

## Inflación crónica y políticas sociales. El caso de Brasil

*Pedro Cezar Dutra Fonseca*

El propósito de este trabajo es colaborar en la discusión y en la interpretación de políticas sociales frente a los callejones sin salida que viven ahora las economías latinoamericanas, en especial la brasileña, en un cuadro de cambios significativos en el orden económico mundial y en la organización del sistema productivo. La hipótesis básica destaca que los callejones sin salida que surgen como desajustes de corto plazo (por ejemplo, la inflación) deben ser analizados teniendo en cuenta una crisis más profunda de raíces estructurales. Esto ocurre no sólo cuando se buscan las causas y raíces de los problemas de "corto plazo", que por regla general parecen restringirse a la coyuntura, sino también porque los caminos seguidos para enfrentarlos —las políticas de estabilización— plantean implicaciones que no son neutras a largo plazo ya que ocasionan cambios en aspectos que no son propiamente coyunturales, como la estructura productiva y la distribución de la renta, con impacto en los indicadores sociales.

Es preciso tener presente que este tipo de reflexión presenta desafíos desde el punto de vista académico, ya que el repertorio a disposición de los economistas inclinados hacia las políticas de estabilización consiste mayormente en modelos de corto plazo, y a causa de la tradición marshalliana acostumbramos, incluso en modelos a largo plazo, a considerar la tecnología como inalterada. Pero sucede que la crisis actual tiene lugar en un contexto en el que la tecnología y las formas de organización de la producción son elementos analíticos indispensables, variables que no pueden ser dejadas de lado, a riesgo de perderse en la fuerza de explicación de sus razones y, algo que puede ser grave, al trazar escenarios posibles. Por último, las políticas de estabilización no actúan sobre un ente abstracto, sino sobre una economía específica que produce, consume, ahorra, invierte y escoge técnicas para producir y criterios para distribuir. Actúan por lo tanto sobre personas —los "agentes económicos"— que trabajan, invierten y toman decisiones sin plena seguridad del acierto y de las consecuencias de sus actos. Por lo tanto, las políticas de estabilización afectan expectativas, las cuales, a su vez, inciden no sólo sobre los niveles de ingreso y de empleo, como en la concepción keynesiana, sino también sobre sectores económicos determinados en los que aquéllos son generados y en las condiciones para ello. Finalmente, por las políticas de estabilización se puede desprender el sentido que los que ejecutan la política económica pretenden imprimir a largo plazo a la economía, qué nuevas funciones pretenden delegar al Estado, dónde debe o no actuar éste, cuál es la magnitud de su programa y qué se inscribe en él como prioritario. Acciones tomadas hoy son muchas veces irreversibles o costosas cuando se pretende dar marcha atrás. Así, la política de estabilización más neutra y la más consensual, si es que existe, afecta no sólo al nivel de actividad económica, en menor o mayor grado, sino a los sectores que perderán espacio y a los nuevos que ocuparán su lugar: apunta hacia una nueva estructura productiva.

Esta constatación sería redundante si no fuese por el hecho de que las políticas de estabilización, al ser adoptadas, se ven justificadas por sus mentores y ejecutores de tal forma que todo sucede como si no fuesen opciones sino "técnicas", problemas de solución única. Si bien este comportamiento rara vez fue excepción en los gobiernos, en el medio académico pasó también a tomar cuerpo con la difusión del denominado neoliberalismo. En rigor, se entiende que no hay nada racional fuera de un mismo camino para los países de América Latina o del Primer Mundo: reducción al mínimo del papel del Estado en la economía, incluso en el área social, reducción de los salarios reales, libre comercio y ortodoxia en materia fiscal y monetaria. La libertad de escoger, tan cara a los liberales en otros campos, se enjaula en la pobreza de un camino único, como si la historia estuviera trazada de antemano, quedando a los que no la siguen el destino de ser aplastados por el estancamiento y la inflación crónica. Esta es la acepción en la que se entiende el fin de la historia, como en Fukuyama: el liberalismo sin reino de la libertad, sino de la necesidad. ¿Hasta qué punto no hay en esto más teología que tecnicismo?

### El neoliberalismo en el "Primer Mundo"

Un tema recurrente de los economistas y científicos sociales latinoamericanos es entender cómo las ideas gestadas en el "Primer Mundo" son transportadas a sus países, cómo cobran cuerpo y ganan adeptos y seguidores en un ambiente distinto al que les dio origen y les confiere significado histórico. Así sucedió con la controversia sobre la existencia o no del liberalismo en el siglo XIX en América Latina, el cual convivía con la esclavitud; con el sentido de la difusión de las ideas positivistas en el umbral del siglo XX; con las posibilidades y los obstáculos para el socialismo en economías no industrializadas; y por último, con la teoría de las ventajas comparativas en el comercio internacional por parte de la CEPAL. Lo mismo sucede con el actual neoliberalismo.

Conviene recordar de partida que el movimiento neoliberal tuvo inicio y se manifestó en su forma más típica en Inglaterra con Margaret Thatcher y en Estados Unidos con Ronald Reagan. Ambos países pasaban por un momento de toma de conciencia de la pérdida del ritmo de su crecimiento económico, asociada al estancamiento de la productividad industrial que surgía por el enfrentamiento de la competencia de otros países, como Japón. El neoliberalismo asumió así un carácter de restaurar el liderazgo (al contrario del liberalismo clásico, más inclinado a consolidarlo, en la Inglaterra victoriana y en Estados Unidos durante el siglo XX).

El diagnóstico de pérdida de posición, no obstante, difería en ambos países. En Inglaterra, se entendía desde luego que el mayor impedimento a la modernización residía en la fuerza sindical, principalmente de las empresas estatales, herencia de la hegemonía de los gobiernos laboristas desde la posguerra. De ahí que se entendiera que la privatización y la ruptura de la espina dorsal de los sindicatos eran condiciones necesarias para dar nuevo aliento a la competitividad productiva. Se cuestionaba el papel desempeñado por el Estado en la "era keynesiana" al asumir metas como el pleno empleo, dirigidas al bienestar social a través de leyes en defensa de los trabajadores nacionales y extranjeros. Se argumentó que las leyes sociales repercutían a largo plazo contra los propios trabajadores pues la pérdida de

competitividad confería estrechez a los mercados y encarecía los productos, incidiendo sobre el nivel del empleo.

Por otro lado, la legislación social habría posibilitado un nivel real de los salarios por encima de los aumentos de productividad; además de afirmarse que no se podría mantener la misma tasa de crecimiento de salarios verificada históricamente en ausencia de productividad creciente. La propia política de previsión debería ser alterada porque la baja productividad de la población económicamente activa no conseguiría mantener los privilegios de los acomodados. La intervención drástica en el mercado de trabajo y el programa de privatizaciones se iban a constituir en las palabras de orden del neoliberalismo inglés; y luego los libros de texto resaltaron el papel de la oferta agregada en el equilibrio macroeconómico, ocupando el lugar antes destacado de la demanda efectiva. Sindicatos y Estado forman el binomio generador de ineficiencia, los enemigos a ser enfrentados, con el apoyo de segmentos de la clase media interesados en la disminución de impuestos (aunque Thatcher haya caído justamente por pretender crear un nuevo impuesto...).

En Estados Unidos la situación fue otra. Los sindicatos nunca tuvieron la fuerza de sus primos británicos; la presencia de la socialdemocracia siempre fue más tenue y nada hay en la política estadounidense que sea similar al Partido Laborista inglés. El keynesianismo norteamericano se resumía en la primacía de la política fiscal sobre la monetaria, en la política de estabilización, o en la combinación de ambas con inspiración en la síntesis neoclásica. El liberalismo presente en las raíces históricas de la nación nunca fue abandonado como ideología y sentido común, de modo que el país nunca pasó por un programa de estatización semejante al realizado en Europa, principalmente en la posguerra. El estancamiento económico se asoció sin embargo a los déficit crecientes. Era menester recortar el presupuesto y la gran división de la opinión pública residía sobre dónde deberían hacerse los recortes: si en defensa o en los programas sociales. La propuesta del Partido Republicano, victoriosa en las urnas, alejó la posibilidad de disminuir el presupuesto de defensa incluso con llamados nacionalistas: la necesidad del país de mantener la hegemonía mundial frente al "Imperio del Mal" soviético obligaba a que no sólo se mantuvieran los gastos militares, sino a que aumentaran. Por lo tanto, los gastos sociales deberían sufrir recortes aún más drásticos.

Lo más inusitado de la propuesta de Reagan es que el recorte no se realizó del lado de los gastos sino del de los ingresos. Si el equilibrio presupuestario exige menores gastos y más impuestos, su propuesta consistió en cambio en disminuir éstos. Una disminución de impuestos a los ricos incentivaría las inversiones creando un clima de euforia y restableciendo el "estado de confianza". Por una cuestión de elasticidad, el monto total de la recaudación no debería caer porque la renta crecería lo suficiente para hacer frente a la reducción de alícuotas. No habiendo nada que privatizar, el neoliberalismo norteamericano se restringió a esta fórmula de política económica, la cual debería ir acompañada de una amplia libertad en las importaciones, importante para dominar la inflación heredada del gobierno de James Carter, y forzar la competitividad industrial y agrícola.

Aunque bien construido desde el punto de vista formal, el modelo teórico se frustró cuando se concretó en política económica. La "era Reagan", es cierto, mantuvo tasas de crecimiento superiores a las imaginadas por sus críticos, pero los déficit interno y externo se agravaron a pesar del recorte en gastos sociales. A

ejemplo de Inglaterra, creció la marginalidad y la renta se concentró, en un contexto de políticas compensatorias austeras. Las industrias de ambos países no recuperaron su competitividad: al contrario, dos países que no siguieron las políticas neoliberales, Japón e Italia, se desarrollaron mejor. El primero siguió con superávit extraordinarios y liderando una innovación tecnológica en varios sectores; la segunda sobrepasó a Inglaterra en producción industrial.

### El caso brasileño

Al penetrar en América Latina las ideas neoliberales florecieron en un contexto ajeno a aquéllos en los que se habían generado, pero fueron adaptadas. Aquí, ahora, no se trata sólo de analizarlas como “fuera de lugar”, para usar la expresión de Schwartz (1973), sino de entender por qué razones y cómo tuvieron y tienen difusión. Antes de descartar de un plumazo este hecho como extravagante, conviene inspirarse en Hegel y entender lo real como racional. Así, la cuestión es otra: ¿por qué las ideas neoliberales ganaron tantos adeptos latinoamericanos, especialmente en los gobiernos, aunque estos países conocían una problemática diferente a la del Primer Mundo? ¿Qué determinantes internos hay en estos países que posibilitaron su aceptación y difusión?

En realidad, no hay nada similar en el contexto latinoamericano a la razón inicial que proporcionó al neoliberalismo en el Primer Mundo, sea cual sea, el retorno al liderazgo internacional perdido. Sin embargo la cuestión de la productividad y de las nuevas tecnologías también se hace presente en los países latinoamericanos. A la revolución en las técnicas de producción ocurrida en el nivel internacional se agregaron los factores internos que confieren razón de ser al ideario neoliberal, aunque con las debidas diferencias entre los dos contextos, diferencias que, en América Latina, no dejan de ocasionar consecuencias aún más perversas.

Para entender el sentido histórico del neoliberalismo en América Latina parto de la constatación, ya mencionada por innumerables autores, de que la actual crisis se asocia al agotamiento del proyecto de industrialización vía sustitución de importaciones que desde mediados de la década de los años treinta orientó la política económica de la mayoría de los países, principalmente de los que más crecieron a lo largo de este siglo. Entendiendo que el atraso y la subordinación de éstos en el orden económico internacional residía en su especialización agrícola, la acción estatal se configuró en el sentido de fomentar la industrialización, importando tecnología, planeando el crecimiento, subsidiando el sector secundario y garantizándole un mercado cautivo a través de barreras arancelarias o de la simple prohibición de importar productos similares. En la ideología desarrollista, desarrollo e industrialización eran sinónimos y desde luego entendidos como condición para nivelar la desigualdad social, lo que atraía a las clases medias y a los trabajadores urbanos, ocasionando el fenómeno del populismo.

El modelo tuvo éxito en varios países, en el sentido de garantizar altas tasas de crecimiento del producto bajo el liderazgo del sector industrial. En países como Argentina, Brasil y México, la pauta de las importaciones se alteró sustancialmente: rubros como bienes intermediarios, bienes de capital y combustibles y lubricantes, tendieron a ocupar el espacio de bienes finales de consumo. A largo plazo, el sector

primario redujo su participación en la composición del PIB y en la propia pauta de las exportaciones, los productos agrícolas y pecuarios perdieron posición respecto a los elaborados y semielaborados. Todo esto acompañado de altas tasas de crecimiento de la urbanización y del éxodo rural, que agudizaron aún más las desigualdades sociales. Fue justamente en este aspecto donde el modelo sustitutivo falló más: el sueño latinoamericano de los años cincuenta —nación industrializada, con ingreso bien distribuido e indicadores sociales civilizados— se frustró por el camino y fue enterrado por la serie de dictaduras victoriosas en los años sesenta y setenta.

El proceso de sustitución de importaciones se agotó por varias razones. Además de las estrictamente políticas, se menciona la situación internacional de los años setenta, marcada por la crisis financiera internacional con la ruptura del vínculo del dólar norteamericano con el oro en 1971. Y de inmediato, por la nueva ola tecnológica, con la automatización flexible, la cual aceleró el hiato tecnológico entre los países que se adelantaron en este proceso y los que no lo acompañaron con el mismo ritmo o que ni siquiera ingresaron en él. Téngase en cuenta que hay razones internas que son tan pertinentes como éstas para explicar las causas del agotamiento, principalmente en países en los que la sustitución de las importaciones fue más exitosa, como Brasil.

En Brasil, en los años sesenta, la industrialización fue más allá de la alcanzada en las décadas precedentes, centrada en los bienes de consumo populares, avanzando respecto a los bienes sofisticados. En la década de los setenta se profundizó la producción de bienes intermedios y de capital bajo los auspicios del II Plan Nacional de Desarrollo con el gobierno del general Ernesto Geisel. Esto significa que al final de los años setenta, Brasil pasó a tener un parque industrial prácticamente completo. La práctica del Estado, en alianza con el sector privado, de detectar qué agujeros había en la pauta de importaciones que pudieran ser rellenados por la producción doméstica perdió su sentido: la cuestión ya no consistía en crear industrias para sustituir importaciones, sino en ingresar en los segmentos de punta, cuyos rubros en rigor nunca se habían importado antes (química fina, microelectrónica, biotecnología, por ejemplo), y en mantener los ramos ya existentes, o sea, luchar contra la obsolescencia. En otras palabras: la existencia de los tres “departamentos” de la economía, como se constata en los modelos a la Kalecki (como en Tavares, 1986), no significa que éstos sean capaces de reproducirse con el transcurso del tiempo, o sea, que tengan capacidad de absorber nuevas tecnologías, esenciales para permanecer como tales a largo plazo. En estos análisis este hecho no está evidenciado, en buena parte por las características del propio modelo, de corto plazo, y que por tanto tiene como supuesto tecnología dada.

Es evidente que el modelo de sustitución de importaciones poseía una lógica que confería razón de ser a un tipo de acción estatal y de los agentes privados que perdía significado con su agotamiento. Respecto a cada nuevo vector de bienes a ser sustituidos, se abrían nuevas oportunidades para el sector privado, elevando la eficiencia marginal del capital; el Estado aseguraba el financiamiento, frecuentemente a intereses subsidiados, y garantizaba un mercado cautivo, disminuyendo sensiblemente los riesgos, creaba empresas estatales que proporcionaban insumos o compradoras del sector privado, en grados y formas que variaban en cada país de América Latina. Así, la lógica del modelo sustitutivo prescindía de la tecnología y

de la innovación como variables por excelencia de la dinámica capitalista, desafiando a autores clásicos: en Smith, éstas estaban presentes con la productividad alcanzada por la división del trabajo y con la introducción de maquinaria; en Ricardo, la tecnología podría contrarrestar la tendencia a la caída de la tasa de ganancia, postergando el estado estacionario; en Marx, se expresaban a través de la plusvalía relativa, inmanente al modo de producción; en Schumpeter, el fundamento de la explicación de los ciclos. En este sentido, no es por casualidad que el modelo sustitutivo haya sido incapaz de elevar salarios acompañando los incrementos de productividad, haciendo así que la industrialización fuese acompañada de la mejoría de los indicadores sociales: para los autores citados, justamente la adopción de nuevas tecnologías podía posibilitar que los salarios reales se elevaran sin amenazar de inmediato las tasas de ganancia, a través de la competencia intercapitalista. Sin contar con el hecho de que, en todos los países latinoamericanos, difería sensiblemente la tasa de crecimiento de la productividad en cada departamento, ya que nuestros referentes a bienes de consumo sofisticados y bienes de capital siempre fueron mayores que nuestros bienes de consumo de masa, justamente lo que regula el nivel de los salarios reales. En ausencia de competencia y de innovación tecnológica en sus cimientos, nada podría esperarse de la sustitución de importaciones en términos sociales, aunque su éxito en cuanto a su objetivo básico, la industrialización, sea irrefutable.

A la luz de estas observaciones se pone de manifiesto el sentido de las ideas neoliberales en el contexto latinoamericano. Si las críticas de los antiguos liberales a la sustitución de importaciones no tenían fuerza para hallar eco a nivel de gobierno sobre su vigencia —como los esfuerzos de Gudin en los años cuarenta y cincuenta, y de segmentos de la Unión Democrática Nacional-UDN, después de 1964 en Brasil—, encontraron ambiente propicio para su difusión en la década de los ochenta, en su ocaso. ¿Cómo justificar, fuera del proceso sustitutivo, un Estado que subsidia al capital y cuya recaudación tributaria prevé impuestos altamente regresivos en medio de una extrema desigualdad social? ¿Cómo justificar barreras a las importaciones sino para susituir las, y en contextos altamente inflacionarios? ¿Cómo mantener la serie de empresas estatales creadas a lo largo de décadas para cumplir determinadas funciones, la mayoría de las veces para asegurar tasas de ganancias al sector privado, si hoy estas funciones no tienen el menor sentido? ¿Cómo, por último, mantener el cierre de la economía justamente en un momento en que el mundo pasa por una revolución tecnológica, y en el que la productividad es esencial, al contrario de lo que ocurría con anterioridad?

Al incorporar estas preguntas al orden del día, el neoliberalismo no se configura ni en mero modismo ni en simple copia de las ideas del Primer Mundo porque se adapta a la realidad latinoamericana, se moldea a sus peculiaridades, va más allá de las ideas abstractas para formular preguntas concretas que están en el aire, en el sentido común pero, evidentemente, para abordarlas y responderlas a su manera. Se destaca con esto, para disgusto de algunos, que la penetración del ideario neoliberal en América Latina no es algo extraño ni sin significado histórico, incluso en un análisis fuertemente inspirado en el marxismo, porque justamente éste nos enseña a pensar lo concreto en sus determinaciones materiales, a buscar el sentido de las ideas en formaciones socioeconómicas específicas. No debería sorprender que justamente los críticos del modelo sustitutivo pudiesen emerger en su crisis como

los heraldos de la modernización: muchas veces en la historia, los primeros críticos no son propiamente expresión de lo nuevo, sino los olvidados del viejo orden (caso de Malthus, y de los “socialistas utópicos” con relación al capitalismo industrial naciente, críticos fuertemente apegados al *ethos* medieval).

Pero el neoliberalismo no se manifiesta sólo en las cuestiones que trae el orden del día, sino en las soluciones que pregona, en las políticas económicas que aconseja, tanto de estabilización como de largo plazo. Como buena ideología, posee pretensiones totalizadoras, desde la soberanía del individuo y del consumidor hasta cómo debe ser la relación entre el Estado y la sociedad civil, del microcosmos hasta las macrovariables, de la organización interna de las empresas hasta la educación y la cultura. Y de inmediato entran en juego sus diferencias con el fenómeno semejante ocurrido en el Primer Mundo. Mientras en éste el neoliberalismo procuró enfrentar el “estatismo” heredado de los tiempos de la hegemonía keynesiana y laborista —intervención estatal realizada, acertadamente o no, bajo el argumento de defender el trabajo frente al capital, como en las tesis del socialismo gradualista— en América Latina el intervencionismo fue lo opuesto. Encuentra muchas veces más reacción de parte del empresariado mismo, temeroso de perder los proteccionismos existentes y de enfrentar la competencia interna y externa, como además se debería esperar de quien preserva con más cuidado el bolsillo que las ideas. El intervencionismo latinoamericano nunca fue socialdemócrata ni pretendió crear *Welfare State*: su objetivo primordial era la acumulación de capital y no la distribución del ingreso. Es evidente que el intervencionismo en sí no es ideología, pero está presente en varias de ellas, con sentido y razones de las más diversas, del fascismo al socialismo, del positivismo a la socialdemocracia. En el caso de América Latina, el intervencionismo es hasta lo opuesto de lo realizado en la Europa de la posguerra: se trató de una socialdemocracia al contrario, al proteger el capital y reservar al trabajo la competencia, al comprometer el gasto estatal con las capas de ingreso más alto y aconsejar a las de abajo ser pacientes con las virtudes del libre mercado.

Cabe señalar por último la diferencia sustantiva de las ideas y prácticas neoliberales que incidieron sobre una situación de renta mejor distribuida y altos índices de escolaridad y educación, como en el contexto europeo y norteamericano, y que penetraron en el contexto exactamente opuesto, como en América Latina. No sólo porque en la primera situación, como ya han abordado varios analistas, se parte de una situación más confortable en lo que respecta a la distribución de la renta y programas sociales, sino debido a la imposibilidad de adoptar nuevas tecnologías, con base en la automatización flexible y en formas más participativas de gestión, con mano de obra de bajo índice de escolaridad y descalificada. Así, en el Primer Mundo la superación del fordismo y del taylorismo ocurre con la adopción de tecnologías y técnicas de gestión coincidentes con la calificación de sus trabajadores, justamente resultado de décadas de crecimiento económico acompañado de mejoras sociales, incluso de amplio acceso a la enseñanza. ¿Pero cómo superarlos con altos índices de analfabetismo, evasión escolar y bajísimo porcentaje de los que concluyen estudios técnicos o universitarios en América Latina, y principalmente cuando el neoliberalismo se rebela contra la enseñanza gratuita, admitiendo a lo sumo compromisos del Estado con la educación básica?

A lo largo de la sustitución de importaciones los países latinoamericanos continuaron siendo exportadores de productos agrícolas o, al ingresar en la

exportación de productos industriales, se valieron por regla general del bajo nivel de los salarios, lo que les aseguraba competitividad. La cuestión fundamental era la relación tipo de cambio/salarios. Pero este factor, que contaba a favor, ya no tiene sentido. Con la preponderancia del capital financiero, importa más el poder de competencia a largo plazo, determinado por la tecnología y por la estructura de producción, que descensos salariales. Y hasta las variaciones cambiarias actúan como instrumento dentro de ciertos límites, ya que la intensidad del movimiento de capitales puede anular cualquier variación salarial, independientemente de los resultados de la balanza comercial.

Así, no habría caída de salarios reales que pudiese compensar en los costos las ganancias obtenidas con los cambios tecnológicos en curso. Hasta en ausencia de cualquier mecanismo financiero, se puede argumentar, el descenso de los salarios en la concurrencia internacional sólo tendría sentido para una tecnología dada, y por esto la recomendación se hace presente en los trabajos de inspiración neoclásica. Peor aún cuando ésta es la variable por excelencia, como ocurre desde la década de los ochenta; no sólo los salarios bajos dejan de ser factor de atracción sino que se transforman en impedimento para su adopción. Parto del supuesto de que existe una correlación positiva entre nivel de salarios, nivel de escolaridad y productividad, a largo plazo, pudiéndose separar sólo las dos primeras variables de la última en el fordismo y el taylorismo en las líneas de montaje, cuando el trabajador bestializado realizaba tareas mecánicas y repetitivas, sin comprender su papel en el engranaje, eliminando cualquier uso de la inteligencia y de la creatividad.

Hay por lo tanto dos obstáculos básicos para que los países latinoamericanos alcancen los mayores umbrales de productividad deseados por el neoliberalismo: tecnología y educación. Entre tanto, ¿cómo concebir estos dos sin la presencia fuerte del Estado en ambas áreas, si ni el sector privado latinoamericano invierte en investigación y tecnología, y si ni la educación básica, en situaciones de grave concentración del ingreso, puede ser realizada fuera de programas estatales y utilizando escuelas públicas? Fuera del mundo de los sueños, ¿cómo se puede imaginar que tecnología y educación puedan incrementarse en América Latina a través de la libertad de los mercados? La propuesta neoliberal presenta, desde este punto de vista, un problema inenarrable porque, al no existir localmente los prerrequisitos para la deseada modernización, da por supuesto para su puesta en práctica el reforzamiento de lo que exactamente pretendía negar: el Estado.

### Políticas sociales en Brasil

En las dos últimas décadas, con el crecimiento de la inflación, Brasil pasó por una serie de planes de estabilización. Durante el gobierno militar predominaron tentativas ortodoxas, asentadas en desvalorizaciones cambiarias, recortes de gastos públicos —incluyendo el área social— y descenso de salarios reales. El primer gobierno civil significó, con el Plan Cruzado (1986), la más osada experiencia de heterodoxia con el congelamiento de precios, salarios, tipo de cambio y alquileres, concomitantes a una tasa de interés real baja. El fuerte incremento del consumo, asociado a un estrangulamiento en la balanza de pagos, contribuiría a abortar la tentativa de estabilizar la inflación. Los planes que siguieron no abandonaron de

una vez la influencia heterodoxa (que propone combatir la inflación comprometiendo al mínimo la tasa de crecimiento del producto), sino que la mezclaron con tradicionales medidas del recetario ortodoxo en nombre del realismo. Esto significó, por ejemplo, asociar el congelamiento de los precios y salarios, que enfrentaría la inercia inflacionaria subsiguiente de una economía fuertemente indexada, con el reconocimiento del déficit público como causa básica o primaria de la inflación. A pesar de varios estudios que indicaban que la existencia del déficit público en Brasil está vinculado con el volumen de los intereses de las deudas interna y externa, ya que el déficit primario es bajo y, en muchos años, llegó a haber superávit en términos corrientes, el diagnóstico de los varios equipos que se sucedieron en el gobierno siempre descuidó este hecho. Consecuentemente, recorte en los gastos y aumento de impuestos, alternada o concomitantemente, se configuraron como la regla principal de la política económica.

Esta política nunca fue lineal y hubo periodos de fuerte endurecimiento seguidos de interregnos de aflojamiento. Se puede explicar en parte este tipo particular de ciclo político teniendo en cuenta la redemocratización del país, que permitió que afloraran demandas sociales reprimidas y la propia necesidad de legitimación de la “Nueva República”, cuyo discurso siempre procuró asociar dictadura con degradación de indicadores sociales, y democracia con posibilidad efectiva de distribución del ingreso. Con todo y la democratización, el coeficiente de Gini no sólo continuó alto, muy por encima de la media latinoamericana, sino que empeoró, yendo de 0,620 a 0,625 de 1980 a 1988.

Más allá de las dificultades financieras indicadas recurrentemente por los diversos equipos económicos que se sucedieron, la fragmentación del sistema de políticas sociales corrobora las dificultades de poner en práctica políticas públicas de envergadura. Ya en su origen, en los años veinte de este siglo, las conquistas laborales se restringían a categorías específicas y estaban dirigidas más a la “protección”, como cajas de jubilaciones y pensiones, beneficios específicos al trabajo de la mujer, de los niños y de los inválidos. Esta estructura fue sustituida, después de 1930, por otra de cuño nítidamente corporativista, la cual pretendió universalizar ciertos derechos sociales, como el salario mínimo y el derecho a las vacaciones. Pero esta legislación se restringió a la población urbana hasta mediados de los años setenta y no impidió sino que reforzó el hecho de que las políticas sociales mantuvieran claros contornos clientelistas. En el período de experiencia democrática de 1946 a 1964, el clientelismo se volvía visible por la mezcla entre Estado y sindicalismo, con el predominio de las burocracias sindicales en el Ministerio del Trabajo asociadas a las cúpulas del Partido Trabalhista Brasileiro-PTB, entonces uno de los brazos de sustentación del gobierno. Después de 1964 los militares mantuvieron intacta la estructura corporativista heredada de la época de Vargas y se reforzó el carácter clientelista de las políticas sociales, contándose para ello con la fuerte centralización de las cantidades asignadas en el presupuesto de la Unión. Trabajos recientes muestran que, incluso en el período de “democracia populista”, las políticas en las áreas de previsión, salud y educación actuaron más en el sentido de reforzar la concentración de la renta existente, puesto que beneficiaron con más intensidad a las poblaciones de ingresos medios y altos en detrimento de las de niveles más bajos (Pires, 1992). Y como señala Draibe, las modificaciones posteriores —como la apertura de la asistencia de urgencia a toda

la población en la década de los setenta—, no alteraron el carácter clientelista del período anterior (Draibe, 1993, p. 35). Antes estaba presente en el Sistema Financiero de Vivienda y en la educación (con el Consejo Nacional de Educación, extinto en octubre de 1994). El primero, creado para financiar vivienda propia, acabó subsidiando a las clases medias urbanas y principalmente a las de ingresos altos. La segunda ejemplifica con exactitud el hiato entre lo que está previsto en la ley y lo que la compleja realidad social había impuesto: siendo la enseñanza básica obligatoria desde la primera Constitución republicana, en la década de los setenta ampliada a ocho años, la evasión escolar de casi el 50% trata de anular este tradicional “derecho de la ciudadanía”.

Con el advenimiento de la “Nueva República”, al final del ciclo militar iniciado en 1964, no hubo alteración de las políticas sociales al no realizarse ninguna reestructuración de importancia en el sistema. Pero con la Constitución de 1988 se demostró la preocupación de los legisladores, incorporada a la Carta, de profundizar los derechos sociales y universalizarlos. El período de la Constituyente estuvo permeado del espíritu dominante, según el cual los gobiernos democráticos y civiles que tendrían lugar a partir de la “Nueva República” deberían actuar en el sentido de afirmar la ciudadanía; para ello, desde luego se puso en claro que además de los tradicionales derechos civiles, se deberían incorporar derechos sociales más amplios de modo que se hiciera frente a las desigualdades. Es preciso observar que las bancadas de los partidos propiamente de izquierda no alcanzaban siquiera el 10% del total de los parlamentarios, de modo que los cambios partían principalmente de aquellas facciones y grupos que, en el período dictatorial, pertenecían al partido legal de oposición del Movimento Democrático Brasileiro-MDB. Entonces se demuestra que en aquel momento el ideario neoliberal apenas comenzaba a aparecer en el país; aun así, la resistencia de los sectores empresariales fue muy grande y se manifestó en la Constituyente a través de la creación de la “Central”, frente parlamentario que, compuesto por miembros de diversos partidos, se resistía a la ampliación de los derechos sociales y laborales. Los argumentos de la Central para oponerse a los cambios no recurrían tanto al ideario neoliberal (por ejemplo, necesidad de competir en las exportaciones, críticas al corporativismo sindicalista, aversión al estatismo, etc.) como a la vieja fórmula según la cual los derechos sociales y laborales aumentarían la inflación y sus costos pasarían a los consumidores. Aunque la tentativa fue frustrada una vez que los principales puntos de la controversia fueron aprobados: ampliación a 120 días del auxilio a la maternidad, alojamiento por tiempo de servicio, renta vitalicia de un salario mínimo, adicional de un tercio de vacaciones, incorporación de las domésticas a parte de los derechos de los demás trabajadores y universalización de la cobertura y eualización de los beneficios de previsión para los trabajadores urbanos y rurales (lo que incorporó a la previsión social a 60 millones de personas). Muchos de estos nuevos derechos entraron inmediatamente en vigor; otros precisaron leyes específicas que los reglamentaran. Las dificultades provienen de varias direcciones. Por una parte, es indiscutible que puntos sagrados del pensamiento neoliberal se difundirían con fuerza después de la promulgación de la Carta. La inflación alta y persistente proporciona el ambiente propicio a las críticas a la actuación del Estado en las políticas sociales, principalmente las que poseen carácter de impersonalidad y universalidad, aseguradas como derechos, toda vez que no se prestan a componen-

das políticas. Nótese que los programas asistenciales del gobierno no sufrieron tantas resistencias como los anteriores, principalmente los de distribución gratuita de bienes *in natura*, porque no estaba asociada a ellos la responsabilidad contributiva directa. Además, y lo que es más grave desde el punto de vista estrictamente económico, la Constituyente, a fin de revertir la extrema centralización del período militar, estableció un nuevo perfil en el sistema tributario que benefició a estados y municipios en detrimento de la Unión. Se preveía la municipalización de la salud y la responsabilidad de la enseñanza de primer grado a los municipios, aunque ambas en el papel, en la mayoría de los casos. Otros gastos, como los de previsión, se pusieron a cargo de la Unión, como los de enseñanza superior pública y los relativos a ciencia y tecnología. De esto a responsabilizarse de las políticas sociales por los recurrentes déficit hubo un paso, cuando evidentemente fue la capacidad de recaudación de la Unión la que cayó y no los gastos sociales los que crecieron en términos relativos.

La Constituyente amplió los derechos sociales y laborales, pero como modelo para una sociedad de mayor riqueza y menos concentración: tal vez en los países nórdicos, donde hay certeza de que, por ejemplo, la salud será eficiente y no discriminatoria —no importa si ésta es pública, privada o estatal— los suecos pueden darse el lujo de escoger si prefieren pagar los gastos de educación a través del propio bolsillo o a través de impuestos: ¿será éste un modelo viable para América Latina? Hay que notar que en esta comparación no se puede dejar de lado la calidad de los servicios, además de su extensión: Brasil gasta alrededor del 18% de su PIB en el área social, según el Banco Mundial, porcentaje semejante al del mundo desarrollado...

Los problemas financieros derivados de la restringida base de recaudación de impuestos con relación a las demandas de gastos (previsión, infraestructura, endeudamiento interno y externo, gastos sociales, funcionalismo) asociados a la perversa distribución de la carga tributaria y a la alta evasión fiscal (se calcula que en Brasil ésta es de cerca del 40%) propician un ambiente fértil al neoliberalismo. Por un lado, se argumenta que cualquier elevación de impuestos acarrearía un aumento de la evasión, de forma que no permitiría el crecimiento del total recaudado (curva de Lafer). Quedaría por lo tanto disminuir los gastos. Como se considera que los servicios de las deudas interna y externa deben ser respetados a fin de evitar consecuencias perjudiciales para el país por efecto del boicot de los acreedores, y tampoco se puede descuidar la infraestructura, queda la reducción de los salarios de los funcionarios y el recorte de los gastos sociales para permitir el ajuste de las cuentas públicas. Estas medidas se defienden en nombre de la gobernabilidad; con este llamado se defiende el autofinanciamiento de la inversión en el área social así como la privatización parcial o total de sus servicios. De esta forma, los planes de estabilización no habrían conseguido su intento de disminuir la inflación porque no hubo reformas estructurales capaces de adecuar los gastos a los ingresos: la articulación del sector público con el sector privado sería una alternativa para este callejón sin salida.

Si estos argumentos en verdad constituyen opciones —tanto del monto de ingresos y gastos cuanto de su composición— y, como tales, reflejan preferencias de quien los defiende, no hay duda de que hay límites, además de los estrictamente ideológicos, para revertir el cuadro en el área social. Esto significa que incluso si

- algún gobierno acaso lo tuviera como prioridad, enfrentará como dificultades:
- la resistencia de aquellos sectores que están siendo beneficiados por la política de gastos públicos y que verán disminuida su participación;
  - la existencia del alto índice de desempleo, cuadro opuesto al que se desenvuelve en el *Welfare State* y que no permite la misma base de recaudación para hacer frente a los gastos;
  - los bajos salarios reales, que también contrastan con los países europeos que poseen un sistema desarrollado de políticas públicas; además, la introducción del sistema de amplia participación del Estado en el área social se dio en esos países en el contexto de salarios reales crecientes, lo que no ocurre en el caso brasileño;
  - la recesión y el estancamiento económicos, que también contrastan con las condiciones de los países que más avanzaron en esa área en el siglo XX, donde el *Welfare State* progresaba al mismo tiempo que la economía experimentaba altas tasas de crecimiento del PIB, lo cual favorecía, para el Estado, la expansión de su esfera de influencia sin comprometer la estabilidad de los precios y disminuyendo las resistencias de los sectores que se le oponen;
  - una economía informal significativa, sin parangón en los países del Primer Mundo, y que también restringe la base recaudadora sin disminuir proporcionalmente los gastos sociales necesarios.

Hay que señalar que el neoliberalismo por regla general no entiende la economía informal ni como una manifestación del subdesarrollo, a la CEPAL, ni como consecuencia de la mala distribución del ingreso y de las pocas oportunidades de empleo en el mercado de trabajo. Para hacer frente al problema se disocia el mercado informal de la estructura económico-social excluyente, lo que forzaría a defender políticas específicas, extramercado y redistributivas. Considerando la informalidad como “economía subterránea”, se enfatiza que el fenómeno se debe a la fuga de la legalidad, debido a los altos costos impuestos por el Estado. No es raro que haya apología del sector informal, el cual representa la libre iniciativa espontánea y la rebeldía frente al intervencionismo estatal. Sorprendentemente, la marginalidad y el encubrimiento de impuestos, antitéticos para la ciudadanía, asumen aires virtuosos, enmarcados con una aureola color de rosa...

El contorno de estos obstáculos es fundamental para que se pueda pensar en un cuadro de políticas sociales activas. *Grosso modo*, apuntan hacia el viejo dilema entre crecimiento y distribución. Vale la pena destacar en este sentido que el pensamiento neoliberal no difiere en nada del conservadurismo tradicional en lo que atañe a este aspecto. En síntesis, se aboga que la distribución es consecuencia del desarrollo económico, y que no tiene sentido proponer medidas específicas redistributivas ya que la mejora de los indicadores sociales ocurre como resultado del crecimiento económico. El pensamiento neoliberal entiende por tanto la distribución como resultado de la acumulación, en la creencia de que el mercado es suficiente para conseguir tal propósito. Casi siempre, por esto, los gastos sociales y las políticas de redistribución de la renta son consideradas demagógicas y populistas, cuando no inoportunas: la distribución “forzada” por el Estado la mayoría de las veces inhibe las inversiones y frena el crecimiento económico. Por consiguiente, acaba empeorando la vida de los pobres a los que tanto quieren ayudar los intervencionistas... Es preciso recordar que esta concepción no difiere en nada de la de Rostow, para quien las etapas universales recorridas por las economías rumbo

al desarrollo estaban dirigidas por el crecimiento del PIB, pero luego seguidas por indicadores socioeconómicos que, conjuntamente, indicaban en qué etapa del desarrollo se encontraba cada país. Tampoco hay nada que rebese la vieja máxima, atribuida al ex ministro Delfim Neto, piedra angular de la ideología desarrollista-autoritaria del régimen militar brasileño: “es preciso crecer para después distribuir”.

Pero el pensamiento neoliberal posee pretensiones científicas y normalmente recurre a argumentos tanto teóricos como históricos para basar su punto de vista. Teóricamente el gran recurso acaba siendo el principio de las economías clásica y neoclásica según el cual el ahorro es responsable de la inversión, criticado sobradamente por Keynes. Como los ricos poseen mayor propensión a ahorrar, la concentración de la renta favorece el crecimiento acelerado y, con él, al conjunto de la población, que se beneficia a largo plazo con mayores niveles de ingreso y de empleo. Históricamente se demuestra, a través de estadísticas, que los países desarrollados poseen una distribución del ingreso más equitativa y mejor nivel de vida de la población que los subdesarrollados. Hay, por tanto, una relación inversa económicamente demostrable entre nivel del PIB, por ejemplo, y población en la línea de pobreza (aunque Margaret Thatcher y Ronald Reagan hayan contribuido a trastornar la correlación, pero sin alterar el resultado en una serie histórica suficientemente larga). Pero recientemente se recurre a la teoría de las expectativas racionales, según la cual no se puede, a través de políticas deliberadas, alterar la ruta a largo plazo de las principales variables económicas: la inflación es la amenaza constante de las políticas intervencionistas. De ahí se concluye que el crecimiento del producto es la principal variable para explicar la mejora de los indicadores sociales, sin tenerse en cuenta cualquier determinación política ni otros ejemplos históricos en los que justamente lo opuesto es lo correcto. En el contexto brasileño, esta afirmación encontró sus limitaciones: Brasil, a lo largo del siglo XX, fue el país que más creció en términos del PIB, con excepción de Japón, aunque tenga indicadores sociales que rivalizan con los países latinoamericanos que experimentaron tasas de crecimiento mucho más modestas; su salario mínimo, a lo largo de la década de los ochenta, en torno a los 75 dólares, es menor que el de cualquier país latinoamericano, con excepción de Haití. Al percibir el contraste entre los datos y su ideología, el neoliberalismo desprecia el cuantitativismo y recurre al análisis cualitativo: es a la intervención estatal a la que se culpa, porque genera ineficiencia y desperdicio. Pero a la luz de los datos también históricos se puede demostrar que el intervencionismo en sí no es concentrador de ingreso: en el transcurso del siglo XX, siempre estuvo presente en los países que mejor desempeño obtuvieron en los indicadores sociales y de bienestar, sin comprometer la eficiencia del sector público, principalmente en aquellos de democracia consolidada, donde mecanismos de representación y organizaciones de la sociedad civil fuertes acompañan y fiscalizan el desempeño del Estado.

## Conclusión

A pesar de ser la economía latinoamericana con mayor grado de industrialización y diversificación, y de conocer las más altas tasas históricas de crecimiento del

PIB, Brasil no avanzó en la misma medida en sus indicadores sociales. En las dos últimas décadas la inflación crónica y ascendente colaboró para que la prioridad de los diversos equipos económicos que se sucedieron fuese el combate a la inflación, con recorte de los gastos públicos, lo cual se reflejó en los sectores de infraestructura y en las políticas sociales.

La Constituyente de 1988 amplió los derechos sociales, de previsión y laborales, pero la democratización del país no consiguió alterar sustantivamente el área social, marcada por una estructura clientelista y particularista. La avanzada legislación contrasta con la marginalidad y con la exclusión sociales; más que refrendar la concentración del ingreso, las políticas públicas niegan lo que es más importante para los ciudadanos y tal vez lo que constituya su marca en las democracias modernas: la seguridad.

El neoliberalismo, como fuerza ideológica, penetró más tardíamente en Brasil, en comparación con el contexto latinoamericano, y encontró obstáculos más graves en la consecución de su ideario. El hecho de ser el caso más exitoso de sustitución de importaciones —lo que resultó en la más industrializada de las economías latinoamericanas, con alto grado de urbanización, y en proceso de consolidación democrática— contribuiría a aumentar las resistencias no sólo de los trabajadores sino también de buena parte de los segmentos empresariales. Al contrario de otros países donde el neoliberalismo se asoció a dictaduras, en Brasil su difusión ocurrió con la democratización, lo que permite a sus defensores vincular el gobierno militar al intervencionismo.

Entre tanto, el agotamiento del proceso sustitutivo de las importaciones, la revolución internacional en las técnicas productivas y de gestión, la integración de los mercados, el agotamiento del patrón estatal de financiamiento, la baja calidad de los servicios públicos y el propio contexto general de crisis crónica crean un ambiente propicio a la difusión de las ideas neoliberales. Esto significa que muchos problemas apuntados en el discurso neoliberal poseen sentido histórico y carecen realmente de soluciones; la cuestión se centra en cómo buscar alternativas para enfrentar estos problemas sin que los contrastes sociales se agudicen, o más aún, que se camine en dirección a revertir el grave cuadro social. La fragmentación política del país y el propio contexto internacional dificultan que los opositores al neoliberalismo establezcan un programa mínimo alternativo. Este programa, evidentemente, por una cuestión de realismo y factibilidad, no podría restringirse a las políticas sociales, sino que tendría que abarcar tanto las políticas de estabilización como el proyecto de crecimiento a largo plazo para el país. Sin un proyecto consistente, corremos el riesgo de ver puesto en práctica el antiproyecto.

## Bibliografía

**Bier, A.G./Messenberger, R./Paulani, L.** O Heterodoxo e o Pós-Moderno: o Cruzado em Conflito. Paz e Terra. Rio de Janeiro 1987.

**Draibe, Sonia M.** O 'Welfare State' no Brasil: Características e Perspectivas, Ciências Sociais Hoje, en *Anuário de Antropologia Política e Sociologia*, Vértice, Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo, 1991.

**Draibe, Sonia M.** As Políticas Sociais e o Neoliberalismo, en *Revista da USP*, nº17, marzo/mayo, pp. 87-101, 1993.

**Draibe, Sonia M./Wilnes, Henrique** Welfare State, Crise e Gestão da Crise: um Balanço da Literatura Internacional, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 6, febrero, pp. 53-78 1988.

**Melo, Marcus André B.C. de** Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento, trabajo presentado en el seminario Governabilidade e Pobreza, IUPERJ, mimeo, junio 1994.

**Schwartz, Roberto** As Idéias Fora do Lugar. Estudos CEBRAP, nº 3, 1973.

**Sola, Lourdes (org.)** O Estado de Transição: Política e Economia na Nova República, Vértice. São Paulo 1988.

**Souza, Nali de Jesús de A** Economia de Inflação, UFRGS, Porto Alegre 1992.

**Tavares, Maria da Conceição** Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil, 2a. ed., UNICAMP. Campinas 1986.