

El Brasil con Lula

¿Más de lo mismo?

El artículo analiza la coyuntura abierta en Brasil con la administración del presidente Lula, ejes básicos: el proceso de reformas adelantado en la gestión de F.H. Cardoso, con el que buena parte de las medidas del actual gobierno establecen una continuidad; y los dilemas y desafíos que ha debido enfrentar el PT para convertirse en una opción de poder, superando las primeras vueltas electorales. Tanto Lula como los cuadros de su partido han debido realizar un rápido aprendizaje para llevar adelante reformas menos radicales de lo que muchos esperaban, pero probablemente más sustentables y perdurables.

Joachim Knoop

Existe un amplio acuerdo entre observadores políticos dentro y fuera del Brasil en que la victoria electoral de Luiz Inácio «Lula» da Silva en su cuarta tentativa, se debió básicamente a que el gobierno de ocho años de Fernando Henrique Cardoso (considerado por muchos de los mismos observadores como el mejor que haya tenido el país) no consiguió traducir la estabilización económica en crecimiento y mayor equidad social. Para ser más preciso: que las

Joachim Knoop: sociólogo alemán; encargado de proyectos de la Fundación Friedrich Ebert (FES) para México y el Caribe; entre 1997 y 2002 fue director de Ildes-FES, San Pablo.

Palabras clave: Gobierno, reformas, sistema político, Lula, Brasil.

exitosas reformas monetaria y fiscal quedaron incompletas ante la ausencia de la tributaria y provisional, y que ello impidió «desencadenar» la economía y liberarla de las exorbitantes tasas de interés, necesarias para mantener la inflación y la deuda pública bajo control. El bloqueo opositor de la propia base parlamentaria del Gobierno¹ a reformas fundamentales

había impedido la liberación de los recursos necesarios para fomentar el crecimiento, crear empleo y ampliar los programas sociales. Por su parte observadores más críticos, y también el discurso del Partido de los Trabajadores (PT) y la Central Única de Trabajadores (CUT), calificaron de rotundo fracaso al gobierno de Cardoso por haber seguido ciegamente las recetas neoliberales del Consenso de Washington, y por haberse subordinado a los mandamientos del Fondo Monetario Internacional. Según ellos, el Gobierno lesionaba los intereses del país, llevaba la economía nacional a la ruina y, sobre todo, condenaba la población a la pobreza.

Quienes criticaron la gestión de Cardoso desde esta última perspectiva –un amplio arco de la izquierda tradicional, críticos de la globalización y movimientos sociales– ven ahora que el gobierno de Lula, ex-obrero metalúrgico, ex-sindicalista y fundador del mayor partido de la izquierda latinoamericana, parece definir los problemas estructurales y coyunturales del Brasil de una manera muy similar a como lo había hecho su antecesor, y lo que es aún peor, receta la misma medicina para resolverlos: *superávit primario, control de la inflación, disciplina fiscal y la urgencia de las reformas del sistema de pensiones y tributario*. Tal vez pareciera que la opinión pública brasileña no necesita aprender un nuevo vocabulario.

Cómo interpretar los primeros ocho meses de Lula en el poder, motivo de júbilo para «los mercados» y de frustración para los que esperaban una nueva alborada efervescente²: 1) ¿es que el gobierno del PT, por apego al poder, se mueve hacia la derecha igual que Felipe González en España o Tony Blair en Gran Bretaña?; 2)

Se confirmó definitivamente que el PT no era un partido de cuadros, sino una organización popular moderna

1. Los partidos que apoyaban al gobierno de Cardoso disponían de una amplia mayoría en ambas cámaras del Congreso, mientras que los partidos de oposición tuvieron aproximadamente un tercio de los escaños en los dos periodos legislativos.

2. «C'est un événement de première grandeur. Dans un environnement fort différent, il rappelle ce que signifia, en 1970, l'élection à la présidence du Chili du socialiste Salvador Allende...» (Ignacio Ramonet: «Viva Brasil!» en *Le Monde Diplomatique*, 1/2003, v. <<http://www.monde-diplomatique.fr/2003/01/ramonet/9601>>).

¿será que la realidad nacional e internacional no dejan márgenes para políticas heterodoxas? (y de ser así, quizá Lula se mueva pragmáticamente tratando de crear las condiciones para poder implementar, más tarde, un programa más ambicioso); 3) ¿o es que la lectura que se hizo del gobierno anterior como neoliberal y sumiso al FMI fue equivocada o, al menos, simplista? (habría que *releer* este periodo para juzgarlo y redefinir lo que son políticas necesarias y posibles).

El difícil camino al poder

El primer temor, expresado por intelectuales³, algunos analistas y corrientes radicales en el PT y los sindicatos, parece encontrar sustentación en una encuesta reciente de Datafolha, según la cual 38% califica el Gobierno de «derecha o centroderecha», y solo 31% como de «izquierda o centroizquierda». Al mismo tiempo, 45% de la población lo considera «óptimo» o «bueno», siendo desde 1990 la más alta tasa de aprobación de un presidente brasileño con ocho meses en el poder⁴. Lula había insistido años atrás que su participación en las elecciones de 2002 era «para valer», y que sólo iba a ser candidato del PT si tenía concretas perspectivas de éxito. Sabía que necesitaba una parte importante de los votos del centro –de la clase media–, disputados también por sus adversarios José Serra y Ciro Gomes, y adoptó varias tácticas para alcanzar su objetivo estratégico: 1) unificó el PT alrededor de un discurso más moderado, y con la decisiva ayuda de José Dirceu, presidente del partido, logró que la Articulação de Esquerda (AE) se constituyera como tendencia mayoritaria, reduciendo el poder de las radicales; evitando así un desgastante debate programático, se confirmó definitivamente que el PT no era un partido de cuadros, sino una organización popular moderna, al estilo europeo –la única en el paisaje partidario del país; 2) eligió como compañero de fórmula a uno de los empresarios más ricos del país, de la rama textil, tranquilizando de esta manera al sector empresarial y a los medios de comunicación⁵; 3) tres meses antes de las elecciones, en junio de 2002, confirmó mediante una Carta al Pueblo Brasileño⁶, sus intenciones de producir cambios en el país, insistiendo al mismo tiempo en

3. V., p. ej., la carta al presidente Lula (1º de mayo de 2003), firmada entre otros por Oscar Niemeyer, Augusto Boal, Emir Sader, Leonardo Boff, Beth Carvalho y Chico Buarque, donde se pronuncian por un plebiscito sobre el ALCA y contra la autonomía del Banco Central, en <http://www.movsoc.org/htm/textos_articulos_cartalula_port.htm>.

4. V. <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/datafolha/>>.

5. Especialmente la Rede Globo del fallecido Roberto Marinho ya había mostrado todo su poder en las elecciones de 1989, que terminaron con la victoria de Fernando Collor de Mello. En aquella época un debate televisado entre Collor y Lula fue editado de tal manera que le dio una franca ventaja a Collor. Debido a los bajos ingresos y el analfabetismo funcional de gran parte de la población, la televisión es el vehículo más importante en las campañas electorales.

6. V. versiones en inglés y portugués en <<http://200.155.6.3/site/arquivos/documentos.asp>>.

la necesidad de mantener la estabilidad económica: «Vamos a ordenar las cuentas públicas y mantenerlas bajo control». Más que el programa del partido, la Carta significa un verdadero *Bad Godesberg*⁷ para el PT, y fue la pieza clave para afirmar la nueva posición moderada del partido ante el electorado; 4) adicionalmente, consolidó

las perspectivas electorales con otras jugadas tácticas, entre ellas la contratación del especialista en marketing político, Dudu Mendonça –quien ya había diseñado campañas exitosas para candidatos de la derecha–; una alianza polémica con Carlos Antônio Magalhães, cacique con rasgos feudales del estado de Bahia y uno de los líderes más fuertes del Partido del Frente Liberal (PFL), organización de la coalición gubernamental de Cardoso; así como los intentos parcialmente exitosos de cooptar líderes regionales del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), el gran no partido del Brasil, también integrante de la base política del gobierno de turno.

***A la apertura
hacia el centro
se agregó,
pragmáticamente,
una buena dosis de
tácticas electorales***

En resumen, tanto el PT como su candidato dejaron atrás la retórica efervescente de un imaginario social guiado por un compromiso más emocional que racional con los problemas estructurales del país y netamente adverso al sector empresarial. Por el contrario, asumieron de manera programática las preocupaciones de la clase media, determinante como formadora de la opinión pública y con expectativas mucho más individuales que colectivas. A la apertura hacia el centro se agregó, pragmáticamente, una buena dosis de tácticas electorales, indispensables en un país con medios de comunicación monopolizados y una cultura política basada en negociaciones entre intereses corporativos.

Si bien es verdad que más de 70% del electorado votó en contra del candidato oficialista José Serra, no es necesariamente cierto que ello constituya un contundente golpe a la llamada *política neoliberal* de Cardoso –expresión que, dicho sea de paso, no aparece en la citada Carta al Pueblo Brasileño. Sí constituye un rechazo a los magros resultados del gobierno *tucano*⁸ –magros y frustrantes hasta para sus propios partidarios. Recuérdese que las promesas electorales de Cardoso no se referían de ninguna manera a privatizar las empresas estatales, devaluar la moneda y pagar la deuda, pero sí eran quebrar el círculo vicioso aparentemente intrínseco de la economía (y de la política) brasileña con escaladas

7. Ciudad donde se realizó en 1959 el congreso del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD), en el que se adoptó la economía social de mercado y se eliminó definitivamente la economía planificada como objetivo político.

8. «Tucanos» es como se llama a los políticos del PSDB, partido de Cardoso.

inflacionarias derivadas de un inmanejable endeudamiento, producto de un crecimiento artificial, y a su vez consecuencia de su financiamiento con recursos externos –todo ello con efectos redistributivos hacia arriba– que hacen del Brasil el país con la más injusta distribución de la riqueza en el mundo. Las promesas explícitas de Cardoso eran crear las bases para que la economía pudiera crecer de manera sustentable y aumentar el poder adquisitivo de la población, generando los recursos necesarios para financiar los programas sociales más urgentes, principalmente de salud y educación. Al mismo tiempo, Cardoso había prometido reformar –modernizar– las instituciones estatales para que respondieran a las necesidades de la gente eficaz y eficientemente, términos no muy queridos ni en la derecha ni en la izquierda recalcitrantes. En una palabra, la propuesta de Cardoso había sido implementar políticas de *good governance* que eran y que son, aun amenazadas y sin usar los mismos términos, pilares de los Estados de Bienestar social centroeuropeos.

Después de ocho años, lo que quedó fue una economía que había dejado de crecer, tasas de desempleo frustrantes, financiamiento inasequible para las empresas, una deuda interna y externa duplicada con respecto a 1994 y una moneda en peligro de sucumbir ante la especulación. Hubo también varias secuencias de escándalos de corrupción en todos los niveles gubernamentales, el poder del narcotráfico en diversos estados y una guerra abierta en Río de Janeiro. Había un presidente que reinaba con gestos imperiales y que lograba comunicarse con sus electores sólo con la ayuda de *marquetineros* o gracias a la generosidad de la prensa que le tomaba fotos caminando por la playa con niños al lado.

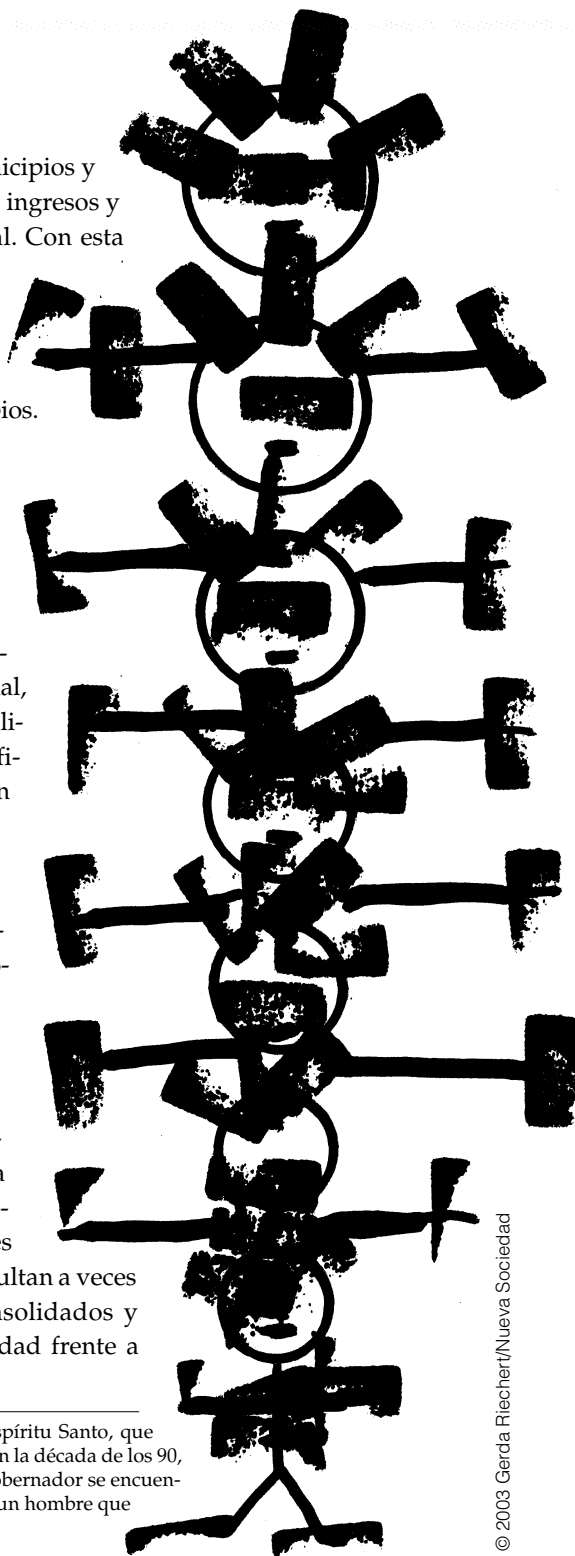
Estos hechos opacaban los logros incuestionables, bien porque éstos eran considerados «derechos adquiridos» (como el de la baja inflación), bien por efecto insuficiente (caso reforma agraria), bien porque necesitan años para materializarse (como las reformas educativa y de salud), o por su poca visibilidad para el elector común (como las reformas administrativas). De hecho, el Brasil ha pasado por una revolución institucional de grandes proporciones, no tanto –aunque también– por abrir y desestatizar su economía⁹, sino por introducir reglas de juego guiadas por criterios del bien común donde éstas antes no existían o no eran aplicadas. Entre ellas se encuentran el saneamiento, costoso para el contribuyente, del sistema financiero, la privatización dentro de reglas estrictas de las empresas del sistema de telecomunicaciones y su control por la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel) –logro que no se repitió en el caso del sector energético–, y sobre todo la Ley de Responsabilidad Fiscal, que ter-

9. Iniciadas por el gobierno de Collor en 1990.

minó con el «derecho adquirido» de municipios y estados de gastar muy por encima de sus ingresos y contar con el *bail out* del gobierno central. Con esta ley proclamada a los cuatro vientos terminó uno de los impuestos (invisibles) más regresivos que existían en el país, el cual generaba un despilfarro de dinero público en muchos estados y municipios.

Al hacer un análisis de por qué ocho años no fueron suficientes para consolidar aún más los logros y traducirlos en indicadores verificables para el electorado –análisis que todavía está pendiente–, habría que ver más detalladamente los siguientes elementos: el entorno económico internacional, por razones estructurales (como la globalización y el funcionamiento del sistema financiero global) y coyunturales (recesión en Estados Unidos y bajo crecimiento en otras regiones); el sistema político, especialmente el de partidos en el Brasil, que está estructurado alrededor de intereses regionales y corporativos mucho más que sobre tendencias ideológicas u objetivos programáticos, lo cual dificulta enormemente la aprobación de reformas estructurales; la extrema diversidad del Brasil en términos de niveles de desarrollo, estructuras sociales y tradiciones, con baja integración física y altos niveles de pobreza absoluta; un Estado rehén de intereses particulares, que en lo local y regional resultan a veces netamente criminales¹⁰, arraigados, consolidados y heredados en elites con baja permeabilidad frente a otros sectores sociales.

10. Un caso patético se presentó en el estado de Espírito Santo, que obligó a una intervención federal blanda en 2002 y, en la década de los 90, algo similar ocurrió en el estado de Acre, cuyo ex-gobernador se encuentra preso por haber descuartizado personalmente a un hombre que interfirió en sus negocios.



Para el sociólogo F.H. Cardoso éstas variables eran sumamente conocidas, pero para el presidente Cardoso representaban un conocimiento de escaso valor práctico. Una democracia relativamente joven –la Constitución democrática es de 1988– que todavía estaba buscando su identidad y tratando de consolidarse como tal, no permitía medidas que se parecieran a una ruptura institucional. Él era un presidente a tal punto constitucionalista que prefería sacrificar reformas imaginadas, como la necesaria reforma partidaria, o la aceleración de la reforma agraria, obstaculizada por complicados procesos de expropiación, antes que enfrentar frontalmente numerosos intereses creados, como lo hizo Lula en los primeros meses de su gestión en el caso de los jueces. Cardoso privilegiaba y practicaba incansablemente la negociación con los poderes de facto regionales y corporativos, y aceptaba compromisos muchas veces difíciles de comunicar.

A los elementos objetivos esbozados arriba se agregan otros de carácter más subjetivo que explican la rotunda preferencia del electorado por los candidatos de la oposición: la mentalidad de apropiación y usufructo y las estruendosas injusticias en el espacio político-estatal, no respondidas suficientemente por un gobierno que para muchos se presentaba como arrogante y vanidoso y, sobre todo, demasiado connivente con el *statu quo* social. La corrupción y la inseguridad personal, la impunidad de crímenes grotescos como la masacre de Eldorado dos Carajás¹¹, etc., completaban la imagen de un gobierno que se había quedado sin nada más que ofrecer.

En cuanto al estilo, es inimaginable un contraste mayor. Cardoso, hijo de militar paulista e intelectual de *fin de siècle*, formal, vanidoso y ejemplo a la vez de lo más moderno que ofrecían las elites brasileñas; Lula, hijo de migrantes nordestinos, ex-obrero y ex-sindicalista con escasa escolaridad formal, carismático y amigable hasta en los eventos más ceremoniales, sin miedo a usar el colorido del habla popular o a llorar en público, con alta credibilidad personal, fuerte ímpetu ético y firmes convicciones de justicia social. Ambos se conocían desde los tiempos de lucha sindical en los años 70 y 80, cuando Cardoso era investigador del Cebrap e internacionalmente reconocido como dependentista. En aquel tiempo, el entonces obrero automotriz de São Bernardo, Lula, dirigía las grandes manifestaciones del sindicalismo libre ante las puertas de la Volkswagen y

11. El 17 de abril de 1996, 19 miembros del MST fueron asesinados y otros 69 gravemente heridos (2 murieron después a causa de las lesiones sufridas), durante la represión a los *sem terra* que bloqueaban la carretera PA 150, próxima a la ciudad de Eldorado dos Carajás, en el estado de Pará. En 1999 se juzgó a tres oficiales responsables de ordenar la masacre, que resultaron absueltos. El juicio fue cancelado al año siguiente. En 2002 fueron enjuiciados 149 policías, siendo el mayor proceso de la historia del país; no obstante, aunque algunos de ellos han sido condenados, se encuentran en libertad en proceso de apelación.

la Mercedes-Benz, y se empeñaba en fundar en 1981 el PT y, dos años más tarde, la CUT. De cierta manera ambos querían lo mismo –modernizar el Brasil– aunque por caminos bien distintos: Cardoso dentro del sistema, Lula llevándolo camino al socialismo.

Mientras Cardoso avanzaba, durante los años 80 y 90, a través de las instituciones –como diputado, senador, ministro de Finanzas y presidente– fundando en el camino el Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB), el liderazgo de Lula se consolidó en tanto la CUT y el PT no dejaron de crecer y expandirse por todo el país. Radical en su discurso, el partido comenzó a ganar poder en el ámbito municipal y más tarde en las gobernaciones. Comenzó a acumular experiencia administrativa utilizando municipios y estados como laboratorios de políticas públicas innovadoras. Rio Grande do Sul, estado del sur del país, se convirtió en un verdadero campo de batalla ideológico y político. El presupuesto participativo, la lucha contra el uso agrícola de semillas manipuladas genéticamente y el uso de *software* libre en los portales del estado son hitos internacionalmente conocidos desde que Porto Alegre, capital estadual, fue sede del Primer Foro Social Mundial en 2001. A la de Rio Grande do Sul se agregaron las gobernaciones de Acre y Mato Grosso do Sul, lideradas por partidos asociados en Amapá, Minas y Rio de Janeiro, así como numerosos municipios. Finalmente, el partido ganó con Marta Suplicy en San Pablo, centro económico y político del país. El PT se había convertido en un partido popular con capacidad comprobada para gobernar y administrar.

En los 20 años del PT, Lula aspiró en vano tres veces al Poder Ejecutivo. Fracasó por igual número de razones: 1) sin experiencia personal administrativa y con los principales cuadros del directorio nacional del PT en la misma situación, el partido no pudo capitalizar sus éxitos en los ámbitos municipal y estadual. En el directorio predominaban figuras históricas como José Dirceu, José Genoino o Marco Aurélio Garcia, mostrando poca permeabilidad para que nuevos dirigentes locales accedieran a puestos de dirección¹²; 2) por esa misma razón el partido quedó «dividido» entre una visión nacional –de *asalto al poder*– y otra local y regional de asumir la administración dentro de los parámetros del sistema. Mientras que el PT local innovaba la gestión pública, el PT nacional bregaba por no pagar la deuda como solución para todos los males, proclama insuficiente para convencer al electorado de su capacidad de gobernar el Brasil; 3) el «efecto anti-Lula», sobre todo en la región ultraconservadora de San Pablo, donde se

12. Tarso Genro, alcalde de Porto Alegre y José Olivio Dutra, gobernador de Rio Grande do Sul también están entre los fundadores del PT. Sin embargo, arriban a la administración desde el PT –son raros los casos de quienes llegan de la administración a ejercer un cargo directivo en el partido.

***No se trataba
de llegar
«pragmáticamente»
al poder, sino que era
necesario extender el
pragmatismo más allá
de las elecciones***

concentra el mayor número de votantes y donde el PT quedó electoralmente restringido a sus bases en los sectores obreros, de funcionarios públicos y profesionales libres, sin lograr penetrar los sectores populares ni la clase media en general. En las elecciones presidenciales de 1990, 1994 y 1998, Lula, presentado en los medios de comunicación como enemigo de la libre

empresa y peligroso para la nación, se mantuvo invariablemente en un nivel apenas superior al tercio de los votos en las primeras vueltas –suficiente para llegar a la segunda pero no para ganarla. Ello cambió cuando el PT y su presidente honorario abandonaron el discurso simplista de políticas contestatarias y se prepararon para gobernar: el Instituto de la Ciudadanía, un centro de reflexión fundado por Lula e independiente de las estructuras del partido, se constituyó en el laboratorio intelectual para la elaboración de un programa de gobierno consistente, preparado por los mejores académicos de dentro y fuera del PT, con Guido Mantega, de la Escuela de Administración de Empresas de la Fundación Getúlio Vargas, como coordinador del programa económico. Estos cambios programáticos y retóricos crearon las condiciones para ganar las elecciones, pero fueron insuficientes para tranquilizar a los inversionistas extranjeros. Los papeles brasileños alcanzaron su nivel más bajo en agosto de 2002, y nuevamente en septiembre, mes de las elecciones, después de un breve repunte. La Carta al Pueblo Brasileño, aun reafirmando el compromiso del PT con el pago de la deuda interna y externa, el control inflacionario, la independencia del Banco Central y la disciplina fiscal, tuvo un efecto inicial marginal. Las expectativas negativas en los mercados internacionales agotaron las fuentes de financiamiento y obligaron al Copon, organismo responsable de las políticas monetarias, a elevar aún más la tasa de interés básica al exorbitante nivel de 24,5%, o sea, 9,5% de interés real considerando la inflación. El tipo de cambio sufrió su segundo revés en tres años, llegando a casi cuatro reales por dólar en su momento más crítico. Solo una rápida y decisiva inyección de recursos del FMI en el marco del acuerdo *stand by* vigente logró evitar que el «efecto Lula» desencadenara una crisis mayor de nefastas consecuencias para los sectores más vulnerables y la economía. La experiencia argentina, aún en pleno desarrollo, era una lección clara y decisiva para el FMI, el Gobierno y el público brasileños –y también para el PT. En ese entonces hasta el presidente Cardoso declaraba públicamente que la candidatura y un posible gobierno de Lula no implicaban de manera alguna un peligro para la estabilidad económica o política del Brasil. El candidato, a su vez, reiteraba a cada momento –e hizo repetir a sus portavoces– el compromiso asumido en la Carta tanto dentro como fuera del país.

Haciendo camino al andar

Ganadas las elecciones y en medio de las turbulencias cambiarias, el presidente electo nombró un equipo de transición liderado por Antônio Palocci (actual ministro de Finanzas), médico y alcalde de la ciudad paulista de Riberão Preto. La transición ordenada y coordinada entre el gobierno saliente y el nuevo, el nombramiento del ex-banquero (del Bank Boston) Henrique Meirelles como presidente del Banco Central, así como la presentación de un gabinete de excelencia al inicio de 2003, fueron las primeras señales de que el gobierno del PT no iniciaría el cambio con rupturas –enviando, por un lado, un mensaje de calma hacia «los mercados», y por el otro, inquietante para quienes esperaban políticas más radicales.

Puede ser que los radicales en los sindicatos y el PT así como los partidos de izquierda asociados hayan pensado que el nuevo discurso era un pragmático e inteligente recurso para llegar al poder, creyendo que después iban a implementarse las políticas «objetivamente necesarias» (moratoria, reforma agraria radicalizada y reestatización de las empresas privatizadas). Sin embargo, la fuerza de los hechos que marcan las realidades de un país que no genera suficiente ahorro interno para financiar su crecimiento, se había hecho sentir con tal dureza y claridad, que los dirigentes del PT habían podido convencerse de que no se trataba de llegar «pragmáticamente» al poder, sino que era necesario extender el pragmatismo más allá de las elecciones. América Latina ya había producido suficientes lecciones: el Perú con Alan García, la crisis argentina, el aislamiento internacional de Venezuela con Chávez, y la frustrante lucha de Cuba con Fidel Castro. Lula ni podía ni quería agregar su nombre a esta lista. Hay numerosos indicios de que temía –y teme– más fracasar en el gobierno que en las elecciones.

No es casualidad que la Carta al Pueblo Brasileño comience con la frase «El Brasil quiere cambiar». Sin embargo, unos párrafos más adelante Lula precisa: «La sociedad está convencida de que el Brasil continúa siendo vulnerable y de que la verdadera estabilidad debe ser construida por medio de valientes y cuidadosos cambios ... [para superar el] *impasse* histórico en que caímos, [para corregir] los rumbos del país». Tanto la Carta como múltiples discursos del presidente Lula en sus primeros ocho meses de gestión enfatizan este concepto de tiempo y de gradualidad¹³ –nada común en el impaciente discurso de la izquierda.

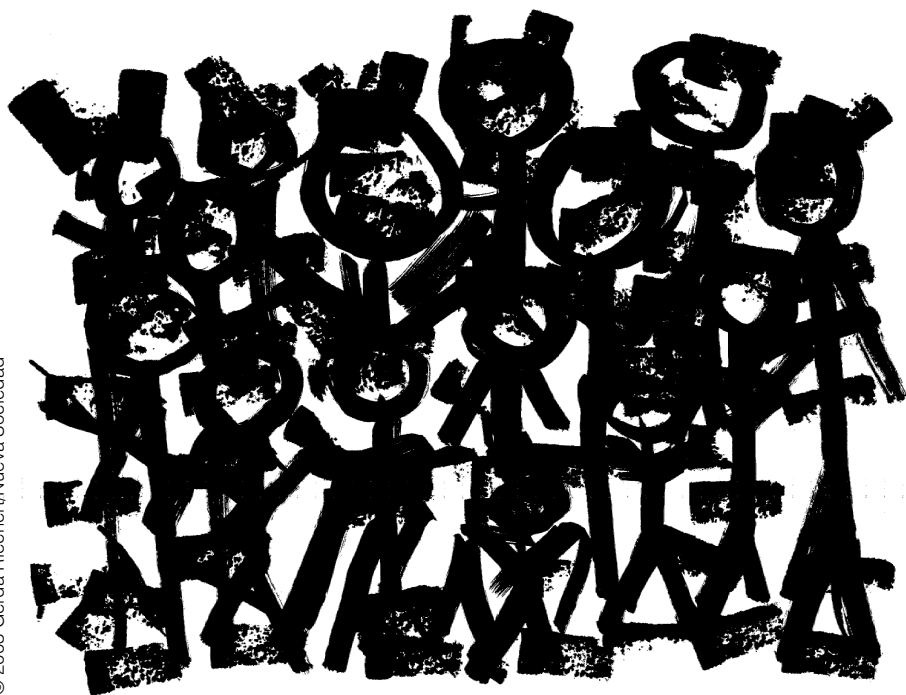
13. Un ejemplo típico, también de su lenguaje colorido, se encuentra en el discurso pronunciado con motivo de su visita a la fábrica de Daimler-Chrysler en marzo de 2003: «(...) Ora, eu tenho cinco filhos, só com a minha 'galega' aqui eu tenho quatro. E eu sei que, por mais que a gente ame os filhos,

Habiéndose comprometido a «ordenar las finanzas públicas y mantenerlas bajo control», el Gobierno enfrenta el mismo desafío que el anterior: llevar adelante las reformas del sistema de pensiones y del sistema tributario, críticas tanto por su peso en términos fiscales como por las injusticias y distorsiones en juego. Durante los ocho años del gobierno de Cardoso estas reformas se consideraban fundamentales para completar la estabilización económica y sentar las bases para el tan necesitado crecimiento. Recuérdese que el Brasil había vivido después de la década perdida de los años 80, otra similar durante los 90 con tasas de crecimiento insuficientes para aumentar el ingreso por habitante e inferiores al aumento poblacional en algunas regiones.

A pesar de las reformas realizadas durante el gobierno de Cardoso, el sistema previsional aún tiene mucho peso en el déficit presupuestario y es demasiado generoso con algunos y sobre todo injusto con la mayoría de los pensionados. Jueces, militares y funcionarios públicos son privilegiados con pensiones tempranas y elevadas, mientras que los jubilados del sector privado ganan pensiones ínfimas. Vastas capas de la población no tienen ningún tipo de cobertura. Por su parte, el sistema tributario adolece de fallas estructurales, gravámenes acumulativos y cargas que inciden sobre la producción y las exportaciones; una serie de *contribuciones* con carácter impositivo lo convierten en uno de los factores que más impiden la reactivación económica y el crecimiento. La carga tributaria alcanzará 36% en 2003, superior a la de varios países industrializados con ingresos por habitante más altos.

Mientras hay un amplio consenso tanto político como social sobre el diagnóstico de estos y otros problemas, las medidas específicas son controvertidas y se enfrentan a poderosos intereses creados, corporativos y regionales. Para los fines de este artículo es suficiente señalar que se trata de reformas críticas para el éxito del gobierno de Lula, y que en lo fundamental –salvo detalles técnicos– las propuestas siguen la misma lógica que las del gobierno anterior: reducir el impacto fiscal del sistema previsional, modernizar el tributario y transformar a ambos en sistemas socialmente más justos. De ello se derivan dos cuestiones fundamentales. La primera, cuál es la estrategia para concretar exitosamente estas reformas; y la segunda, más importante, si una vez realizadas estas y otras reformas que en principio (no en sus detalles) son ampliamente consensuadas,

quando a Marisa engravidou eu fiquei doido: agora vou ser papai, e fiquei ... nove meses na barriga dela: 'ele está chutando, ele está se mexendo'. Eu tive que esperar nove meses para ele nascer. Depois que ele nasceu eu tive que esperar quase 11 meses para ele andar. Depois ainda tive que esperar 12 meses para ele aprender a falar papai ou mamãe. Então, por que eu vou fazer as coisas com pressa? (...)». En <<http://www.estadao.com.br/eleicoes/governolula/noticias/2003/mar/10/163.htm>>.



existirán condiciones suficientes para que el nuevo gobierno inicie aquellas transformaciones estructurales que constituyen el núcleo de la propuesta del PT: una sociedad justa sin pobreza.

Negociando gobernabilidad

El Gobierno había iniciado su gestión con un aumento de la meta de superávit fiscal de 3,7% a 4,25% del PIB, a costa de la expansión de los programas sociales, y se había abstenido de bajar la tasa básica de interés. Aunque estas medidas fueron acogidas con entusiasmo por el sector financiero, significan una sustracción o restricción de liquidez en la economía. Contribuyeron a que entre abril y junio de 2003 hubiese una contracción económica de 1,6% respecto a los tres meses anteriores, que a su vez habían experimentado una tasa negativa de 0,6%. Al mismo tiempo, el desempleo abierto en las zonas metropolitanas alcanzó 12,8%, el índice más alto en la historia reciente¹⁴, y los salarios reales de los trabajadores continuaron cayendo.

14. Desde 1985 el desempleo no aumentó solamente en cuatro periodos: 1985-1986, 1989-1990, 1992-1993 y 1999-2000. Ello indica un problema estructural más allá de las coyunturas, resultante del magro crecimiento durante dos décadas. Según cálculos de economistas brasileños, se necesita un crecimiento económico de 1% únicamente para absorber nuevos trabajadores en el mercado. Se prevé un crecimiento negativo de 1% a 1,5% para 2003, lo que demuestra el desafío que tiene que afrontar el Gobierno.

***Lula
está forzado
a negociar
cada proyecto
legislativo
sin tener jamás
la seguridad
de alcanzar
la mayoría
necesaria***

Si bien el crecimiento de las exportaciones y la política de superávit fiscal, junto con la recesión, aliviaron la presión sobre el cambio y los precios internos –permitiendo finalmente las primeras reducciones de la tasa de interés– el panorama económico externo e interno continúa siendo crítico. En medio de este escenario Lula necesita construir gobernabilidad con un partido que ha ganado 91 de un total de 513 escaños en la Cámara de Diputados; los partidos aliados agregan solo 38 asientos. En el Senado, el PT y los otros partidos de oposición al gobierno anterior han logrado ganar 23 de los 54 escaños disputados. En ambas cámaras la base política del gobierno de Cardoso (con el PSDB y otros) mantiene su mayoría, por lo menos hasta el reciente 2 de septiembre, cuando el PT y el PMDB formalizaron un pacto que le permite la participación en el gobierno a este último¹⁵.

Como el Brasil es una democracia sin una tradición de disciplina partidaria, estos números no hay que tomarlos literalmente. Por lo general los diputados muestran una alta disposición a votar de acuerdo con intereses regionales o inclinaciones corporativas (ruralistas, evangélicos, etc.), o bien a cambiar de partido durante el periodo electoral. Tanto el PMDB como el PFL se dividen en distintas tendencias y no necesariamente votan en bloque. Dentro de estos parámetros político-partidarios, Lula, igual que Cardoso, está forzado a negociar cada proyecto legislativo con los distintos líderes sin tener jamás la seguridad de alcanzar la mayoría necesaria. A menudo las negociaciones implican como moneda de trueque compromisos en otros ámbitos no necesariamente relacionados con el tema en cuestión¹⁶.

En el caso de la reforma del sistema de pensiones, Lula apostó a alcanzar la mayoría de dos tercios de los votos (se trata de una enmienda constitucional), y se enfrentó con éxito a fuertes resistencias dentro y fuera del PT. Dentro, tres diputados y una senadora se opusieron rotundamente a la reforma y criticaron el «rumbo conservador» del Gobierno. Como resultado fueron sometidos a proceso disciplinario dentro del partido. Fuera del PT, los funcionarios públicos, considerados la base política del partido, llevaron a cabo en julio una prolongada huelga, parcialmente violenta, y hasta los jueces amenazaron con un paro. Dado que éstos son los dos sectores más privilegiados –y que más privilegios

15.V. <<http://www.radiobras.gov.br/internacional/materia.phtml?materia=148034&idioma=ES>>.

16. Uno de los casos más reveladores en este sentido fue la reforma constitucional que posibilitó la reelección de Cardoso en 1998, negociada a un alto costo para su gobierno y para el país.

pierden con las reformas— no encontraron apoyo ni en la opinión pública ni en el Congreso, pasando la reforma las primeras votaciones.

La reforma tributaria está afectando mucho más los intereses de los estados y municipios, de manera que las negociaciones más difíciles se llevan a cabo con sus representantes en el Congreso y con los gobernadores. El PT ganó sólo tres estados, con escaso peso político, mientras que los estados económica y políticamente más fuertes, São Paulo y Minas Gerais, son gobernados por políticos del PSDB. Como el gobierno anterior había cortado el cordón umbilical entre Brasilia y los estados —específicamente las transferencias extraordinarias para cubrir déficit y el servicio de la deuda—, el gobierno de Lula tiene mucho menos que ofrecerles. También en este caso la reforma, todavía en negociaciones, sufrió alteraciones para satisfacer estos poderosos actores. Sin embargo, todo indica que según lo previsto se aprobará hacia finales de 2003. Hasta ahora se trata de reformas que el gobierno anterior también quería implementar. A ellas se agrega la propuesta de una enmienda constitucional que permite la independencia del Banco Central, otra exigencia *mainstream*. Más complicado se ve el panorama en lo que respecta a los programas genuinamente petistas —la lucha contra el hambre y la reforma agraria. En el primer caso, el Gobierno de hecho reestructuró el programa Comunidad Solidaria de su antecesor, de asistencia directa a los más necesitados. El programa Hambre Cero, parecido a los *food stamps* de EEUU, ya repartió a cuatro millones de brasileños los respectivos carnets pero sufre limitaciones por la austeridad fiscal.

Lejos de ofrecer una tregua al Gobierno, el Movimiento de los Sin Tierra (MST), el mayor y más legítimo movimiento social en Brasil, ha acentuado las ocupaciones en el campo a fin de presionar para que se amplíen los repartos de tierras y la creación de nuevos asentamientos. En los ocho meses de gestión, hasta agosto, se produjeron más ocupaciones que en cualquier año entero del gobierno de Cardoso, algunas tan violentas que Lula amenazó con la intervención militar. La legislación brasileña señala los casos en que las tierras (no productivas, sometidas a trabajo de esclavos, adquiridas ilegalmente, etc.) pueden ser expropiadas. En otros casos este proceso es extremadamente lento y costoso; por otra parte, muchas tierras fiscales se encuentran en zonas protectoras de la naturaleza. El cambio de administración no ha modificado el margen de maniobra gubernamental y —lo que es importante señalar aquí—, hasta ahora el Gobierno no ha tomado ninguna iniciativa para cambiar la legislación ni para ampliar este margen.

Revisando los primeros ocho meses de su gobierno, se concluye que Lula, forzado por las circunstancias y tratando de ganar espacios de gobernabilidad, con-

duce algunas reformas críticas consensuadas en la sociedad y apoyadas por las elites políticas del centro y hasta de la derecha. Son reformas iniciadas durante el gobierno de Cardoso, que no pudo concretar por haber comprometido buena parte de su capital político en su reelección. Lula también tiene –y usará– los espacios para profundizar la modernización de la administración pública, luchar más eficientemente contra la corrupción y muchas de las injusticias y abusos inherentes a la cultura de poder en el Brasil. Un caso típico de estas «reformas posibles» es la entrega de títulos de propiedad a los habitantes de las favelas, anuncio hecho al comenzar el gobierno.

Hay expectativas de que la economía tocó el fondo del pozo y es probable que retome el crecimiento en la segunda mitad de 2003. Ello sin embargo no creará los millones de empleos necesarios ni superará la clamorosamente injusta distribución de riqueza. El verdadero gobierno de Lula y del PT comenzará cuando se formulen las propuestas que ataquen los problemas estructurales y los poderosos intereses vinculados a ellos. El programa oficial del PT, aprobado por el último Congreso, ya fue desmentido por la Carta al Pueblo Brasileño. Falta por conocer el nuevo programa:

Creo que aún no tenemos un rumbo ideológico claro. No sabemos bien qué es el llamado lulismo. Necesitaríamos un gran debate sobre el tema y eso debería salir de la Universidad. El PT es un partido de actitudes como la ética, la soberanía nacional, la distribución del trabajo, pero le falta aún un cuerpo de doctrina, un modelo político que es lo que estamos intentando crear.¹⁷

¿Entonces es Lula más de lo mismo? Hasta ahora sí, y ello es bueno. Surgirán nuevos desafíos cuando su gobierno llegue a esas aguas turbias donde las mayorías ya no se construyen alrededor de grandes tópicos consensuados y cuando los movimientos sociales radicalicen aún más su presión.

17. Cristovam Buarque, ministro de Educación, en *El País*, Madrid, 16/1/03.

El gobierno de Lula

¿Una nueva política exterior?

Alcides Costa Vaz

El presente artículo analiza la política exterior brasileña en la gestión del presidente Lula, confrontando sus objetivos, prioridades e implementaciones con la orientada bajo el anterior gobierno y en etapas previas. Aunque no representa una ruptura o inflexión, y a pesar de heredar varios de sus objetivos e iniciativas más relevantes, la actual política exterior presenta rasgos distintivos asociados al reordenamiento e instrumentalización de sus objetivos y prioridades, así como a la asertividad en la promoción de los mismos.

La llegada de un nuevo gobierno suscita, naturalmente, interés en identificar los rasgos de innovación y de continuidad en la conducción de los diferentes aspectos de los asuntos públicos. Ello se refuerza particularmente cuando las expectativas de cambios están alimentadas por decepciones crecientes de la sociedad frente a las propuestas y modelos a los que prestó su apoyo y que no fueron satisfechos, y por candidatos que, debido a idiosincrasias personales, trayectorias políticas e identificación con grandes causas sociales, se convierten en depositarios de la confianza popular. La llegada de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil estuvo acompañada de estos y otros aspectos inéditos en la historia del país. Al encarnar el deseo de cambios, el nuevo presidente se dispuso a emprenderlos en todos los ámbitos, inclusive en la política exterior. Tal disposición trae implícito un juicio crítico (a veces velado) sobre el desempeño de su antecesor, de forma más inmediata, y también (en este caso explícito) sobre el modelo de desarrollo al que aquella política servía.

Alcides Costa Vaz: internacionalista brasileño; director del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.

Palabras clave: relaciones internacionales, política exterior, ALCA, Mercosur, Brasil.

La política exterior brasileña se consolidó, a lo largo de la vida republicana, en torno de principios, valores y objetivos que le confirieron una continuidad propia de política de Estado. Ello, sin confundirse con inmovilismo, la volvió tributaria de un legado construido por diferentes gobiernos a lo largo del tiempo y circunscribió, en gran medida, el espacio en el cual se operaron los cambios que reflejaron las visiones y prioridades de las distintas administraciones. Debido a esto la política exterior local no se caracteriza en su evolución por puntos de inflexión o dramáticas correcciones de rumbo de un gobierno a otro. El interés en promover cambios en este ámbito, explícitamente asumido por el presidente Lula durante su asunción, constituye en sí mismo un desafío político de gran envergadura cuando se lo confronta con los aspectos estructurales y que condicionan su dinámica.

En este artículo se intenta analizar en qué medida la política exterior, en la todavía corta trayectoria del gobierno de Lula, incorporó elementos de cambio que la diferencian sustantivamente del último y de otras administraciones. El análisis considera inicialmente la coyuntura internacional en que transcurre la fase final del segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso y el legado de su política externa como condicionantes inmediatos de la reorientación pretendida por el nuevo gobierno. Posteriormente se analizan los objetivos y las prioridades formalmente enunciadas por Lula y su relación con las líneas de otros periodos. Finalmente se procede a un breve y parcial balance de la implementación concreta de esta política para poder identificar, más allá de los aspectos discursivos, elementos empíricos que justifiquen en qué ámbitos y con qué alcances se confirma efectivamente la disposición a promover cambios.

La coyuntura internacional después del 11 de Septiembre y el legado de la política exterior del gobierno previo

El contexto internacional en el que transcurrió la etapa final del segundo mandato de Cardoso estuvo marcado por los impactos políticos y económicos de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Los atentados y sus desdoblamientos alteraron significativamente el contexto en que se estaba desarrollando la política exterior brasileña, al producir una dramática redefinición de la agenda internacional, recolocando en el tope de la misma las cuestiones relacionadas con la seguridad y al volver aún más sensibles tensiones y conflictos en distintas partes del planeta. Del mismo modo, afectaron las consideraciones del Gobierno sobre las posibilidades de realización de sus principales objetivos externos y, por consiguiente, el desarrollo de importantes dimensiones de la política exterior. En este segundo mandato de Cardoso la acción di-

plomática estuvo definida en torno de tres grandes líneas¹: 1) la definición de un proyecto regional brasileño; 2) la obtención de mejores condiciones de acceso y apertura de nuevos mercados; y 3) la construcción de nuevas alianzas internacionales. En el primer caso, la realización de la primera cumbre de presidentes sudamericanos representó un marco histórico al mismo tiempo que definió los principales ejes articuladores de la integración regional. El Mercosur, sumergido en una profunda crisis a fuerza de inconsistencias propias y de dificultades económicas de los países miembros, no cumplía el papel dinamizador

de la pretendida integración, pues iba quedando a la deriva a medida que se profundizaba la crisis económica y política argentina, con reflejos inmediatos en los países vecinos.

En el plano comercial, ganaba preeminencia la necesidad de generar superávit como única forma posible de reducir, en el corto plazo, el gran déficit en la balanza del país, que ponía de relieve una gran vulnerabilidad y dependencia ante el declinante flujo de la inversión extranjera directa. Frente a este cuadro el foco de la diplomacia comercial brasileña se volcó entonces al mejoramiento de las condiciones de acceso para sus principales mercados de exportación y hacia la apertura de nuevos mercados. Hubo tres ámbitos de negociación, jerarquizados según la importancia estratégica que se les atribuía y la posibilidad de actuación que proporcionaban. En ese orden, el primer frente estaba en la Organización Mundial de Comercio (OMC), que reflejaba la prioridad tradicionalmente conferida al tratamiento multilateral de las cuestiones comerciales, para lo cual Brasil se había movido de manera activa por el lanzamiento de



© 2003 Gerda Riechert/Nueva Sociedad

1. Discurso de toma de posesión del ministro Celso Lafer, Brasilia, 29/1/2001.

***La lógica
de la política
exterior
fue puesta en jaque
por los atentados
del 11 de Septiembre***

una nueva ronda de negociaciones en la Conferencia Ministerial de Doha, en noviembre de 2001. La segunda orientación se relacionaba con las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea, a las cuales, además de su expresión económica, se les otorgaba un importante significado político en términos de posibilidades de intercambio, de credibilidad para el propio Mercosur y de esfuerzo para favorecer la multipolaridad. Por último, el Área de Libre Comercio de las Américas, donde Brasil sostenía posiciones predominantemente defensivas frente a la intención de Estados Unidos de alcanzar un acuerdo calcado sobre las normas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que sobrepase, en algunos dominios, la propia normativa multilateral.

Aunque valorando de manera muy diferente estos procesos, la diplomacia local definía su conducta negociadora a partir de una visión y un análisis de conjunto de las posibilidades de adelantar sus intereses y posiciones. Así, mientras resistía las presiones de EEUU para acelerar las negociaciones del ALCA, el gobierno brasileño intentaba avanzar en el frente Mercosur-UE, explorando las oportunidades del paralelismo entre ambos procesos. Al mismo tiempo, asumía posturas más comprometidas en defensa de los intereses de los países en desarrollo en la definición de la agenda de lo que vendría a ser la primera rueda de negociaciones en el marco de la OMC. La intensificación de lazos políticos y económicos con grandes países emergentes –India, China, Rusia y Sudáfrica particularmente– se adaptaba a la intención de explorar nuevos mercados y obtener ganancias comerciales, atenuando los costos políticos y económicos de los obstáculos observados en las instancias formales de la negociación comercial. Se adaptaba también a la necesidad de construir alianzas y reglamentar apoyos en beneficio de causas del mundo en vías de desarrollo, del fortalecimiento del multilateralismo y a favor de la multipolaridad.

Esta lógica de la política exterior en el segundo mandato de Cardoso fue puesta en jaque por los atentados del 11 de Septiembre. Cada una de las dimensiones fue afectada, exigiendo el ajuste de la acción diplomática al contexto de gran inestabilidad reinante desde entonces. Así, la atención que se pretendía dispensar a la construcción de un proyecto regional sudamericano fue parcialmente desviada hacia el tratamiento de temas relativos a la seguridad en el plano interamericano, en particular y por iniciativa de Brasil, a la OEA². La mayor atención otorgada al conflicto colombiano y la asistencia financiera y militar en el marco del Plan Colombia, hicieron que Brasil reforzara su presencia militar

en áreas de esa frontera, para evitar la entrada del conflicto. Además, el gobierno de Cardoso se preocupó por no apoyar cualquier iniciativa que implicara directa o indirectamente la regionalización de este conflicto y una consiguiente mayor incidencia militar norteamericana. En el Cono Sur surgieron inquietudes por la presencia o circulación de personas ligadas a grupos terroristas internacionales en la región de la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), además del tráfico de armas y de drogas en todo el subcontinente. Tales cuestiones aparecieron con más fuerza después del 11-S y promovieron un contexto de creciente inestabilidad política. Se produjo, en gran medida, la *securitización* de la agenda regional, y de este modo los principales temas políticos de la Declaración de Brasilia quedaron en un segundo plano. Paradójicamente, los temas relacionados con la seguridad no habían sido contemplados en la Cumbre Sudamericana; apenas se le había dado curso a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (Iirsa), con los estudios preliminares y el montaje de la arquitectura financiera para viabilizar proyectos. En el plano de la integración regional se atravesaba un momento de fuerte estancamiento. El Mercosur vivía su hora más crítica con la profundización de la crisis argentina, que culminó con la renuncia del presidente Fernando de la Rúa y con el fin del régimen de convertibilidad. Las negociaciones entre el Mercosur y la Comunidad Andina no lograban superar sus persistentes impases y el componente más promisorio e inédito del proyecto sudamericano estaba aún en etapa embrionaria.

En el plano de las relaciones comerciales internacionales, la disposición generalizada de no permitir el fracaso de la Reunión Ministerial de Doha en noviembre de 2001, lo que habría sido interpretado como un revés para el multilateralismo en el mismo momento en que EEUU llamaba a una cruzada internacional contra el terrorismo, contribuyó decisivamente al lanzamiento de la nueva rueda de negociaciones en la OMC. Sin embargo, la aparente motivación multilateral norteamericana se reveló circunstancial y efímera: una nueva ley agrícola robusteció los subsidios, el rechazo al Tribunal Penal Internacional y las acciones militares en Afganistán, y posteriormente en Irak evidenciaron, de forma incontestable, el unilateralismo estadounidense al mismo tiempo que expusieron las fragilidades y límites del multilateralismo. En relación con el ALCA, la posición de Brasil presentaba una ligera evolución, de la actitud reticente y cautelosa del inicio de las negociaciones hacia una postura más comprometida, aunque mantenien-

2. Por iniciativa del gobierno brasileño, se propuso la invocación al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) como respuesta a los ataques terroristas del 11-S, lo que desencadenó un intenso movimiento diplomático en la esfera de la OEA para discutir la acción regional frente a dichos ataques.

***La llegada de Lula
al poder
se produce
en un contexto
de retracción
ante las incertezas
y la inestabilidad
de los escenarios
regional y global***

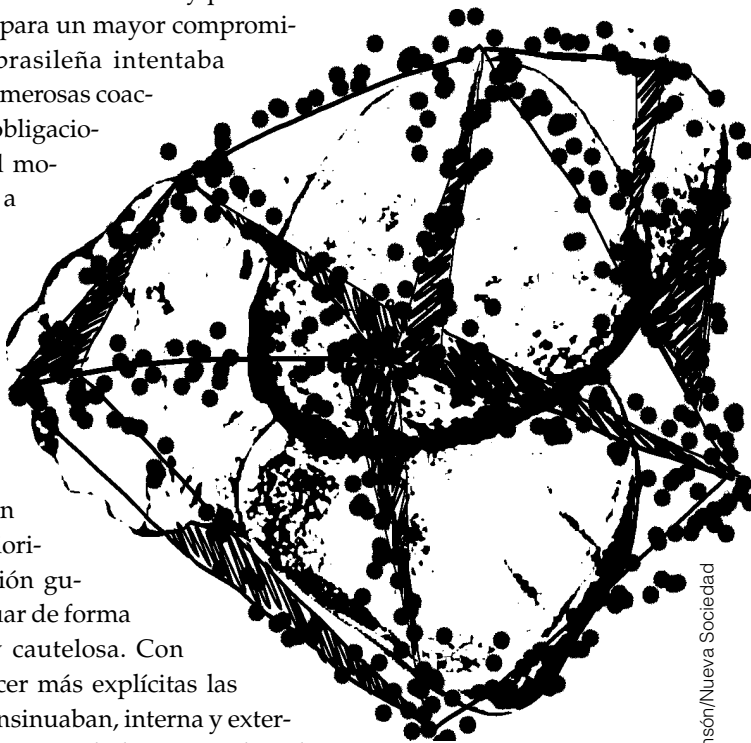
do una connotación preponderantemente defensiva. En su etapa final, la administración Cardoso se mostraba empeñada en generar estrategias alternativas para garantizar el acceso al mercado norteamericano, pero que evitaran el modelo pretendido por EEUU. La propuesta de retomar las conversaciones en el ámbito del Acuerdo Marco firmado en 1991 por los cuatro países miembros del Mercosur y EEUU evidencia esa preocupación. En la misma medida en que Brasil intentaba moverse en el contexto del ALCA, aumentaban las negociaciones, consolidándose gradualmente un cuadro de estancamiento. Ello repercutió en las conversaciones entre el Mercosur y la UE. Al final del gobierno de Cardoso los principales tableros del juego comercial estaban fuertemente obstruidos.

El acercamiento a los países emergentes, tercera y principal dimensión de la política exterior de Cardoso, siguió su curso aunque con ritmos y formas diferenciadas según cada caso. Los resultados más evidentes fueron logrados con China, debido no solo al significativo aumento de la corriente comercial entre ambos países, sino también a la cooperación en diversas áreas, en particular en las actividades aeroespaciales. En proporción menor se registró lo mismo con Rusia. Sudáfrica e India se mostraron como aliados importantes en el marco de la OMC, tanto en lo que se refiere a la cuestión agrícola como en la discusión de patentes de medicamentos en función de los intereses de salud pública, y también representaron blancos privilegiados de la diplomacia comercial brasileña de aquel periodo.

De manera general puede verse que la política exterior de Cardoso acabó concentrándose en aspectos relacionados con intereses y consideraciones de orden básicamente económico, ámbito en el que se identificaban los principales desafíos a la estabilidad y a la gobernabilidad. Aunque pragmática en cuanto al diagnóstico de las asimetrías y contradicciones del mundo globalizado, así como a las vulnerabilidades y necesidades del propio país, esta perspectiva empezó a contrastar fuertemente con las prioridades dictadas por EEUU en el plano de la política internacional, generando una disyunción que acompañó a la gestión de Cardoso hasta el final. Como hemos visto, la inestabilidad del escenario pos 11-S, la creciente vulnerabilidad externa de la economía brasileña, la desaceleración del crecimiento interno y el debilitamiento político del propio gobierno en las postrimerías de su gestión, se combinaron para circunscribir y limitar sus iniciativas a la esfera económico-comercial. Temas eminentemente políti-

cos que habían sido defendidos por la diplomacia brasileña en el contexto anterior, como la reforma de la ONU y la disputa por un asiento como miembro permanente del Consejo de Seguridad, fueron relegados a segundo plano.

Se consolidó así un sensible desfase entre, por un lado, discurso diplomático y gestos mediáticos y, por otro, la real capacidad de acción de que disponía el Gobierno, que encontraba sólo en muy pocos ámbitos algunas condiciones para un mayor compromiso. La diplomacia brasileña intentaba abrir, en medio de numerosas coacciones externas y de obligaciones impuestas por el modelo de desarrollo a que servía, brechas de oportunidad para hacer avanzar sus intereses. La relativa inmovilidad de la política exterior se debía entonces no tanto a la indefinición de objetivos y de prioridades, sino a la opción gubernamental por actuar de forma contemporizadora y cautelosa. Con ello intentaba no hacer más explícitas las incertezas que ya se insinuaban, interna y externamente, sobre la dirección de la postura brasileña en el contexto de la nebulosa política internacional, tomando en cuenta la transición gubernamental que se avecinaba y las dudas sobre la solidez de la economía local.



El diseño de la política exterior del gobierno de Lula

La llegada de Lula al poder se produce, por lo tanto, en un contexto de retracción ante las incertezas y la inestabilidad de los escenarios regional y global, y ante las vicisitudes de las negociaciones comerciales internacionales. La definición de las prioridades y estrategias de la política exterior del nuevo gobierno tomó, como puntos de partida: 1) la necesidad de revertir la postura marcada-

mente defensiva de la gestión de Cardoso; y 2) la opción a favor de rescatar dimensiones y valores de gran centralidad en otros momentos de la política exterior brasileña, solapados o amortiguados a lo largo de los años 90. En este sentido, el nuevo gobierno asumió el compromiso de hacer que los cambios reclamados por los brasileños alcanzaran también la política exterior³, que se producirán, sin embargo, no tanto a través de una dramática revisión de objetivos y prioridades, sino por medio de una acción más comprometida, fundada en: 1) la subordinación directa de la política exterior a los dictámenes del desarrollo, orientado éste por una perspectiva humanista; 2) la reafirmación de la soberanía y de los intereses nacionales en el plano internacional; 3) la centralidad y el apoyo al comercio exterior como herramienta esencial para el desarrollo económico y para la reducción de las vulnerabilidades externas del país; 4) el compromiso en la construcción de alianzas y sociedades en los planos regional y global simultáneamente, en favor de objetivos y causas identificadas con las necesidades del desarrollo económico y social; y, por último, como rasgo efectivamente distintivo, 5) la acción decidida en favor de la promoción de un orden político y económico más democrático, justo y equitativo entre las naciones⁴.

Aunque no configure una ruptura directa con ninguna de las dimensiones centrales de la política del gobierno anterior y no introduzca tampoco elementos inéditos con relación a otros periodos, la orientación que la actual administración intenta dar a la política exterior se construye desde una evaluación crítica de la conducción y los resultados alcanzados por su antecesor, así como también de la trayectoria que se imprimió a la acción diplomática de Brasil después del debilitamiento del desarrollismo nacional a finales de los años 80. Contiene, por lo tanto, una crítica implícita al desempeño previo, al aumento de la vulnerabilidad externa del país, atribuida al modelo económico adoptado en los 90, y a la inflexión sufrida por la política exterior con el predominio del ideario liberal⁵. Lula asume una postura revisionista con la cual intenta alinear el frente externo con los deseos de cambio y con las propuestas y compromisos que asumiera internamente, no obstante sin apartarse de forma radical de ninguno de los principales legados del gobierno anterior. Por el contrario, las prioridades definidas surgen o se asocian a iniciativas gestadas en la administración precedente. En su discurso de toma de posesión, el presidente señaló como principal prioridad «la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y justa»⁶, retomando lo que ciertamente fue la iniciativa más

3. Discurso de toma de posesión del presidente Lula da Silva, Brasilia, 2/1/2003.

4. *Ibid.*

5. V. Amado Luis Cervo: «A Política Exterior: de Cardoso a Lula» en *Revista Brasileira de Política Exterior* año 46 N° 1, p. 4.

original de Cardoso en el campo diplomático, pero atribuyéndole la importancia que su antecesor no logró conferirle. Pero no se trata de un simple continuismo. Lula ha logrado, efectivamente, imprimir a la acción externa una inédita dimensión política al impulsar, sin coacciones, la disposición a ejercer un liderazgo en el continente sudamericano. El Mercosur, por su trayectoria y resultados, además de sus todavía promisorias potencialidades, surge como espacio primero donde ese rol debe materializarse, lo que justifica el énfasis otorgado a su actualización y profundización. En otras palabras, el Mercosur representa un *test case* para las pretensiones brasileñas de ejercer un papel regionalmente proactivo en favor de nuevas propuestas de desarrollo y de integración internacional. Hay, por lo tanto, una nítida preocupación en desplegar políticas activas de vecindad, cubriendo todo el arco que se extiende desde Uruguay a Surinam, siendo el Mercosur, a pesar de sus complicaciones de los últimos años, la iniciativa que mejor materializa la aspiración brasileña de intentar niveles más profundos de relacionarse y de construir una plataforma a partir de la cual puedan desencadenarse otras acciones internacionales en favor de la plena inserción internacional del país y de la región en su conjunto. Se pone en evidencia entonces la prioridad otorgada a la revitalización del Mercosur, a su ampliación y profundización en tanto iniciativa de integración económica dentro de la cual se intenta incorporar otras dimensiones en lo social, cultural y científico-tecnológico. Sin duda, las perspectivas de revitalizar y reorientar este proceso de integración son mucho mejores en el presente que al comienzo del gobierno de De la Rúa, en Argentina, que en su momento también se propuso el relanzamiento del proceso. La llegada al poder de Lula en Brasil, y de Néstor Kirchner en la Argentina, además de un nuevo gobierno en Paraguay, y en el futuro próximo incluso en Uruguay, produce un contexto político en que se exige a los nuevos liderazgos compromisos reiterados con las causas regionales, ya que las opciones por alineamientos automáticos o preferenciales con el mundo desarrollado, cuando se asumieron, produjeron escasos resultados y muchas frustraciones que, a su vez, volvieron a alimentar esperanzas en el regionalismo económico.

***Hay por parte
del Gobierno un
distanciamiento
crítico de EEUU***

Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido a comienzos de los años 90, cuando también hubo una fuerte revalorización de la integración regional, de lo cual resultó el propio Mercosur, las iniciativas del gobierno brasileño en el presente no parecen destinadas a responder a la fuerza gravitacional de la economía norteamericana sobre América del Sur, lo que se tradujo en la connotación

6. Discurso de toma de posesión del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Brasilia, 2/1/2003.

preponderantemente defensiva que prevaleció en la política exterior brasileña en esos años. Hay un empeño declarado en valorar la integración como un componente activo de la estrategia de desarrollo, sin confundirla con la propia estrategia. A partir de esa lógica se rechazan prioridades excluyentes y se buscan oportunidades para maximizar los intereses económicos. El gobierno de Lula también da continuidad a los esfuerzos iniciados por su antecesor, buscando expandir el abanico de alianzas estratégicas en el plano internacional y privilegiando en ese sentido a grandes países emergentes como China, Rusia, India y Sudáfrica. Ello se debe no solamente al creciente espectro de intereses comerciales, sino también a que se considera importante optimizar la acción en los principales foros multilaterales de naturaleza política y económica. Las acciones lideradas por Brasil en el contexto de la OMC en las dos últimas conferencias ministeriales (la ya mencionada de Doha en 2001, y de Cancún en 2003) expresan la renovada disposición a proyectar su asertividad más allá del plano regional. Además de ellas, cabe igualmente destacar que se ha retomado el planteo de integrar el Consejo de Seguridad como miembro permanente. Todo el esfuerzo de tramado de nuevas alianzas y de apoyo internacional a las causas del desarrollo se dirige, en última instancia, hacia el declarado objetivo de mantener relaciones más equilibradas con las grandes potencias, de forma general, y con EEUU en particular.

Es precisamente en ese campo donde se presentan los grandes desafíos para la política exterior de Lula. Aunque sin producir un retroceso en el frente bilateral, la política del nuevo gobierno, ejercida en diferentes planos y en un amplio espectro temático, tiene implícitas mayores posibilidades de fricción con EEUU, tal como ya sucede en el contexto de las negociaciones comerciales internacionales, y de forma más clara en el ámbito de la OMC y de las negociaciones del ALCA. Por otro lado, la política económica en los primeros meses de gobierno fue decisiva para mitigar preocupaciones estadounidenses y de inversores internacionales respecto a las inclinaciones ideológicas de Lula y la orientación de sus políticas públicas en general.

Hay efectivamente por parte del Gobierno un distanciamiento crítico de EEUU, en particular en lo que respecta a las acciones militares en Irak y al debilitamiento de los foros multilaterales de alcance global, los cuales, como hemos visto, siguen siendo escenarios esenciales a la acción internacional brasileña. El exacerbamiento del unilateralismo norteamericano, que coincidió con el primer semestre del mandato de Lula, refuerza la crítica a la acción hegemónica estadounidense y sus desdoblamientos estratégicos, políticos y económicos. Sin nutrir antagonismos artificiales, las relaciones entre Brasil y EEUU parecen mar-

cadadas hoy por la dificultad de alcanzar un complejo acomodamiento de intereses entre la potencia hegemónica y un país cuyo gobierno defiende cambios profundos también en el plano de las relaciones internacionales, a fin de hacerlas más participativas y equitativas. La inclinación por la multipolaridad como estructura de poder deseable, y por el multilateralismo como expresión de ésta, ha llevado a que Brasil intente intensificar las relaciones con los países de la UE. Ello sin embargo no lo ha eximido de divergencias que, de modo diferente a lo que ocurre con EEUU, se circunscriben sobre todo a la dimensión comercial, y dentro de ésta, al comercio agrícola. No obstante, como ya hemos visto, los eventuales avances en ese plano están condicionados por desarrollos en los planos comunitario y multilateral, configurando, por lo tanto, un espacio en que el compromiso de la política exterior brasileña encuentra condiciones poco favorables para su ejercicio. Las negociaciones en curso entre el Mercosur y la UE reflejan la dinámica de otros ejercicios negociadores como el ALCA y el de la propia OMC, y parecen confirmar la dificultad de obtener resultados direc-



tos de uno de los más importantes ejes de relación externa para el país, precisamente aquel que tendría la mayor potencialidad de contribuir más decisivamente al deseado objetivo de favorecer la multipolaridad y el multilateralismo.

Si consideramos las prioridades tal como fueron definidas por Lula, a excepción, es cierto, del lugar destacado conferido a América del Sur, no se observan cambios drásticos o rasgos innovadores. Es la reafirmación de las características recurrentes de la política exterior brasileña, es decir, la conciliación entre el imperativo de los cambios y la necesidad de emprenderlos basándose en fundamentos normativos y orientaciones estructurales más permanentes⁷. La diferencia fundamental entre las políticas de Lula y la de su antecesor se establece no tanto frente a los objetivos o prioridades enunciados, sino en la recolocación de algunos elementos esenciales y en la disposición a actuar de forma más comprometida y proactiva en la defensa de intereses nacionalmente definidos y en la promoción de proyectos comunes con sus vecinos sudamericanos y con otros aliados internacionales.

***La política exterior del gobierno de Lula en movimiento:
una consideración preliminar***

El corto periodo transcurrido desde la asunción de Lula no permite una evaluación más definida de su política exterior sobre la base de resultados. Aun habiendo heredado muchas de las iniciativas que prioriza, no hubo tiempo para la necesaria maduración de sus proyectos más estimados. En el contexto regional, en efecto Brasil se ha proyectado políticamente, con gran protagonismo en relación con sus dos mayores vecinos del norte, Colombia y Venezuela, que enfrentan fuertes problemas políticos internos. El reciente acuerdo firmado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) entre Perú y el Mercosur se adapta a la estrategia de expansión mercosureña con vistas a la constitución de un área de libre comercio sudamericana, aspiración brasileña estimulada desde el gobierno de Itamar Franco, entonces también liderada por el actual canciller, Celso Amorim. En esa misma dirección apuntan los esfuerzos para la conclusión de las negociaciones del Mercosur con la CAN. Sin embargo, más que en una dimensión esencialmente comercial, las perspectivas del proyecto sudamericano descansan, en el presente, en la integración de la infraestructura regional, donde también se observan movimientos que tienden a la definición e implantación de proyectos específicos.

7. V. Luiz A.P. Souto Maior: «Desafios de uma Política Externa Asertiva» en *Revista Brasileira de Política Exterior* año 46 N° 1, p. 16.

En el plano de las negociaciones comerciales internacionales, Brasil ha actuado en defensa de posiciones fundadas en la visión de que, habiendo abierto su economía y hecho concesiones unilaterales en la primera mitad de los años 90, debe ahora pedir una apertura de mercado para los principales productos propios de exportación, al mismo tiempo que se exploran oportunidades en mercados emergentes. La valorización de los foros multilaterales y la acción dirigida hacia la construcción de alianzas internacionales tuvo su momento más alto, en estos primeros meses, con la creación del Grupo de los 20 en el seno de la OMC, con un destacado papel en la Conferencia Ministerial de Cancún. Esta línea de acción ya había rendido frutos bajo Cardoso, en la Reunión Ministerial de Doha, cuando Brasil movilizó a sus aliados para defender, con éxito, el uso de patentes farmacéuticas por razones de salud pública.

En el plano político se observa que Brasil está adquiriendo mayor visibilidad internacional

En el contexto del ALCA, Brasil pasó a explorar espacios negociadores alternativos que le permitieran una mayor flexibilidad frente a los plazos previstos para la conclusión de las negociaciones regionales. Así, como ya hemos visto, el país continúa empeñándose en negociar con EEUU, bajo el Acuerdo Marco, al mismo tiempo que opta por tratar los temas sensibles de la agenda del ALCA (servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual) en el ámbito de la OMC, reproduciendo la propia estrategia estadounidense de remitir los temas considerados sensibles hacia aquel organismo. De esa forma, Brasil ha esquivado, con éxito, aceptar compromisos en cuestiones de mayor sensibilidad en los términos propuestos por EEUU. Por otro lado, el impase que este diferimiento supone, implica la continuidad de los principales obstáculos para las exportaciones brasileñas en el mercado norteamericano. Así, se corre el riesgo de incurrir en la paradoja de que aquello considerado ganancia o avance táctico en las negociaciones comerciales con EEUU, perpetúe la situación que se intenta revertir.

En el ámbito del Mercosur, hay avances en la definición de una agenda (Agenda 2006) que lleve a retomar el proyecto original de la integración, es decir, el establecimiento de un mercado común, aunque las acciones dentro de la misma tengan todavía un carácter embrionario. Por lo tanto, en este plano no han sido las relaciones comerciales el elemento más dinámico del comercio exterior brasileño, como ocurrió en la primera mitad de los años 90, cuando la Argentina ocupó un lugar destacado entre los principales destinos de las exportaciones. A pesar de la recuperación económica de ese país, no se espera una reedición

de aquello, dado el interés brasileño en la diversificación de los mercados. Con respecto a esto, cabe destacar que los indicadores de comercio exterior, particularmente los de las exportaciones y el inédito superávit comercial (16.100 millones de dólares) alcanzado en los primeros ocho meses del corriente año, corroboran la acción gubernamental y la disposición a reducir la vulnerabilidad externa del país y de hacer que el comercio exterior sea el impulsor del esperado intento de retomar el crecimiento económico junto con la dinamización del mercado interno.

Finalmente, en el plano político se observa que Brasil está adquiriendo mayor visibilidad internacional, a lo que la propia diplomacia presidencial ha contribuido de manera directa. El presidente Lula ha intentado capitalizar el interés suscitado por su elección y su llegada al poder, apareciendo efectivamente como novedad e intentado inscribir sus más caras preocupaciones de connotación social en la agenda internacional. Al mismo tiempo, asumió una postura crítica frente a la forma en que EEUU conduce la campaña antiterrorista, a las acciones militares y ocupación de Irak y al debilitamiento de la ONU y el multilateralismo en general. En ese plano se observa coherencia entre los aspectos de la política exterior formalmente enunciados y las posiciones sustentadas por sus principales exponentes, entre ellos el propio presidente.

Síntesis conclusiva

En general, el balance de la política exterior brasileña bajo la conducción de Lula es positivo. Ello es así porque el esfuerzo adaptativo ha sido realizado basándose en el reconocimiento de un legado histórico a partir del cual se redefinen prioridades e instrumentos. Por lo tanto, los elementos nuevos no deben ser caracterizados o reducidos a simples cambios de estilo asociados a una innegable disposición al compromiso. Los elementos sustantivos más destacados no son realmente nuevos, pero la forma en que los objetivos, las prioridades y los instrumentos son examinados y reorganizados tiene como resultado un perfil efectivamente distinto al de los gobiernos anteriores, aunque sin recurrir necesariamente a rupturas o grandes innovaciones.

En síntesis, la política exterior brasileña continúa mostrando rasgos idealistas en relación con la visión de mundo que persigue, se mantiene pragmática y se muestra crecientemente comprometida con la implementación de los objetivos y prioridades que, sin ser inéditos, configuran, por su ordenamiento e instrumentalización, una concepción peculiar tanto comparada con el gobierno anterior como con otras etapas de su trayectoria histórica.

Brasil, una funesta apertura financiera

El artículo evalúa los resultados de la apertura financiera brasileña, que acompaña las políticas económicas desde el anterior gobierno. Los ciclos financieros en los últimos años han sido breves y reversibles. Las economías periféricas quedaron expuestas a las ondas de los mercados «globalizados». A las euforias de liquidez fácil y de endeudamiento externo siguieron «crisis de confianza» y ajustes recesivos. En la era de la integración y de la liberalización financieras, la inestabilidad no abandonó a esas economías; su ropaje inflacionario ha sido reemplazado por el bajo crecimiento y frecuentes fluctuaciones del producto y del empleo. Las reformas liberales tuvieron diversos efectos negativos. La economía brasileña deberá liberarse de los humores de las finanzas globales, tarea difícil con un pasivo externo de 400.000 millones de dólares.

Luiz Gonzaga Belluzzo

El inicio de los años 90 –independientemente de la situación macroeconómica de los países receptores de capitales– estuvo caracterizado por el reingreso de los flujos privados hacia América Latina después del largo periodo de estío que siguió a la crisis de la deuda de los 80. A pesar de la retórica reformista que acompañó ese retorno, la verdad es que se trató solamente, al menos

Luiz Gonzaga Belluzzo: economista brasileño, profesor investigador de la Universidad de Campinas; autor, entre otros libros, de *Valor e Capitalismo* (1980); *O Desenvolvimento Capitalista no Brasil* (ed.) (1982); *O Senhor e o Unicórnio. A Economia dos Anos 80; Depois da Queda. A Economia Brasileira da Crise da Dívida aos Impasses do Real* (2002).

Palabras clave: neoliberalismo, modelos económicos, política financiera, Brasil.

en un primer momento, del tradicional y conocido «money chasing yield», como Hyman Minsky bien caracterizara a este fenómeno. El factor decisivo para la transformación de los países latinoamericanos, de proveedores de «ahorro» en receptores de recursos financieros, fue sin duda la deflación mobiliaria e inmobiliaria observada a finales de 1989 en los mercados globalizados. Como fue señalado, esta recesión «financiamiento-led» exigió una gran lasitud de las políticas monetarias, en el sentido de hacer posible la asimilación de los desequilibrios corrientes, frente al balance patrimonial de empresas, bancos y familias, involucrados con la profusa valorización de activos que había seguido a la intervención salvadora de 1987.

***Los procesos
de estabilización
son vulnerables
en proporción
directa al grado
de dependencia
del ingreso
de recursos
externos***

A la depresión de los mercados de calidad y a la situación de sobreliquidez causada por un prolongado periodo de tasas de interés muy bajas, se sumó un cuadro en los «mercados emergentes» de acciones depreciadas, gobiernos fuertemente endeudados y dueños de empresas privatizables en varios sectores de la economía, además de las perspectivas de revaluación de las tasas de cambio y de mantenimiento de altas tasas de interés reales aún después de la estabilización. Los países de la periferia, hasta entonces sometidos a las condiciones de ajuste impuestas por la crisis de la deuda, fueron «capturados» por el proceso de globalización ejecutando sus programas de estabilización de acuerdo con las normas de los mercados financieros liberalizados. No es posible entender la naturaleza y el éxito, así como los problemas, de estos programas de estabilización en la primera mitad de los años 90 en América Latina, sin tomar en cuenta la consolidación del predominio de las nuevas finanzas, ocurrida durante la década anterior, pero principalmente sin considerar la etapa del ciclo financiero en que nacen los llamados «mercados emergentes».

El rasgo común de los programas heterodoxos de segunda generación fue el compromiso, con mayor o menor rigidez, de mantener la tasa de cambio nominal como ancla del combate a la inflación. Naturalmente la credibilidad de este instrumento habría sido menos amplia y eficaz de haber estado los países en un estadio menos avanzado del proceso de sustitución monetaria, en algunos casos de «dolarización» y, principalmente, si no hubiesen contado con numerosas reservas en divisas extranjeras acumuladas antes o a la par de la deflagración de las estrategias antiinflacionarias. En los portafolios de los grandes inversionistas de los mercados globalizados, los activos ofrecidos por las economías con historias monetarias turbulentas son naturalmente los activos de mayor riesgo y,

por lo tanto, candidatos en primer lugar a movimientos de liquidación en caso de cambios en el ciclo financiero. Los países emergentes están, en general, más sujetos a las alteraciones en la evaluación de los mercados referida a la sustentabilidad de los respectivos regímenes cambiarios. Eso significa que sus procesos de estabilización son vulnerables en proporción directa al grado de dependencia del ingreso de recursos externos (déficit de cuenta corriente), y también frágiles, como veremos a continuación, a problemas de inconsistencia fiscal.

Anclaje cambiario e inconsistencia fiscal

La victoria sobre la alta inflación lograda en tales condiciones generó fragilidad fiscal y permanentes amenazas de crisis cambiarias. La idea de que el uso del ancla cambiaria sería temporal y que la estabilización definitiva debía reposar en una situación fiscal sólida desde el punto de vista intertemporal, era correcta. Los países con tradición de alta inflación y frecuentes desarreglos cambiarios y monetarios necesitarían ofrecer, por algún tiempo, la garantía de un superávit fiscal estructural. Al inicio del Plan Real se resaltó la dificultad de estimar, en medio de una inflación muy elevada, la verdadera situación financiera del sector público, dado que uno de los efectos de aquella, junto con la indexación generalizada pero siempre imperfecta, es el de dificultar el cálculo del valor que tendrán los inventarios de deuda, los flujos de ingresos y gastos, así como los costos reales de endeudamiento una vez estabilizada la moneda. Así, por ejemplo los salarios de los empleados públicos crecieron rápidamente en términos reales como consecuencia de los aumentos concedidos poco antes de la caída vertiginosa de las tasas de inflación y, por lo tanto, de la reducción del impuesto inflacionario. Esto también es válido, obviamente, para otros gastos cuyo valor nominal estaba indexado de forma muy imperfecta con los índices de precios.

De esta manera, pese a que las autoridades contaban con la posibilidad de enfrentar los gastos reduciendo las transferencias (p. ej., vía Fondo Social de Emergencia), la sospecha de una situación fiscal distante de la considerada ideal, dejó la estabilización a cargo de la sobreutilización de la tasa de cambio nominal y de las elevadas tasas de interés como instrumentos de rápida desinflación. Como es sabido, el Banco Central permitió una apreciación nominal «excesiva» del real en los primeros dos meses del Plan. El éxito en el programa de estabilización y el creciente desajuste fiscal iban de la mano y eran caras de esta misma moneda, en este caso, del real. Ya se observó que la formación de grandes déficit externos e internos, así como el crecimiento acelerado de las deudas externa (del sector privado) e interna (del sector público), fueron integralmente obra del

periodo de ejecución del Plan Real. Conviene también establecer una clara distinción entre el desajuste motivado por el ciclo político que, sin duda, contribuyó al desequilibrio fiscal, y el desajuste inherente al modelo de estabilización.

Como era de esperarse, la rápida acumulación de reservas –temporalmente interrumpida después de la crisis mexicana– y las tasas de interés reales –que se elevaron de una manera desmesurada al cabo de esta misma crisis, cayendo luego muy gradualmente– provocaron un crecimiento acelerado de la deuda pública, ampliando la fragilidad financiera en todas las esferas gubernamentales. Ello se produjo a despecho del elevado ascenso de los ingresos tributarios durante la vigencia de los planes. Para solventar los graves desequilibrios financieros y patrimoniales, resultantes de la forma de ejecución del plan de estabilización, el Gobierno debió haber

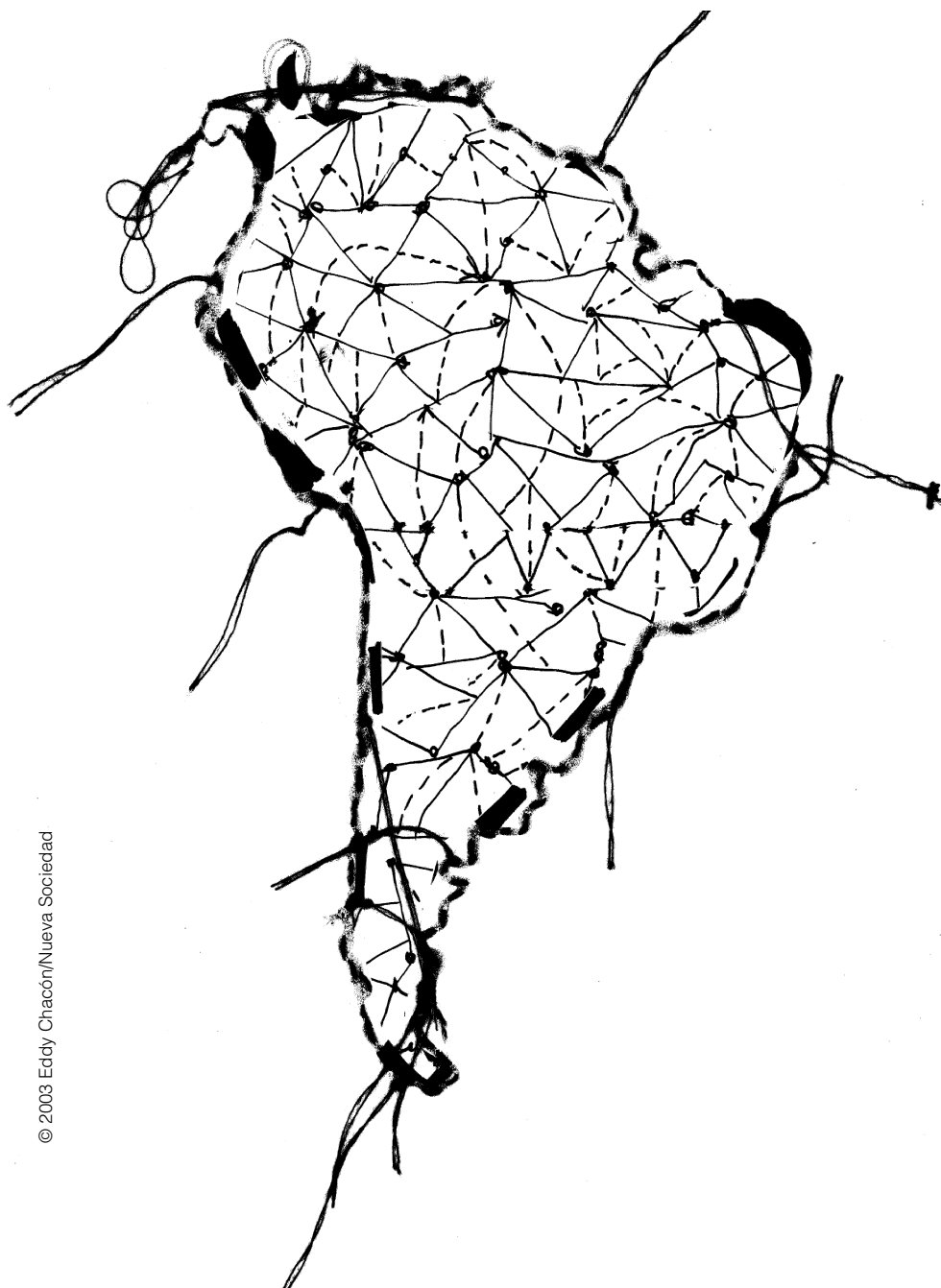


***Las aperturas
comercial
y financiera
diseñaron
para Brasil
un cuadro
macroeconómico
de creciente
desequilibrio
externo***

reducido más rápidamente las tasas de interés. Pero esto sólo hubiese sido posible con apertura financiera, respetando el diferencial requerido por quienes adquieren y mantienen sus carteras con títulos denominados en reales. En cierto sentido, el prudente rechazo brasileño a adoptar el esquema de «convertibilidad» con tasa de cambio fija (modelo argentino) manteniendo la posibilidad de devaluación, supone la adopción de diferenciales de intereses muy elevados y una tendencia crónica a la sobrevaluación, con todas las dificultades que eso crea para la administración fiscal y monetaria, para la balanza de pagos y finalmente para el crecimiento de la economía.

Después de las crisis sucesivas de México, Asia y Rusia, los inversores mostraron mayor resistencia a seguir absorbiendo activos denominados en moneda local, por cuanto la evaluación generalizada era que las trayectorias del déficit de transacciones corrientes y de la deuda pública no eran sustentables. El crecimiento de la relación deuda/PIB venía siendo impulsado por las operaciones de esterilización del impacto de la expansión de reservas sobre la oferta monetaria y, está demás decirlo, por el mantenimiento de tasas de interés básicas excesivamente elevadas. En algún momento las evaluaciones negativas sobre la evolución del régimen cambiario y monetario acabarían quemando las ventas en masa y la liquidación de posiciones en la moneda sobrevaluada. Esas anticipaciones negativas estaban claramente asociadas a una imprudente trayectoria del déficit de transacciones corrientes de la balanza de pagos. En estas situaciones, se venía produciendo una fuga de la moneda local en dirección a los activos financieros denominados en la moneda realmente fuerte que servía de referencia, el dólar. Se instaló así una tendencia irrefrenable a la devaluación, involucrando un doble riesgo: el retorno de las tensiones inflacionarias y la aceleración de la fuga de capitales, magnificando la posibilidad de pérdidas futuras para los tenedores de moneda nacional. Ese déficit de confianza fue agravado por la percepción de que el régimen cambiario y monetario anterior había generado endógenamente un desequilibrio creciente entre el volumen de reservas y la masa de activos financieros domésticos, inflados por la elevada tasa interna de interés. El problema es que esos activos mantenían y aún mantienen la característica de cuasi-monedas y, a pesar de los esfuerzos de las autoridades, no fue posible cambiar esencialmente las relaciones entre el Banco Central y el sistema bancario en lo que respecta al giro y a la liquidez de los títulos públicos.

Esa característica de los mercados de deuda pública se vio acentuada después de la crisis asiática y del colapso de Rusia, y se mantuvo incluso después que fuera adoptado el tipo de cambio flotante. La creciente falta de seguridad de los inversionistas en cuanto a las fluctuaciones bruscas en los precios, con riesgo de enormes pérdidas para quienes estaban dispuestos a cargar con los títu-



los públicos, forzó a los administradores de la política monetaria a aceptar progresivamente la sustitución de papeles prefijados por otros posfijados. Eso fue instrumentado de manera simultánea con la dolarización de otra fracción importante de la deuda pública interna, a fin de ofrecer protección para quienes mantenían una liquidez pasiva en dólares. Como suele ocurrir en tales situaciones, con agudo predominio de la incertidumbre y la desconfianza, las expectativas tienden a polarizarse en torno de la posibilidad de iniciar una devaluación cambiaria, y las autoridades monetarias se sienten obligadas a asumir el riesgo de las tasas de interés y de cambio. Recientemente, el Banco Central fue forzado a abandonar la tentativa de extender los plazos: la combinación entre la incertidumbre generada por la crisis cambiaria y las pérdidas derivadas de la adopción del precio de mercado como valor de la inversión, provocaron un éxodo en los fondos basados en papeles públicos.

La difícil macroeconomía del desarrollo con estabilidad

Las aperturas comercial y financiera diseñaron para Brasil un cuadro macroeconómico cuya principal característica –sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los 90– es un creciente desequilibrio externo, no solamente en la balanza comercial sino también en la de servicios. Por otro lado, en un ambiente de liberalización financiera, las fluctuaciones de intereses y cambio que acompañan al movimiento de capitales, determinan una trayectoria macroeconómica de «stop and go», en la que el crecimiento es periódicamente interrumpido. El déficit de transacciones corrientes no se corresponde primordialmente, en estos regímenes de apertura financiera, con la absorción de ahorro externo. Esto significa que la transferencia de recursos reales fue meramente residual y la tasa de inversión interna no se elevó. Es fácil comprender que, frente a la incertidumbre en cuanto al rumbo de los *precios llave* de la economía, o sea intereses y cambio, el horizonte temporal de las decisiones de inversión se acorta dramáticamente.

En periodos de intensa movilidad de capitales, la entrada de recursos permite un miniciclo de consumo y una tendencia a la sobrevaluación cambiaria. Ya la misma amenaza de fuga provoca automáticamente una presión sobre la moneda local y el aumento de la tasa de interés. No es azaroso que las políticas monetaria, cambiaria y fiscal hayan sido superactivas, aunque no en el sentido keynesiano clásico. La inestabilidad de estas políticas macroeconómicas –permanentemente sometidas a las tensiones que se derivan de las evaluaciones de los agentes en los mercados financieros y de capitales– no permite la ejecución de programas de crecimiento. Evidentemente, la dependencia estricta de los

humores y los juicios de los mercados financieros internacionales impiden cualquier política verdaderamente activa de producción y de inversión, por cuanto son precarias las informaciones adecuadas para la toma de decisiones empresariales en la esfera de las inversiones.

Algunas proyecciones recientes sobre el desempeño de la balanza de pagos en los próximos años son más optimistas. La balanza comercial también viene presentando buenos resultados:

es probable que el superávit en la cuenta de mercaderías llegue a los 17.000 millones de dólares en 2003. Una buena noticia, aunque no un resultado saludable: a pesar de la recuperación de las exportaciones en los últimos meses, la caída de las importaciones aún es el factor determinante del saldo positivo. Las trayectorias del superávit comercial para los próximos años no pueden ser proyectadas linealmente a partir del desempeño reciente. Quien haga este tipo de ejercicio debe aclarar, por lo menos, que descuenta un crecimiento mediocre de la economía. Vamos a formular una hipótesis optimista: la economía brasileña va a crecer en torno de 3% en 2003, 4% en 2004 y 5% en 2005. La mayor «absorción doméstica» y la respuesta elástica de las importaciones van, en principio, a presionar el saldo comercial. Muchos argumentan que en una primera etapa la inversión se altera poco porque hay capacidad ociosa. Esta suposición es, como mínimo, rara para quien postula la intensificación del proceso de sustitución de importaciones y el aumento de la capacidad productiva destinada a atender simultáneamente las exportaciones y el mercado interno. Y si la inversión aumenta, la demanda importadora será naturalmente aún más elevada. Al igual que con el cambio favorable, cuando crece la producción interna de equipos aumentan más que proporcionalmente las importaciones de piezas y componentes, de insumos y de nuevas máquinas que incorporan tecnología más avanzada.

En la actual coyuntura de grave restricción externa, una mayor tasa de crecimiento de la economía –acompañada del aumento virtual de la inversión y del saldo comercial– debería suponer, como primera condición, un nivel de expansión de la demanda externa mayor que el ritmo en que avanza la demanda doméstica. El país marcó el paso en lo que se refiere a su pauta de exportaciones, concentrando los ingresos en los productos cuyas ventas crecen menos cuando la demanda externa aumenta (*commodities* agrícolas e industriales) y tornando las exportaciones más dependientes de mercados y países (como es el

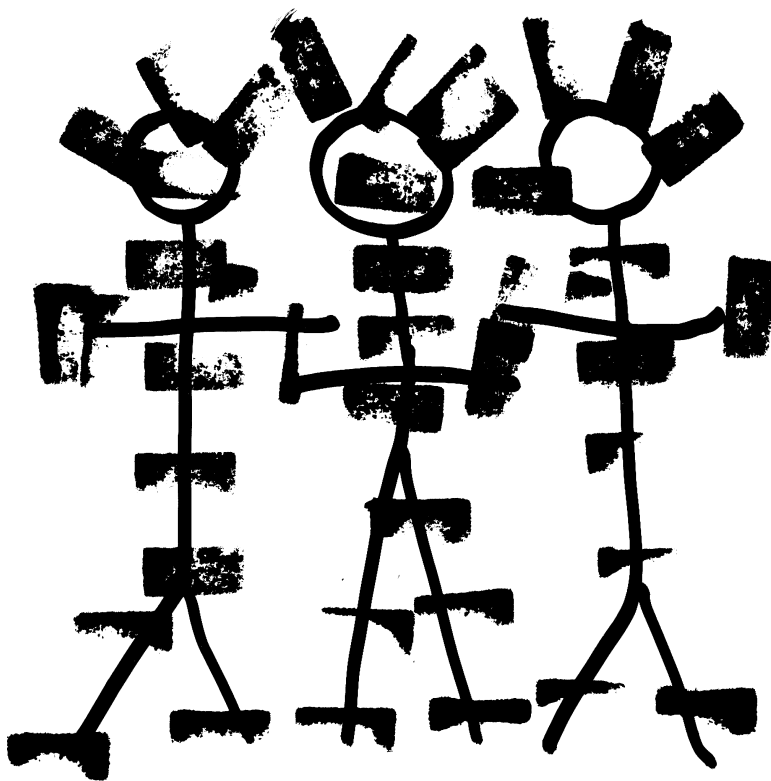
***El incremento
de la competencia
entre las grandes
empresas
internacionales
se produce
con el apoyo
de los respectivos
Estados nacionales***

caso de los de América Latina) que están atascados en la recesión y en problemas graves de financiamiento de la balanza de pagos. La devaluación cambiaria, claro está, mejora la ganancia de los exportadores y permite una competencia de precios, pero un real más débil no estimula necesariamente el valor de las exportaciones y encarece las importaciones. Muchos olvidan que las dificultades van más allá del estímulo a la producción corriente y al uso de la capacidad instalada. La ruptura de algunas cadenas productivas como consecuencia del «real fuerte» y del largo estancamiento en las inversiones, solo será corregida con el aumento inmediato y discriminado de los gastos en la formación de la nueva capacidad. Esto va a exigir un componente de gasto autónomo y un efecto acelerador sobre la inversión de los sectores más vulnerables que deberían ser capaces de exportar y, al mismo tiempo, sustituir importaciones. Esa restricción va a reclamar políticas adecuadas de direccionamiento del crédito y la adopción de otros estímulos fiscales y tributarios, probablemente no compatibles con las metas fiscales acordadas con el Fondo Monetario Internacional. El cuadro se modificaría positivamente de producirse una nueva ola de inversión extranjera externa directa, esta vez involucrada en la promoción de complementariedad con las redes manufactureras globales.

Pero no podemos pasarlo por alto: la economía mundial está frente a una capacidad de oferta excedente en casi todos los sectores, y eso va a tornar aún más cerrada la conquista de los mercados. En el caso de los *commodities*, por ejemplo, un mayor énfasis de las exportaciones puede afectar negativamente los precios ya deprimidos. Por eso mismo no es fácil –como algunos pretenden–, aumentar el nivel de apertura de la economía a corto plazo. Esto significa diseñar un camino de expansión en el que la inversión y las exportaciones dirijan el espectáculo. El consumo crece, pero a un ritmo inferior al de la inversión y la renta y por debajo del avance de las exportaciones. Sin un esfuerzo para elevar la inversión, las tasas de crecimiento soñadas van a «consumir» rápidamente el «sobrante» de la capacidad en la siderurgia, petroquímica y otros insumos, como energía eléctrica, y exacerbar los «huecos» en los sectores de tecnología avanzada. La hipótesis de un crecimiento rápido del gasto agregado con aumento del saldo comercial no es compatible con el modelo de *Steady State*, de crecimiento equilibrado y distribución de renta constante. Si así fuera, la combinación entre crecimiento elevado y el aumento del saldo comercial, impondrá una mayor pérdida de la renta creada para las reservas de ahorro –voluntario o fiscal. Aquí no se trata de concordar con la tesis del ahorro macroeconómico como condición previa para la inversión. En el caso examinado, la exigencia de un aumento en la «tasa de ahorro» tiene que ver, como es obvio en los casos asiáticos, con la necesidad de ahorrar en moneda fuerte.

Con relación a la coordinación entre el Estado y el sector privado, se hacen necesarias algunas observaciones. En el mundo de hoy, el incremento de la competencia entre las grandes empresas internacionales se produce con el apoyo de los respectivos Estados nacionales. El propósito de la competencia monopolista es asegurar la diversificación espacial adecuada de la base productiva y el acceso «libre» a los mercados. Como es harto sabido, desde la década de los

© 2003 Gerda Riechert/Nueva Sociedad



80 se estrecharon los vínculos entre la inversión de las multinacionales en varios mercados y los flujos de comercio intraempresa e intraindustria. El mercado interno dejó de ser el objetivo principal de la inversión directa. En las decisiones de inversión se pasó a buscar una división del trabajo intraempresa que obtuviera configuraciones más eficientes para el suministro de los mercados regionales así como el abastecimiento del mercado mundial. Es natural entonces que estas nuevas relaciones entre inversión y comercio exigieran una mayor flexibilidad en la importación de insumos, componentes, partes y piezas. Por otro lado, esa flexibilización no sería suficiente como factor de atracción de

***Es bueno recordar
que la privatización
de los servicios
públicos
está contribuyendo
de manera enfática
con el desequilibrio
en la balanza
de servicios***

la inversión externa en ausencia de un régimen favorable a las exportaciones. La abundante literatura sobre el desarrollo de las economías del Este asiático demuestra de manera inequívoca que la fuerte promoción de exportaciones antecedió y se combinó virtualmente con la apertura comercial.

En la estrategia actual de la gran empresa internacional nunca, o casi nunca, son alcanzados estos dos objetivos en una misma economía nacional periférica. Hasta los estudiosos más conservadores reconocen la existencia de economías de escala, economías externas, estrategias de ocupación y diversificación de los mercados, conglomerados y acuerdos de cooperación. En este juego sólo entra quien tiene experiencia tecnológica, poder financiero y amparo político de los Estados. Es bastante conocida la necesidad de la intervención estatal en procesos que involucren externalidades positivas y negativas, información asimétrica, incertidumbre, riesgo elevado y concentración del poder económico. De las externalidades negativas, por ejemplo, la más destacada son los daños causados al medio ambiente; entre las positivas están la construcción de infraestructura y otros bienes públicos, como la generación de conocimiento científico y tecnológico. La asimetría en la información afecta particularmente a los mercados de crédito, de capitales y al de cambio, pudiendo dar origen no solo a la colocación ineficiente de crédito, a la marginalización de pequeñas empresas, sino también a episodios especulativos. La incertidumbre, a su vez, además de provocar volatilidad recurrente en los mercados de valores mobiliarios, tiene por eso mismo efectos adversos sobre la inversión productiva, sobre todo aquella que involucra la innovación. El riesgo elevado inhibe operaciones de maduración a largo plazo.

En el Brasil neoliberal predominaron la falta de coordinación de las políticas públicas, la intervención puntual para atender reivindicaciones inmediatistas del sector privado y el intento de escoger los ganadores de un proceso de privatización caótico. Ese tipo de actuación condujo a miniciclos de consumo, de inversión y de exportaciones que tropezaron tanto con restricciones internas (de demanda, crédito y de capacidad de producción) como externas (déficit de transacciones corrientes de casi 4% del PIB), tornando el crecimiento insostenible. Además, la pérdida de control nacional sobre las empresas y bancos desarticuló los mecanismos de gobernabilidad y de coordinación estratégica de la economía brasileña. El sector productivo estatal –en un país periférico y de industrialización tardía– funcionaba como un proveedor de externalidades

positivas para el sector privado: 1) la inversión pública era el componente «autónomo» de la demanda efectiva (sobre todo en las áreas de energía y transportes) que corría al frente de la demanda corriente; 2) las empresas del Gobierno ofrecían insumos generalizados en condiciones y precios adecuados; y, 3) comenzaban a constituirse –aun en forma incipiente– en centros de innovación tecnológica. Después de la privatización y de la desnacionalización algunas cosas empiezan a quedar claras: 1) el aumento expresivo y la indexación de las tarifas y precios de las empresas privatizadas; 2) la inversión en infraestructura corre detrás de la demanda, generando puntos de estrangulamiento; 3) las grandes empresas «exportaron» sus departamentos de investigación y desarrollo, y las oficinas de ingeniería redujeron dramáticamente sus cuadros; y, 4) iniciativas importantes, como la del Centro de Investigaciones de Telebrás, fueron prácticamente desactivadas.

Dada la desigualdad distributiva vigente en el país, el deseo de combinar crecimiento elevado y aumento del saldo comercial sólo puede ser satisfecho cuando haya: 1) una política muy agresiva de exportaciones; 2) un cambio en la composición de la demanda doméstica (estimulando la construcción civil y la producción de bienes populares con bajo contenido importado); y 3) una política tributaria y de gasto público capaz de encaminar el conflicto apuntado por Celso Furtado: bajo condiciones de subdesarrollo es necesario moderar la expansión del consumo en los sectores de renta elevada, en la misma proporción en que se permite el crecimiento de la renta de los más pobres.

Es bueno recordar que la privatización de los servicios públicos, como electricidad, telefonía, aguas y cloacas, así como la venta de grandes cadenas de tiendas, supermercados y otros negocios de prestación de servicios, están contribuyendo de manera enfática con el desequilibrio en la balanza de servicios. Estas actividades venden y compran en moneda en reales pero remiten en dólares. Esto significa que el dinero que está, entró al país como inversión directa, y saldrá permanentemente para el extranjero bajo la forma de remesas de rendimientos. Si la economía crece 5% al año, el déficit de servicios de factores –incluido el pago de intereses– puede volver rápidamente a más de 25.000 millones de dólares en los próximos dos años, a menos que haya una política deliberada y concertada de reinversiones de las ganancias de la inversión extranjera directa.

Reformas del mercado de crédito en Brasil

¿Ruptura o continuismo?

**Ana Rosa Ribeiro de Mendonça /
Carla Cristiane Lopes Cortes**

El presente artículo describe los cambios en el mercado de crédito propuestos por el nuevo gobierno brasileño. Se destaca el diagnóstico alrededor del spread bancario y las opciones planteadas para resolver su elevado nivel. No se percibe que su componente principal dependa de los incumplimientos de pago, sino más bien de la concentración del negocio financiero y de las expectativas de ganancias del sector. Cabe resaltar que más que una ruptura, la actual propuesta gubernamental implica una continuidad en relación con la posición adoptada por el gobierno anterior.

Introducción

El gobierno de Lula asumió el mando rodeado de numerosas expectativas de cambios en la política económica; en especial se esperaban medidas que garantizaran la posibilidad de volver al crecimiento, la generación de empleos y mejoras en la distribución de la renta. Sobre todo en el periodo previo a las elecciones, ello provocó temores en los agentes de los mercados financieros, cuyo posicionamiento terminó por agravar el contexto de fragilidad económica heredado del gobierno anterior. Las nuevas autoridades encontraron un cuadro de enorme gravedad –elevado nivel de endeudamiento público, fragilidad externa, aceleración inflacionaria, volatilidad de las tasas de cambio– y nume-

Ana Rosa Ribeiro de Mendonça: doctora del Instituto de Economía de la Universidade Estadual de Campinas y profesora de las Facultades de Campinas.

Carla Cristiane Lopes Cortes: doctoranda del Instituto de Economía de la Universidade Estadual de Campinas y profesora de FAAP y de las Facultades de Campinas.

Palabras clave: política económica y crediticia, microcréditos, sector financiero, Brasil.

rosas expectativas. Por lo menos en un primer momento, la necesidad de enfrentar esta situación redujo notablemente la capacidad de maniobra de las políticas macroeconómicas.

El desempeño del actual gobierno puede entenderse a partir de dos ejes principales: las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales. Las primeras, fuertemente comprometidas con la estabilidad y con lo acordado con el FMI, se caracterizan por tener una política monetaria restrictiva atada al régimen de metas inflacionarias, una política fiscal austera, encaminada a la generación de elevados superávits, y la flexibilidad de las tasas de cambio. Por su parte las reformas estructurales –entre ellas la previsional, la tributaria y la financiera– tienen como finalidad retomar el crecimiento de manera sustentable, a partir de la lógica y las reglas fijadas por el mercado. Específicamente, la reforma financiera presenta dos pilares básicos: la autonomía del Banco Central y las transformaciones en el mercado de crédito.

El objetivo de este trabajo es presentar los planes del nuevo gobierno con respecto al mercado de crédito. Para ello se discute la propuesta de reforma contenida en el documento «Política económica y reformas estructurales»¹, siguiendo su enfoque central, así como el papel desempeñado por los bancos públicos –Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) y Banco Nacional de Desenvolvimento (Bndes)– en este proceso.

Las reformas propuestas en el mercado de crédito

Los dos ejes contemplados en la propuesta de reforma son la expansión del mercado de crédito y el acceso de la población de bajos ingresos a los servicios financieros a través del fortalecimiento de mecanismos de microcrédito, cooperativas y sucursales bancarias, así como los cambios en el marco institucional que contribuyan a la reducción de los *spreads* bancarios.

Spread bancario. El diagnóstico. Acerca de la situación del mercado crediticio, el documento señala que el reducido volumen de crédito concedido tiene impactos negativos sobre el bienestar de las familias, ya que dificulta el acceso individual y, en especial, la concreción de inversiones privadas y la generación de

1. Es un documento del Ministerio de Hacienda que propone las prioridades de la agenda económica para 2003. Sus objetivos apelan a tres ideas esenciales: reencontrar el crecimiento económico sustentable de la economía brasileña; la premisa de que atraviesa una fase transicional, lo que incluye la necesidad de un ajuste macroeconómico y de reformas estructurales; y la opción por un proyecto de desarrollo económico que tenga a la inclusión social como su eje, enfrentando a corto plazo los problemas graves, como la subnutrición y la extrema pobreza [NE].

empleos y de crecimiento económico. Parte importante de las restricciones, ya sea con relación al volumen y en especial al costo de las operaciones, sería consecuencia del marco institucional, sobre todo en lo referido al sistema judicial, debido a la lentitud de los procesos por incumplimiento de pagos y del sistema de ejecución de garantías. Estos problemas incidirían de manera notable en la composición del *spread* bancario, reconocidamente elevado en Brasil. A despecho de que el *spread* está compuesto por tres grupos de factores determinantes (tributación, costos administrativos y margen de ganancia de las instituciones bancarias, además de estimaciones de incumplimiento y costos de ejecución de garantías), solamente las estimaciones y los costos de ejecución deberían ser tratados «en el ámbito de las relaciones de acreedores, deudores y de la sociedad», o sea, como objeto de la propuesta de reforma del mercado de crédito. La tributación sería considerada en la reforma tributaria, mientras que las ganancias bancarias deberían ser el centro de las discusiones en el ámbito de la defensa de la competencia, que es una cuestión no inventariada en las propuestas de reforma del documento. El actual marco institucional incentivaría el aplazamiento de las obligaciones crediticias sin estimular el pago, lo que daría como resultado que los buenos deudores deben asumir elevadas tasas de interés que compensen las pérdidas generadas por los malos pagadores, en función de un sistema que termina privilegiando a los últimos en detrimento de los primeros.

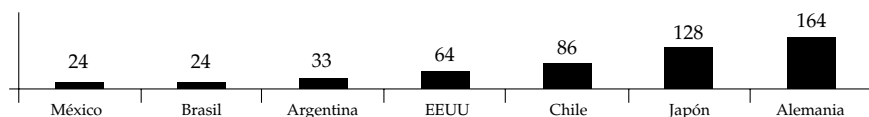
***Spread* bancario. Las propuestas.** Este diagnóstico justificaría la adopción de medidas para desestimular el incumplimiento de los pagos y garantizar la rápida ejecución de las garantías, tales como una nueva Ley de Quiebras y la revisión de los obstáculos contenidos en las normas procesales que rigen la ejecución en casos de falta de pago. Así, el núcleo de la propuesta de reforma del mercado de crédito se concentra en la necesidad de revisión del sistema de garantías, lo que llevaría a una disminución del *spread* bancario y al consiguiente abaratamiento de las operaciones de crédito.

***Spread* bancario: una evaluación.** Si lo comparamos con sistemas financieros de países del mismo nivel de desarrollo, el brasileño es complejo y diferenciado. Presenta un mercado de capitales organizado, pero la intermediación financiera se da básicamente a través del mercado de crédito, dominado por bancos mixtos de capital nacional privado y estatal, además de los extranjeros. A pesar de este nivel de desarrollo del sistema financiero en general y del segmento bancario en particular, el mercado de crédito es bastante restringido. La oferta es limitada y su costo elevado. En diciembre de 2002, el volumen de las operaciones de crédito no excedía 24% del PIB. De este total, el Bndes era responsable de 22,8%; 5,8% y 8,8% eran recursos destinados obligatoriamente a créditos

inmobiliarios y agrícolas, respectivamente. Solo 41,2% de las operaciones eran de crédito libre, o sea, pactado libremente y con tasas convenidas por los bancos, lo que representa apenas 9,9% del PIB (Banco Central do Brasil 2003).

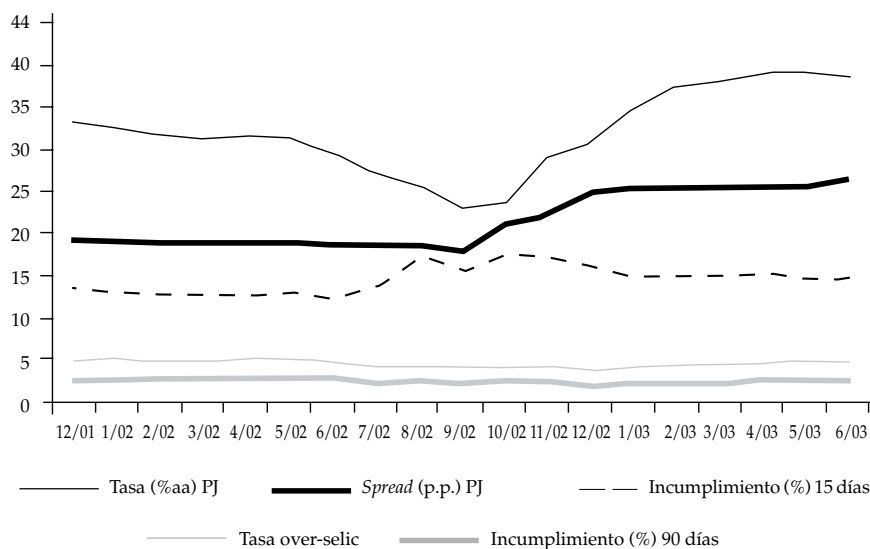
Desde 1999 el Banco Central ha realizado una serie de estudios para conocer la composición del *spread* en Brasil; ello ha derivado en una serie de medidas con

Gráfico 1
Créditos totales (% PIB) - Diciembre de 2001



Fuente: Banco Central de Brasil.

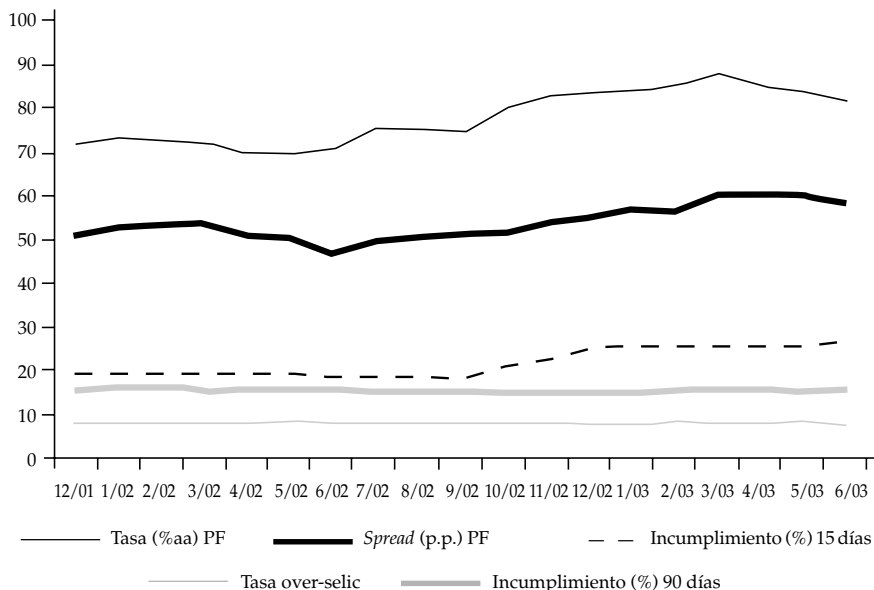
Gráfico 2
Brasil. Operaciones de crédito, personas jurídicas (recursos libres),
tasas de interés, *spread* e incumplimiento



Fuente: Banco Central de Brasil.

Gráfico 3

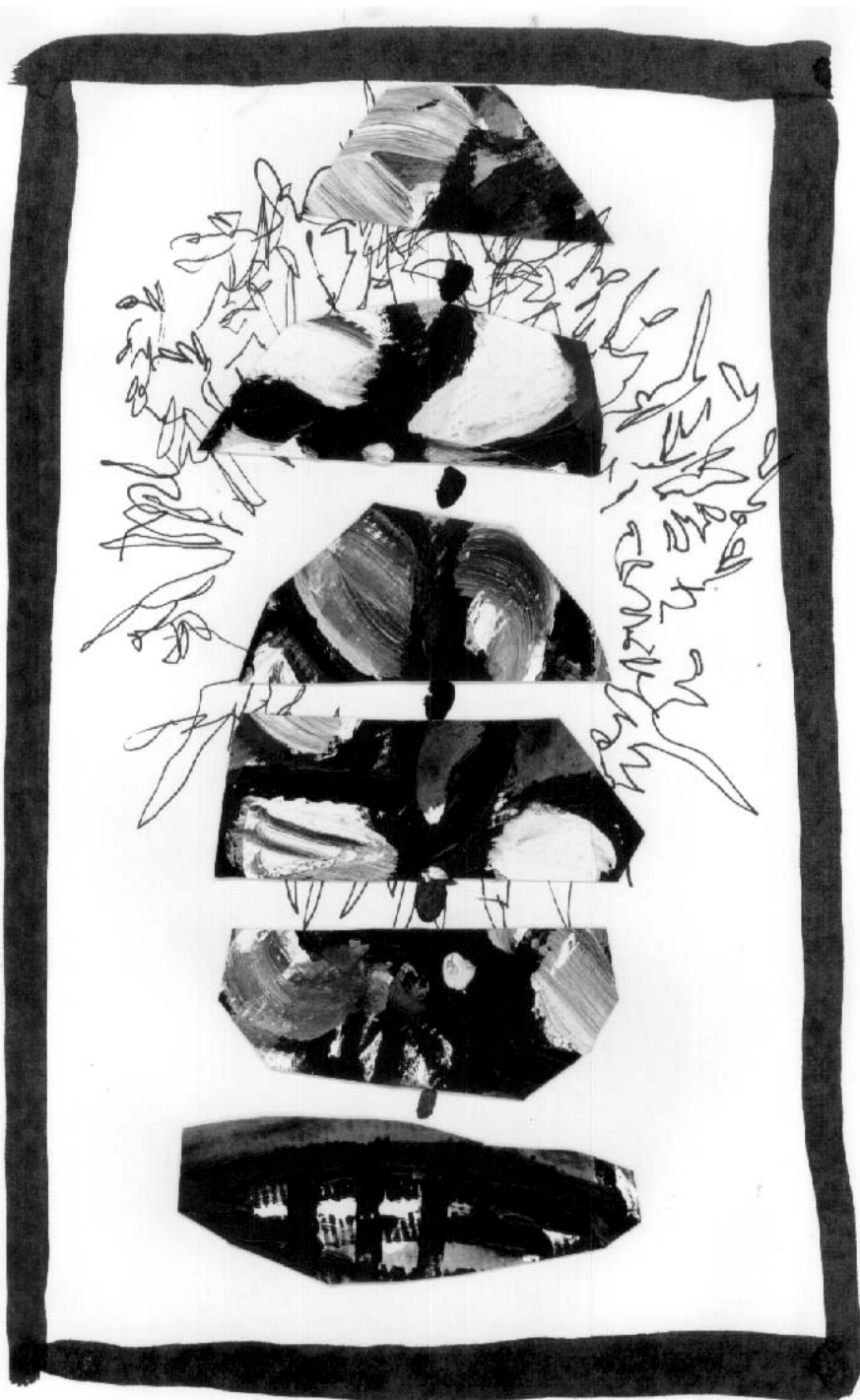
**Brasil. Operaciones de crédito, personas físicas (recursos libres),
tasas de interés, *spread* e incumplimiento**



Fuente: Banco Central de Brasil.

la intención de minimizarlo², entre las cuales se destacan: 1) reducción de los depósitos compulsivos, habiéndose efectuado el último en agosto pasado; 2) reducción del IOF (impuesto sobre las operaciones financieras) de 6% a 1,5% para personas físicas; 3) perfeccionamiento del sistema de pagos, con la implementación del Sistema Brasileño de Pagos, en abril de 2002; 4) cambios en las reglas de clasificación de las operaciones de crédito y de constitución de provisiones; 5) transparencia de las operaciones bancarias, poniendo a disposición del público, en el sitio web del Banco Central, informaciones básicas sobre las tasas de interés que cobran las diferentes instituciones; 6) mayor disponibilidad de las informaciones: los bancos empezaron a tener que proporcionar registros de sus clientes de los dos últimos años; 7) perfeccionamiento de los balances contables de las instituciones financieras, para garantizar una mayor transparencia de las operaciones y de su situación; 8) ampliación de la base de cobertura de la Central de Crédito, de 50.000 a 5.000 reales (Fachada et al.); 9) creación de la Cédula de Crédito Bancario (CCB), instrumento que facilita el trámite judicial, elimi-

2. Los informes de interés y *spread* bancario se encuentran disponibles en el sitio <www.bcb.gov.br>.



nando la fase en la que el acreedor debe probar que efectivamente es acreedor (este instrumento espera la aprobación parlamentaria); 10) ampliación del uso de la alienación fiduciaria como garantía, alcanzando no solo bienes muebles e inmuebles, sino también otros bienes y derechos, como títulos y otros créditos;

***No es posible
afirmar que
la tasa de
incumplimiento
de pagos sea
el único índice
determinante
de los niveles
de los spreads***

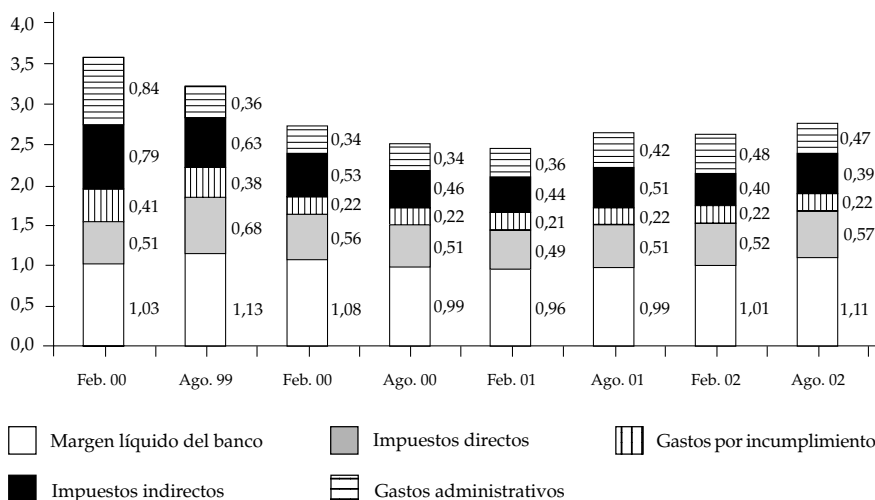
11) dictado de una medida provisoria que revoca la Ley de la Usura, o sea, prohíbe el cobro de intereses sobre los intereses. Tales medidas parecen haber contribuido de alguna forma a la disminución del *spread*, aunque continúa siendo muy elevado.

El actual frente de batalla del Banco Central en la lucha contra el *spread*, en tanto cuestión central de la propuesta de reforma del crédito, como se ha destacado en el punto anterior se concentra en el diagnóstico de que «El costo del crédito para el solicitante está asociado a la elevada tasa de incumplimiento en los bancos, a la mala calidad de las garantías contractuales, a la morosidad y al alto costo de la recuperación por medios judiciales» (Fachada et al., p. 1); asimismo se destaca la importancia y la necesidad de reformar el sistema de garantías y la Ley de Quiebras. Esta demanda no es nueva, ya que desde hace tiempo ha sido propuesta por la Febraban (Federación Brasileña de Bancos) y está mencionada en informes anteriores del Banco Central. Esta discusión tiene respaldo en la evolución reciente de la literatura referida al concepto de fallas institucionales, que trata acerca del papel que deben desempeñar las instituciones en los mercados financieros, en el sentido de garantizar un sistema de contratos seguro que permita implementar una intermediación de recursos más eficiente. Este argumento debe ser evaluado a partir de dos órdenes de cuestiones.

Primero, que la explicación central para el elevado nivel del *spread* bancario en Brasil es la tasa de incumplimiento de pagos. Esta es una afirmación que no se justifica según el análisis de la composición del *spread* o al comparar la evolución de la tasa de incumplimiento y del *spread*. La incidencia de los gastos por incumplimiento en el *spread* puede no ser irrelevante, pero está claro que no es su principal factor ni tampoco resulta determinante en su evolución. El comportamiento del *spread* parece estar mucho más relacionado con la evolución de la tasa *over-selic* (tasa de interés de corto plazo) y sus efectos sobre la tasa de operaciones de crédito para personas físicas y jurídicas.

En segundo lugar, y es determinante dentro del argumento que defiende el cambio de los sistemas de garantías, el costo del incumplimiento resulta de las

Gráfico 4

Brasil. Composición del *spread* bancario mensual (%)

Fuente: Banco Central de Brasil.

dificultades en la ejecución de garantías y de la morosidad, y alto costo de recuperación vía judicial. Esto puede ser corroborado por el análisis de los datos, que nos muestran *spreads* más bajos en operaciones de crédito donde las garantías son más seguras (Vendor) o hay alienación fiduciaria del bien (adquisición de bienes y adquisición de vehículos)³. Además, es innegable que la lentitud de la justicia no es un problema irrelevante, y que al retardar los cobros por deudas impagas presiona los costos de las operaciones bancarias, ya sea a través del aumento de los costos administrativos o de la incidencia del incumplimiento crediticio en el *spread*⁴.

Puede concluirse de esta discusión que el argumento presentado por los gobiernos (anterior y actual), de que el elevado *spread* en Brasil es el resultado del sistema de garantías y de la lentitud de la justicia, es parcialmente correcto. Si por un lado se observa que operaciones con garantías más seguras y ejecutables presentan *spreads* más bajos, por otro lado no es posible afirmar que la tasa de incumplimiento de pagos sea el único índice determinante, o incluso el princi-

3. Los efectos de la alienación fiduciaria sobre los *spreads* son más intensos cuando existe un mercado secundario organizado para el bien en cuestión. Esto explicaría la fuerte diferencia entre los *spreads* verificados en operaciones para la compra de vehículos y bienes en general.

4. Un diagnóstico detallado de estos efectos se puede encontrar en nuestros trabajos del Bndes (1998) y en Fachada et al.

Cuadro 1
Brasil. *Spread* - Operaciones de crédito prefijado (p.p.)

	Dic '00	Dic '02		Dic '00	Dic '02
Total general	36,1	41,2	Persona jurídica	21,6	23,5
Personas físicas	49,7	53,9	Descuento de duplicatas	29,5	31,3
Cheque especial	137,5	142,2	Capital de giro	15,8	14,5
Crédito personal	50,9	63,4	Cuenta garantizada	39,1	55,5
Adquisición de vehículos	17,5	23,5	Adquisición de bienes	13,5	13,4
Adquisición de bienes	49,7	53,1	Vendor	4,4	7,1

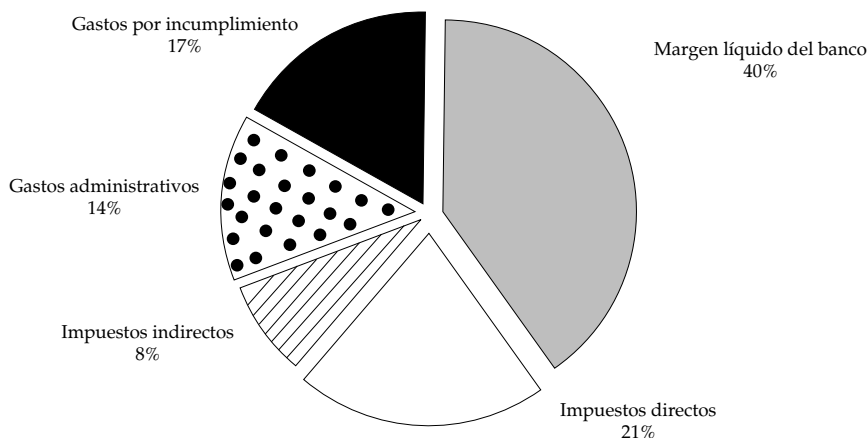
Fuente: Banco Central de Brasil.

pal, de los niveles o de la evolución de los *spreads*. Esta discusión no puede plantearse de manera estática, sin entender la clara interacción entre el comportamiento de la tasa de incumplimiento y su incidencia en el *spread*, con el movimiento más general de la economía y de los ciclos de crédito. En periodos de expansión se observa un crecimiento de las operaciones crediticias, las evaluaciones de riesgo son más optimistas y las tasas de incumplimiento bajas. El cambio de condiciones en el ciclo implica una elevación del riesgo y, por lo tanto, de los *spreads* cobrados, en función del aumento de las operaciones del periodo anterior y del ascenso de las tasas de incumplimiento. El problema de la falta de pago a las instituciones financieras ciertamente es más amplio y complejo que la existencia de un sistema que no estimule el cumplimiento.

Creemos que el frente de batalla escogido por el Gobierno en su lucha por la disminución de los costos de las operaciones de crédito debe ser entendido de la siguiente manera. Entre los determinantes del *spread*, el componente «legal» de la tasa de incumplimiento parece ser la forma de ataque más plausible, teniendo en cuenta la lógica del mercado, que parece prevalecer en las opciones gubernamentales. La cuestión de la tributación puede ser tratada en la instancia de la reforma tributaria, pero los límites son claros dada la necesidad de recaudación. La disminución del peso de los gastos administrativos tiene efectos en el área del empleo en el sector bancario, que viene cayendo de forma importante en los últimos 15 años. La ganancia, rubro más importante del *spread* bancario, es remitida a la discusión de defensa de la competencia, no siendo objeto de análisis en la propuesta de reforma del mercado de crédito.

Por último cabe destacar que este enfoque significa un claro continuismo en relación con el gobierno anterior, tanto en lo que atañe al diagnóstico como a la propuesta de actuación.

Gráfico 5

Brasil. Composición del *spread* bancario - Agosto de 2002

Fuente: Banco Central de Brasil.

Microfinanzas: medidas de estímulo al microcrédito, cooperativas de crédito y corresponsales bancarios. Los microcréditos son operaciones de crédito de pequeño valor, destinados a la población de bajos ingresos y a microemprendedores, o sea, agentes que no tienen acceso al sistema tradicional y que, generalmente, están ligados al sector informal de la economía. Esta idea ha comenzado a ser discutida después de la exitosa experiencia del Banco Grameen, conocido como Banco del Pueblo, de Bangladesh, contando con el claro apoyo del Banco Mundial.

Microfinanzas: las propuestas. En junio último el Gobierno anunció un paquete de medidas para estimular el micropréstamo y el microcrédito, apuntando a dos objetivos: 1) democratización del acceso a los servicios bancarios, posibilitando la integración al sistema de segmentos de la población hasta ahora excluida; 2) disminución de los *spreads* y expansión de las operaciones de crédito para pequeños solicitantes.

La estimación oficial es destinar cerca de 2.950 millones de reales a las operaciones de microcrédito, de los cuales 150 millones corresponderían al Tesoro Nacional, 1.300 millones irían al FAT y 1.500 millones provendrían de bancos públicos y privados. Conviene destacar que la participación de los bancos privados es voluntaria, ya que pueden optar entre usar 2% de sus depósitos a la vista para otorgar micropréstamos, traspasarlos a otras instituciones que quie-

Medidas	Características
1. Cuentas especiales simplificadas	• Apertura simplificada, sin exigencia de comprobante de renta o domicilio • Los bancos no tienen la obligación de abrir tales cuentas • Sin cobro de tarifas de apertura • Saldo promedio de hasta 1.000 reales
2. Micropréstamos simplificados (medida provisoria aprobada por el Congreso el 12/8/03)	• Los bancos tienen que ofrecer 2% de los depósitos a la vista para préstamos de hasta 1.000 reales a una tasa de interés mensual de hasta 2%
3. Ampliación de los recursos del FAT ^a para capital de giro	• Líneas de financiamiento para micro y pequeñas empresas (facturación de hasta 5 millones de reales) • Recursos estimados en 1.100 millones de reales deben ser liberados
4. Más recursos del FAT para la compra de material de construcción	• Líneas de financiamiento para baja renta • Línea que aún necesita ser creada • Recursos estimados en 200 millones de reales
5. Cooperativas de crédito de libre asociación	• Permite la creación de cooperativas de crédito que no estén limitadas a categorías profesionales o grupos empresariales
6. Incentivo a la implementación de proyectos de interés social	• Fondos subsidiados por el Tesoro Nacional en áreas de infraestructura (con recursos presupuestarios) • Fondos de Inversión en derechos crediticios y de Inversión inmobiliaria.

a) Fondo de Amparo al Trabajador; está formado con recursos del PIS y el Pasep, originados en contribuciones sobre facturación de empresas (privadas y públicas), recibidas de la Unión, estados y municipios.

ran hacerlo, o depositarlos en el Banco Central sin remuneración. Los bancos públicos, el BB y la CEF, en conjunto con el Bndes, pilares del sistema, son proveedores oficiales de recursos, esperándose que los dos primeros sean responsables de 40% de las operaciones⁵. Como complemento, el Gobierno anunció un nuevo conjunto de medidas que intentan estimular algunos sectores de la economía así como la generación de empleo.

5. El BB y la CEF controlan en conjunto cerca de 40% de los depósitos a la vista, lo que justificaría su participación en, por lo menos, 40% del total de microcréditos. El BB tiene el proyecto de montar una subsidiaria para la atención de microfinanzas; el Banco Popular de Brasil, que funcionará por medio de la red de sucursales bancarias del BB (en supermercados, farmacias, cooperativas) iniciará sus operaciones a partir de 2004.

Medidas	Características
1. Programa Primero el Empleo	• Línea de crédito orientada hacia los jóvenes emprendedores
2. FAT-Fomentar	• Valor a ser destinado: 100 millones de reales • Línea de crédito para micro, pequeñas y medianas empresas • Financiamiento de máquinas y equipamientos nuevos de fabricación nacional y de proyectos de implantación y expansión • Valor a ser destinado: 1.000 millones de reales
3. FAT-Exportar	• Localización: Bndes • Líneas de financiamiento de pre-embarque para exportación de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas • Valor a ser destinado: 1.500 millones de reales • Localización: Bndes
4. Proteger la exportación	• Línea de crédito para financiamiento de exportaciones de micro y pequeñas empresas • Recursos estimados en 200 millones de reales • Localización: BB y CEF

Microfinanzas: apreciación. Durante el gobierno anterior se estimuló la creación de un segmento de microcréditos con la constitución de Sociedades de Crédito al Microemprendedor (SCM), entidades semejantes a las instituciones financieras tradicionales, solo que especializadas en este tipo de otorgamientos⁶. El origen de estas instituciones es bastante diverso: tradicionales, como el Unibanco a través de sucursales de Fininvest y recursos del Banco Mundial; el Banco del Pueblo de Campinas, con el apoyo de la Prefectura Municipal y del BB; o la ONG «Viva Río», que creó la «Viva Credi» con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el Bndes, Sebrae y Fininvest. Las informaciones disponibles revelan que las tasas de interés cobradas en operaciones de microcrédito en varias de estas instituciones fluctúan entre 2,1% y 5,5%, o sea, altas en muchos casos, comparadas con las cobradas en otras modalidades de crédito.

Las críticas de los bancos privados se centran en el límite estipulado a las tasas de interés y el desvío de los recursos captados en depósitos a la vista hacia las operaciones de microcrédito⁷. Una estimación de los resultados de esta política debe tener en cuenta los dos objetivos planteados. En cuanto a la cuestión de la

6. Sancionada en forma de ley en febrero de 2001.

7. Unibanco cree que una tasa de 3,9%, que cobra en sus operaciones de microcrédito, es un nivel que garantiza un margen de lucro mínimo. Luego incluso de la publicación del conjunto de medidas, la Febraban emitió una nota apoyando la expansión de la oferta de crédito y solicitando otras medidas como la reducción del desvío de recursos, de los depósitos compulsivos y de la brecha fiscal.

***La propuesta
de reforma
del mercado
de crédito
hecha por
el nuevo gobierno
implica un
continuismo
en relación
con la anterior
administración***

democratización del crédito, este programa debería ser exitoso, por cuanto permite a un segmento importante de la población (cerca de 25 millones de personas, según la CEF) el acceso a servicios antes negados, como los de las cuentas bancarias y las operaciones de crédito⁸. Sin embargo, creer que la nivelación de intereses y el crecimiento de las operaciones de microcrédito van a afectar de forma relevante los *spreads* bancarios es ilusorio, ya que se trata de segmentos de mercado muy distintos. Por un lado, el público al que se dirige el microcrédito no tiene acceso a las operaciones tradicionales –¿no es acaso éste el principal triunfo del microcrédito, el de permitir el acceso antes prohibido al mercado? Por otro lado, el volumen de las operaciones de micropréstamos no encaja en el perfil de demanda del solicitante de crédito tradicional, a no ser en casos de financiamientos de bienes de consumo no durables para la población de bajos ingresos.

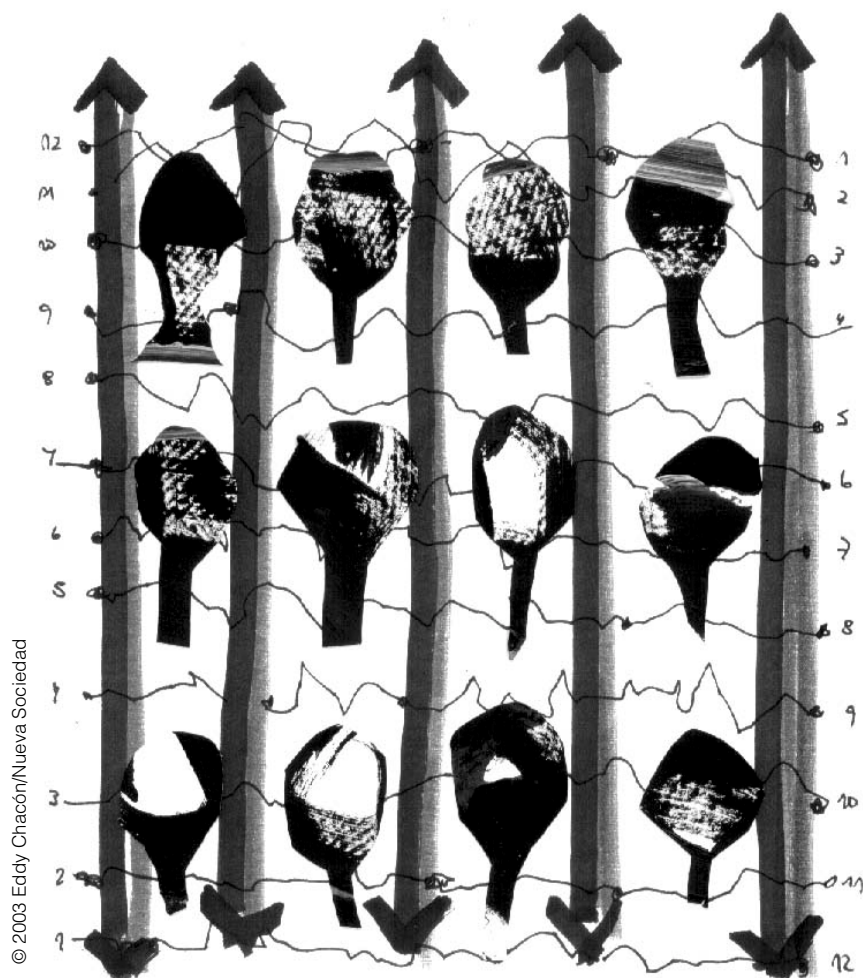
Se deben hacer algunas consideraciones en cuanto a los efectos sobre la generación de ingresos, en especial en el segmento de baja renta. Si todos los bancos, públicos y privados, se propusieran conceder micropréstamos en lo que se refiere a su obligatoriedad, y existiera la demanda correspondiente, el monto máximo de recursos concedidos sería de casi 1.200 millones de reales, volumen importante aunque todavía limitado⁹. Si se suman a esto los recursos que deben ser proporcionados por el FAT (5.300 millones) y los presupuestarios (150 millones), el volumen sería mayor, así como sus efectos sobre la economía¹⁰. Hay que recordar, sin embargo, que los bancos privados, responsables de 60% de los recursos a ser concedidos vía microcrédito, no deben adherir necesariamente al programa, así como los recursos del FAT son estimados y todavía no han sido liberados.

Por último, cabe hacer algunos comentarios acerca del papel de los bancos públicos. Como se ha discutido anteriormente, el BB y la CEF son pilares del pro-

8. Hasta julio de 2003 la CEF había abierto 221.000 cuentas, previendo que lleguen a 500.000 hacia fin de año. Hacer efectiva la concesión de microcréditos con intereses tabulados fue una operación que comenzó con el BB, que desde el 18 de agosto otorga préstamos de pequeño volumen a jubilados y pensionistas en sus agencias. La CEF debe ser el próximo banco en iniciar sus operaciones. Siendo así, aún no hay informaciones disponibles sobre los resultados.

9. El volumen de depósitos a la vista era de 51.900 millones de reales en junio de 2003.

10. A título de comparación, de enero a julio de 2003, el Bndes aprobó préstamos por 14.133 millones de reales y realizó desembolsos por 14.250 millones de reales.



© 2003 Eddy Chacón/Nueva Sociedad

grama de microcréditos y tienen otras líneas de financiamiento dirigidas a micro, pequeñas y medianas empresas, así como para la pequeña producción rural. Al Bndes le corresponde la colocación de los recursos del FAT, así como la implementación de otras líneas de financiamiento para pequeños y medianos productores, además del Programa de Crédito Productivo Popular, a través del cual el banco traslada recursos hacia las SCM¹¹. Se espera de estos bancos una actuación más incisiva, con un mayor compromiso con el desarrollo económico y social que los bancos privados.

11. El Programa Microcrédito (desarrollado por el Bndes en asociación con 32 ONGs) concedió 73.533 créditos por valor de 87 millones de reales (*Boletín de Gestión del Bndes*, 8/2003).

Consideraciones finales

La reforma del mercado de créditos propuesta por el nuevo gobierno enfoca dos cuestiones centrales: el *spread* y el microcrédito. El ataque al *spread* bancario se concentra en la necesidad de reducir el segmento relacionado con los costos por incumplimiento que resultarían de la recuperación de créditos no pagados, sea a través de disminuir la morosidad del sistema judicial o de mejorar el sistema de ejecución de las garantías. Se supone que este diagnóstico es parcialmente correcto, dado que es innegable que un esquema más ágil contribuiría a la eficiencia del sistema. Sin embargo, no se atienden cuestiones fundamentales que contribuyen a las elevadas tasas de *spread* vigentes, entre las cuales se destaca el alto grado de concentración del sistema bancario brasileño, que se refleja en el alto margen de ganancia del sector y que incide de manera relevante en la composición del *spread*.

Las medidas de estímulo a las operaciones de microcrédito, como política de democratización del acceso al mercado de crédito muestran logros exitosos, pero presentan resultados menos elocuentes en cuanto a la disminución de *spreads* y generación de ganancias. Creemos que una cuestión apremiante para la disminución del *spread* y la expansión del mercado de crédito es la disminución de las tasas de interés, en función de los efectos que éstas producen sobre la dinámica de crecimiento de la deuda pública, que si por un lado genera un nivel de rentabilidad elevado para operaciones del sistema bancario, por otro drena recursos del mercado de crédito. Por último, cabe destacar que más que una ruptura, la propuesta de reforma del mercado de crédito hecha por el nuevo gobierno implica un continuismo en relación con la postura adoptada por la anterior administración.

Bibliografía

- Banco Central do Brasil: *Juros e Spread Bancário no Brasil: Avaliação de 1 ano do Projeto*, Brasília, noviembre de 2000.
- Banco Central do Brasil: *Economia Bancária e Crédito: Avaliação de 3 anos do Projeto Juros e Spread Bancário*, Brasília, diciembre de 2002.
- Banco Central do Brasil: *Nota para a Imprensa Política Monetária e Operações de Crédito do Sistema Financeiro*, Brasília, julio de 2003.
- Fachada, P., L.F. Figueiredo y E. Lundberg: *Sistema Judicial e Mercado de Crédito no Brasil*, Notas Técnicas do Banco Central do Brasil N° 35, Brasília, mayo de 2003.
- Ministério da Fazenda: *Política Econômica e Reformas Estruturais*, Brasília, abril de 2003.
- Pinheiro, A.C. y C. Cabral: *Mercado de Crédito no Brasil: O Papel do Judiciário e de outras Instituições*, Ensaios Bndes N° 9, Río de Janeiro, 1998.

Los desafíos de la reforma social en Brasil

Continuando con el cambio

Las iniciativas de política social del gobierno de Lula se inscriben entre el cambio y la continuidad. Luego de las consignas de campaña, cuando oponerse a la gestión anterior era políticamente necesario, la nueva administración ha encontrado un panorama de reformas en curso que viene desde la democratización. Para el análisis hay dos casos emblemáticos: la reforma previsional (a la que el PT se opuso cuando no era gobierno pero con la que se ha comprometido) y el programa Hambre Cero, que parte de un diagnóstico social equivocado y que ha tenido serios problemas de implementación. De todos modos puede preverse que el gobierno de Lula estará a la altura de sus desafíos sociales.

Maria Hermínia Tavares de Almeida

Luiz Inácio «Lula» da Silva fue electo presidente bajo la bandera de los cambios. Los hubo, por lo menos en el campo político. El Partido de los Trabajadores accedió al poder y con ello por primera vez en la historia del Brasil una coalición de centroizquierda enfrenta el desafío de ser gobierno. En los ocho primeros meses, se asistió a una gigantesca sustitución de elites políticas y cuadros administrativos en todos los organismos federales. Se trata de la primera

Maria Hermínia Tavares de Almeida: profesora del Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de San Pablo; @: <mhbtdalm@usp.br>.

Palabras clave: políticas sociales y asistenciales, reforma previsional, Hambre Cero, Brasil.

gran transformación desde que los militares entregaron el poder a la oposición civil en 1984.

Habiendo transcurrido el tiempo, sin embargo, resulta claro para decepción de algunos y alivio de otros que las políticas gubernamentales no presentan demasiados cambios. En el frente macroeconómico la continuidad es clara y asumida, pero de alguna manera también existe donde el nuevo gobierno imaginaba transformar muchas cosas: en el terreno de las políticas sociales. O mejor dicho, probablemente los cambios continúen en la misma dirección que las iniciativas del gobierno anterior. La gestión de Lula no parte de cero, más bien hereda una amplia agenda de reforma social, construida y paulatinamente implementada desde la democratización; no propone una agenda nueva, aunque pueda innovar en algunas soluciones.

Este artículo describe y discute las primeras iniciativas del Gobierno en el área social, tratando de indicar los desafíos, las limitaciones y las oportunidades. Para situar adecuadamente el tema, haremos en la primera parte una breve presentación de las experiencias previas de reforma social, en especial durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso; en la segunda parte discutiremos las propuestas de la actual administración; y en la tercera sus principales iniciativas.

Una década y media de reformas

Democracia y justicia social fueron los grandes lemas del movimiento de oposición al régimen militar. El «rescate de la deuda social» era la fórmula que sintetizaba la aspiración de que la redemocratización trajera la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales, dos llagas que 40 años de vertiginoso desarrollo económico no fueron capaces de eliminar. Entre 1950 y 1980, el producto interno bruto real creció 8,4 veces, mientras el PIB real por habitante se expandió 352,2% (Garcia), pasando de 1.917 a 6.510 reales, a precios de 2002 (Ipeadata). Sin embargo, en 1981 cerca de 19% de la población estaba por debajo de la línea de indigencia y 43,2% –50.710.000 personas– por debajo de la de pobreza (Ipeadata). En el mismo año, Brasil exhibía un coeficiente Gini de 0,587, y el 1% más rico de la población se apropiaba de 12,71% de la renta, mientras el 20% más pobre se quedaba solamente con 2,62% (Ipeadata).

El diagnóstico consensual hecho por las fuerzas democráticas atribuía la responsabilidad por aquella situación, de un lado, a la política económica de los gobiernos militares –especialmente a la política salarial–, y por otro, a la natu-



raleza perversa y regresiva de las políticas sociales. La centralización de las decisiones y recursos en el plan federal, la ineficacia del gasto social, la superposición y fragmentación de los programas y su apropiación por los grupos medios, y la mala calidad de los servicios y bienes ofrecidos a los más pobres, hacían del sistema de protección social brasileño un mecanismo de reproducción de las desigualdades que supuestamente debía reducir.

A partir de ese diagnóstico fue armándose una agenda de reforma social estructurada en torno de varios principios: universalización de los servicios sociales básicos, vistos como derechos de la ciudadanía; descentralización; garantía de flujos continuos de recursos hacia los programas; creación de acciones de emergencia para grupos vulnerables; y control social sobre las acciones del Gobierno. Estos principios fueron incluidos en la Constitución de 1988. La agenda de reforma del sistema de protección social nació inconclusa, y solo fue una construcción política y social que incluyó debates, conflictos y duros aprendizajes para muchos actores: gobiernos de los tres niveles, sectores opositores, organi-

***Los gobiernos
anteriores
y especialmente
la administración
Cardoso
avanzaron mucho
en la reforma
del sistema de
protección social***

zaciones sociales. Por otro lado, como lo demostró Draibe, la agenda fue enriqueciéndose tanto con nuevos temas como con nuevas formas de pensar viejos temas, a lo largo de la década de los 90 (Draibe; Draibe et al.). Las reformas previsional, asistencial, básica de salud, educacional, habitacional y contra la pobreza extrema eran sus puntos centrales. La reforma del sistema de protección social requería de cambios institucionales, legislativos o, en muchos casos, constitucionales. También implicó, en los casos de la salud, asistencia social y educación, transferencia de competencias y responsabilidades del Gobierno Federal –y, en menor medida, de los gobiernos estatales– a los municipios, o la construcción de mecanismos de cooperación entre los tres niveles de gobierno.

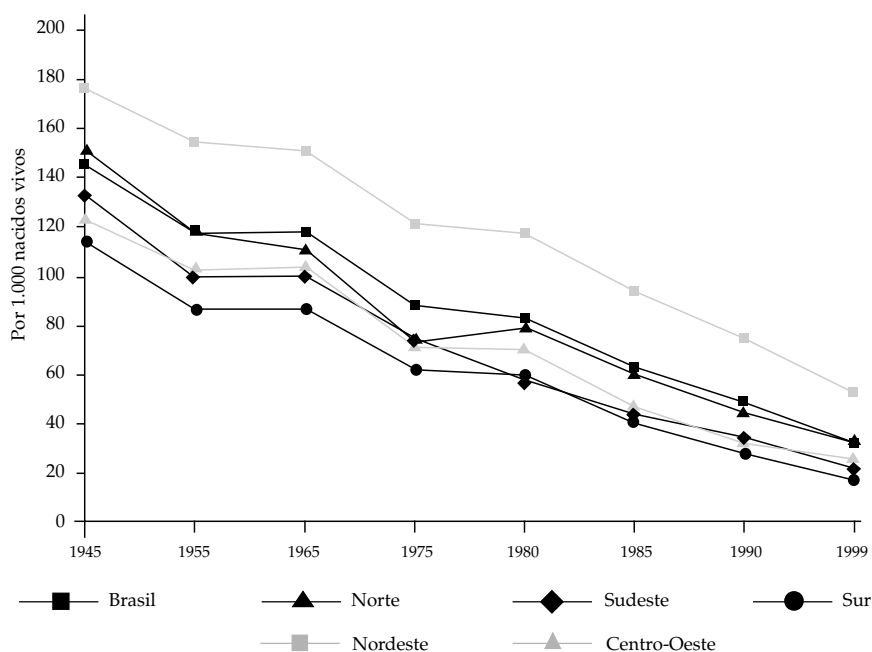
Al contrario de lo que afirmaba el PT mientras estuvo en la oposición, los gobiernos anteriores y especialmente la administración Cardoso avanzaron mucho en la reforma del sistema de protección social. En el terreno de las políticas sociales universales, las grandes conquistas se produjeron en salud y educación. En ambos casos, importantes cambios institucionales desataron los nudos que trababan la descentralización de los servicios, facilitando la cooperación entre el Gobierno Federal, los estados y los municipios. Los mecanismos automáticos de transferencia de recursos redujeron la influencia de la negociación política fraudulenta y del clientelismo. Poco a poco nuevos instrumentos de acompañamiento y evaluación mejoraron la eficiencia del gasto, del desempeño de la escuela, del centro de salud y de muchos programas en dichas áreas.

En materia de saneamiento básico y de vivienda popular, el Gobierno quedó debiendo un modelo de intervención pública adecuado. Por eso se hizo poco en el área de políticas urbanas. Del mismo modo, la reforma del sistema previsional, adelantado por la administración Cardoso con el objeto de corregir su regresividad y de lograr el equilibrio financiero, resultó bastante limitada. Se restringió a cambios en las jubilaciones del sector privado y no tocó lo esencial: la distribución injusta de beneficios entre servidores públicos y empleados del área privada. El sistema previsional, que absorbe cerca de 63% del presupuesto social del país, siguió estando lejos de ser un instrumento de reducción de las desigualdades sociales.

Finalmente, en el campo de las políticas sociales focalizadas en los segmentos más pobres y vulnerables, se produjeron avances significativos y en varias di-

recciones. La descentralización de la asistencia social para los municipios fue realizada con éxito. Los beneficios asistenciales aumentaron, especialmente para las poblaciones rurales. Se crearon nuevos programas de transferencia de ingresos, muchos de ellos concebidos como componentes de una verdadera red de protección social: beca escolar, erradicación del trabajo infantil, auxilio-gas, programa de salud de la familia, programa de apoyo a la agricultura familiar, además del Proyecto Alborada para los 2.361 municipios donde es mayor la concentración de brasileños situados por debajo de la línea de pobreza. La Comunidad Solidaria, programa creado y comandado por Ruth Cardoso, experimentó nuevas formas de articulación entre ministerios y organizaciones de la sociedad civil, y definió un papel inédito –no convencional– para la primera dama. Por su parte, en los nuevos programas de transferencia de ingresos faltó establecer instrumentos de acompañamiento y de evaluación que permitieran

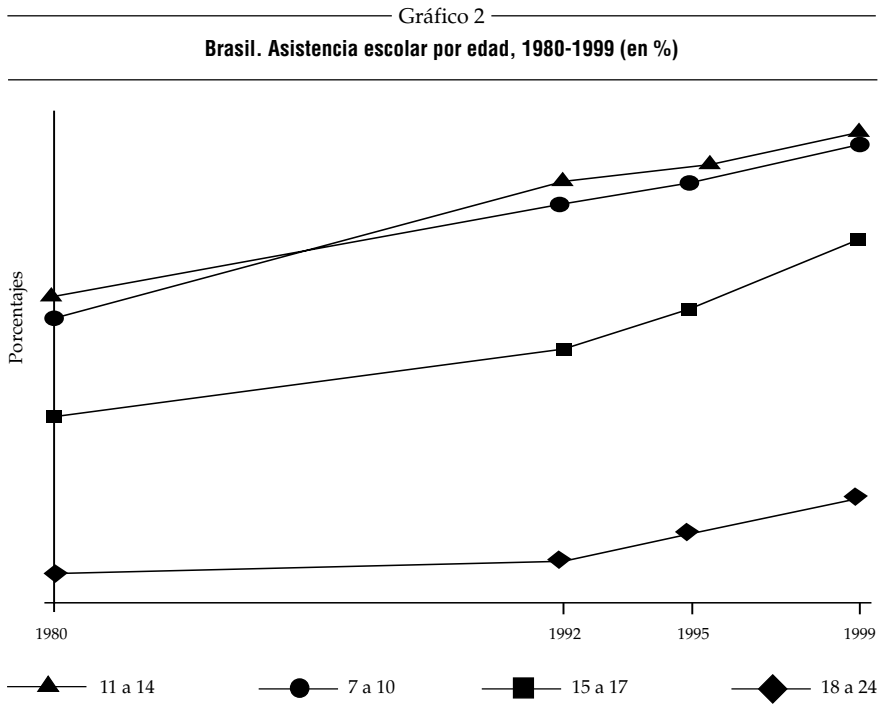
Gráfico 1
Tasas de mortalidad infantil. Brasil y regiones (1945-1999)



Fuentes: Fundação IBGE (estimativas 1945-1990); Ministério da Saúde/Fundação Nacional de Saúde - Funasa/Centro Nacional de Epidemiologia - Cenepi. Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos - Sinasc e Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM; Rede Interagencial de Informações para a Saúde - Ripsa (datos de 1999).

medir su eficacia en la reducción permanente de la pobreza. Durante los ocho años de la administración Cardoso, fueron también significativos los esfuerzos de reforma e innovación social en los estados y municipios, gerenciados por los más diferentes partidos, incluyendo al PT.

Como consecuencia de todo esto el país logró una proeza: los indicadores sociales mejoraron, aunque un crecimiento económico mediocre mantenga elevado el desempleo y limite las posibilidades de aumento de la renta de los más pobres. La mortalidad infantil, que ya venía declinando, se redujo en más de 38% entre 1990 y 2000, como se observa en el gráfico 1. Hubo una ampliación efectiva del acceso de los ciudadanos a los servicios de salud, yendo hacia la universalización. Asimismo se completó la descentralización de la atención básica: en 2001, 90% de los 5.531 municipios brasileños ya habían asumido la gestión plena de la red de atención básica. Por su parte la asistencia escolar creció en todos los grupos etarios. La enseñanza básica prácticamente se universalizó, como se puede observar en el gráfico 2.



Fuente: Censo Escolar 2001.

Las profundas desigualdades de escolarización entre los más ricos y los más pobres, como entre blancos y negros, también se redujeron. Entre 1992 y 2001, la tasa de asistencia del sector 20% más pobre aumentó de 74,5% a 94,2%, con ello, la distancia que separa la escolarización de 20% más pobre de aquella de 20% más rico, se redujo de 22,7%, en 1992, a apenas 5% en 2001. Entre blancos y negros de 7 a 14 años, la distancia cayó de 12% a 4%. La universalización de los primeros cuatro años de educación básica derivaron en cuestiones más complejas para el primer plan, tales como la necesidad de garantizar la permanencia y la progresión de los estudiantes en los ocho años de básica, la necesidad de mejorar en general la calidad de la enseñanza, y el problema de la educación continua de la inmensa cantidad de adultos con bajísima escolaridad.

***El PT
no pareció
formular
para después
de la campaña
un diagnóstico
más elaborado
acerca de
los desafíos en
el área social***

Pero los significativos éxitos obtenidos no excluyen la persistencia de la pobreza y la desigualdad. En 2001, el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza, aunque menor que hace 20 años, era todavía muy alto: 33,6%. Esta proporción incluía 14,6% situado por debajo de la línea de indigencia (Ipeadata). En 2000, el coeficiente Gini no solo permanecía elevado (0,609) sino aun algo superior al de 1981. Los efectos combinados de la pobreza y la desigualdad fueron particularmente devastadores en las regiones metropolitanas y en las grandes ciudades, donde alimentaron la desorganización familiar, la violencia y la criminalidad.

De la tribuna al Gobierno

El cambio prometido por el PT y su candidato presidencial fue formulado de manera vaga. Pero, por la fuerza de la imagen de uno y otro, adquirió un contenido social preciso. Significaba sobre todo la reducción sustancial de la pobreza y la desigualdad, la inclusión plena de los millones de pobres. Uno de los temas centrales de la campaña fue la creación de empleos, que se haría posible con cambios en la política económica, apuntando a retomar el crecimiento sostenible. En el terreno de las políticas sociales propiamente dichas, poco se habló durante la disputa electoral, como normalmente ocurre en tales circunstancias.

En realidad, el PT no pareció formular para después de la campaña un diagnóstico más elaborado acerca de los desafíos en el área social, capaz de obtener consenso partidario y de fundamentar prioridades claras de acción. Ello pese a

la identificación original con la bandera del cambio y de la inclusión social, y del numeroso contingente de intelectuales y especialistas de que dispone. En el periodo preelectoral, la única propuesta más detallada hecha pública fue el «Proyecto Hambre Cero –una propuesta de política de seguridad alimentaria

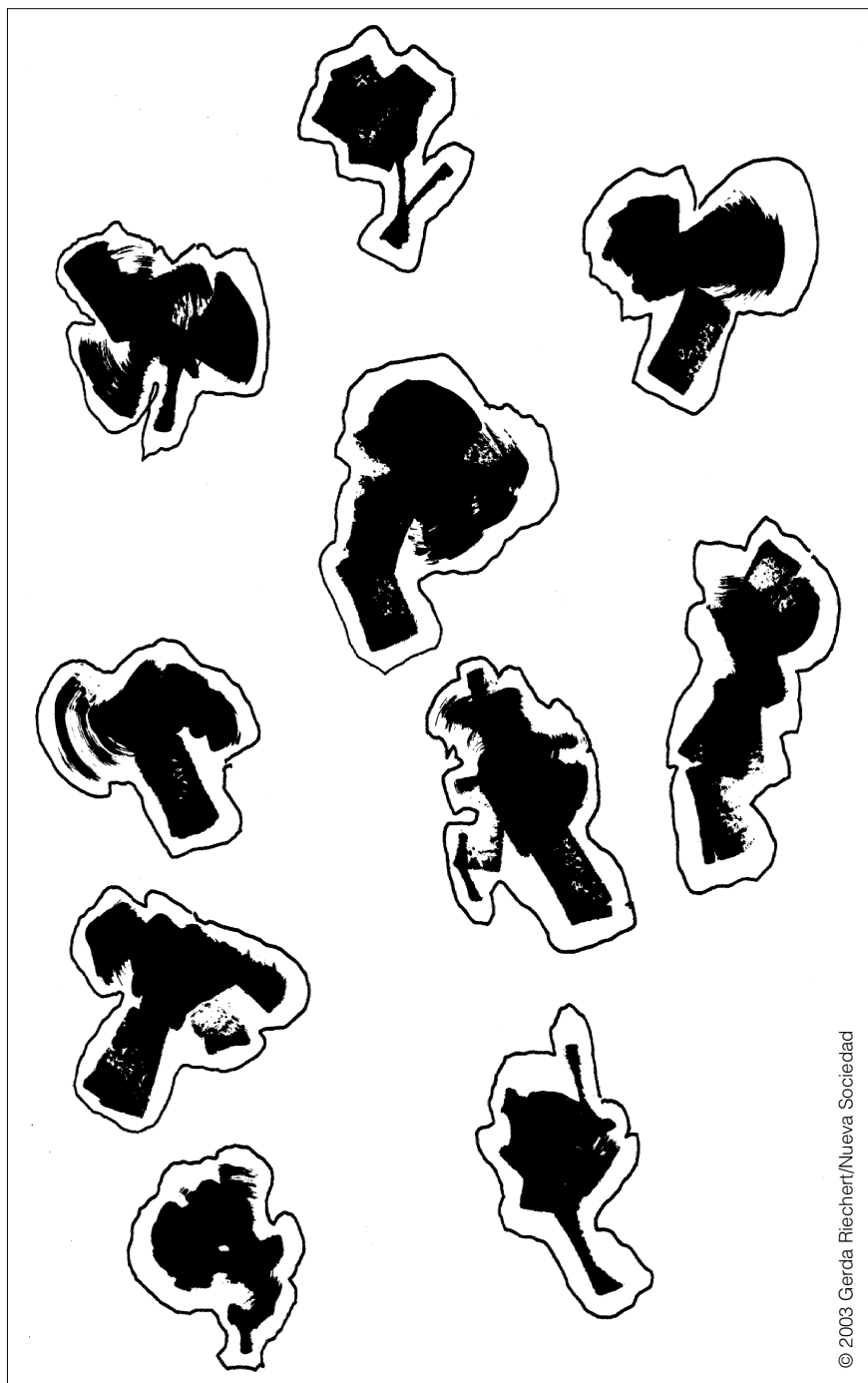
***Si la reforma
previsional
ha constituido,
hasta el momento,
un éxito inequívoco
del Gobierno,
no puede decirse
lo mismo
del programa
Hambre Cero***

para Brasil», elaborado en 2001 por un equipo de 45 investigadores del Instituto Ciudadanía, *think tank* petista, bajo la orientación del ahora ministro de Seguridad Alimentaria y Combate contra el Hambre, Joses Graziano da Silva.

El programa Hambre Cero contemplaría tres grandes conjuntos de iniciativas: 1) políticas estructurales: generación de empleo e ingresos, asistencia social universal, incentivo a la agricultura familiar, intensificación de la reforma agraria, becas-escuela e ingreso mínimo; 2) políticas específicas: programa de cupón alimentario (luego sustituido por una asignación directa de 50 reales para cada beneficiario, por medio de la tarjeta alimentaria), donaciones de cestas básicas de emergencia, mantenimiento de existencias de seguridad, cantidad y calidad de alimentos, ampliación del Programa de Alimentación del Trabajador, combate a la desnutrición infantil y materna, ampliación de la merienda escolar, educación para el consumo y educación alimenticia; 3) políticas para áreas rurales, pequeñas y medianas ciudades, y metrópolis, con una serie de medidas que incluyen, en los dos últimos casos, bancos de alimentos integrados por donaciones.

La propuesta resultaba ambiciosa, requiriendo la articulación de varios ministerios, responsables de políticas y programas específicos, y de diferentes niveles de gobierno. Por otro lado el plan suponía, equivocadamente, que el principal problema de los pobres brasileños es la falta de comida, cuando se sabe que la desnutrición y el hambre crónica alcanzan apenas a un reducido sector de los millones de pobres, quienes más que alimentos precisan de servicios públicos –salud, educación, saneamiento– con un mínimo de calidad, viviendas decentes e ingresos suplementarios para cubrir otras necesidades.

El primer documento más extenso sobre los rumbos del gobierno de Lula con propuestas de política social, «Política económica y reformas estructurales», fue producido por el Ministerio de Hacienda y divulgado inmediatamente después de la posesión de mando. Allí la reforma previsional tiene un lugar destacado en el capítulo sobre el equilibrio fiscal a largo plazo. Sus objetivos son re-



componer el equilibrio del sistema de pensiones, garantizando su solvencia a largo plazo; disminuir la presión sobre los recursos permitiendo el rescate de la capacidad de gasto público; aumentar la equidad reduciendo las distorsiones en las transferencias realizadas por el Estado. El tema de las políticas sociales hace hincapié en la reducción de sus efectos regresivos, gracias a un aumento de la eficacia del gasto social y de la efectividad de los programas y acciones, a través de una mejor focalización en los grupos de menores ingresos¹. El documento carece de diagnósticos precisos sobre las otras políticas universales –educación básica, salud y saneamiento– además de la previsional, que pudieran servir de base para la definición de directrices y prioridades de acción. Este texto, que guardaba gran semejanza con «La agenda perdida»², ni de lejos obtuvo consenso entre los partidarios del PT. De hecho reflejaba más las opiniones del equipo del ministro, integrado por uno de los autores de la Agenda, que las de una parte significativa de los cuadros y de la intelectualidad petista. Por esta razón suscitó la crítica feroz de un grupo de intelectuales ligados al Gobierno.

Los primeros pasos del Gobierno

Las dos primeras iniciativas de Lula fueron la propuesta de reforma previsional y la creación de un programa más de transferencia condicionada de ingresos, el Hambre Cero. El proyecto de reforma previsional, aún en trámite parlamentario, ha sido retomado en el punto donde el gobierno de Cardoso había fracasado. Su objetivo es el cambio del sistema de jubilaciones y pensiones de los empleados públicos. Las propuestas contenidas son mucho más duras que las presentadas por Cardoso y derrotadas en su momento en el Congreso, donde tuvieron no solo la oposición del PT, que las consideraba de inspiración neoliberal, sino también la de parte del sustento partidario del gobierno de entonces. Los cambios presentados por la actual administración elevan la edad de jubilación, introducen el aporte jubilatorio para los pensionados, reducen los beneficios de los empleados públicos y extinguen la jubilación con salario integral para los futuros funcionarios, igualando el patrón de sus beneficios con el de los trabajadores

1. El documento dice: «La poca capacidad de los gastos sociales de la Unión para reducir la desigualdad de ingresos se origina en el hecho de que buena parte de los recursos se dirige a los no pobres, así como en la gestión ineficiente de los recursos destinados a los programas sociales. La falta de evaluación específica de los impactos de esos recursos sobre la población beneficiada contribuye en forma decisiva a este problema. ... Además, es necesario reformular el diseño de las políticas de recaudación y transferencia del Estado para reducir la desigualdad. ... El diseño de estas políticas podrá ser muy efectivo para redistribuir ingresos, según lo verificado en otros países» (Ministerio de Hacienda, 2003, p. 15).

2. Texto preparado por un grupo de economistas de orientación liberal, bajo la coordinación de Alexandre Scheinkman, de la Universidad de Princeton, y presentado como contribución al debate durante la campaña electoral de 2002.

del sector privado; establecen, por fin, un régimen previsional complementario de carácter aún no claramente definido.

La reforma, propuesta en nombre de la equidad y del equilibrio financiero del sistema previsional, aprobada ya en primera votación en la Cámara de Diputados, implica una reducción drástica de los beneficios hasta ahora recibidos por los segmentos más elevados del Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por esta razón ha provocado una fuerte oposición de los máximos exponentes del Poder Judicial, de las universidades públicas y de los sindicatos del sector público, tradicionalmente controlados por el PT.

Si la reforma previsional ha constituido, hasta el momento, un éxito inequívoco del Gobierno, no puede decirse lo mismo del programa Hambre Cero. Lanzado con gran alarde, con una operación de marketing político que buscaba movilizar a la sociedad en torno del esfuerzo de erradicación del hambre, el plan enfrentó desde el inicio las contradicciones inscritas en su ambicioso diseño original. El público a ser alcanzado no estaba claro –¿serían los pobres o solamente los desnutridos? El abanico de acciones y la escala de prioridades tampoco fueron definidos³. La articulación entre los diversos ministerios se ha mostrado difícil. El Ministerio de Seguridad Alimentaria ignoró la experiencia acumulada, no solo en la administración anterior sino también en su propio partido⁴, pagando por ello un elevado precio. La implantación fue lenta⁵ y dispendiosa, y los mecanismos establecidos de gestión local ignoran peligrosamente las fronteras entre Gobierno y partido.

Después de nueve meses de resultados mucho más modestos que los esperados, todo indica que el Hambre Cero, en su confusa formulación original, dejará de ser el centro de la acción social del gobierno de Lula. En efecto, el presupuesto de 2004 destina apenas 300 millones de reales (aproximadamente 100 millones de dólares) al Ministerio responsable del programa, contra 1.800 millones de reales (cerca de 600 millones de dólares) destinados en 2003. Por otra

3. El último informe del programa, con fecha 1º de agosto, indica entre las acciones iniciadas y las programadas: distribución de la tarjeta alimentaria, distribución de cestas básicas (de alimentos) para 626 campamentos del Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST), atención a comunidades indígenas y comunidades quilombolas, creación de existencias mínimas de alimentos adquiridos a las unidades familiares de agricultores, incentivo a la producción y consumo de leche en el Nordeste, banco de alimentos, cursos de alfabetización, construcción de cisternas, etc.

4. La Alcaldía de San Pablo, administrada por el PT, desarrolla un bien diseñado y exitoso programa de transferencia condicionada de ingresos, que atiende un mayor número de familias, en una única ciudad, que el Hambre Cero, en todo el país.

5. Hasta el 5 de septiembre, el programa había incluido 297.242 familias en la tarjeta alimentaria –número menor al alcanzado por el programa de San Pablo, y gastó solamente 8,24% de los cerca de 1.800 millones de reales previstos para ese año.

parte, el Gobierno se prepara para lanzar, este año, un gran programa de transferencia de ingresos dirigido por la Secretaría de Gobierno de la Presidencia. El proyecto resultará de la unificación de cuatro programas de transferencia de ingresos creados por la administración Cardoso, más la tarjeta alimentaria, instituida por el Hambre Cero. Partirá del registro y de la experiencia del gobierno anterior, pero introducirá modificaciones significativas en la forma de gestión y en la amplitud de cobertura. Además de la unificación y de la centralización de los programas en un único ministerio y del establecimiento de cooperación con los estados, se propone alcanzar a todas las familias que reciben 100 reales de ingreso por persona⁶.

Con el lanzamiento del nuevo programa, el Gobierno podrá dar un paso al frente en la experiencia brasileña con acciones de garantía de ingresos destinadas a los sectores más vulnerables. De todos modos, un sistema asistencial más ecuánime y un buen programa focalizado de transferencia de ingresos no son suficientes para implementar una política social. Resultan indispensables buenas políticas de educación y de salud, así como otras especialmente diseñadas para lidiar con los problemas complejos de los grandes centros urbanos. En los primeros nueve meses, el gobierno de Lula anduvo a la deriva en lo referente a las políticas de educación básica y atención a la salud, mientras el nuevo Ministerio de las Ciudades quedó paralizado por falta de recursos. La desorientación fue particularmente aguda en el Ministerio de Educación, incapaz de definir una agenda de trabajo que enfrentara los desafíos del presente, como son la mejoría en la calidad de la educación básica, la expansión, definición de las distintas vocaciones y mejoría en la calidad de la educación media y la educación continua del inmenso contingente de brasileños jóvenes y adultos de bajísima escolaridad. La única iniciativa en el área de educación básica fue el lanzamiento del programa Brasil Alfabetizado, que se propone alfabetizar, hasta 2006, a 18 millones de personas adultas⁷, por medio de convenios con una multiplicidad de ONGs especializadas, que recibirán 15 reales por persona alfabetizada, pero ocurre que desde hace más de una década el analfabetismo, en franco descenso, ha dejado de ser el problema más grave de la educación brasileña. A pesar de las cifras es un fenómeno residual, concentrado en la zona rural y entre los pobladores urbanos más viejos. Su eliminación es una política

6. Habrá una transferencia única y no condicionada de 50 reales para las familias que no alcancen ese valor de renta por habitante, las cuales, junto con las familias con una renta entre 51 y 100 reales, podrán recibir entre 15 y 45 adicionales, según la asistencia de los niños a la escuela, a puestos de salud o la supresión del trabajo infantil.

7. Hay diferencias en relación con esta cifra, para muchos subestimada. El último Censo Escolar registraba poco más de 14,5 millones de analfabetos, con parte significativa de ellos en las zonas rurales.



© 2003 Gerda Fiecher/Nueva Sociedad

necesaria, pero no puede ser la acción prioritaria de un gobierno comprometido con la reforma social. Mucho más importante es garantizar que los niños y adolescentes dejen de ser semianalfabetos cuando concluyen la educación básica, como ocurre hoy en escala muy amplia.

Ocho meses en el Gobierno es muy poco tiempo para evaluar el desempeño de una gestión y menos aún puede servir de base para prever lo que podrán ser los próximos 40 meses. Mudarse de la tribuna al día a día de la administración nunca ha sido simple, y ello requiere de un aprendizaje. Mientras estuvo en la oposición y durante la campaña electoral, el PT podía ignorar que había

una agenda de reforma social en curso y presentar, en sus pronunciamientos públicos, lo mucho que aún faltaba por hacer como prueba de que nada se hacía. Sin embargo, al asumir las responsabilidades de gobierno lo que hizo fue retomar la agenda en lo que respecta a la reforma previsional y a los programas de transferencia de ingresos. Falta aún responder a los nuevos desafíos, instalados después de 15 años de transformaciones en la educación básica y en la atención a la salud, y encontrar soluciones innovadoras para las políticas de vivienda y de infraestructura de las metrópolis. No hay motivos para suponer que el gobierno de Lula no pueda dar cuenta de este desafío.

Bibliografía

- Draibe, Sonia Miriam, Maria Helena G. de Castro y Beatriz Regina Zago de Azeredo: «The System of Social Protection in Brazil», *Democracy and Social Policy Series*, Documento de Trabajo N° 3, Kellogg Institute, Notre-Dame University, 1995.
- Draibe, Sonia: «Políticas Sociais nos anos 90», Cepal, Santiago de Chile, 1999, mimeo.
- García, Reinaldo Coutinho: «Iniquidade Social no Brasil: Uma Aproximação e uma Tentativa de Dimensionamento», *Textos para Discussão*, Ipea / Ministério do Planejamento, Brasília, 2003.
- Instituto Ciudadania: *Projeto Fome Zero. Uma Proposta de Política de Segurança Alimentaria para o Brasil*, Instituto Ciudadania, San Pablo, 2001.
- Ipeadata, 2003, <www.ipea.gov.br>.
- Ministerio da Educação: *Censo Escolar 2001*, <www.mec.gov.br>.
- Ministerio da Fazenda: *Política Econômica e Reformas Estruturais*, Ministerio da Fazenda, Brasília, 2003, <www.fazenda.gov.br>.
- Ministério da Saúde: *Anuário Estatístico de Saúde do Brasil*, 2001, <www.saude.gov.br>.

Brasil: tendencias de la gestión social

Ladislau Dowbor

La cuestión de la gestión social se tornó central. El crecimiento económico no es suficiente. Áreas productivas, redes de infraestructuras ni servicios de intermediación funcionan si no se invierte en el ser humano, en su formación, salud y cultura. La dimensión social del desarrollo no es un complemento externo a los procesos económicos, sino un componente esencial de la transformación. Mientras las áreas productivas disponen de una sólida acumulación teórica sobre su gestión (taylorismo, fordismo, toyotismo, etc.), el área social carece de paradigmas de gestión, oscilando entre burocratismos estatales anacrónicos y privatizaciones desastrosas. Los servicios sociales son diferentes y necesitan de respuestas específicas.

Pocas veces se ha visto un gobierno que genere tantas esperanzas como el del presidente Lula. Está bien que las haya, pero no habrá milagros. Con las dimensiones de este inmenso país, y frente a la pesada herencia de las tradiciones conservadoras, tenemos por delante un arduo proceso de cambio de

Ladislau Dowbor: doctor en Ciencias Económicas por la Escuela Central de Planificación y Estadística de Varsovia; profesor titular de la PUC de San Pablo y de la Universidad Metodista de San Pablo; consultor de diversas agencias de las Naciones Unidas; autor de *A Reprodução Social*, editora Vozes, 1998; *Economia Social no Brasil* (org. con Samuel Kilsztajn, Senac, 2001); y de numerosos trabajos sobre planificación económica y social. Fue secretario de Negocios Extraordinarios de la Alcaldía de San Pablo; textos y estudios disponibles en el sitio <<http://dowbor.org>>.

Palabras clave: gobernabilidad, gestión social, participación, Brasil.

rumbos y de transformación de la propia cultura política. Esto es particularmente cierto en lo referido a las políticas sociales. Áreas como salud, educación, cultura, seguridad comunitaria, distribución de la renta y políticas de empleo, involucran un sistema denso y capilar de actividades en cada ciudad del país, y exigen por lo tanto la construcción de correas de transmisión entre las propuestas del gobierno central y las iniciativas diferenciadas de las administraciones municipales, además de la articulación con las organizaciones de la sociedad civil.

No se trata simplemente de expandir un tipo de Estado de Bienestar. En Brasil, solamente 25% de la población activa está constituida por asalariados formales del sector privado, con los derechos sociales correspondientes. La privatización en las áreas sociales es desastrosa, y solo funciona adecuadamente para personas de altos ingresos. Así las cosas, ¿cómo asegurar el acceso universal a condiciones sociales más dignas? Es natural la angustia que afecta los primeros pasos de un gobierno; la inmensa deuda social del país genera dramáticas presiones por soluciones inmediatas. Pero ello mismo implica la necesidad de pensar, en forma sistemática, nuevas formas de gestión de las áreas sociales.

Un nuevo contexto

Ya no es posible ver la sociedad como un sistema de intereses organizados en torno de las actividades económicas. Esta visión sin duda ha dominado el siglo pasado: la actividad productiva empresarial generaría inversiones, inmediatamente empleos, salarios, y por lo tanto la capacidad de financiamiento de las áreas sociales. ¿Pero dónde está la mano invisible del mercado? Aún hay quien afirma, con la ignorante calma de los dogmáticos, que los problemas resultan del hecho de que nuestras sociedades no son suficientemente liberales. En realidad, todos estamos ya hartos de *la mano invisible*. El *Informe sobre Desarrollo Humano* de las Naciones Unidas, califica de obscenas las fortunas de un grupo de poco más de 400 personas en el mundo, cuya riqueza personal supera la de la mitad más pobre de la humanidad. El informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad) de 1997, contiene un análisis preciso: durante las últimas tres décadas, la concentración de la renta en el mundo ha aumentado de manera dramática, desequilibrando profundamente la relación entre ganancias y salarios. Sin embargo, estas rentas más elevadas no están implicando mayores inversiones: cada vez más se desvían a actividades de intermediación especulativa, en especial las finanzas. El resultado práctico es que tenemos más injusticia económica, y cada vez más estancamiento: la tasa de crecimiento de la economía del planeta ha bajado en un promedio gene-

***¿Cuánto cuesta
en gastos
de salud
y perjuicios
el hecho de
que una amplia
mayoría
de hogares
no tenga acceso
a un saneamiento
adecuado?***

ral de 4% en los años 70, a 3% en los años 80 y 2% en los 90.

Esta articulación perversa es sumamente relevante. Aunque todos criticaban las injusticias económicas, nos plegábamos a una visión semiconciente de que al final el lujo de los ricos se transformaría, bien o mal, en inversiones, después en empresas, empleos y salarios, y que en última instancia significaría más bienestar. En cierto modo la desigualdad y los dramas sociales constituirían un mal necesario de un proceso en conjunto positivo y en última instancia (y a largo plazo) generador de prosperidad.

Es ese tipo de «pacto» lo que hoy se ha deshecho. En el análisis de la Unctad, «es esta asociación de aumento de ganancias con inversiones estancadas, desempleo creciente y salarios en caída lo que constituye la verdadera causa de preocupación»¹. Se está tornando evidente, ya no desde una estrecha visión de sistemática crítica anticapitalista sino de buen sentido económico y social, que un sistema que sabe producir pero no sabe distribuir simplemente no es suficiente. Sobre todo si además de eso expulsa a millones de personas hacia el desempleo, dilapida el medio ambiente y remunera mejor a los especuladores que a los productores. La construcción de alternativas involucra un abanico de alianzas sociales evidentemente más amplio que el concepto de clases redentoras, burguesa para unos, proletaria para otros, que ha dominado el siglo xx. El debate sobre quién tiene la razón continuará sin duda alimentando las discusiones, pero el hecho es que la propia realidad ha cambiado.

La articulación de lo social y de lo productivo

La sociedad se ha tornado más compleja. Las actividades productivas sin duda siguen siendo esenciales, pero no contienen en sí mismas las condiciones para su éxito. Para que millones de unidades empresariales de la agricultura, la industria o la construcción sean productivas, además de la propia organización del tejido económico y del progreso de la gestión empresarial, debe haber una dotación de sólida infraestructura en transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento, las llamadas «redes» de infraestructuras sin las cuales las empresas enfrentan costos externos insustentables y carecen de competitividad.

1. Rubens Ricúpero: *Trade and Development Report 1997*, Unctad, Nueva York-Ginebra, 1997.

Conviene recordar que congestionamos las ciudades con el transporte individual, entre todos el más costoso, descuidando los medios colectivos, dominantes en cualquier país desarrollado; como tampoco es inocente, en términos de racionalidad de la sociedad en su conjunto, el hecho de haber optado por el transporte de carga por carretera, en vez del ferroviario y acuático; en fin, ¿cuánto cuesta en gastos de salud y perjuicios el hecho de que una amplia mayoría de hogares no tenga acceso a un saneamiento adecuado?

El sector productivo necesita por lo tanto de una infraestructura propicia para que la economía funcione. Pero necesita también de un buen sistema de financiamiento y de comercialización para que los procesos puedan fluir en forma ágil. Estos servicios de intermediación se han convertido en Brasil en un fin en sí mismo, drenando la riqueza del país, constituyéndose en factores monopolistas antes que en intermediarios. En un punto ni el área productiva, las redes de infraestructura ni los servicios de intermediación funcionarán de manera adecuada si no existe inversión en el ser humano, en su formación, salud, cultura, esparcimiento e información. En otros términos, la dimensión social del desarrollo deja de ser un «complemento», una dimensión humanitaria ex-

terna a los procesos económicos centrales, para convertirse en uno

de los componentes esenciales del conjunto de la reproducción social y económica. No hay nada de nuevo en afirmar que para el funcionamiento adecuado del área empresarial productiva



son necesarias amplias redes de infraestructura, servicios eficientes de intermediación y un fuerte desarrollo del área social. Lo nuevo es la comprensión de que el equilibrio de desarrollo de los distintos campos depende de articulaciones sociales más complejas, que nos obligan a dejar de lado las simplificaciones estatistas o liberales.

Lo social: ¿medio o fin?

Nuestra familiaridad con conceptos como primario, secundario y terciario, o con agricultura, industria y servicios, tiende a opacar un cambio más profundo, que es la transformación general del peso específico de lo económico y de lo social. Cuando pensamos en sectores motores de la economía, nos viene naturalmente a la mente la industria automotriz o alguna equivalente. Ya no pensamos en la agricultura, que emplea a poco más de 2% de la mano de obra en los países desarrollados. Pero la realidad es que en términos de peso económico la industria sigue el mismo camino de la agricultura, con algunas décadas de retraso². El principal sector económico de Estados Unidos es hoy la salud, con 14% del PIB. Más o menos en el mismo nivel está la llamada *entertainment industry*, que pertenece esencialmente al área cultural. Si consideramos la educación formal, la formación en las empresas, la explosión de los cursos de actualización tecnológica (desde informática a inseminación artificial) y otros, la educación también ha adquirido dimensiones gigantescas, tanto en términos de recursos involucrados como de empleo. La salud ya no es más un complemento donde personas con preocupaciones sociales ponen una «curita» (*bandaid*) en las heridas de las víctimas del progreso, como la cultura ya no es el barniz elegante de una persona con dinero. Hoy el *negocio* es el área social.

El surgimiento de este gigante fue parcialmente disfrazado por el generoso y vago concepto de *servicios*. Esta noción, que involucra desde la prostituta hasta el plomero, el gobernador y el consultor financiero, merece ser archivado. Todo aquel que no trabaja la tierra (sector primario) o una máquina (sector secundario) recibe residualmente la etiqueta de servicios. Pero no podemos trabajar más con *otros* que representan dos tercios o más de nuestras actividades económicas³. La transformación ha sido profunda. En el transcurso de medio siglo pasamos

2. Aunque sea indiscutible la caída del peso relativo de la agricultura en las actividades económicas, ese 2% de empleo en el área es engañoso. Buena parte de las actividades agrícolas tiene dimensiones industriales y cada vez más de servicios, como por ejemplo los de análisis de suelo, inseminación artificial y afines. La agricultura implica un conjunto de actividades que simplemente pasaron a ser realizadas de modo diferente, aunque sirviendo a la producción rural.

3. El propio Banco Mundial resalta ese carácter residual e incluso las imprecisiones que resultan: «Services correspond to ISIC divisions 50-99. This sector is derived as a residual (from GDP less

de una visión filantrópica, de generosidad asistencial y caritativa, una especie de bálsamo tranquilizador para las conciencias capitalistas, a la comprensión de que el área social se ha convertido en fundamental para las propias actividades económicas. Este cambio de enfoque radical resultó positivo. Los sectores empresariales, con el apoyo de innumerables estudios del Banco Mundial, entendieron que no se trata de una simple cosmética social, sino de las propias condiciones indispensables para la productividad empresarial. Es la visión que lleva en numerosos países a que las propias compañías den un fuerte respaldo político a la enseñanza pública universal, a abarcadores y eficientes sistemas de salud, y demás.

***Los paradigmas
de la gestión
social
aún están
por definirse
o construirse***

En la última década estamos asistiendo a una nueva y más profunda transformación de perspectivas. Una vida con salud, educación, cultura, recreación e información es exactamente lo que queremos de la vida. El enfoque correcto no es que debemos mejorar la educación para que las empresas funcionen mejor: la educación, la recreación, la salud, constituyen los *objetivos* últimos de la sociedad, y no un mero instrumento de desarrollo empresarial. La actividad económica es un medio, el bienestar social es el fin. Detrás de la búsqueda de una política social adecuada, se perfila por lo tanto una transformación mucho más profunda que la ayuda a los pobres. Se trata de una reorientación política sistémica.

Un área en busca de su paradigma organizacional

Solo en los últimos años las áreas sociales adquirieron una importancia como la señalada, pero aún no se ha consolidado una cultura del sector. La gran realidad es que no sabemos cómo gerenciarlas, pues los instrumentos de gestión aún no están listos. Los paradigmas que heredamos –basta hojear cualquier revista de administración– tienen sólidas raíces industriales. Solo se habla de taylorismo, fordismo, toyotismo, *just-in-time*, etc. ¿Cómo se hace un parto *just-in-time*?; ¿o educación en cadena de montaje?; ¿un *cad-cam* cultural? Sería sencillo considerar lo social como naturalmente perteneciente a la órbita del Estado. Ahí tenemos otros paradigmas de la administración pública; por ejemplo el de Max Weber inspirado en el modelo prusiano, las pirámides de autoridad estatal. Pero hay cada vez menos espacio para tales simplificaciones. ¿Cómo se alcanza a 175 millones de habitantes desde una cadena de comando central? Las

agriculture and industry) and may not properly reflect the sum of service output, including banking and financial services» (World Bank: *World Development Indicators* 2003, p. 193).

áreas sociales son necesariamente capilares: la salud debe llegar a cada niño, a cada familia, en condiciones extremadamente diferenciadas. ¿Es viable la gestión centralizada de megasistemas de esa envergadura? En términos prácticos, sabemos que cuando superamos cinco o seis niveles jerárquicos, los dirigentes tienen la ilusión de que alguien allá abajo ejecuta efectivamente sus órdenes, mientras que en la base uno se imagina que otra persona está en el comando. La agilidad y flexibilidad que exigen situaciones sociales muy diferentes no pueden depender de interminables jerarquías estatales que paralizan las decisiones y agotan los recursos. Los paradigmas de la gestión social aún están por definirse o construirse. Es una gigantesca área emergente en términos económicos, de primera importancia en términos políticos y sociales, pero con puntos de referencia organizacionales todavía en elaboración.

En una visión más amplia, es legítimo preguntarse qué tipo de relaciones de producción poseen las áreas sociales. La industria ha generado la fábrica, el asalariado, la plusvalía. La pregunta es qué tipo de organización social, qué flujos de valores y qué tipo de relaciones de poder genera este inmenso sector emergente. El mundo de la ganancia descubrió hace tiempo la mina de oro escondida en lo social: ¿qué persona rehusará gastar todo su dinero cuando se trata de salvar a un hijo?; ¿qué información alternativa posee el paciente si el médico le indica un tratamiento? Un hospital estadounidense está bajo proceso porque pagaba 100 dólares a los médicos por cada paciente derivado a sus servicios. La revista *Nature* señala que decenas de investigadores publicaban en revistas científicas cartas personales con opiniones favorables al consumo de cigarrillos, descubriéndose que recibían un promedio de 10.000 dólares de las tabacaleras. Uno de los científicos se defendía diciendo que era su opinión sincera, y que en tanto tal podía sacarle provecho. La pregunta es si para regular la cultura basta con la cultura del dinero.

Hay empresas que proveen *software* educacional para escuelas con publicidad ya incluida, martillando la cabeza de los alumnos dentro del aula. La televisión somete a nuestros niños (y a nosotros) a un circo de cuarta categoría, justificándose en que solamente sigue las tendencias del mercado, brindando al pueblo lo que éste quiere (¿por qué entonces un profesor no enseña aquello que los alumnos desean, sin preocuparse por la verdad y el nivel cultural?). En India hay pueblos con innumerables jóvenes que llevan la cicatriz de la extracción de un riñón: prósperas compañías de salud de países desarrollados compran riñones baratos en el Tercer Mundo para equipar a ciudadanos del Primer Mundo. En Brasil, las empresas de medicina gerenciadas por entidades financieras de seguro están transformando la salud en una pesadilla. ¿Cuál es el límite?

La excesiva rigidez de las tradicionales estructuras centralizadas del Estado, y la trágica inadecuación del sector privado en la gestión de lo social ha llevado en Brasil a una situación cada vez más caótica. Una evaluación de un cuadro general deja dudas en cuanto al origen esencialmente institucional del estado desastroso de las políticas sociales: «Así, desde las últimas décadas, el aparato institucional de políticas sociales puede ser caracterizado, en todos los niveles de poder, como una sumatoria desarticulada de organismos responsables por las políticas sectoriales extremadamente segmentadas, que superponen clientes y competencias, y consumen y desperdician los recursos provenientes de una diversidad desordenada de fuentes. Esto redundando en un sistema de protección social altamente centralizado en la esfera federal, ineficiente e inocuo, regido por un conjunto confuso y ambiguo de regulaciones y reglas»⁴. Estamos hablando de un área cuya importancia relativa en el conjunto de la reproducción social tiende a tornarse central. En términos de recursos, es importante recordar que el área social involucra en Brasil 25% del PIB⁵. No es éste un país que gaste poco en lo social. Esencialmente gasta mal. El apoyo a los desamparados del Nordeste se ha transformado en una industria de la sequía, el complemento alimentario en las escuelas en la industria de la merienda, la salud en la industria de la enfermedad, la educación está en vías rápidamente de convertirse en un tipo de industria del título. El área social necesita hoy mucho más de una reformulación político-administrativa que otorgue más dinero.

Lo social: un poderoso articulador

A través de diversas alianzas que involucran el sector estatal, ONGs y empresas particulares, se ha construido un camino de renovación. Surgen con fuerza conceptos como responsabilidad social y ambiental del sector privado. El llamado *tercer sector* aparece como una alternativa de organización que puede traer respuestas innovadoras al articularse con el Estado y asegurar la participación ciudadana. Las empresas privadas superan la visión de la asistencia para asumir la responsabilidad que le confiere el poder político efectivo que

4. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996*, Brasília, PNUD / IPEA 1996, p. 57.

5. Banco Mundial: *Brasil: Despesas do Setor Público com Programas de Assistência Social*, Documentos del Banco Mundial, 27 de mayo de 1988, vol. I. La cifra de 25% se refiere al sector público y privado. Aunque de vieja data, este documento interno del BM refleja una situación que ha cambiado muy poco hasta hoy.



**Lo «social»
se torna
una dimensión
del conjunto de
las actividades**

poseen. De esta forma se pasa del simple mercadeo social, frecuentemente con objetivos cosméticos, a una actitud constructiva donde el sector privado puede ayudar a construir el interés público. En los sitios donde funciona, por ejemplo en Canadá o en los países escandinavos, el área social es gerenciada como bien público, en forma descentralizada e intensamente participativa. La razón es simple: el ciudadano asociado a la gestión de la salud de su comunidad está interesado en no enfermarse, y está conciente de que se trata de su vida. En cierta forma, la implicación directa del ciudadano puede ser capitalizada para diseñar una forma desburocratizada y flexible de gestión social, apuntando hacia nuevos paradigmas que superan tanto la pirámide estatal como el «vale todo» del mercado⁶.

Otro eje renovador surge con las políticas municipales: el desarrollo local. La urbanización permite articular lo social, lo político y lo económico en iniciativas integradas y coherentes, a partir de acciones a escala local, posibilitando –pero no garantizando, y esto es importante para entender el aspecto político– la participación directa del ciudadano y la articulación de los asociados. La aparición de políticas innovadoras en esta área ha sido impresionante. Peter Spink y un grupo de investigadores en la Fundación Getúlio Vargas, en San Pablo, tienen hoy un banco con 4.000 descripciones de experiencias exitosas. La Secretaría de Asuntos Institucionales del Partido de los Trabajadores (PT) maneja una base de datos con innumerables experiencias de las administraciones locales petistas. El Instituto Pólis publica excelentes resúmenes en la página de *Dicas Municipais* (tips municipales). La Fundación Abrinq está ayudando a hacer más dinámico un conjunto de actividades en la del movimiento *Prefeito-Criança* (niño alcalde). El Cepam (Centro de Estudos, Planejamento e Administração Municipal) está organizando el *Reciem*, censo de experiencias municipales. Estamos asistiendo a una aceleración de iniciativas locales que está transformando el contexto político de la gestión social⁷.

El cruce entre la gestión social y la descentralización política ofrece perspectivas particularmente interesantes. La urbanización y las nuevas tecnologías re-

6. Un buen resumen de la organización del área social en Canadá puede ser encontrado en el libro de Frank McGilly: *Canada's Public Social Services*, Oxford University Press, Toronto, 1988.

7. A título de ejemplo, v. las experiencias catalogadas por el programa Gestión Pública y Ciudadanía, en <<http://inovando.fgvsp.br>>; el Instituto Pólis elaboró un excelente estudio, *Novos Contornos da Gestão Local*, además de un estudio de 125 *Dicas Municipais*, en <<http://www.polis.org.br>>; la Fundación Abrinq publica un boletín informativo, *Prefeito Criança*, en <<http://www.abrinq.org.br>>; una red de bancos de datos de experiencias innovadoras en esta área puede ser consultada a través de <<http://www.web-brazil.com/gestaolocal>>.

dimensionan el contexto. Una ventaja muy significativa de las políticas locales es el hecho de poder integrar los diferentes sectores y articular los diversos actores. Un punto de referencia práctico para esta visión puede ser encontrado en las actividades de la Cámara Regional del Gran ABC, donde siete municipios se articularon para dinamizar las actividades locales de la industria de plásticos. La formación de los trabajadores es coordinada por el sindicato de los químicos, asociados con las empresas Senai (Sistema de aprendizagem industrial), Sebrae (Sistema de Apoio à Pequena e Média Empresa), facultades y colegios locales, con apoyo financiero del FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) y otros que se articularon en el proceso. Programas de alfabetización como el *Mova* y de formación de jóvenes y adultos como el *Seja*, crean un proceso más amplio de movilización. El IPT (Instituto de Pesquisa Tecnológica) adhirió al proyecto creando un sistema movable de apoyo tecnológico a la PyME (proyecto Pruno). La Unicamp participó con la realización de un diagnóstico del sector plástico regional, y las PyMEs se articulan por medio de reuniones periódicas de la región. El conjunto de iniciativas, éstas y varias otras, adquiere lógica y coherencia a través de la Cámara Regional, que agrupa a las administraciones municipales de la región, así como a representantes de otras instancias del Gobierno y de la sociedad civil. Las diferencias políticas entre las alcaldías no impidieron la articulación de esta red donde las diversas iniciativas –educación, empleo, renta, producción– se tornan sinérgicas en lugar de dispersivas.

Las tendencias recientes de la gestión social nos obligan a reconsiderar formas de organización

Por ejemplo, el Sebrae trabaja con una metodología semejante a través del Programa de Arreglos Productivos Locales, mientras que el Banco del Nordeste y el Banco Nacional de Desenvolvimento trabajan con la metodología Gespar (Gestión Participativa) elaborado por Tania Zapata. El DLIS (Desarrollo Local Integrado y Sustentable) ha dado pasos gigantescos, con una buena filosofía en la base. Las experiencias de economía solidaria de Paul Singer están adquiriendo dimensiones significativas, y el microcrédito está ayudando a tejer nuevas relaciones en las comunidades. En otros términos, lo «social» se torna una dimensión del conjunto de las actividades.

No hay fórmula universal en el área social. Como lo demuestra la riqueza del proyecto *médico de familia*, por ejemplo, la dimensión diferenciada de las relaciones humanas es fundamental en las políticas sociales. Una de las más significativas riquezas del desarrollo local, resulta justamente del hecho de poder adecuar las acciones a las condiciones extremadamente diferenciadas que enfren-

tan las poblaciones. Esto no implica, naturalmente, que las políticas sociales puedan reducirse a la acción local, a las asociaciones con el sector privado y a la dinámica del tercer sector. La reformulación alcanza directamente la forma como está concebida la política nacional en las diversas áreas de gestión social, cuestionando la actual jerarquización de las esferas del Gobierno, y nos obliga a repensar la mecánica de dominio de las macroestructuras privadas que dirigen la industria de la salud, los medios de información y los instrumentos de cultura.

Las tendencias recientes de la gestión social nos obligan a reconsiderar formas de organización, a redefinir la relación entre lo político, lo económico y lo social, a desarrollar investigaciones intercambiando las diversas disciplinas, a escuchar en forma sistemática a los actores estatales, empresariales y comunitarios. Se trata realmente de un universo en construcción.

Búsqueda de referencias

No hay duda de que en Brasil la discusión aún es muy reciente, sobre todo si consideramos que se trata de una revisión profunda de nuestros paradigmas de cómo la sociedad se gerencia. Todavía estamos impregnados de la creencia que la empresa solo se interesa por la ganancia y por lo tanto es inaccesible a una visión social o ambiental, y que organizar la participación de la sociedad civil es sólo una forma de quitarle responsabilidades al Estado, y así con todo⁸.

La trama que proponemos para el futuro involucra por lo tanto una aproximación articulada de empresarios, administradores públicos, políticos, ONGs, sindicatos, investigadores e instituciones académicas y representantes comunitarios. Esta visión implica la participación equilibrada de diversos segmentos sociales, y una arquitectura distinta de decisiones también sociales.

Es igualmente interesante que la PUC-SP, como también la FGV y la USP, hayan creado centros de estudios del tercer sector. Es significativo que el posgrado

8. Es muy significativo constatar que una serie de conceptos básicos de reformulación política y social en curso en muchos países no encuentran traducción en portugués: es el caso de *empowerment*, que los hispanoamericanos ya traducen como *empoderamiento*, en el sentido de rescatar el poder político por la sociedad; *stakeholder*, o sea, el actor social que tiene un interés en determinada decisión; *advocacy*, que representa el original etimológico de *ad-vocare*, dar capacidad de voz y defensa a una causa, a un grupo social; *accountability*, o sea, responsabilizar a los representantes sociales en términos de rendición de cuentas; *devolution*, recuperación de la capacidad política de decisión por las comunidades, como contraposición al concepto de privatización; también está el caso de *entitlement*; *self-reliance* y otros tantos. Además del concepto clave de *governance*, gobernanza, que involucra la capacidad de buen gobierno de los actores sociales, públicos y privados, donde el concepto tradicional de gobernabilidad, tal como está en el diccionario debe ser reconstruido.

en Economía de la PUC haya abierto un Laboratorio de Economía Social. En cierta forma, se trata de la superación de una división académica tradicional en Brasil, donde especialidades como Economía y Administración trataban de maximizar ganancias, mientras el Servicio Social intentaba encontrar muletas para las víctimas del proceso. Hoy quien estudia gestión social se preocupa por los nuevos esquemas de elaboración participativa del presupuesto, con un impuesto sobre la renta negativo (renta-mínima), con nuevas formas de representación política y el novedoso potencial de la comunicación. La gestión social está buscando espacios novedosos en términos políticos, económicos y administrativos. No es más un sector, es una dimensión humana del propio desarrollo, que involucra al empresario y al investigador, como al activista del Movimiento de los Sin Tierra.

Venimos de un siglo de grandes simplificaciones. Cansados de la simplificación liberal, de la cual heredamos 3.000 millones de habitantes del planeta que viven con menos de dos dólares por día, y no navegan en internet ni están en ningún espacio económico, o de la simplificación estatista que ha buscado las soluciones en la mega-burocratización generalizada y en la inmovilidad social a través de leyes y reglamentos, estamos tras nuevos rumbos.

Perspectivas

El nuevo gobierno hereda una deuda social gigantesca. La Guerra Fría no era nuestra guerra, pero hizo que durante medio siglo cualquier política volcada hacia los pobres estuviera relacionada con el comunismo. Paulo Freire estuvo preso y exiliado porque quería alfabetizar. El inmenso desequilibrio heredado sigue intacto, como continúan intactos los intereses articulados que construyeron nuestro universo de privilegios. La deuda no es solamente social: durante el último gobierno, el endeudamiento público pasó de 150.000 a 800.000 millones



de reales, convirtiendo al Gobierno en rehén de los intermediarios financieros internos y globales, por cierto articulados. Para prorrogar esta deuda se pagan intereses exorbitantes, lo que permite al cartel privado de intermediación financiera cobrar un promedio de 70% al año de los préstamos empresarios, y cerca de 100% de los particulares. Es esencial entender la dimensión de esta pérdida de gobernabilidad interna, y de la fragilidad externa, para entender el exiguo espacio de maniobra de que dispone el gobierno de Lula.

Recuperar el crecimiento económico permitiría avizorar un proceso simultáneo de pago progresivo de la deuda, y de ampliación de recursos destinados al rescate de la deuda social. Pero no hay posibilidad de crecimiento cuando una empresa brasileña para invertir debe pagar intereses de 70%, compitiendo en un espacio económico global donde las compañías abonan tasas de 2%. Una investigación de 2002 muestra que las familias gastan 29% de su renta en costos financieros (incluidos los créditos comerciales). Bajo estas condiciones se estanca la demanda interna, y las empresas prefieren el juego de la ruleta financiera. Los nudos están bien amarrados⁹. *Eppur si muove...* Si el Poder Ejecutivo se ve obligado a ejecutar lentas y cuidadosas maniobras de construcción de un mínimo de equilibrio en la máquina gubernamental, en la base de la sociedad hay un proceso acelerado de transformaciones. En Santa Catarina, el gobierno estadual recién electo dividió el estado en 29 regiones, dotando cada una de un Consejo que incluye 10 alcaldes locales, 10 presidentes de concejos municipales y 20 representantes de la sociedad civil, a fin de constituir un sistema participativo y descentralizado que permita compatibilizar las iniciativas económicas, las inversiones de infraestructura y las políticas sociales en un proceso articulado e integrado. Los alcaldes del oeste del Paraná se organizaron en foros de desarrollo, y presentan cuentas de los resultados sociales a través de un sistema simple y transparente de indicadores municipales de calidad de vida. La Pastoral del Niño articula 155.000 voluntarios en 3.550 municipios de todo el país, dinamizando acciones sociales participativas. La propia herencia de la Constitución de 1988, redactada en el reflujo de la derecha a fines de la dictadura, asegura la existencia de concejos en las áreas sociales de todos los municipios, frecuentemente asociados o manipulados, pero que luchan gradualmente por un espacio real en las decisiones.

Al lado del Gobierno Federal, el programa Hambre Cero, con una visión estructuradora de la ciudadanía, tiende a dinamizar las acciones locales. Progra-

9. Para más detalles de la situación financiera, v. nuestro «Altos Juros e Descapitalização da Economia» en <<http://dowbor.org>>, en «Artigos Online».

mas ya arraigados, como el de la renta mínima o de subsidio a los padres que mantienen a los niños en las escuelas, llevaron a un conocimiento mucho más profundo de las áreas de pobreza crítica, y a la formación de un número ya significativo de agentes sociales que construyen progresivamente una cultura de participación y de movilización local. En cierto modo, es la unión de las dos dinámicas, la de los procesos participativos locales por un lado, y la de las iniciativas de apoyo del Gobierno por el otro, lo que podrá (o no) construir un eje dinámico de transformaciones. Es importante entender que la maquinaria de gobierno heredada, habituada a administrar privilegios, se presta bastante poco a servir de correa de transmisión entre las iniciativas gubernamentales y los movimientos que se desarrollaron en la base de la sociedad.

En este sentido el factor crucial es el tiempo. El gobierno de Lula ha demostrado que sabe hacer funcionar el barco. Ponerlo a navegar en otra dirección, con todo, depende de un proceso de articulación social que no se materializa por decreto. Cada viraje brusco exige, para ser sustentable, una articulación correspondiente de fuerzas políticas. Lo que se está intentando, en última instancia, es cambiar en profundidad la cultura política del país. Y la cultura no se cambia de la noche a la mañana. En el corto plazo los banqueros claman por estabilidad financiera, o sea, por el mantenimiento de sus impresionantes privilegios. Los empresarios efectivamente ligados a la producción, entretanto claman por un ambiente financiero que les permita respirar. Los movimientos sociales, escuchando hace décadas el mismo discurso que pide paciencia, están en el límite. Y tenemos, es obvio, nuestra tradición latinoamericana de viejas oligarquías que cuando pierden el poder central prefieren quebrar un país antes que verlo gobernado de manera equilibrada por otras fuerzas. Nuestro piloto, sin duda, es un estadista a manos llenas, y probablemente el mayor articulador y negociador político que Brasil ha tenido. Pero el éxito va a depender en gran parte de la capacidad de todos para organizar el apoyo social correspondiente al tamaño del desafío.

Bibliografía

- Banco Mundial: *Brasil: Despesas do Setor Público com Programas de Assistência Social*, Washington, 1988.
Fundación Abrinq: *Boletín Prefeito Criança*, San Pablo, varios números.
Dowbor, Ladislau: *A Reprodução Social*, Vozes, Petrópolis, 1998.
Dowbor, Ladislau: *Economia Social no Brasil*, Edit. Senac, San Pablo, 2001.
McGilly, Frank: *Canada's Public Social Services*, Oxford University Press, Toronto, 1998.
Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996, Brasília, PNUD / IPEA, 1996.
Unctad: *Trade and Development Report 1997*, Unctad, Nueva York-Ginebra, 1997.
World Bank: *World Development Indicators 2003*, Washington, 2003.

Lula y el Movimiento de los Sin Tierra

En la hora de la política

Raimundo Santos

El artículo describe algunos rasgos del nuevo gobierno de izquierda en Brasil, relacionados con la cultura política de dos importantes protagonistas de la escena actual. Con el acceso al poder, el PT concluye su evolución de partido sindical a organización propiamente política. Por su parte, el MST es una organización tensionada por el desafío de asumir plenamente su institucionalización social. Cabe llamar la atención sobre las difíciles relaciones entre ambos actores: mientras el PT y su líder se ven como realizadores moderados de un reformismo gradual en democracia, el MST, determinado por la urgencia de sus demandas, se enfrenta a la exigencia de observar la legalidad democrática y repensar su trayectoria de outsider dentro del sistema político.

En poco más de un año, dos hechos alteraron los significados que tanto el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), de México, como el Movimiento de los Sin Tierra (MST) brasileño venían imprimiendo al imaginario de las revoluciones del siglo xx, aún con fuerza de convocatoria en nuestros países. Estos movimientos rebeldes no solamente atestiguaban y resistían el

Raimundo Santos: politólogo brasileño, profesor de la Universidad Rural de Río de Janeiro; escribe en revistas como *Estudos Sociedade e Agricultura*, *Política Democrática* y en el sitio <www.gramsci.org>; su último libro publicado: *Caio Prado Jr. na Cultura Política Brasileira*, Faperj / Mauad, Río de Janeiro, 2001.

Palabras clave: movimientos sociales, agrarismos, Movimiento de los Sin Tierra, Partido de los Trabajadores, Brasil.

proceso de «fin del campesinado», como denominara Eric Hobsbawm las transformaciones que remodelaron radicalmente el mundo rural en el milenio, sino también proponían valores provenientes de grupos agrarios como estímulo para nuevas militancias antineoliberales y antiglobalizadoras.

En muchos ambientes intelectuales brasileños, se llegaba a hablar de la misión de los Sin Tierra como sembradores de un proyecto popular para Brasil. Se decía que en el MST estaba surgiendo un segundo impulso social para formar otra izquierda, tal como a comienzos de los años 80 había nacido

el Partido de los Trabajadores (PT) en sindicatos organizados del área más industrializada del país. El PT venía a sustituir al Partido Comunista Brasileño (PCB), la izquierda histórica poseedora de cierta gravitación en el campo democrático de centroizquierda por lo menos hasta la amnistía que, en 1979, aceleró el fin de los gobiernos militares. De manera ejemplar, en la rebelión de los guerrilleros del EZLN, esos agrarismos vendrían a alimentar, en la resistencia que muchos sectores de la izquierda ofrecían a la globalización, una de las utopías de fin de siglo. Hacia allí apuntaron la conferencia contra el neoliberalismo organizada por el propio EZLN, en Chiapas, en 1996 y, en años más recientes, las articulaciones alrededor de la llamada Vía Campesina que ahora se extiende por varios países a través de organizaciones agraristas.

El primero de aquellos eventos fue justamente la marcha realizada por el EZLN, en marzo de 2001, hasta Ciudad de México, concretizando, por así decir, una gran carga simbólica rebelde alrededor de gestos y discursos del neozapatismo. Aquella jornada pacífica realzaba una función novedosa que entonces se atribuía al neozapatismo en tanto movimiento social de otro tipo llamado a refundar la política en el contexto de búsqueda de un nuevo imaginario emancipatorio. Para no pocos ambientes intelectuales la política ya no tenía centralidad en nuestras sociedades posindustriales y sin clases universales, sobre todo después del fracaso del comunismo y del agotamiento del Estado de Bienestar, testimoniados en la caída del Muro de Berlín y en la afirmación del neoliberalismo en países con tradición socialdemócrata.

La rebelión neozapatista no solo vino a llamar la atención sobre un cambio ideológico en la guerrilla campesina revolucionaria. A diferencia del pasado,

***En muchos
ambientes
intelectuales
brasileños,
se llegaba
a hablar
de la misión
de los Sin Tierra
como sembradores
de un proyecto
popular
para Brasil***

los nuevos guerrilleros del EZLN marcharon hasta la sede del Gobierno, no para asumir el poder sino para anunciar, conforme a lo dicho por sus comandantes en el Zócalo de Ciudad de México, que la saga de aquel ejército de liberación nacional representaba la victoria de un «ejército sin armas». Su éxito en 2001 no estuvo solamente en hacer oír la «voz de los sin rostro» (los indígenas mexicanos) y consagrar los signos del neozapatismo dirigidos hacia aquella búsqueda de nuevos imaginarios, sino que también dejaron otra lección. Después del Zócalo, los insurrectos de Chiapas fueron a la sede del Legislativo y se vieron delante de los espacios político-institucionales donde deberían reivindicar una nación multicultural que reconociera efectivamente al Otro. Aunque allí no se haya dicho, ese movimiento disidente ponía en discusión el tema del *aggiornamento* de la democracia como función de la política y de sus partidos

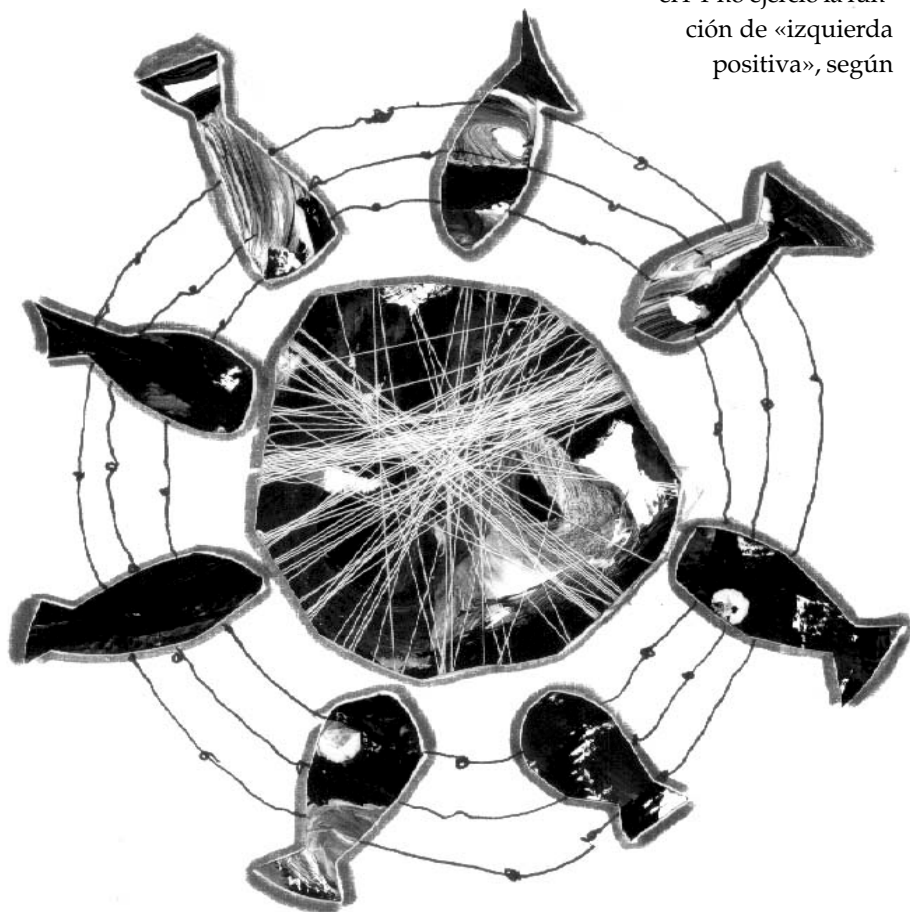
***Es difícil ver
el ascenso
de Lula
al Gobierno
sin tener
la impresión
de estar frente
a la conclusión
de todo un
«gran
movimiento
social»***

políticos, *aggiornamento* ya en curso en algunas áreas de la izquierda ex-comunista y socialdemócrata de Europa que se confrontaron, en registro positivo, con los primeros tiempos del globalismo, incluso participando de gobiernos de centroizquierda organizados para disputar con la derecha neoliberal las modernizaciones de fines de milenio.

Esas tentativas europeas de gobernar la globalización mediante un nuevo reformismo representaban una gran prueba para la valorización de la política. Mientras no pocos decían que la caída del Muro de Berlín y la globalización significaban la «victoria del capitalismo», frente a la cual solamente cabía levantar un movimiento defensivo, se formaron amplias coaliciones, por ejemplo en Italia y Francia, para abrir camino a la tarea de interferir en los rumbos de la nueva mundialización de la economía. Esos tiempos de revalorización de la política llegaron tras las interpelaciones de las experiencias del Este y el Oeste, y sus protagonistas de izquierda y centroizquierda movilizaron aquello que Habermas, en su reflexión sobre el fin del comunismo, había valorado como el saldo del siglo xx, que no fue solamente un siglo bélico, sino también el del reencuentro entre el Estado democrático de derecho y la comprensión, al fin universalizada, de la meta socialdemócrata de la interrelación entre economía y sociedad en un capitalismo estructuralmente modificado.

El segundo hecho, que ciertamente dará otro significado al papel del MST en la percepción de sus grupos de militantes y simpatizantes, es la victoria del PT en 2002. La elección de Luiz Inácio Lula da Silva actualiza el tema, ya tratado en el

pensamiento social brasileño, de la institucionalización de las movilizaciones agrarias contemporáneas en un país de economía y sociedad complejas como Brasil. A diferencia del emblema neozapatista, el evento brasileño mostraría la valorización de la política a partir de otra circunstancia: el acceso electoral al Gobierno por parte de la izquierda. En Brasil, la idea *aggiornada* de revolución –incorporar amplias demandas sociales, como había dicho Lula siendo candidato, prometiendo realizar desde la Presidencia todo aquello que había reivindicado desde la amnistía de 1979–, adquiere el sentido de un gran impulso societario que, en el mundo complejo de hoy, solo puede institucionalizarse con instrumentos del Estado democrático de derecho. Una concepción de revolución que redimensiona radicalmente el imaginario, que hasta hace poco todavía orientaba los pasos de sectores bastante numerosos de la militancia siempre opositora del PT, y condicionaba sus responsabilidades frente a las modernizaciones globalistas. Recordemos que durante los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, el PT no ejerció la función de «izquierda positiva», según



la expresión con la cual, en vísperas del golpe militar de 1964, Santiago Dantas pedía moderación a las izquierdas para que el gobierno de João Goulart no se desestabilizara y pudiera proseguir con su programa de «reformas de base» en el régimen democrático de aquella época.

Es difícil ver el ascenso de Lula al Gobierno sin tener la impresión de estar frente a la conclusión de todo un «gran movimiento social» que, desde la fundación del PT en 1979, durante 22 años, había polarizado aspiraciones, obteniendo en múltiples ámbitos reconocimiento para las dos letras de la sigla partidaria. Se trata de la victoria de un partido que, en una movilización continua de intereses, reunió distintos grupos de las izquierdas remanentes de la época de la resistencia a la dictadura de 1964, y perfiló una perspectiva de poder desde aquel origen social, al punto de presentarse como crítica antielitista e incluso como denuncia de la política corriente en el país, política que el PT busca ahora practicar sin las ambigüedades bien notables en ese partido hasta hace poco. El PT forjó aquella vocación originaria de poder alternativo afirmándose

***Al alcanzar
la Presidencia,
el PT aceleró la
desradicalización
que ya venía
adelantando
en sus experiencias
al frente de algunos
gobiernos estatales***

en el terreno del asociativismo, a través de las llamadas oposiciones combativas que dislocaron liderazgos y, no pocas veces, fracturaron estructuras de entidades representativas existentes, hasta tornarse hegemónico en el medio sindical y en otros ambientes sociales. Como agrupación partidaria, el PT creció en las elecciones mediante candidaturas propias sin recurrir a alianzas relevantes. A lo largo de su trayectoria ejerció una oposición continua y disociada del estilo frentista pluriclasista del viejo PCB, frentismo que este partido siempre movilizaba con miras a mejorar los procesos en curso recurriendo a negociaciones con los actores presentes en la escena pública. Sin embargo, después de una campaña centrada en el nombre de Lula, en la cual el candidato recibió los más variados apoyos de casi todos los partidos existentes en el país, principalmente en la segunda vuelta electoral, el PT pasó a ejercer la Presidencia recordando otros momentos de la historia brasileña caracterizados por intensas movilizaciones de la opinión pública y amplias alianzas. Un ejemplo de esas concertaciones fue la victoria de Tancredo Neves en enero de 1985, poniendo fin al régimen autoritario al derrotar al candidato de los militares en el Colegio Electoral, institución creada por éstos a los efectos de reproducir sus gobiernos dictatoriales.

Como señalaron en su momento algunos protagonistas de la victoria del PT en 2002, la ceremonia de asunción de Lula simbolizó la realización de aquellos

grupos sociales y áreas de la *intelligentzia* que acompañaron los pasos del líder sindical de las fábricas de San Pablo hasta el Poder Ejecutivo en Brasilia. Apoyado en un principio por una articulación de pequeñas agrupaciones partidarias, Lula llegó al Gobierno movilizand o una idea de unión nacional centrada en su imagen, y organizó un primer gabinete esencialmente alrededor del PT, reflejando una concepción distinta a la tradición de los comunistas brasileños, que se decían servidores (bien que como táctica discursiva) de un frente único pluralista democrático-reformador. La bibliografía especializada registra que, como partido minoritario pero siempre vigilante de no aislarse y perder influencia, en su práctica corriente el PCB condicionaba todo a los objetivos generales que perseguía en cada momento. Incluso subordinaba la propia identidad, como por ejemplo durante la resistencia a los gobiernos militares, al permanecer por muchos años en el frente único que derrotaría a la dictadura: el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), convertido después de la amnistía en Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). Los comunistas permanecieron en el PMDB hasta prácticamente el final del primer gobierno civil, de José Sarney, que operó la transición democrática que se había iniciado a principios de la década de los 80.

De todas formas, al alcanzar la Presidencia, el PT aceleró la desradicalización que ya venía adelantando en sus experiencias al frente de algunos gobiernos estatales, y asumió la política de lo posible que anteriormente había rechazado. Como partido nuevo y, en realidad, aún no sólidamente mayoritario, al llegar al Gobierno el PT no expresaba una organicidad transversal en la sociedad, ni los votos obtenidos por Lula estuvieron acompañados de un número significativo de gobernadores del partido (ya que los pocos que el partido impuso no pertenecen a los estados principales). Aun siendo la agrupación con la mayor bancada de diputados (pero con un número bastante menor de senadores), no dispone de un bloque parlamentario que le evite recurrir, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, a una política de acuerdos amplios, tal como se conoce en la tradición de los comunistas brasileños. Sin embargo, una vez en el Palacio de Planalto, el PT ha pasado a ser, en algunos aspectos, tan pragmático que corre el riesgo de encontrarse sin proyecto propio, revelando su distanciamiento con relación a la cultura política de aquella izquierda histórica cuyo frentismo, por cierto, alude al propio modo como el partido alcanzó el poder en 2002. Para aprobar sus proyectos el gobierno de Lula recurre a los más variados sectores y presiona a los partidos aliados para que apoyen las reformas del sistema previsional. Pero en el área partidaria se reclama el hecho de que el PT no gobierna con aportes efectivos de las fuerzas que apoyaron a Lula en la segunda vuelta, como también hay quejas contra la acción del

Gobierno que coopta parlamentarios opositores en desmedro del propio espectro partidario.

Este momento histórico de recreación de las izquierdas brasileñas permite formular otras consideraciones sobre la correlación entre pasado y presente, y conjeturar acerca de próximos y eventuales pasos de algunos relevantes actores de la hora actual. En primer lugar, viendo el modo cómo el impulso del «país real» y sus carencias se institucionalizaron en la representación del PT, se tiene la sensación de estar frente a una experiencia de partido con trayectoria divergente a la interpelación intelectual de diversos grupos sociales, tal como está expuesta en el *¿Qué hacer?* que Lenin escribió sobre el formato de partido revolucionario más apropiado a su teorización de la formación social rusa. En el caso brasileño tendríamos una experiencia que recuerda aquella trayectoria

***El aggiornamento
de la izquierda
histórica fue arduo
y no concluyó
en una nueva
formación política***

descrita en el *Manifiesto comunista*, o sea, conforme el modelo inglés usado por Marx y Engels: una clase que en su conjunto se convertiría en forma-partido, con el auxilio coadyuvante de una *intelligentzia* portadora de visiones generales, de las cuales carecían los grupos sociales. La trayectoria del PT evoca más el ejemplo de Inglaterra, cuyo sindicalismo, como es sabido, recurrió a la esfera política

para concretar demandas y terminó creando un partido laborista, modelo recordado por algunos fundadores del PT en artículos publicados en la prensa en 1979. Pero en el caso del partido de Lula los elementos ideales, por así decir, se diseminaron en luchas internas a lo largo del país y en algunos de los movimientos sociales más importantes que se encontraban bajo su influencia. Tales elementos no fueron movilizadas a partir de una interpretación de Brasil al modo de Lenin, o en términos mannheimianos, como en el antiguo Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB) en el pre-1964, o aun en cierto sentido, como trataría de hacer Cardoso en su Partido de la Social-Democracia Brasileña (PSDB).

En segundo lugar, llama la atención que la proyección rural de ese experimento del PT, a diferencia del rescate de un campesinado revolucionario, se haya estructurado en la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (Contag). Esta central agraria se creó a partir de sindicatos organizados por los comunistas a comienzos de los años 50, cuando dejaron de lado las pretensiones campesinistas que alimentaron en los años de la Guerra Fría. En el tiempo contemporáneo, el ejemplo más próximo del impulso disruptivo localizado en el mundo rural –según la bibliografía clásica, lugar de campesinos sin la centralidad del mundo del trabajo urbano– sería vivido por la acción del MST.



© 2003 Eddy Chacón/Nueva Sociedad

Nacido en la segunda mitad de los años 80, desde la frustración que la primera derrota de Lula en la elección presidencial de 1989 provocó en sectores de la izquierda, el MST viene cumpliendo una intensa función imagética en grupos militantes de izquierda, incluso en parcelas de la *intelligentzia* brasileña ubicadas a lo largo del país.

No por casualidad fue la estructura *contaguiana* –de formato organizacional estable y siempre propensa a la negociación– la que el PT usaría para afirmarse en el mundo rural, donde llegaría, con el apoyo de la Iglesia en algunas áreas, a sustituir las últimas influencias comunistas en los sindicatos y federaciones. Esta presencia todavía era visible en los años inmediatos a la amnistía de 1979, cuando en la reorganización del espectro partidario los comunistas no pudieron evitar, primero, su aislamiento político y, después, la pérdida de sustancia social. Aun habiendo protagonizado ese dislocamiento de

los comunistas en las entidades rurales mediante las referidas oposiciones combativas, se nota, en la evolución del PT, una cohabitación entre la forma-partido y la movilización de tipo laborista (pero también por la tierra), especialmente las acciones por la mejora e instrumentación de nuevas políticas públicas.

En eso el PT repitió, por así decir, los pasos del viejo PCB, cuando en el periodo anterior al golpe militar de 1964, este partido se dedicó a fundar entidades sindicales agrarias estructurando finalmente la Contag. Aunque reivindicándose como partido de misión histórica exclusiva, el PT siguió la vocación *contaguiana* originaria, manteniendo en el mundo rural su antiguo *modus vivendi*, principalmente el estilo de interacción con la esfera pública y de presión por políticas

gubernamentales. Habría sido natural, por lo tanto, que hubiese ido la Contag a recibir espontáneamente, en la Plaza de Planalto, al nuevo presidente de la república, en un gesto de reivindicación de los intereses de sus bases y, al mismo tiempo, de celebración por la conquista del Gobierno Federal modelada por la trayectoria social del PT, partido que por otra parte aún sigue siendo hegemónico en esa central agraria.

Con el ascenso de Lula al Gobierno, no tuvimos solamente un vuelco –saludado por muchos como el más espectacular en los años recientes de agotamiento del ciclo de gobiernos modernizadores–, sino también vivimos circunstancias y oportunidades sumamente estratégicas para la recreación de las izquierdas brasileñas. Recordemos que el *aggiornamento* de la izquierda histórica fue arduo y no concluyó en una nueva formación política, como propuso el PCB en su penúltimo congreso, en 1991. En un periodo demasiado largo los comunistas tuvieron que conciliar sus ambigüedades –superándolas solo al final de la vida del PCB– con relación a la democracia política como único medio de reforma y perfeccionamiento de la sociedad brasileña. Si, para el PT, alcanzar la Presidencia constituye el momento álgido en su evolución de partido social a partido de la política, para el MST también parece haber llegado la hora de caminar hacia su propia institucionalización. Este sería el momento oportuno para el MST, cuando el impulso generador del partido sindical creado al calor de la amnistía de 1979 concluye en la presidencia de Lula, al asumir el PT su responsabilidad nacional de partido propiamente político al frente de promesas reformistas factibles de realización sólo bajo el Estado democrático de derecho. El MST tendría que mirar hacia el futuro inmediato y repensar su trayectoria en esta nueva circunstancia. Tiene por delante un camino de muchas posibilidades, principalmente la de transformar el reformismo agrario –en curso desde el gobierno de Sarney– en un reformismo, ahora bajo la presidencia de Lula, aún más fuerte y sustentable que el desarrollado por los gobiernos de Cardoso.

Por su carácter de interpelación intelectual, el *aggiornamento* del MST significaría una doble operación de redimensionamiento de los objetivos que hasta hoy guiaron sus pasos como protagonista bastante *outsider* del sistema político brasileño. Por un lado, el gesto de reevaluación implicaría reconocer los nuevos hechos de ese reformismo agrario progresivo que ya lo interpelaba, especialmente desde los tiempos de Cardoso y su reforma agraria de adaptación del mundo rural a las nuevas ruralidades emergentes. Por otro, sería el momento del MST reevaluar su capacidad de intervención, que estaría limitada por un acentuado estilo voluntarista, como ha sido sugerido –en forma insistente pero no siempre bien comprendida– por la literatura especializada en los últimos cuatro años.



Según lo que pide ahora el gobierno del PT, el MST debería asumir con plenitud su papel como ente de inclusión social e interlocutor estratégico, en alianza con la Contag, particularmente para retomar el tema de la estructuración del área reformada que resultó de las movilizaciones agraristas emprendidas por ambos protagonistas del mundo rural y de las respuestas positivas de los gobiernos de Cardoso. Ahora sería el momento para un área reformada “con calidad”, como viene anunciando el gobierno de Lula en sus intenciones, tanto de hacer viables los asentamientos de la reforma agraria ya constituidos, como brindar mejores condiciones a aquellos que están en vías de formación para acoger a los Sin Tierra, hoy movilizadas en los campamentos esparcidos por muchos puntos del país.

Además de las antiguas afinidades de trayectorias e imaginarios, las relaciones del MST con el nuevo gobierno, en el cual los Sin Tierra tienen hasta ahora cierta influencia en las esferas ligadas a la reforma agraria, aún se están estableciendo. Mientras el MST intensifica sus acciones y sigue tensionando algunas áreas del país con nuevas ocupaciones de tierras y campamentos y aumenta sus conflictos con la nueva administración, Lula y el PT reclaman tiempo para equilibrar aquellos redimensionamientos de la reforma agraria impuestos por la responsabilidad de ser gobierno y los constreñimientos impuestos por la realidad de las cosas. En ese desencuentro vivido por ambos actores –uno frente a la moderación de quien quiere emprender reformas graduales con los instrumentos de la legalidad democrática, y otro a favor de la prisa dada por la magnitud de las demandas que moviliza–, se le plantea al MST la cuestión de tener que observar el Estado democrático de derecho e integrar ahora esta valoración al discurso con el cual interpela a los Sin Tierra. Ese sería un gran cambio para el MST, que lo llevaría a apartarse de un agrarismo con tendencia a la inestabilidad política, por demás extemporáneo cuando otros profundos cambios ya se incorporaron mediante la elección de Lula, incorporación que todavía está en el nivel simbólico, pero reconstituyendo el imaginario de la izquierda partidaria y motivando al nuevo gobierno. Lo que no es poca cosa, si pensamos en la contribución que la presidencia de Lula podría aportar –ahora con el realce de lo social en el desarrollo– en esta segunda fase de las modernizaciones iniciadas en tiempos de Cardoso. La presente circunstancia sería el momento oportuno para que el MST despliegue su potencial de innovación social, institucionalizándose en la democracia política brasileña y reflexionando sobre la experiencia de la forma como actuó el PT al asentar su trabajo agrario en la Contag.

El gobierno de Lula

¿Una nueva política exterior?

Alcides Costa Vaz

El presente artículo analiza la política exterior brasileña en la gestión del presidente Lula, confrontando sus objetivos, prioridades e implementaciones con la orientada bajo el anterior gobierno y en etapas previas. Aunque no representa una ruptura o inflexión, y a pesar de heredar varios de sus objetivos e iniciativas más relevantes, la actual política exterior presenta rasgos distintivos asociados al reordenamiento e instrumentalización de sus objetivos y prioridades, así como a la asertividad en la promoción de los mismos.

La llegada de un nuevo gobierno suscita, naturalmente, interés en identificar los rasgos de innovación y de continuidad en la conducción de los diferentes aspectos de los asuntos públicos. Ello se refuerza particularmente cuando las expectativas de cambios están alimentadas por decepciones crecientes de la sociedad frente a las propuestas y modelos a los que prestó su apoyo y que no fueron satisfechos, y por candidatos que, debido a idiosincrasias personales, trayectorias políticas e identificación con grandes causas sociales, se convierten en depositarios de la confianza popular. La llegada de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil estuvo acompañada de estos y otros aspectos inéditos en la historia del país. Al encarnar el deseo de cambios, el nuevo presidente se dispuso a emprenderlos en todos los ámbitos, inclusive en la política exterior. Tal disposición trae implícito un juicio crítico (a veces velado) sobre el desempeño de su antecesor, de forma más inmediata, y también (en este caso explícito) sobre el modelo de desarrollo al que aquella política servía.

Alcides Costa Vaz: internacionalista brasileño; director del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.

Palabras clave: relaciones internacionales, política exterior, ALCA, Mercosur, Brasil.

La política exterior brasileña se consolidó, a lo largo de la vida republicana, en torno de principios, valores y objetivos que le confirieron una continuidad propia de política de Estado. Ello, sin confundirse con inmovilismo, la volvió tributaria de un legado construido por diferentes gobiernos a lo largo del tiempo y circunscribió, en gran medida, el espacio en el cual se operaron los cambios que reflejaron las visiones y prioridades de las distintas administraciones. Debido a esto la política exterior local no se caracteriza en su evolución por puntos de inflexión o dramáticas correcciones de rumbo de un gobierno a otro. El interés en promover cambios en este ámbito, explícitamente asumido por el presidente Lula durante su asunción, constituye en sí mismo un desafío político de gran envergadura cuando se lo confronta con los aspectos estructurales y que condicionan su dinámica.

En este artículo se intenta analizar en qué medida la política exterior, en la todavía corta trayectoria del gobierno de Lula, incorporó elementos de cambio que la diferencian sustantivamente del último y de otras administraciones. El análisis considera inicialmente la coyuntura internacional en que transcurre la fase final del segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso y el legado de su política externa como condicionantes inmediatos de la reorientación pretendida por el nuevo gobierno. Posteriormente se analizan los objetivos y las prioridades formalmente enunciadas por Lula y su relación con las líneas de otros periodos. Finalmente se procede a un breve y parcial balance de la implementación concreta de esta política para poder identificar, más allá de los aspectos discursivos, elementos empíricos que justifiquen en qué ámbitos y con qué alcances se confirma efectivamente la disposición a promover cambios.

La coyuntura internacional después del 11 de Septiembre y el legado de la política exterior del gobierno previo

El contexto internacional en el que transcurrió la etapa final del segundo mandato de Cardoso estuvo marcado por los impactos políticos y económicos de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Los atentados y sus desdoblamientos alteraron significativamente el contexto en que se estaba desarrollando la política exterior brasileña, al producir una dramática redefinición de la agenda internacional, recolocando en el tope de la misma las cuestiones relacionadas con la seguridad y al volver aún más sensibles tensiones y conflictos en distintas partes del planeta. Del mismo modo, afectaron las consideraciones del Gobierno sobre las posibilidades de realización de sus principales objetivos externos y, por consiguiente, el desarrollo de importantes dimensiones de la política exterior. En este segundo mandato de Cardoso la acción di-

plomática estuvo definida en torno de tres grandes líneas¹: 1) la definición de un proyecto regional brasileño; 2) la obtención de mejores condiciones de acceso y apertura de nuevos mercados; y 3) la construcción de nuevas alianzas internacionales. En el primer caso, la realización de la primera cumbre de presidentes sudamericanos representó un marco histórico al mismo tiempo que definió los principales ejes articuladores de la integración regional. El Mercosur, sumergido en una profunda crisis a fuerza de inconsistencias propias y de dificultades económicas de los países miembros, no cumplía el papel dinamizador

de la pretendida integración, pues iba quedando a la deriva a medida que se profundizaba la crisis económica y política argentina, con reflejos inmediatos en los países vecinos.

En el plano comercial, ganaba preeminencia la necesidad de generar superávit como única forma posible de reducir, en el corto plazo, el gran déficit en la balanza del país, que ponía de relieve una gran vulnerabilidad y dependencia ante el declinante flujo de la inversión extranjera directa. Frente a este cuadro el foco de la diplomacia comercial brasileña se volcó entonces al mejoramiento de las condiciones de acceso para sus principales mercados de exportación y hacia la apertura de nuevos mercados. Hubo tres ámbitos de negociación, jerarquizados según la importancia estratégica que se les atribuía y la posibilidad de actuación que proporcionaban. En ese orden, el primer frente estaba en la Organización Mundial de Comercio (OMC), que reflejaba la prioridad tradicionalmente conferida al tratamiento multilateral de las cuestiones comerciales, para lo cual Brasil se había movido de manera activa por el lanzamiento de



© 2003 Gerda Riechert/Nueva Sociedad

1. Discurso de toma de posesión del ministro Celso Lafer, Brasilia, 29/1/2001.

***La lógica
de la política
exterior
fue puesta en jaque
por los atentados
del 11 de Septiembre***

una nueva ronda de negociaciones en la Conferencia Ministerial de Doha, en noviembre de 2001. La segunda orientación se relacionaba con las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea, a las cuales, además de su expresión económica, se les otorgaba un importante significado político en términos de posibilidades de intercambio, de credibilidad para el propio Mercosur y de esfuerzo para favorecer la multipolaridad. Por último, el Área de Libre Comercio de las Américas, donde Brasil sostenía posiciones predominantemente defensivas frente a la intención de Estados Unidos de alcanzar un acuerdo calcado sobre las normas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que sobrepase, en algunos dominios, la propia normativa multilateral.

Aunque valorando de manera muy diferente estos procesos, la diplomacia local definía su conducta negociadora a partir de una visión y un análisis de conjunto de las posibilidades de adelantar sus intereses y posiciones. Así, mientras resistía las presiones de EEUU para acelerar las negociaciones del ALCA, el gobierno brasileño intentaba avanzar en el frente Mercosur-UE, explorando las oportunidades del paralelismo entre ambos procesos. Al mismo tiempo, asumía posturas más comprometidas en defensa de los intereses de los países en desarrollo en la definición de la agenda de lo que vendría a ser la primera rueda de negociaciones en el marco de la OMC. La intensificación de lazos políticos y económicos con grandes países emergentes –India, China, Rusia y Sudáfrica particularmente– se adaptaba a la intención de explorar nuevos mercados y obtener ganancias comerciales, atenuando los costos políticos y económicos de los obstáculos observados en las instancias formales de la negociación comercial. Se adaptaba también a la necesidad de construir alianzas y reglamentar apoyos en beneficio de causas del mundo en vías de desarrollo, del fortalecimiento del multilateralismo y a favor de la multipolaridad.

Esta lógica de la política exterior en el segundo mandato de Cardoso fue puesta en jaque por los atentados del 11 de Septiembre. Cada una de las dimensiones fue afectada, exigiendo el ajuste de la acción diplomática al contexto de gran inestabilidad reinante desde entonces. Así, la atención que se pretendía dispensar a la construcción de un proyecto regional sudamericano fue parcialmente desviada hacia el tratamiento de temas relativos a la seguridad en el plano interamericano, en particular y por iniciativa de Brasil, a la OEA². La mayor atención otorgada al conflicto colombiano y la asistencia financiera y militar en el marco del Plan Colombia, hicieron que Brasil reforzara su presencia militar

en áreas de esa frontera, para evitar la entrada del conflicto. Además, el gobierno de Cardoso se preocupó por no apoyar cualquier iniciativa que implicara directa o indirectamente la regionalización de este conflicto y una consiguiente mayor incidencia militar norteamericana. En el Cono Sur surgieron inquietudes por la presencia o circulación de personas ligadas a grupos terroristas internacionales en la región de la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), además del tráfico de armas y de drogas en todo el subcontinente. Tales cuestiones aparecieron con más fuerza después del 11-S y promovieron un contexto de creciente inestabilidad política. Se produjo, en gran medida, la *securitización* de la agenda regional, y de este modo los principales temas políticos de la Declaración de Brasilia quedaron en un segundo plano. Paradójicamente, los temas relacionados con la seguridad no habían sido contemplados en la Cumbre Sudamericana; apenas se le había dado curso a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (Iirsa), con los estudios preliminares y el montaje de la arquitectura financiera para viabilizar proyectos. En el plano de la integración regional se atravesaba un momento de fuerte estancamiento. El Mercosur vivía su hora más crítica con la profundización de la crisis argentina, que culminó con la renuncia del presidente Fernando de la Rúa y con el fin del régimen de convertibilidad. Las negociaciones entre el Mercosur y la Comunidad Andina no lograban superar sus persistentes impases y el componente más promisorio e inédito del proyecto sudamericano estaba aún en etapa embrionaria.

En el plano de las relaciones comerciales internacionales, la disposición generalizada de no permitir el fracaso de la Reunión Ministerial de Doha en noviembre de 2001, lo que habría sido interpretado como un revés para el multilateralismo en el mismo momento en que EEUU llamaba a una cruzada internacional contra el terrorismo, contribuyó decisivamente al lanzamiento de la nueva rueda de negociaciones en la OMC. Sin embargo, la aparente motivación multilateral norteamericana se reveló circunstancial y efímera: una nueva ley agrícola robusteció los subsidios, el rechazo al Tribunal Penal Internacional y las acciones militares en Afganistán, y posteriormente en Irak evidenciaron, de forma incontestable, el unilateralismo estadounidense al mismo tiempo que expusieron las fragilidades y límites del multilateralismo. En relación con el ALCA, la posición de Brasil presentaba una ligera evolución, de la actitud reticente y cautelosa del inicio de las negociaciones hacia una postura más comprometida, aunque mantenien-

2. Por iniciativa del gobierno brasileño, se propuso la invocación al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) como respuesta a los ataques terroristas del 11-S, lo que desencadenó un intenso movimiento diplomático en la esfera de la OEA para discutir la acción regional frente a dichos ataques.

***La llegada de Lula
al poder
se produce
en un contexto
de retracción
ante las incertezas
y la inestabilidad
de los escenarios
regional y global***

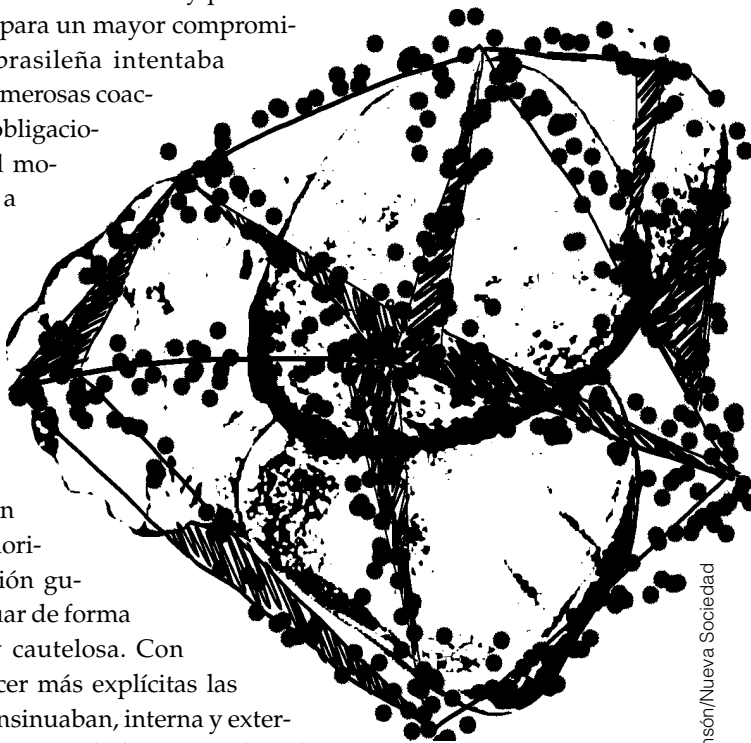
do una connotación preponderantemente defensiva. En su etapa final, la administración Cardoso se mostraba empeñada en generar estrategias alternativas para garantizar el acceso al mercado norteamericano, pero que evitaran el modelo pretendido por EEUU. La propuesta de retomar las conversaciones en el ámbito del Acuerdo Marco firmado en 1991 por los cuatro países miembros del Mercosur y EEUU evidencia esa preocupación. En la misma medida en que Brasil intentaba moverse en el contexto del ALCA, aumentaban las negociaciones, consolidándose gradualmente un cuadro de estancamiento. Ello repercutió en las conversaciones entre el Mercosur y la UE. Al final del gobierno de Cardoso los principales tableros del juego comercial estaban fuertemente obstruidos.

El acercamiento a los países emergentes, tercera y principal dimensión de la política exterior de Cardoso, siguió su curso aunque con ritmos y formas diferenciadas según cada caso. Los resultados más evidentes fueron logrados con China, debido no solo al significativo aumento de la corriente comercial entre ambos países, sino también a la cooperación en diversas áreas, en particular en las actividades aeroespaciales. En proporción menor se registró lo mismo con Rusia. Sudáfrica e India se mostraron como aliados importantes en el marco de la OMC, tanto en lo que se refiere a la cuestión agrícola como en la discusión de patentes de medicamentos en función de los intereses de salud pública, y también representaron blancos privilegiados de la diplomacia comercial brasileña de aquel periodo.

De manera general puede verse que la política exterior de Cardoso acabó concentrándose en aspectos relacionados con intereses y consideraciones de orden básicamente económico, ámbito en el que se identificaban los principales desafíos a la estabilidad y a la gobernabilidad. Aunque pragmática en cuanto al diagnóstico de las asimetrías y contradicciones del mundo globalizado, así como a las vulnerabilidades y necesidades del propio país, esta perspectiva empezó a contrastar fuertemente con las prioridades dictadas por EEUU en el plano de la política internacional, generando una disyunción que acompañó a la gestión de Cardoso hasta el final. Como hemos visto, la inestabilidad del escenario pos 11-S, la creciente vulnerabilidad externa de la economía brasileña, la desaceleración del crecimiento interno y el debilitamiento político del propio gobierno en las postrimerías de su gestión, se combinaron para circunscribir y limitar sus iniciativas a la esfera económico-comercial. Temas eminentemente políti-

cos que habían sido defendidos por la diplomacia brasileña en el contexto anterior, como la reforma de la ONU y la disputa por un asiento como miembro permanente del Consejo de Seguridad, fueron relegados a segundo plano.

Se consolidó así un sensible desfase entre, por un lado, discurso diplomático y gestos mediáticos y, por otro, la real capacidad de acción de que disponía el Gobierno, que encontraba sólo en muy pocos ámbitos algunas condiciones para un mayor compromiso. La diplomacia brasileña intentaba abrir, en medio de numerosas coacciones externas y de obligaciones impuestas por el modelo de desarrollo a que servía, brechas de oportunidad para hacer avanzar sus intereses. La relativa inmovilidad de la política exterior se debía entonces no tanto a la indefinición de objetivos y de prioridades, sino a la opción gubernamental por actuar de forma contemporizadora y cautelosa. Con ello intentaba no hacer más explícitas las incertezas que ya se insinuaban, interna y externamente, sobre la dirección de la postura brasileña en el contexto de la nebulosa política internacional, tomando en cuenta la transición gubernamental que se avecinaba y las dudas sobre la solidez de la economía local.



El diseño de la política exterior del gobierno de Lula

La llegada de Lula al poder se produce, por lo tanto, en un contexto de retracción ante las incertezas y la inestabilidad de los escenarios regional y global, y ante las vicisitudes de las negociaciones comerciales internacionales. La definición de las prioridades y estrategias de la política exterior del nuevo gobierno tomó, como puntos de partida: 1) la necesidad de revertir la postura marcada-

mente defensiva de la gestión de Cardoso; y 2) la opción a favor de rescatar dimensiones y valores de gran centralidad en otros momentos de la política exterior brasileña, solapados o amortiguados a lo largo de los años 90. En este sentido, el nuevo gobierno asumió el compromiso de hacer que los cambios reclamados por los brasileños alcanzaran también la política exterior³, que se producirán, sin embargo, no tanto a través de una dramática revisión de objetivos y prioridades, sino por medio de una acción más comprometida, fundada en: 1) la subordinación directa de la política exterior a los dictámenes del desarrollo, orientado éste por una perspectiva humanista; 2) la reafirmación de la soberanía y de los intereses nacionales en el plano internacional; 3) la centralidad y el apoyo al comercio exterior como herramienta esencial para el desarrollo económico y para la reducción de las vulnerabilidades externas del país; 4) el compromiso en la construcción de alianzas y sociedades en los planos regional y global simultáneamente, en favor de objetivos y causas identificadas con las necesidades del desarrollo económico y social; y, por último, como rasgo efectivamente distintivo, 5) la acción decidida en favor de la promoción de un orden político y económico más democrático, justo y equitativo entre las naciones⁴.

Aunque no configure una ruptura directa con ninguna de las dimensiones centrales de la política del gobierno anterior y no introduzca tampoco elementos inéditos con relación a otros periodos, la orientación que la actual administración intenta dar a la política exterior se construye desde una evaluación crítica de la conducción y los resultados alcanzados por su antecesor, así como también de la trayectoria que se imprimió a la acción diplomática de Brasil después del debilitamiento del desarrollismo nacional a finales de los años 80. Contiene, por lo tanto, una crítica implícita al desempeño previo, al aumento de la vulnerabilidad externa del país, atribuida al modelo económico adoptado en los 90, y a la inflexión sufrida por la política exterior con el predominio del ideario liberal⁵. Lula asume una postura revisionista con la cual intenta alinear el frente externo con los deseos de cambio y con las propuestas y compromisos que asumiera internamente, no obstante sin apartarse de forma radical de ninguno de los principales legados del gobierno anterior. Por el contrario, las prioridades definidas surgen o se asocian a iniciativas gestadas en la administración precedente. En su discurso de toma de posesión, el presidente señaló como principal prioridad «la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y justa»⁶, retomando lo que ciertamente fue la iniciativa más

3. Discurso de toma de posesión del presidente Lula da Silva, Brasilia, 2/1/2003.

4. *Ibid.*

5. V. Amado Luis Cervo: «A Política Exterior: de Cardoso a Lula» en *Revista Brasileira de Política Exterior* año 46 N° 1, p. 4.

original de Cardoso en el campo diplomático, pero atribuyéndole la importancia que su antecesor no logró conferirle. Pero no se trata de un simple continuismo. Lula ha logrado, efectivamente, imprimir a la acción externa una inédita dimensión política al impulsar, sin coacciones, la disposición a ejercer un liderazgo en el continente sudamericano. El Mercosur, por su trayectoria y resultados, además de sus todavía promisorias potencialidades, surge como espacio primero donde ese rol debe materializarse, lo que justifica el énfasis otorgado a su actualización y profundización. En otras palabras, el Mercosur representa un *test case* para las pretensiones brasileñas de ejercer un papel regionalmente proactivo en favor de nuevas propuestas de desarrollo y de integración internacional. Hay, por lo tanto, una nítida preocupación en desplegar políticas activas de vecindad, cubriendo todo el arco que se extiende desde Uruguay a Surinam, siendo el Mercosur, a pesar de sus complicaciones de los últimos años, la iniciativa que mejor materializa la aspiración brasileña de intentar niveles más profundos de relacionarse y de construir una plataforma a partir de la cual puedan desencadenarse otras acciones internacionales en favor de la plena inserción internacional del país y de la región en su conjunto. Se pone en evidencia entonces la prioridad otorgada a la revitalización del Mercosur, a su ampliación y profundización en tanto iniciativa de integración económica dentro de la cual se intenta incorporar otras dimensiones en lo social, cultural y científico-tecnológico. Sin duda, las perspectivas de revitalizar y reorientar este proceso de integración son mucho mejores en el presente que al comienzo del gobierno de De la Rúa, en Argentina, que en su momento también se propuso el relanzamiento del proceso. La llegada al poder de Lula en Brasil, y de Néstor Kirchner en la Argentina, además de un nuevo gobierno en Paraguay, y en el futuro próximo incluso en Uruguay, produce un contexto político en que se exige a los nuevos liderazgos compromisos reiterados con las causas regionales, ya que las opciones por alineamientos automáticos o preferenciales con el mundo desarrollado, cuando se asumieron, produjeron escasos resultados y muchas frustraciones que, a su vez, volvieron a alimentar esperanzas en el regionalismo económico.

***Hay por parte
del Gobierno un
distanciamiento
crítico de EEUU***

Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido a comienzos de los años 90, cuando también hubo una fuerte revalorización de la integración regional, de lo cual resultó el propio Mercosur, las iniciativas del gobierno brasileño en el presente no parecen destinadas a responder a la fuerza gravitacional de la economía norteamericana sobre América del Sur, lo que se tradujo en la connotación

6. Discurso de toma de posesión del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Brasilia, 2/1/2003.

preponderantemente defensiva que prevaleció en la política exterior brasileña en esos años. Hay un empeño declarado en valorar la integración como un componente activo de la estrategia de desarrollo, sin confundirla con la propia estrategia. A partir de esa lógica se rechazan prioridades excluyentes y se buscan oportunidades para maximizar los intereses económicos. El gobierno de Lula también da continuidad a los esfuerzos iniciados por su antecesor, buscando expandir el abanico de alianzas estratégicas en el plano internacional y privilegiando en ese sentido a grandes países emergentes como China, Rusia, India y Sudáfrica. Ello se debe no solamente al creciente espectro de intereses comerciales, sino también a que se considera importante optimizar la acción en los principales foros multilaterales de naturaleza política y económica. Las acciones lideradas por Brasil en el contexto de la OMC en las dos últimas conferencias ministeriales (la ya mencionada de Doha en 2001, y de Cancún en 2003) expresan la renovada disposición a proyectar su asertividad más allá del plano regional. Además de ellas, cabe igualmente destacar que se ha retomado el planteo de integrar el Consejo de Seguridad como miembro permanente. Todo el esfuerzo de tramado de nuevas alianzas y de apoyo internacional a las causas del desarrollo se dirige, en última instancia, hacia el declarado objetivo de mantener relaciones más equilibradas con las grandes potencias, de forma general, y con EEUU en particular.

Es precisamente en ese campo donde se presentan los grandes desafíos para la política exterior de Lula. Aunque sin producir un retroceso en el frente bilateral, la política del nuevo gobierno, ejercida en diferentes planos y en un amplio espectro temático, tiene implícitas mayores posibilidades de fricción con EEUU, tal como ya sucede en el contexto de las negociaciones comerciales internacionales, y de forma más clara en el ámbito de la OMC y de las negociaciones del ALCA. Por otro lado, la política económica en los primeros meses de gobierno fue decisiva para mitigar preocupaciones estadounidenses y de inversores internacionales respecto a las inclinaciones ideológicas de Lula y la orientación de sus políticas públicas en general.

Hay efectivamente por parte del Gobierno un distanciamiento crítico de EEUU, en particular en lo que respecta a las acciones militares en Irak y al debilitamiento de los foros multilaterales de alcance global, los cuales, como hemos visto, siguen siendo escenarios esenciales a la acción internacional brasileña. El exacerbamiento del unilateralismo norteamericano, que coincidió con el primer semestre del mandato de Lula, refuerza la crítica a la acción hegemónica estadounidense y sus desdoblamientos estratégicos, políticos y económicos. Sin nutrir antagonismos artificiales, las relaciones entre Brasil y EEUU parecen mar-

cadadas hoy por la dificultad de alcanzar un complejo acomodamiento de intereses entre la potencia hegemónica y un país cuyo gobierno defiende cambios profundos también en el plano de las relaciones internacionales, a fin de hacerlas más participativas y equitativas. La inclinación por la multipolaridad como estructura de poder deseable, y por el multilateralismo como expresión de ésta, ha llevado a que Brasil intente intensificar las relaciones con los países de la UE. Ello sin embargo no lo ha eximido de divergencias que, de modo diferente a lo que ocurre con EEUU, se circunscriben sobre todo a la dimensión comercial, y dentro de ésta, al comercio agrícola. No obstante, como ya hemos visto, los eventuales avances en ese plano están condicionados por desarrollos en los planos comunitario y multilateral, configurando, por lo tanto, un espacio en que el compromiso de la política exterior brasileña encuentra condiciones poco favorables para su ejercicio. Las negociaciones en curso entre el Mercosur y la UE reflejan la dinámica de otros ejercicios negociadores como el ALCA y el de la propia OMC, y parecen confirmar la dificultad de obtener resultados direc-



tos de uno de los más importantes ejes de relación externa para el país, precisamente aquel que tendría la mayor potencialidad de contribuir más decisivamente al deseado objetivo de favorecer la multipolaridad y el multilateralismo.

Si consideramos las prioridades tal como fueron definidas por Lula, a excepción, es cierto, del lugar destacado conferido a América del Sur, no se observan cambios drásticos o rasgos innovadores. Es la reafirmación de las características recurrentes de la política exterior brasileña, es decir, la conciliación entre el imperativo de los cambios y la necesidad de emprenderlos basándose en fundamentos normativos y orientaciones estructurales más permanentes⁷. La diferencia fundamental entre las políticas de Lula y la de su antecesor se establece no tanto frente a los objetivos o prioridades enunciados, sino en la recolocación de algunos elementos esenciales y en la disposición a actuar de forma más comprometida y proactiva en la defensa de intereses nacionalmente definidos y en la promoción de proyectos comunes con sus vecinos sudamericanos y con otros aliados internacionales.

***La política exterior del gobierno de Lula en movimiento:
una consideración preliminar***

El corto periodo transcurrido desde la asunción de Lula no permite una evaluación más definida de su política exterior sobre la base de resultados. Aun habiendo heredado muchas de las iniciativas que prioriza, no hubo tiempo para la necesaria maduración de sus proyectos más estimados. En el contexto regional, en efecto Brasil se ha proyectado políticamente, con gran protagonismo en relación con sus dos mayores vecinos del norte, Colombia y Venezuela, que enfrentan fuertes problemas políticos internos. El reciente acuerdo firmado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) entre Perú y el Mercosur se adapta a la estrategia de expansión mercosureña con vistas a la constitución de un área de libre comercio sudamericana, aspiración brasileña estimulada desde el gobierno de Itamar Franco, entonces también liderada por el actual canciller, Celso Amorim. En esa misma dirección apuntan los esfuerzos para la conclusión de las negociaciones del Mercosur con la CAN. Sin embargo, más que en una dimensión esencialmente comercial, las perspectivas del proyecto sudamericano descansan, en el presente, en la integración de la infraestructura regional, donde también se observan movimientos que tienden a la definición e implantación de proyectos específicos.

7. V. Luiz A.P. Souto Maior: «Desafios de uma Política Externa Asertiva» en *Revista Brasileira de Política Exterior* año 46 N° 1, p. 16.

En el plano de las negociaciones comerciales internacionales, Brasil ha actuado en defensa de posiciones fundadas en la visión de que, habiendo abierto su economía y hecho concesiones unilaterales en la primera mitad de los años 90, debe ahora pedir una apertura de mercado para los principales productos propios de exportación, al mismo tiempo que se exploran oportunidades en mercados emergentes. La valorización de los foros multilaterales y la acción dirigida hacia la construcción de alianzas internacionales tuvo su momento más alto, en estos primeros meses, con la creación del Grupo de los 20 en el seno de la OMC, con un destacado papel en la Conferencia Ministerial de Cancún. Esta línea de acción ya había rendido frutos bajo Cardoso, en la Reunión Ministerial de Doha, cuando Brasil movilizó a sus aliados para defender, con éxito, el uso de patentes farmacéuticas por razones de salud pública.

En el plano político se observa que Brasil está adquiriendo mayor visibilidad internacional

En el contexto del ALCA, Brasil pasó a explorar espacios negociadores alternativos que le permitieran una mayor flexibilidad frente a los plazos previstos para la conclusión de las negociaciones regionales. Así, como ya hemos visto, el país continúa empeñándose en negociar con EEUU, bajo el Acuerdo Marco, al mismo tiempo que opta por tratar los temas sensibles de la agenda del ALCA (servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual) en el ámbito de la OMC, reproduciendo la propia estrategia estadounidense de remitir los temas considerados sensibles hacia aquel organismo. De esa forma, Brasil ha esquivado, con éxito, aceptar compromisos en cuestiones de mayor sensibilidad en los términos propuestos por EEUU. Por otro lado, el impase que este diferimiento supone, implica la continuidad de los principales obstáculos para las exportaciones brasileñas en el mercado norteamericano. Así, se corre el riesgo de incurrir en la paradoja de que aquello considerado ganancia o avance táctico en las negociaciones comerciales con EEUU, perpetúe la situación que se intenta revertir.

En el ámbito del Mercosur, hay avances en la definición de una agenda (Agenda 2006) que lleve a retomar el proyecto original de la integración, es decir, el establecimiento de un mercado común, aunque las acciones dentro de la misma tengan todavía un carácter embrionario. Por lo tanto, en este plano no han sido las relaciones comerciales el elemento más dinámico del comercio exterior brasileño, como ocurrió en la primera mitad de los años 90, cuando la Argentina ocupó un lugar destacado entre los principales destinos de las exportaciones. A pesar de la recuperación económica de ese país, no se espera una reedición

de aquello, dado el interés brasileño en la diversificación de los mercados. Con respecto a esto, cabe destacar que los indicadores de comercio exterior, particularmente los de las exportaciones y el inédito superávit comercial (16.100 millones de dólares) alcanzado en los primeros ocho meses del corriente año, corroboran la acción gubernamental y la disposición a reducir la vulnerabilidad externa del país y de hacer que el comercio exterior sea el impulsor del esperado intento de retomar el crecimiento económico junto con la dinamización del mercado interno.

Finalmente, en el plano político se observa que Brasil está adquiriendo mayor visibilidad internacional, a lo que la propia diplomacia presidencial ha contribuido de manera directa. El presidente Lula ha intentado capitalizar el interés suscitado por su elección y su llegada al poder, apareciendo efectivamente como novedad e intentado inscribir sus más caras preocupaciones de connotación social en la agenda internacional. Al mismo tiempo, asumió una postura crítica frente a la forma en que EEUU conduce la campaña antiterrorista, a las acciones militares y ocupación de Irak y al debilitamiento de la ONU y el multilateralismo en general. En ese plano se observa coherencia entre los aspectos de la política exterior formalmente enunciados y las posiciones sustentadas por sus principales exponentes, entre ellos el propio presidente.

Síntesis conclusiva

En general, el balance de la política exterior brasileña bajo la conducción de Lula es positivo. Ello es así porque el esfuerzo adaptativo ha sido realizado basándose en el reconocimiento de un legado histórico a partir del cual se redefinen prioridades e instrumentos. Por lo tanto, los elementos nuevos no deben ser caracterizados o reducidos a simples cambios de estilo asociados a una innegable disposición al compromiso. Los elementos sustantivos más destacados no son realmente nuevos, pero la forma en que los objetivos, las prioridades y los instrumentos son examinados y reorganizados tiene como resultado un perfil efectivamente distinto al de los gobiernos anteriores, aunque sin recurrir necesariamente a rupturas o grandes innovaciones.

En síntesis, la política exterior brasileña continúa mostrando rasgos idealistas en relación con la visión de mundo que persigue, se mantiene pragmática y se muestra crecientemente comprometida con la implementación de los objetivos y prioridades que, sin ser inéditos, configuran, por su ordenamiento e instrumentalización, una concepción peculiar tanto comparada con el gobierno anterior como con otras etapas de su trayectoria histórica.

Sociedad de la información en Brasil

Balance y perspectivas

**Ciro Campos Christo Fernandes /
Solon Lemos Pinto**

Se presenta un balance de la construcción de la sociedad de la información en Brasil, indicando desafíos y obstáculos en el contexto del nuevo gobierno. Se analizan las políticas anteriores, abordando las circunstancias y limitaciones de su inserción e implementación institucional. Ha habido diversos avances, pero las iniciativas volcadas a la sociedad de la información y el gobierno electrónico son todavía incipientes. El nuevo gobierno deberá dar mayor énfasis a la inclusión digital, utilizando formatos que promuevan un compromiso más intenso de la sociedad en su formulación e implementación.

Este artículo hace un balance preliminar e indica desafíos, obstáculos y perspectivas actuales sobre la construcción de la sociedad de la información (SI) en Brasil. El análisis enfoca la política y las principales acciones emprendidas en el periodo reciente, así como los resultados alcanzados; evalúa en particular la inserción de este tema en la agenda gubernamental, su potencial transformador y los mecanismos e instancias de implementación de la política de

Ciro Campos Christo Fernandes: economista brasileño; asesor de la Secretaría de Logística y Tecnología de la Información, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; ha sido asesor y director de programa en el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado.

Solon Lemos Pinto: especialista en Tecnología de la Información, con experiencia en formulación de políticas públicas y aplicación de la TI en servicios públicos; director de negocios de Brisa, Sociedad para el Desarrollo de la TI; ex-secretario ejecutivo del Comité del Gobierno Electrónico del Gobierno Federal y ex-secretario de Logística y TI del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión en el periodo 1999-2002.

Palabras clave: Sociedad de la Información, Gobierno Electrónico, inclusión digital, telecomunicaciones, Brasil.

gobierno electrónico de 2000 a 2002. La experiencia brasileña registra importantes avances que podrán ser profundizados por el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Las directrices y énfasis que están siendo adoptadas

***El perfil
de acceso
a internet
refleja
desequilibrios
característicos
de la estructura
socioeconómica
brasileña***

en este momento apuntan a la continuidad de un abordaje social de las tecnologías de la información y comunicación, privilegiando acciones de inclusión digital y la implementación de una política con más intensa participación de diversos sectores de la sociedad.

Las nuevas tecnologías de información y comunicación y el surgimiento de internet producen múltiples impactos en la esfera de la producción y del trabajo, en la cultura y modos de vida de la sociedad. El acceso a la información y su gestión en el ámbito público y privado, representa un recurso fundamental del desarrollo socioeconómico, no disociable de la formulación e implementación de las políticas en las sociedades posindustriales, caracterizadas por la complejidad de *issues*, diversidad de actores y múltiples interdependencias sistémicas (Castells). En ese nuevo ambiente, la gestión de la información por los gobiernos gana importancia, junto a las funciones administrativas tradicionales, asociada a formatos flexibles e innovadores que han asumido la actuación del Estado, y a la búsqueda de la interacción con múltiples actores de la sociedad y en los recovecos de su propia máquina administrativa. La formulación de políticas públicas en diversos países ha incorporado el término «sociedad de la información» en un intento de establecer un marco de referencia normativo y conceptual para la planificación gubernamental en el área de las informaciones. El término se refiere a una etapa de desarrollo económico y social caracterizado por la universalización del acceso y la posibilidad de compartir la información y el conocimiento, en forma ilimitada, instantánea, desde cualquier lugar. Se consideran como actores fundamentales en la construcción de la SI, los ciudadanos, las empresas y los gobiernos, aunque pertinente para dar cuenta de la diversidad de dimensiones, actores y cuestiones involucradas del fenómeno, la discusión en torno de una definición de la SI está subordinada al tema más amplio del desarrollo económico y social.

La exclusión digital en el contexto brasileño

El abordaje del desarrollo de la SI no puede ignorar sus imposiciones socioeconómicas, ni subestimar el peso de la herencia de desigualdad y exclusión social, marcada característica de la trayectoria brasileña. Pese al desarrollo alcanzado en la construcción de infraestructura de comunicaciones y en la dise-

minación de internet y del uso de equipos y sistemas de información, se verifica en la SI la reproducción de los mismos desequilibrios y del patrón de exclusión de la estructura económica y social del país. Según estimaciones recientes, el número de usuarios de internet en el mundo es de 605,6 millones, con 33,3 millones en América Latina (5,5% del total)¹; en Brasil son 13,9 millones, lo que representa 42% del total latinoamericano². Considerando la relación entre cantidad de usuarios y población, la densidad de penetración de internet en Brasil es de solo 8%, índice muy alejado de países desarrollados como Suecia (65%), Estados Unidos (58%), Japón (39%) y Alemania (36%). En el contexto regional, Chile (20%), Uruguay (12%), Perú (11%) y Argentina (10%) presentan una mayor penetración de internet (NUA).

El perfil de acceso a internet está relacionado con el nivel de ingresos y con la localización geográfica de la población, lo que refleja desequilibrios característicos de la estructura socioeconómica brasileña. Así, la mayor parte de la capacidad productiva instalada y de infraestructura de telecomunicaciones está concentrada al sudeste del país, lo que resulta en disparidades regionales de acceso a las nuevas tecnologías de la información: en esta región, en la cual se localiza 42% de la población, y vive 64% de los usuarios³. Los servicios de acceso a internet alcanzan solamente 6% de los municipios. En la gran mayoría de las localidades, en especial las de menor tamaño, no existe proveedor local, esto implica que para 44% de la gente, el acceso depende de llamadas telefónicas de larga distancia, incurriendo en costos más elevados (Anatel). La gran mayoría de los usuarios (90%) pertenece a los estratos sociales de más alta renta (clases A y B), que representan 25% del total de habitantes; 75% restante tiene una renta más baja y representa 10% de la población con acceso a la red. El desarrollo de la SI en Brasil demanda dirigir el esfuerzo de ampliar el acceso a las tecnologías de la información a los segmentos de menor renta y, adicionalmente, a las regiones menos desarrolladas.

En los últimos años ha habido en Brasil un aumento considerable en el número de *hosts*⁴, que alcanzó 2,2 millones en 2003 (CGI). Brasil ocupa el noveno lugar

1. Las estimaciones sobre usuarios de internet han sido elaborados por NUA; se refieren a septiembre de 2002 y están basadas en comparaciones entre diversas fuentes.

2. Datos de septiembre de 2002. Otras fuentes presentan valores estimados menores. No hay una definición consensual sobre el usuario de internet pero, en forma general, todas las investigaciones indican un crecimiento considerable en el número de usuarios, durante los últimos años (Telefónica, pp. 49-51).

3. Los datos sobre el perfil del usuario de internet están basados en el cruce de diferentes fuentes de información.

4. Se refiere a computadoras conectadas a internet e identificadas por una dirección electrónica específica.

mundial y el primero en América del Sur. Se trata de un indicador que refleja la cantidad de potenciales proveedores de contenidos en operación. La comparación entre países muestra el aumento brasileño en 259%, ubicándolo al lado de Argentina, México y Chile, dentro del grupo que ha presentado alto crecimiento entre 1999 y 2001 (NUA). El número de dominios de internet registrados en 2003 es de 510.013 (Fapesp)⁵, pero su ritmo de crecimiento ha caído en los últimos años. Este indicador muestra la cantidad de sitios en internet con contenidos almacenados⁶.

Los contenidos en portugués representan solamente 1,4% del acervo mundial de internet, aunque para 2,6% de los usuarios sea su lengua materna. Hay un fuerte predominio del inglés (68,4% de los contenidos), pero comparando tasas de crecimiento, los usuarios de lengua portuguesa son el segundo segmento con mayor crecimiento estimado para el periodo 2001-2005, detrás de los de lengua china (Telefónica, pp. 110-119). Hay una evidente necesidad de generación de contenidos, en especial aquellos con finalidad educativa que contribuyan a revertir el cuadro de baja escolaridad y de dificultad de acceso a la información de la población brasileña.

En Brasil el servicio de telefonía convencional es utilizado como principal medio de conexión por la mayoría de los usuarios de internet. Las líneas telefónicas fijas suman 49,9 millones, con una densidad de penetración de 28,3%, representando la séptima mejor posición internacional y la segunda en América Latina. En los últimos años ha sido notable el esfuerzo por expandir estas redes, a partir de la reestructuración del sector de telecomunicaciones con la privatización de las empresas estatales. En 1996 existían 16,5 millones de líneas, con una penetración de 10,3%. Un crecimiento aún más acentuado se verifica en el acceso a líneas de telefonía móvil, que evolucionó de 2,7 millones en 1996 a 32,4 millones en 2002, con un índice de penetración de 18,4%, lo que sitúa a Brasil en el décimo lugar mundial y el quinto en América Latina (Anatel). Más allá de estos consistentes resultados en la expansión de la infraestructura de telefonía, las nuevas tecnologías de información experimentaron en los últimos años un vertiginoso impulso innovador. En consecuencia, la universalización del acceso depende de la disseminación de los recursos de comunicación multimediática, propiciada por internet y las computadoras personales.

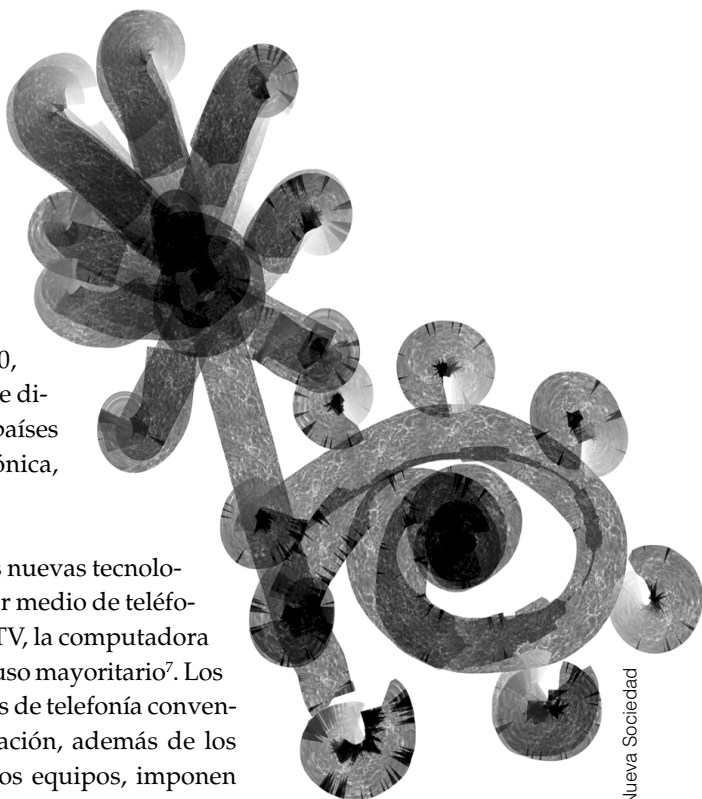
5. El dominio es la denominación de un sitio de internet que posee registro público para asegurar su exclusividad.

6. Gran número de dominios en Brasil está instalado en servidores extranjeros, de manera que el número de sitios puede estar subestimado.

Las redes de televisión por cable son otra forma de conexión a internet que ha experimentado un leve crecimiento en los últimos años, aunque presentando aún muy baja penetración –solamente 8% de la población, comparada con 34% de la televisión convencional. El número de usuarios de internet con acceso por cable es inexpressivo: 89.000

usuarios en 2001. La reciente transición a redes de banda ancha proporciona un desempeño muy superior al de la línea telefónica y tiende a tornarse preponderante en el futuro próximo. La cantidad de usuarios brasileños se estima en 470.000, muy por debajo del nivel de disseminación alcanzado en países del Primer Mundo (Telefónica, pp. 100-102).

Mientras no estén maduras nuevas tecnologías de acceso a internet por medio de teléfonos móviles o aparatos de TV, la computadora personal (PC) acaparará el uso mayoritario⁷. Los altos precios de los servicios de telefonía convencional⁸ y la elevada tributación, además de los costos de adquisición de los equipos, imponen dificultades para la expansión del uso de internet, sobre todo por las condiciones socioeconómicas y los bajos ingresos de la población brasileña⁹. El parque instalado de PCs en Brasil está estimado en 10,6 millones, con 6,2% de densidad de penetración, inferior a otros países latinoamericanos (como Uruguay, Chile y México) y lejos de EEUU, con 62,2% (UIT).



7. La capacidad de transmisión del teléfono móvil aún es limitada y los contenidos disponibles son poco sofisticados. El televisor, a pesar de su alta penetración en la población, requiere de equipos adicionales con costos que hacen inviable su disseminación en la población de bajos ingresos.

8. No existen categorías diferenciadas de tarifas que atiendan las necesidades del usuario de internet, y el costo de las conexiones internacionales de los *backbones* locales es también oneroso para el usuario brasileño.

9. La renta por habitante en Brasil es de casi 5.000 dólares y el sueldo mínimo es de alrededor de 80 dólares. Una computadora personal con configuración básica cuesta cerca de 700 dólares, lo que muestra el difícil acceso que afecta a la mayoría de la población.

Aunque en franco crecimiento, la penetración del comercio electrónico en Brasil es aún incipiente. Para la mayoría de las empresas, la red es utilizada para divulgar sus actividades y productos, y comunicarse con los clientes. Casi todas las compañías medianas y grandes disponen

***No parece factible
que en un
futuro próximo
la universalización
del acceso se base
en el uso de la PC
en cada hogar***

de un sitio en internet (90%), y todas utilizan correo electrónico, según una reciente investigación (Albertin). La mayoría usa recursos de comunicación electrónica en la integración de sus actividades, por medio de intranet (82%), y en transacciones con proveedores y clientes a través de extranet (53%) y portales (49%)¹⁰. La facturación del comercio electrónico en Brasil ha sido estimada en cerca de 2.100 millones de dólares en 2001, pero el impacto de las transacciones de comercio electrónico es aún reducido, representando apenas 2,4% del valor de las efectuadas entre empresas, y 0,8% entre empresas y consumidores.

Pese a la posibilidad de una gradual reducción de precios de los equipos, no parece factible que en un futuro próximo la universalización del acceso se base en el uso de la PC en cada hogar. Las soluciones deberán considerar esquemas basados en compartir equipos y conexión en escuelas, bibliotecas, universidades, centros públicos, etc. Otra solución sería brindar acceso indirecto a los servicios electrónicos, intermediado por un especialista que actúe en locales dotados de equipos y conexión. Este modelo ya está ampliamente diseminado para el pago de cuentas y tributos por medio de la red bancaria y de kioscos electrónicos (esto será abordado más adelante). Por otro lado, el bajo nivel educativo es una limitante para la adquisición de habilidades requeridas para la utilización de equipos y el disfrute del acceso ampliado a la información. Así, la «alfabetización digital» está vinculada en forma crucial con la alfabetización convencional.

Desarrollos recientes de la política gubernamental

La creación de un abarcador programa del Gobierno introdujo el tema de la SI en la política gubernamental. Condujo a la elaboración de diagnóstico y documentación con directrices (MCT), pero las realizaciones son aún modestas¹¹.

10. Las intranets son redes cerradas instaladas para atender a una organización; las extranets, redes cerradas que permiten el acceso a usuarios externos por medio de internet, mediante contraseña. Son utilizadas en general para la realización de transacciones entre una empresa y sus proveedores o clientes. Los portales son espacios en internet en los cuales se ofrece un conjunto de informaciones, servicios y recursos en forma ordenada.

11. Iniciado en 1999, este programa es conducido por el Ministerio de la Ciencia y Tecnología, abarcando diversos segmentos del Gobierno Federal.

Según nuestro análisis, el programa denominado «Sociedad de la Información» prevé mecanismos avanzados de integración horizontal de proyectos e iniciativas y de articulación entre múltiples actores. Como desdoblamiento de éste, fue creado un programa de Gobierno Electrónico (GE) con características similares de amplitud e integración y coordinación entre sus acciones, pero dirigido a la administración pública. Así, se produjeron avances notorios en la coordinación de la actuación gubernamental y en la prestación de servicios e informaciones en formato electrónico, destacándose el país entre aquellos con políticas delineadas en la materia¹². Pero la definición de una planificación estratégica y la implementación de un conjunto articulado de acciones acompañado de la necesaria integración entre Gobierno, actores de la sociedad y sector empresarial, todavía representa un desafío. El programa Sociedad de la Información es una tentativa de coordinar iniciativas dispersas en diversos órganos y áreas de gobierno, bajo formatos organizacionales flexibles y dinámicos, que pretende fortalecer la competitividad de la economía y ampliar el acceso de la población a los beneficios de la tecnología de la información. Las directrices y acciones propuestas comprenden un ambicioso papel: apoyo a la implantación del comercio electrónico y a la oferta de nuevas formas de trabajo, por medio del uso intensivo de tecnologías de la información y de comunicación; estímulo a nuevas formas de comunicación y de acceso comunitario a internet, fortaleciendo la ciudadanía y la cohesión social; apoyo a la aplicación de las tecnologías de la información y de comunicación en la educación formal y en proyectos de educación a distancia, por medio de internet o de redes, utilizando metodologías innovadoras de educación; estímulo a la elaboración de contenidos y de aplicaciones volcados para la preservación artística, cultural e histórica, y para la investigación científica y tecnológica de interés para el área cultural; promoción de la informatización de la administración pública, y sus sistemas estándar de aplicación, el desarrollo de soluciones en servicios gubernamentales y la disseminación de informaciones al ciudadano; fomento al desarrollo de tecnologías estratégicas; implementación de proyectos piloto y la formación de recursos humanos; implantación de una infraestructura básica de informaciones, integrando las di-

El GE obtuvo una inserción privilegiada en la agenda gubernamental, pero aún tiene un largo camino por recorrer en la implementación de sus principales proyectos

12. En el estudio realizado en 2001, Brasil está clasificado en la 18ª posición, en la lista de los 36 países más avanzados, tipificados como «High E-gov Capacity» (UN-ASPA). Aparece también en el 18º lugar en investigación de la Accenture sobre madurez en GE, siendo caracterizado como «constructor de plataformas», etapa caracterizada por un nivel aún bajo de disponibilidad de servicios en línea.

versas redes y los sectores del Gobierno, la iniciativa privada y la comunidad científica y tecnológica.

La amplitud de las líneas de acción propuestas, que configuran un programa de actuación multidimensional, con las posibilidades que abre para explotar creativamente múltiples relaciones de interdependencia, se percibe como una saludable superación de enfoques tecnológicos deterministas (Miranda). El programa se vuelca hacia la sociedad civil, la investigación, la educación y el sector económico. Su desempeño privilegia la concepción e integración de acciones, en vez de la ejecución directa, en forma vertical. A pesar de algunas realizaciones en el diseño de modelos para proyectos de inclusión digital¹³, el programa no ha logrado ejercer un efectivo papel coordinador sobre los diversos segmentos del Gobierno, la sociedad civil y el sector privado¹⁴.

El programa GE es también una iniciativa de coordinación e integración de proyectos y acciones a partir de una visión estratégica delineada. Su conducción resultó más fortalecida porque se apoyaba en el involucramiento directo de la instancia central del Gobierno con la implementación de las iniciativas¹⁵. Creado en 2000, tiene un objetivo amplio dirigido a la transformación de procesos y estructuras. Las líneas de acción que busca desarrollar abarcan un conjunto amplio y estructurado (CEGE, pp. 10-15): oferta de servicios e informaciones al ciudadano; promoción del acceso de la población a internet; promoción de la integración entre sistemas de información, redes y bancos de datos gubernamentales; implantación de infraestructura avanzada de comunicaciones y servicios en la administración pública; y utilización del poder de compra del Gobierno Federal para la reducción de costos.

El GE obtuvo una inserción privilegiada en la agenda gubernamental, pero aún tiene un largo camino por recorrer en la implementación de sus principales proyectos. Muchos de los avances verificados hasta el momento se refieren al diseño de modelos, soluciones y herramientas; hay también resultados en el área de prestación de servicios e informaciones al ciudadano. El Gobierno ofrece cerca de 1.700 servicios en internet, 19% son interactivos y 49% de carácter

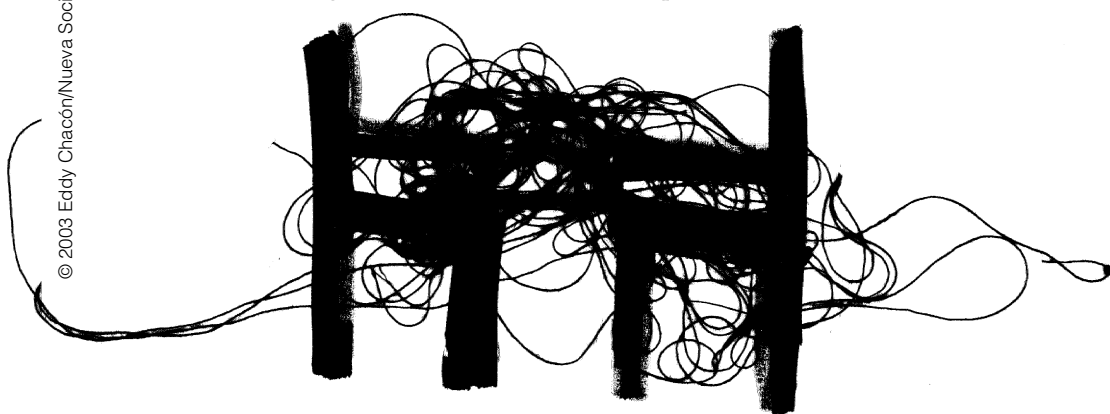
13. Desde su creación, en 1999, el programa desarrolló modelos de telecentros de apoyo a negocios, para pequeñas empresas, y de aplicación de internet a la gestión de bibliotecas, para una implementación futura. Además, presta apoyo técnico a estudios e investigaciones en *hardware* y *software* de arquitectura abierta y al desarrollo de sistemas administrativos (Takahashi).

14. En 2002 estaba en proceso de elaboración el libro blanco con el elenco de acciones, metodologías y modelos a ser adoptados en los proyectos delineados en el ámbito del programa Socinfo.

15. El programa es conducido por un comité instalado en la Presidencia de la República, integrado por representantes de todas las áreas gubernamentales.

informativo (CEGE, p. 20). En líneas generales, 28% de los servicios aún están fuera de internet. El portal de servicios e informaciones del Gobierno Federal (www.e.gov.br) permite la consulta a más de 22.000 enlaces en todas las esferas y niveles gubernamentales, aunque la información esté mezclada con la prestación de servicios.

La necesidad de asegurar la continuidad de la política de GE con los avances conceptuales y la inserción institucional conquistada en el periodo reciente, fue percibida por los propios responsables del programa en el balance realizado en 2002, al final del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Este documento



defiende la consolidación de una política de Estado para el GE, legitimada mediante una amplia interacción con las instituciones de la administración pública federal, con los gobiernos estatales y municipales, y con los innumerables socios en el área de negocios y en la sociedad civil (ibíd., p. 38).

En un balance, las acciones del Gobierno registran diversos avances en la construcción de la SI, aunque sin mayor aprovechamiento de su potencialidad sinérgica. Evidencias de ello son el avance en la construcción del marco legal de las transacciones electrónicas y lo realizado recientemente en áreas como compras gubernamentales, seguridad social, recaudación de impuestos y proceso electoral, con impactos directos sobre la sociedad. A pesar del esfuerzo emprendido hubo resultados limitados en el área educacional. En relación con acciones volcadas de manera específica a la inclusión digital, los resultados se han visto afectados por obstáculos institucionales a la implementación de los proyectos, según se observa líneas abajo.

La construcción del aparato legal e institucional para la seguridad de las transacciones electrónicas y el desarrollo del comercio por internet, ha experimentado

un importante avance con la reglamentación de la certificación de transacciones, por medio del sistema de llave pública¹⁶. El modelo adoptado por Brasil combina la regulación y control del Estado, con el permiso para la actuación de organizaciones privadas como certificadoras. En 2001 fue creado el órgano federal responsable del control del sistema de certificación. También fueron aprobadas leyes que contribuyen a la construcción gradual del soporte legal para las transacciones electrónicas: la reglamentación del documento electrónico, de la firma digital y de delitos informáticos. Está en tramitación parlamentaria un proyecto de ley sobre seguridad de las transacciones y privacidad de los datos de los usuarios.

En el área de compras gubernamentales, la constitución de un sistema informatizado de apoyo a los procedimientos y más recientemente, la creación de un portal en internet¹⁷ capaz de realizar transacciones electrónicas entre proveedores y Gobierno, ha traído diversos beneficios en la reducción de los costos de transacción, el incremento de la competencia y la ampliación del acceso público a la información, incluso a los fines de transparencia y control social. Además, la diseminación de compras gubernamentales electrónicas juega un papel inductor sobre las empresas en su preparación para el comercio electrónico (Fernandes 2003a). Se cuentan varias experiencias de compras electrónicas gubernamentales en las administraciones estatales brasileñas¹⁸.

La seguridad social pública en Brasil efectúa sus principales operaciones por medios electrónicos, realizando el pago de las pensiones a más de 18 millones de asegurados a través de una tarjeta magnética que posibilita el acceso directo a la red bancaria. Las tarjetas también han sido adoptadas por programas como el de ingreso mínimo, en tanto mecanismo de reducción de costos de transacción y de protección contra interferencias políticas de tipo clientelar en el ámbito local¹⁹. En recaudación de impuestos, el llenado de formularios, cálculo y envío de la declaración del impuesto sobre la renta por internet, disponible

16. La infraestructura de llaves públicas (*public key infrastructure*) asegura la emisión de certificados electrónicos, asociados a contraseñas, que funcionan como firmas para documentos virtuales que tengan circulación en internet. El sistema brasileño –denominado ICP-Brasil– es coordinado por el Instituto Nacional de Tecnología de la Información - ITI, organismo de la administración pública federal creado en 2001 y que actúa como autoridad certificadora matriz, capitaneando una red de certificadores públicos y privados registrados.

17. Denominado Comprasnet, el portal está en <www.comprasnet.gov.br>.

18. Hay varios sistemas de compras electrónicas gubernamentales en Brasil (Bndes). Ya están en operación en los estados de São Paulo, Bahia, Tocantins, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul y Pernambuco. Los sistemas de portal electrónico desarrollados por los dos bancos estatales de mayor tamaño para sus propias operaciones, también pueden ser utilizados por estados y municipios.

19. Estos programas sociales distribuyen beneficios en forma de dinero asignado directamente a las familias, para niños en edad escolar (beca escolar); familias en situación de carencia (beca alimentaria); trabajo infantil; juventud y complemento del costo del gas de cocina. La tarjeta ya ha sido distribuida a cerca de 8.1 millones de familias.

desde 1997, ya es el medio preferido por casi todos los contribuyentes (90%), aunque se trata del grupo de mayores ingresos²⁰.

En 1996 se inició el voto electrónico, alcanzando ya la totalidad del electorado y todos los niveles del calendario electoral. Las últimas elecciones de octubre de 2002 (para presidente, gobernador, senador, diputado federal y diputado estatal), tuvieron la participación de cerca de 115 millones de personas que utilizaron 406.000 urnas, distribuidas en los 26 estados y el Distrito Federal.

Las experiencias de inclusión digital, desarrolladas con la participación de ONGs pueden servir de referencia para la actuación del Gobierno Federal

Con resultados limitados y persistentes cuestionamientos respecto de sus impactos, el Gobierno Federal ha llevado adelante un proyecto educacional dirigido a equipar la red pública de escuelas con computadores conectados a internet, y a introducir herramientas informáticas en el proceso de enseñanza. La exclusión digital en la educación convive con diversos problemas preexistentes en ese sector, caracterizado por la baja eficiencia de sus resultados, con elevados índices de repitencia en el nivel básico. En este contexto, la asimilación de las potencialidades transformadoras derivadas de la introducción de los computadores en la enseñanza se tropieza con los obsoletos métodos de enseñanza y la estructura del sistema educativo (Assman). A pesar de las inversiones realizadas en los últimos años en la informatización de la escuela pública, de casi 90% de la red de enseñanza, solamente 22% dispone de conexión a internet; en la enseñanza privada ese índice supera 60%.

Como experiencia frustrada, las iniciativas de inclusión digital por medio de terminales públicos no fueron implementadas pese a la existencia de recursos financieros en relativa abundancia. El Gobierno Federal pretendía implantar telecentros, espacios dotados de infraestructura de equipos y de acceso a internet para uso público o de las comunidades. Metas osadas que no se cumplieron, como la instalación de un terminal público en cada localidad con más de 600 habitantes. El modelo tenía previsto licitar 3.500 conjuntos de equipos, 800 de ellos en 2002. El financiamiento provenía de porcentajes de la facturación de las empresas de telecomunicaciones²¹. En general, el proyecto de los telecentros

20. En 2003 circularon por internet más de 15 millones de formularios, conteniendo la declaración de rentas y el cálculo del impuesto a la renta.

21. Se trata de un fondo creado por ley que ha recibido recursos desde 2000, a razón de 1% de la facturación de las empresas del sector. Los recursos están en poder del Gobierno Federal y deben ser

representa un intento de actualización de directrices y estrategias del Gobierno en relación con la política de universalización del acceso a la telefonía, contemplando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación por medio de internet. Hasta fines de 2002 los telecentros o cualquier otra acción similar de impacto en el área de inclusión digital, no habían sido concretados²².

La paradójica obstrucción intra-burocrática a esta política indica la fragilidad de las implementaciones institucionales adoptadas y la necesidad de captar apoyos y sustentación en los actores sociales, especialmente las ONGs con experiencia en este tipo de acción. Las críticas identifican en la actuación del Gobierno un sesgo tecnicista y centralizador, que podría ser revertido adoptando modelos que contemplen la participación social (Lima/Baroni Selaimen, p. 4). Además de ello, la gestión de los recursos del fondo público de universalización se convirtió en objeto de disputas y controversias jurídicas y legales, en las cuales se enfrentan sectores que tienen una concepción más abarcadora de la universalización quienes consideran esos recursos obligatoriamente vinculados a la expansión de la red de telefonía fija²³. Los referidos proyectos de universalización dependían de la prevalencia de esa visión amplia, ya que estaban volcados a la diseminación de internet y de los nuevos canales de comunicación asociados a ésta.

Las experiencias de inclusión digital, desarrolladas con la participación de ONGs, alcanzaron éxitos que pueden servir de referencia para una revisión crítica del modelo de actuación del Gobierno Federal. Hay tres esquemas básicos que pueden ser adoptados para proyectos de inclusión digital: el costeo directamente por el Gobierno, el filantrópico y el comercial, con fines lucrativos (Toledo). Como hemos visto, la reciente experiencia del proyecto bajo la conducción gubernamental ha mostrado dificultades de coordinación y de articulación interna. El modelo comercial, que tendría como ventajas la autosustentabilidad, la agilidad de diseminación y el potencial de generación de empleos, no fue aún implementado en Brasil, pero podría también ser objeto de apoyo gubernamental para su difusión en amplia escala. El formato basado en la acción social de carácter filantrópico emprendida por empresas privadas y por

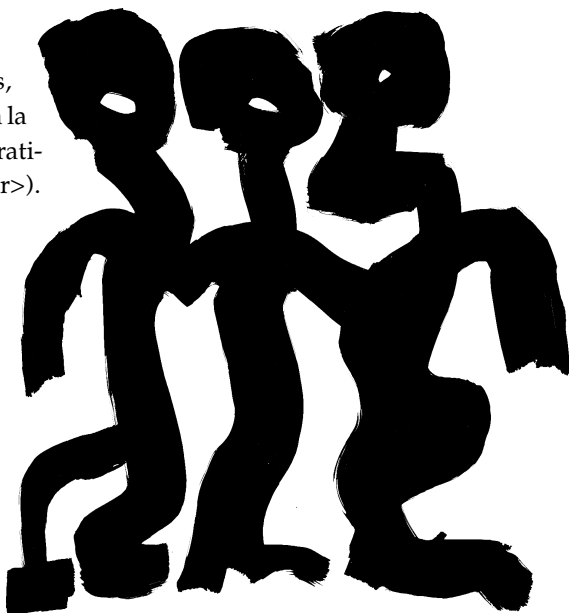
aplicados a proyectos de universalización del acceso a la telecomunicación. El fondo dispone actualmente de casi 1.000 millones de dólares, acumulados desde su creación.

22. Una excepción fue el proyecto de la empresa estatal de correos que, utilizando recursos propios, fue iniciado en 2001, con miras a la instalación de terminales de acceso público en todas las agencias postales y proveer gratuitamente de dirección electrónica y de servicio de correo electrónico a cualquier ciudadano. Se prevén 5.690 terminales.

23. Una cuestión específica se refiere a la posibilidad de aplicación de los recursos públicos destinados a la universalización para la provisión de infraestructura y servicios que necesariamente serán prestados no solo por las empresas de telecomunicaciones tradicionales –operadoras de redes fijas de telefonía– sino también por una diversificada gama de operadores de otros tipos de tecnologías.

voluntarios, y coordinada por ONGs, cuenta con una notable demostración en la experiencia del CDI (Comité de Democratización de la Internet, <www.cdi.org.br>).

Esta organización se vuelca sobre minorías en situación de exclusión digital y ha capacitado a cerca de 48.000 personas desde 1995 (Baggio). Otra configuración de este modelo consiste en establecer sociedades entre el sector público y ONGs. Un ejemplo es el proyecto Sampa.org (www.sampa.org), apoyado por la Alcaldía de San Pablo para la implantación de telecentros en comunidades pobres de la ciudad, volcados a la creación de oportunidades de trabajo e ingresos, acceso a los servicios públicos, producción de contenido y también enfrentando problemas urgentes como la violencia local en algunas regiones (Assumpção).



Perspectivas y desafíos actuales

De manera preliminar puede constatarse que en la agenda del presidente Lula el tema de la SI mantiene un papel relevante. La inclusión digital está presente en el conjunto de los desafíos que orientan la planificación estratégica definida para el periodo 2004-2007: «democratizar y universalizar el acceso a la información y al conocimiento por medio de las nuevas tecnologías» (MP 2003b). Sin embargo, como señalamos respecto de la acción gubernamental anterior, es necesario profundizar y también superar aisladas formas de organización, buscando una más fuerte y consistente integración entre la política de la SI y el diseño más amplio del modelo de desarrollo económico-social vislumbrado. Esa integración debe traducirse en proyectos y acciones anclados en la articulación de iniciativas dispersas, que sondeen sinergias y encuentren puntos de convergencia dentro del aparato del Estado y con la sociedad. Las estrategias de crecimiento que están siendo delineadas por el nuevo gobierno pretenden conjugar desarrollo económico con inclusión social a partir del impulso al mercado interno de consumo de masas²⁴, lo que sin duda abre diversas posibilidades de

24. Además de ello, existen temas que parecen ser una marca distintiva de la agenda del nuevo gobierno: el énfasis en soluciones y arreglos para el apoyo a la innovación tecnológica, la masificación

inserción para la política y las líneas de acción preconizadas para la SI (MP 2003a). Las iniciativas en curso señalan un énfasis en la construcción de instancias y mecanismos de articulación y de movilización de la sociedad con miras a promover acciones de impacto en el área de la inclusión digital, que deberán ganar mayor visibilidad en la agenda estratégica gubernamental²⁵. Una política específica está siendo formulada mediante la articulación entre órganos del Gobierno Federal y ONGs. La búsqueda de acuerdos institucionales participativos y movilizadores y la implementación descentralizada, son directrices que deberán orientar los proyectos (Oficina). Un requisito indispensable para la diseminación de proyectos de inclusión digital a gran escala será la redefinición de un acuerdo institucional consensuado para la asignación de los abultados recursos de los fondos públicos de universalización. Estos medios están disponibles, pero solo han servido al superávit de cuentas del Gobierno Federal pese a la urgencia y relevancia social de sus propósitos. La redefinición propuesta involucra la articulación entre los actores del Gobierno, la sociedad y el sector privado, pudiendo implicar controversias legales y precisar de la revisión parlamentaria de la legislación, a fin de actualizar la perspectiva de la universalización de acceso a las telecomunicaciones en sintonía con las tecnologías emergentes. Se espera que la nueva visión contemple la idea de acceso del ciudadano a múltiples plataformas tecnológicas y medios de comunicación, bajo formatos institucionales diversificados.

Confirmada su continuidad, la política de GE delineada en el gobierno anterior suma nuevos énfasis y prioridades, con mayores preocupaciones por su impacto social y su vinculación a un proyecto de desarrollo económico y social (SLTI). En primer lugar, la construcción de la infraestructura del GE por medio de la elaboración de una «matriz de interoperabilidad» entre los sistemas de información y bancos de datos gubernamentales, que deberá articular los demás niveles de gobierno (estadal y municipal). En segundo lugar, el establecimiento y la diseminación de nuevos mecanismos y formatos de contratación que reduzcan los costos de operación, en abierta ofensiva contra los programas cerrados y los *software* propietarios. En forma específica, se vislumbra la asociación entre la investigación y el desarrollo de soluciones innovadoras de procesamiento, con la articulación entre Gobierno, centros de investigación y sector

del crédito y la regularización de propiedades, el enfoque compensatorio para minorías sociales en el diseño de las políticas, y el incentivo a pequeñas y micro empresas.

25. La iniciativa de diálogo con los diversos actores involucrados no es nueva, pues también fue puesta por práctica por el gobierno anterior. El desafío para la nueva administración consiste esencialmente en construir mecanismos de articulación con bases más consistentes, que permitan la implementación de proyectos en una escala mucho más amplia.

productivo. En tercer lugar, la vinculación más fuerte entre las acciones de GE y de inclusión digital, en consonancia con las nuevas directrices a que se hizo referencia: la incorporación más activa en el proceso de formulación e implementación de las políticas, de las ONGs, y reconducción de la asignación de recursos y de los proyectos para iniciativas en el ámbito local.

El nuevo gobierno pretende fortalecer arreglos organizacionales basados en la coordinación entre diversos órganos, buscando lograr estructuras horizontales de movilización y deliberación para romper con formatos aislados. Debe señalarse que los formatos adoptados por los programas de SI y de GE ya buscaban una actuación integradora y estructuras flexibles e informales, pero no lograron una efectiva superación de las trabas burocráticas que aún existen en la administración del Estado en Brasil. El éxito de políticas innovadoras que tengan como objetivo la construcción de la SI y del GE dependerá en gran medida de una reinención del Estado volcada a la innovación organizacional y, con alcances más amplios, a la construcción de nuevos mecanismos de gobierno democráticos, eficientes y transparentes (Fernandes 2003a). Además de la articulación y coordinación intragubernamental, una política amplia de construcción de la SI puede aprovechar la posible diseminación de los avances logrados en áreas del sector privado.

Con un nuevo acento en lo social, tiende a confirmarse la continuidad en las políticas dirigidas a la SI. Sin embargo hay complejos requisitos de articulación con la sociedad y de coordinación intraburocrática que deben solucionarse, so pena de fracasar o de agravar las dificultades y obstáculos mencionados. Por otra parte, el ansiado regreso al crecimiento económico condiciona las perspectivas de avance en estas políticas. Hay un amplio impacto –perceptible en los indicadores de desarrollo de la SI– del crecimiento económico sobre la expansión del comercio electrónico y la utilización de internet. Ese impacto se manifiesta también sobre la capacidad de inversión del Gobierno, influyendo principalmente en la implementación de las políticas del GE. En este sentido, los avances en dirección a la SI deberán producirse en sintonía con el mayor o menor éxito del proyecto de desarrollo económico con inclusión social que el nuevo gobierno se ha propuesto.

Bibliografía

Accenture: *E-Government Leadership. Realizing the Vision*, The Government Executive Series, 2002.
Albertin, Alberto Luiz: *Comércio Eletrônico no Mercado Brasileiro*, 5ª ed. 3/2003; tb. en <<http://www.fgvsp.br/academico/estudos/cia/Pesquisa>>.

- Anatel: *Universalização de Serviços de Telecomunicações e a Inclusão Digital*, Agência Nacional de Telecomunicações, Brasília, 2003, <<http://anatel.gov.br>>.
- Assman, Hugo: «A Metamorfose do Aprender na Sociedade da Informação» en *Ciência da Informação* v. 29 N° 2, 5-8/2000, Brasília, pp. 155-167.
- Assumpção, Rodrigo Ortiz: «Sampa.org: Um Projeto de Inclusão Digital» en Ali Chahin e outros (orgs.): *E-gov.br. A Próxima Revolução Brasileira*, Pearson, 2003, en prensa.
- Baggio, Rodrigo: «A Sociedade da Informação e a Infoexclusão» en *Ciência da Informação* v. 29 N° 2, 5-8/2000, Brasília, pp. 16-21.
- Bndes: «Compras Governamentais Eletrônicas no Brasil: Como Funcionam os Principais Sistemas em Operação» en *Boletim Informe-se* N° 39, 4/2002.
- CEGE: «2 Anos de Governo Eletrônico - Balanço de Realizações e Desafios Futuros», Casa Civil da Presidência da República, Comitê Executivo do Governo Eletrônico, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 2002, <http://federativo.bndes.gov.br/destaques/egov/egov_estudos.htm>.
- CGI: «Indicadores», Comitê Gestor da Internet no Brasil, <<http://www.cg.org.br/indicadores/brasil-mundo.htm#mundo>>.
- Castells, Manuel: *A Sociedad em Rede*, Paz e Terra, San Pablo, 1999.
- Comitê Gestor da ICP-Brasil: *Política de Segurança da ICP-Brasil*, Aprovada pela Resolução N° 2, 25/9/2001, <<http://www.iti.gov.br/>>.
- Cunha Fº, Paulo C.: «Modelos de Cidadania Digital: Hipermídia e Democracia na Sociedade da Informação» en *Ícone* N° 4, 8/1999, UFPE, Recife, pp. 43-61.
- Ferreira, Rubens da Silva: «A Sociedade da Informação no Brasil: um Ensaio sobre os Desafios do Estado» en *Ciência da Informação* v. 32 N° 1, 1-4/2003, Brasília, pp. 36-41.
- Fapesp: «Registro.br: Registro de Domínios para a Internet no Brasil. Estadísticas», <<http://registro.fapesp.br/estatisticas.html>>, 2003.
- Fernandes, Ciro Campos Christo: «Governo Eletrônico e Transformação da Administração Pública» en Ali Chahin e outros (orgs.): *E-gov.br. A Próxima Revolução Brasileira*, Pearson, 2003a, en prensa.
- Fernandes, Ciro Campos Christo: «Sistemas de Compras Eletrônicas e sua Aplicação à Administração Pública. O Caso do Siasg / Comprasnet», Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundación Getúlio Vargas, Brasília, 2003b, <http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_dissertacoes>.
- Lima, Paulo y Graciela Baroni Selaimen: «Desafios para a Inclusão Digital no Terceiro Setor», 2003, <http://www.cidadania.org.br/conteudo.asp?conteudo_id=1505>.
- MCT: *Sociedade da Informação no Brasil. Livro Verde*, Ministério da Ciência e Tecnologia, Brasília, 2000.
- Miranda, Antônio: «Sociedade da Informação: Globalização, Identidade Cultural e Conteúdos» en *Ciência da Informação* v. 29 N° 2, 5-8/2000, Brasília, pp. 78-88.
- MP: *Plano Brasil de Todos. Participação e Inclusão*, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003a; tb. en <<http://www.planobrasil.gov.br/>>.
- MP: *Plano Plurianual 2004-2007. Mega-objetivos & Desafios*, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003b; tb. en <<http://www.solucoesbrasil.gov.br/texto.asp?cod=12>>.
- NUA: «How Many Online» en <http://www.nua.ie/surveys/how_many_online/index.html>.
- Oficina: «2ª Oficina para Inclusão Digital. Documento Final», (versión preliminar), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Sampa.org e Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS), Brasília, 2003; tb. en <<http://ecologiadigital.net/pblog/iioficina.htm>>.
- SLTI: «Aplicação da Tecnologia da Informação no Suporte a Ações do Governo Federal», presentación del secretario Rogério Santanna en el evento Muestra de Soluciones en Tecnología de la Información Aplicadas al Sector Público, 9-11 de abril de 2003, Secretaría de Logística y Tecnología da Informação, <<http://www.solucoespublica.gov.br/download/>>.
- Takahashi, Tadao: «A Sociedade de Informação e a Democracia Eletrônica» en Ali Chahin e outros (orgs.): *E-gov.br. A Próxima Revolução Brasileira*, Pearson, 2003a, en prensa.
- Telefônica: *Sociedade da Informação no Brasil*, San Pablo, 2002.
- Toledo, Paulo: «Inclusão Digital. Uma Proposta Empreendedorcita» en Ali Chahin e outros (orgs.): *E-gov.br. A Próxima Revolução Brasileira*, Pearson, 2003, en prensa.
- UIT: Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2001, <<http://www.itu.int>>.
- UN-ASP: *Benchmarking E-government: A Global Perspective*, United Nations / American Society for Public Administration, Nueva York, 2002.