticas.
- BAHIA, L. (2013). “Financiarización y restricción de coberturas: estrategias recientes de expansión de las empresas y seguros de salud en Brasil”. In: Cohn A. (org.), *Salud, Ciudadanía y desarrollo*. Colección Pensamiento Crítico. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, p. 65-90.
- BARR, N. (2004). *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- BASTOS, P.P. (2012). “La economía política del nuevo-desarrollismo y del social-desarrollismo”. *Economía y Sociedad*, v. 21, n. 4, p. 779-810.
- BERTOLA, L.; OCAMPO, J.A. (2012). *The Economic Development of Latin America Since Independence*. Oxford: Oxford University Press.
- CEBES (2015). *Manifiesto del Centro Brasileño de Estudios de Salud en defensa del derecho universal a la salud – salud es derecho y no negocio*. Brasília, 32 páginas.
- CORREA, A.S.; MARINS, J.T.M.; NEVES, M.B.E.; SILVA, A.C.M. (2011). *Credit Default and Business Cycles: an empirical investigation of Brazilian retail loans*. Banco Central de Brasil, Working Paper Series n. 260, November 2011.
- EPSTEIN, G.A. (2014). *Financialisation and the World Economy*. MA: Edward Elgar Publishing, second edition. Introduction.
- FAGNANI, E. (2010). “Prevención Social y Constitución Federal. ¿Cuál es la visión de los juristas?”. *Tributación en Revista*, Sindifisco Nacional, septiembre de 2010, 23 páginas.
- FURTADO, C. (1972). “El subdesarrollo revisitado”. En: Frei--re, R. (org.) (2013), *Celso Furtado. Esencial*. Rio de Janeiro: Penguin / Cia de las Letras.
- IBGE. Varias investigaciones, varios años: PNAD, PME, Investigación Mensual de Comercio.
- LAVINAS, L.; ANDRÉ SIMÕES, 2015. “Social Policy and Structural Heterogeneity in Latin America: the Turning Point of the 21st Century”. Forthcoming in 2015 at Fritz, Barbara and Lena Lavinas (eds.) (2015), *A Moment of Equality of Latin America? Challenges for Redistribution*. Burlington: Ashgate.
- LAVINAS, L.; CORDILHA, A.C. (2015). “¿Es posible enfrentar el déficit fiscal combatiendo la desigualdad? Recuperando el papel de la política tributaria.” En: *Carta Mayor*, dossiê Austeridad, versión online de 8 de mayo de 2015.
- LAVINAS, L. (coord.); COBO, B.; WALTENBERG, F.; VEIGA, A.; MENDÉZ, Y. (2014). *Percepciones sobre desigualdad y pobreza. ¿Qué piensan los brasileños de la política social?* Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado para Políticas de Desarrollo / Folio Digital.
- LAVINAS, L.; CORDILHA, A.C.; CRUZ, G. (2014). “Asimetrías de género en el mercado de trabajo brasileño: rumbos de la formalización”. *Cahiers du Mage*, n. 18, Travail, Care et Politiques Sociales. Débat Brésil-France, Déc. 2014, p. 59-90.
- LAVINAS L. (2014). *A Long Way from Tax Justice: the Brazilian Case*. Working Paper 22, Global Labour University, ILO & GLU, Berlin, April 2014, 41 pages.
- LAVINAS, L. (2013). “21st Century Welfare”. *New Left Review*, n. 84, November-December 2013, p. 5-40.
- LAVINAS, L. (2013). “Notas sobre los desafíos de la redistribución en Brasil.” Fonseca, Ana y Eduardo Fagnani (orgs.) (2013), *Políticas sociales, desarrollo y ciudadanía*. São Paulo: Fundación Perseu Abramo, tomo 1, p. 99-143.
- LAVINAS, L.; FERRAZ, C. (2010). “Inclusión financiera, crédito y desarrollo: ¿qué papel una renta básica puede jugar en ese proceso?”. Facultad de Economía y Administración, Universidad de São Paulo, São Paulo, 1º de julio 2010.
- LAZZARATO, M. (2012). *The Making of the Indebted Man. An essay on the neoliberal condition*. Semiotext(e) Interventions Series.
- MEDEIROS, C.A. (2015). *Inserción externa, crecimiento y patrones de consumo en la economía brasileña*. Brasília: Ipea.
- “Nuevos Gastos: Servicios ganan espacio”. *O Globo*, Cuaderno Economía, p. 17, 29.09.2014.
- OCKÉ-REIS, C.O. “Renuncia de recaudación fiscal en salud en Brasil: ¿eliminar, reducir o focalizar?”. In: *Brasil en desarrollo 2014: Estado, planificación y políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014, v. 1.
- PINTO, A. (1970). “Naturaleza e implicaciones de la ‘heterogeneidad estructural’ de América Latina”. *El Trimestre Económico*, v. 37, n. 1, p. 83-100.
- PREBISCH, R. (1949). “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”. In: Bielschowsky, R. (org.) (1990), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*. Rio de Janeiro: CEPAL / COFECON / Record.
- SOEDERBERG, S. (2013). “The Politics of Debt and Development in the New Millenium: an introduction”. *Third World Quarterly*, v. 34, n. 4, 2013, p. 535-546.
- SHILLER, R.J. (2003). *The New Financial Order. Risk in the 21st. Century*. Princeton: Princeton University Press.
- TCU (2014). Bases de Datos.



## Zander Navarro

Sociólogo. Profesor jubilado de la UFRGS (Porto Alegre).  
Actualmente es investigador en la Embrapa (Brasília).  
E-mail: [z.navarro@uol.com.br](mailto:z.navarro@uol.com.br)

# El campo brasileño

## la consolidación democrática y las transformaciones de la vida económica (un ensayo de interpretación)

El artículo analiza algunas de las principales facetas que relacionan el proceso de democratización pos-Constituyente y la vida social y económica en las regiones rurales de Brasil. Se enfatiza, sobretudo, en el creciente distanciamiento entre un proceso económico-estructural que viene transformando radicalmente la producción agropecuaria y, de otro lado, las visiones, los temas y los programas de cuño político y sindical por parte de las organizaciones que representan las mayorías sociales del campo, las que, usualmente, son todavía presas a un imaginario histórico que va desapareciendo. Ese hiato está demostrado por la reiteración de viejas demandas, como la reforma agraria, mientras el campo brasileño se deshacía rápidamente, en función de los impactos, inclusive demográficos, generados por las transformaciones en curso en el campo brasileño.

Es famosa la observación de Gramsci en los *Cuadernos de la cárcel*: “La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer. En este intervalo se verifican los fenómenos mórbidos más variados” (circa 1930). El pensador italiano discutía temas de mayor amplitud, relativos a la transición civilizadora en países occidentales, pero la observación tal vez sea apropiada, casi a la perfección, cuando reflexionamos

sobre las transformaciones económicas, la democratización y los procesos sociopolíticos que caracterizaron a las regiones rurales brasileñas en los últimos treinta años. La cautela es justificable porque en ese período el desarrollo agrario sufrió innumerables crisis, económicas o de otra naturaleza, pero ninguna que fuese profunda y temporalmente condensada, además de simultáneas en muchas regiones rurales. El resto de la frase, no obstante, co-

rresponde a un preciso diagnóstico general sobre esos años, pues el pasado que marcó tan visceralmente nuestras lecturas sobre el país va dejando de existir en las realidades rurales, aunque insista en permanecer activo en el plano cultural y en manifestaciones políticas – por eso lo nuevo no emerge en su plenitud.

Una de las más concentradas distribuciones de la tierra del mundo, por ejemplo, se mantiene en pie sin alteraciones significativas,



pero el término “latifundio”, que denotaba un patrón de mando asociado a la injusticia de la escandalosamente asimétrica apropiación de la tierra, combinado al uso extensivo de los recursos, perdió su significado típico del pasado. Actualmente, su reiteración, en diversas manifestaciones, se reviste de evidente anacronismo frente a los cambios operados. El sentido común enfatiza el término como resultado del uso improductivo y puramente rentista de la tierra, y con cierto espanto “latifundio” ha sido citado en nuestros días hasta por autoridades y estudiosos. Sorprende porque su significado no corresponde a la actual economía agropecuaria brasileña, ante la inminencia de volverse la más importante del mundo, además de ostentar alta productividad general, en comparación a los demás países agrícolas de mayor relevancia.

Este es un comentario, tal vez un ensayo, que discute algunas de las vicisitudes del período pos-Constituyente y los procesos sociales y económicos en las regiones rurales brasileñas. Por tratarse de un texto exageradamente abreviado, frente a la desafiadora grandiosidad del tema, necesariamente asumirá contornos analíticos de alguna superficialidad, pues este es un período de inmensa riqueza empírica, imposible de ser revelada en pocas páginas. Por eso es un comentario, no un artículo propiamente académico, que no contiene siquiera las usuales notas de pie de página y los incontables soportes bibliográficos. Siendo así, podrá parecer que son presentados apenas “argumentos de autoridad”, sin la evidencia de comprobación

factual o la sustentación en la literatura correspondiente. El autor pide la venia para seguir ese camino, pero siempre enfatizando que todos los argumentos son extraídos del conocimiento acumulado por las investigaciones a respecto del tema y encuentran sólido fundamento en los hechos que marcaron la historia rural del país en los últimos treinta años – no obstante, por cierto, las divergentes interpretaciones que podrían de ello originarse.

El ensayo está constituido por tres secciones principales. Primeramente, es presentada una brevísima síntesis sobre los principales movimientos sociales y organizaciones rurales y las facetas más sobresalientes que marcaron sus acciones en el período citado. Se argumentará que en esos años las fuerzas sociales de actuación rural más activa no supieron posicionarse en un ambiente político de profundización democrática. Se mantuvieron afincadas en el pasado, en lo tocante a sus ideales programáticos y a los modos de acción, mientras las transformaciones estructurales de la economía agropecuaria gradualmente solapaban sus condiciones de eficacia política. La ilustración empírica es el caso de la reforma agraria, una política gubernamental hoy obsoleta a la luz de las transformaciones económicas y demográficas, y cuya tentativa de implantación representa uno de los mayores fracasos de la acción de los gobiernos a partir de la segunda mitad de la década de 1990. El ejemplo es la clara demostración del gigantesco abismo entre las necesidades sociales y las realidades rurales y, en

**Las organizaciones rurales desarrollaron banderas y propuestas cada vez más fantasiosas, distanciándose de lo concreto de la vida rural y proponiendo interpretaciones absurdamente románticas. Reaparecieron términos ultrapasados, como “campesinos”.**

oposición, las narrativas interpretativas y los intereses específicos a ellas asociados, pues fue política pública que se tradujo en resultados casi inexistentes, en términos económicos y productivos, para las familias rurales que fueron beneficiadas en esos años. Mas hubo algunas ganancias indirectas, sin duda: por ejemplo, las presiones públicas por la reforma agraria y a favor de los más pobres, durante la democratización, dieron lugar a un nuevo campo de iniciativa gubernamental dirigida a los pequeños productores de menor porte económico (equivocadamente llamados “agricultores familiares”), los cuales pasaron a beneficiarse de políticas específicas del Estado.

La sección siguiente comenta rápidamente algunas particularidades de la democratización brasileña, en especial su fase participativa, que parecía ser el camino más promisorio a ser seguido normativamente a mediados de la década de 1990. Sin embargo, fue una vía política que gradualmente se inte-

rumpió y, desde finales del siglo hasta nuestros días (siguiendo una tendencia internacional), el objetivo de la radicalización virtuosa del ideal democrático dejó de existir, siendo seguido por una nueva fase que parece estar en crisis permanente. En el campo brasileño, frente a ese reciente bloqueo institucional y sociopolítico que desvaloriza el proceso político, las organizaciones rurales – no más los (hoy) inexistentes “movimientos sociales” – reaccionaron desarrollando banderas y propuestas cada vez más fantasiosas, distanciándose de la realidad concreta de la vida rural, inclusive desarrollando una gramática pretendidamente interpretativa que es absurdamente romántica. Una generosa ilustración es que hasta términos ya sepultados, como “campesinos”, vinieron nuevamente para el palco de las disputas políticas, entre otros aberrantes ejemplos discutidos en esa parte del texto. En esa sección, la ilustración se fijará en la historia política del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), cuya insensibilidad al proceso de democratización lo colocó en una encrucijada en relación a la opción más prometedora a finales del siglo. Sus dirigentes, presos a un ideario marxista ortodoxo, optaron por la continuidad del camino de la aventura política, abriendo así las puertas de su ocaso. Nuevamente, aquí también hubo una ganancia: favorecida por el ambiente democrático, la acción política del Movimiento produjo un impacto notable, especialmente ya al final de la década de 1990 – la inversión de la correlación de fuerzas en el campo, presionando por primera vez

en la historia brasileña a los grandes propietarios de tierra.

Finalmente, la tercera sección propone un argumento central que habla respecto a la notable distancia (analítica y política) entre las profundas transformaciones económicas, financieras y tecnológico-productivas, de un lado, y los cambios políticos, del otro. Las últimas tres décadas del período democrático, de hecho, muestran una nítida esquizofrenia entre las manifestaciones sociales y, en especial, aquellas de cuño político e ideológico, y la radical reconfiguración económico-productiva de la agropecuaria, la cual, inclusive, se internacionalizó de forma espectacular en el mismo período. O sea, la forma discursiva proclamada por las organizaciones representativas de la vasta mayoría de las familias rurales, que son los productores de porte medio y pequeño, sumada a una población de trabajadores rurales sin tierra (que disminuye cada día), se distanció totalmente del mundo real. Banderas históricas, como la reforma agraria comentada brevemente en la primera sección, hace mucho dejaron de tener algún sentido lógico o viabilidad práctica, frente a la virtual desaparición de alguna demanda social al respecto, pero insisten en mantenerse en el ideario de aquellas representaciones de los más pobres del campo – una brecha que, después de la elección de Lula, en octubre de 2002, fue ampliada de forma impresionante, pues nuevos ingredientes, algunos delirantes, vinieron a la luz y hasta se volvieron “políticas públicas”, sin que existiese una opuesta argumentación

crítica suficientemente fuerte para ser considerada por los nuevos detentores del poder.

El saldo de la democratización de la vida social y política, en relación a la parte de la sociedad entendida como rural, conforme se adelantará en las páginas finales del ensayo, es por lo menos ambiguo. El período inmediato a la nueva Constitución (1988), por ejemplo, fue inaugurado con medidas de extraordinario alcance social, las cuales repararon una innombrable injusticia histórica en relación a las familias rurales más pobres. La nueva Carta finalmente instituyó la universalidad de los derechos preventivos y la extensión de la jubilación en condiciones iguales a la de los trabajadores urbanos, eliminando así la anomalía de los “casi ciudadanos” que entonces perduraba. Probablemente, ese fue el aspecto de mayor significación social y política en relación a la vasta y empobrecida mayoría de la población rural, corrigiendo una discriminación inaceptable. En lo tocante, sin embargo, a otras demandas sociales, los espacios democráticos que iban siendo extendidos al campo produjeron resultados menos expresivos. Algunos de los cambios que gradualmente se materializaron, en la práctica, se volvieron poco relevantes, son casi una victoria pírrica, pues, al emerger, encontraron un mundo rural en proceso de radical transformación. Más claramente y específicamente en relación al caso de la reforma agraria: cuando las luchas sociales consiguieron el impresionante resultado de invertir las relaciones de poder político en el campo, facilitando procesos de distribución de tierras,

prácticamente se había agotado la demanda social por la reforma agraria. Por otro lado, ha sido tan equivocada la acción gubernamental dirigida a los pequeños productores, que se asiste, actualmente, a un proceso de abandono del campo, pues los procesos económicos impactan fuertemente, en especial, a las familias rurales moradoras en los pequeños asentamientos. En poco tiempo, en la mayor parte de las regiones rurales se observará un inédito desierto demográfico y probablemente nacerá una estructura de propiedad de la tierra nítidamente del tipo bimodal, oponiendo a la minoría de productores rurales de larga escala y

altamente modernizados a la mayoría de minúsculos asentamientos de menor porte. Estos englobarán a las familias rurales que sólo viven en el campo y de la jubilación o de transferencias sociales, junto con los sitios de recreo – o serán apenas regiones rurales abandonadas.

La novedad, un emergente patrón agrario y agrícola consolidado en los años más recientes, viene encontrando dificultad para nacer en su brillantez productiva y económica, pues lo viejo y sus manifestaciones nocivas actúan como áncoras que frenan la plenitud de lo nuevo que se va concretando en muchas regiones rurales. En esta

última sección, por tanto, son indicados sucintamente los elementos empíricos que contraponen la fuerza de las transformaciones de la vida económica a la insuficiencia sorprendente de las interpretaciones y de la acción de los actores políticos y sus organizaciones. Ese hiato apenas señala, como resultado, que la democratización brasileña de las últimas tres décadas viene asistiendo al gradual acorralamiento de la mayoría de las familias rurales, al mismo tiempo en que consolida y arraiga una actividad económica con pujante desempeño productivo y tecnológico. En síntesis, se trata de la alborada de



LARISSA PEREIRA/SHUTTERSTOCK.COM

una agricultura sin agricultores, tendencia que probablemente caracterizará el futuro próximo del campo brasileño. No sólo el período democrático ha sido incapaz de eliminar la mayor parte de las injusticias sociales que marcaron la historia brasileña desde siempre en sus regiones rurales – desde la desigualdad social hasta la violencia –, sino que tampoco creó condiciones para una acción de organización social de los grupos sociales más desfavorecidos que correspondiese a las necesidades del período contemporáneo, propiciando procesos de desarrollo que permitan una verdadera emancipación política de clases y grupos sociales históricamente subordinados al poder de los grandes propietarios de tierra, en el pasado, o al gran capital, en el período reciente. El crecimiento significativo de la producción agropecuaria, la intensificación tecnológica y la modernización de la actividad, de hecho, concentraron la riqueza aún más y, adicionalmente, vienen facilitando la erosión demográfica que deshabilita el campo brasileño.

### **Los movimientos sociales y las organizaciones rurales en la democracia: una brevísima síntesis**

Inicialmente, dos recortes empíricos son necesarios para delimitar el foco de esta sección, frente a la brevedad del texto. Primeramente, analizar la transición a la democratización y sus facetas más sobresalientes en los últimos tres decenios implicaría también comentar sobre las organizaciones y las acciones políticas de los gru-

pos y clases sociales del empresariado rural, de los grandes propietarios de tierra y, tal vez, hasta de los sectores agroindustriales. No obstante las estadísticas frecuentemente dirigidas hacia la pujanza económica de la agricultura brasileña, (innumerables y sorprendentes manifestaciones) aún retratan el atraso histórico de esos sectores.

Dos ilustraciones del desempeño productivo: en la primera mitad de la década que abrió este siglo, dominaban el sector sucroenergético brasileño solamente empresas de capital nacional, todas ellas de gestión familiar. La molienda individual de las cinco mayores firmas alcanzaba 15 millones de toneladas de caña de azúcar. Diez años después, en la zafra 2012-2013 (cuando eran conocidas las agudas señales de la reciente crisis del sector), las cinco principales empresas ya eran controladas por capitales extranjeros y la molienda más que duplicaba. Las adquisiciones fueron promovidas por petroleras, *tradings* y grandes grupos económicos no agroindustriales o del sector energético. Segunda ilustración: la BR Foods, que resultó de la fusión de Sadia y Perdigão, es actualmente la séptima mayor empresa de alimentos del mundo en valor de mercado (la primera del agro-negocio brasileño), siendo también la cuarta mayor exportadora de Brasil, en valor. Es una empresa que se estructura verticalmente, empleando más de 100 mil personas – la quinta mayor contratante de Brasil. Responde por 20% del mercado mundial de avicultura. Estas dos ilustraciones

**Hace menos de quince años, empresas nacionales con gestión familiar dominaban el sector sucroenergético en Brasil. En la zafra 2012-2013, las cinco principales empresas ya eran controladas por capitales extranjeros, y la molienda más que duplicó. Las adquisiciones fueron hechas por grandes grupos que no actuaban en la agroindustria o en el sector energético.**

sugieren el desarrollo inequívoco de la modernidad capitalista que actualmente caracteriza parte de la producción agropecuaria y de las cadenas agroalimentarias en Brasil. Pero son también ejemplos parciales, pues se reproducen en el mundo rural innumerables prácticas del pasado (hasta remoto), inclusive aquellas operadas por las organizaciones sindicales que representan los grupos económicamente más poderosos – por ejemplo, cuando presionan al Estado en toda y cualquier situación de caída de precios o rentabilidad, con el objetivo de socializar sus perjuicios, reafirmando la cultura patrimonial que siempre fue típica de las clases dominantes en sus relaciones con el Estado y sus políticas; o entonces cuando los intereses del empresariado rural cap-

turan significativa parcela de poder en el ámbito del poder legislativo, a través de la llamada bancada rural del Congreso Nacional. Por estas y otras diversas razones, sería importante también analizar el período democrático y las características de la acción política de las clases dominantes en el campo. ¿Cuáles habrían sido las implicaciones de las transformaciones de estos sectores en el período analizado, vencido el tosco rentismo del pasado y siendo constituido un nuevo *éthos* propiamente capitalista en el campo brasileño? La investigación todavía no produjo conocimiento suficiente para esta pregunta, aunque su importancia sea evidente.

No existiendo espacio para un análisis de esa perspectiva, no será discutido en este artículo. Invirtiendo la lupa analítica hacia el otro extremo de la estructura social, ¿cuáles habrían sido los impactos promovidos por la democratización brasileña en lo tocante a la vasta mayoría de las poblaciones rurales – o sea, aquellas formadas por familias que viven en asentamientos de pequeño porte económico y trabajadores rurales que no tienen tierra (incluyendo, ocupantes, arrendatarios pobres y ocupantes, entre otras categorías sociales); en síntesis, las familias más pobres, de las cuales casi la mitad vive en el Nordeste rural semiárido, en condiciones inclementes de producción?. Una vía de análisis para esbozar una respuesta a la pregunta sería fijarnos en la acción política de las principales organizaciones que representan esos colectivos sociales. Así, el comentario puede ser

dirigido, de un lado, a la Confederación Nacional de los Trabajadores Agrícolas (Contag) y, de otro, al Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST). La primera representa, particularmente, a los pequeños productores, es una organización más antigua y tiene la influencia nacional garantizada por los recursos derivados de la legislación laboral. El segundo, que todavía se define como “movimiento social”, por ser esa una expresión que le granjea mayor simpatía social, en la realidad es una organización principalmente política que representaría a las familias rurales más pobres, que no poseen ninguna parcela de tierra. En la literatura sociológica, movimiento social es un concepto sólidamente enraizado y, por eso, desde mediados de la década de 1980 el MST perdió las características típicas de un movimiento social, transformándose internamente en una organización, aunque sin formalización externa.

En una síntesis “desesperadamente breve”, la historia de la acción sindical de la Contag implicaría una lista gigantesca de iniciativas, esfuerzos y formas de presión animadas por las demandas de su base social. Recordando, inclusive, que en la década de 1970 tal vez la Contag haya sido la confederación más osada y actuante, corriendo riesgos que ninguna otra osó enfrentar en los años de represión militar. Ya en la década siguiente, ese movimiento sindical mostró enorme presión, aunque en dos direcciones un tanto diferentes. Las federaciones y los sindicatos del Centro-Sur, en espe-

**Pequeños productores rurales han recibido beneficios específicos, mas esa política sólo les asegura una “sobrevida”. Ella no ha sido suficiente para garantizar que la basta mayoría de las familias rurales más pobres permanezca en el campo. El Pronaf no asegura crédito suficiente para generar una renta satisfactoria.**

cial, se dedicaron a buscar cambios en el sistema de beneficios vinculados a la Prevención Social, frente a la histórica discriminación sufrida por las familias rurales y por los asalariados del campo. No alcanzaba a las actividades rurales casi ninguno de los beneficios de prevención social otorgados a los trabajadores urbanos, y, lo que era todavía más espantoso, la jubilación del trabajador rural era de medio salario mínimo para el hombre – y para la mujer rural, ningún pago, lo que la convertía, de hecho, en una “no ciudadana”. Este fue el gran foco de ese grupo regional del movimiento sindical. La otra acción, sobre todo concentrada en el Nordeste, también incluía, con la misma fuerza política, las demandas en torno a la reforma agraria, pues en aquella parte del país fue más escandalosa e injusta la acción de los grandes propietarios de tierra, caracterizando un largo período de

explotación y violencia. Esas luchas sociales fueron reconocidas en la Constitución de 1988, cuando realmente se volvieron universales los derechos a la prevención, una de las conquistas sociales más notables de la nueva Carta. Al inicio de la década de 1990 fueron reglamentados aquellos cambios constitucionales y, gradualmente, la jubilación rural y otros derechos se hicieron realidad en el campo brasileño. Fue la mayor conquista del conjunto de esas organizaciones capitaneadas por la Contag. En lo tocante a la reforma agraria, el precepto constitucional de la función social de la propiedad también abrió un velo promisorio, pero la nueva Constitución igualmente consagró algunos criterios que dificultan su implantación.

La segunda realización resultante de la acción de ese campo sindical fue la institucionalización de un recorte empírico en torno a los productores de menor porte económico, que pasaron a ser llamados de “familiares”. Fruto de presiones políticas realizadas durante el corto gobierno de Itamar Franco, en 1995, ya en el gobierno siguiente nació una importante política gubernamental, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf). Desde entonces, el gran grupo de pequeños productores rurales ha sido objeto de beneficios específicos, los cuales crecieron sustantivamente durante los años de bonanza económica de los dos mandatos del gobierno de Lula. Sin embargo, como se argumentará más adelante, esa política apenas esta asegurando una “so-

brevida” a la mayor parte de los pequeños productores, pues ha sido insuficiente para garantizar la permanencia en el campo de la vasta mayoría de las familias rurales más pobres.

Finalmente, todavía en lo tocante al sindicalismo liderado por la Contag, el tercer aspecto a ser citado no es positivo, como los dos primeros. El último tercio del período cubierto por la democratización brasileña, el cual, a *grosso modo*, englobaría los años del siglo XXI, ha sido marcado por la creciente inoperancia y el aturdimiento programático de ese brazo sindical, incapaz de proponer o interferir en las políticas públicas de forma consecuente. Fueron años de crecimiento económico, en lo general, y tal hecho contribuyó fuertemente para drenar parte de la población que vivía en el campo. Aunque los montantes destinados a la Pronaf hayan sido aumentados, no significaron crédito suficiente para crear niveles de renta satisfactorios. De este modo, esa política no sido eficaz para mantener a las familias de pequeños productores en el campo brasileño. Por esa razón, no es exagerado escribir que en el presente siglo la Contag ha sido absorbida en una crisis que se agranda, perdiendo su base social y volviéndose relativamente inmóvil en términos de su acción sindical. La repetición monótona de las mismas demandas (casi todas haciendo coro al pasado) en los anales “Gritos de la Tierra” que la Confederación realiza es, probablemente, la mayor prueba de ese crítico contexto vivido por la organización.

De la misma forma, la historia del MST es también riquísima e igualmente demostrativa de una organización que supo aprovecharse de las oportunidades abiertas por la democratización brasileña. Aunque constituido en 1984, el Movimiento emergió nacionalmente con más fuerza en la década de 1990, sobre todo durante su segunda mitad. Fue cuando consiguió movilizar más aliados, recursos y también comenzó a recoger los resultados de muchas iniciativas sembradas años antes en diversos estados donde sus militantes reclutaban a las familias rurales más pobres y a trabajadores sin tierra. En aquellos años de la década de 1990, una serie de factores convergió para ampliar los impactos de las formas de presión usualmente utilizadas por la organización, conforme descrito en estudios del autor (NAVARRO, 2011; NAVARRO, 2002). No habiendo chance para describir de forma minuciosa algunos de los momentos emblemáticos vividos por el MST en su trayectoria y tampoco ilustraciones de su acción en diversos estados, tal vez lo importante sea citar que la mayor victoria del Movimiento haya sido revertir lo que antes sería casi una “ley de hierro” en toda la historia brasileña – el dominio incontestable de los grandes propietarios de tierras en todas las regiones rurales, muchas veces un dominio de tal magnitud que el gran hacendado se invertía hasta de poderes del Estado y de la ley (bien entendido, a su manera). Pero ocupaciones de tierra repetidas hasta el cansancio, combinadas con la formación de alianzas con sec-

tores urbanos y el uso estratégico de recursos de comunicación, entre otras innumerables formas de presión, acabaron por conseguir revertir la forma de dominación social arriba citada. Al final de la década de 1990, el MST podría anunciar (si así lo deseara) que el campo brasileño tenía ahora una organización con más fuerza política que cualquier otra – el propio Movimiento. Conforme enfatizado por el autor:

“(…) la mayor victoria del MST a lo largo de estos años no es conseguir mantener viva la idea de la reforma agraria en la agenda política nacional, aunque bajo el creciente desinterés de la mayoría de los brasileños. El resultado más relevante y destacado es otro y esencialmente político. O sea, desmantelar la antigua correlación de fuerzas vigente en las áreas rurales, sintetizada en el poder incontestable de los grandes propietarios de tierra. Ese es un triunfo incuestionable que puede ser simbolizado por un hecho, igualmente incuestionable: *no existe más en Brasil una única propiedad totalmente protegida, caso el MST decida conquistarla*. Con el proceso de democratización, la Justicia se volvió más tolerante y la consecuente acción policial más suavizada, sin ninguna semejanza con el pasado de violencia rural que fue una de las marcas de la historia brasileña. Bajo tales circunstancias, la organización puede invadir la propiedad rural que desee, con alta probabilidad de asegurar

su ‘conquista’, bastando ser capaz de mantener la presión reiteradamente” (NAVARRO, 2011, p. 462, sublineado aumentado).

Como ilustración concreta de un tema tan valioso al imaginario social brasileño como la reforma agraria, y suponiendo que la democratización del país pudiese ampliar los chances de materializar con suceso esa política gubernamental, los números impresionan. Comenzando por la segunda mitad de la década de 1990, cuando se “desbocó” una política de distribución de tierras en Brasil, hasta ese momento, un total aproximado de 84 millones de hectáreas fue transformado en asentamientos rurales destinados a la población sin tierra, beneficiando a más de 1 millón de familias. Muchos reclaman que serían números “insuficientes”, pero se trata de un área equivalente a 1,5 veces el tamaño de España. No obstante la expresividad del área, considerada tal política en su totalidad, no es exagerado enfatizar, sin embargo, que la acción de redistribución de tierras rurales en Brasil es un gigantesco fracaso social y, principalmente, económico. Todos los estudios con alguna seriedad científica hasta aquí realizados demostraron que esa política fue incapaz de producir renta satisfactoria para las familias beneficiadas, las cuales, en la vasta proporción de los asentamientos formados, desistieron de permanecer en la tierra poco tiempo después de ganar su lote – los índices de abandono son más bajos en los tres estados del sur, pero altísimos, por ejemplo, en

el Nordeste. Y, desde el punto de vista económico y productivo, dos décadas después del inicio de tal programa gubernamental todavía no se sabe cuál es la real contribución productiva de los asentamientos rurales, recordando que el área citada es mayor que toda el área plantada de lo restante de la agricultura brasileña (excluyéndose las áreas de pastoreo para la pecuaria), la cual abastece todo el mercado interno del país y además obtiene enormes saldos comerciales en función de la exportación de mercancías agrícolas. De esta forma, permanece sin respuesta la pregunta: ¿por qué aún se mantiene la política de redistribución de tierras en Brasil?

Pero hay una ganancia (social y política) que es obviamente relevante. La primavera democrática que Brasil comenzó a experimentar, especialmente a partir de la década de 1990, y que permitió a esos campos políticos comandados por la Contag y por el MST activar con mayor desenvoltura sus demandas sociales, trajo a la escena de los debates nacionales diversas evidencias sobre la precariedad de las familias que viven en las regiones rurales y, por tanto, la necesidad de nuevas acciones gubernamentales que pudiesen amainar, aunque parcialmente, el cuadro secular de privaciones existentes en esas regiones. La Pronaf, por eso, fue una iniciativa política que derivó directamente del ambiente generado por el proceso democratizador de la sociedad brasileña y, al ser instituido en 1995, abrió la puerta para las presiones sobre el Estado en nombre de los sectores sociales más pobres del mundo rural.



JESS KRAFT/SHUTTERSTOCK.COM

## La democratización y la persistencia del pasado

El significado de “democratización” es simple y directo: el término se refiere a los cambios políticos concretados en una dirección democrática. Parte considerable de la discusión teórica sobre el significado de esos cambios encontraría amplia aceptación entre los científicos sociales. El mayor desafío, de hecho, emerge en relación al restante, donde no existe concordancia. Eso ocurre porque el concepto de democracia (o el ideal democrático) es objeto de fuertes disputas analíticas entre los estudiosos. Como resultado, discutir procesos de democratización requiere debates en torno a la noción de Estado y sociedad civil

y también de los tipos de regímenes democráticos decurrentes. Conforme sea la combinación entre esos conceptos, podrá existir una noción de democratización aplicable a un caso concreto, pero no, necesariamente, a otras situaciones nacionales. Y, como sería inevitable, la conceptualización relativa a un caso determinado nunca será permanente, pues la democracia es mutante y evolutiva, pudiendo profundizar sus aspectos más virtuosos – pero también sujeta a cambios, especialmente en situaciones específicas en las cuales todavía no existe una sólida consolidación del ideal democrático y de su funcionamiento cotidiano en la sociedad. Al esbozar un brevísimo relato sobre el tema, percibiremos que la democracia se en-

raizó gradualmente en un número creciente de naciones, hasta volverse (aunque muchas veces retóricamente) un casi consenso en nuestros días. Su significado experimentó notable evolución en términos de densidad analítica y, por eso, tal vez sea importante presentar una brevísima exposición acerca del término democracia y de sus variaciones en el período contemporáneo, situándolo, inclusive, en relación a la vida social rural.

¿La democracia tiene el mismo significado para todos? Es probable que no, inclusive porque el significado más aceptado del término ha variado a lo largo del tiempo. La síntesis sobre la evolución del llamado “ideal democrático” registra la existencia de dos capítulos distintos du-

rante la *larga historia*, los cuales son separados por un gran distanciamiento temporal entre sí, conforme la división propuesta por Norberto Bobbio – la “democracia de los antiguos” y la “democracia moderna”, esta última activada inicialmente por eventos como la Revolución Francesa y la independencia norteamericana. Ya la primera se materializó hace más de dos milenios, en la corta y curiosa experiencia ateniense. Para el filósofo italiano, cuando se comparan aquellos dos momentos, son prácticas y morales las principales diferencias entre la pionera manifestación social y política, circunscrita a un pequeño rincón geográfico del Mediterráneo, y la riqueza de las experiencias democráticas del período moderno. Distinciones prácticas porque la autoridad política derivaba entonces de un cuerpo colectivo indivisible, y bajo ese principio se justificaba hasta la exclusión de la mayoría (las mujeres, los esclavos y los extranjeros), entendida como no apta para el ejercicio de la decisión colectiva. O sea, el gobierno democrático ateniense equivalía a la soberanía del pueblo ejercida sin mediadores, en asambleas regulares. Mientras que, en el período moderno, acorde a la emergencia de los Estados que substituyeron los modelos absolutistas del período feudal, algunos de los pensadores que fundaron la filosofía política (como Locke, Hobbes o Rousseau) substituyeron el “colectivo popular” y propusieron una visión atomística de la unidad de decisión política – o sea, el individuo. Ese dramático cambio trajo, gradualmente, desafíos a la concretización de los acuerdos institucionales democráticos, especialmente en las sociedades contemporáneas.

En consecuencia de esa dificultad práctica emergió un problema a escala con su creciente complejidad, pues con el paso del tiempo la administración democrática pasó a suponer alguna forma de consulta y de redistribución de poder a los integrantes de comunidades políticas cada vez mayores.

Las razones morales, a su vez, resultarían del cambio de la unidad de decisión política, pues los regímenes centrados no más en la soberanía del pueblo como un todo colectivo (como en Atenas), sino en el individuo y en el libre-arbitrio de sus preferencias vienen enfrentando sucesivos dilemas morales que, en el período contemporáneo, terminaron volviéndose extremadamente desafiantes y, a veces, de insana complejidad. La afirmación definitiva de esa travesía entre los imperativos colectivos de la “democracia de los antiguos” y la autonomización del individuo (y sus implicaciones morales) en las sociedades modernas tal vez pueda ser simbólicamente señalada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la cual extiende la soberanía política a los individuos-ciudadanos dotados de derechos inalienables e inamovibles, que vienen a ser vistos como iguales a partir de un único criterio fundador – su naturaleza humana. Ese pasó a ser el principio (o el valor) fundamental de la actual idea de democracia, inclusive porque es también el presupuesto incontenible de la propia libertad.

No obstante los innumerables hechos significativos o contribuciones emblemáticas de otros pensadores (no citados aquí) entre los siglos XVIII y XIX, la noción de

democracia resurgió, de hecho, con mayor expresión política en la primera mitad del siglo XX, cuando ese ideal estimuló debates que dieron lugar a nuevas formulaciones teóricas. Así, durante aproximada ocho décadas, si tomamos 1930 como punto de partida, existen dos grandes momentos. Primeramente, el período 1930-1980, cuando la noción de democracia reapareció y su *naturaleza deseable*, como método de organización del gobierno, gradualmente se volvió vencedora, a partir de dos visiones predominantes, aunque siendo la segunda prolongación de la primera: el modelo elitista y su vertiente moderada, el pluralismo democrático. En aquellos años, la aceptación de la democracia se volvió factible porque las alternativas en la cartografía política asustaban: en el Occidente europeo, el nazismo y el fascismo y, en el Este, el comunismo soviético. Por eso, a pesar del “temor a las masas” que igualmente imponía a las clases dominantes, la democracia se volvió poco a poco una forma de gobierno deseable. Cuando estaba asociado al ciclo económico expansionista desencadenado en la posguerra que duró hasta mediados de la década de 1970, parecía que el matrimonio entre la democracia liberal y el capitalismo sería una unión virtuosa y permanente.

El segundo momento, *grosso modo*, está cubierto por los últimos treinta años, cuando emergieron visiones opuestas a la dominación hegemónica del modelo elitista, los así llamados “modelos democráticos contra-hegemónicos”. Surgieron entonces propuestas de una “democracia participativa” y, en consecuencia de la profundización

de esta última, una “democracia de-liberativa”. Son modelos de organización social y política tal vez demasiado ambiciosos. Encontraron fuerte eco en muchos países en la década de 1990, pero fueron momentáneamente sofocados ya en este siglo en virtud de eventos como el atentado del 11 de septiembre y

**Sin fuerza política, los grupos sociales rurales perdieron la capacidad de alterar el orden vigente, inclusive en lo que dice respecto a la estructura agraria. Con el juego político centrado en las ciudades, es casi imposible llevar adelante, con éxito, un proceso amplio de reforma agraria.**

la secuencia de crisis económicas que pavimentaron las victorias electorales de gobiernos conservadores y menos propensos a las prácticas democráticas. La súbita onda democratizante que viene revolucionando la última región del mundo que aún no conoció tales regímenes – Oriente Medio y Norte de África – parece indicar que el debate sobre la “radicalización democrática” podrá ser retomado en los próximos años. Adicionalmente, es relevante señalar que ni siquiera los percances políticos experimentados por el ideal democrático en el presente siglo impiden la percepción de un hecho inusitado – el retorno progresivo de la “democracia moderna” a algunas

dimensiones de la “democracia de los antiguos”, no en el sentido de crear expresiones concretas de democracia directa y de institucionalidad, sino en el conjunto de tentativas que restablezcan canales efectivos de participación política de los ciudadanos en los procesos de decisión. Para ello, mecanismos de manifestación social fundados en los modernos medios de comunicación sugieren la posibilidad de estar emergiendo un nuevo modelo de democracia.

En relación a la tesis principal de este artículo, ¿qué puede producir esa línea de evolución del ideal democrático, cuando se transforma en prácticas sociales, deliberaciones políticas y sistemas de gobierno? Muy probablemente, como demuestra la historia social y política de muchos países, la rápida pérdida de visibilidad social y de capacidad de influencia del “mundo rural” sobre los destinos de una dada sociedad. Con la drástica reducción de la población más directamente relacionada a las regiones rurales y a la producción agrícola, sobre todo cuando son computados los efectos de las transformaciones económicas y tecnológicas de las actividades agropecuarias, lo “rural” se va volviendo marginal en los principales debates de la sociedad. Las decisiones políticas se centran cada vez más en las demandas sociales típicamente urbanas. Sin fuerza política, es improbable que grupos sociales rurales puedan, de este modo, mantener alguna capacidad de alterar el orden vigente en las regiones rurales, inclusive la estructura de propiedad de la tierra. Es por tal razón, por ejemplo, que democracia y reforma agraria son, de hecho, incompatibles. Procesos de redistribución de tierra reflejan

tiempos de gobiernos autoritarios capaces de imponer mecanismos de transferencia de propiedad de la tierra a fin de alterar su estructura en el país. En regímenes democráticos, y con el juego de la política inclinado en dirección a las ciudades y a los intereses sociales urbanos, es casi imposible que algún proceso de reforma agraria pueda ser conducido con suceso. Los argumentos en disputa siempre privilegiarán a las mayorías urbanas, especialmente si la existencia de estructuras de propiedad de la tierra, aunque altamente concentradas, no representen amenazas reales al orden democrático.

La ilustración empírica introducida en esta sección – comparando, de un lado, la desventura democrática del período pos-Constituyente y las oportunidades abiertas por el juego político y, de otro lado, las reacciones de representantes de sectores sociales numéricamente significativos del campo brasileño – han llevado al MST a decidir mantenerse falsamente clandestino. Como se sabe, formalmente el MST no existe, escondiéndose por detrás de entidades de fantasía, como la Asociación Nacional de Cooperación Agrícola (Anca) e innumerables cooperativas, por medio de las cuales recibe recursos, casi siempre públicos, para mantenerse. De esta manera, la sigla MST recibe visibilidad pública. Se trata de una decisión política de sus dirigentes, ilegítima bajo todos los ángulos posibles, pues rechaza, por principio, la vigencia del juego democrático. Bajo ese régimen, los actores sociales necesitan ser legítimos, a partir del reconocimiento público de la elección de sus dirigentes y de aquellos que actúan en su nombre (y, por tanto, también

responden por los actos realizados). La democratización brasileña viene mostrando esta aberración sobre la cual pocos reflexionan: uno de sus actores políticos más activos, el MST, exige democracia entre los demás participantes de las disputas políticas, pero se niega a aplicar el mismo principio a sí mismo. No es observación extraña y bastaría responder a la pregunta: ¿cuál es la legitimidad de sus dirigentes, que no se sabe quiénes son ni cuándo y cómo fueron escogidos por su base social? Adicionalmente, no siendo una organización de miembros, ¿cuál sería la base social, de hecho, del MST? Son observaciones que ilustran el tema central de este artículo, demostrando que la democratización brasileña, para muchos de sus actores sociales, todavía no tiene mayor significado, a no ser una visión meramente instrumental de “aprovechar las oportunidades” para viabilizar intereses particulares.

No obstante visiones tan estrechas de las posibilidades democráticas, es preciso reafirmar, concluyendo esta parte, un extraordinario resultado de las luchas sociales por la tierra en el período democrático reciente, arriba citado: la reversión de un patrón de dominación social que históricamente fue mantenido por los grandes propietarios de tierras, ejerciendo el mando sin límites e ignorando el orden legal y la Justicia.. El MST, con la participación igualmente activa del movimiento sindical en algunas regiones rurales, fue capaz de invertir esa correlación de fuerzas. Se trata de un avance democrático de inmensa importancia política para la sociedad brasileña, lo que el futuro irá gradualmente comprobando de formas diversas.

## La vida económica y la lentitud de la política (y de las interpretaciones)

Las regiones rurales experimentaron, especialmente a partir de la segunda mitad de la década de 1990, una silenciosa y profunda revolución económico-productiva que rápidamente va enraizando una sociabilidad distinta del pasado agrario y de sus representaciones – aunque esas se alimenten, en buena medida, del imaginario colectivo nacional. Los últimos quince a veinte años vienen revelando las evidencias de ese descompás visible entre ideas que todavía dominan parte de las percepciones generales de la población (y de sus muchos intelectuales y académicos), cuando se piensa el campo brasileño, y los comportamientos sociales y lo cotidiano de las regiones rurales. Aquellas son visiones que suponen la existencia de inaceptable atraso, en todos los sentidos (particularmente el económico), como sería la presencia, supuestamente ostensiva, de latifundistas exclusivamente patrimoniales. Pero es posible destacar especialmente este período en sus contornos empíricos, ya que el Censo de 2006 fue publicado y puede ser confrontado con el Censo anterior (1995-1996). Tal comparación ha demostrado, al contrario, una intensificación tecnológica y una correspondiente mercantilización de la vida social sin precedentes en la historia agraria brasileña, cambios ratificados por diversos estudios que comprueban la acelerada densidad productiva en los años más recientes (ver BUAINAIN et al., 2014). Ese proceso de transformación repercute en la for-

mación de una generación de agricultores con aguzada sensibilidad capitalista, reorientación del comportamiento que fue iniciada con la modernización de las regiones rurales en la década de 1970.

Si tales movimientos monetarios motivaron, en especial, la agricultura de mayor escala, los productores de menor porte no quedaron totalmente al margen de ese proceso de expansión capitalista. Fueron impulsados por la dinámica de los mercados y, particularmente, por la Pronaf, cuyos desembolsos saltaron de R\$ 2,1 billones en 1999-2000 para ocho veces más en los años recientes. De hecho, si examinamos críticamente la historia contemporánea, ocurrió un primer momento de “irrigación monetaria” del mundo rural en función de la reglamentación de los derechos preventivos asegurados por la Constitución de 1988, hecho que amplió la distribución de fondos públicos a los segmentos sociales rurales más pobres ya en la primera mitad de la década de 1990. Aquella acción fue seguida por la Pronaf y, en la última década, por la ampliación de las políticas sociales, como el programa Bolsa Familia, y también por el surgimiento de otras políticas gubernamentales destinadas al grupo intitulado “familiar”, como el Programa de Adquisición de Alimentos y el Programa Nacional de Alimentación Escolar, entre otras iniciativas.

La prueba definitiva de la hegemonía casi absoluta de una nueva racionalidad que actualmente comanda a las familias rurales es el crecimiento de la productividad total de los factores en la agricultura, indicador que demuestra *prima facie* una creciente integración entre los diversos mercados. De hecho, según

estimativas realizadas, 65% del crecimiento del producto total agropecuario entre 1970 y 2006 se debió al aumento de la productividad, lo que sugiere la materialización de un mundo rural dominado por una lógica capitalista – aunque, como es obvio, las manifestaciones sociales y económicas de tal racionalidad varíen fuertemente entre las diversas regiones rurales y entre los grupos y clases sociales. Como ilustración, si consideramos apenas la pecuaria, ese descompás entre “opinión pública” y realidad es todavía más chocante, pues se aumentan las críticas a aquel sector productivo, como si él condensara todos los males sociales y ambientales del mundo rural brasileño. Pero los datos son categóricos: también entre 1950 y 2006 las ganancias de productividad respondieron por el 79% del crecimiento en la producción pecuaria brasileña, mientras la expansión del área de pastos respondió por menos del 21% de ese avance. O sea, rotular la pecuaria brasileña de “paradigma del atraso” revela desconocimiento del medio rural en Brasil. Tanto el caso general de la productividad agropecuaria como el caso específico de la pecuaria registran una notable aceleración de incorporación de tecnología a partir de mediados de la década de 1990.

Ante esta transformada realidad aún largamente desapercibida por la sociedad brasileña, permanece también una (relativamente generalizada) inquietud sociopolítica en relación a la vida rural, como si persistiese una “cuestión agraria”, en su sentido convencional, tal vez hasta, para algunos, con contornos similares a las décadas de 1950 y 1960. Las regiones rurales, a pesar de todo, muestran que prácticamente no existe más una cuestión agraria, aunque los patrones de desigualdad social



LUCIANO QUEIROZ/SHUTTERSTOCK.COM

**Al tiempo en que Brasil se democratizó, la cuestión agraria clásica dejó de existir. En los últimos treinta años, la cuestión social brasileña dejó el campo y fue para las ciudades. No existe demanda para exigir el cambio de una estructura agraria tan concentrada como la nuestra. El conflicto social debe pasar para la esfera de las relaciones de trabajo.**

permanezcan prácticamente intocados, ilustrados por la distribución de la tierra (uno de los índices de Gini más altos del mundo). Si consideramos apenas el factor tierra, teóricamente una situación generadora de conflictos sociales permanecería como la marca principal de las regiones rurales, pero esa contradicción no tiene más la misma dimensión del pasado, pues nos acostumbramos gradualmente con ese patrón distributivo. ¿Por qué sería así? La respuesta es relativamente simple y apenas observa los cambios operados en el período contemporáneo, así como diversas tendencias ya en proceso, internamente y en los mercados internacionales. Básicamente, se trata de la combinación de algunas de ellas, las cuales indican claramente el futuro del mundo rural brasileño y de las actividades agropecuarias y, como resultado, la marginalización, constituyendo una radical mutación, de la otrora famosa “cuestión agraria”. Son las siguientes:

- Urbanización: actualmente cerca del 15% de los brasileños viven en regiones consideradas rurales, siendo que esta disminución de la densidad demográfica debe mantenerse en los próximos años. No es improcedente sugerir que en 2025 los residentes rurales serán tal vez la mitad de ese porcentual, especialmente si fueran mantenidas tasas anuales de crecimiento del PIB en torno de 3%, por lo menos.

- En consecuencia de la observación anterior, ningún proceso de redistribución de tierras conseguirá alterar más la realidad de una estructura concentrada y su actual patrón bimodal. Tales aspectos estructurales permanecerán como una marca definitiva del mundo rural en las décadas venideras. La razón: no existe demanda social para exigir su cambio. El programa nacional de reforma

agraria redistribuyó 84 millones de hectáreas en veinte años, sin que el índice de Gini de la concentración de tierra se alterase (aunque minoritariamente) en alguna de las regiones rurales.

■ Además de eso, las perspectivas para la agricultura comercial brasileña se mantienen prometedoras en el futuro próximo. Los precios de las mercancías agrícolas en el comercio internacional ya se elevaron a niveles más altos y la demanda externa de alimentos ciertamente crecerá todavía más con la elevación de la renta media en muchos países, inclusive en la mayor parte de África.

■ Ningún país del mundo presenta las potencialidades productivas que Brasil ostenta, en términos de crecimiento de la producción agropecuaria. Las proyecciones indican una posición de dominancia del país en diversos mercados de productos de origen vegetal y animal. Ninguna otra nación puede rivalizar en términos de áreas todavía libres, disponibilidad de agua y luminosidad. Ni siquiera los cambios climáticos, de acuerdo con los mejores modelos existentes, indican una pérdida sustancial de área de los principales cultivos, no obstante las pérdidas parciales en algunas regiones actuales de producción, que se volvieron inhóspitas para las actividades agrícolas. Pero serán compensadas con la expansión de la frontera agrícola en regiones todavía no ocupadas productivamente. Especialmente, serán compensadas con ganancias adicionales de productividad en aquellas áreas que permanecieran en operación, pues todavía hay mucho

por avanzar en ese aspecto (sin exigir la oferta de otras innovaciones, sino apenas la adopción más amplia de aquellas ya existentes y probadas).

■ Adiciónese a ese cuadro potencialmente promisorio la existencia de un mundo hambriento de energía y las condiciones de producción de riqueza derivadas de la producción del etanol extraído de la caña de azúcar brasileña. Son tendencias que irán profundizando aún más la acumulación de capital generada por la agricultura del país.

■ En consecuencia de esos hechos, el crecimiento de la agricultura comercial será todavía más robusto, y la expansión de una sociabilidad capitalista, un hecho indetenible. De la misma forma, el mantenimiento de un patrón agrario bimodal, con amplia dominación de la agricultura empresarial de mayor escala en diversas regiones, sobre todo en el Centro-Oeste, que deberá volverse la más importante región agrícola de Brasil, quizás del mundo. La agricultura comercial de menor porte debe continuar más fuerte en los tres estados del Sur. Especialmente, debe profundizarse la ampliación y la creciente complejidad de las cadenas productivas, las que pasarán, crecientemente, a comandar la agropecuaria brasileña – lo que sería una prueba empírica más de la minimización de la cuestión agraria, pues la matriz de eventuales conflictos distributivos pasaría a tener su epicentro en las regiones urbanas.

En ese sentido, es curioso que mientras Brasil se democratizó, la cuestión agraria clásica práctica-

mente dejó de existir, por lo menos en los términos impuestos por el pasado. Alguna dimensión de conflicto social deberá permanecer, pero se va volviendo residual con el pasar del tiempo, circunscrita a la esfera del trabajo, en las pocas regiones donde permanece un contingente importante de trabajadores rurales asalariados. Las otras dimensiones de conflicto continuarán ocurriendo (tal vez intensificándose), pero apenas en el interior de las cadenas productivas, las cuales deben fortalecerse cada vez más, originando conflicto distributivo por el “pastel total” de la riqueza generada en cada caso. Finalmente, habrá conflictos entre el gobierno federal e intereses sectoriales más generales (como el endeudamiento agrícola), o más específicos, como ocasionales caídas de precios de algunos productos. Acciones históricas, como la apropiación fraudulenta de la tierra en diversas regiones y en épocas distintas, a esta altura, no tienen la menor posibilidad política de volverse a ver.. Tienen a ser definitivamente legalizadas.

En síntesis, en los últimos treinta años la cuestión social brasileña dejó el campo y fue para las ciudades. Y la cuestión agraria tradicional comienza a entrar en los libros de historia como una página del pasado, retirando la reforma agraria para siempre de la agenda política de Brasil.

## Conclusiones

¿Qué saldo general sería posible señalar, al analizar las facetas principales de la democratización y la dinámica social y política en las regiones rurales brasileñas? En un

país continental, fuertemente desigual en función de la profunda heterogeneidad estructural vigente entre aquellas regiones, la respuesta no es fácil y jamás podría sintetizarse en un artículo corto. Es preciso, de cualquier forma, destacar que el resultado principal ha sido caracterizado por la ambivalencia y, particularmente, por la incapacidad de potencializar resultados más significativos en favor de las mayorías sociales que todavía viven en el campo. Es así porque los vectores estructurales y económicos pasaron a tener prioridad sobre los demás y, en consecuencia, la brillantez política alimentada por la democratización brasileña, por lo menos en las regiones rurales, apenas viene produciendo lentamente algunos de los efectos esperados. Pero, una vez viabilizados por la profundización democrática, fueron contrarrestados por dos procesos contrarios de mayor fuerza: primeramente, los crecientes imperativos económico-financieros que están transformando el campo brasileño de manera gradual pero radical, anulando demandas sociales antiguas, como la reforma agraria, entre otros efectos. En segundo lugar, por los procesos migratorios que igualmente disminuyeron los “temas sociales” vigentes en las regiones rurales, pues el campo brasileño experimenta actualmente un contexto inédito, que es la escasez de fuerza de trabajo en todo el país, re-vertiendo la antigua “oferta ilimitada de trabajo” que siempre existió en tales regiones – la cual, en el pasado, impidió la elevación de los salarios rurales y hasta la

extensión de derechos a la población más pobre.

Un tercer factor es la incapacidad que tienen las organizaciones representativas de los sectores sociales más amenazados por los cambios para interpretar correctamente las realidades rurales y proponer formas de lucha social y acciones políticas apropiadas. El período democrático ha demostrado, al contrario, que apenas excepcionalmente, esas organizaciones consiguieron desvincularse del peso del pasado y analizar los cambios en curso en las regiones rurales con la corrección exigida por las necesidades sociales. Brasil, por ejemplo, jamás experimentó un esfuerzo gubernamental en nombre de un “plan nacional de desarrollo rural”, iniciativa que se volvió actualmente inviable, incluso hasta por la despoblación del campo y la mayor urgencia de otras demandas sociales que ocurren, sobre todo, en las ciudades.

En síntesis, las oportunidades políticas propiciadas por la ampliación de los conflictos sociales y por las luchas sociales destinadas a la producción de más igualdad social en las regiones rurales, que el proceso democrático podría ampliar, produjeron resultados apenas parciales. Tal como ha sido resaltado por un especialista, nuestras transformaciones obedecen a la lógica de una “historia lenta” (MARTINS, 1994) y, por eso, el peso del atraso anclado en las viejas prácticas sociales retardan la modernización social y la plenitud que potencialmente una democracia transformadora, todavía inexistente, podría garantizar a los brasileños. ■

## Referencias bibliográficas

- BUAINAIN, A. M. et al. (orgs). *El mundo rural en el Brasil del siglo 21. La formación de un nuevo patrón agrario y agrícola*. Brasília: Embrapa (coedición con el Instituto de Economía de la Unicamp), 2014. Disponible en: [http://www3.eco.unicamp.br/nea/images/arquivos/O\\_MUNDO\\_RURAL\\_2014.pdf](http://www3.eco.unicamp.br/nea/images/arquivos/O_MUNDO_RURAL_2014.pdf)
- MARTINS, J. S. *El poder del atraso. Ensayos de sociología de la historia lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994
- NAVARRO, Z. “Los tiempos difíciles del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST)”. In: TEIXEIRA, E. C. e MATTOS, L. (orgs), *Políticas públicas y desarrollo*. Viçosa: Editora de la UFV, p. 425-470, 2011 (la versión en inglés fue originalmente publicada en Redes, disponible en <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/issue/view/71>).
- NAVARRO, Z. “Mobilización en emancipación – las luchas sociales de los sin-tierra en Brasil”. In: SANTOS, B. S. (org.), *Producir para vivir*. Rio de Janeiro: Civilización Brasileña, 2002, p. 189-232 (edición inglesa, *Another Production is Possible. Beyond the Capitalist Canon*. Londres: Verso Editions, 2006, p. 146-178).

Treinta años de reforma y de contrarreforma urbana

## De la ciudad totalitaria a la ciudad neoliberal



**Carlos Vainer**

Profesor del Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional Universidad Federal de Rio de Janeiro

El artículo revé las diferentes formas de tratamiento de la cuestión urbana en Brasil en los últimos treinta años, período en que coinciden la redemocratización del país y un intenso proceso de urbanización. El aparato centralizado de la dictadura militar dio lugar a experiencias avanzadas y participativas, sea en el ámbito federal, con la creación del Ministerio de las Ciudades, sea en el municipal, con el presupuesto participativo de Porto Alegre, que después se expande para gran número de municipios. Tales experiencias perdieron fuerza en los últimos años, dejando el camino abierto para la “ciudad neoliberal”, concebida como una empresa insertada en un ambiente concurrente por la atracción de capitales y de eventos. En ella se ejerce la “democracia directa del capital”, con la reproducción de patrones sociales excluyentes.

En junio y julio de 2013, cerca de 10 millones de personas fueron a las calles en más de quinientas ciudades brasileñas. Las ciudades no fueron apenas el palco de las manifestaciones, como en otros grandes momentos de nuestra historia (Directas Ya, Fuera Collor, Movimiento de 1968), sino que constituyeron el objeto y el blanco de las protestas. Las ciudades fueron a las calles para hablar de ciudades (Vainer, 2014), para manifestar su inconformidad con la precariedad y el costo del transporte público, con los servicios públicos de pésima calidad, con las enormes inversiones en estadios y obras suntuarias, con los desalojos forzados de poblaciones de las favelas en nombre de la realización de la Copa del Mundo y de las Olimpiadas.<sup>1</sup>

Diciéndose dispuesta a oír las voces que venían de las calles, la presidenta Dilma Rousseff, en cadena nacional de radio y televisión, reconoció: “Los que fueron ayer a las calles dieron un mensaje directo al conjunto de la sociedad y, sobre todo, a los gobernantes de todas las instancias. Ese mensaje directo de las calles es *por más ciudadanía*, por mejores escuelas, por mejores hospitales, puestos de salud, *por el derecho a la participación*. Ese men-

saje directo de las calles muestra la exigencia de transporte de calidad y a precio justo. Ese mensaje directo de las calles es por el derecho de influir en las decisiones de todos los gobiernos, del Legislativo y del Judicial. [...] Es la ciudadanía, y no el poder económico, la que debe ser oída en primer lugar” (Pronunciamento de la presidenta de la República Dilma Rousseff en cadena nacional de radio y TV el 21 de junio de 2013).

Este discurso, por su inusitado coraje y franqueza, puede servir de inspiración para el esfuerzo que pretendemos aquí: rescatar y analizar lo que sucedió en nuestras ciudades en las tres décadas que nos separan del fin de la dictadura militar. ¿Por qué razón, después de treinta años de democracia, los habitantes de las ciudades van a las calles para reivindicar democracia? ¿Por qué razón, después de treinta años de democracia, ellos van a las calles para protestar contra un proceso de urbanización que condena parcelas inmensas de la población trabajadora a servicios urbanos precarios y, de modo más general, a condiciones de urbanización que en muchos casos parecen reproducir la ciudad desigual e injusta de treinta años atrás?



## Urbanización en marcha

Desde el punto de vista de la demografía, la posguerra inauguró la era de los grandes flujos migratorios rural-urbanos y de la aceleración del crecimiento de la población, particularmente de las poblaciones urbanas y metropolitanas. Solamente en la década de 1970 la población urbana ultrapasó la rural.

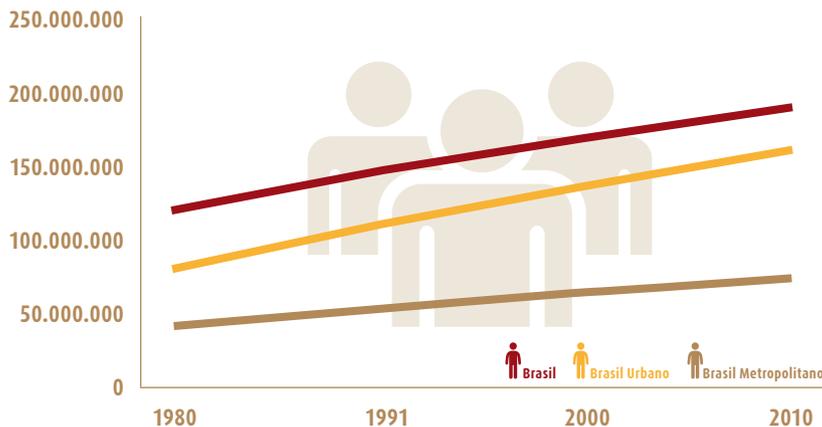
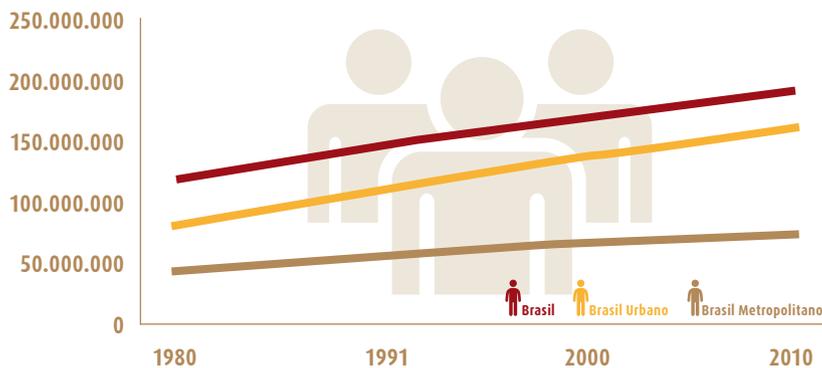
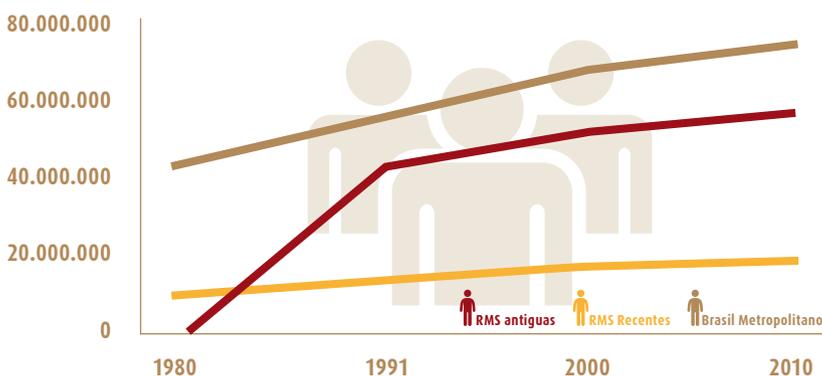
Las figuras 1 a 4 ofrecen una visión bastante precisa, aunque simplificada, de la evolución reciente de la población urbana y, particularmente, de la población de las grandes aglomeraciones. En el 2010, 84,36% de la población vivía en ciudades, siendo 39% en áreas metropolitanas. Las figuras 3 y 4 muestran una disminución del ritmo de crecimiento metro-

politano en la última década, sobre todo en las metrópolis más antiguas y mayores. Aunque se puedan cuestionar los criterios que consideran metropolitanos algunos conjuntos formados por una ciudad y sus suburbios, de porte relativamente modesto, se puede decir que en los últimos treinta años nos afirmamos no sólo como país urbano, sino tam-

**Figura 1 Población metropolitana, población urbana y población total (Brasil, 1980-2010)**

Aglomerados metropolitanos	1980	1991	2000	2010
<b>Rms antiguas</b>	<b>34.411.656</b>	<b>42.798.162</b>	<b>51.088.169</b>	<b>56.364.421</b>
Belém	1.021.483	1.401.305	1.795.536	2.101.883
Fortaleza	1.580.074	2.307.017	2.923.417	3.615.767
Recife	2.347.146	2.858.147	3.512.208	3.690.547
Salvador	1.766.614	2.496.521	3.090.196	3.531.820
Belo Horizonte	2.609.583	2.463.060	4.277.157	4.883.970
Rio de Janeiro	8.772.265	9.814.574	11.257.944	11.703.788
São Paulo	12.588.725	15.444.941	17.970.634	19.683.975
Curitiba	1.440.626	2.000.805	2.716.288	3.174.201
Porto Alegre	2.285.140	3.038.792	3.544.789	3.978.470
<b>Aglomerados metropolitanos recientes</b>	<b>9.141.654</b>	<b>13.081.551</b>	<b>16.750.231</b>	<b>18.048.160</b>
Natal	554.223	826.208	1.043.321	1.351.004
Baixada Santista	961.343	1.220.249	1.476.820	1.664.136
Vale do Aço	276.620	325.806	399.580	461.670
Vitória	753.959	1.136.842	1.438.696	1.687.704
Florianópolis	364.334	530.621	709.407	1.012.233
Norte/Nordeste Catarinense	245.477	363.149	453.249	1.094.412
São Luís	498.958	820.137	1.070.688	1.331.181
Tubarão	82.326	103.334	117.830	356.721
Foz do Rio Itajaí	145.841	222.515	319.389	532.771
Brasília	1.520.026	2.161.709	2.952.276	3.724.181
Campinas	1.276.801	1.866.025	2.797.137	2.797.137
Goiânia	827.446	1.230.445	1.639.516	2.173.141
Londrina	434.177	553.314	647.864	801.817
Maceió	522.173	786.643	989.181	1.156.364
Maringá	267.587	381.569	474.292	578.740
Região Carbonífera	165.715	234.611	289.272	369.398
Vale do Itajaí	243.748	329.374	399.901	689.731
<b>Brasil</b>	<b>119.011.052</b>	<b>146.825.475</b>	<b>169.799.170</b>	<b>190.755.799</b>
<b>Brasil urbano</b>	<b>80.437.327</b>	<b>110.990.990</b>	<b>137.953.959</b>	<b>160.925.792</b>
<b>Brasil metropolitano</b>	<b>43.553.310</b>	<b>55.881.713</b>	<b>67.847.400</b>	<b>74.412.581</b>

Fuente: FIBGE, Censos Demográficos de 1980 a 2010, apud Baeninger y Peres, 2011:644.

**Figura 2 Población metropolitana, urbana y total (Brasil, 1980-2010)****Figura 3 Evolución de la población metropolitana, urbana y total (Brasil, 1980-2010)****Figure 4 Población de las Regiones metropolitanas antiguas y recientes (Brasil, 1980-2010)**

bién como país con población fuertemente concentrada en grandes ciudades.

Si miramos las condiciones en que ocurre ese proceso de urbanización y metropolización, las noticias no son prometedoras. De un total de 57,3 millones de domicilios censados en 2010, apenas 55,5% estaban ligados a redes de acueducto y 11,6% tenían fosas sépticas. Los domicilios que lanzaban aguas albañales en fosas precarias, canales, ríos, lagos o simplemente no tenían ningún tipo de desagüe sumaban casi 19 millones (FIBGE, Censo 2010). Hubo avances, pero el déficit todavía es dramático, con las conocidas consecuencias para la salud pública y la degradación ambiental.

Estudio de la Fundación João Pinheiro estimó que el déficit habitacional pasó de 6,1 millones de unidades en 2007 para 5,8 millones en 2012 (Fundación João Pinheiro, 2014, p. 12).<sup>2</sup> En 2010 fueron encontrados nada menos que 3,2 millones de domicilios considerados “habitaciones subnormales”, en el lenguaje cifrado de nuestras agencias gubernamentales. Esto representa más de 11 millones de personas viviendo en condiciones totalmente precarias. En la ciudad de Rio de Janeiro, para dar un ejemplo, la población viviendo en favelas pasó de 1 millón (18,65% del total) para 1,4 millones (22,03% de los 6,3 millones de moradores del Rio censados en 2010).

Ante la imposibilidad de un diagnóstico completo sobre nuestra realidad urbana, no se puede dejar de recordar el alto costo y la precariedad de los transportes pú-

blicos, lo que significa largos e incómodos viajes. En las grandes ciudades brasileñas, ellas pueden consumir hasta más de cuatro horas diarias para ir y venir del trabajo.

La resistencia y la democratización propiciaron, por cierto tiempo y para ciertos grupos de la población, la seguridad de que no continuarían siendo expulsadas de favelas y parcelas ocupadas a fin de liberar tierras para la especulación inmobiliaria, como ocurriera bajo la dictadura. Y, a pesar de limitadas e insuficientes, hubo algunas mejoras en términos de saneamiento básico y conquistas en términos de educación básica. Mas, como hasta la misma presidenta Dilma reconoció, las protestas y reivindicaciones tenían buenas razones.

## Avances en la institucionalización de la cuestión urbana: la Constitución y el Estatuto de las Ciudades

De cierta manera, aunque de inesperadas formas, las manifestaciones de 2013 retomaron y fueron ecos de las luchas urbanas de finales de la década de 1970 y de la siguiente. Junto al sindicalismo combativo, entonces emergente, y a las luchas agrarias, ellas pusieron las bases sociales y políticas de una transición democrática que fue extendida, trunca y restringida por las negociaciones entre las élites.<sup>3</sup>

Las luchas que marcaron la transición tenían como blanco y paño de fondo el proceso lento, gradual e irreversible de crisis y decadencia del aparato tecnocrático-centralista-autoritario con el cual la dictadura militar, a través del Ministerio

del Interior,<sup>4</sup> pretendió planificar y controlar el territorio nacional y las ciudades. El poderoso Sistema Financiero de Habitación y el Banco Nacional de Habitación (BNH), amparados en los voluminosos recursos del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), se habían mostrado totalmente incapaces de atender de manera significativa la demanda de habitación y saneamiento de los sectores más pobres de la población urbana, en un país en acelerado ritmo de urbanización. Esa incapacidad tuvo como contraparte la expansión vertiginosa del capital de promoción inmobiliaria que, sobre todo en la década de 1970, pudo accionar los recursos baratos del FGTS para proveer de casa propia a las capas medias y medias altas que, durante algún tiempo, dieron sustentación política al régimen.

Pero el fin del “milagro económico”, de un lado, y el consecuente desencanto de sectores medios de la sociedad y el avance de la resistencia popular, de otro lado, transformaron los planes territoriales y las políticas urbanas y habitacionales en blancos centrales del combate democrático.<sup>5</sup>

Ese ataque también fue hecho por el gobierno de Sarney, pero sin colocar nada en su lugar. En 1985, el Ministerio del Interior pierde ante el nuevo Ministerio del Desarrollo Urbano y el Medio Ambiente (MDU) las atribuciones relativas al desarrollo urbano y al medio ambiente.<sup>6</sup> Un año después, bajo severas críticas de movimientos sociales, de organizaciones no gubernamentales y de sectores académicos y profesionales, un decreto del Presidente (DL 2.291,

21/11/1986) extinguió el BNH, transfiriendo sus atribuciones para la Caja Económica Federal. En 1987, el MDU fue renombrado Ministerio de Habitación, Urbanismo y Medio Ambiente, después transformado en Ministerio de Habitación y Bienestar Social en 1988 y extinto en 1989.

El proceso de desconstitución de la cuestión urbana y habitacional en la esfera gubernamental, paradójicamente, iba a contramano de los avances de las luchas y movilizaciones urbanas que se desenvolvían a lo largo de la década. En particular, el proceso constituyente de 1987 y 1988 ofreció contexto y pretexto para un gran y rico debate en que se criticaba el carácter autoritario y tecnocrático de las políticas dictatoriales, defendiéndose la firme intervención de un Estado descentralizado y democrático capaz de controlar los procesos especulativos y garantizar la función social de la propiedad del terreno urbano: “La elaboración y presentación de la enmienda de la reforma urbana fue un momento crucial para la articulación entre entidades profesionales y movimientos sociales que ya venían movilizándose de forma relativamente independiente, para introducir la reforma urbana en la Constitución (MNRU)” (Bonduki, 2009:176).

La Enmienda Popular de la Reforma Urbana recogió 131 mil firmas y fue suscrita por cierto número de entidades nacionales: Federación Nacional de Ingenieros (FNE), Federación Nacional de Arquitectos (FNA), Instituto de Arquitectos de Brasil (IAB), Movimiento en Defensa de las Fave-



JOSÉ CRUZ / ABR

las, Movimiento en Defensa del Favelado (MDF), Articulación Nacional del Suelo Urbano (Ansur) y Coordinación Nacional de los Mutualistas (Conam), que se reunieron en el Movimiento Nacional de Reforma Urbana<sup>7</sup> y después de la Constituyente formaron el Forum Nacional por la Reforma Urbana (FNURU).<sup>8</sup>

Con 21 artículos, la propuesta incluía en el rol de derechos y libertades fundamentales (Capítulo I, De los Derechos Individuales) el derecho de todo ciudadano a condiciones de vida urbana digna y colocaba entre las responsabilidades del Estado “asegurar acceso a morada, transporte público, saneamiento, energía

eléctrica, iluminación pública, comunicaciones, educación, salud, recreación y seguridad, así como la preservación del patrimonio ambiental y cultural” (Lago, 2010:140).

La enmienda sometía, de manera clara e inequívoca, el derecho a la propiedad inmobiliaria urbana al cumplimiento de su función social y, de forma más amplia y propiamente programática, a la función social de la ciudad: “El derecho a condiciones de vida urbana digna condiciona el ejercicio del derecho de propiedad al interés social en el uso de los inmuebles urbanos y lo subordina al principio del estado de necesidad” (Enmienda Popular

**La Constituyente de 1988 permitió un rico debate dirigido a controlar la especulación y garantizar la función social de la propiedad urbana.**

de la Reforma Urbana, *apud* Lago, 2010:252).

Además, extendía a la ciudad el derecho de posesión ya existente para inmuebles rurales, con plazo de tres años, en vez de cinco: “En el ejercicio de los derechos urbanos consagrados en el primer artículo, todo ciudadano que, no siendo propietario urbano, detenga la posesión no reclamada, por tres años, de tierras públicas y privadas, cuyo metraje será definido por el Poder Municipal hasta el límite de 300m<sup>2</sup>, utilizándolo para su morada y de su familia, ad-

quirirá el poder, independiente de justo título y buena fe” (Enmienda Popular de la Reforma Urbana, *apud* Lago, 2010:253).

Expresando la preocupación de ir más allá del enunciado general de principios y derechos, la propuesta popular pretendió dar estatuto constitucional a una serie de instrumentos que asegurarían el predominio de los derechos urbanos, a saber: impuesto progresivo sobre inmuebles, impuesto sobre la valorización inmobiliaria, derecho de preferencia en la adquisición de inmuebles urbanos,

**Al inicio del siglo XXI, las ciudades brasileñas contaban con un encuadramiento institucional y legal sin paralelo en nuestra historia.**



desapropiación por interés social o utilidad pública, discriminación de tierras públicas, derrumbe de inmuebles, régimen especial de protección urbanística y preservación ambiental, concesión de derecho real de uso, y parcelamiento y edificación compulsivos.<sup>9</sup>

El alcance de la propuesta también aparecía en los artículos consagrados a los servicios públicos urbanos. De un lado, eran definidos como monopolio estatal a ser prestados por la administración pública (directa o indirecta); de otro, avanzando en conceptos que serían elaborados muchos años después, la conciencia del servicio público era expresada como bien público de interés social, y no como mercancía, como quedaba claro en el dispositivo acerca del costo del transporte público: “Las tarifas de los servicios de transportes colectivos urbanos serán fijadas de modo que el gasto de los usuarios no ultrapase 6% del salario mínimo mensual [tomando la ley ordinaria disponible] sobre la creación de un fondo de transportes, administrado por municipios y estados, para cobertura de la diferencia entre el costo del transporte y el valor de la tarifa paga por el usuario” (Enmienda Popular de la Reforma Urbana, *apud* Lago, 2010:255).

Al final de innumerables batallas en las comisiones y el plenario, la Constitución consagró un capítulo a la cuestión urbana, aunque con alcance e impacto bien menores que los pretendidos por la Enmienda Popular, pero avanzando en la cuestión de la función social de la propiedad urbana y en algunos instrumentos, para hacer valer tal función.

## CAPÍTULO II DE LA POLÍTICA URBANA

Art. 182. La política de desarrollo urbano, ejecutada por el Poder Público municipal, conforme directrices generales fijadas en ley, tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes.

§ 1° El plan director, aprobado por la Cámara Municipal, obligatorio para ciudades con más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de la expansión urbana.

§ 2° La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresas en el plan director.

§ 3° Las desapropiaciones de inmuebles urbanos serán hechas con previa y justa indemnización en dinero.

§ 4° Se faculta al Poder Público municipal, mediante ley específica para área incluida en el plan director, exigir, en los términos de la ley federal, del propietario del suelo urbano no edificado, subutilizado o no utilizado, que promueva su adecuado aprovechamiento, bajo pena, sucesivamente, de:

I – parcelación o edificación obligatorios;

II – impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y territorial urbana progresiva en el tiempo;

III – desapropiación con pago mediante títulos de la deuda pública de emisión previamente aprobada por el Senado Federal, con plazo de rescate de

hasta diez años, en plazos anuales, iguales y sucesivos, asegurados el valor real de la indemnización y los intereses legales. Art. 183. Aquel que posea como su área urbana de hasta doscientos y cincuenta metros cuadrados, por cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, utilizándola para su morada o de su familia, adquirirá la posesión, siempre que no sea propietario de otro inmueble urbano o rural.

§ 1° El título de posesión y la concesión de uso serán conferidos al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente del estado civil.

§ 2° Ese derecho no será reconocido al mismo poseedor más de una vez.

§ 3° Los inmuebles públicos no serán adquiridos mediante ocupación. (Constitución Federal)

Es importante registrar que representantes de los intereses de propietarios de tierras, del capital inmobiliario y de los sectores más conservadores, de modo general, hicieron todo para limitar al máximo el alcance del capítulo de la cuestión urbana en la Constitución, porque desde siempre vieron en las enmiendas y propuestas de los movimientos una inaceptable restricción al derecho de propiedad y a la libertad de mercado.

Victoriosos en el esfuerzo para evitar que el texto constitucional contemplase el alcance y la precisión características de la enmienda popular, se estableció una especie de acuerdo para que fuese remitido a ley complementar el establecimiento de las directrices gene-

rales de la política urbana, con el objetivo de “ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes”.

Esa solución de compromiso, en cierta medida, hizo que los movimientos sociales urbanos y, en particular, el Forum Nacional de Reforma Urbana consagrasen en los años siguientes gran parte de sus esfuerzos a la lucha por una ley complementar en conformidad con el espíritu y los principios de la Reforma Urbana y que asegurase instrumentos de gestión democrática e intervención urbanística ya explicitados en la propuesta de enmienda popular.

En un bulto de dieciséis anteproyectos de ley reglamentarias, acabó sirviendo de base para las discusiones un proyecto del senador Pompeu de Souza, no obstante los ataques venidos de la derecha y de la izquierda: “Los sectores conservadores no estaban felices con el hecho de él reinsertar en la agenda política parte de la agenda del movimiento de la reforma urbana ya tratada durante la Asamblea Nacional Constituyente. Por otro lado, los sectores de la sociedad civil (especialmente el FNUR) tampoco estaban satisfechos con algunas de las formulaciones del proyecto de ley, en especial con la disolución de las formas democráticas de gestión urbana de las ciudades. Sin embargo, en la medida en que el proceso legislativo avanzó, ambos sectores se concentraron en lo mismo, introduciendo en su interior el tema de la gestión democrática de la ciudad” (Avritzer, 2010).

Fueron más de diez años de luchas y negociaciones, pues la re-

glamentación de los artículos 182 y 183 de la Constitución sólo sería aprobada en 2001, con el Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257, de 10 de julio de 2001). Saludado por el FNUR como una expresiva victoria, el Estatuto de la Ciudad fue, en verdad, fruto de un compromiso, reuniendo, a veces de forma contradictoria, postulaciones y anhelos tanto de una planificación y una gestión democráticas de la ciudad, conducidos por el Estado, como de instrumentos que permiten, al margen y aún en oposición a los planes, mecanismos de flexibilización que contemplan intereses del capital inmobiliario y de emprendedores privados.<sup>10</sup>

Sea como fuese, el hecho es que al inicio del siglo las ciudades brasileñas contaban con un encuadramiento institucional y legal sin paralelo en nuestra historia legal y urbana. La cuestión, como es sabido, es que ni el Brasil real se conforma al Brasil legal...

## **Avances y embates en el terreno: participación democrática y presupuestos participativos**

Pero la década de 1990 tal vez haya sido más importante por las experiencias concretas de gestión urbana democrática que por los debates teóricos, conceptuales y políticos, sobre el tema.

Junto a las demandas concretas por habitación, saneamiento y transporte, la democratización y la descentralización de políticas, planes y proyectos urbanos constituyen un eje estructurante de prácticamente todas las luchas que trans-

currieron en la década de 1980. Con la lucha electoral y la ascensión a los gobiernos locales de coaliciones progresistas, casi siempre lideradas por el recién creado Partido de los Trabajadores (PT), la cuestión de la participación comienza a frecuentar los programas del PT y de sus candidatos. Pero la primera y más importante experiencia, la más larga<sup>11</sup> y también la que alcanzó mayor repercusión, fue la del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, iniciada en 1989, durante la gestión del alcalde petista Olívio Dutra.

Ciertamente, en Porto Alegre, como tal vez en ninguna otra ciudad brasileña, había un terreno fértil para la experimentación de las nuevas formas de democracia urbana que la teoría y la plataforma construyeron en la década de 1980. Baierle (1992) recupera y describe, con esmero, la tradición política de movimientos sociales porto-alegreses y el fuerte arraigo de una cultura política que, anclada en los movimientos de moradores y en las asociaciones a finales de la década de 1970 y comienzo de la de 1980, cuestionaba la tradición clientelista y comenzaba a afirmar e irradiar “una cultura de derechos, la conciencia de que la atención a las reivindicaciones no es un favor del Estado, sino un deber y un derecho básico de ciudadanía. Hay un cambio fundamental en la postura de relación con el poder público. En lugar del pedidor sumiso aparecía un nuevo personaje, desafiador del orden, capaz de ocupaciones colectivas de terrenos, barricadas en las calles, enfrentamiento físico con la policía, concentraciones

frente a los órganos públicos y teniendo, en aquella época (años 75/85), inmediata repercusión en los medios de comunicación, integrados por el campo opositor como actos de protesta contra el régimen militar” (Baierle, 2007:28).

El mismo autor hace referencia a la rica experiencia de consejos sectoriales con fuerte participación, en particular los consejos de salud que, aunque también presentes en otras grandes ciudades, particularmente en São Paulo, tenían un gran dinamismo en Porto Alegre.<sup>12</sup>

A pesar de sus limitaciones y dificultades, la difusión del modelo del Presupuesto Participativo fue rápida e impresionante: “Aunque sin el alcance de los consejos sectoriales (más de 30 mil consejos sectoriales existentes para un total de 5.560 municipios en Brasil), 30,9% de las ciudades brasileñas con más de 100 mil habitantes en Brasil en el período 2001-2004 adoptaban el Presupuesto Participativo (o 43,4% de la población viviendo en ciudades con más de 100 mil habitantes)” (Baierle, 2007:55).

Sería inevitable que esa amplia difusión del “modelo” llevase a experiencias muy diferenciadas y que en ciertos casos el uso de la ahora prestigiosa marca “presupuesto participativo” sirviese para nombrar prácticas pobres y pobremente participativas. Intentando circunscribir lo que se debería entender por presupuesto participativo, Avritzer propone los siguientes elementos definidores: nueva articulación entre democracia participativa y representativa; cesión, a asambleas temáticas o re-

gionales, del mandato de la Alcaldía y de la Cámara de Concejales para establecer el presupuesto; igualdad entre todos los ciudadanos, considerados miembros natos de las asambleas de base que establecen de forma autónoma sus reglas de funcionamiento; finalmente, “tentativa [sic] de reversión de las prioridades de distribución de recursos públicos a nivel local [...] que privilegia los sectores más carentes de la población” (Avritzer, 2003:3).<sup>13</sup>

## **La difusión de la experiencia del presupuesto participativo adoptado en Porto Alegre fue rápida e impresionante.**

Difícil, tal vez imposible, saber en cuántos de los 30% de los municipios de más de 100 mil habitantes esas características estuvieron presentes. Igualmente imposible saber en cuántos tuvo suceso la “tentativa de reversión de las prioridades”. A pesar de la conceptualización y de la retórica que accionan como valor esencial la participación ciudadana y autónoma de movimientos y organizaciones de la sociedad civil, se constató a lo largo del tiempo que la existencia y la relevancia de los procesos participativos dependían casi exclusivamente de los gobiernos y de los partidos en el gobierno (Renó, Souza, 2012). Inclusive, donde los

procesos tuvieron gran vitalidad y capacidad de instaurar nuevas prácticas y corroer las bases del antiguo clientelismo vigente en la distribución de recursos públicos (Abbers, 1998), parece haber habido una pérdida progresiva de la capacidad de realmente generar y potenciar nuevos espacios y prácticas de democracia directa. En el mismo Porto Alegre, aún bajo un gobierno petista, algunos autores ya traían a tono el proceso de vaciamiento del presupuesto participativo: “Infelizmente, el presupuesto participativo en Porto Alegre constituye hoy [2009, CV] apenas el pálido recuerdo de una promesa de transformación democrática que, no obstante, todavía encanta al mundo, inspirando activistas sociales, gobiernos y agencias internacionales de cooperación. El número de demandas pendientes puede llegar a más de 1.500 al final de 2008. En ese año fue colocado para el presupuesto participativo apenas 1/10 del total de inversiones previsto para la ciudad, o sea, 1% del estimado en la Ley Presupuestaria Anual. En 2007 fueron gastados casi tres veces más recursos en propaganda que en la ejecución de obras y servicios previstos en el plan de inversiones del presupuesto participativo para el ejercicio respectivo. El ausentismo de las secretarías de gobierno en las reuniones regionales y temáticas es vergonzoso. El asedio a líderes comunitarios a cambio de apoyo político retrotrae la relación sociedad/gobierno al viejo patrón clientelista” (Baierle, 2009:7).

Aunque hoy mundialmente difundido y adoptado por el Banco Mundial como “buena práctica”

(*best practice*) a ser adoptada universalmente,<sup>14</sup> el hecho incontestable es que el presupuesto participativo sobrevive de sus glorias pasadas y en los estudios académicos, no habiendo sido mencionado por prácticamente ningún candidato – de derecha, centro o izquierda – en las elecciones municipales de 2014, como sepultando el ideario de gestión democrática que él expresó y, de cierta manera, buscó concretar.

## El Ministerio de las Ciudades: Ascensión y derrumbe de la reforma urbana

A pesar de algunas conquistas locales resultado de la elección de alcaldes progresistas sensibles a los problemas urbanos, a pesar de la riqueza de experiencias y de las esperanzas traídas por el presupuesto participativo, la década de 1990, cuando se compara a la anterior, fue de relativo descenso de los movimientos sociales urbanos. Es en ese contexto que la elección de Luiz Inácio Lula da Silva para la Presidencia de la República representó una especie de aliento para todos los que participaban de las luchas urbanas, sea en el terreno ingrato de las ciudades, sea en los corredores traicioneros de los parlamentos y palacios, sea en la batalla intelectual en las universidades. Al final, desde su fundación, el PT fue el partido que más aglutinó a los militantes urbanos, y en el PT, o en su entorno inmediato, se habían gestado el ideario y las plataformas de la reforma urbana. Por primera vez desde el fin de la dictadura se abría la posibilidad de llevar a la práctica – a escala na-

cional, y no apenas local – la gestión democrática de las ciudades, la inversión de prioridades, el combate a la especulación inmobiliaria, políticas habitacionales abarcadoras que realizasen el sueño del derecho a la ciudad.

El inicio fue prometedor: en su primer día de gobierno, Lula creó el Ministerio de las Ciudades.<sup>15</sup> La elección de Olívio Dutra para conducir el ministerio era portadora de fuerte simbolismo, pues, además de militante histórico del grupo de sindicalistas que fundara el PT, el nuevo ministro había deflagrado en 1989, en su condición de alcalde de Porto Alegre, la primera experiencia de presupuesto participativo. Olívio Dutra se rodeó de un expresivo grupo de intelectuales y militantes urbanos y llamó para la secretaría ejecutiva del nuevo ministerio a la profesora Ermínia Maricato, que había dirigido la Secretaría de Habitación en el primer gobierno petista de São Paulo (Luíza Erundina, 1989-1993).

Todavía está por hacer el balance de lo que representaron esos trece años de existencia del Ministerio de las Ciudades. Sea cual sea el balance, él ciertamente tiene un marco: 20 de julio de 2005, cuando Olívio Dutra fue dimitido y substituido por Márcio Fortes de Almeida, del Partido Progresista,<sup>16</sup> partido que controlaría el ministerio hasta 2014, con los ministros Mário Negromonte (2011-2012) y Aguinaldo Ribeiro (2012-2014).<sup>17</sup>

En el período en que fue conducido por Olívio Dutra, el Ministerio de las Ciudades se dedicó a la propia estructuración, sobre todo con el montaje de secretarías

nacionales sectoriales: Habitación, Transporte, Saneamiento y Programas Urbanos. Pero la principal innovación, en consonancia con el ideario de la democratización de las políticas urbanas, fue la convocatoria, en 2003, de la I Conferencia Nacional de las Ciudades, que reunió cerca de 2.500 delegados electos en un rico proceso de movilización en más de 3 mil municipios (Rolnik, 2015).<sup>18</sup> En articulación y en atención a la propuesta nacida en la Conferencia, fue constituido el Consejo Nacional de las Ciudades (Decreto n. 5.790, 26/05/2006), con la atribución de “proponer las directrices generales para la formulación e implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, en consonancia con las resoluciones aprobadas en la Conferencia Nacional de las Ciudades” (Art. 2°).

Grandes fueron los esfuerzos consagrados en ese primer período del ministerio para inducir a los municipios a implementar los principios y directrices del Estatuto de las Ciudades, particularmente en lo que concierne a la elaboración participativa de planes directores y a la adopción de prácticas de gestión democrática. Los resultados fueron bastante decepcionantes, con raras excepciones. Y, sobre todo, prácticamente no hubo avances en la implementación de una efectiva política nacional de habitación, tal como constaba en el programa del PT.

Bonduki atribuye la timidez de las acciones en términos de morada popular a las dificultades y restricciones consecuencia de una política monetaria ortodoxa: “El ministro Olívio Dutra y su equipo



**El debate, antes intenso, sobre la gestión democrática de las ciudades, prácticamente desapareció en las elecciones municipales realizadas en 2014.**

encontraron enormes dificultades para poner en práctica las propuestas en el área de financiamiento, ante una rígida política monetaria, bajo el comando ortodoxo del Ministerio de Hacienda. Durante 2003 y 2004 escasearon los recursos presupuestarios, prevaleciendo los programas del FGTS creados en el gobierno anterior, a pesar de los esfuerzos del Ministerio de las Ciudades en priorizar la población de baja renta, donde está concentrado el déficit. La nueva Política Nacional de Habitación (PNH), elaborada por el Ministerio y aprobada en el Consejo de Habitación de 2004, incorporaría la mayoría de las propuestas del Proyecto Morada (con excepción del Fondo de Aval), pero aspectos importantes no pudieron ser implantados de inmediato. Sin subsidios significati-

vos, prevalecía la visión bancaria de la Caja Económica Federal, sin alteraciones substanciales en la concesión del crédito” (Bonduki, 2009:4; *apud* Rolink, 2015:234).

Importante victoria institucional del período fue la aprobación del primer proyecto de ley de iniciativa popular, creando el Sistema Nacional de Habitación de Interés Social y el Fondo Nacional de Habitación de Interés Social. Suscrito por más de 1 millón de personas, el proyecto fue sometido al Congreso en 1991 y aprobado después de trece años de embates, siendo sancionado el 16 de junio de 2005 (Lei no 11.124), un mes antes de la dimisión del ministro Olívio Dutra.

En un rápido balance de ese primer período, Rolnik, que ocupó la Secretaría Nacional de Programas Urbanos, es clara: “La im-



ELENA MIRAGE/SHUTTERSTOCK.COM

plementación del SNHIS y la agenda de reforma urbana del Ministerio de las Ciudades, desde etapas muy iniciales, ya enfrentaban resistencias por parte del equipo económico y sufrieron un golpe en 2005, con el cambio de ministro y la salida de la mayoría del equipo del ministerio. Después de la irrupción de un gran escándalo de corrupción – el llamado ‘mensalão’ –, el gobierno fue forzado a dar más espacio para sus aliados conservadores, a fin de mantener el apoyo político en el Congreso. En ese contexto, el control del Ministerio de las Ciudades pasó para el PP, heredero político de Arena, parte del poder durante los años del régimen militar” (Rolnik, 2015:236).

Después de los cambios en el comando del Ministerio de las Ciudades, las estructuras del ministe-

rio fueron capturadas progresivamente por las prácticas clientelistas tradicionales, perdiendo cualquier capacidad de liderar un proceso mínimamente comprometido con la reforma urbana. Las Conferencias Nacionales de las Ciudades y el Consejo Nacional de las Ciudades continuaron siendo convocados y reunidos, pero la pérdida de su relevancia y su capacidad de efectivamente influir en las decisiones fue reconocida por prácticamente todos los participantes.

El lanzamiento del programa Mi Casa, Mi Vida (MCMV), con abultados recursos consagrados a la habitación de interés social, transcurrió totalmente al margen de cualquier debate con los movimientos y representaciones sociales: “Las negociaciones iniciales entre los empresarios del sector y el Ministerio de Hacienda se die-

ron sin la participación del Ministerio de las Ciudades, ni del equipo que estaba formulando el Plan Nacional de Habitación, sin ninguna interlocución con el Consejo de las Ciudades o con el Consejo de Habitación, y sin diálogo con el SNHIS y su fondo recién reglamentado. Desde 2006, esas reuniones ya venían perdiendo incidencia en la definición de los rumbos de la política. El ‘paquete’ fue elaborado por el gobierno en diálogo directo con los empresarios e inversionistas involucrados e, inicialmente, tenía como objetivo salvar las empresas de la *débâcle* y, al mismo tiempo, funcionar como medida contracíclica para garantizar empleos y crecimiento, ante un escenario internacional desfavorable” (Rolnik, 2015:238).

A pesar de su fragilidad en aquel momento, resultado tanto del des-

censo acentuado desde la década de 1990 como del desmontaje del Ministerio de las Ciudades y del paulatino abandono del Consejo de las Ciudades, los movimientos consiguieron presionar al gobierno para que colocase inicialmente R\$ 500 millones, del total de R\$ 34 billones disponibles por el programa, para ser destinados a la creación de moradas por asociaciones y cooperativas autogestionadas, creando Mi Casa, Mi Vida – Entidades. También “conquistaron” en la mesa de negociaciones un programa para pequeños productores rurales. Pero el carácter empresarial del programa queda claro cuando se constata que “desde el lanzamiento del programa, MCMV – Entidades y PNH-Rural suman, juntos, 1% del total de unidades y recursos del MCMV” (Rolnik, 2015, 239).

Rolnik trae abundante documentación para mostrar que el modelo empresarial de política habitacional adoptado en el segundo gobierno de Lula sigue la receta difundida pelo BID, el Banco Mundial y la USAID, replicando la experiencia chilena. “En América Latina – México, Guatemala, Bolivia, Ecuador, Brasil, El Salvador, Colombia y Venezuela –, la lista de países que implementan versiones de ese modelo no para de crecer. Además del propio BID, la USAID tuvo un importante papel en la difusión de la política – promoviendo debates y seminarios, encuentros de las Cámaras de Construcción y de gestores habitacionales de los países – y fue uno de los activos promotores del modelo, cuya influencia ultrapasó las fronteras de América Latina. En 1992,

por ejemplo, uno de los principales investigadores del *staff* del Banco Mundial presentó a África del Sur, recién salida del *apartheid*, la política chilena y, en 1994, una misión del Banco Mundial en el país sugirió un programa de subsidios bastante influenciado por la experiencia de Chile” (Rolnik, 2015:99).

Cuando prestamos atención al patrón urbano que Mi Casa, Mi Vida está difundiendo en las ciudades brasileñas, las primeras valoraciones son unánimes en señalar que las poblaciones más pobres han sido asentadas en áreas periféricas, poco o nada urbanizadas, distantes del mercado de trabajo, aumentando las desigualdades sociales y prosiguiendo en la ampliación irracional de las mallas urbanas, con consecuencias dramáticas sobre los costos y tiempos de traslado, sin hablar en los impactos ambientales. Además, la adopción del patrón del mercado inmobiliario de clases medias y medias altas, esto es, de condominios cerrados con áreas de recreación internas, lanza sobre los pobres los costos de manutención de áreas que deberían ser parques y espacios públicos y promueve un patrón cada vez más segregado de ciudad.<sup>19</sup>

Con el Partido Progresista y Kassab encabezando el Ministerio de las Ciudades, con las grandes empresas conduciendo la política habitacional y recibiendo la casi totalidad de los recursos, la Reforma Urbana fue derrotada, después de doce años de gobiernos liderados por el PT, el partido que encarnó, como ningún otro, el ideal que debería hacer realidad el sueño del derecho a la ciudad.

## La ciudad neoliberal: ciudad de excepción y de la democracia directa del capital

El modelo centralista–tecnocrático–autoritario de planificación, en crisis al final de la década de 1980, no fue atacado apenas por su flanco izquierdo, esto es, por aquellos que reivindicaban mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales urbanos, que propugnaban una acción estatal fundada en la elaboración participativa de políticas urbanas que contemplasen la descentralización y la gestión democrática de las ciudades. Por el flanco derecho, sobre todo en la década de 1990,<sup>20</sup> crecen los segmentos de las élites políticas y económicas que se adhieren al pensamiento neoliberal y atacan el modelo heredado de la dictadura, reivindicando mayor libertad para la lógica y la dinámica del mercado.

En efecto, la adopción de directrices y conceptos neoliberales que reconfiguraron las relaciones entre capital, Estado y sociedad a partir de la última década del siglo pasado, tuvo profundas repercusiones en el lugar y en el papel de la ciudad en el proceso de acumulación. Bajo la égida del consenso keynesiano, la ciudad debería ser regida por las necesidades más generales de la acumulación y de la circulación del capital, cabiendo a la planificación (modernista) la tarea de racionalizar y crear funcionalidad espacial a través de instrumentos que se generalizaron a partir de la Segunda Guerra Mundial, con planes directores y zonales, en primer lugar. Ahora, bajo la égida del Con-

senso de Washington, la ciudad pasa a ser investida como espacio directo y sin mediaciones de la valoración y de la financiarización del capital.<sup>21</sup> Concebidas como empresas en concurrencia unas con otras por la atracción de capitales (y eventos), las ciudades y los territorios se ofrecen en el mercado global entregando a capitales cada vez más móviles (*foot loose*) recursos públicos (subsidios, tierras, exenciones). La guerra fiscal es apenas una de las formas de la urbanidad global, que empuja a coaliciones locales de poder a buscar articulaciones a nivel nacional e internacional para asegurar a cada ciudad – léase, a los capitales y capitalistas localizados – una inserción, aunque subordinada, en el mercado global.

¿Qué caracteriza esa nueva concepción, neoliberal, de ciudad y de gobierno urbano? En primer lugar, fiel a la inspiración neoliberal, el nuevo modelo llevará al banco de los reos la ambición estatal y de dirección de la planificación modernas y sus planes directores, con su pretensión de establecer modos, ritmos y direcciones del crecimiento urbano. En la ciudad, como en la sociedad de modo general, la intervención del Estado es vista como algo nefasto, que inhibe el libre juego de las fuerzas de mercado, que, por los cánones del liberalismo económico, aseguraría la ubicación óptima de los recursos. *Mutatis mutandis*, se trata de abandonar la pretensión comprensiva y de dirección de los planificadores racionalistas y someter la intervención del Estado a las lógicas, dinámicas y tendencias del mercado. Se trata de adoptar, siguiendo la fórmula del Banco Mundial, la “planifica-

ción amigable al mercado” (*market friendly planning*) o la “planificación orientada para/por el mercado” (*market oriented planning*).

En el mundo globalizado, enseñan consultores internacionales, precisamos de competencia entre ciudades, de mecanismos ágiles y flexibles que permitan aprovechar las “ventanas de oportunidades” (*windows of opportunities*). En vez de regulación, negociaciones caso a caso, proyecto a proyecto, concretando lo que el urbanista francés François Ascher nombró con la feliz expresión “urbanismo *ad hoc*”.<sup>22</sup>

Vimos anteriormente que el Estatuto de la Ciudad había resultado en un largo y complejo proceso de negociación. Entre otras cosas, esa negociación introdujo, en el corazón mismo de la legislación que imponía planificar, la flexibilización del plan director. Con el nombre de “operación urbana asociada”, el artículo 32 autoriza la aprobación de proyectos que contraríen el plan director vigente.<sup>23</sup> La excepción se instaura, paradójicamente, como regla (Aganbem, 2004).

Flexible, negociable, negociada, la ciudad-negocio se actualiza, casi siempre, a través de asociaciones público-privadas, nuevas formas de relación entre Estado, capital privado y ciudad. La contramano de la ciudad de excepción es una especie de “democracia directa del capital”.<sup>24</sup>

Mientras sectores expresivos del Forum Nacional de Reforma Urbana consagraban esfuerzos e inteligencia a batallas interminables para aprobar leyes y estatutos (trece años para el Estatuto de la Ciudad, trece años para el Sistema Nacional de Habitación de Interés Social),

mientras las experiencias virtuosas de participación y presupuesto participativo se debilitaban y perdían vitalidad, la ciudad neoliberal profundizó y agudizó los conocidos problemas heredados de cuarenta años de desarrollo excluyente: favelización, informalidad, servicios precarios o inexistentes, desigualdades profundas, degradación ambiental, violencia urbana, congestionamiento y costos crecientes de un transporte público precario, espacios urbanos segregados.

## ¿Reformar o ultrapasar la reforma urbana?

Aunque sintética y, por tanto, simplificada y simplificadora, la narrativa que esbozamos parece proponer un enigma: fueron treinta años de luchas extraordinarias, de procesos ricos de elaboración teórica y conceptual, de construcción de plataformas consistentes y abarcadoras, de victorias importantes expresadas en la conquista de posiciones políticas e institucionales. No obstante, el desenlace de esos años parece sepultar casi todos esos esfuerzos, elaboraciones y conquistas. Nuestras ciudades son tan o más desiguales, injustas, irracionales y segregadas que hace treinta años. Las poblaciones trabajadoras viven en condiciones de urbanización precaria, agobiadas por un cotidiano de carencias, servicios caros y de pésima calidad. Recursos públicos escasos son invertidos en obras suntuarias y que privilegian, todavía y siempre, a los segmentos más ricos de nuestra sociedad y de nuestras ciudades.

Desde la época más brutal de la dictadura militar los desalojos for-

zados nunca fueron tan numerosos como aquellos hechos bajo el pretexto de la Copa del Mundo y de las Olimpiadas. Hay estimados de cerca de 200 mil desalojos forzados para abrir espacios para estadios, vías de circulación entre áreas nobles y negocios inmobiliarios en que se afirma la financiarización de la ciudad, la ciudad de preferencia de las operaciones consorciadas y la democracia directa del capital por las sociedades público-privadas.

La agenda, las formas de lucha y las formas de organización que predominaron en los movimientos por la reforma urbana parecen ultrapasadas, anacrónicas, incapaces de dar cuenta de las nuevas realidades urbanas. La reforma urbana, como ideal y forma de lucha, a pesar de su extraordinaria contribución a las luchas urbanas, a pesar de las victorias institucionales y, en cierto sentido, por causa de esas victorias y de sus evidentes limitaciones, cumplió su papel histórico. Un nuevo momento se abre para la lucha por la democracia y la justicia urbanas. Como todo recommienzo, los caminos todavía están por ser construidos.

Las grandes manifestaciones de 2013 hicieron evidente la enorme frustración y la capacidad latente de transformar el descontento en acción colectiva. Pero también evidenciaron la fragilidad de movimientos que todavía no pudieron estructurar una pauta y una dinámica capaces de desempeñar, en el período histórico que se abre, el mismo papel que la reforma urbana desempeñó en los últimos treinta años. ¿Será posible reformar y reinventar la reforma urbana o se trata de superarla? ■

## Notas

1. Sobre los orígenes urbanos de las llamadas Jornadas de Junio de 2013, ver, por ejemplo, Maricato, 2014; Vainer, 2014.
2. El déficit fue estimado considerándose las habitaciones precarias, la superocupación y alquileres excesivos.
3. Todavía hoy son significativos los sectores de la institucionalidad y de la vida política y social de los cuales no fue barrida la dura herencia dictatorial. La Ley de Seguridad Nacional permanece en vigor y continúan impunes los crímenes de la dictadura y sus agentes, al contrario de lo que sucedió en Argentina, Chile y Uruguay.
4. Nacido de la reforma administrativa impuesta por el Decretoley 200, de 1967, el Ministerio del Interior constituyó poderosa máquina. Verdadero ministerio del territorio, concentró, entre otras, las siguientes agencias e instituciones: Superintendencia de Desarrollo de la Región Sur (Sudesur), Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (Sudene), Superintendencia de Desarrollo de la Amazonía (Sudam), Superintendencia de Desarrollo del Centro-Oeste (Sudeco), Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (Suframa), Departamento Nacional de Obras Contra las Sequías (DNOCS), Departamento Nacional de Obras de Saneamiento (DNOS), Servicio Federal de Habitación y Urbanismo (SERFHAU), Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), Compañía de Desarrollo del Valle de San Francisco (Codevasf), Banco Nacional de la Habitación (BNH), Banco de la Amazonía (Basa), Banco del Nordeste de Brasil (BNB), Fundación Nacional del Indio (Funai), Secretaría de Medio Ambiente (Sema) y Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama). Además, a ese Ministerio estaban subordinados los entonces territorios federales de Amapá, Roraima y Rondônia.
5. “[...] además de la crisis de liquidez frente al cuadro inflacionario, de recesión y de aumento de la quiebra, lo que generó un rombo en las cuentas del banco, pesó también para su extinción la ruptura de la coalición de intereses empresariales y políticos que se articularon para su creación, en un cuadro más general de crisis del régimen dictatorial y de su base de sustentación económica y política.” (Rolnik, 2015:226)
6. Pasan al MDU los siguientes órganos: BNH, CNDU, Conama, Sema y DNOS. En 1987 el MDU recibió nueva designación: Ministerio de Habitación, Urbanismo y Medio Ambiente (MHU).
7. Muchos son los autores que destacan que el Movimiento Nacional de Reforma Urbana retomaba y actualizaba, en varias dimensiones y tópicos, el ideario y la plataforma producida, en 1963, en Petrópolis, durante el Seminario de Habitación y Reforma Urbana, organizado por el Instituto de los Arquitectos de Brasil (IAB), que pasó a ser conocido como “Seminário do Quitandinha”.
8. Otras propuestas de enmienda popular también contemplaron cuestiones urbanas, mas específicamente temas como habitación popular, morada del trabajador, saneamiento básico, transporte público, etc. Así, por ejemplo, la enmienda popular sobre derechos de los trabajadores incluía el derecho a la morada y la enmienda sobre la cuestión agraria trataba de la ocupación rural y

- urbana. Hubo, además, una enmienda específica sobre transportes colectivos y otra sobre morada popular, suscrita por la Confederación Nacional de las Asociaciones de Moradores (Conam) y federaciones de asociaciones de moradores (Lago, 2010:138).
- En la elaboración de esta parte específica de la propuesta aparece de forma explícita una de las características generales de la propuesta de enmienda: la solidez conceptual y teórica de sus fundamentos, que fue asegurada por la fuerte presencia de un conjunto de investigadores, profesores y profesionales que, desde la segunda mitad de los años 1970, desarrollaban estudios y debates críticos sobre la realidad urbana brasileña, inspirados en la sociología urbana crítica francesa.
  - Esta cuestión será retomada más adelante.
  - Porto Alegre fue gobernada por coaliciones lideradas por el Partido de los Trabajadores de 1989 a 2004, período durante el cual el presupuesto participativo se institucionalizó como marca de la ciudad. La fuerza de la experiencia fue tal que partidos de oposición a la coalición petista que asumieron el gobierno en 2005 mantuvieron el presupuesto participativo, aunque, según varios autores, con pérdidas expresivas en la participación, en el poder decisorio y en el direccionamiento de los recursos (Renó, Souza, 2012).
  - “El gran modelo inspirador de la gestión popular-participativa fueron los consejos de salud de la zona este de São Paulo. Este modelo se consolidó institucionalmente con el SUS. El modelo combina la idea de participación directa de los usuarios de determinados servicios en sus propias regiones, de los profesionales que directamente prestan los servicios, de los gobiernos y de los prestadores privados. Y también en el aspecto del financiamiento el SUS es modelo” (Baierle, 2007:36).
  - “Entiéndase [...] por presupuesto participativo la emergencia de un espacio público plebeyo en la escena política a nivel local. Se trata de estructura y proceso por los cuales sectores populares pueden priorizar obras y servicios en la construcción del plan de inversiones del municipio (a nivel estadual, se incluyen también instituciones políticas locales). En cuanto a estructura, el presupuesto participativo consiste en un sistema de cogestión entre representación popular y gobierno local, organizado a través de un ciclo anual de actividades, combinando participación directa y selección de representantes (delegados y consejeros), así como el compromiso gubernamental con el procesamiento de las demandas a partir de criterios previamente combinados. [...] Significa la conformación de espacios de organización popular que desembocan en áreas decisorias de carácter comunitario. En estos espacios, la gestión de los problemas sociales y físicos de los barrios se fundamenta en la discusión pública. El público es compuesto de ciudadanos del barrio, entidades comunitarias y religiosas, movimientos sociales y profesionales de diversas áreas con actuación local (educación, salud, asistencia social, derecho, cultura, etc.)” (Baierle, 2002:2).
  - En el portal del Banco Mundial, en la página consagrada a Participación y Compromiso Cívico (Participation and Civic Engagement), se lee: “Presupuesto Participativo (OP) es un mecanismo innovador que busca vincular ciudadanos en el proceso de toma de decisiones sobre presupuesto público. Al crear un canal para que ciudadanos puedan vocalizar sus prioridades, el presupuesto participativo puede hacer la ubicación de recursos públicos más inclusiva y equitativa. Al promover el acceso público a informaciones sobre recursos y gastos, el presupuesto participativo incrementa la transparencia de la política fiscal y de la gestión del gasto público, reduciendo el espacio de las prácticas clientelistas, la captura elitista y la corrupción, promoviendo la credibilidad del gobierno y la confianza de los ciudadanos. El presupuesto participativo puede también mejorar la oferta de servicios al establecer conexiones entre la identificación de necesidad, el plan de inversiones, los impuestos y la gestión por proyecto. Así, el presupuesto participativo va más allá de un simple ejercicio de participación para ser una metodología para la promoción del aprendizaje social, ciudadanía activa y prestación social de cuentas, abriendo nuevos caminos participativos que complementan las formas tradicionales de gobierno representativo” (World Bank, 2015).
  - Medida Provisional n. 103/2003, de 1/01/2003, convertida en la Ley n° 10.683, de 28/05/2003.
  - Doctor en derecho y diplomático, Márcio Fortes de Almeida era integrante del Ejecutivo Nacional del Partido Progresista, cuyo líder nacional más conocido es Paulo Maluf, ex-gobernador de São Paulo y dos veces alcalde de la capital del estado, la primera de ellas como alcalde biónico, en el auge de la dictadura militar (1969-1971). El nuevo ministro había sido secretario ejecutivo del Ministerio de Minas y Energía en el gobierno de Fernando Collor (1990-1992) y secretario ejecutivo del Ministerio de la Agricultura en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). La prensa de la época divulgó ampliamente que Márcio Fortes asumía el Ministerio de las Ciudades por indicación de Severino Cavalcanti, presidente del Senado, también del PP. “Márcio Fortes llega al Ministerio de las Ciudades como un técnico indicado por el PP del presidente de la Cámara Severino Cavalcanti (PE). Fortes está afiliado al partido desde 2001. Él cuenta con la simpatía de la bancada del agronegocio...” (Folha de S. Paulo, 19/07/2005, <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u70648.shtml>).
  - Después de un intervalo en que fue dirigido por un funcionario de carrera de la Caja Económica Federal, Gilberto Occhi, el Ministerio de las Ciudades volvió a las manos de un político de trayectoria anterior en partidos de derecha y que fue alcalde de São Paulo, Gilberto Kassab.
  - Otras Conferencias Nacionales de las Ciudades se reunieron, con número siempre significativo de participantes y enérgicos debates, en 2005, 2007, 2009 y 2013. Hay visiones críticas que vieron en el modelo de las grandes conferencias nacionales la abdicación de instrumentos más eficaces de

acción: “Con la llegada del Partido de los Trabajadores a la presidencia de la república, con Lula, había expectativa de que, caso no fuese viable políticamente un presupuesto participativo nacional, por lo menos se crearan mecanismos financieros e instrumentos legales que asegurasen su consolidación a nivel municipal como política pública nacional. Esto no ocurrió, a pesar de la presión de 2 o 3 ministros. El modelo que prevaleció fue el de las grandes conferencias nacionales, precedidas de conferencias estatales y municipales, contemplando varias áreas sociales (salud, asistencia social, habitación y urbanismo, etc.)” (Baierle, 2009:8).

19. En Rio de Janeiro, muchos de esos “condominios” ya se encuentran bajo el control de “milicias”, que reciben las tazas correspondientes, entre otras tazas de servicios y protección, volviendo aún más perverso el proceso de aislamiento y segregación.
20. Vale registrar que el avance de la transición democrática retardó, en Brasil, la adhesión de las élites a la onda neoliberal, que ya en los años 1980 se esparció por América Latina. En ese contexto, nuestra Asamblea Nacional Constituyente y la Constitución que produjo fueron marcadas por un sesgo de estatismo heredado, de un lado, del nacional-desarrollismo y, de otro lado, de la propia dictadura militar en sectores más a la derecha.
21. La financiarización de la habitación, de las que la política habitacional y el MCNV, como se ha visto anteriormente, son expresión e instrumento, es apenas una de las dimensiones de esa nueva realidad de la ciudad capitalista contemporánea.
22. “El neourbanismo privilegia la negociación y el compromiso en detrimento de la aplicación de la regla mayoritaria, el contrato en detrimento de la ley, la solución ad hoc en detrimento de la norma” (Ascher, François. *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas l'ordre du jour*, Paris, Éditions de l'Aube. 2001, p. 84).
23. § 2°. Podrán ser previstas en las operaciones urbanas consorciadas, entre otras medidas:
  - I – la modificación de índices y características de parcelación, uso y ocupación del suelo y subsuelo, así como alteraciones de las normas edilicias, considerado el impacto ambiental de las decurrentes;
  - II – la regularización de construcciones, reformas o ampliaciones ejecutadas en desacuerdo con la legislación vigente” (Art. 32, Lei 10.257, de 10/07/2001).
24. “La ciudad de los megaeventos precipita, intensifica, generaliza la ciudad de exclusión y la democracia directa del capital. La FIFA y el COI, verdaderos carteles internacionales asociados a corporaciones nacionales e intereses locales, reciben del gobierno de la ciudad: exención de impuestos, monopolio de los espacios publicitarios, monopolio de equipamientos deportivos resultantes de inversiones públicas. Son neoliberales, juran fidelidad al mercado libre, pero adoran un monopolio” (Vainer, 2014)

## Referencias bibliográficas

- ABERS, R. (1998). “From Clientelism to Co-operation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil”. *Politics & Society*, v. 26, n. 4, p. 511-523.
- AGAMBEN, Giorgio (2004). *Estado de excepción*. São Paulo : Boitempo.
- AVRITZER, Leonardo (2010). “El Estatuto de la Ciudad y la democratización de las políticas urbanas en Brasil”. *Revista Crítica de Ciencias Sociales* [on-line], 91 (<http://rccs.revues.org/4491> ; DOI : 10.4000/rccs.4491).
- \_\_\_\_\_ (2003). “El presupuesto participativo y la teoría democrática: un balance crítico”. In: Leonardo Avritzer e Zander Navarro (orgs.), *La innovación democrática en Brasil*. São Paulo: Cortez ([http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NrAkXGz\\_uOEJ:www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_10929\\_em\\_21\\_06\\_2011\\_15\\_48\\_32.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NrAkXGz_uOEJ:www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10929_em_21_06_2011_15_48_32.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)).
- BAENINGER, Rosana Aparecida; PERES, Roberta Guimarães (2011). “Metrópolis brasileñas en el siglo 21: evidencias del Censo Demográfico de 2011”. *Informe Gepec*, Toledo, v. 15, número especial, p. 634-648.
- BAIERLE, Sérgio (2002). “¿OP al termidor?”. In: Verle, João; Brunet, Luciano (orgs.), *Un nuevo mundo en construcción*. Porto Alegre: Guayi.
- \_\_\_\_\_ (2009). “Porto Alegre neoliberal: la decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público inclusivo”. *Cuadernos Ciudad*, no 15, v. 12, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1992). *Un nuevo principio ético-político: práctica social y sujeto en los movimientos populares urbanos en Porto Alegre en los años 80*. Campinas: Unicamp.
- BONDUKI, Nabil (2009). “Del proyecto morada al programa Mi Casa, Mi Vida”. *Revista Teoría y Debate*, v. 82, maio.
- \_\_\_\_\_ (2009). “La reforma urbana en el proceso de participación popular en la Constituyente”. Cámara de los Diputados, *Constitución 20 años. Estado, democracia y participación popular: cuadernos de textos*. Brasília: FIBGE, Censo 2010 (<http://www.sidra.ibge.gov.br>).
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estadística e Informação. *Nota técnica: déficit habitacional de Brasil*, años 2011 e 2012.
- LAGO, Paulo Cesar do (2010). *Participación popular y reforma urbana: de la Constituyente al Estatuto de la Ciudad*. São Paulo: Universidad Presbiteriana Mackenzie.
- MARICATO, Ermínia (2014). “Es la cuestión urbana, estúpido!”. In: Maricato et al., *Ciudades rebeldes: pase libre y las manifestaciones que tomaron las calles de Brasil*. São Paulo: Boitempo, p. 19-26.
- ROLNIK, Raquel (2015). *Guerra por los lugares: la colonización de la tierra y de la morada en la era de las finanzas*. São Paulo: Universidad de São Paulo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo.
- SOUZA, Lúcio Rennó Ailton (2012). “La metamorfosis del presupuesto participativo: cambio de gobierno y sus efectos en Porto Alegre”. *Revista de Sociología y Política*, v. 20, no 41, p. 235-252.
- VAINER, Carlos (2014). “Cuando la ciudad va a las calles”. In: Maricato et al., *Ciudades rebeldes: pase libre y las manifestaciones que tomaron las calles de Brasil*. São Paulo: Boitempo, p. 35-40.
- WORLD BANK. “Participation and Public Engagement. Participatory Budget Formulation” (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,contentMDK:20509380~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:410306,00.html>, em 29/06/2015).

# El régimen democrático-burocrático brasileño

génesis, evolución y desafíos



El texto usa el paradigma maussiano de la dádiva para comprender las transacciones políticas entre los actores fundamentales de la sociedad brasileña, para la institucionalización y la operabilidad democrática del País. En ese sentido, formula el concepto de régimen democrático-burocrático para caracterizar las relaciones establecidas entre Estado y sociedad civil en Brasil, cuyos desafíos son consolidar un presidencialismo semiparlamentario y atender emergentes reivindicaciones difusas por la calidad de vida común.

## Del autoritarismo burocrático a las transacciones liberalizadoras

La mayoría de los analistas políticos que reflexionaron sobre el régimen autoritario brasileño (1964-1985), en el cual la corporación militar asumió el gobierno, se inclinó a clasificarlo un régimen político autoritario-burocrático (Schmitter, 1982). Radicalizaba la intervención estatal, especialmente en asociaciones empresariales y de trabajadores, pero, diferentemente del corporativismo heredado del Estado autoritario de 1937, no para producir una movilización tutelada, sino para asegurar la apatía política. Al *controlar para desmovilizar la sociedad civil*, por la violencia política sistemática (desde la censura a los medios de comunicación hasta la represión física) o por la coartación de intereses a través de agencias institucionales, el autoritarismo burocrático no la cancelaba, pero evitaba o interrumpía su eventual conversión en movilizaciones colectivas autónomas.

El régimen autoritario-burocrático limitó, condicionó y seleccionó intereses a través de controles sobre asociaciones, especialmente sindicatos de trabajadores y cámaras empresariales, y sobre eleccio-

nes, por la institucionalización de dos partidos políticos, respectivamente, de apoyo (Alianza Renovadora Nacional, Arena) y de oposición consentida (Movimiento Democrático Brasileño, MDB), que canalizaban divergencias sin possibilitar alteraciones de políticas públicas y del núcleo gubernamental.

Volviendo la economía brasileña plenamente capitalista, sin admitir las plenas libertades políticas y civiles, el régimen autoritario-burocrático también propiciaba nuevas demandas que entraban en conflicto con la desmovilización política autoritaria (Werneck Vianna, 1986). En la medida en que emergía una sociedad civil (Arato, 1992) moderna – no integrada a los marcos estrechos del régimen –, los conflictos con el régimen se acumulaban de manera que se ampliaban, progresivamente, los costos políticos del autoritarismo. El crecimiento exponencial del MDB (única oposición electoral que agrupara tendencias liberales y de izquierda) durante elecciones legislativas y para gobiernos estatales (1974 e 1978) así como un renovado sindicalismo empresarial y de trabajadores (destacándose la huelga victoriosa, a pesar de ilegal, de metalúrgicos en 1980) desgastaron, continuamente, al régimen (Rocha, 2013).



### Júlio Aurélio Vianna Lopes

Investigador titular en ciencias humanas y sociales de la Fundación Casa de Rui Barbosa (desde 2002) premiado en el Concurso Anpocs/Ford de 2009 sobre la Constitución de 1988, es graduado en Derecho (UFF), Maestro y Doctor en Ciencias Políticas (IUPERJ) y Pos-Doctor en Sociología (UFPE). Sus áreas de interés académico son: democracia – ciudadanía – movimientos sociales. Sus últimas publicaciones fueron: *Desafíos institucionales del orden de 1988* (ed. FCRB), en 2014; *Cómo fue hecha la Constitución de 1988* (ed. Cultura), en 2013; y *Cooperativismo contemporáneo: camino para la sustentabilidad/ Contemporary Cooperativism: path to sustainability* (ed. Confefras), en 2012 (obra con doble versión portugués/inglés).

Exceptuándose, pues, los grupos de izquierda armada que combatieron al régimen durante el período más represivo (1968 a 1973), la dictadura militar brasileña se empeñó en coartar opositoristas, realizando transacciones políticas que los dividiesen. Así fueron los períodos de “distensión” y de “apertura”, respectivamente, liberalizaciones limitadas por los generales Geisel (reducción de la censura periodística, sin extirparla) y Figueiredo (permiso de organización partidaria, mas no a los comunistas). Transacciones políticas entre el régimen e intereses contrapuestos también eran intrínsecos a su dinámica (Werneck Vianna, 1986), ya que las fuerzas armadas lastraban una tecnoburocracia civil y militar cuya capilaridad regulaba la sociedad a través de interfaces con ella – a pesar de autoritarias.

Sin embargo, en la medida en que nuevas categorías sociales emergían – principalmente de trabajadores y empresarios –, la oposición electoral crecía en las elecciones de 1982, bajo un pluripartidismo limitado, y el sucesor de Arena (Partido Democrático Social, PDS) perdía los gobiernos estatales más importantes, menos el régimen se beneficiaba de las transacciones (Rocha, 2013), que conferían a la liberalización una magnitud mayor que la admitida por el gobierno militar.

La movilización colectiva (“Directas ya”) por la elección directa a la Presidencia (entonces escogida, indirectamente, por un colegio formado por el Parlamento y delegados de los legislativos estatales) galvanizó millones de brasileños en 1984, bajo la dirección de gobiernos opositoristas (especialmente

en São Paulo, Rio de Janeiro y Minas Gerais), de la sociedad civil (destacándose la Orden de los Abogados de Brasil, la Asociación Brasileña de Prensa, la Confederación de Obispos de Brasil, la Unión Nacional de Estudiantes, la Central Única de Trabajadores y la Confederación General de Trabajadores) y de todos los partidos de oposición, unificados por Ulysses Guimarães, líder del PMDB (sucesor del MDB).

Aunque rechazada la elección presidencial directa, por no obtener los votos necesarios en el Parlamento, su votación debilitó aún más al régimen, pues la mayoría legislativa – aunque no grande lo suficiente para la exigencia constitucional – le fue favorable en la Cámara (de Diputados) Baja. Inmediatamente, se establecieron transacciones políticas entre la oposición democrática (excepto el Partido de los Trabajadores, PT) y segmentos del régimen, en torno a una transición pacífica hacia la democracia y de un candidato opositorista para la sucesión indirecta del general Figueiredo.

Las transacciones políticas para el cambio de gobierno, en el ámbito del colegio electoral indirecto, definieron la candidatura de Tancredo Neves (gobernador de Minas Gerais por el PMDB, que provenía de un partido extinto de centro-derecha opositorista, el Partido Popular, PP), lo que acarrió la neutralidad militar y el apoyo de la oposición (inclusive de tres diputados del PT) formada por el PMDB, el Partido Trabajador Brasileño (PTB), el Partido Democrático Trabajador (PDT) y los todavía ilegales Partido Comunista Brasileño (PCB) y Partido Comunista

de Brasil (PC de B). Su elección indirecta el 15 de enero de 1985 fue precedida de campaña popular comparable a las “Directas ya” y viabilizada por la disidencia parlamentaria del régimen, en el colegio electoral, que formó el Partido del Frente Liberal (PFL).

## **El Congreso Constituyente (1987-1988) se caracterizó por tres fases: fragmentación, polarización y consorciación de la elaboración constitucional. Se confrontaron en él élites burocráticas y representantes de la sociedad civil, hasta entonces tutelada.**

Notoria “transición por la transacción” (Share e Mainwaring, 1986), la alternancia política del gobierno – a pesar de la trágica muerte de Tancredo, después de enfermedad que impidió su toma de posesión – trajo una liberalización política (tema central de las transacciones entre líderes opositoristas y miembros del régimen autoritario) inédita en el País. Por intermedio del ministro de Justicia, Fernando Lyra, junto al Parlamento, el gobierno de José Sarney (vice de Tancredo, oriundo del PFL) encaminó medidas que suprimieron varios obstáculos autoritarios.

En 1985, se suspendieron las pérdidas de derechos de opositores al autoritarismo, se concedió voto a los analfabetos, se liberó la propa-

ganda electoral (entonces limitada), retornaron las coligaciones proporcionales, se eliminó la fidelidad partidaria, se instituyó la representación política del Distrito Federal, se convocaron elecciones directas para municipios aún prohibidos, se reconocieron la autonomía sindical y el derecho de huelga (ibidem). Amplia libertad de organización partidaria pasó a fortalecerse, con la legalización de los comunistas y la refundación del Partido Socialista Brasileño (PSB).

### La construcción constitucional: de la polarización al “consorcio”

Conferir amplias funciones constituyentes a los miembros del Parlamento a instalarse en 1987 (propuesta presentada por el gobierno antes de las elecciones legislativas de 1986) fue el último ítem de la pauta liberalizadora transada entre el PMDB y el PFL. Su “Alianza Democrática”, limitada a la *liberalización* política (reducción o supresión de controles de la representación política y asociativa), se agotó con la emergencia del tema de la *democratización* política (la igualdad institucional necesaria al ejercicio de las libertades) en el proceso constituyente (Vianna Lopes, 2013). Si transacciones políticas entre el PMDB y el PFL, bajo una lógica contractual (fijación previa de las concesiones), fueron suficientes para la pauta liberalizadora de la transición democrática, otros actores políticos y otra lógica transaccional también se revelarían necesarios en la construcción constitucional.

El Congreso Constituyente (1987-1988) se caracterizó por tres

fases: fragmentación, polarización y “consorcio” de la elaboración constitucional.

La dinámica fragmentaria (01/02/1987 a 26/11/1987) predominó de la instalación a la organización constituyente de centro-derecha, comprendiendo, sucesivamente (Anais, v. 1 a 13): división de la Alianza Democrática en la formación de la Mesa Directora; rechazo de proyecto básico (externo o interno) para los debates; disseminación de opciones individuales constituyentes en detrimento de las bancadas (excepto en las de izquierda); producciones temáticas a partir de *cada una* de entre 24 subcomisiones (que las remitirían a otras ocho comisiones cuyas propuestas serían enviadas a una comisión sistematizadora); y no escalonamiento de temas en la elaboración constitucional (cuatro tentativas de priorizar el sistema de gobierno – parlamentar o presidencial – fueron negadas por la Asamblea).

La dinámica de la polarización (26/11/1987 a 28/01/1988) en dos bloques constituyentes predominó (Anais, v. 13 a 19) desde la configuración de una amplia centro-derecha (apellidada de “Centrão” por sus adversarios y adoptada por sus dirigentes) en reacción al proyecto formulado por la comisión sistematizadora (de centro-izquierda, que incluía las izquierdas – excepto PDT y PT, contrarios al parlamentarismo en él previsto). Se caracterizó por: generalización del debate sobre el *grado de democracia* (política y social) que tendría el mercado y lo privado en el orden constitucional; escisión al medio del PMDB (307 de los 559 constituyentes); absorción del gobierno

Sarney por el “Centrão”; rechazo al proyecto sistematizado como base para votaciones; abandono de los moderados del “Centrão”, que se volvieron equidistantes y decisivos; e impasses, sin que ningún bloque consiguiese imponer los temas a ser votados por la Asamblea.

La dinámica de “consorcio” (Anais, v. 19 a 24) entre centro-izquierda y centro-derecha, en la elaboración constitucional, predominó como solución para los impasses reiterados en *todos* los temas de la democracia política y social (inclusivos también del lugar del mercado en un orden neodesarrollista) *desde la primera votación de la Constitución* (el preámbulo, a fines de enero de 1988). Mayorías fueron construidas por concesiones mutuas de ambos bloques, mas bajo una lógica *de dádivas* (dar, recibir y retribuir, en sucesión), pues los consensos políticos provenían de la sobreposición ininterrumpida de propuestas ya presentadas, en vez de formulaciones unitarias de los bloques adversos. *De hecho*, la Magna Carta democrática fue elaborada *en plenario* (28/01/1988 a 23/09/1988).

El “consorcio” constituyente – siendo cruciales el presidente (Ulyses Guimarães) y el relator general (Bernardo Cabral, también del PMDB) de la Asamblea – se caracterizó por: presentación meramente formal de propuestas del “Centrão” para votación; su descomposición abarcadora en plenario; y adopción de las “fusiones de enmiendas” *individuales* – prohibiendo nuevas propuestas, representando propuestas ya hechas o renunciando a ellas en plenario, hasta alcanzar el consenso (Vianna Lopes, 2013). Gracias a la descomposición

parcial del “Centrão” (sin unidad en cuanto al *grado* de maximización del mercado), la centro-izquierda fue más influyente en la Carta, junto a la cual las izquierdas (52 constituyentes) influyeron más que la derecha (67 constituyentes), a pesar de menores (Fleisher, 1988). Entre ellas, la mayor bancada partidaria era del PDT (26), y la menor, del PSB (2).

## La construcción constitucional: élites burocráticas y corporaciones sociales

En el Congreso Constituyente también se confrontaron actores políticos representativos de los polos constitutivos del autoritarismo burocrático: las élites burocráticas, imbuidas de la regulación estatal, y la sociedad civil, hasta entonces tutelada.

La mayoría de los constituyentes (284 de los 559 miembros) tenía su base electoral en el desempeño de la gestión pública, donde ingresaron sin voto, pero a partir de la cual se volvieron competidores electorales, en el pleito de 1986 o al inicio de su carrera política. Esos (ex-)gestores públicos provenían, generalmente (260), de la máquina administrativa del Ejecutivo – a nivel federal, regional o local –, y apenas 24 de ellos venían de otras funciones decisorias del Estado: 15 de la abogacía pública, 6 del Ministerio Público y 3 de la Magistratura. Por tanto, 50,80% de la Asamblea venían de élites burocráticas del Estado (Vianna Lopes, cap. 1, 2013).

Aunque apenas 11,44% del Congreso Constituyente fuesen

compuestos por (ex-)activistas de la sociedad civil (64 electos), especializados en la representación de intereses específicos – en lo cuales predominaran los sindicalismos empresariales y de trabajadores –, las corporaciones sociales extrapolaban su inserción electoral en la elaboración constitucional. A través del mecanismo de las llamadas “enmiendas populares” – por el cual la Asamblea recibió, até 13/08/1987, propuestas suscritas, por lo mínimo, de 30 mil electores – la sociedad civil potencializó su inserción en la Constituyente, una vez que la propuesta precisaba del patrocinio de tres asociaciones (Whitaker, 1989).

A pesar de permitirse que instituciones públicas las patrocinasen, entre las 83 “enmiendas populares” admitidas en el proceso constituyente hubo apenas dos propuestas patrocinadas por el aparato policial (militar y rodoviário) y tres propuestas por casas legislativas regionales y locales. El asociativismo respondió por todas las demás propuestas (Whitaker, 1989), siendo 67 de ellas patrocinadas por entidades que no representaban funcionarios del Estado.

Común a todas las propuestas constituyentes de la sociedad civil – la única excepción fue la que prohibía la división territorial del Estado de Bahia – era la previsión de inserción asociativa, en el órgano regulador del tema constitucional, concomitante a la prescripción de garantías al interés movilizado. La constitucionalización de temas convertía, concomitante-mente, a *entidades civiles en coadyuvantes de la regulación estatal* sobre la cual formularan propuestas, de mo-

do que la gestión (inclusiva de la formulación) de políticas públicas las reconociese como socias institucionales indispensables. Tal característica de las propuestas constituyentes de la sociedad civil, en la medida en que preservaban o ampliaban la intención reguladora heredada del *status quo* anterior, consistía en iniciativas políticas que inscribían a las corporaciones sociales e el Estado sin contraponerse a sus burocracias. En ese sentido, fueron tentativas exitosas de *transacciones mediante dádivas* entre categorías sociales organizadas y élites burocráticas de Estado, a las cuales aquellas conferían legitimidad, siendo retribuidas por la incorporación a la gestión pública.

Excepto el mantenimiento de la censura oficial (por asociaciones de censores) y la legalización de la mediunidad (por asociaciones cardecistas), todas las enmiendas de la sociedad civil fueron incorporadas a la Constitución (Whitaker, 1989). Algunas totalmente (Caldeira, 1987), como los derechos de la infancia (patrocinados por asociaciones pediátricas), de ancianos (asociaciones de jubilados), de prevención rural (asociaciones de empleados rurales) y el fin de la censura oficial (por asociaciones de periodistas). Otras, parcialmente (Caldeira, 1987) – siendo de entidades contrapuestas –, como las referentes a la salud y educación pública (cuya integralidad fue propuesta por asociaciones médicas y de profesores, y su complemento privado, por asociaciones empresariales) o la estabilidad en el empleo (prohibición de dispensa por trabajadores y de indemnización por empresarios) y la reforma agrar-



**Con apenas dos excepciones, todas las enmiendas presentadas por organizaciones de la sociedad civil fueron incorporadas a la Constitución de 1988.**

ria (como regla por trabajadores sin tierra y como excepcional por propietarios rurales).

En todos los casos, se institucionalizaron entidades representativas en el ámbito de la política pública correspondiente, con amplia función fiscalizadora, consultiva y coadyuvante de su gestión. La transacción de dádivas entre gestores estatales y corporaciones sociales fue consagrada, *como regla general*, por la fusión (en plenario) de las enmiendas individuales de Afif Domingos (“Centrão” y Partido Liberal) y Antônio Mariz (PMDB y comisión sistematizadora), apoyadas por todo el espectro ideológico del Congreso Constituyente. Fue aprobada con 97,10% de los votos y prevé (artigo 10 da Magna Carta) la participación obligatoria de las asociaciones profesio-

sionales (trabajadores y empresarios) en los órganos públicos reguladores de sus intereses (Anais, p. 7.876-7.877).

### **La democracia burocrática de 1988 y la ciudadanía regulativa brasileña**

El orden constitucional de 1988 resultó de transacciones democratizadoras – bajo la forma de donaciones y recepciones sucesivas y mutuas – entre los siguientes actores políticos:

- Una centro-izquierda unificada (inclusiva de las izquierdas y apoyada, tópicamente, por segmentos de centro) y una centro-derecha dividida (por el abandono puntual de sus moderados). El predominio relativo de la primera en las transacciones constituyentes no supri-

mía la tendiente equivalencia de fuerzas entre ambas. Aún en la única ocasión posterior a su asociación constituyente – votación del orden económico – en que el centro-izquierda (donde se concentró la orientación desarrollista por el Estado) fue confrontado por el “Centrão” (donde se concentraba la opción por la desregulación del mercado), él fue vencido, pero faltando apenas un voto para extirpar su propuesta y con la abstención de sus moderados (Anais, p. 9.904, sesión de 28/04/1988).

- Movimientos sociales corporativos (principalmente de trabajadores y empresarios) y élites burocráticas de Estado (gestores públicos electos). Subyacente a las transacciones de tenor ideológico, ocurrieron, como dádivas recíprocas – por iniciativa de la sociedad

civil —, institucionalizaciones de funciones conjuntas para políticas públicas. Además de la inserción formal de esos segmentos — en la composición mayoritaria por gestores con experiencia y en el mínimo de 4 millones de firmas a las “enmiendas populares” ocurridas — en el proceso constituyente, la extrema dificultad de ecuacionar el tema de la huelga de funcionarios públicos también demuestra la relevancia de ambos en la Asamblea. Al contrario de la huelga de trabajadores en el mercado (luego definida por consenso), la paralización de servicios públicos sólo fue definida después de dos *impasses* y apenas consiguió postergar el tema para una legislación ulterior (Anais, p. 8.399 e 8.402).

La ingeniería política de las mayorías consensuales, durante el proceso constituyente, se caracterizó por la *readaptación de las instituciones del régimen autoritario a las atribuciones democráticas* en el futuro régimen político. Esas transacciones democratizadoras *invertieron el sentido político del orden anterior*. Moldearon un *régimen democrático-burocrático*, caracterizado por la proyección institucional de intereses colectivos organizados sobre el Estado, de modo que conjugaran, respectivamente, la reproducción de la sociedad civil al ejercicio de las políticas públicas. No hubo corte de la relación burocrática entre Estado y sociedad civil, sino una nueva imbricación entre ambos. En esa nueva relación burocrática, los recursos de control son, mutuamente, empleados por ambos. Movimientos sociales tienen en el aparato estatal, concomitantemente, la *fuerza* de la cual extraen su movilización, el *canal* específico para la formulación de sus demandas, o *ins-*

*trumento* de la satisfacción de sus intereses y el *objetivo* cuyo alcance les confiere identidad colectiva ante la sociedad *en general*. Los órganos, agencias y instituciones hasta entonces usados para someter a los intereses colectivos pasaron a legitimarse como representación auxiliar y subsidiaria de esos intereses.

El resultado fueron adaptaciones, en vez de innovaciones institucionales: en vez de un Tribunal Constitucional, sus atribuciones al ya existente Supremo Tribunal Federal (que legitimara la dictadura y purgara a sus miembros contrarios); en vez de instancias externas de conciliación jurídica, su desempeño por órganos acoplados a la estructura tradicional del Judicial; no un *ombudsman* externo, sino su atribución al Ministerio Público (entonces instrumento persecutor de opositores al autoritarismo); en vez de órganos específicos independientes para averiguar la legitimidad y la justificación de los gastos públicos, su ejercicio por las tradicionales Cortes de Cuentas (entonces meramente contables); una consultoría jurídica a los órganos gubernamentales (abogacía pública) y a los pobres (defensoría pública) resultó del desmembramiento del mismo servicio preexistente en el Ejecutivo; y hasta la creación del Superior Tribunal de Justicia es un sucesor para desahogar la acumulación de funciones por el STF.

A esa reordenación burocrática corresponde una *ciudadanía regulativa* en la cual la proyección institucional de la sociedad civil se volvió intrínseca al funcionamiento de los tres poderes republicanos: por la iniciativa popular de leyes, por las acciones colectivas (especialmente sindicales) de

inconstitucionalidad en el STF, por las audiencias obligatorias de entidades civiles en el proceso legislativo, por la acogida de asociaciones en órganos ejecutivos (consejos) de manejo de las políticas públicas y sociales. La opción generalizada por el ingreso activo de la sociedad civil en el Estado amalgamó, respectivamente, los imperativos reguladores de las élites de Estado y las ansias autonomistas de la sociedad civil brasileña que se enfrentaron en el proceso constituyente.

La democracia burocrática es un régimen político en el cual el Estado es el campo de proyección institucional y auto-organización de los intereses colectivos. La sociedad civil (Arato, 1992) existe *fuera* de él, pero dirigida hacia él, a través del cual plasma sus demandas específicas. Desde la garantía de las manifestaciones colectivas por las autoridades de seguridad (art. 5º, XVI da CF); la iniciativa popular de leyes (art. 14, III e art. 61, § 1º da CF); las acciones directas de inconstitucionalidad por el sindicalismo y por partidos (art. 103, VIII e IX); las acciones judiciales en favor de intereses colectivos y difusos (art. 129, III e § 1º da CF); el mandato de seguridad colectivo por entidad civil o partido político (art. 5º, LXX); la inserción de asociaciones de barrios en la planificación municipal (art. 29, X); las audiencias públicas con la sociedad civil en el proceso legislativo (art. 58, § 2º, II); la legitimidad de cualesquiera asociaciones y partidos políticos para accionar depuraciones por las Cortes de Cuentas (art. 74, § 2º); y la participación de entidades asociativas en la operabilidad de programas gubernamentales (art. 194, VII; 198, III; 204, II; 206, VI; 216, § 1º e 224). En todas

las hipótesis, los movimientos sociales no se oponen a la regulación estatal, sino que se vuelven coadyuvantes de ella. La ciudadanía *regulativa* delineada en la Magna Carta implica, así, que los movimientos sociales sean coadyuvantes efectivos (por tanto, autónomos) de los órganos estatales (necesariamente accesibles) de regulación de la sociedad.

En el régimen democrático-burocrático de 1988 los partidos políticos adquirieron (artículo 17, § 2º) inédito carácter *privado*, fortaleciéndose ante la Justicia Electoral (otra institución que alcanzó su ápice a través del control dictatorial de las elecciones consentidas) y aproximándose a la concepción gramsciana que los aloca tanto en la sociedad política como en la sociedad civil (Gramsci, 1978). Su empleo de diversos instrumentos procesales – todos igualmente conferidos a la sociedad civil (como mandatos de seguridad colectivos) – componen la rivalidad partidaria cotidiana en los ámbitos legislativo y ejecutivo.

Todavía en cuanto a los partidos políticos en el régimen democrático-burocrático, se acentuó, progresivamente (con intensidad a partir de 2006), la ubicación del *fondo partidario* (verbas públicas conferidas a las asociaciones partidarias) en su funcionamiento (artículo 17, § 3º), lo que también se configurara como uno de los instrumentos de control electoral de la dictadura. En lo adelante, equivale a un financiamiento (público) partidario cuya efectividad ha propiciado debates acerca de su eventual papel en la democratización de las disputas electorales entre partidos de portes variados.

Como toda democracia política moderna (Lijphart, 2003), el orden

brasileño de 1988 depende tanto de la configuración de sus instituciones políticas como de la cultura cívica que las acoge (o no). En este sentido, sus principales desafíos, respectivamente, son la institucionalización de la Presidencia de la República y la canalización de reivindicaciones (no corporativas) difusas.

### El desafío institucional del presidencialismo semiparlamentario

La principal tentativa de innovación institucional, durante el proceso constituyente, fue de adopción de un parlamentarismo semipresidencial como sistema de gobierno. Híbrida, la propuesta mantenía la Presidencia de la República como órgano central de la institucionalidad – conforme la tradición republicana brasileña – con funciones gubernamentales junto al gabinete (indicación y destitución del gobierno) y fuera de él (disolución y convocatoria del Parlamento). Su progresivo avance – hubo 259 discursos Anais, v. 1 a 25) en plenario sobre el tema, el segundo más abordado en el orden público – expresaba un refinamiento conceptual superior a los constituyentes presidencialistas, divididos entre los bloques de centro-izquierda y centro-derecha.

En 23/03/1988, sin embargo, una enmienda colectiva externa al “Centrão” lo amalgamó a segmentos de la izquierda (PDT y PT) y del centro-izquierda al proponer un presidencialismo semiparlamentario. Articulada por Humberto Lucena (PMDB), la propuesta híbrida no dislocaba el eje de los poderes para el Parlamento, sino le confería funciones que compartir con el Ejecu-

## La principal tentativa de innovación institucional, durante la Constituyente, fue la de adopción de un parlamentarismo semipresidencial como sistema de gobierno.

tivo, donde la Presidencia continuaría acumulando las jefaturas del gobierno y el Estado. Fue victoriosa (Anais, p. 8.737-8.740) por 344 votos (212 contrarios).

Pero la victoria presidencialista no acarrió el consenso necesario para asentar el modelo híbrido: los constituyentes parlamentaristas, recusándose a colaborar en el perfeccionamiento del nuevo sistema presidencial, pasaron a delegar a los presidencialistas esa responsabilidad política (Anais, p. 8.746). A la delegación política parlamentarista correspondió una separación política presidencialista, cuyos adeptos se dividieron – aunque victoriosos – entre los que admitían o no mezclar sistemas. Gracias a la afinidad electiva entre parlamentaristas indiferentes y presidencialistas divididos, el presidencialismo semiparlamentario fuera adoptado *formalmente*, mas sin que sus elementos (especialmente las medidas provisionales presidenciales con fuerza legal) fuesen sistematizados. El único consenso – suscrito por todos los líderes partidarios en 03/06/1988 – fue convocar un plebiscito sobre el tema para 1993 (Anais, p. 10.996).

De hecho, la laguna de transacciones constituyentes sobre un sistema híbrido consensual (parlamentar o presidencial) de gobierno expresaba el diseminado engaño de subestimar el tema en pro del *mandato de transición* de la Nueva República. Así, la duración del gobierno de entonces – cuyo término traería la primera elección presidencial directa después de la dictadura – tuvo 626 discursos (Anais, v. 1 a 25) plenarios (más que el conjunto de los temas del orden público), mientras su confirmación todavía condicionaba la propuesta parlamentaria.

Ratificado en el plebiscito de 1993, el nuevo presidencialismo continuó sin una compatibilidad sistémica entre las medidas provisionales presidenciales y el Parlamento. Ellas se acumulaban, exponencialmente, a lo largo de los gobiernos democráticos, y ni aún una reforma constitucional (enmienda 32/2001) específica, que formalizó algunos vínculos al Legislativo, consiguió maximizar en ellas la intervención parlamentaria.

Sin embargo, la trayectoria del sistema híbrido de gobierno permanece apuntando para el inacabado presidencialismo semiparlamentario: en 10/02/15 el Parlamento instauró mecanismo (“presupuesto impositivo”) por el cual una parcela minoritaria de sus iniciativas presupuestarias se vuelve obligatoria para Ejecutivo – lo que se une con el modelo presidencial (híbrido) adoptado, en la medida en que contribuye para fortalecer políticas públicas por el Legislativo y lo involucra con funciones gubernamentales sin expropiar, políticamente, a la Presidencia de la República.

Institucionalizar el presidencialismo semiparlamentario continúa siendo un desafío central para la democracia brasileña, ampliando la dimensión gubernamental del Parlamento sin dificultar el papel de iniciativa sistémica conferido a la Presidencia de la República (Abranches, 1988). Mas esa institucionalización solamente progresará si y cuándo el *contenido sustantivo* de las medidas provisionales presidenciales *esté delimitado* por la Magna Carta democrática.

## El desafío cívico de las movilizaciones colectivas de junio de 2013

Con la promulgación de la Carta de 1988, se escindió el consorcio constituyente que la elaboró. La sucesión presidencial de 1989 – primera elección directa para la Presidencia de la República bajo el nuevo orden constitucional – se caracterizó por la fragmentación programática (aunque despuntando nuevos actores, como el Partido de la Social-Democracia Brasileña, surgidos en el proceso constituyente) sobre la modernización del país. Durante el embate del segundo turno (una novedad de la Carta Política), por la polarización ideológica entre izquierda (Lula por el PT) y derecha (Collor por el Partido de la Reconstrucción Nacional).

La victoria presidencial de Collor embutía una crisis política porque separaba la Presidencia electa del Parlamento, en el cual no se reproducía un bloque parlamentario correspondiente al gobierno y con el cual el gobernante se confrontaba, directamente, proponiendo

reformas abarcadoras de toda la Carta (Martínez-Lara, 1996) y reeditando medidas provisionales inconstitucionales (aunque ya declaradas por el STF). Con el descubrimiento de deshonestidades en el ejercicio de la Presidencia, emergió – a partir de críticas de las entidades de abogados y de periodistas – una movilización colectiva nacional continuada (con centenas de millares de manifestantes y la adhesión de partidos políticos) por el *impeachment* del gobernante.

En 1992, la destitución presidencial de Collor consolidó la *democracia burocrática* brasileña (siendo el “bautismo de fuego” del régimen) en la medida en que el Parlamento, el STF, las entidades y las movilizaciones cívicas seguían, es-



trictamente y conjuntamente, los procedimientos formales previstos y cuya duración fue superior a un año. El vicepresidente Itamar Franco (disidente del gobierno electo) asumió el gobierno.

Bloques políticos amplios se afincaron en la ciudadanía regulativa de 1988 en dos períodos gubernamentales: los duplos mandatos presidenciales sucesivos de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB (1995-1998 y 1999-2003), y de Lula da Silva, del PT (2003-2007 e 2007-2011). Ambos fueron artífices de amplias alianzas que permearon el espectro político (de la izquierda y la derecha) en torno de la masificación del consumo, retomando temas relativos al espacio del mercado en el orden constitucional y cuyas políticas públicas configuraron la actual sociedad brasileña moderna, *sin alterar su desigualdad extrema*.

Centralizando el objetivo de estabilización inflacionaria (cuyo nivel desorganizaba finanzas privadas y públicas), aunque también con terapias depresivas del crecimiento, en la conducción ministerial de la economía (gobierno de Itamar Franco), Fernando Henrique Cardoso hizo confluir bloques parlamentarios nucleados por el PSDB y el PFL. Después de su consagración electoral – legitimada por la estabilidad de su plan económico, que develara el ritmo inflacionario exponencial –, se volvió el primer presidente de la República con mayoría en ambas Casas parlamentarias (Nunes, 1997).

Su período gubernamental se caracterizó por la masificación del consumo, impulsado por la estabilidad inflacionaria, a la cual se añadió la ampliación de la oferta de bienes duraderos propor-

cionados a partir de la ruptura de monopolios estatales aún mantenidos por la Constitución (Nunes, 1997). El bloque gubernamental, después de insertar la reelección del Ejecutivo en la competencia electoral (en todos los niveles), fue reconducido a un segundo mandato e incorporó al PMDB.

En la trayectoria del régimen democrático-burocrático brasileño, el período FHC (1995-2003) contribuyó a institucionalizar una *accountability* presupuestaria (“responsabilidad fiscal”) que se volvió paradigmática para la gestión pública (no sólo gubernamental) y articuló la ciudadanía regulativa en programas sociales compensatorios de la extrema pobreza en el país. Sin embargo, dada la configuración predominante de centro-derecha en la composición política del bloque gubernamental, ta-



**Institucionalizar el presidencialismo semiparlamentario continúa siendo un desafío central, lo que exige delimitar el contenido sustantivo de las medidas provisionales.**

les políticas públicas, aunque inéditas, no se diseminaron.

Reorientando el sentido político de su candidatura presidencial (derrotada, sucesivamente, en tres pleitos), Lula, en 2002, atrajo liderazgos empresariales con las cuales se dislocó para el centro del espectro político. Retomó el tema de la masificación del consumo – cuyo estancamiento del ritmo se evidenciaba – a través de políticas públicas específicas para crear un mercado moderno de masas: difusión de crédito bancario (públi-

cias al ritmo constante de crecimiento económico que la precediera y cuyos fomentos públicos permanecieron opciones gubernamentales – resistió las tendencias depresivas globales. Ni los escándalos de corrupción parlamentaria en círculos gubernamentales (“mensalão”) impidieron su sucesión política favorable en 2010.

En la trayectoria del régimen democrático-burocrático brasileño, fue en el período Lula (2003-2011) que la ciudadanía regulativa alcanzó plena institucionalización. Con la Presidencia de la República ocupada, directamente, por un ícono de las corporaciones de trabajadores que lucharon por la democracia y cuyas demandas consiguieron, en medidas variables, influir positivamente en la Carta democrática, se diseminó la inserción de sus entidades en la administración pública. Las diversas vertientes del sindicalismo, a través de sus asociaciones representativas (que se multiplicaron en el período), se volvieron efectivas coadyuvantes de las agencias institucionales sobre sus intereses.

Durante el primer mandato de la sucesora, presidenta Dilma Rousseff – proveniente de las élites burocráticas del Estado (gestora pública sin experiencia electoral anterior, que integrara la resistencia armada a la dictadura militar) –, emergieron, sin embargo, movilizaciones cívicas ajenas a la ciudadanía regulativa de 1988.

En la primera semana de junio de 2013 ocurrieron manifestaciones en calles de grandes ciudades brasileñas – generalizadas por más de una decena de ciudades, a lo largo del mes – contra el aumento

de las tarifas de transporte público. Su coyuntura incluía, también, la realización del campeonato mundial de fútbol (la Copa de las Confederaciones) concomitante a gastos públicos, de gran magnitud, en los estadios que recibirían, un año después, la Copa del Mundo. La *calidad de los servicios públicos* en transporte (53,7%), salud (36,7%) y educación (29,8%) orientaba *explícitamente* a los manifestantes (Ibope, 2013).

A pesar de iniciadas como reacción al alza de las tarifas públicas de transporte colectivo y convocadas por la asociación Movimiento Pase Libre, las movilizaciones evolucionaron para reivindicaciones por los *derechos difusos* a la movilidad urbana, al cuidado con la vida humana y a la formación humana, a través de críticas *cualitativas* a las respectivas áreas gubernamentales de transporte, salud y educación. Se asociaban, también (Ibope, 2013), a la indignación contra los gastos públicos con los campeonatos de fútbol (30,9% de los manifestantes).

Entre los manifestantes brasileños que ocuparon calles de decenas de ciudades (inclusive las mayores del país) en el mes de junio de 2013, la mala calidad del ambiente político *en general* (no de cualquier liderazgo específico) fue el motivo de mayor adhesión a las protestas: 65% de los participantes, según pesquisa hecha en el auge (20/06/13) de las manifestaciones. Aunque el movimiento no formulase propuestas de reforma política, sucedieron innovaciones legislativas, durante el mes de junio, institucionalizando patrones éticos para los agentes públicos: mayor

## Canalizar derechos difusos exige una izquierda cuyas alianzas institucionalicen la participación de los usuarios de servicios públicos y reconstruyan el magisterio, la medicina y la innovación tecnológica como carreras de Estado.

co), elevación exponencial del salario mínimo y diversas transferencias directas de renta (como la correspondiente al hijo en la escuela pública).

También consiguiendo un segundo mandato (en el cual ingresó el PMDB), la amplitud del bloque gubernamental era, predominantemente, de centro-izquierda (inclusiva del PDT y del PSB). En el contexto dramático de la crisis financiera mundial de 2008, el mercado interno brasileño – gra-

castigo a la corrupción, prohibición de que corruptos condenados permanezcan en la administración pública y fin del voto secreto de parlamentarios en juicios internos.

En la competencia presidencial de 2014, esa crítica cualitativa de la democracia tuvo eco, momentáneamente, a través de la “tercera vía” portada por la candidatura de Marina Silva (PSB), la cual provenía del movimiento Red Sustentabilidad, después de la trágica muerte del candidato Eduardo Campos (PSB) durante la campaña. Sin embargo, ella no resistió la polarización, de las candidaturas, en torno al tema de la continua masificación del consumo, respectivamente, bajo un sesgo neoliberal (Aécio Neves, PSDB) y otro nacional-desarrollista (Dilma Rousseff, PT), que resultó victoriosa).

No obstante, la *calidad de la vida común* (Vianna Lopes, 2014) se volvió un horizonte utópico para más allá de los límites de la ciudadanía regulativa que no consiguió – en 1/4 de siglo – calificar las políticas públicas (de transporte, salud, educación y participación) fundamentales contra la extrema desigualdad social brasileña. Ella es esencial para un bloque político en torno de la ampliación y de la calificación de bienes y, principalmente, de los servicios que, eventualmente, desbloqueen el agotado modelo político y económico actual.

Canalizar derechos difusos exige una izquierda cuyas alianzas – sin despreciar el tema del consumo mercantil – institucionalicen la participación de los usuarios de servicios públicos y reconstruyan el magisterio, la medicina y la innovación tecnológica como carreras de Estado en Brasil. ■

## Referencias bibliográficas

- ANALES DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, v. 1 a 25. Brasília: Senado Federal, 1994 (Subsecretaría de Anales / Secretaría de Documentación e Información)
- ANALES DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE – SUPLEMENTOS. Brasília: Senado Federal, 1994 (Subsecretaría de Anales / Secretaría de Documentación e Información)
- ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalición”. Datos – Revista de Ciencias Sociales. Rio de Janeiro, number 31, 1988.
- ARATO, Andrew; COHEN, Jean. *Civil Society and Political Theory*. Michigan: MIT Press, 1992.
- CALDEIRA, Cesar (org.). *Dossier Constituyente I: las grandes cuestiones nacionales y las propuestas populares*. Rio de Janeiro: CEDI (Centro Ecueménico de documentación e información), in 1987.
- FLEISCHER, David. “Perfil socioeconómico y político de la Constituyente”. In: Coelho, João Gilberto Lucas (org.), *El Proceso Constituyente – 1987/1988*. Brasília: Agil/UnB, 1988.
- GRAMSCI, Antônio. *Maquiavelo, la política y el Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilización Brasileña, 1978.
- LIJPHART, Arendt. *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro: Civilización Brasileña, 2003.
- MARTÍNEZ-LARA, Javier. *Building Democracy in Brazil. The Politics of Constitutional Change*. New York: St. Martin’s Press, 1996.
- MAUSS, Marcel. *Ensayo sobre la dádiva*. São Paulo: Cosac Naify, 2013.
- Movimiento Pase Libre*. Disponible en: [www.mpl.org.br/](http://www.mpl.org.br/) (acceso en 07/05/2015).
- NUNES, Marcos Alonso. *Agencias ejecutivas: estrategias de reforma administrativa*. Brasília: ENAP, 1997.
- ROCHA, Antônio Sergio. “Genealogía de la Constituyente: del autoritarismo a la democratización”. Lua Nova, 88, São Paulo, 2013.
- SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. “Transición por la transacción: democratización en Brasil y en España”. Datos – Revista de Ciencias Sociales. Rio de Janeiro, v. 29, number 2, 1986.
- SCHMITTER, Philip (org.). *El nuevo autoritarismo en América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- VIANNA LOPES, Júlio Aurélio. *Cómo fue hecha la Constitución de 1988*. São Paulo: Cultura, 2013.
- \_\_\_\_\_ “Calidad de vida, derechos difusos y ciudadanía”. In: MARTINS, P.H. et alii (orgs.), *Guía sobre post-desarrollo y nuevos horizontes utópicos*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos, 2014 (e-book).
- WERNECK VIANNA, Luiz Jorge. *Travesía – de la apertura a la Constituyente 86*. Rio de Janeiro: Taurus, 1986.
- WHITAKER, Francisco (org.). *Ciudadano constituyente – la saga de las enmiendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- <http://www.issuenoticia.com.br/brasil/veja-pesquisa-completa-do-ibope-sobre-os-manifestantes/2238> (acceso en 07/05/15)
- <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/89-dos-manifestantes-nao-se-sentem-representados-por-partidos.aspx> (acceso en 08/05/15)
- <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/conquistas-no-congresso-e-no-stf-nao-dimiuem-protestos> (acceso en 08/05/15)



**César Benjamin**  
 Editor of Contrapunto Editora

“ Los discursos de quien no vio, son discursos.  
 Los discursos de quien vio, son profecías.”

Antônio Vieira, Sermón del Tercer Domingo del Advenimiento, 1669

## Una cierta idea de Brasil

**I** Muchos motivos se sumaron, a lo largo de nuestra historia, para dificultar la tarea de descifrar, aunque imperfectamente, el enigma brasileño. Ya independientes, continuamos siendo un animal muy extraño en el zoológico de las naciones: sociedad reciente, producto de la expansión europea, concebida desde el inicio para servir al mercado mundial, organizada en torno de un esclavismo prolongado y tardío, única monarquía en un continente republicano, asentada en una extensa base territorial situada en los trópicos, con un pueblo en proceso de formación, sin un pasado profundo donde pudiese fijar su identidad. ¿Qué futuro estaría reservado para una nación así?

Durante mucho tiempo, las tentativas hechas para comprender este enigma y construir una teoría de Brasil fueron, en gran medida, infructuosas. No sabíamos hacer otra cosa sino copiar saberes de Europa, donde predominaban los determinismos geográficos (“la civilización es una conquista de los países fríos, pues es la victoria de las sociedades contra las dificultades impuestas por el ambiente”) y racial (“la civilización expresa el potencial de algunos subgrupos humanos más aptos”) que irremediamente nos condenaban. Mientras Brasil se miró en el espejo europeo sólo podía construir una imagen negativa y pesimista de sí mismo, al constatar su obvia condición no europea.



2

**Hubo muchos esfuerzos** meritorios para superar ese impasse. Pero, sólo en la década de 1930, después de más de cien años de vida independiente, comenzamos a halar consistentemente el hilo de nuestra propia madeja. Debemos al conservador Gilberto Freyre, en 1934, con *Casa-grande y barracón*, una revolucionaria relectura de Brasil, vista a partir del complejo del azúcar y a la luz de la moderna antropología cultural, disciplina que entonces apenas daba sus primeros pasos. Abandonando los enfoques de la geografía y de la raza, Freyre viró todo de cabeza realizando un tremendo rescate del papel civilizador de negros e indios dentro de la formación social brasileña. De los portugueses, elogió la capacidad de mezclarse, la plasticidad y la movilidad, características que los distinguían de los colonizadores de origen anglo-sajón.

La colonización de Brasil, dice él, no fue obra del Estado o de las demás instituciones formales, todas aquí muy débiles. Fue obra de la familia patriarcal, en torno de la cual se constituyó un modo de vida completo y específico. El latifundio monocultor y el régimen esclavista de producir, alejaban, separaban, golpeaban, pero la familia extensa, llega de agregados, la poligamia en un contexto de escasez de mujeres blancas y la presencia de considerable esclavitud doméstica constituían espacios de intercambio en los cuales negros y negras, indios e indias – especialmente negras e indias –, mucho más adaptados a los trópicos, colonizaron al colonizador, enseñándolo a vivir aquí. Mulatos, *cafusos* (hijos de negro e indio) y *mamelucos* (hijos de indio y blanco)

se multiplicaron, creando fisuras en la dualidad radical que oponía señores y esclavos.

Nada escapa a la abarcadora mirada investigativa del antropólogo: comidas, leyendas, ropas, colores, olores, fiestas, canciones, arquitectura, sexualidad, supersticiones, costumbres, herramientas y técnicas, palabras y expresiones del lenguaje. Cartas de bisabuelos salen de viejos baúles. Escabrosos relatos de la Inquisición son expuestos con fina ironía por ese curioso investigador que estaba interesado, antes que todo, en develar la singularidad de la experiencia brasileña. Ella no se encontraba en la política ni en la economía, mucho menos en los grandes hombres. Se encontraba en la cultura, obra colectiva de generaciones anónimas. Una cultura de síntesis, que aflojó y diluyó la tensión entre los códigos morales y el mundo real, tensión constitutiva de las sociedades de tradición judaico-cristiana. Nuestra alegría, dice Freyre, nosotros la debemos a indios y negros nunca completamente moralizados por el cristianismo del colonizador. Un cristianismo, por cierto, que también necesitó mezclarse.

3

**Debemos a Sérgio Buarque**, con *Raíces de Brasil*, un incitante ensayo – “clásico de nacimiento”, en las palabras de Antônio Candido – que, en 1936, intenta comprender cómo una sociedad rural, de raíces ibéricas, experimentaría el inevitable tránsito para la modernidad urbana y “americana” del siglo XX. Al contrario del pernambucano Gilberto Freyre, el paulista Sérgio Buarque no sentía nostalgia por el Brasil agrario que estaba desapareciendo, pero tampoco

creía en la eficacia de las vías autoritarias, en boga en la década de 1930, que prometían acelerar la modernización por todo lo alto. Observa el tiempo secular de la historia. Considera la modernización un proceso. También busca la singularidad del proceso brasileño, pero con mirada sociológica: somos una sociedad transplantada, pero nacional, con características propias. La dimensión privada y afectiva de la vida siempre se sobrepuso – para bien y para mal – a la impersonalidad burocrática, inclinándose hacia el apasionamiento y la impulsividad típicos del hombre cordial, en un cuadro general de ausencia de derechos formales.

Nuestra historia, dice Sérgio Buarque, giró en torno al “complejo ibérico”. Pero el éxito de la colonización portuguesa no fue resultado de un intento metódico y racional, no emanó de una voluntad constructora y enérgica; buscó la riqueza que cuesta osadía, no la riqueza que cuesta trabajo. La ética de la aventura prevaleció sobre la ética del trabajo. Es una herencia atrasada, en vía de superación, pero fue la base de la nacionalidad, constituyó las “raíces de Brasil”. No se puede ni se debe, simplemente, rechazarla y negarla, pero sí transformarla.

“Precisamos osar inaugurar, de forma inédita, lo que nunca se hizo en estas latitudes” – he aquí una frase llena de significados: debíamos encontrar el camino para superar nuestro atraso y, al mismo tiempo, afirmar nuestra identidad, potencializando nuestras virtudes. Tendría que ser, necesariamente, un camino lleno de especificidades, como son llenos de especificidades, cuando auténticos, los caminos de todos los pueblos. Tremendo desafío, dice él,

en una sociedad en que la inteligencia siempre fue un adorno, un disfraz ávido por importar las últimas modas, incapaz de producir conocimiento e impulsar algún cambio real.

Aún así, Sérgio Buarque es optimista. Anuncia que “nuestra revolución” está en marcha, con la disolución del complejo ibérico de base rural y la emergencia de un nuevo actor decisivo, las masas urbanas. Crecientemente numerosas, liberadas de la tutela de los señores locales, ellas no serían más demandantes de favores, sino de derechos. En lugar de la comunidad doméstica, patriarcal y privada, seríamos en fin llevados a fundar la comunidad política, transformando, a nuestra manera, al hombre cordial en ciudadano.

## 4

**Apenas seis años después**, en secuencia vertiginosa, Caio Prado Jr. publica *Formación del Brasil contemporáneo*, la primera gran síntesis historiográfica brasileña en casi cien años, si contamos desde Varnhagen. Realiza en ese texto la definitiva revelación de nuestros orígenes como una empresa colonial, acompañada de la fuerte hipótesis de que la historia de Brasil tiene un sentido profundo, el de la transformación de esa empresa, que fuimos, en una nación, que seremos.

Caio Prado percibe que la colonización de Brasil representó un problema nuevo, pues los patrones más conocidos de dominación a lo largo de la Historia humana – el pillaje de riquezas acumuladas, el cobro de tributos y el establecimiento del comercio desigual – no se aplicaban en estas tierras desprovistas de metales preciosos (en el siglo XVI) y habita-

das por tribus dispersas, que vivían en el Neolítico. La solución del problema demandó más de treinta años. Se organizó finalmente una empresa territorial de gran dimensión, con administración portuguesa, capitales holandeses y venecianos, mano de obra indígena y africana, tecnología desarrollada en Chipre y materia prima de las Azores y de la isla de Madeira – la caña de azúcar. Esos elementos fueron articulados en una *holding* multinacional movida por fuerzas de trabajo esclava, pero regida por el cálculo económico y por la búsqueda de lucro. Todo lo que existía aquí – el paisaje, la fauna, la flora y las gentes – tuvo que ser descompuesto y deshecho, después recompuesto y rehecho, de otras maneras, para que la inversión mercantil prosperase.

En su origen, dice Caio Prado, no fuimos una nación ni propiamente una sociedad; fuimos una empresa territorial mirando hacia afuera y controlada desde afuera. La empresa-Brasil siempre acertó: propició buenos negocios y generó altísimo lucro. En los siglos XVI y XVII fue excelente el negocio del azúcar, la primera mercancía de consumo de masas en escala planetaria, en torno de la cual se formó el moderno mercado mundial. Fue después magnífico el negocio del oro; gracias a él, Inglaterra – que nunca tuvo minas de oro – construyó las enormes reservas que le permitieron crear, en el siglo XIX, el primer patrón monetario mundial (el patrón libra-oro), símbolo y soporte de su hegemonía. A partir de 1840, hasta bien entrado el siglo XX, fue maravilloso el negocio del café, estimulante de bajo costo y fácil distribución, ofertado a la clase trabajadora de Europa y de los Estados Uni-

dos que necesitaba ser disciplinada para el trabajo fabril. Además de eso, permeando toda nuestra historia, fue siempre estupendo el negocio del endeudamiento perpetuo de esa empresa-Brasil, inducido por sus controladores foráneos.

Sin embargo, la existencia multisecular de la gigantesca y diversificada empresa territorial creó paulatinamente los elementos constitutivos de una nueva nación: “Se pobló un territorio semidesierto; se organizó en él una vida humana que diverge tanto de aquella que había aquí, de los indígenas y sus naciones, como también de la de los portugueses que emprendieron la ocupación. Se creó en el plano de las realizaciones humanas algo nuevo (...): una población bien diferenciada y caracterizada, hasta étnicamente, habitando determinado territorio; una estructura material particular, constituida en base a elementos propios; una organización social definida por relaciones específicas; finalmente, una conciencia, más precisamente una cierta ‘actitud’ mental colectiva particular. (...) Ese nuevo proceso histórico se dilató y se arrastra. Todavía no llegó a su término.”

He ahí una importante llave de lectura para comprender las tensiones que experimentamos hasta hoy: ellas reflejan el choque entre el Brasil empresa-para-los-otros, que todavía somos, y el Brasil nación-para-sí, que deseamos ser. Completar ese proceso, “hacerlo llegar a su término” – o, aún más, en el lenguaje de Caio Prado, realizar la Revolución Brasileña –, es hacer florecer la última gran nacionalidad del Occidente moderno, una nacionalidad tardía, cuyos potenciales permanecen en gran medida incubados.

## 5

**Debemos en seguida a Celso Furtado** una brillante síntesis de la *Formación económica de Brasil*, un texto que también habla de Historia para mostrar los desafíos fundamentales de la modernización brasileña en el siglo XX. Como los demás, Furtado escribe un ensayo de interpretación, una “historia pensada”, a partir del punto de vista de un economista con sólida formación humanista. Descarta la idea de que Brasil había reproducido tardíamente una sociedad de tipo feudal. Describe las características de los ciclos económicos basados en la producción de bienes primarios e impulsados por la demanda externa, y apunta las insuficiencias y los desequilibrios que de ellos se originan. Mira las regiones, estudia los casos de decadencia sin transformación. Muestra que en nuestra historia, recurrentemente, la fuente de demanda autónoma fueron las exportaciones de alimentos, materias primas y minerales; que el mercado interno se atrofió, induciendo a un bajo efecto multiplicador de la renta generada; que hubo permanente desvío de riqueza, en gran escala, para el exterior. Permanecemos en la periferia del sistema-mundo que nos dio a luz. ¿Cómo podríamos salir de esa posición?

A lo largo de toda su obra, Furtado dice que el subdesarrollo es un proceso específico que tiende a reproducirse en el tiempo, no una etapa transitoria que tendría en sí, más o menos naturalmente, las condiciones de su superación. El fortalecimiento del mercado interno, el desarrollo de la industria y la formación de un núcleo endógeno de creación

y difusión de progreso técnico – necesarios para la superación de nuestra condición – no podrían ser resultado de fuerzas espontáneas. Exigían una intervención consciente, dirigida a producir mutaciones. Se volvió clásico su análisis sobre la adopción por Brasil, de manera innovadora y pragmática, de eficaces políticas anticíclicas en plena crisis de 1929-1933, aún antes de que esas políticas hubieran sido claramente modeladas por la moderna teoría económica. Ellas crearon una situación nueva, que lanzó las bases de nuestro proceso de industrialización. Llevarlo a las últimas consecuencias era el desafío a vencer.

Furtado nunca disoció conocimiento y valores, economía y sociedad: “El proceso de reproducción de las desigualdades sociales ejerce una influencia decisiva sobre las formas de utilización del excedente. Por tanto, la composición del excedente es en gran parte un reflejo del sistema de dominación social, lo que significa que sin un conocimiento de las estructuras de poder es imposible avanzar en el estudio del desarrollo de las fuerzas productivas.” Pocos son los economistas actuales capaces de conducir análisis de ese tipo.

## 6

**Tributarias de diferentes influencias** – notadamente Franz Boas, Max Weber, Karl Marx y John M. Keynes, en este orden –, esas cuatro obras seminales lanzaron las bases de la moderna ciencia social brasileña y permitieron el inicio de una fecunda reinterpretación de Brasil. Como paño de fondo estaba en marcha el ciclo desarrollista, con la fuerza de proce-

sos estructurales (y estructurantes) que nos conducían, se creía, del pasado (población rural, economía agrícola, territorio fragmentado) al futuro (población urbana, economía industrial, territorio integrado). Sabiendo hablar sobre nosotros mismos, con nuestro propio lenguaje, teníamos finalmente una identidad en construcción. Sabiendo diferenciar pasado y futuro, vivíamos ahora en un tiempo orientado, primera condición para constituir un proyecto. Los impasses del Imperio esclavista y la apatía de la República Vieja habían quedado atrás.

Tuvimos muchos otros intelectuales visionarios y hombres de acción. Entre ellos, Darcy Ribeiro tal vez haya sido el mayor profeta de la civilización brasileña. Invirtió radicalmente los viejos argumentos europeos contra nosotros, afirmando las ventajas del mestizaje tropical ante una pretendida pureza moderada y fría. Mostró cómo, con mucha dificultad, conseguimos hacer un pueblo-nuevo a partir de los grupos humanos que el capitalismo mercantil encontró en este territorio o trasplantó para acá – en su origen, indios destribalizados, blancos deseuropeizados y negros desafricanizados, después gente del mundo entero. Estudió las características fundamentales de ese contingente humano hijo de la modernidad, el mayor pueblo-nuevo del mundo moderno. Vio que es también un pueblo-nación, reconociéndose como tal, hablando la misma lengua, habitando un territorio bien definido y habiendo creado su propio Estado. Lanzado de lleno en amplia visión de la aventura humana, habló de un pueblo que todavía está en el comienzo de su propia historia,

y cuya identidad – por su génesis y su trayectoria – no puede basarse en raza, religión, vocación imperial, xenofobias o voluntad de aislarse. Un pueblo que tiene en la cultura su única razón de existir.

La composición quedaba casi completa: éramos un país mezclado, sentimental y alegre, moderno, culturalmente antropófago, abierto al otro y a lo nuevo, deseoso de desarrollarse, lleno de oportunidades ante sí. El pasado nos condenaba, pero el futuro nos redimiría. La figura mítica de Macunaíma y la figura real de Garrincha – figuras fuera de los patrones, que hacían todo mal, para al final todo salir bien – nos divertían y daban valor.

## 7

**Producimos así**, entre las décadas de 1930 y 1960, contornos nítidos de una cierta idea de Brasil. No importa discutir si esa idea estaba cien por ciento correcta o equivocada, desde el punto de vista de una pretendida ciencia positiva, si era precisa en minucias, si todo lo podía explicar, pues la representación ideológica de una sociedad sobre sí misma cumple la función de señalar valores, despertar esperanzas y movilizar energías, no de retratar fielmente “lo que existe”. En cierto momento de su historia, después de cuatro siglos en un laberinto, Brasil se reconoció a sí mismo y se percibió portador de potencialidades insospechadas. Es imposible exagerar la importancia de ese paso. Justamente por eso es también imposible exagerar el devastador impacto de su desconstrucción, realzada a cambio de nada.

Al contrario de lo que se piensa, nuestra crisis actual no es, simple-

mente, una crisis económica. Resulta, en primer lugar y ante todo, de la progresiva pérdida de la idea de Brasil, sustituida por los lugares comunes de aquella misma inteligencia ornamental, inútil, farsesca, adepta a la moda, a la que Sérgio Buarque se refería. La moda hoy es globalización, y la única diferencia es que los saberes – hélas! – no son más importados de Europa, sino de los Estados Unidos. El efecto es el mismo: como paño de fondo, negatividad y descalificación de lo que somos y podemos venir a ser, compensadas ahora con dosis absurdas de *marketing*.

El sofisticado debate sobre nuestra especificidad y nuestros caminos fue deslegitimado. La mediocridad perdió la modestia, volvió a moverse en escena con altivez espantosa, cada vez más arrogante y orgullosa de sí. Ella no gusta de imaginación, cualidades, invención de caminos; gusta de rótulos, pide apatía. En la década de 1990, por boca de nuestra mayores autoridades y de algunos de nuestros más influyentes intelectuales – sobre todo economistas –, largamos todo el esfuerzo intelectual anterior y pasamos a reconocernos como... un mercado emergente. Profundo cambio de punto de vista. Hasta entonces, aunque fuésemos una nación incompleta y muy imperfecta, todavía vivíamos en un universo ideológico en el que completarla y perfeccionarla, de una forma o de otra, eran nuestras referencias comunes. Cuando pasamos a reconocernos apenas como mercado, todo cambió. Mercado no es lugar de ciudadanía, solidaridad, soberanía, identidad. Es espacio de flujos, dominado por la concurrencia, donde sobreviven los más fuertes, y punto final.

## 8

**El hecho más notable de los últimos 25 años**, en la Historia de Brasil, es la radical alteración de las categorías que organizan y delimitan nuestro imaginario. Retrocedamos un poco. En los inicios del siglo XX, bajo la influencia del positivismo, Brasil decía buscar, ante todo, civilización y progreso, conceptos que hoy pueden sonar equivocados o ingenuos, pero que estaban explícitamente ligados a un futuro humano: la idea de que progresos materiales pudiesen sustentarse en un vasto retroceso social o moral era entonces inimaginable, pues los avances en esas varias esferas eran concebidos como paralelos y complementarios. Después, como vimos, Brasil pasó a hablar en modernización, formulada como una respuesta al atraso y a la pobreza; el esfuerzo modernizador sólo era necesario y legítimo porque eliminaría esos males. Las personas, los grupos sociales y la comunidad nacional, con su diversidad y su complejidad, continuaban siendo la referencia fundamental de un debate que nunca se disociaba de fines y destinos.

Estamos ahora aplastados por el discurso de la competitividad. Ni aún en el plano de las intenciones expresa alguna grandeza. El pensamiento de las élites dominantes se comporta como si ellas no debiesen explicaciones a nadie. La competitividad sigue la misma lógica de la guerra – conquistar supremacía sobre el otro – y exige apenas un tipo de progreso, de naturaleza tecnológica. Un progreso de los medios, de algunos medios manejados por pocos, que nada dice sobre fines. Ese concepto vacío de contenidos humanos y contrario

a juicios sociales abarcadores, fue elevado a la posición de articulador de nuestro discurso y legitimador del modelo de sociedad que se desea implantar. Con el agravante de que, ahora, predomina la acumulación financiera – volátil, experta, siempre de ojo en el corto plazo, en gran medida ficticia, de naturaleza intrínsecamente especulativa, con enorme potencial destructivo.

El gran capital – pues él es el “competitivo” – se presenta como portador de una racionalidad que sería generalizable, sin mediaciones, para la sociedad como un todo. Inversamente, todas las otras lógicas – la de los pobres, la de los agentes económicos no capitalistas o simplemente no competitivos, la de la ciudadanía, la de la soberanía, la de la cultura, la de los intereses nacionales de largo plazo – son consideradas irracionales o sin importancia. Deben ser denunciadas, humilladas y, progresivamente, silenciadas. No articulan lenguajes, sino ruidos; no expresan derechos, sino más costos; no apuntan hacia otras maneras de organizar la sociedad, sino para el desorden y el caos en la economía, indicados por los poderosos como permanente amenaza.

## 9

**Además de vasta cultura** y honradez intelectual, Gilberto, Sérgio, Caio, Celso, Darcy y tantos otros, aún alineándose a corrientes teóricas y políticas muy diferentes, aún proponiendo interpretaciones diversas, tenían una cosa fundamental en común: gustaban de Brasil. Deseaban desde el fondo del alma que el país *desse certo* y a eso dedicaron sus vidas y sus mejores esfuerzos. Tal senti-

miento se transpira en cada línea que escribieron, en cada gesto que hicieron, en cada palabra que dijeron. Había generosidad en ellos. He ahí otro cambio importante: evidentemente, manifiestamente, cínicamente, casi explícitamente, los formuladores y divulgadores del nuevo discurso hegemónico no gustan de Brasil. Gustan de *business*. Lo que estamos oyendo de ellos, todo el tiempo, es que Brasil, como sociedad, nación y proyecto, no tiene ningún sentido. Entorpece. La esperanza-Brasil dio lugar al riesgo-Brasil.

Dando a los más ricos riqueza cada vez mayor, asociada a patrones culturales y de consumo cada vez más distantes de la realidad local, y condenando a la mayoría a un patrón de vida en declive, esa opción alimenta fuerzas centrífugas que apuntan hacia el rompimiento de los vínculos históricos y socio-culturales que hasta aquí mantuvieron, en algún nivel, juntos a los ciudadanos. Los grupos mejor posicionados para participar del mercado mundial son cada vez más tentados a deshacer cualquier lazo de solidaridad nacional, separando completamente su patrón de vida, sus valores, la forma de denominar e invertir su riqueza – y, por tanto, su propio destino – de los patrones, valores y destino del país como un todo.

Los hechos cotidianos muestran cómo se debilitan rápidamente, entre nosotros, las bases de una sociabilidad civilizada: un régimen común de valores, caminos de movilidad social ascendente, la idea de un futuro en construcción. Las consecuencias de eso, a largo plazo, son imprevisibles. Los segmentos que tienen prisa para ser modernos a todo precio piden la creación de instituciones blin-

dadas y áreas de circulación restringida donde la competitividad, el lucro, la velocidad y el pragmatismo, así como el estilo de vida a ellas asociado, puedan ostentarse sin dificultad. Pero esas instituciones y áreas permanecen inmersas en un territorio físico y social mucho mayor, que contiene población diferenciada, necesidades varias, comportamientos múltiples, problemas diferentes. Es una ilusión creer que ellas puedan desatar los lazos que las unen al contexto en que están.

## 10

**Darcy Ribeiro** mostró como primer paso en el proceso de sumisión y destrucción de los individuos indígenas, la transformación del indio específico – el gavião, el urubu-kaapor, el xavante, el bororo, portador de una historia, integrante de una comunidad, habitante de un espacio lleno de significados – en aquello que llamó de “indio genérico”, en un sin-lugar, cuya identidad, inscrita en su cuerpo pero ya no más en su cultura, pasaba a ser un signo negativo en el mundo de los blancos, en el cual él se insertaba siempre por abajo. Creo que mucha de la angustia de Darcy, al final de la vida, haya venido de la percepción de que el pueblo brasileño, como un todo, corría el riesgo de transformarse en un pueblo genérico e inespecífico, al cual también le tocaría eternizar una inserción por abajo y tendenciosamente declinante en el sistema internacional.

Es este nuestro mayor desafío, que puede mirarse desde varios ángulos. Para retomar la terminología de Caio Prado, estamos asistiendo a la victoria – temporaria, porque es a-histórica – de la perspectiva de Brasil em-

presa-para-los-otros sobre Brasil nación-para-sí. Se impone, pues, una dura lucha política y cultural. Las alternativas son radicales para ambos lados. Existe una bifurcación en el camino. El país tendrá que decidir: o acepta volverse apenas un espacio de flujos del capital internacional, lo que significa ser expulsado de la Historia, o retoma su proceso de construcción sobre nuevas bases.

Si quisiéramos la segunda opción, tenemos que reencontrar una idea de Brasil. Por detrás del poderío de los Estados Unidos hay una idea de Estados Unidos. Por detrás de la reconstrucción de Japón hay una idea de Japón. Por detrás de la Unión Europea hay una idea de Europa. Por detrás de la ascensión de China hay una idea de China. Si no reconstruimos una idea de Brasil, ningún paso consistente podremos dar. (El título de este artículo, dígame de paso, es extraído de las *Memórias* del general De Gaulle. Oficial del estado mayor del Ejército francés, se negó a rendirse a los alemanes, que en aquella fase de la guerra parecían invencibles, y protagonizó una fuga espectacular hacia Inglaterra, desde donde lideró la Resistencia. Según escribió, hizo eso, afrontando en aquel momento todas las probabilidades de éxito, porque tenía en la cabeza “una cierta idea de Francia”, y la vida bajo la ocupación no cabía en ella.)

## II

**El esfuerzo de los pensadores** que nos antecedieron dejó puntos de partida muy valiosos. Pero debemos reconocer que ellos nos hablaron de un país que, por lo menos en parte, dejó de existir. El Brasil de Gilberto Freyre giraba en torno a la ex-

tenza familia de la casa-grande, un espacio integrador dentro de la monumental desigualdad; el de Sérgio Buarque apenas iniciaba a la aventura de una urbanización que prometía asociarse a modernidad y ciudadanía; el de Caio Prado mantenía la perspectiva de la liberación nacional y del socialismo; el de Celso Furtado era una economía dinámica, que experimentaba una acelerada modernización industrial; el de Darcy Ribeiro – cuyos ídolos, como siempre decía, eran Anísio Teixeira y Cândido Rondon – ampliaba la escuela pública de buena calidad y rechazaba el genocidio de sus poblaciones más fragilizadas.

Los elementos centrales con los que todos ellos trabajaron fueron profundamente alterados en las últimas décadas. La economía más dinámica del mundo, que dobló su producto cinco veces seguidas en cincuenta años, camina para experimentar la tercera década por el piso. Todos los mecanismos que garantizaron movilidad social en la mayor parte del siglo XX fueron impudicamente desmontados, comenzando por la escuela pública. La urbanización acelerada concentró multitudes desenraizadas mientras la desorganización del mercado de trabajo multiplicaba excluidos. Convertido en rehén del sistema financiero, el Estado nacional dejó de cumplir funciones estructurantes esenciales. La frontera agrícola fue cerrada, estableciéndose en las áreas de ocupación reciente una estructura agraria aún más concentrada que la de las áreas de ocupación secular. En esta sociedad urbanizada y cerrada, los medios electrónicos de comunicación de masas se volvieron, de hecho, la principal insti-

tución difusora de deseos, comportamientos y valores, inoculando diariamente, macizamente, irresponsablemente, una necesidad de consumo dispersadora, por inaccesible. “Nunca fue tan grande la distancia entre lo que somos y lo que podríamos ser”, dijo recientemente Celso Furtado, antes de dejarnos.

Todos esos procesos están ahí desafiándonos, exigiendo de nosotros un esfuerzo de análisis tal vez más arduo del aquel realizado por las generaciones de nuestros maestros. Todavía no sabemos bien hasta qué punto tales procesos alteraron definitivamente las condiciones sociológicas de nuestra existencia, y en qué dirección. No tenemos una teoría del Brasil contemporáneo. Estamos en vuelo ciego, inmersos en una crisis de destino, la mayor de nuestra existencia. La Historia está mirándonos a los ojos, preguntando: “Finalmente, ¿qué son ustedes? ¿Qué quieren ser? ¿Tiene sentido existir Brasil? ¿Cuál Brasil?”

Hemos vacilado en enfrentar cuestiones tan difíciles, tan radicales. Preferimos jugar de macroeconomía. Pero la disyuntiva está presente: o el pueblo brasileño, movido por una idea de sí mismo, asume por primera vez el comando de su nación, para rescatarla, reinventarla y desarrollarla, o asistiremos en este siglo a la disolución de Brasil. Si ocurre, este último desastre representará un durísimo golpe en las mejores promesas de la modernidad occidental y será un retroceso en el proceso civilizador de toda la humanidad. La invención del futuro se volverá mucho más penosa, para todos.

“Los discursos de quien vio”, decía Vieira, “son profecías”.■



## El contexto importa

El papel de las TICs en el apoyo a la democracia en el Hemisferio Sur



### Rüdiger Schwarz

Rüdiger Schwarz estudió Ciencia Política, Historia Económica Social/Historia Moderna en la Universität Mannheim, en la Johns-Hopkins University (JHU), en Baltimore, y en la School of Advanced International Studies (SAIS), en Washington D.C. Hizo prácticas en el German Institute for International and Security Affairs (SWP) así como con el Staff de las Fuerzas Armadas, Departamento de Defensa Alemán (BMVg). También trabajó para el Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIK) ocupando la posición de jefe del grupo de estudios sobre conflictos africanos durante 2005 y 2010. De 2007 a 2012, trabajó para el Walter Hallstein-Institute for European Constitutional Law (WHI). Desde 2012 viene actuando como jefe de proyecto para el departamento de investigación de Global Constitutionalism and the Internet.

El uso de tecnologías de información y comunicación (TICs) para apoyar la gobernabilidad democrática, especialmente en el Hemisferio Sur, parece una excelente idea. No obstante, varios años atrás, del 60% al 80% de los proyectos de e-gobierno/e-democracia en el mundo, fuera de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en su mayor parte transplantados de proyectos oriundos de contextos industrializados, del norte, fracasaron parcial o totalmente. ¿Por qué sucedió? Para responder, necesitamos examinar más de cerca la relación entre principios democráticos (inclusive los de buena gobernabilidad) y el contexto en que ellos son implementados.

Aunque compartamos una idea – vaga – sobre el concepto normativo de democracia, esto es, gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, como Abraham Lincoln lo formuló acertadamente, no hay ni un patrón global para su implementación ni nada semejante a condiciones sociopolíticas universales

sobre las cuales los sistemas democráticos estén contruidos. Compartimos una norma, interpretada de mil diferentes maneras, implementada en mil contextos diferentes.

¿Debería un sistema democrático implicar formas de democracia directa? ¿Debería un sistema democrático ser organizado centralmente o de una manera descentralizada? ¿Qué metas debería un sistema democrático priorizar? ¿Bajo qué condiciones sociopolíticas o económicas puede un sistema democrático operar o ser implementado? ¿Acaso esas condiciones sólo existen en casos de Estados consolidados, o la democracia también es posible en mercados emergentes o países en desarrollo? ¿Cómo puede la democracia ser traducida en contextos multiétnicos, donde afiliaciones políticas muchas veces reflejan principalmente orígenes étnicos? ¿Cuáles son las expectativas y, en especial, cuál es el nivel de confianza que los ciudadanos tienen en sus respectivos sistemas políticos? Y ¿en qué medida las TICs presuponen la existencia de aquello



que pretenden apoyar? En otras palabras, ¿en qué grado las “precondiciones democráticas”, como el Estado de derecho, necesitan estar establecidas antes que las TICs puedan hacer una diferencia?

Cuando se trata del impacto potencial de las TICs sobre la democracia, no hay alternativa al enfrentamiento de esas preguntas, una por una.

No obstante aunque el caso individual y su contexto específico deban siempre servir como nuestro punto de referencia, y aunque abordajes invariables al estudio del impacto de las TIC en la democracia no nos digan casi nada, hay también un medio término conceptual. Es a ese medio término y a sus implicaciones prácticas que este artículo es dedicado.

¿Qué se quiere decir con medio término conceptual? Hay grupos de países que comparten características sociopolíticas y económicas y, por eso, también condiciones iniciales semejantes para el uso de las TICs en el apoyo a la democracia. Uno de esos grupos de países es designado como “países del Hemisferio Sur”.

Para determinar el papel que las TICs pueden desempeñar en el apoyo a principios democráticos, este artículo está dividido en dos partes.

La primera parte identifica tres características interrelacionadas de ese grupo heterogéneo de países que

tienen importancia específica para la aplicación de las TICs, a saber: (1) infraestructura pública deficiente; (2) pérdida de confianza en cualquier forma de institución pública y su gobernabilidad; (3) una rápida difusión de tecnología móvil.

En seguida, una segunda parte delinea tres “dominios” o campos de acción en que las TICs pueden tener un impacto específico sobre el desempeño y la legitimidad de sistemas democráticos del Hemisferio Sur, y que pueden servir como puntos de partida para programas y acciones políticas específicas: (1) procesos administrativos internos; (2) prestación de servicios; (3) ciudadanía monitora.

### Contexto

Afirmar que todos los Estados en el Hemisferio Sur comparten un contexto homogéneo es obviamente absurdo. Lo que podemos decir, en vez de eso, es que la mayoría de esos sistemas políticos comparten algunas de las siguientes características, las cuales son de importancia específica para el impacto que las TICs podrían tener en el apoyo a la democracia en esos países. Por tanto, aplicaciones de las TICs pueden ayudar específicamente a enfrentar problemas en esos contextos, suponiéndose que hagan parte de las estrategias y acciones políticas

adecuadas, para las cuales no pueden servir como substitutos.

## Infraestructura pública deficiente

La aceptación de sistemas democráticos depende en gran medida de su resultado, definido como entrega de bienes colectivos e implementación de normas colectivas obligatorias. Un sistema político podría ser fundado en procesos democráticos, pero si instituciones públicas y sus gobiernos permanecen invisibles para la mayoría de sus ciudadanos o si no pueden pres-

tar servicios, entonces es improbable que el principio de la democracia vaya a tener algún significado para su pueblo. Ese fenómeno, que consiste en la presencia insuficiente de las instituciones del Estado y en su poca capacidad de suministrar servicios públicos, es muchas veces descrito como “insuficiencia del Estado como tal” Esa es, frecuentemente, una realidad diaria para los pobres en esos Estados.

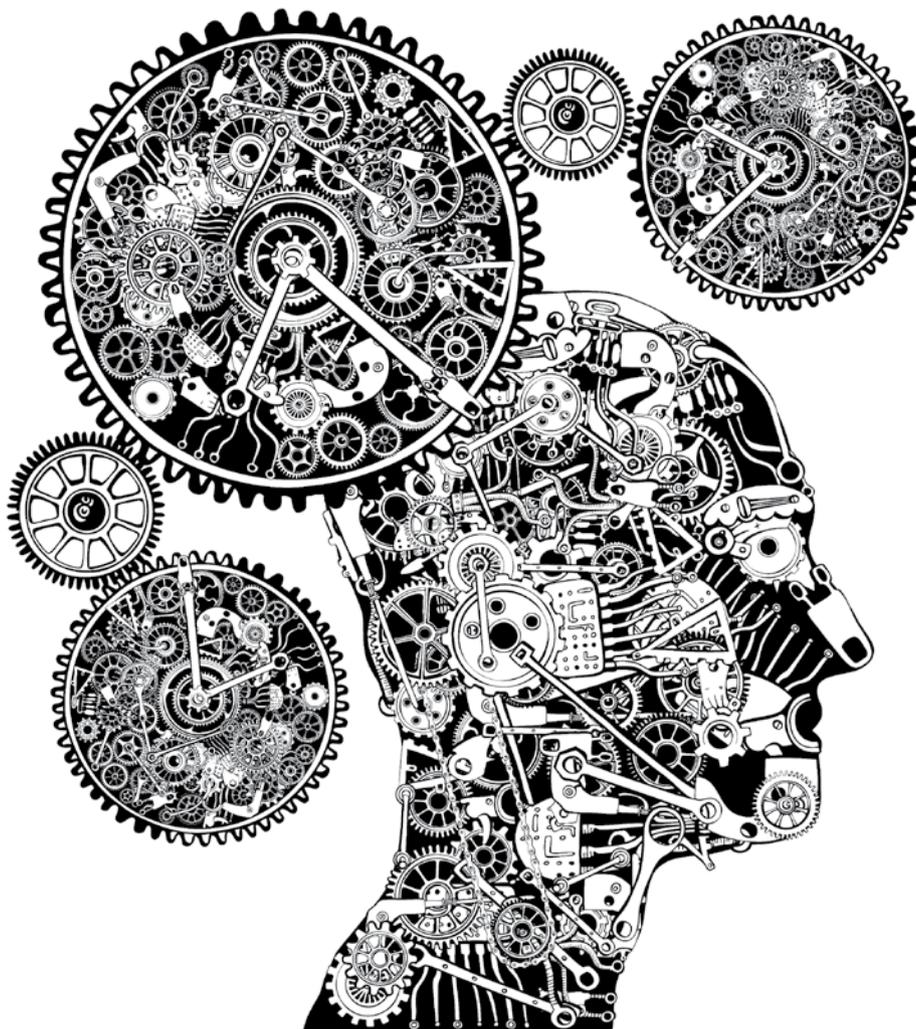
## Desconfianza

En los sistemas políticos del Hemisferio Sur hay una profunda desconfianza de los ciudadanos en relación

a sus instituciones públicas. Ella es estrecha, pero no exclusivamente vinculada a la capacidad limitada de ofrecer servicios. Por un lado, eso se debe al suministro inadecuado de servicios y a una aplicación arbitraria y/o tendenciosa de leyes y regulaciones. Por otro lado, esa desconfianza está también enraizada en la manera no transparente, opaca y aparentemente arbitraria en que las instituciones frecuentemente actúan. ¿El gobierno no está entregando recursos suficientes para el sistema educacional, o las autoridades locales están usando esos recursos incorrectamente? ¿Cuánto dinero público es suministrado para la asistencia médica local, y cómo ese dinero se gasta? Si las personas no tienen esa información, es imposible que consideren que sus representantes son personas responsables. Para muchos, la acción opaca y arbitraria de autoridades públicas fue una experiencia diaria durante décadas, lo que llevó a una profunda desconfianza en autoridades y acciones públicas.

## Difusión rápida de la tecnología móvil

Aunque haya existido y va a existir una fosa digital entre las naciones industrializadas y las no industrializadas, la tecnología móvil hizo incursiones en muchos Estados del Hemisferio Sur a una velocidad y profundidad sin paralelo. Hasta hace pocos años, teléfonos celulares servían como un símbolo de status para miembros de la élite. Sin embargo, estimados suponen ahora que en el 2019 habrá cerca de 930 millones de cuentas móviles operacionales en el continente africano (o sea, una cuenta para cada africano). Además, esos teléfonos



## **En el Hemisferio Sur, la norma, con frecuencia, son unidades administrativas no conectadas, basadas en papel, con poco intercambio horizontal y vertical de información. Se espera que la diseminación de las TICs altere sistemáticamente esa práctica.**

móviles están, cada vez más, dando lugar a smartphones de bajo costo, los cuales se espera que aumenten la tasa de penetración de internet en el continente africano un 50% en la próxima década.<sup>2</sup> Eso es importante porque, como veremos, especialmente en el campo de la prestación de servicios y de la ciudadanía monitora, la difusión en masa de teléfonos celulares y smartphones es una condición decisiva para que las TICs apoyen principios democráticos.

### **Dominios para el impacto específico de las TICs**

Contra ese telón de fondo, ¿qué pueden hacer precisamente las TICs para ayudar a aumentar la legitimidad del input y output de sistemas democráticos?. Como fue mencionado anteriormente, hay tres “dominios” donde las TICs pueden hacer la diferencia de manera especial.

#### **Digitalización de procesos administrativos**

Es un hecho muchas veces subestimado que, en el pasado, administraciones públicas en el Hemisferio Sur eran mucho menos capaces de adoptar las TICs para apoyar sus procesos internos y modos de operación que sus homólogos en el mundo industrializado. Mientras en estos últimos

casos las administraciones públicas fueron frecuentemente computarizadas e interconectadas en mayor escala desde las décadas de 1960 y 1970, la situación de muchas administraciones públicas en el Hemisferio Sur parece diferente. Aquí, unidades administrativas no conectadas, basadas en papel, con poco intercambio horizontal y vertical de información, son con frecuencia la norma. En esos contextos, se espera que las TICs, y especialmente internet, alteren sistemáticamente esa práctica, permitiendo un cambio directo para estructuras de institución pública altamente digitalizadas e interconectadas. Además de eso, hay también la esperanza de que la compilación de nuevos datos y su integración en las llamadas estructuras de información permitan a las instituciones públicas planificar mejor e implementar políticas basadas en hechos. Llevado a la práctica, eso puede resultar en proyectos como el IFMIS,<sup>3</sup> un sistema de administración financiera computarizado que el gobierno de Kenya está usando para mejorar la organización administrativa interna de las finanzas y de la movilización de la renta de su administración pública; o el iTax,<sup>4</sup> que es usado por el gobierno de Tanzania, sirviendo como un sistema de contabilidad para rentas del Estado.

#### **Mejoría en la prestación de servicios**

En muchos Estados en el Hemisferio Sur la prestación de servicios por instituciones públicas es inadecuada, una vez que hay con frecuencia pocas representaciones físicas de esas instituciones, especialmente en áreas rurales. Por tanto, la simple visita a esas reparticiones acarrea muchas veces costos significativos en términos de tiempo y dinero (por ejemplo, viajar largas distancias hasta una repartición pública). Al mismo tiempo esos Estados muchas veces simplemente carecen de recursos para establecer una densa red de puestos de atención o reparticiones por todo su territorio. Hay dos maneras por las cuales las TICs pueden tener un impacto positivo ante esa situación: o dispensando enteramente la necesidad de tener una infraestructura física (reparticiones) para la prestación de servicios, o permitiendo la efectiva combinación de una infraestructura física y digital, o sea, por medio de lugares para la prestación de múltiples servicios. La primera es particularmente posible cuando el servicio se trata apenas de información. Si quiero comprar un pedazo de tierra, preciso asegurarme de que el aspirante a vendedor es, de hecho, el legítimo dueño de esa propiedad. Por tanto, un registro de la tierra digitalizado que brinda la oportunidad de enviar una indagación por mensaje de texto, en vez de visitar una repartición distante para consultar los registros en papel, es un buen camino.

En casos en que los servicios engloban más que información, o sea, emisión de una autorización para una única empresa, cartera de

identidad o permiso para dirigir vehículos, algún tipo de infraestructura física se hace necesaria, pero en vez de tener una repartición administrativa para cada servicio, la integración de ellos en centros unificados, en que todos los servicios públicos están disponibles en un sólo lugar, es una opción ahorradora de recursos. Esa opción puede ser combinada con componentes digitales, de la siguiente manera: el proceso de solicitud, digamos para una autorización de empresa, es hecho online, al paso que la emisión real y la entrega de la autorización ocurre en el local multiservicios. Países tan diferentes cuanto Chile (ChileAtiende)<sup>5</sup> y Kenya (Huduma)<sup>6</sup> están buscando esas soluciones de locales multiservicios. Eso, sin embargo, sólo tiene sentido si procesos y estructuras internos del respectivo sistema administrativo ya hubieran sido transformados por el uso de las TICs. Soluciones como locales multiservicios, incluyendo los componentes digitales de esos centros, sólo tendrán suceso después que las administraciones públicas hayan digitalizado sus procedimientos internos e implementado estructuras integradas de información en la misma está horizontal y verticalmente interconectada y disponible para todas las instituciones administrativas.

## Creación de confianza por ciudadanía monitora

En términos de la definición inicial de democracia, los dos primeros “dominios” del impacto de las TICs se refieren principalmente al aspecto del “gobierno para el pueblo”, o en términos más simples, se refieren a la cuestión de cómo las

TICs podrían mejorar el desempeño de instituciones públicas. Sin embargo, está también la cuestión de cómo las TICs pueden apoyar al “gobierno por el pueblo”, que en nuestro contexto significa cómo los ciudadanos pueden ejercer un papel directo sobre las acciones y los desempeños de las instituciones públicas. Ciertamente eso también implica la cuestión de cómo las TICs podrían permitir a los ciudadanos gobernarse directamente a sí mismos sin ninguna participación de instituciones o administraciones del Estado o públicas. Aunque sea legítimo concentrarse en ese aspecto, y aunque haya ejemplos de formas de autogobierno permitidas por las TICs, iría mucho más allá de la intención de este artículo tratar de esas cuestiones. Aquí, el foco está en la cuestión de cómo los ciudadanos pueden impactar y controlar las acciones de instituciones públicas usando las TICs.

Como mencioné al inicio, existe con frecuencia un profundo nivel de desconfianza entre los ciudadanos contra cualquier forma de autoridad pública, en general por buena razón. Esa desconfianza está enraizada en experiencias de corrupción, mala administración e impunidad junto a actores públicos. Una manera de restablecer la confianza, o mejor, de establecerla para comenzar, es dar a los ciudadanos la oportunidad de “monitorear lo que las instituciones poderosas hacen... y exigir cambios cuando ellas se comportan mal”,<sup>7</sup> como Ethan Zuckermann, director del Center for Civic Media del MIT,<sup>8</sup> define su idea de ciudadanía monitora.<sup>9</sup> Las TICs ofrecen muchos instrumentos técnicos, desde apli-

## El impacto de las TICs sobre la democracia depende de contextos más amplios. La aplicación de las TICs para apoyar la gobernanza requiere una respuesta caso a caso.

caciones destinadas a ofrecer fácilmente a los ciudadanos la información que precisan para monitorear las instituciones públicas en cuestión, hasta sistemas técnicos que aseguran que sus indagaciones o quejas son efectivamente encaminadas para las instituciones públicas. Eso significa, por ejemplo, que aplicativos de celular me permiten calcular inmediatamente cuánto dinero un municipio recibió del gobierno central para educación, y valorar si eso fue apropiadamente gastado en base a esa información. Puede también significar que la queja de un ciudadano por mensaje de texto entra automáticamente en un sistema que exige que la institución responsable responda a ella en un plazo fijo; ultrapasado ese plazo, la queja es automáticamente encaminada a las autoridades encargadas de aplicar la ley. Eso implica sistemas de delación para relatar corrupción, así como líneas telefónicas gratuitas para relatar conducta indebida de cualquier autoridad pública. Las TICs tienen, por tanto, potencial para apoyar no sólo la transparencia de acciones políticas, un tópico que es frecuentemente abordado, sino también para apoyar un equilibrio de poder

(informativa) entre ciudadanos y autoridades públicas, lo que es un requisito para establecer confianza en autoridades públicas y para hacer funcionar sistemas democráticos en general.

## Conclusión

Como sugerí al inicio, no puede haber algo como un impacto general de las TICs sobre la democracia, pues ese impacto (potencial) depende de los contextos sociales, políticos y económicos en que las TICs son aplicadas. Eso significa también que la cuestión de si y de cómo las TICs pueden ser aplicadas en un caso específico para apoyar el principio de la gobernabilidad democrática, requiere una respuesta caso a caso.

Lo que podemos identificar en vez de eso son grupos o conjuntos de sistemas políticos que comparten las mismas condiciones de contexto para usar las TICs en diferentes grados. Con base en esas condiciones de contexto compartidas, podemos descubrir “dominios” comunes en que las TICs pueden potencialmente tener impacto. Con relación a los Estados del Hemisferio Sur, este artículo identifica dos dominios en el desempeño de sistemas democráticos (la mejoría de la organización interna de instituciones públicas y la prestación de servicios públicos) y un dominio referente al nivel de confianza que los ciudadanos tienen en sus sistemas democráticos (ciudadanía monitora), en que las TICs pueden hacer una diferencia específica.

Es importante comprender, por tanto, que esos diferentes do-

minios en que las TICs pueden tener un impacto, aunque se refieran a diferentes aspectos de los procesos de sistemas democráticos, están extremadamente interconectados en términos funcionales. Cualquier proyecto de perfeccionar la prestación de servicios públicos, por ejemplo, por la introducción de abordajes de locales multiservicios, está condenado al fracaso si fuera montado sobre un sistema administrativo no conectado, basado en papel.

Al mismo tiempo, cualquier forma de mejoramiento de instituciones públicas y su prestación de servicios relacionada a las TICs tiene poca probabilidad de producir resultados duraderos, a menos que los ciudadanos tengan chance de monitorear las acciones de esas instituciones. Y la propia ciudadanía monitora sólo tiene sentido si hubiera en primer lugar, algo para monitorear, esto es, si el sistema administrativo, a través de la reforma de procesos internos, fuera por lo menos capaz de prestar servicios (lo que no es lo mismo que querer prestarlos). Esto nos trae de regreso a mejores desempeños de administraciones públicas por las TICs...

No hay, por tanto, ninguna fórmula mágica por la cual las TICs puedan apoyar y posibilitar democracia. A pesar de ello, si nos diéramos a la tarea de analizar precisamente el contexto, es probable que podamos por lo menos descubrir dominios en grupos o conjuntos específicos de Estados en los cuales las TICs tienen el potencial de volver más democráticos los sistemas políticos. ■

## Notas

1. HEEKS, Richard: *Most e-Government-for-Development Projects fail: How can risks be reduced?*. i-Government Working Paper Series, Institute for Development Policy and Management, Universidade de Manchester, no. 14, 2003; Gartner Symposium/ITxpo (2002); UN World Public Sector Report 2003: E-government at the Crossroads (2003).
2. *The Economist*, 25/04/2015, p. 32.
3. IFMIS significa integrated Financial Management Information System. (<http://www.icta.go.ke/integrated-financial-management-information-systems-ifmis/>).
4. iTax significa integrated Tax Administration System (<http://www2.gtz.de/dokumente/bib-2011/giz2011-0048en-itax-case-study.pdf>).
5. ChileAtiende es una infraestructura de puestos multiservicios en Chile que ofrece servicios públicos a través de 206 puestos estacionarios y 5 puestos móviles, así como vía internet. (<http://www.chileatiende.cl/>).
6. Muy similar a ChileAtiende, el equivalente keniano es llamado *Huduma*, palabra swahili para “servicio”, que deberá proporcionar una infraestructura de servicios múltiples por medio de aproximadamente 50 puestos y vía internet, cuando la fase de implantación esté terminada (<http://www.hudumakenya.go.ke/>).
7. <http://www.ethanzuckerman.com/blog/2014/01/24/promise-tracker-and-monitorial-citizenship/>.
8. <https://www.media.mit.edu/people/ethanz>.
9. A respecto de eso, yo también inicié un proyecto llamado “Promise Tracker”, que destinado a permitir a ciudadanos monitorear efectivamente, por medio de TICs, la implementación (o no) de promesas hechas por autoridades elegidas.

## TIC y gobierno en África Oriental

una valoración del paisaje en 2014 en Kenya, Uganda y Tanzania



### Varyanne Sika

Varyanne Sika trabaja como investigadora de gobernanza y tecnología en el iHub Research en Nairóbi, Kenya. El iHub Research apoya la misión global del iHub a través del descubrimiento de usos y abordajes de la tecnología en África, experimentación dirigida a la creación de conocimiento e intercambio de ideas para una mejor toma de decisiones por partes interesadas en tecnología. Varyanne es investigadora formada en ciencia social, con experiencia en varias organizaciones de desarrollo. Está interesada en la intersección e interacción entre tecnología y sociedad. Actualmente está concluyendo su MA en Estudios del Desarrollo en el Instituto para Estudios del Desarrollo, Universidad de Nairobi.

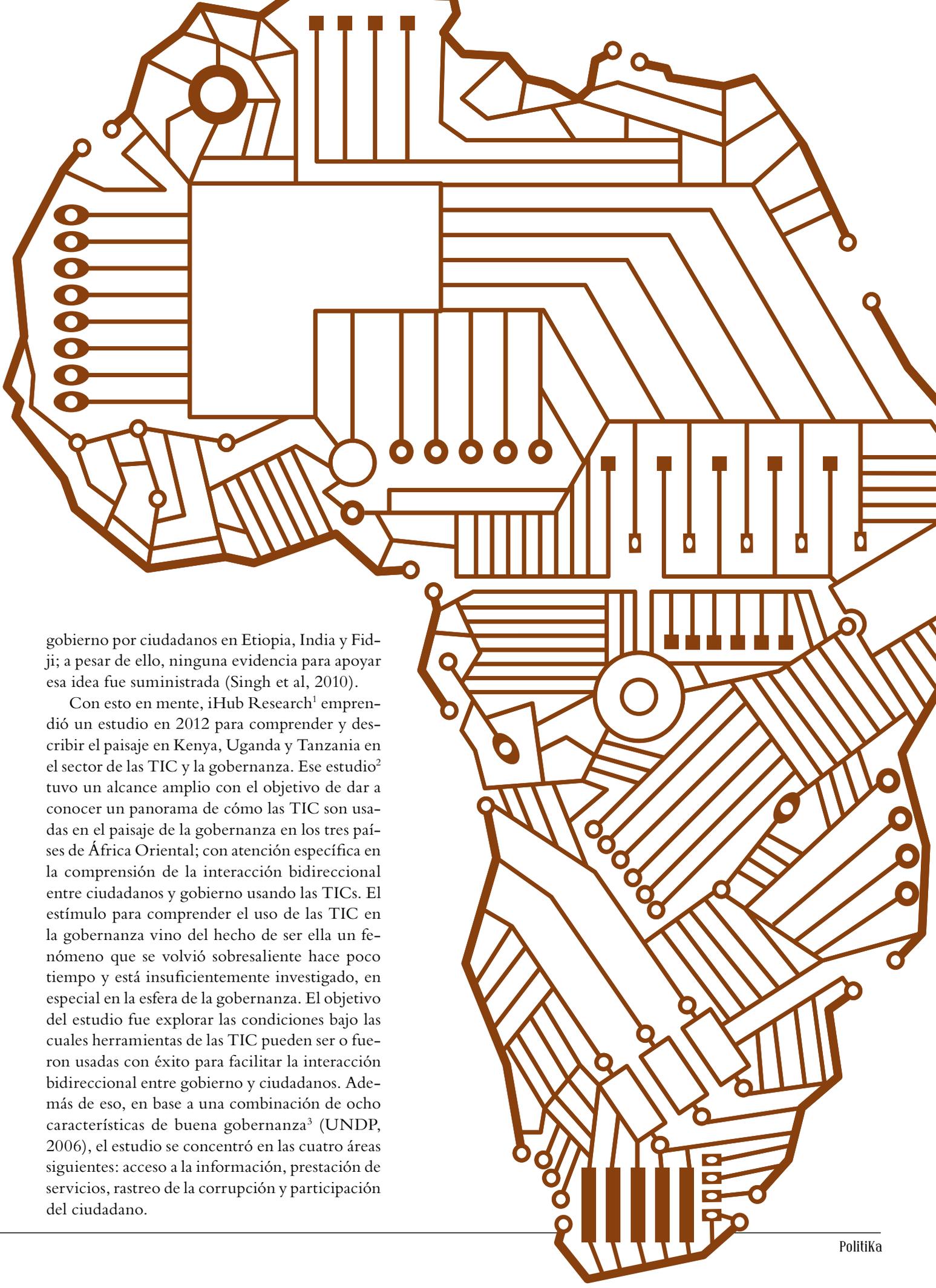
Las tecnologías de información y comunicación (TICs) son vistas con frecuencia como un catalizador para procesos democráticos, libertad de expresión y solución de fraudes, al mismo tiempo en que se afirma que la e-gobernanza tiene el potencial de establecer un ambiente para una mejor prestación de servicios, mayor transparencia y responsabilidad (OCDE 2003; Ndou, 2004; Dawes, 2008; Klopp et al 2013). No obstante, la e-gobernanza y muchos proyectos de las TIC en gobernanza muestran retornos por debajo de lo esperado, especialmente en países en desarrollo/transicionales donde el 35% de los proyectos relacionados a la e-gobernanza probablemente fracasarán (Heeks, 2003). Ese fracaso es atribuido, entre otros factores, a la discrepancia planificación-realidad. Ésta consiste en una discrepancia física y cultural entre el diseño del proyecto y las realidades en el terreno en que la implementación ocurre (Heeks, 2002). Otros factores que llevan al fracaso de proyectos de las TIC en

gobernanza y e-gobernanza tienen que ver con el control político de la infraestructura de las TIC (Heeks, 2002).

Penetración limitada, ausencia de estrategias y políticas locales, recursos financieros reducidos, el costo elevado para usuarios finales, habilidades de las TIC precarias, dificultad de uso y falta de voluntad política son muchas veces descritos como razones para el fracaso en la realización del pleno potencial de las TIC. La ausencia de estrategias de gobierno para armonizar redes y políticas locales, regionales y continentales de las TIC (Gillward, 2010; Waema, 2011) es acompañada, además, por una escasez de entrenamiento y capacidad tecnológica, así como por una resistencia de funcionarios públicos al cambio y a la tecnología (Thomas et al, 2010).

La literatura normativa sobre las TIC generalmente promueve la idea de que las TICs, internet y plataformas de e-gobernanza facilitan la democratización, pero ella carece de evidencias de implementación (APC, 2009). Algunos informes

(Bekri et al 2011; Alozie et al 2011) coinciden en que ejemplos empíricos considerables no son suministrados, sino simplemente hacen avanzar las actuales discusiones teóricas sobre las TICs en África Oriental. Relaciones entre la adopción de las TICs y resultados democráticos, por ejemplo, penetración de internet y buena gobernanza, son frecuentemente puestas en contexto existente, pero raramente apoyadas por evidencias. Por ejemplo, se han encontrado algunos contrastantes sobre esa cuestión; Groshek (2009) apoya la idea de que la difusión de la internet tiene impacto positivo sobre la democratización, al paso que Nesbit et al (2012) no encontraron ninguna correlación. En otros casos, algunos autores afirman que el uso adecuado de internet, en vez de penetración, puede tener impacto positivo sobre la demanda de democratización de los ciudadanos (Nesbit, 2012). De manera semejante, ciudadanos creían que el e-gobierno reduciría casos de soborno en un estudio sobre percepción del



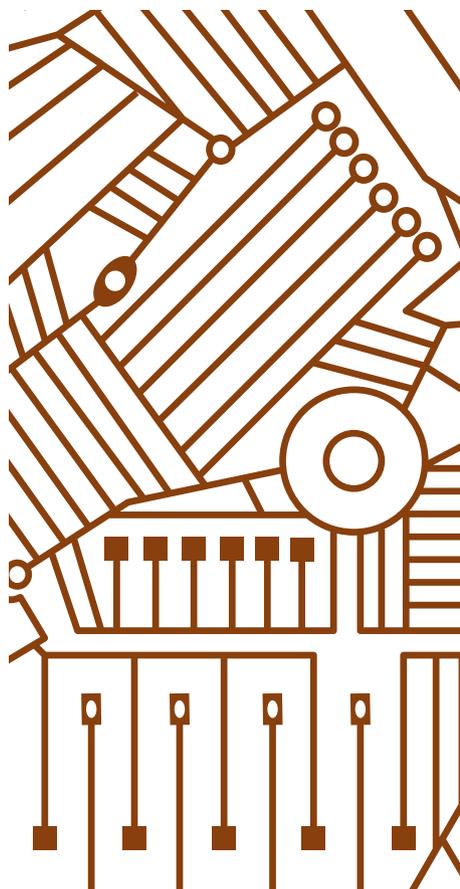
gobierno por ciudadanos en Etiopía, India y Fidi; a pesar de ello, ninguna evidencia para apoyar esa idea fue suministrada (Singh et al, 2010).

Con esto en mente, iHub Research<sup>1</sup> emprendió un estudio en 2012 para comprender y describir el paisaje en Kenia, Uganda y Tanzania en el sector de las TIC y la gobernanza. Ese estudio<sup>2</sup> tuvo un alcance amplio con el objetivo de dar a conocer un panorama de cómo las TIC son usadas en el paisaje de la gobernanza en los tres países de África Oriental; con atención específica en la comprensión de la interacción bidireccional entre ciudadanos y gobierno usando las TICs. El estímulo para comprender el uso de las TIC en la gobernanza vino del hecho de ser ella un fenómeno que se volvió sobresaliente hace poco tiempo y está insuficientemente investigado, en especial en la esfera de la gobernanza. El objetivo del estudio fue explorar las condiciones bajo las cuales herramientas de las TIC pueden ser o fueron usadas con éxito para facilitar la interacción bidireccional entre gobierno y ciudadanos. Además de eso, en base a una combinación de ocho características de buena gobernanza<sup>3</sup> (UNDP, 2006), el estudio se concentró en las cuatro áreas siguientes: acceso a la información, prestación de servicios, rastreo de la corrupción y participación del ciudadano.

## Estructura metodológica y locales de estudio

Ese estudio fue estructurado dentro de la primera y de la tercera de las cuatro estructuras teóricas propuestas por Garson (1999) sobre el uso de las TIC en la gobernanza. La primera de esas estructuras teóricas trata del uso de las TIC en la descentralización y democratización y la tercera enfatiza una continua interacción bidireccional entre las TICs y el ambiente organizacional e institucional (Yildiz, 2007). La segunda y cuarta estructuras propuestas por Garson, que fueron excluidas en la estructuración de ese estudio, son el abordaje distópico subyacente a las limitaciones y contradicciones de la tecnología y el abordaje en que la e-gobernanza es situada dentro de las teorías de la globalización.

El estudio “ICT and Governance in East Africa” fue un balance cualitativo de las herramientas existentes de TIC en la gobernanza en Kenya, Uganda y Tanzania. El estudio también usó datos tanto primarios como secundarios de seis locales<sup>4</sup> de estudio en la región. En Kenya, el estudio se concentró en Nairobi y Nakuru. Esas selecciones se basaron en la ventaja de iniciativas de TIC en las dos áreas. En Uganda, el estudio se concentró en Kampala, la capital, y en Apac y Lira, en el norte del país, ciudades periurbanas que son también áreas pos-conflicto, y en Fort-Portal, una ciudad periurbana en el Oeste de Uganda. En Tanzania, el estudio se concentró en Dar es Salaam y Mwanza. Una combinación de entrevistas semiestructuradas y discusiones en grupos focales fue usada para coleccionar datos.



**Cuando los ciudadanos no participan en las etapas iniciales de desarrollo de herramientas de TICs, se perjudica todo el desempeño posterior. El perfeccionamiento de la gobernanza puede no ocurrir.**

## Cuando las TICs en la gobernanza funcionan

Contra el telón de fondo de escasas evidencias para apoyar afirmaciones de que las TICs son generalmente benéficas en la gobernanza, el estudio del iHub Research<sup>5</sup> se propone investigar la implementación de las TICs en la gobernanza. Los casos en que las TICs son exitosas en la promoción de la participación del ciudadano poseen dos características:

- Incluyen bajo costo y TICs no basadas en internet.<sup>6</sup>
- Incluyen encuentro físico de ciudadanos.

El suceso en la participación de los ciudadanos es visto como tal por medio de un flujo de información de alta frecuencia sustentado para ciudadanos y a partir de ellos sobre cuestiones de gobernanza. Iniciativas de TIC entrevistadas que poseían esas dos características tenían más suceso en la promoción de la participación de ciudadanos cuando comparadas a las que no las poseían.

Se constató que las TICs de bajo costo y no basadas en internet son particularmente eficaces en alcance, conciencia/acción del ciudadano y en uso sustentado a lo largo del tiempo. Se verificó que una combinación de SMS y radio comunitario, por ejemplo, fue muy popular y eficaz en los tres países al aumentar la interacción bidireccional entre ciudadanos y gobierno. Esas combinaciones logran un alcance más amplio del desembolso de información del ciudadano, facilitando un más amplio alcance de público y tasas más elevadas de respuestas.

Un ejemplo de TICs de bajo costo en gobernanza encontrado

en el estudio es el uso de Short Message Service (SMS) por una estación de radio para compartir la información relacionada a varios procedimientos públicos conducidos por la asamblea local del condado, sin ningún costo para los ciudadanos. Una estación de radio (Radio Amani) en Nakuru, Kenia, testimonió el establecimiento de grupos de fanáticos oyentes en diferentes áreas de su operación. La propia estación de radio no organiza los grupos de fanáticos oyentes; en vez de eso, ciudadanos con intereses en diferentes tópicos, uno de los cuales es la gobernanza, tal como fue discutido y transmitido en la estación, se encargan de reunirse. Esos grupos oyen los programas juntos y participan de discusiones conjuntamente, reduciendo los gastos para comunicarse con la estación de radio y compartir sus opiniones. Los grupos de fanáticos oyentes hacen algo más que oír programas de radio y telefonar para hacer contribuciones conjuntas. Ellos trabajan juntos en proyectos de generación de renta, se inscriben para préstamos conjuntos para sus esfuerzos económicos; en ocasión llegan hasta a comprar tierra en común.<sup>7</sup>

En el caso de AfyaRadio,<sup>8</sup> en Tanzania, sus programas estimulan a los oyentes a relatar incidentes de corrupción o apropiación indebida de utilidades públicas. Para ello, los ciudadanos relatan sucesos a través de llamadas gratuitas, y la estación se encarga de darle seguimiento de la debida manera. Ante sucesos en que ninguna medida es tomada después de hechos los seguimientos pertinentes, la estación convoca públicamente a los “culpados” en el

aire, para llamar la atención por su inacción. Eso induce miedo entre funcionarios del gobierno que no quieren que sus prácticas corruptas sean públicas. Cuando esos incidentes de corrupción se reducen, los ciudadanos se sienten motivados a usar instrumentos de las TIC para relatar corrupción, pues su contribución no es dada en vano.

Servicios de llamada gratuita probaron ser motivadores del uso de TICs; el estudio descubrió que las personas tienden a participar en cuestiones de gobernanza cuando hay pocas implicaciones de costo asociadas a la herramienta, o ninguna. Otras situaciones en que las TICs en gobernanza funcionan son aquellas en que la apertura de caminos para servicios públicos básicos es simplificada por el uso de TIC, en particular el pago de servicios como agua y electricidad.<sup>9</sup>

### Limitaciones de las TICs en el gobierno

Ciudadanos declararon que sólo visitan los sites relacionados con la gobernanza que son prioritarios para sus necesidades en un momento específico y, aún en esos casos, relataron que los websites son desorganizados y feos. No se detectó que la experiencia del usuario fuese un factor decisivo en la creación de esos websites. Participantes de las discusiones en grupos focales (DGF) dijeron que el carácter abarrotado y poco amistoso de los websites, particularmente aquellos dirigidos por el gobierno, era especialmente desagradable. El website de la Kenya Revenue Authority<sup>10</sup> fue destacado como ejemplo de herramienta que parece haber sido proyectada apenas

para conocedores de tecnología. En el website de la KRA, obtener un certificado de número de identificación personal (PIN) no es un proceso simple; eso obliga a los usuarios a ir a *lan houses*, donde asistentes con conocimiento de tecnología ayudan a los usuarios, mediando un pago, a través del proceso.

“Aquellos websites son feos, eso me desanima para ir más allá de la home page, por eso no voy”— Participante de DGF, Nairóbi.

La impresión causada por esos websites considerados “feos” y abarrotados es tomada como un indicador de que las instituciones del gobierno, de hecho, no tienen en consideración lo que los ciudadanos piensan o tienen para decir. En algunos casos, ciudadanos sintieron que aunque los costos del acceso a servicios del gobierno sean reducidos por medio de herramientas de las TIC, muchas veces ellos todavía son incapaces de arcar con los costos para tener acceso a tales herramientas. Existen websites, por ejemplo, que son de difícil acceso para personas que viven en áreas rurales, como es el caso de la mayoría de la población de África Oriental (IFAD, 2011).

Ciudadanos que deben ser los usuarios finales de esas herramientas de TIC muchas veces no son involucrados en su desarrollo y, en consecuencia, muchos no están capacitados para usarlas. Algunas herramientas de TIC no contemplan los problemas prioritarios de los usuarios, y la experiencia de estos parece no ser tomada en consideración. Esa falta de inclusión en los planes iniciales del desarrollo de herramientas perjudica su uso general.

## Las percepciones de los ciudadanos sobre desafíos sociales y herramientas de TIC están en des(acuerdo)

Desafíos comunes enfrentados en sociedad y destacados por participantes de discusiones en grupos focales incluyeron corrupción, desempleo (juvenil), inseguridad, mala prestación de servicios en educación y salud, dificultad persistente de comunicación con el gobierno a través de sus representantes, desigualdad de renta, abandono de áreas rurales, falta de información sobre lo que está pasando en el gobierno, poca conciencia de los derechos de los ciudadanos para participar de cuestiones del gobierno e indiferencia percibida del gobierno por las quejas y preocupaciones del ciudadano. Otras cuestiones apuntadas fueron ubicación inadecuada de recursos presupuestarios, infraestructura deficiente, problemas ambientales, analfabetismo y abismo generacional entre funcionarios del gobierno y la mayor parte de los ciudadanos, en especial dado que la mayoría de los ciudadanos en esos países es joven y la mayoría de los funcionarios del gobierno es más vieja. Sería de esperar que la mayor parte de las herramientas de gobernanza estuviese dirigida hacia esas cuestiones suscitadas por los ciudadanos. Sin embargo, hubo poca indicación, a partir de las entrevistas con las organizaciones que dirigen las herramientas, de que las opiniones de los ciudadanos sobre cuáles son las prioridades de la gobernanza modificaran el establecimiento de esas herramientas.

Para un ciudadano que piensa que las áreas prioritarias en la gobernan-

za son aquellas destacadas en el párrafo anterior, es difícil interactuar con herramientas que lidian con diferentes áreas de la gobernanza. Esto ilustra un abismo planificación-realidad en las herramientas de las TIC usadas en la gobernanza; consultas a lo ciudadanos no parecen informar la creación o priorización de esfuerzos. Un ejemplo de separación planificación-realidad, que llevó una iniciativa a ser inactiva, es el aplicativo Road Conexión, en Uganda, que fue desarrollando en un maratón de programación de tres días de duración. Ese aplicativo no estaba dirigido a las necesidades prioritarias de los ciudadanos y acabó siendo cancelado por falta de uso. Quienes lo desarrollaron descubrieron más tarde, en base a su juicio sobre los patrones de uso del aplicativo, que en Uganda los ciudadanos tienen necesidades mucho más apremiantes que informaciones sobre el tráfico.

Los casos de prestación de servicios y corrupción son raras excepciones en lo encontrado. Las herramientas de prestación de servicio fueron creadas sobre todo a partir de la necesidad de aumentar la eficiencia, reducir colas, burocracias y procesos de gobierno y permitir un acceso rápido y eficaz a los servicios. Tanto el gobierno como los ciudadanos comparten esa necesidad. La mayor parte de los participantes tenía más conocimiento sobre herramientas e iniciativas de prestación de servicios que sobre cualquier otro tipo de herramienta tomada en consideración para ese estudio.

En Uganda, por ejemplo, los participantes tenían conocimiento sobre Huduma,<sup>11</sup> que es una nueva plataforma de prestación de servicios e-Citizen en Kenya; sabían el

número de teléfono para llamadas gratuitas de la Comisión de Derechos Humanos de Uganda, que algunos de ellos habían usado con éxito; conocían el U-Report, que publica descubrimientos en los periódicos nacionales; el número para llamadas gratuitas de la UMEME (Compañía de Energía Eléctrica de Uganda), así como el número para llamadas gratuitas de la Compañía Nacional de Agua y Albañales. En Tanzania, los participantes habían oído hablar de los servicios online de Tanzania Revenue Authority, Tanzania Electricity Supply Company (TANESCO), servicios de pago de cuentas de energía eléctrica por teléfono celular, y el servicio de pago por teléfono celular de cuentas de agua de la Dar es Salaam Water and Sewerage Corporation (DAWASCO). Finalmente, en Kenya, las herramientas de que los participantes tenían conocimiento incluían servicios de pago por teléfono celular de la Huduma and Kenya Power así como las cuentas de atención al cliente de la compañía, en Twitter y Facebook.

Un importante obstáculo enfrentado en el desarrollo y uso de herramientas de las TIC en la gobernanza es la falta de confianza en el gobierno, así como la apatía entre ciudadanos, generada por el fracaso percibido al gobierno no responder a las quejas o cuestiones suscitadas a lo largo de varias líneas de gobernanza.

“¿Por qué debería pasar el trabajo de relatar un problema cuando aquellos que fueron informados por otros antes de mí nunca fueron corregidos?” – Participante de DGF en Kampala, Uganda.

Ciudadanos que participaron del estudio manifestaron la convicción

de que poco o nada sería hecho con relación a los problemas que relatan. Ellos creían que si raramente se tomaban providencias cuando se relataban sucesos físicamente, es improbable que alguna medida se tomara cuando son relatados virtualmente.

“Si mi viaje a la repartición, mi presencia física, no inspira al funcionario [del gobierno] a actuar con relación a un problema, ¿cómo la comunicación a través de sus websites o de Facebook será diferente?”  
– Participante de DGF.

### Desafíos enfrentados por implementadores de herramientas de TIC para gobernanza

Implementadores de TICs en gobernanza experimentan desafíos tanto internos como externos. Desafíos internos en organizaciones de implementación se basaban en recursos y proyectos. Esos desafíos internos formaban la mayor parte de los desafíos generales en la implementación de TICs para gobernanza. Los desafíos externos presentados por factores fuera de las organizaciones de implementación también se basaban en recursos. Los principales desafíos relatados en el estudio por implementadores de TICs en gobernanza – esto es, organizaciones de la sociedad civil (OSC), gobierno y comunidad técnica – incluyen: recursos limitados para ampliar el alcance de iniciativas o enfrentar desafíos técnicos, desafíos para convencer a partes interesadas importantes a compartir sus datos y mantenerlos actualizados. En casos relativos a la recolección de datos y limitaciones financieras para un trabajo basado en subvención, una OSC en Tanzania declaró:

**La planificación ni siempre es coherente con las realidades locales. Las experiencias de los usuarios necesitan ser tomadas en cuenta, lo que requiere tiempo y recursos adecuados. Historias de éxito deben ser divulgadas y compartidas, así como encuentros físicos entre los ciudadanos.**

“La gobernanza no está basada en inversiones, su (dependencia de subvenciones) compromete la continuidad del trabajo que hacemos, pero no tenemos otra manera de conseguir dinero para este proyecto. El gobierno no nos dará dinero para hacer eso, los ciudadanos tampoco pagarán para participar.”

Otros desafíos que ellos enfrentan incluyen: *know-how* técnico limitado para maximizar el potencial de algunas de las iniciativas de TIC y gobernanza (en particular en estrategias de comunicación social); acceso limitado a información y recursos limitados para procesar información en formatos comprensibles para el fácil consumo de los ciudadanos de bajo conocimiento y uso de la mayor parte de las herramientas; falta de análisis sistemática de los datos relativos al usuario para monitorear tendencias en el uso de sus herramientas e iniciativas, sea en razón de falta de experiencia o de no-priorización.

### Conclusión y Recomendaciones

A pesar de la inversión en TICs en gobernanza por los gobiernos de África Oriental, evidente en las políticas establecidas para TICs y e-gobierno, la implementación de proyectos relacionados a TICs en gobernanza todavía no fue efectiva en la promoción

de interacción bidireccional entre ciudadanos y gobierno.

La razón subyacente para desafíos en la implementación de TICs e iniciativas de TIC en gobernanza es principalmente la discrepancia planificación–realidad que todavía está por ser adecuadamente enfrentada por partes interesadas en la gobernanza. Eso significa que decisiones sobre cuáles herramientas de TIC e iniciativas implementar depende directamente de gobiernos y organizaciones que dirigen las iniciativas. Como las iniciativas son creadas para la interacción bidireccional entre ciudadanos y gobierno, una implementación más exitosa será alcanzada si los primeros estuvieran incorporados en el proceso de planificación. El proceso de planificación de aplicativos, que son hechos para ciudadanos, debería involucrar valoraciones abarcadoras de necesidades y planificación de la experiencia del usuario, lo que requiere tiempo y recursos adecuados. Aplicativos de teléfono celular y de la web creados o desarrollados en competencias como maratones de programación, de hecho aceleran el proceso de planificación, de tal modo que en pocos días o pocas semanas un aplicativo es creado. Pero esa rapidez impide que haya tiempo suficiente para involucrar ciudadanos

en el proceso de planificación; así, la discrepancia planificación-realidad se mantiene en esos aplicativos.

TICs de bajo costo y no basados en internet son naturalmente apropiadas para promover la participación de los ciudadanos en los tres países de África Oriental estudiados con respecto a la gobernanza. Una gran proporción de hasta el 75% de la población de África Oriental vive en áreas rurales (IFAD, 2011), las cuales, por ahora, no gozan de la extensa infraestructura de TIC de que disponen las áreas urbanas. Se vuelve imperativo, por tanto, que iniciativas de TIC se correspondan a la infraestructura disponible y al conocimiento tecnológico promedio existente entre los ciudadanos en las áreas rurales. La elevada inversión en TICs para gobernanza es justificada principalmente por el potencial y la promesa de su eficiencia en la gobernanza. Para alcanzar ese potencial, la inversión en TICs para gobernanza precisa partir del desarrollo de las propias herramientas, hacia esfuerzos y estrategias que reduzcan la discrepancia entre planificación e implementación de herramientas e iniciativas de TIC.

## En base al estudio, esbozamos las siguientes recomendaciones:

1. La planificación de iniciativas de TIC en gobernanza destinadas a facilitar la interacción bidireccional entre ciudadanos y gobierno debería incluir la contribución de los ciudadanos a que son destinadas. Eso puede ser llevado a cabo mediante la incorporación de testes de experiencia del usuario con varios grupos de muestras del público destinatario para feedback y coplanificación.
2. El proceso de planificación de iniciativas de TIC para gobernanza debería ser suficientemente abarcador para incluir planes de implementación, monitoreo y valoración (M&A) para evaluar el impacto y la adecuación de las iniciativas. Esto permitirá a los implementadores detectar áreas y concebir planes para perfeccionarlas a lo largo del tiempo. La M&A, además, podría proporcionar ideas compartibles entre partes interesadas.
3. El entrenamiento de los implementadores de iniciativas de TIC en gobernanza debería ser conducido antes que la implementación realmente se inicie. Ese entrenamiento y/o elevación del conocimiento debería también ser extendido a los ciudadanos que son los usuarios-blancos de las herramientas o aplicativos de TICs para gobernanza.
4. Para reducir la creciente resistencia de ciudadanos a interactuar con el gobierno y OSCs, historias de éxito sobre interacción con el gobierno deberían ser compartidas y apoyadas por las partes interesadas. Otras estrategias para hacer frente a la falta de optimismo de los ciudadanos en su interacción con el gobierno deberían también ser exploradas para estimular más interacción. Las TICs en gobernanza deberían complementar y activar prácticas de buena gobernanza y no ser consideradas la única solución para problemas de gobernanza.
5. Iniciativas de TIC de OSCs y del gobierno deberían cada vez más compartir lo que funciona y lo que no funciona con TICs en gobernanza, no sólo entre sí mismas sino también con ciudadanos. Los ciudadanos están impedidos de participar de esos intercambios aunque sean parte importante interesada en el proceso de gobernanza.
6. TICs no basadas en internet usadas en gobernanza, como teléfonos celulares y radios necesitan ser más integradas a iniciativas de TIC y gobernanza, pues ellas son las más ampliamente usadas y las más accesibles a la población de África Oriental. Aunque útiles, los aplicativos de celular y de la web todavía no constituyen cifra representativa. Además de eso, para aquellas personas capaces de acceder a aplicativos en el celular y en la web, es preciso desarrollar e implementar estrategias para mejorar su relación con esas herramientas.
7. TICs usadas en la promoción de la participación del ciudadano deberían incorporar o estimular encuentros físicos de los ciudadanos (con otras partes interesadas) para explicar los problemas de gobernanza en cuestión. Eso permite al ciudadano profundizar su comprensión y vinculación relativos a los problemas de gobernanza enfrentados. La introducción de iniciativas de TIC sin el encuentro físico o el componente de vínculo físico es más propenso a conducir a un desinterés por la iniciativa de parte de los ciudadanos a lo largo del tiempo y podría perpetuar la sensación de apatía que es un obstáculo predominante en la participación del ciudadano. No obstante, por causa de la dificultad en la organización de encuentros físicos, maneras alternativas que permitan a ciudadanos dilucidar cuestiones que involucren al gobierno precisan ser establecidas y/o estimuladas. ■

## Referencias bibliográficas

- ASSOCIATION FOR PROGRESSIVE COMMUNICATION (APC). (2009). ICTs for Democracy: Information and Communication Technologies for the Enhancement of Democracy - with a Focus on Empowerment. SIDA.
- ALOZIE, N. O., AKPAN-OBONG, P., & FOSTER, W. A. (2011). "Sizing up information and communication technologies as agents of political development in sub-Saharan Africa". *Telecommunications Policy*, 35(8), 752-763
- BEKRI, D., DUNN, B., OGUZERTEM, I., SU, Y., & UPRETI, S. (2011). *Harnessing Social Media Tools to Fight Corruption*. Londres: LSE Department of International Development.
- DAWES, S. (2008). "The Evolution and Continuing Challenges of E-Governance". *Public Administration Review*, 68(6): S86-S102.
- GARSON, G. D. (1999). "Information Systems, Politics and Government: Leading Theoretical Perspectives". *Handbook of Public Information Systems*.
- GILLWALD, A. (2010). "The Poverty of ICT Policy, Research, and Practice in Africa". *Information Technologies & International Development*, 6(SE), 79-88.
- GROSHEK, J. (2009). "The Democratic Effects of the internet, 1994 - 2003: A Cross-National Inquiry of 152 Countries". *International Communication Gazette*, 71(3), 115-136.
- HEEKS, R. (2002a). "e-Government in Africa: Promise and practice". *Information Polity*, 7(2/3):97-114.
- HEEKS, R. (2002b). "Information Systems and Developing Countries: Failure, Success, and Local Improvisations". *The Information Society*, 18: 101-112.
- HEEKS, R. (2003). "Most e-Government-for-development projects fail: how can risks be reduced?". i-Government Working Paper Series. IDPM, Universidade de Manchester, RU.
- KLOPP, J. M., MARCELO, E. M., KIRUI, G., & MWANGI, H. (2013). "Negotiating e-politics: Initiating e-government in a municipal council in Kenya". *Information Polity*, 18(1), 21-42.
- NDOU, V. (2004). "E-government for developing countries: Opportunities and challenges". *The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries*, 18(1): 1-24.
- NISBET, E. C., STOYCHEFF, E., & PEARCE, K. E. (2012). "Internet Use and Democratic Demands: A Multinational, Multilevel Model of internet Use and Citizen Attitudes About Democracy". *Journal of Communication*, 62(2), 249-265.
- OCDE (2003). "The e-Government Imperative". Paris: OECD Publications Service.
- SINGH, G., PATHAK, R. D., NAZ, R., & BELWAL, R. (2010). "E-Governance for Improved Public Sector Service Delivery in India, Ethiopia and Fiji". *International Journal of Public Sector Management*, 23(3), 254-275.
- THOMAS, C., SAMUELS, D., KANU, M., & MBARIKA, V. W. (2010). "Facilitating Better Governance Through E-Government Initiatives: Successful Cases in Sub-Saharan Africa". *International Journal of Business & Public Administration*, 7(1), 71-85.
- UNDP, United Nations Development Programme (2006). Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration Note by the Secretariat.\* Disponible en <http://unpan1.un.org/intracod/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>
- WAEMA, T. M. (2011). "Summary of Findings and e-Local Governance Roadmap". In: E. O. Adera (org.), *Local Governance and ICTs in Africa: Case Studies and Guidelines for Implementation and Evaluation* (p. 280-313). IDRC: Pambazuka Press.
- YILDIZ, M. "E-Government Research: Reviewing the Literature, Limitations and Ways forward". *Government Information Quarterly*, 24, 646-665 (2007).

## Notes

1. El iHub Research apoya la misión global del iHub a través del descubrimiento de usos y abordajes de la tecnología en África, experimentación dirigida a la creación de conocimiento e intercambio de ideas para una mejor toma de decisiones por las partes interesadas en tecnología. (<http://www.ihub.co.ke/research/about>)
2. El estudio "ICT and Governance in East Africa" fue posible gracias al generoso apoyo de la Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) al ICT4Democracy East Africa Network. La Investigación iHub también fue apoyada por el ICT4Democracy East Africa.
3. La buena gobernanza tiene ocho características principales. Es participativa, orientada para el consenso, responsable, transparente, eficaz y eficiente, equitativa e inclusiva, y sigue el Estado de derecho.
4. La descripción detallada de los locales de estudio puede ser encontrada en el blog del iHub en la dirección: <http://community.ihub.co.ke/blogs/19497>
5. El informe completo puede ser encontrado en <http://community.ihub.co.ke/static/ict4gov>
6. TICs no basadas en internet son aquellas que no requieren conectividad de internet para operar. Ejemplos de TICs no basadas en internet son *feature phones* y radio.
7. Más ejemplos pueden encontrarse en el informe "ICT and Governance in East Africa", *ibid*.
8. Más ejemplos y descripciones de las varias iniciativas valoradas pueden encontrarse en el informe del estudio (disponible para download gratuito), en la sección "The Specific Findings", p.17-28 (<http://community.ihub.co.ke/static/ict4gov>)
9. *Ibid*.
10. Kenya Revenue Authority: <http://www.kra.go.ke/>.
11. <http://www.hudumakenya.go.ke/>.



Manfred Nitsch

## Democracia, religión y economía en América Latina

**E**l alemán Manfred Nitsch es profesor de Economía en la Universidad Libre de Berlín desde 1977 y profesor emérito del Instituto Latinoamericano de esa misma universidad desde 2005. Estudió en Göttingen y Munich (Alemania), Ginebra (Suiza) y Middlebury (Estados Unidos). Sus áreas de investigación son bancos de desarrollo, reformas de sistemas de prevención, biocombustibles, Amazonia y economía internacional. La entrevista fue realizada por Paulo Bracarense, profesor de la Universidad Federal de Paraná, integrante del Consejo Editorial de la revista *Politika*.

**Politika | Queremos agradecer su disponibilidad para la revista *Politika*, dedicada en esta edición a los treinta años de la redemocratización de Brasil. Gustaríamos oír sus opiniones acompañando su proceso de vinculación personal e intelectual con el desarrollo brasileño. Usted nació en 1940 en la bella región de la montaña Harz y se educó allí, en la Baja Sajonia, en el centro de los conflictos de la Segunda Gran Guerra. A sus primeros años de vida se siguió un proceso muy especial de redemocratización de Alemania después del fin de la guerra, en 1945. Su región perteneció a la Zona Británica de ocupación de Alemania hasta que, en 1948, fue definitivamente integrada a Alemania Occidental. ¿Usted cree posible, guardadas las diferencias históricas, construir un paralelo entre las sensaciones de un joven alemán en los primeros años de aquel proceso de democratización y las de un joven brasileño en los años que siguieron al fin del régimen militar en Brasil, por un período, digamos, de diez años, hasta la edad adulta?**

**MANFRED NITSCH |** Afortunadamente, el régimen militar en Brasil fue mucho más suave que el régimen nazista en Alemania. Hitler dejó al país, como consecuencia de la guerra y del holocausto, con millones de muertos y refugiados, con ciudades

en ruinas. Mi pequeña ciudad, Bad Harzburg, un balneario con hoteles, fue convertida durante la guerra en un centro hospitalario con cruces rojas en lo alto de las fachadas. Sus calles fueron pobladas por millares de soldados y civiles sin piernas o brazos, y todas las casas fueron ocupadas por pobres desabrigados y refugiados de las provincias orientales de Alemania, que fueron anexadas por Rusia y Polonia. Otras ciudades de la parte central de Alemania fueron ocupadas por la Unión Soviética y después constituirían la República Democrática Alemana. Todo eso no se compara a lo que sucedió en Brasil.

Pero, buscando algún paralelo, veo algo en relación a los derechos humanos. Las derrotas militar y moral del racismo asesino de los nazistas fueron únicas en Alemania. Eso me sensibilizó para todas las formas de discriminación. Sin embargo, esa derrota fue también la base para la Declaración de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas, en 1948. La universalización de esas normas ciertamente contribuyó para la lucha contra los autoritarismos en todas las partes del mundo, y en ese sentido también

para los grandes avances de la democratización de Brasil después de los militares. La conversión de los sumisos y humildes, pero también de los coroneles, de los poderosos y aristócratas, en ciudadanos según la Constitución de 1988, a veces llamada como “constitución ciudadana”, se asemeja un poco a mi experiencia como joven “reeducado” en la Zona Británica. Los educadores y profesores eran todos declaradamente antinazistas, aunque sus biografías casi siempre presentasen puntos críticos sobre los cuales no querían hablar. Probablemente, tenemos aquí otro paralelismo con Brasil y otros países con regímenes autoritarios: personas que no fueron explícitamente víctimas prefirieron quedar calladas, pues, de una manera u otra, colaboraron con el régimen anterior y se beneficiaron de él.

**PolitiKa | Su período de becado del programa americano Fullbright en el Middlebury College, en Vermont, entre 1962 y 1963, ciertamente, fue una experiencia muy rica para un joven universitario con poco más de veinte años, a pesar de la dificultad de un estudiante alemán en comprender las rígidas y “ridículas” reglas de aquel tiempo, conforme su reciente carta para la Dra. Laurie L. Patton, que asume ahora, en julio de 2015, la presidencia del Middlebury College. Ese fue un período muy conflictivo en el mundo. En abril de 1961 hubo la tentativa de invasión de la Bahía de Cochinos en Cuba y en agosto de ese mismo año el Muro de Berlín fue construido. En 1962, viviendo en Middlebury, usted acompañó la crisis de los misiles que involucró a Cuba, la Unión Soviética y los Estados Unidos. En**



**Acompañé atentamente los debates sobre el Concilio Vaticano II. Resultó en la paz de la Iglesia Católica con la democracia liberal, la libertad religiosa, la economía de mercado y los derechos humanos universales.”**

**esa época, en los Estados Unidos, todavía sobrevivían los efectos del macarthismo y, como reflejo de la Guerra Fría, se preparaban los golpes militares en América Latina que tendrían como marco histórico el Brasil en 1964. ¿Cómo la experiencia americana influyó en su elección por los estudios latinoamericanos? ¿En qué momento usted comprendió el papel de los Estados Unidos en los golpes militares en la región y, posteriormente, en la conducción de las políticas de América del Sur, en particular en el desarrollo de la economía de los países suramericanos?**

MANFRED NITSCH | Estudié en Vermont, Nueva Inglaterra, Estados Unidos, donde John F. Kennedy, de Boston, era un héroe. Su “New Frontier” y su “Alianza para el Progreso”, sus “Cuerpos de Paz” y su defensa de la libertad democrática de Berlín – “*Ich bin ein Berliner!*” [Yo soy un berlinés!] – eran, en la época, las impresiones más importantes. Fue en primer lugar la Guerra de Vietnam la que mudó la imagen de los Estados Unidos a mis ojos como integrante de la “generación de 1968”. Pero ya en Middlebury, por ocasión de la crisis de los misiles, yo había sentido cierto choque cuando los amigos estudiantes de mi “*fraternity house*” se habían entusiasmado con una guerra contra los “ *fucking communists*”, sin saber lo que significaría una guerra.

Fueron los cursos de economía en Middlebury y la estadía posterior en Colombia, con un corto paso por la Amazonía brasileña el otoño de 1963, pocos meses antes del golpe de marzo de 1964, que me llevaron a los estudios latinoamericanos. Ya cuando estudiaba en Ginebra, en

1960-1961 – año en que se dio la gran onda de descolonización, con muchos conflictos armados en los imperios coloniales, pero también la declaración de la Primera Década de Desarrollo de las Naciones Unidas –, yo había decidido que quería dedicarme al tema del desarrollo, tanto en mis estudios como en mi carrera profesional.

Hasta hoy, me parece que el golpe de 1964 en Brasil fue, en primer lugar, una consecuencia de lo que se llamó internacionalmente como el “caos” del Gobierno Goulart, o sea, de los conflictos sociales y políticos internos. Los intereses y actividades de los Estados Unidos estaban del lado de los militares y de los grupos que apoyaron el golpe, pero tengo dudas en cuanto a haber sido decisivos para su éxito.

**PolitiKa | Después de iniciar sus estudios universitarios en economía, pedagogía y lenguas en 1959, y pasar por España y Suiza, usted regresa a Alemania en 1961 para estudiar en la Universidad de Munich, donde permanece – con el año académico 1962-1963 de intervalo en las Américas – hasta 1968. En 1961-1962 usted acompañó los preparativos y la apertura del Concilio Vaticano II (1962-1965), del Papa Juan XXIII. En ese período también pasó por la Universidad de Munich el entonces liberal Joseph Ratzinger, como profesor de teología (1963-1966), que se volvería el conservador Papa Benedicto XVI. Ratzinger tuvo como pupilo al sacerdote y teólogo brasileño Leonardo Boff, que fue una de las grandes expresiones de la Teología de la Liberación en América Latina. ¿Usted concuerda con la afirmación del profesor Gerd-Rainer Horn, del Instituto de Estudios Políticos de París, de que las semillas de la Teología de la Liberación habrían sido producidas justamente en ese final de la década de 1960 en Europa, con contribuciones importantes del español Jon Sobrino y del belga Joseph Comblin? ¿Cuál es la influencia de la Iglesia Católica en los rumbos del**

**proceso de democratización en Brasil, recordando su protagonismo en la construcción del Partido de los Trabajadores al final de la década de 1970?**

**MANFRED NITSCH |** Bautizado como protestante luterano en el Norte de Alemania, formado sin mucha piedad en la familia y, como ya fue dicho, “reeducado” por antifascistas bajo la tutela de los británicos, yo me ví en Munich, capital de la Baviera en el Sur católico de Alemania, como se estuviese en otro país, en lo que se refiere a las costumbres de la religiosidad popular y oficial. Las procesiones y otras manifestaciones de la vieja doctrina social de la Iglesia me parecían más próximas del fascismo – como yo lo había experimentado poco antes en la España de Francisco Franco durante una estancia de dos meses en una fábrica cerca de Barcelona, en 1961. Después, en Middlebury, yo había encontrado reservas contra Kennedy. Él era católico y, como tal, sospechoso de inclinaciones “ultramontanas”, esto es, pro-Vaticano y hasta fascistas.

Sensibilizado y curioso, acompañé atentamente las discusiones y los debates sobre el Concilio Vaticano II. Para mí, el famoso *aggiornamento* iniciado por el Papa Juan XXIII resultó en la paz de la Iglesia Católica con la democracia liberal (abandono del *stato* corporativo de Mussolini y Franco como ideal), con la libertad religiosa (abandono de la unión entre el Estado y la Iglesia Católica y reconocimiento parcial de otras religiones y otras iglesias cristianas), con la economía de mercado (abandono del corporativismo) y con los derechos humanos universales (abandono parcial de la insistencia en derechos naturales divinos por encima de los derechos humanos).

Sin embargo, esa visión era bastante eurocéntrica o noratlántica, pues en



**He sido confrontado con ambas líneas del catolicismo latinoamericano: la de derecha, tipo Opus Dei, y la de los representantes y defensores de la Teología de la Liberación, condenados al ostracismo teológico por el Vaticano.”**

América Latina la vieja doctrina social, obsoleta, fue puesta “en el orden del día” con un *aggiornamento sui generis*, o sea, la Teología de la Liberación. No conozco bien a los autores mencionados, pero durante toda mi vida profesional he sido confrontado con ambas líneas del catolicismo latinoamericano: la de la derecha, del tipo Opus Dei, con la defensa de los privilegios de los ricos y poderosos y, por la parte de los pobres, el fatalismo de que todo es así porque “fue Dios quien lo quiso”. Del otro lado, los representantes y defensores de la Teología de la Liberación han tenido la tendencia de hablar en “lucha” y en “nosotros” contra “ellos”, usando un vocabulario marxista y muchas veces alabando el modelo cubano, y por eso han sido perseguidos como “comunistas” en sus respectivos países y condenados al ostracismo teológico por el Vaticano. Pero, las comunidades de base y las pastorales en favor de los indígenas, de la reforma agraria, de la defensa de la mujer y los niños, además de otras iniciativas del clero local y regional, como también el espíritu general contra el autoritarismo y a favor de los derechos humanos y cívicos, llevaron a una alianza casi natural entre el sindicalismo secular internacional, cuyo exponente fue Lula, y los movimientos sociales brasileños, muchos de los cuales operando bajo la sombrilla de la Iglesia sin necesariamente ser fieles católicos.

Betinho, su programa Hambre Cero, se destaca como una figura importante para unir las fuerzas progresistas bajo la bandera de la ciudadanía, lo que hasta hoy se manifiesta en *slogans* con términos

como “para todos”, “nadie” o “universal”. La sociedad como un todo debe luchar contra el hambre, la pobreza y el racismo, a favor del bienestar y de la dignidad de la persona. Para algunos, de este modo la izquierda firma la paz con el capitalismo, abandonando la “lucha” que sería necesaria, mientras otros insisten en que esa lucha debe y puede ser hecha dentro de los marcos esencialmente liberales de la Constitución de 1988.

**PolitiKa | Usted abre el capítulo “Capitalismo tropical versus ciudadanía” – del libro *Brasil no es más aquel: cambios sociales después de la democratización*, organizado por Maria Angela d’Incao en 2001 – afirmando que en torno de aquel período, “próximo a los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, el modelo colectivo normativo de las capas populares y el discurso oficial gubernamental se transformaron de un capitalismo autoritario tropical en una visión moderna de ciudadanía y democracia, con sus múltiples dimensiones: económicas, sociales y políticas”. Habían pasado quince años desde la elección de Tancredo Neves y José Sarney. ¿Usted cree que el proceso de democratización en Brasil ya estaba consolidado? ¿Cómo esos avances económicos, sociales y políticos eran comprendidos a partir de una visión de los observadores europeos, en particular de los alemanes?**

**MANFRED NITSCH |** En último análisis, con las presidenciales de FHC y de Lula, ambos con gran reputación y prestigio internacional ya antes de asumir sus altos cargos, Brasil pasa a ser considerado un país con una democracia consolidada. A pesar de las turbulencias de 2013 y 2014 y los graves escándalos de corrupción que han sido percibidos y comentados,

– en comparación con las otras naciones de América Latina y del mundo – Brasil todavía es bien estimado y respetado. Los pocos carteles llamando a la intervención de los militares en las recientes manifestaciones fueron registrados e interpretados como expresiones de la libertad de opinión, pero la reivindicación, en sí misma, no fue llevada en serio por los comentaristas.

**PolitiKa | En el mismo artículo, usted identifica que, a pesar de esos avances ya alcanzados por el establecimiento del proceso democrático que siguió al período dictatorial militar instaurado en 1964 y que duró hasta 1985, “el viejo elitismo no estaba muerto. Todavía sobrevivía el *ancien régime* subcutáneo de derecha, en el sentido del clientelismo, compra de votos, amiguismo, favoritismo, maña, coronelismo etc. tantas veces analizado, criticado y aparentemente expulsado, pero de hecho nunca totalmente superado y vencido por la izquierda y por los liberales esclarecidos”. En 2003 el gobierno del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) pierde las elecciones para el Partido de los Trabajadores (PT). En su valoración, es ese nuevo período de quince años, con el PT dirigiendo el país, ¿la construcción de la democracia consiguió superar en alguna medida las principales características de lo que usted calificó de “*ancien régime*” subcutáneo de derecha?**

**MANFRED NITSCH |** Todavía hay, ciertamente, restos del *ancien régime*, pero tengo la impresión de que, en términos de derechos humanos, Brasil avanzó durante la liderazgo del PT. Hasta la forma en que la corrupción es tratada puede ser vista como avance de la justicia y de la ciudadanía, pues una manifestación típica del viejo corporativismo fue, y todavía, la impunidad.

**PolitiKa | Volviendo un poco a la cuestión de las doctrinas sociales religiosas y de su relación con el actual proceso de democratización de Brasil. En su artículo “¿Dios es brasileño? Reflexiones actuales sobre cincuenta años de encuentros con Brasil – y con diversas doctrinas sociales religiosas”, publicado en 2013, usted comenta que, en razón de la profunda religiosidad popular, la laguna en la superestructura religiosa católica abre caminos para un marianismo carismático, para otras religiones, tales como iglesias cristianas protestantes establecidas, pentecostales y evangélicas, entre otras. Un hecho marcante en la actual política brasileña es el fuerte crecimiento de las tendencias denominadas evangélicas, en particular las de cuño pentecostal. Su influencia puede ser observada en la definición de los resultados de las elecciones en todos los niveles, en la determinación de la agenda de construcción del Estado y en el comportamiento de los ciudadanos. Temas como aborto, orientación sexual y, aún en el desarrollo científico, estudios de células tronco son discutidos a la luz de cierta “religiosidad”. Ese fenómeno no es exclusivo de Brasil en el contexto de América Latina. En su opinión, ¿existe la posibilidad de que la región camine hacia una política que tiende a depender de una especie de “fundamentalismo reaccionario”?**

**MANFRED NITSCH |** Es sorprendente para un luterano alemán, formado en un medio liberal, siempre más del lado del iluminismo secular que de los católicos, que “protestante” y “evangélico” puedan ser palabras próximas a un “fundamentalismo reaccionario”. Mi explicación es panamericana: a los Estados Unidos de América, los *pilgrim fathers* ya habían llevado un fundamentalismo evangélico y un destino para encontrar una tierra prometida y construir un Nuevo Mundo fuera de

las intrigas y los conflictos de la vieja Europa. Un poco aislados y fieles a las palabras de la Biblia, se volvieron fundamentalistas, pero de un fundamentalismo muy diferente al católico, porque asimiló una característica importante de la doctrina del reformador suizo Calvino: la defensa del mercado liberal y del enriquecimiento – siempre dentro de una rígida moral de honestidad.

La entrada en América Latina refleja las lagunas del catolicismo: tanto la derecha como la izquierda católica tienen problemas fundamentales con el liberalismo. Hasta el Papa Francisco escribe: “Esa economía mata”, en su Carta Apostólica reciente. Él no habla de excesos, sino de la economía liberal globalmente dominante. En contraste, los evangélicos a menudo defienden un calvinismo popular, hasta a veces vulgar, pues el fiel que paga más a la iglesia ciertamente llega más al paraíso, prometiendo la bendición divina para el progreso económico y social. Denunciada como “teología de la prosperidad”, ese tipo de religión corresponde a las ansias de las personas y a la vida cotidiana en el *shopping*, en la escuela, en las empresas y en las administraciones públicas. Sin embargo, en la esfera política y en los movimientos sociales, los evangélicos son generalmente más conservadores que los católicos, yendo en contra de los principios de igualdad ciudadana, a los derechos de la mujer, a la libertad religiosa y a la lucha contra la discriminación a homosexuales y de otras minorías.

Otra laguna dejada por la Iglesia Católica puede verse en la dificultad del clero con la religiosidad popular tradicional. Las dos alas del catolicismo tienen problemas en el

*aggiornamento* de los cultos de santos, de las ceremonias, de las fiestas eclesiales y familiares y de los discursos para crear una comunidad de fieles, si las creencias de las personas divergen tanto. Al contrario, los evangélicos y pentecostales, como “nuevos”, sin tradiciones divergentes en sus localidades y comunidades, pueden ofrecer tanto una visión moderna de la economía y de la política liberal así como una más homogénea comunidad de fieles, con fuertes creencias comunes.

Finalmente, vale enfatizar que en Brasil la mayor tendencia en las normas vigentes es probablemente el secularismo. En mi artículo “¿Dios es brasileño?”, defiendo la tesis de que Brasil es el país más avanzado en el proceso de asumir y aceptar, en su superego colectivo (casi “Dios”), los derechos humanos y las otras normas universales de las Naciones Unidas. En ese contexto, quiero complementar mi respuesta a su primera pregunta sobre cómo dejamos atrás la dictadura de Hitler y reconstruimos la democracia, haciendo una reflexión sobre la esfera religiosa. Desde los orígenes, el orden político y económico liberal de la República Federal Alemana, la “economía social de mercado” de Alemania Occidental, fue bendecida por ambas iglesias con mucha énfasis. Había un profundo sentimiento de vergüenza, tanto en la Iglesia Católica, con su lado en favor del fascismo, como en las iglesias protestantes, donde había un ala significativa a favor de apoyar a Hitler como un salvador de la patria. El tradicional antijudeísmo cristiano de ambas iglesias había sido una importante semilla para el bárbaro antisemitismo asesino de los nazis.



**En el catolicismo latinoamericano falta una dosis de calvinismo para competir con los evangélicos, pero también para apoyar, legitimar y hasta bendecir el anhelo de las capas más bajas de salir de la pobreza y no ser, como pobres, objeto de caridad.”**

Por el lado de la política constitucional, la Unión Demócrata Cristiana (CDU), de Konrad Adenauer, asumió entonces la hegemonía durante la mayor parte de la vida política de Alemania – desde la posguerra hasta hoy, con Angela Merkel. También la “economía social de mercado” – a nivel nacional, como el orden fundamentalmente liberal, y a nivel del “mundo occidental” y del globo – recibió la bendición, explícita o implícita, no sólo de los protestantes, constantemente al lado del calvinismo, sino también de la Iglesia Católica. Por eso me quedo muy molesto cuando en América Latina el orden liberal, tanto político-constitucional como económico-social, es muchas veces atacado por las autoridades católicas, sean defensoras de los privilegiados, según la vieja doctrina social de la Iglesia, o sean defensoras de los “pobres”. La denuncia de que el orden formalmente establecido y vivido es “deshumano”, o es un orden “que mata”, deja moralmente indefensas a las autoridades policiales, judiciales, políticas y administrativas que defienden ese orden; por eso, ellas quedan abiertas a la corrupción y a la violencia. En el catolicismo latinoamericano falta una dosis de calvinismo para competir con los evangélicos, pero también para apoyar, legitimar y hasta bendecir el anhelo de las capas más bajas de salir de la pobreza y no ser, como “pobres”, objeto de caridad y de atención especial, como ovejas seguidoras de “pastores”.

PolitiKa | **En su reciente artículo para Sebrae: “Garantías de crédito para micro y pequeñas empresas: experiencias con sistemas entre autoayuda, fomento público y asociaciones público-privadas”, usted establece lo que llama de “triángulo básico entre financiador, debedor y garante”. La idea básica es que en las sociedades humanas**

**siempre existió el crédito y la obligación, o la deuda entre las personas. E también que posiblemente siempre existió un tercero que diese fianza o garantías de que el acreedor o financiador sería protegido del riesgo de perder su dinero caso el bebedor no pudiese o no quisiese pagar. En mayo de 2015, Brasil recibió a Muhammad Yunus para diversas ruedas de conferencias, principalmente en universidades. Él recibió el Premio Nóbel de la Paz en 2006 por su lucha contra la pobreza en Bangladesh a través de la concesión de microcréditos para la población pobre, con la creación del Grameen Bank. Él afirmó que el banco presta casi R\$ 5 billones por año y, actualmente, tiene cerca de 8 millones de clientes, de los cuales 97% son mujeres. ¿Usted cree que la opción propuesta por Yunus puede servir como un instrumento de consolidación democrática en Brasil – que tiene una de las peores distribuciones de renta del planeta, según el índice de Gini – o sirve apenas para reforzar las políticas de de la pobreza?**

MANFRED NITSCH | Yunus es una persona increíble y un gran abogado de las microfinanzas. El Premio Nóbel de la Paz (no de la Economía!) para él y su Grameen Bank es bien justificado. En el moderno, el acceso al sistema financiero formal todavía no es “normal” para todas las personas del mundo, mas debería ser. Pero, tradicionalmente, existen barreras, tanto de orden mental y cultural como de costos, que inhiben el uso de servicios financieros. Con la digitalización en las últimas décadas, los costos de ese tipo de negocio cayeron tan drásticamente, que me parece que buena parte del “barullo” en torno de las microfinanzas se debe a los progresos tecnológicos. El concepto del Grameen Bank, de Yunus, fue innovador en tres aspectos. Primero: confianza mutua – en las personas pobres como clientes honestos y en el banco como administrador de ahorro y prestador confiable, cuando se precise de crédito



**Existe un buen capitalismo. Son los excesos y las deficiencias de la economía de mercado las que inhiben un resultado mejor. El dinero es algo (sim)bólico que se convierte en (dia)bólico cuando no es bien regulado y bien monitoreado.”**

una próxima vez. Segundo: mujeres como clientes individuales y como miembros de grupos, fuera de su contexto familiar, mas en consonancia con la familia y la comunidad – una cuestión bien difícil en un medio islámico y más allá. Tercero: el crédito como negocio y no como beneficencia o usura, o sea, con condiciones confiables que cubran los costos e incluyan cierta rentabilidad del capital aplicado. Así, en gran medida, el microcrédito formal no ha sido una fuente de capital adicional, sino ha substituido al prestamista informal más o menos usurero para el financiamiento del consumo o la inversión. Su papel para iniciar nuevos negocios o inversiones adicionales no debe ser exagerado. Si alguna “mitigación de la pobreza” pudiera ser alcanzada así, ya será un avance importante. Sea muy alto o bajo, el costo del crédito siempre ocupa un lugar bastante modesto en una cuenta de costos y beneficios de personas de cualquier nivel social. Acceso es importante, pero, como en la introducción de infraestructura de caminos vecinales, electricidad o agua, el acceso al sistema financiero no es una panacea para superar la pobreza, sino justamente una dimensión, entre otras. Yunus es también un genio de las relaciones públicas. Cuando su concepto básico perdió originalidad, porque el enfoque comercial para las microfinanzas se volvió opinión dominante, él comenzó a propagar los “negocios sociales”, o sea, una forma de empresa o asociación un poco como las OSIP’s en Brasil: rentabilidad como empresa, pero sin maximización, y altruismo como ONG, mas sin donaciones. Pienso que hay un nicho para eso, pero para mitigar la pobreza, o hasta superar la mala distribución de la renta nacional o global, no se tiene el apelo suficiente que vendría

de impactos macroeconómicos. Me convence más el enfoque de Sebrae, esto es, la visión de empresarios honestos y ecológicamente responsables, justo con sus trabajadores, socios y cumplidores de la ley. Registro único, bancarización y apoyo técnico para innovaciones son instrumentos típicos de ese enfoque. Altruismo y compromiso social son siempre bienvenidos, pero para la gran masa de empresas y personas basta cumplir las normas éticas vigentes, dando espacio para ganar dinero y hacer avanzar a la empresa, ayudando a los desamparados a salir de la pobreza y a convertirse en ciudadanos políticos y económicos.

PolitiKa | En su agenda de trabajo sobre Brasil hay una clara preocupación con la cuestión del desarrollo sustentable en sus tres pilares: económico, social y ambiental. Sus artículos sobre la Amazonía, su contribución para la participación de Sebrae en “Rio + 20” y las discusiones sobre la matriz energética – particularmente la política brasileña para la producción de etanol – son reveladores de su preocupación con lo que podríamos llamar de “cuestión ecológica”. En reciente publicación, con versión en inglés titulada “The good society without growth”, el profesor Reinhard Loske, ex-diputado del Partido Verde alemán, cuestiona la necesidad de las sociedades tener al crecimiento económico como paradigma. Él va adelante y pregunta: “¿Por qué el crecimiento verde no es suficiente?”, alegando que incluso el crecimiento sustentable no será suficiente, cuando se proyecta una población mundial de 9 billones de personas para 2050. ¿Cómo usted mira el desarrollo de una sociedad democrática en Brasil, donde parece ser necesario un cambio en los procesos productivos y en los patrones de consumo, sin que las capas menos favorecidas sean las más penalizadas por una opción próxima a la que Loske propone?

MANFRED NITSCH | TEI Producto Interno Bruto (PIB) es una adición del valor

monetario líquido de todas las compras y ventas, consumo, inversión, exportaciones e importaciones, y de los pagos de impuestos y contribuciones al Estado en una cierta región. Con el progreso técnico, la gama de productos y precios muda siempre. En las últimas décadas, o hasta en los últimos siglos, ha aumentado inmensamente la productividad del trabajo humano y, consecuentemente, la renta *per cápita* en el mundo entero. Ese crecimiento, sin duda, se basó en la explotación de los recursos naturales y en la polución de la atmósfera y los océanos. Dado que la creatividad del *Homo sapiens* no va a desaparecer y tampoco la moneda, también en el futuro tendremos algo como el PIB *per cápita*, y si esta suma crecerá o disminuirá, en términos nominales o reales, va a depender, entre otros aspectos, de la forma como los servicios ambientales van a ser monetizados. La reivindicación de los mercados monetarios pasar a trabajar con precios ecológicamente correctos puede viabilizarse, con valores más altos para bienes y servicios hoy subapreciados. Esa condición nos llevaría a un crecimiento “bellamente” verde. Reinhard Loske trata muy bien el crecimiento sucio, del tipo *business as usual*. Ciertamente, todos deberíamos vivir con menos polución y desperdicios – y, en este sentido, con menos PIB. El discurso de que los menos favorecidos serían penalizados con la introducción de instrumentos económicos de “enverdamiento” me parece un discurso de los privilegiados que no quieren poner en riesgo su piscina y su carro particular. Una mirada crítica sobre los procesos productivos y los patrones de

consumo precisa ocurrir siempre, tanto desde el punto de vista ecológico como del social. Nuestros primeros estudios sobre el etanol como combustible datan de la década de 1980, y hasta hoy vale la regla de que calorías en forma de comestibles siempre son más nobles y monetariamente más caras que en forma de combustibles. Con excepción de cortas fluctuaciones extraordinarias de los precios internacionales del petróleo y del azúcar, siempre fue más económico exportar azúcar e importar petróleo o gasolina, que usar el jugo de la caña de azúcar para etanol como combustible. El subsidio para el sector sucroalcolero y para los dueños de carros individuales fue y todavía es pago por los consumidores y por los pagadores de impuestos brasileños. En la Amazonía, participo de parte del Programa Piloto del Grupo de los 7 para la Conservación de la Selva Tropical en Brasil (PPG7) como miembro del Grupo Asesor Internacional (IAG). Fue casi imposible superar la doctrina siempre y todavía hoy colonial de la “frontera”, más allá de la cual habría “riquezas enormes” a ser descubiertas por “conquistadores” por vía de la deforestación y la colonización. La Constitución de 1988 define la selva tropical como “patrimonio nacional”, pero no inhibe su destrucción ni la conversión de su tierra en pasto o plantación. Con las recientes sequías y otras extravagancias del clima, se difunde ahora un poco más el conocimiento sobre el valor extraordinario de los servicios ambientales de las selvas amazónicas y atlánticas y los altísimos riesgos para toda la América del Sur y más allá, si la deforestación no termina – aunque,

la cultura exhaustiva continua. Son lentas y complicadas las iniciativas internacionales de monetizar y pagar por esos servicios, como la Reduction of Emissions from Deforestation and the Degradation of Forests (REDD) y los mercados de carbono. Soy pesimista con relación a la preservación sin un cambio corajoso de la política ambiental y agropecuario-forestal del gobierno federal y también de los gobiernos estatales y municipales de la región amazónica. Las ONGs ambientalistas e indígenas hacen un buen trabajo, pero el slogan de las campañas contra la “internacionalización de la Amazonía” torna difícil el apoyo internacional y también dificulta el esclarecimiento de los aspectos verdaderamente internacionales y globales de las funciones climáticas que las selvas tropicales brasileñas tienen para el planeta.

**PolitiKa | Para finalizar, tres cuestiones fáciles de formular: ¿Existe “buen capitalismo” y “mal capitalismo”? ¿El dinero es un fenómeno diabólico? ¿Dios es brasileño?**

**MANFRED NITSCH |** Primero: sí, existe un buen capitalismo. Son los excesos y las deficiencias reparables de la economía de mercado (“mal capitalismo”) que inhiben un resultado mejor. Economía “paradisiaca” no existe. Segundo: el dinero es algo sim(bólico) que se convierte en dia(bólico), cuando no es bien regulado y bien monitoreado. Demonizar la economía monetaria, como tal, significa permitir corrupción y violencia contra los representantes de las órdenes liberales. Tercero: ¡claro que sí! ■

# ACCESE A WEB TV

## SIGA EN TIEMPO REAL

- Escola de Formação Miguel Arraes
- Centro de Memoria Socialista
- Cursos
- Seminarios
- Talleres
- Eventos
- Congressos
- Debates





**“Cuando tenemos referencias en la historia,  
estoy seguro de que tenemos un futuro.”**

**EDUARDO CAMPOS**  
Creación del Foro de Transporte,  
Recife, 2008

**“No limitamos a cultivar a nuestros antepasados.  
Tratamos de llevar adelante la llama inmortal  
que les animó.”**

**ARIANO SUASSUNA**  
Investidura en la Academia Brasileira de Letras,  
Rio de Janeiro, 1990



**“Mantenemos del pasado lo que ayuda  
a ampliar nuestras perspectivas, todas  
ellas diseñadas para el futuro.”**

**MIGUEL ARRAES**  
Investidura en el Gobierno de Pernambuco,  
Recife, 1963



**WWW.MEMORIASOCIALISTA.COM.BR**

**BIENVENIDO AL ESPACIO DE MÁS DE 12 MIL DOCUMENTOS HISTÓRICOS DEL PARTIDO SOCIALISTA  
BRASILEÑO (PSB), QUE MANTIENE VIVA LA LUCHA POR EL SOCIALISMO DEMOCRÁTICO.**