

Democracia, Estado y mercado como agentes de transformación

Lourdes Sola

1. El problema en perspectiva

Las teorías sobre la democratización en América Latina se asientan en una lógica político-económica forjada en el panorama de crisis internacional de las décadas de 1980 y 1990, fruto de sucesivos choques económicos externos. Parten del supuesto –entonces correcto– de que dicha democratización se desarrolló en tiempos difíciles: en el contexto de la crisis de la deuda externa de 1982 y de los ajustes estructurales que siguieron a la crisis de legitimación de un modelo de desarrollo centrado en el Estado. También se asientan en otros dos supuestos que pretenden ser de alcance regional. En primer lugar, que los ajustes estructurales llevados a cabo a lo largo de aquellos años habrían estado regulados, principalmente, por las limitaciones impuestas por las "gemelas de Bretton Woods".

43

La elección de las políticas públicas es entendida en términos simplistas, de acuerdo con las pautas del ideario neoliberal, en términos de un "Estado mínimo", o incluso como un "asalto al Estado". El segundo supuesto, relacionado con el anterior, alude a la relación unidimensional entre economía y política.

Las reformas de mercado habrían puesto de manifiesto el carácter subalterno de la política con relación a la economía. Dicho de otra forma: las decisiones de los políticos electos que marcaron el proceso de integración de Brasil en la economía global reflejaban el poder avasallador de las reglas del juego impuestas por la globalización económica –representadas por las instituciones globalizadoras, el FMI y el Banco Mundial. Desde esta perspectiva, los políticos electos se reducen a la condición de un registro pasivo de la “necesidad económica”. Como mucho, el espacio de la política y del Estado habría quedado únicamente circunscrito a los conflictos distributivos que siguieron a la creciente disputa por los recursos públicos en el inestable y movedizo contexto institucional de la democracia naciente y de una inflación explosiva.

44

Esta lectura no ofrece datos para explicar el comportamiento del Brasil actual, ni tampoco permite identificar las características distintivas de su trayectoria en el marco latinoamericano. Por el contrario, dos décadas después, la crisis global de 2008 hizo evidente que Brasil había recorrido una trayectoria más diferenciada de lo que se había previsto en dichos análisis.

La capacidad del país para hacer frente a la “Gran Fusión” de los activos financieros en las democracias dominantes, sin los grandes altercados que siguieron a las crisis económicas anteriores, atestiguan un cambio estructural en la forma de inserción del país en el sistema económico internacional. Desde este prisma, el contraste con el escenario de la década de 1980 y de principios de la de 1990 es evidente. Por un lado, la crisis de 2008 dio lugar a una transformación económica sin precedentes: la invulnerabilidad comparativa a los choques ex-

ternos, la estabilidad en los precios y en las reglas del juego económico y la conversión de Brasil de país deudor en acreedor, dotado de un mercado de capitales complejo.

Por otro lado, el proceso de integración en la economía global se muestra compatible con una disminución sostenible en los índices de desigualdad social y, sobre todo, con la formación de un amplio consenso social sobre la democracia como *the only game in town* (el único modelo permitido).

En este ensayo pretendo identificar algunos elementos centrales, a fin de presentar Brasil como un caso de éxito relativo dentro de una serie de países que Laurence Whitehead define como "democracias emergentes de mercado". Son países en los que las transformaciones en forma de inserción en el escenario internacional se han producido como consecuencia de la interacción dinámica entre la liberalización de los respectivos regímenes económicos y el proceso de democratización.

45

A lo largo de los siguientes apartados presento cuatro argumentos.

En primer lugar, el análisis de las dimensiones distributivas de la trayectoria brasileña de liberalización económica combinada con la democratización. Éste es un tema que no ha sido debidamente estudiado ni teorizado. Un retroceso histórico a las décadas de 1980 y 1990 ilustra el papel de las limitaciones políticas y legales que explican por qué sucesivos gobiernos democráticos optaron por compatibilizar políticas sociales redistributivas con nuevos patrones de disciplina fiscal y monetaria, además de abordar de forma gradual las reformas liberalizantes.

En segundo lugar, cabe la posibilidad de que las situaciones de emergencia económica restringieran el espacio de arbitraje de los políticos electos, pero la elección de las políticas públicas relevantes refleja un proceso de construcción social y política que condicionó la formulación de las soluciones técnicamente viables.

46 En tercer lugar, la trayectoria brasileña de los últimos quince años demuestra que las relaciones entre economía y política son más complejas de lo que postulan las tesis económicas. Sostengo que esas relaciones deben ser entendidas en otros términos: los cambios económicos estructurales ofrecen un conjunto de incentivos y/o restricciones que condicionan las decisiones estratégicas de los políticos electos y de las élites gubernamentales. Sin embargo, el modo en el que tales incentivos serán explorados y convertidos en políticas públicas dependerá de una serie de factores: la estrategia de construcción de poder de los nuevos gobernantes, las características del sistema político y las capacidades del Estado, el legado institucional del régimen o gobierno anterior, y los cambios en los criterios de legitimación política. La característica distintiva de Brasil es que tanto las situaciones de emergencia económica como las de crecimiento sostenible forjaron incentivos para que los políticos electos pudieran proceder a una redefinición de la combinación entre Estado y mercado y también entre Estado y sociedad –y no para implantar un Estado mínimo.

Concluyo con la propuesta de una nueva problemática, resumida en dos preguntas: ¿Qué ocurre cuando la economía pasa a ser una condición que capacita a los actores políticos para ejercer una mayor arbitrariedad política? ¿Cuáles son las

implicaciones de esta verdadera mutación económica para la estabilidad y para la calidad de la democracia brasileña?

2. La trayectoria brasileña de democratización con liberalización económica

La trayectoria brasileña de democratización con liberalización económica presenta unas características singulares cuando se compara con la de otros países de la región. Entre éstas destacan las limitaciones legales y políticas impuestas por la nueva Constitución promulgada en 1988 que pasaron a limitar la elección de las políticas públicas sucesivas. Por un lado, condicionaron la fuerte dimensión distributiva de las políticas públicas llevadas a cabo desde entonces, caracterizadas por una vertiente profundamente reformista, a pesar de las restricciones económicas. Como se verá más adelante, la Constitución fijó los parámetros legales que condicionaron las decisiones de los nuevos formuladores de políticas públicas, así como las demandas por derechos civiles, sociales y políticos. Por otro lado, sin embargo, la Constitución incorporó el ideario tradicional sobre el papel del Estado como agente de transformación económica, aumentando significativamente los costes legales y políticos de las reformas *market-friendly*.

47

La dimensión distributiva y las reformas de mercado

En la década de 1980, Brasil –tal como sucedió con sus iguales latinoamericanos– se enfrentó con una crisis fiscal y también con la crisis de legitimación del Estado “desarrollista”. No obstante, uno de los aspectos que distingue la experiencia brasileña radica en el hecho de que, simultáneamente al modelo regional de ajuste estructural, se incluyeron también

en la Constitución de 1988 los nuevos criterios de legitimación social y política incluidos en la agenda brasileña de democratización.

La razón de esta particularidad nos remite a las características del proceso de transición política, lenta, gradualista: los 10 años transcurridos entre la "apertura política" iniciada por los militares (1974-1975) y el primer gobierno civil (1986). Fueron años marcados por la escalada de los movimientos sociales, de los movimientos sindicales y por nuevas formas de asociativismo de sectores profesionales de clases medias. De ellos nacieron propuestas de cambio parcialmente "constitucionalizadas" por los nuevos legisladores (1988). Por eso, desde el punto de vista sociopolítico, la nueva Constitución puede desempeñar el papel de anclaje para otro cambio secular: una modalidad más igualitaria de incorporación social y política de los sectores que se habían quedado rezagados durante los ciclos anteriores de crecimiento acelerado.

48

De este modo se construyó el escenario macropolítico para dar inicio a procesos distributivos y reformas sociales que consolidaron una ruptura con el patrón secular de cambio, caracterizado como típico de la historia secular brasileña; es decir, "la modernización socialmente conservadora".¹ Esto permitió, por ejemplo, la incorporación súbita de 8,5 millones de trabajadores rurales en el sistema político y en el sistema de protección social.

Pese a la inestabilidad macroeconómica y a la inflación galopante, los progresos que caracterizaron los primeros quince años de la democracia brasileña estuvieron regulados por la ampliación de los derechos civiles, políticos y sociales de

¹ La «modernización conservadora» prevaleció en los dos ciclos de crecimiento acelerado, tanto en el marco democrático (1956-1961) como en el autoritario (1969-1974).

forma universal, por la legislación detallada y eficiente de la protección social dirigida a los sectores más vulnerables de la sociedad (ancianos y personas con discapacidades). Fueron años marcados por dos ciclos de reforma social. Sucesivos presidentes –Sarney (1985–1989), Itamar Franco (1992–1993) y Cardoso (1995–2002)– recurrieron activamente a su poder de agenda para regular e implantar los derechos sociales y políticos incorporados en la Constitución.² Además de la reversión del patrón secular socialmente conservador de modernización, la Constitución materializó las reglas básicas para la redistribución de recursos políticos y económicos a favor de los gobiernos subnacionales. Se consolidaba así la reestructuración del sistema federativo sobre una base más democrática.

En resumen, en lo que se refiere a la dimensión distributiva de la democratización, la Constitución de 1988 reflejaba con gran nitidez un significativo desplazamiento regulado por nuevos criterios de legitimación política, de corte liberal y republicano. Desde esa perspectiva, la nueva Carta representó (y todavía representa) una limitación capacitante (*enabling constraint*) de progresos democráticos, en los cuales el Estado tuvo un papel proactivo como agente de transformación social y política, promotor y garantía de la implantación de derechos. Ese marco legal se convirtió en la máxima referencia para tres grupos de nuevos actores políticos: los formuladores de políticas públicas receptivos a las demandas sociales; los portadores de esas demandas; y los miembros del sistema de justicia recién incorporados en el sistema político –como intérpretes autorizados del nuevo marco legal.

Sin embargo, desde el punto de vista de la ecuación entre Estado y mercado, la Constitución de 1988 era profundamente

² Sonia Draibe, 2002, «Social Policies in the Nineties», en Renato Baumann ed., *Brazil in the 1990s – An Economy in Transition*, Houndmills: Palgrave Publishers; y Draibe, Sonia, 2004, «Social Policy Reform», en Mauricio Font y Anthony Spanakos, eds., *Reforming Brazil*, Lanham, MD: Lexington Books.

conservadora. Prevalcieron los principios normativos y regulatorios típicos de un abordaje de las relaciones entre economía y política centrado en el Estado, así como significativas dosis de nacionalismo económico. Además, no sólo se conservó la estructura corporativista que había enmarcado la incorporación de los intereses organizados urbanos durante la década de 1930 –de inspiración mussoliniano–, sino que se amplió a los trabajadores rurales. Por esa razón, y en la medida en que todo cambio en la Constitución exigía recurrir a procedimientos legales políticamente costosos, la nueva Carta imponía severas limitaciones legales a la liberalización económica. Por eso también, en la medida en que los actores políticos con capacidad de bloqueo (*veto players*) fueron legalmente equipados para recurrir reiteradamente a principios constitucionales con el fin de obstaculizar medidas liberalizantes, la Constitución representaba una limitación incapacitante (*disabling constraint*) de las reformas liberalizadoras.

50

De aquí derivan los altos costes legales y políticos de las reformas económicas relevantes para promover la integración del país en el mercado global y para instaurar nuevos modelos de gobernanza, de disciplina fiscal y monetaria –y de solvencia del país–, sin los cuales su credibilidad económica a ojos de los inversores seguiría siendo bajísima. Cualquier ofensiva reformista en el plano económico tendría como requisito reformas constitucionales, necesariamente negociadas en el Congreso, condicionadas a la formación de mayorías de 3/5 –y al apoyo de la mayoría de los ejecutivos subnacionales. Aparte de eso, tendrían que ser autorizadas legalmente por los miembros del sistema de justicia, el Judicial y el Ministerio Fiscal.

A partir de este marco legal es donde habría que situar otra característica distintiva de la trayectoria brasileña. Dicho marco restringía enormemente el abanico de opciones de políticas públicas, ya que hacía inviable política y legalmente la adopción de políticas neoliberales o "un asalto al Estado". Es decir, tal y como se verá a continuación, la combinación que caracterizó las ecuaciones Estado-mercado y Estado-sociedad no podría haber seguido el guión del Consenso de Washington. También hacía inviable la adopción de terapias de choque en el plano económico similares a las que caracterizaron la transición dual en la Bolivia de la década de 1980, en la Argentina de la década de 1990, e incluso en Rusia.

A juzgar por la amplitud de las reformas sociales llevadas a cabo en Brasil a partir de finales de la década de 1980, desarrolladas a un ritmo acelerado en la década de 1990, el Estado del Bienestar preexistente experimentó una profunda transformación, pese a los sucesivos choques externos y a la inestabilidad macroeconómica que marcaron el período. Respectivamente: la crisis mexicana de 1994-1995; la crisis de Asia en 1997-1998; la moratoria de Rusia en 1998; y la crisis de 2002, inseparable del alto riesgo asociado por los mercados a la probabilidad de elección de Lula.

Los especialistas en políticas públicas coinciden en afirmar que el año 1993 constituyó un momento decisivo en lo que se refiere a la reducción sistemática de las desigualdades de renta y a la reducción de la pobreza, así como a la formulación del marco institucional que pasó a encuadrar las políticas sociales.³ Ahora bien, ese año también fue decisivo por lo que respecta a la implementación más sistemática de diversas reformas de mercado, comenzando por la reversión de la inflación galopante.

³ Francisco Ferreira Leite, Philippe Litchfield: *The Rise and Fall of Brazilian Inequality: 1981-2004*, ponencia del Banco Mundial, 2006.

Durante los años comprendidos entre 1995 y 2002, correspondientes a la Administración de Fernando Henrique Cardoso, el segundo ciclo de reformas sociales incluyó: 1) la expansión de los programas públicos de carácter universal en las áreas de educación y salud; 2) programas especiales centrados en la tercera edad y en las personas discapacitadas (Ley Orgánica de Asistencia Social-LOAS); 3) la implantación de los programas condicionados de transferencia de renta, como los de Bolsa Escuela y Bolsa Alimentación, y el Proyecto Alborada, beneficiando a 5,5 millones de familias. A ellos se sumaron las iniciativas llevadas a cabo por los programas de la Comunidad Solidaria, creada por Ruth Cardoso, que articulaba una amplia provisión de servicios públicos universales con programas de alfabetización y de capacitación profesional orientados a los municipios más necesitados.

52

Por último, debe mencionarse el nuevo y exitoso impulso de la Reforma Agraria, que garantizó el asentamiento de 630.000 familias bajo la supervisión del Ministerio de Reforma Agraria recién creado. Y, lo que aún es más importante, el nuevo marco institucional establecido para ese fin viabilizaba por primera vez el procesamiento rápido de los asentamientos de tierra y la implementación de un programa de reducción de la pobreza en el sector rural (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar-PRONAF).

La transformación del Estado del Bienestar todavía resulta más sorprendente cuando se sitúa como contrapunto del telón de fondo económico que prevaleció en los años relevantes, en medio de una ola de choques externos ya mencionada. En 1995, la creación de un nuevo y elaborado marco institucio-

nal sirvió de anclaje para la reglamentación de los derechos sociales establecidos en la Constitución.

Una característica particular de este período consiste justamente en el hecho de que el segundo ciclo de reformas sociales fue *simultáneo* a la adopción de las disciplinas monetarias y a las reformas de mercado. Respectivamente: 1) el desarrollo de la liberalización comercial iniciada durante el gobierno de Collor; 2) la suspensión de las restricciones constitucionales a la movilidad de capitales; 3) la privatización de un número limitado de empresas públicas, de bancos estatales y privados en situación de quiebra; 4) la reforma administrativa y la del sistema de previsión social. Ese ciclo de reformas culminó en la Ley de Responsabilidad Fiscal, que disciplinó las relaciones entre el Gobierno federal y los gobiernos subnacionales, al tiempo que introdujo nuevos criterios de transparencia y de rendición de cuentas.⁴

53

El crecimiento exponencial de los gastos sociales derivado de la regulación de los derechos sociales incorporados en la Constitución, que pasó de 1,3 billones de US\$ en 1995 a 12,3 billones de US\$ en 2002, atestiguan el cariz progresista del nuevo Estado del Bienestar. Estos datos ponen de manifiesto cuán inadecuado resultaba calificar el gobierno de Cardoso de "neoliberal". Además, tales medidas posibilitaron un doble desdoblamiento positivo; es decir, tanto desde la óptica de la evolución y de la estructura de las desigualdades, como desde la perspectiva de la reducción de la pobreza: ambas tendencias resultaron ser sostenibles.⁵ En 2004, el coeficiente de Gini indicó un declive de seis puntos porcentuales, de un pico de 0,625 en 1989 a uno de 0,564, mientras que la pobreza experimentó un descenso del 25%.

⁴ Fernando Abrucio y Maria Rita Loureiro, 2005, en Ciro Biderman y Paulo Arvate, org., *Finanças Públicas, Democracia e Accountability. Economia do Setor Público no Brasil*, 75-102. São Paulo: Elsevier Editora Ltda.

⁵ Ferreira, Leite y Lichfield.

Desde la toma de posesión del presidente Lula en 2003, el ritmo de reducción de la pobreza ha aumentado, así como el de las desigualdades de renta. Paralelamente al compromiso del nuevo gobierno con la estabilidad macroeconómica, el cambio positivo en el escenario económico internacional a partir de 2004, dejó espacio para un nuevo ciclo de expansión de los programas de transferencia de renta condicionada, agrupados en el programa "Bolsa Família". El número de beneficiarios aumentó más del doble –de 5,5 millones de familias atendidas en 2002, a 8 millones en 2004 y 2005, y a 11,9 en 2009. El impacto general de todas las transferencias de renta condicionadas en un período de catorce años (1996–2009) fue la reducción sostenida del coeficiente de Gini en más de 12 pp. Otros factores contribuyeron a este resultado: el crecimiento económico a partir de 2004; la política de subida del salario mínimo en términos reales, del 39%; la lenta devaluación del dólar. Según Marcelo Neri, el índice de Gini descendió de 0,6174 en 2002 a 0,5645 en 2008; es decir, una reducción del 8,6%.

El gobierno de Lula ha mantenido el mismo marco institucional creado por su predecesor para afianzar el conjunto de políticas sociales.⁶ Como se sabe, además de la relativa continuidad de las políticas macroeconómicas, la reforma del sistema de previsión en 2003 amplió la de 1998, y recibió el apoyo de los partidos de la oposición en el Congreso (PSDB y PFL).

Estos dos desdoblamientos reflejan avances significativos en el proceso de formación de consensos mínimos –indispensables para llevar a cabo la transición electoral del gobierno de Cardoso al gobierno de Lula a ojos del mercado y del electo-

⁶ Draibe, Sonia, ídem.

rado, lo que nos conduce a otro aspecto central de la trayectoria brasileña.

3. La conquista de la credibilidad económica y los usos de la legitimidad política

Uno de los principales desafíos políticos con los que se enfrentan los formuladores de políticas públicas en las democracias emergentes de mercado consiste en encontrar puntos de convergencia entre los requisitos impuestos por la decisión de integrarse, por un lado, en la economía global y, por otro, en las demandas de un electorado típico de democracia de masas. En la base de dicho desafío se encuentra el cambio estructural, en la forma de una combinación entre economía y política en tiempos de globalización económica. En esos países, cuando se pasó a conferir poder al electorado, fue justamente cuando se produjo la transferencia de mayor poder financiero y económico de las autoridades políticas nacionales a los mercados globales. ¿De qué modo se reflejó ese cambio en las elecciones de políticas públicas en Brasil? ¿Cuáles fueron los puntos de convergencia entre, por un lado, la búsqueda de la credibilidad económica necesaria para garantizar el acceso al mercado internacional de capitales y, por otro, la legitimidad política a los ojos de un electorado que relacionaba la democracia con la conquista de un mayor bienestar y con la reversión de las desigualdades sociales? Esta cuestión adquiere un sentido especial a la luz de las características *distintivas* del legado político-económico e institucional del régimen autoritario. Éste combinaba un modelo económico centrado en el Estado como agente de transformación con un sistema político híbrido, caracterizado por elecciones subnacionales y por la imposición de un sistema partidario tutelado. En función de esto, el sistema partidario se-

ría reiteradamente redefinido en respuesta a cada victoria electoral de las oposiciones en el plano subnacional.

El legado del régimen autoritario.

Estado y mercado como agentes de transformación

Existen tres características relevantes para nuestros propósitos. La primera fue la de optar por la continuidad del crecimiento acelerado cuando las élites gubernamentales de la época se enfrentaban a condiciones internacionales adversas, es decir, a los primeros choques del petróleo en 1974. La opción estratégica de profundizar la ecuación entre Estado y mercado adoptada en los años del "milagro económico" (1968-73). En lugar de la adopción de políticas económicas del tipo *stop and go*, prevaleció la inclinación por un modelo más autárquico; es decir, la industrialización basada en las formas más avanzadas de sustitución de importaciones (bienes de capital e insumos intermediarios).

56

La diversificación de las inversiones –también en términos regionales– ya estaba en curso y pudo recurrir al apoyo de tres anclajes, estructurados en el período anterior; a saber: la presencia de empresas y de bancos estatales; las altas dosis de endeudamiento externo; y el papel "positivo" de la inflación moderada como mecanismo de acumulación de capital y de transferencia de renta para el Estado y para los demás inversores. La elección de políticas públicas confirma así un modelo que se caracterizó como "huída hacia delante"; es decir, la opción estratégica por el crecimiento acelerado. De esta forma, se excluyeron las políticas de adecuación al nuevo escenario internacional, puesto que implicarían necesariamente un reordenamiento de los gastos del Estado.

La segunda característica distintiva del legado autoritario brasileño remite a la explicación para esa estrategia. El ideario nacional-desarrollista compartido por los militares y tecnócratas que integraban la coalición dominante es insuficiente para explicarla. Adquiere sentido a la luz de las tesis de Hirschman sobre la dimensión política del crecimiento acelerado, como un mecanismo de legitimación social y política. Bajo este prisma, la experiencia brasileña valida la interpretación conforme a la cual el crecimiento acelerado es la base de cohesión social justamente cuando las desigualdades de renta tienden a aumentar. El mecanismo es sencillo: recrea un horizonte de expectativas positivas entre los sectores dejados atrás en términos relativos, porque son beneficiarios en términos absolutos de las ganancias de renta y de riqueza. Garantiza una mayor tolerancia ante la desigualdad creciente de renta y de riqueza, inseparable del crecimiento, atenuando así los conflictos distributivos.

57

En el contexto autoritario brasileño, la apuesta por el crecimiento acelerado adquirió funciones políticas adicionales. Dicha interpretación afecta a dos aspectos adicionales relevantes para situar la combinación singular entre Estado y mercado como agentes de transformación económica y política en el régimen autoritario.⁷ Desde este prisma, el crecimiento acelerado constituye un mecanismo de legitimación política privilegiado.

Dicho de otro modo, siempre y cuando todos los sectores ganaran en términos absolutos, el Estado no estaría presionado a ejercer un papel proactivo en la reversión de las desigualdades sociales. Al mismo tiempo, tendría la función de acomodar los intereses de las élites políticas regionales, poseer-

⁷ Hirschman aborda esa dimensión política en términos teóricos. Lo que deseo resaltar aquí es el hecho de que está ampliamente corroborada por la experiencia brasileña.

doras de las máquinas electorales subnacionales, integrándolos en la estructura del Poder Central, cuyo poder de generar y redistribuir recursos era maximizado. Por último, minimizaba la oposición de la derecha autoritaria civil y militar al proyecto oficial de liberalización política del Presidente, el General Geisel, caracterizado por sus artífices como "una apertura lenta, gradual y segura".

58

La tercera característica distintiva del modelo estadocéntrico brasileño fue el surgimiento de una configuración especial en las relaciones Estado-sector privado y Estado-sociedad –los "anillos burocráticos"– según la caracterización del entonces sociólogo Fernando Henrique Cardoso. Los intereses de las grandes corporaciones, privadas y estatales se incorporaban, selectivamente, a las arenas decisorias del Estado, es decir, a las burocracias relevantes, donde se diseñaban los proyectos de inversión y la distribución de incentivos planificados por el Ejecutivo Federal. En estas arenas decisorias estatales, prevaleció un sistema de negociaciones entre tecnócratas y representantes del sector privado al margen de cualquier mecanismo de rendición de cuentas y de control público (*accountability*).

Esta configuración también refleja una forma específica de hacer política y política económica. Se trata de relaciones privilegiadas, en las cuales la sociedad está "representada" por las grandes empresas privadas y estatales que se integran selectivamente en las arenas decisorias del Estado; es decir, de las burocracias relevantes, que definían las políticas de inversión y, por consiguiente, la distribución de incentivos. Es la versión brasileña de la estrategia conocida como *pick up the winners*, es decir, el Estado selecciona a los vencedores.

En este marco, la crisis de la deuda externa de 1982 obligaría a las élites gubernamentales y empresariales de la época a enfrentarse con una transformación estructural sin precedentes en la historia brasileña reciente. La interrupción de los flujos internacionales culminó en una crisis fiscal del Estado, que pasaba a depender de un mercado de capitales doméstico, escaso y uniforme, para financiar sus gastos a intereses crecientes, antes de que las inversiones realizadas a partir de 1974 maduraran y se hicieran rentables. El Estado brasileño pasaba a depender también de la generación de excedentes exportables para poder aplazar su deuda externa, incluyendo también la deuda externa del sector privado, "estatalizada" y, por lo tanto, socializada.

Por consiguiente, en lo que se refiere al legado del régimen autoritario, deben destacarse las múltiples funciones políticas del crecimiento acelerado: como factor de legitimación del régimen; como amortiguador de los conflictos distributivos; y como facilitador del proyecto de "apertura política". En este contexto, las disciplinas fiscal y monetaria adquirirían un carácter subalterno –en sentido contrario al de las nuevas exigencias impuestas por la necesidad de administrar la crisis fiscal del Estado. Es a partir de este cambio estructural cuando adquiere sentido la aparición de un nuevo criterio de desempeño económico –el de la solvencia del país– como condición *sine qua non* para acceder al mercado internacional de capitales. El reconocimiento de esta situación objetiva por parte de los formuladores de políticas públicas y por los demás actores políticos fue tardío.

La creencia dominante en la funcionalidad de la inflación para la acumulación de capital, y por tanto para la generación de

renta y de empleo, explica el carácter subalterno de la estabilidad económica como criterio de desempeño económico y de legitimación política a ojos de los intereses organizados, sindicales y patronales. Ésta explicaría la cultura económica dominante entre los sectores llamados de izquierda y la resistencia activa de los sindicatos y del Partido de los Trabajadores *a todos* los experimentos de estabilización ensayados durante las décadas de 1980 y 1990. Por eso también, la historia de los primeros años de democratización en Brasil se podría narrar en términos de un lento proceso de aprendizaje por parte de las futuras élites gubernamentales sobre la estabilidad económica como un bien público.

60

Desde esta óptica, aunque los experimentos heterodoxos de estabilización anteriores al Plan Real (1993-1994) hubieran fracasado, tuvieron una función inestimable desde el punto de vista de la construcción de consensos mínimos futuros. Contribuyeron a mostrar el fuerte apoyo de los sectores no organizados y menos privilegiados –la mayoría de la población– a la estabilidad económica. Señalaron el nacimiento de un nuevo criterio de legitimación política –la estabilidad como bien público– la cual, por fin, se consolidó como criterio de desempeño electoral con la elección de Fernando Henrique Cardoso.

Este desdoblamiento se vuelve más pertinente cuando se tiene en cuenta un fenómeno asociado a la crisis fiscal del Estado. La dependencia del Estado de un mercado de capitales doméstico reducido y uniforme para financiar sus gastos, implicaba incrementar exponencialmente los costes de aplazamiento de la deuda interna, instaurando un cambio en el régimen inflacionario, es decir, la trayectoria explosiva de la inflación. En este marco, la deslegitimación de la funcional-

dad de la inflación para la acumulación de capital caminó *pari passu* con la crisis de legitimación del Estado como agente de transformación. El cambio que se producía en las preferencias de la población fue maximizado políticamente por la intensidad de participación popular y por la competencia electoral en la década de 1980.

De ahí, dos desdoblamientos significativos para la formación de consensos mínimos. Por un lado, la convergencia entre dos objetivos antes conflictivos: entre la estabilidad económica, legitimada a los ojos de la población, y el interés de los sectores privado y público por reconquistar la credibilidad económica para tener acceso al capital internacional. Por otro, la elección de Fernando Henrique Cardoso, en la primera vuelta, tras el Plan Real, consolidando la convergencia entre legitimidad político-electoral y estabilidad económica. Al mismo tiempo, confería autoridad y legitimidad técnica a sus formuladores de políticas públicas, pese a la negativa del FMI de aprobar la modalidad brasileña de estabilización, y de la oposición sistemática del principal partido de izquierdas: el PT. Por esas razones, por lo tanto, estaría justificado considerar la estabilización de la economía, reforzada por las disciplinas fiscal y monetaria que se siguieron y por los nuevos patrones de gobernanza adoptados, como un proceso de construcción social, además de tener en cuenta su dimensión técnica innovadora.

61

Continuidad y cambio.

Los usos de la legitimidad política con Cardoso y con Lula

La trayectoria brasileña de los últimos quince años proporciona un conjunto de evidencias que confirman el supuesto princi-

pal de este ensayo: los cambios económicos estructurales ofrecen una serie de incentivos y/o restricciones que condicionan las decisiones estratégicas de los políticos electos y de las élites gubernamentales, pero no las determinan, puesto que el modo en el que tales incentivos serán explorados y convertidos en políticas públicas dependerá de un conjunto de factores que incluyen: la estrategia de construcción de poder de los nuevos gobernantes; las características del sistema político y las capacidades del Estado; el legado institucional del régimen o del gobierno anterior, y los cambios en los criterios de legitimación política. Tanto las situaciones de emergencia económica como las perspectivas de crecimiento sostenible crearon incentivos para que los gobiernos de Fernando Henrique y de Lula procedieran a la redefinición de la combinación entre Estado y mercado.

62

La ofensiva reformista y los años de construcción institucional (1994-2001)

"Enraizar la democracia y estabilizar las relaciones de mercado, incluyendo la estabilidad económica, exige tiempo, paciencia, un buen liderazgo y firmeza de propósitos, en especial en una sociedad tan extremadamente desigual como la brasileña, con instituciones democráticas todavía en vías de consolidación, con una experiencia de ciudadanía limitada y con débiles garantías por lo que se refiere al ejercicio de derechos".⁸ Contra este telón de fondo destaca lo que Laurence Whitehead y yo caracterizamos como el proceso de *state-crafting*, que es típico de los experimentos de institucionalización de las democracias emergentes de mercado. Se trata de la capacidad (variable) de los gobernantes para generar nuevos recursos de poder a partir de instituciones dadas (y heredadas): recursos

⁸ Esta frase es una transcripción literal de mi texto con Laurence Whitehead, 2005, *State-crafting Monetary Authority. Democracy and Financial Order in Brazil*. Oxford: Center for Brazilian Studies, pág. 4.

puestos al servicio de la construcción de nuevas formas institucionales. El criterio para evaluar la calidad de esta construcción, donde se haya registrado la misma, es precisamente su eficacia para promover el enraizamiento de la democracia y la estabilización de las relaciones de mercado. Esta construcción en Brasil se desdobló en varias direcciones.

En primer lugar, la construcción del marco institucional de las políticas sociales, que consolidaron la ruptura definitiva con el patrón histórico de la modernización conservadora. En segundo lugar, la implantación simultánea de un conjunto de reformas de mercado conducidas de forma gradual y negociada, en las esferas decisivas relevantes situadas en el Congreso y en el sistema de Justicia, con los actores que representaban los principales puntos de bloqueo a esas reformas: el principal partido de la oposición –el PT–, los sindicatos y los gobernadores, respectivamente, cuyo poder se consolidó en el marco del nuevo federalismo democrático.

63

Las otras dos dimensiones de la construcción institucional son relevantes para situar el tipo de *state-crafting* característico del período, dada su importancia para situar los elementos de continuidad y de cambio, entre el gobierno de Cardoso y el gobierno de Lula. La primera de ellas se refiere al papel del Banco Central. A diferencia de lo que rezaba la "cartilla" de la ortodoxia económica, la conquista de la estabilidad económica fue la condición previa para la legitimación de la autoridad monetaria –el Banco Central–, como autoridad política. Ella confirió autoridad al Gobierno para proceder a la reconcentración de poderes –y a la obtención de una buena dosis de autonomía y de credibilidad de esa institución– a los ojos de los inversores y también de la población beneficiaria de la estabi-

lidad de precios. Desde esta perspectiva, deben mencionarse dos avances relevantes. Por un lado, la privatización de los bancos provinciales fallidos y uno de los agentes del proceso inflacionario en la década de 1980: un primer movimiento de reconcentración del poder en manos de la autoridad monetaria formal. Por otro, años más tarde, el "rescate" de bancos privados de peso regional, y la subsiguiente transferencia de sus activos al control del Estado: el Programa de Estímulo a la Reestructuración y el Fortalecimiento del Sistema Financiero (PROER). Finalmente, la construcción de una red de seguridad del sistema financiero –anclada en nuevos poderes de regulación y de supervisión del Banco Central–, ya en curso, recibió un impulso después de la crisis cambiaria de 1999, tras la moratoria de Rusia. Este proceso ha dado lugar a un desarrollo institucional que convierte el sistema financiero brasileño en uno de los más regulados del mundo, y que explica su resistencia al impacto de la crisis mundial de 2008.

64

Del mismo modo, el proceso de reconstitución de la autoridad fiscal, en curso desde 1994, culminó con las negociaciones en torno a la Ley de Responsabilidad Fiscal, en 2000. La construcción gradualista de consensos en torno a ella se desarrolló en los dos ejes que definen las condiciones de gobernabilidad en Brasil, es decir, el eje parlamentario situado en el Congreso y el eje federal, que depende de la anuencia de los ejecutivos subnacionales.

El gobierno de Lula y los usos de la legitimidad política

El año 2002 configura un caso típico de crisis económica asociada con el riesgo electoral, en democracias emergentes de mercado: crisis asociadas al "riesgo electoral" según la per-

cepción de los inversores internacionales.⁹ Inicialmente, el déficit de credibilidad económica del candidato a la presidencia y del PT tenía su origen en la trayectoria radical del partido. Esto incluía desde la oposición a firmar la nueva Constitución, en 1988, hasta la oposición sistemática a los planes de estabilización y al Plan Real y la campaña contra el pago de la deuda externa en 2001. La perspectiva de la victoria electoral de Lula condicionó un desplazamiento dramático hacia el centro del espectro político, cristalizado en la Carta a los Brasileños. Este documento indicaba la admisión de un punto de convergencia entre los temores del mercado y los de un electorado contrario a radicalismos. No bastó para revertir la crisis, como tampoco bastaron los acuerdos con el FMI, avalados por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y fundados en un compromiso minimalista, en torno a tres puntos de la futura agenda pública: la continuidad del régimen de metas de inflación, un nivel de superávit primario de 4.25% y el cumplimiento de los contratos.

65

A partir de ese telón de fondo adquiere sentido el carácter imperativo de la tarea a que se obligó el gobierno de Lula durante los primeros años de su mandato: revertir el desequilibrio inicial entre un enorme déficit de credibilidad económica, por un lado, y, por otro, un superávit excepcional de legitimidad política. Tres anclajes fueron decisivos para la realización de esa tarea. En primer lugar, el mantenimiento del marco institucional y de los principales parámetros de la política macroeconómica, así como del armazón institucional de las políticas públicas, incluso de las políticas sociales. Con la diferencia de que la centralización de las decisiones en el Ministerio de Hacienda y en el Banco Central, integrados por equipos de orientación liberal, se realizó bajo la tutela de uno de los líderes del PT, el Ministro Palocci.

⁹ Véase Whitehead, L. *The Political Dynamics of financial crisis in "emerging market democracies"*, en Sola y Whitehead, op.cit. 13-37.

En segundo lugar, una de las ventajas políticas de esta decisión fue garantizar el confinamiento de las esferas decisivas de la economía, protegiéndolas de las presiones de la política partidaria, sobre todo de los economistas del PT. En tercer lugar, el uso intensivo, por parte del presidente, de recursos de comunicación política que garantizaran la ampliación del horizonte de expectativas de la población, enfrentada con una tasa de crecimiento insignificante y con la frustración de las promesas electorales.

La reanudación de las condiciones de crecimiento a partir de 2004 evidenció un nuevo cambio estructural, o sea un cambio en la forma de inserción económica del país en el escenario internacional y, por lo tanto, el acierto de la estrategia de integración en los mercados globales, iniciada en el gobierno anterior. La reelección del presidente en 2006 significó la recompensa del electorado a la combinación entre la continuidad de las políticas macroeconómicas de su predecesor y una ampliación del carácter redistributivo anterior. A la expansión del programa "Bolsa Familia", se sumó el aumento del salario mínimo en términos reales, y una política de crédito dirigida a los consumidores con rentas bajas. Sin embargo, ninguno de esos movimientos alteró sustancialmente la combinación entre Estado y mercado que caracterizó el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, pese a la ofensiva de cercenar la autonomía de las agencias regulatorias, politizándolas gradualmente, y a la repartición de los cargos del Estado a los partidos de la coalición gubernamental en el Congreso.

4. Conclusión: la economía como limitación capacitante y la nueva combinación Estado-mercados

A partir de 2007, y con mayor énfasis en 2008, se observan cambios en la estrategia de construcción de poder del presidente Lula, de su partido –el PT. Tales cambios, a su vez, deben situarse contra el telón de fondo de los cambios económicos estructurales que definen una nueva forma de inserción del país en el sistema internacional. En conjunto, apuntan hacia las preguntas iniciales que introducen este ensayo: ¿qué sucede cuando la economía pasa a ser una condición que capacita a los actores políticos para ejercer una mayor discrecionalidad política? Llevando esta pregunta a las opciones actuales: ¿cuáles son las implicaciones de ese verdadero cambio económico para la estabilidad y la calidad de la democracia brasileña?

67

Deben destacarse dos tendencias de cambio en la combinación "Estado-mercado-democracia" que representan motivos de preocupación.

La primera es la reconcentración exponencial de los poderes decisivos en las esferas del Ejecutivo, en detrimento de un Legislativo tutelado, gracias a la distribución de los cargos del Estado entre los aliados, especialmente los partidos dominantes en la coalición. A los ojos del electorado, el Legislativo sufrió un fuerte proceso de deslegitimación. En el plano político partidario, se observan tendencias en el sentido contrario al de la construcción institucional, es decir, de *state-crafting*. Desde el año 2004, y con mayor énfasis a partir de 2006, los estrategas del PT y la popularidad avasalladora de Lula llevaron a la maximización (y no a la reducción) de los déficit de

representación que caracterizan el marco partidario brasileño. La utilización de los cargos en el Estado es instrumental, vista como moneda de cambio para promover la migración interpartidos, fortaleciendo los partidos pequeños menos competitivos, en detrimento de los partidos de oposición.

Desde esa óptica, los cambios positivos en la economía crearon incentivos que exponen al máximo las tendencias plebiscitarias del sistema político brasileño.

68

Y un segundo motivo de preocupación se deriva de un cambio en la combinación entre Estado y mercado, que recrea, en una nueva versión, más inclusiva, los patrones que caracterizaron los "anillos burocráticos" en la década de 1970. La concentración de las enormes fuentes de riqueza en manos de agentes estatales –empresas y bancos públicos, fondos de pensión, bancos de inversión–, se ha combinado con un marco de politización deliberada de las respectivas estructuras de las agencias. Tienen por complemento una política de incorporación de los intereses empresariales y sindicales en las estructuras que siguen corporatistas, bajo control del Ejecutivo. La estrategia de *pick up the winners* puede significar una nueva forma de captura del Estado por los intereses modelados en función de los cálculos político-electorales, que no reflejan necesariamente criterios de interés público.

La diferencia con los anillos burocráticos de la década de 1970 es de dos tipos. Por un lado, hay anticuerpos, es decir, instituciones que imponen criterios mínimos de rendición de cuentas e intensifican la proporción de *accountability* del sistema; a saber, respectivamente: mecanismos de competencia político-electoral todavía vigorosos; un sistema de justicia que ga-

rantiza un mínimo de *checks and balances* una prensa competitiva; y un sistema de intereses en el sector privado resistente a excesos de experimentación estatalizadora.

Por otro lado, y en dirección contraria, el acoplamiento de los movimientos sociales, antes independientes del Estado, financiados por el Gobierno y que escapan a los mecanismos institucionales de control y de rendición de cuentas (las grandes centrales sindicales, el Movimiento de los Sin Tierra y Movimiento estudiantil). Esta absorción de los movimientos sociales por parte del Estado reduce la eficacia democrática de la participación política, que es uno de los motores de la democracia junto con la competencia electoral.



70



Salas de la Casa de América durante el Foro