

# 03

REVISTA

Nº3 Março 2016  
ISSN 2358-9841

# PolitiKa



## Reforma del Estado

federación | política | prevención social | salud pública  
sistema tributario | inversiones públicas | educación



HUMBOLDT-VIADRINA  
Governance Platform



REVISTA

# PolitiKa

Organización



Colaboración



HUMBOLDT-VIADRINA  
Governance Platform

**CONSEJO EDITORIAL**

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

**DIRECTOR RESPONSABLE**

Renato Casagrande

**EDITOR**

César Benjamin

**COORDENACIÓN EJECUTIVA**

Marcia H. G. Rollemberg

**PERIODISTA RESPONSABLE**

Frédi Vasconcelos

**TRADUCCIÓN Y REVISIÓN**

Cid de Queiroz y Teresa Sopena

**PROYECTO GRÁFICO Y DIAGRAMACIÓN**

Traço Design

**PORTADA**

A PÁTRIA; óleo / tela ; autoría Pedro Bruno;  
Colección Museu da República; Instituto Brasileiro de Museus - Ibram,  
Ministério da Cultura – MinC ( N° de autorización 02/2016 )

Copyright ©Fundação João Mangabeira 2016

**CATALOGACIÓN EN PUBLICACIÓN (CIP)**

R454 Revista Politika / Fundação João Mangabeira.  
– Vol. 1, n. 3, (enero – junio 2016). Brasília: FJM Editor, 2016.  
Semestral  
On-line: <www.fjmangabeira.org.br/revistapolitika>  
ISSN: 2358- 9841

1.Política – Periódicos 2. Políticas públicas – Periódicos. I.  
Fundación João Mangabeira. II Revista Politika.

CDD 32(05)

CDU: 32

La catalogación de los datos elaborados por bibliotecario Wilians Juvêncio da Silva  
CRB 620 – 1ª Región(Brasil). DOX Gestão da Informação.

Tirada Portugués: 2,000

Tirada Inglés: 500

**FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA**

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

**HUMBOLDT-VIADRINA GOVERNANCE PLATFORM**

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

**DIRECTORÍA EJECUTIVA**

**PRESIDENTE**

Renato Casagrande

**DIRECTOR ADMINISTRATIVO**

Milton Coelho da Silva Neto

**DIRECTOR FINANCIERO**

Renato Xavier Thiebaut

**DIRECTOR DE ASESORÍA**

Jocelino Francisco de Menezes

**CONSEJO CURADOR**

**Miembros Titulares**

**PRESIDENTE**

Carlos Siqueira

Serafim Corrêa

Dalvino Troccoli Franca

Kátia Born

Álvaro Cabral

Adilson Gomes da Silva

Eliane Novais

Paulo Afonso Bracarense

Manoel Alexandre

Bruno da Mata

James Lewis

Silvânio Medeiros dos Santos

Francisco Cortez

Gabriel Gelpke

Joilson Cardoso

**CONSEJO CURADOR (SUPLENTE)**

Jairon Alcir do Nascimento

Paulo Blanco Barroso

Felipe Rocha Martins

Henrique José Antão de Carvalho

**CONSEJO FISCAL**

Cacilda de Oliveira Chequer

Ana Lúcia de Faria Nogueira

Gerson Bento da Silva Filho

**CONSEJO FISCAL (SUPLENTE)**

Marcos José Mota Cerqueira

Dalton Rosa Freitas

**DIRECTORIA EJECUTIVA**

Márcia H. G. Rollemberg

**COORDENACIÓN DE LA  
ESCUELA JOÃO MANGABEIRA**

Adriano Sandri

**ASESORÍA DE COMUNICACIÓN**

Handerson Siqueira

Luciana Capiberibe



# sumario

---

4

editorial

**Renato Casagrande**

6

federación

UN NUEVO FEDERALISMO PARA BRASIL: CÓMO CORREGIR  
NUESTRO FEDERALISMO ASIMÉTRICO E INCOMPLETO

**Aspásia Camarago**

22

política

GOBERNANZA E INSTITUCIONES  
DEMOCRÁTICAS EN EL BRASIL  
CONTEMPORÁNEO

**Riberti de Almeida Felisbino  
Vitor Amorim de Angelo**

36

prevención social

PERSPECTIVAS Y LIMITACIONES  
DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN  
PÚBLICA EN BRASIL

**Denise Lobato Gentil**

48

salud pública

POLÍTICAS DE SALUD EN BRASIL  
NOTAS PARA EL DEBATE  
DE ALTERNATIVAS

**Ligia Bahia**

58

sistema tributario

EL INJUSTO SISTEMA  
TRIBUTARIO BRASILEÑO

**Evilásio Salvador**

70

inversiones públicas

CAPITALISMO Y ESTADO EN BRASIL  
LA SAGA DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

**Leda Paulani**

82

educación

EDUCACIÓN  
Y PROYECTO NACIONAL

**César Benjamin**



**Renato Casagrande**

Presidente de la Fundación João Mangabeira

## Por un Estado mejor

Reforma del Estado es el tema general de este número de la revista *Politika*, que la Fundación João Mangabeira edita junto con la Universidad Humboldt-Viadrina, de Alemania, con versiones en portugués, inglés y español.

Es un tema central para nosotros. Brasil cuenta hoy con un Estado fuerte y ágil para premiar amigos y castigar adversarios políticos de los gobernantes, pero débil e inoperante para movilizar a la sociedad en un proyecto nacional. Eso deja al país a la deriva.

Esta crisis del Estado tiene múltiples dimensiones, como se verá en los artículos de esta tercera edición. **Aspásia Camargo** trata sobre el federalismo brasileño, “una de las más antiguas soluciones que encontramos para administrar mejor nuestro gigantismo territorial, pero también nuestro problema más insistente y más mal resuelto”. En una trayectoria pendular, que alternó centralización y descentralización excesivas, consagramos un “federalismo triple” – o sea, con tres instancias de gobierno – que es una especificidad de Brasil.

La arquitectura de este sistema presenta muchas fisuras. La carga tributaria se ha concentrado desde la década de 1990, pues la Unión amplía la recogida de los recursos que le son exclusivos, en detrimento de aquellos que necesitan ser repartidos. Al mismo tiempo, ante las omisiones del gobierno federal, estados y municipios son obligados a asumir nuevas responsabilidades, para las cuales no están preparados. Aumenta el desequilibrio en la distribución de atribuciones y recursos entre las tres instancias de poder.

La reorganización de nuestro pacto federativo exigirá una revisión constitucional. Tal vez sea el momento de aprender con la Constitución de Alemania, que adopta el principio de la subsidiaridad, hoy expandido para toda Europa. Se trata de gobernar de abajo para arriba: en el momento de definir competencias, la sociedad civil tiene prioridad sobre el Estado; para cumplir las funciones que la sociedad, sola, no consigue asumir, se debe mirar, en primer lugar, para los poderes locales; si las tareas están más allá de las capacidades municipales, se apela a los estados. El gobierno federal sólo es llamado para actuar en las cuestiones que ultrapasán las competencias de todas las instancias inferiores.

Nuestra construcción institucional siempre siguió el camino inverso, imaginando soluciones de arriba hacia abajo. Eso muestra que, más que una simple alteración en las leyes, es de un cambio cultural de lo que se trata.

**Riberti de Almeida Felisbino** y **Vitor Amorim de Angelo** estudian las condiciones de gobernabilidad presentes en nuestro sistema político. Comienzan destacando una paradoja: tenemos una democracia consolidada y apoyada, en tesis, por la gran mayoría de la población. Al mismo tiempo, esa misma población considera que nuestras instituciones políticas no son confiables. La crisis de representatividad alcanza de lleno al Congreso Nacional y a los partidos. Aún así, los autores reconocen que ambos son imprescindibles para mantener la capacidad de gobernar.

**Denise Lobato Gentil** rechaza la afirmación, tan difundida, de que la prevención social brasileña sea deficitaria. Registra que estamos sujetos a una narrativa contradictoria, pues el uso indiscriminado de exoneraciones tributarias a fin de estimular la inversión privada afectó fuertemente la recaudación del sistema de seguridad. El gobierno abrió mano de recursos previstos en la Constitución para financiarlo, mientras anunciaba la necesidad de combatir un supuesto déficit.

Gentil demuestra que los números no confirman la tesis del déficit y argumenta que las variables determinantes para la sustentabilidad del sistema, a largo plazo, están fuera de él: el empleo formal, el nivel de los salarios, la productividad del trabajo. Para alejar el riesgo de un colapso en el financiamiento del sistema preventivo “es preciso que el país crezca, aumente el nivel de ocupación formal y eleve la renta media en el mercado de trabajo, promoviendo movilidad social. La política económica es el principal elemento que precisa entrar en el debate sobre la ‘crisis’ de la prevención.” No es posible analizar la cuestión de la prevención en sí misma, desvinculada de la evolución de la economía como un todo.

Nuestro cuarto tema es la salud pública. Nuestro Sistema Único de Salud (SUS) fue concebido para atender a todos los ciudadanos.

**Ligia Bahia** dice que el debate sobre tema ha sido escaso y accidental, lo que produce un “consenso vacío”, pues esconde la incapacidad del sistema para atender a todos con calidad. Hubo

iniciativas positivas, como la amplia cobertura de vacunación, el programa contra el AIDS, los trasplantes, la reforma manicomial, el programa Salud de la Familia y el mayor acceso a los medicamentos. La prohibición de la propaganda de cigarro también debe ser citada. Pero hay un problema crónico de subfinanciamiento del SUS, además de la precariedad de la gestión, que se refleja en la percepción de la opinión pública sobre la baja calidad de la atención. Eso garantiza una medicina privada muy lucrativa. Los sectores que se opusieron a la aprobación del derecho universal a la salud durante la elaboración del texto constitucional nunca necesitaron oponerse al SUS, pues los negocios en esa área continuaron prosperando.

La cuestión del financiamiento de las políticas de Estado nos remite al sistema tributario, el quinto tema de nuestra revista, a cargo de la apreciación de **Evilásio Salvador**. Tenemos aquí una paradoja más: la necesidad de una reforma tributaria es consensual hace muchos años, pero el tema no consigue avanzar, pues envuelve un complejo conflicto distributivo entre sociedad y Estado, entre diferentes entes estatales y entre grupos sociales. El actual cuadro recesivo agrava el problema, al provocar grandes pérdidas en la renta de recaudación del Gobierno.

Los principios generales enunciados en la Constitución de 1988 – equidad, capacidad contributiva, progresividad – son correctos, pero la legislación infraconstitucional posterior caminó en dirección opuesta, profundizando la regresividad del sistema al transferir, cada vez más, la carga tributaria para las rentas del trabajo. Más de la mitad de la recaudación del Estado brasileño viene de tributos que inciden sobre bienes y servicios, y es baja la tributación sobre renta y patrimonio – exactamente lo contrario a lo que ocurre en los países desarrollados. Esa es una cuestión esencial para iniciar una nueva etapa de desarrollo.

Las intenciones de los constituyentes en el área tributaria fueron, en gran medida, frustradas. Estudio del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

muestra que las familias más pobres destinan 32% de su renta al pago de tributos, mientras las más ricas destinan apenas 21%. Además de eso, la deseada descentralización de las capacidades estatales comenzó a ser revertida a partir de 1993, cuando fue introducida la desvinculación de rentas de las contribuciones sociales que la Unión no compartía con estados y municipios.

También aquí la acción gubernamental ha sido frustrante. Las principales iniciativas de la presidente Dilma Rousseff en el área tributaria fueron las exoneraciones que beneficiaron a las empresas. No hubo ninguna iniciativa para proponer una reforma abarcadora, de carácter progresista, cada vez más importante para el país.

Llegamos, entonces, a nuestro sexto tema: la capacidad de inversión del sector público. **Leda Paulani** recupera nuestra trayectoria histórica y defiende una tesis importante: al contrario de lo que dicen los economistas con mayor visibilidad en los medios, inversiones públicas y privadas no concurren entre sí, sino que son complementarias. El diagnóstico conservador, de que es preciso cortar los primeros para aumentar los segundos, no se sustenta ni en la historia ni en los hechos de la actual coyuntura.

Paulani aborda una cuestión central para el actual debate brasileño: ¿por qué la llamada “nueva matriz macroeconómica” del gobierno federal resultó errada? Grandes exoneraciones fiscales, acompañadas de la obligación de producir superávits primarios, deprimieron la inversión pública, que ya era muy baja, y no estimularon al sector privado a invertir. Ante la caída de las tasas de crecimiento, impulsadas también por una situación internacional menos favorable, el gobierno aceptó el diagnóstico ortodoxo. El recetario que de él emerge viene agravando la situación financiera del Estado, pues el aumento de la tasa básica de intereses eleva la deuda pública, mientras la recesión hace caer estrepitosamente la recaudación.

**César Benjamin** discute el tema “Educación y proyecto nacional”. Critica la visión que reduce la educación a una

herramienta del crecimiento económico, mostrando que hay otras cuestiones de fondo involucradas. En verdad, cuando la demanda por educación se generalizó en el mundo moderno, la correlación de ella con la economía ni siquiera había sido establecida. Tanto en la Europa del siglo XIX como en el Brasil del XX, las redes de escuelas públicas surgieron y se expandieron como expresiones de la afirmación de los Estados nacionales, que las sustentaban material e ideológicamente. La crisis de la educación brasileña, especialmente visible en desastrosos indicadores de calidad, refleja la crisis de nuestro Estado: “La falta de proyecto [nacional] es más angustiante que la de dinero.”

Factores de naturaleza sociológica también contribuyen a la crisis de la escuela: “Los profesores aún son formados para servir a la subjetividad ciudadana, mientras los alumnos, cada vez más, son portadores de una subjetividad mediática, de imagen, errática, que no facilita la permanencia productiva en una sala de clase.”

No se trata, pues, de apenas pedir más dinero y más voluntad política en apoyo a la educación. Nuestro sistema educacional necesita pasar por una refundación.

La Revista *Política* trae siempre temas de gran relevancia para el país – en la primera edición “Reforma Urbana”, en la segunda, “Treinta años de Redemocratización”, y ahora el tercer número presenta siete abordajes decisivos para la propuesta de Reforma del Estado brasileño. Los temas tratados aquí, ciertamente, no agotan todo el contexto. Hay mucho que avanzar sobre otros asuntos como seguridad pública y reforma política, siempre bajo reflexiones permanentes de la Fundación João Mangabeira, segmentos sociales y detentores de mandatos del Partido Socialista Brasileño. Tenemos la convicción de que estamos contribuyendo a un debate nacional más calificado, con la esperanza de que la sociedad sea, cada vez más, actuante para construir una nueva e histórica etapa para Brasil.

# Un nuevo federalismo para Brasil

## cómo corregir nuestro federalismo asimétrico e incompleto



**Aspásia  
Camargo**

Doctora en sociología  
por la École des  
Hautes Études en  
Sciences Sociales,  
Universidad de París.

Vivimos una situación de grave desequilibrio. Crecen las responsabilidades de los municipios y de los estados, mientras los recursos disponibles están cada vez más mal distribuidos. La centralización federal no trajo eficiencia y mejora de los servicios públicos. Hay un crónico desequilibrio entre la competencia de los entes federativos y la distribución de recursos recaudados. Los municipios absorben cada vez más responsabilidades, intentando responder a la omisión federal, mientras sus recursos menguan en igual proporción, a medida que las transferencias constitucionales disminuyen, concentrando recursos en la Unión. El pacto federativo y la revisión constitucional son una necesidad emergencial que no puede ser postergada.

### I. El federalismo incompleto en la estructura patrimonial del Estado

#### Erradicar del federalismo la influencia de las oligarquías

El federalismo es una de las más antiguas soluciones que encontramos para administrar mejor nuestro gigantismo territorial, pero es también nuestro problema más insistente y más mal resuelto. A lo largo de la historia, oscilamos de forma pendular, ora centralizando el Estado en demasía, ora descentralizándolo, a veces también en demasía, como ocurrió en la República Vieja, cuando el poder federal se limitaba a administrar los centros exportadores que le alimentaban los impuestos.

En regímenes democráticos, es preciso decir, las oligarquías se apropiaron de la estructura más descentralizada del federalismo para contra él usar su caballo de Tro-

ya, y en su nombre ejercer el viejo poder. El patrimonialismo disfrazado de federalismo acabó generando la contraofensiva centralista del Estado Nuevo.

El hecho se repitió en 1946 y, aún en la democracia de 1988, precisamos estar alertas ante el poder imperial de alcaldes que, muchas veces, pierden sus mandatos por cometer abusos y fechorías. Sin embargo, es preciso reconocer que el ejemplo viene de arriba, del modelo patrimonial que se reproduce hacia abajo.

#### Fortalecer el municipio en la federación desregularizada

A pesar de las dificultades crónicas y de los vicios de origen arriba destacados, que precisan ser blindados por la práctica política,

por las nuevas costumbres y por las leyes, es necesario reconocer el papel, cada vez mayor, que los municipios vienen asumiendo en la estructura caótica del federalismo brasileño.

Esa es la tendencia que se afirmó en los últimos 25 años, sea porque las instancias superiores –distantes del elector– no se sienten obligadas a cumplir sus funciones, sea porque faltan recursos, sea porque, de hecho, el alcalde acaba siendo obligado a improvisar tareas, ocupando el vacío político que se crea, bajo la presión directa de la población y del elector.

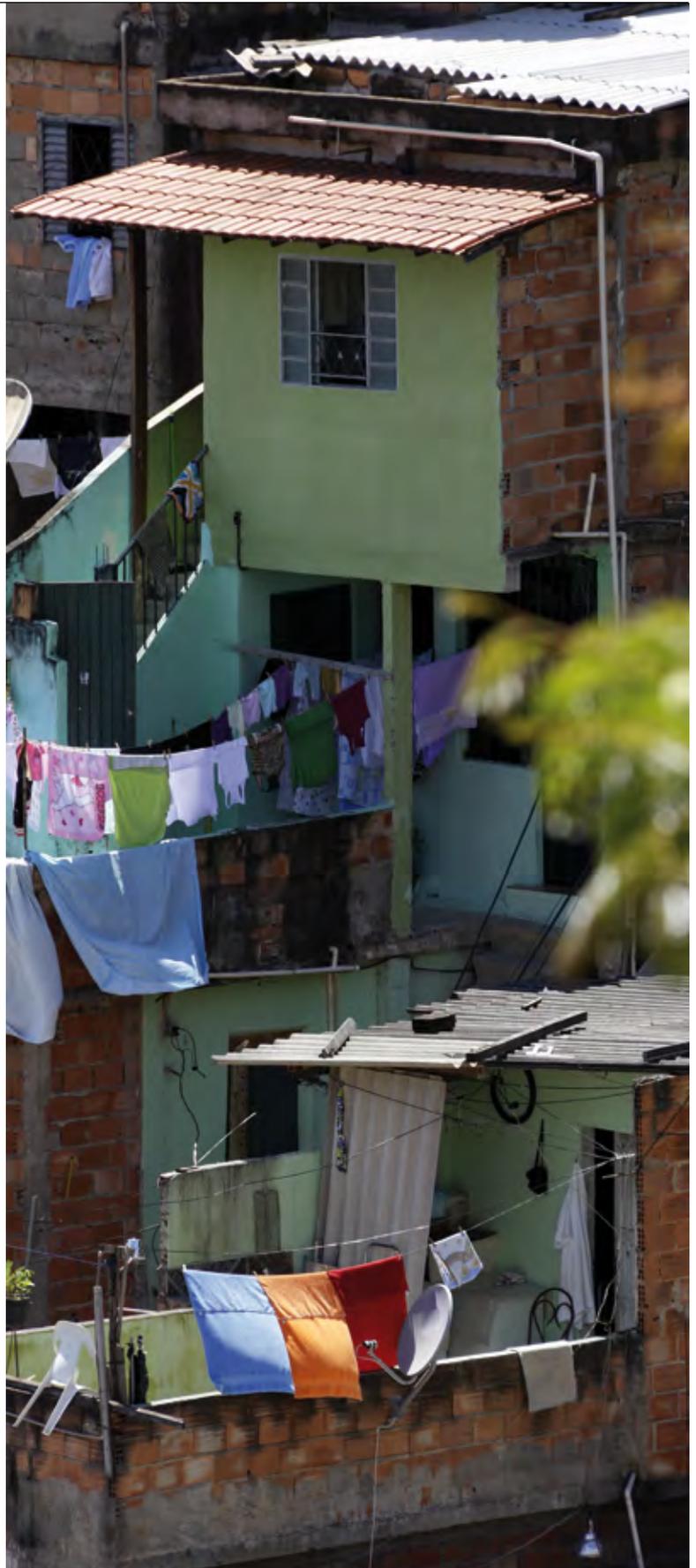
El federalismo no consiguió ejercer sus innumerables objetivos constitucionales. En realidad, permaneció incompleto, a la espera de las necesarias reglamentaciones que lo volverían más pragmático y eficiente. Ni eso tuvimos. Artículos de la Constitución tan importantes como el 23 permanecen, inexplicablemente, sin reglamentación, en un área vital para el buen funcionamiento de la Carta, que es la de la definición común entre los entes federativos.

Sin esa definición clara de competencias prevalece la incertidumbre de los entes federativos, en disputas constantes unos con otros, o huyendo de sus competencias, dependiendo del interés o desinterés que tengan por el asunto en cuestión. El número de “fricciones federativas” es muy grande.

Las fricciones pueden ocurrir en torno a problemas ambientales, de edificios y espacios públicos abandonados, que perdieron utilidad, de tensiones sociales o de carencias de infraestructura. Vale el principio general de que los entes federativos pueden o deben hacer todo en ciertas situaciones, nada en otras, de naturaleza equivalente. Es lo imponderable lo que domina, debilitando las instituciones y dejando a la población insegura y resentida.

Otras cuestiones fundamentales sobre las competencias federativas permanecieron sin solución, como, por ejemplo, la heterogeneidad de nuestros 5.570 municipios, equivocadamente tratados como iguales. Ningún legislador se atrevió a clasificarlos por tamaño y renta, para hacer justicia federativa y obtener mejores resultados políticos.

Es necesario reconocer que muchas actividades ejercidas, de hecho, por los municipios no son, por derecho, su atribución. Un ajuste de cuentas debería ser realizado en torno a las competencias reales asumidas y los recursos que son transferidos para estados y municipios.





ALESSIO MIOLOIA / SHUTTERSTOCK.COM

La descentralización democrática exige el federalismo fiscal, por medio de transferencias automáticas mayores, llegadas de la Unión y de los estados, para los municipios; y, llegadas de la Unión, para los estados. La parcela hoy reservada a los estados y municipios ha sido burlada por el congelamiento de los recursos fiscales a ser repartidos y por la ampliación de las tasas y recursos exclusivos de la Unión. No queda duda: el 22,5% del impuesto de renta y del impuesto sobre productos industrializados reservados a los estados y municipios han sido insuficientes, por causa de las omisiones de los entes superiores y de la sobrecarga de los municipios. Sería justo aumentar de 22,5% para 25% las transferencias, desde que ellas fuesen compati-

bles con las funciones consolidadas de cada ente, eliminando buena parte de la dependencia y de la subalternidad políticas en relación al gobierno federal.

Esas transferencias deben ser calculadas técnicamente, pero sabemos de antemano que en áreas críticas, como la salud, la enseñanza técnica y secundaria, la infraestructura habitacional, el saneamiento y el transporte, el gobierno federal y los estados no vienen cumpliendo sus funciones. El agravamiento de la seguridad pública ha sido muy onerosa para los estados y exige reparación por cuenta de las omisiones del gobierno federal en su función exclusiva de control de las fronteras externas e internas, lo que facilita el contrabando de armas y drogas, de responsabilidad exclusiva de la Unión.

Tales compensaciones podrían venir del presupuesto, fuente cada vez más inestable, pero, sobre todo, de las transferencias automáticas de los fondos de participación.

### Municipios pequeños y pobres, la rebelión de los distritos aislados

Los municipios brasileños son, en su gran mayoría, compuestos de ciudades muy pequeñas, a veces aisladas, y sin renta propia. Esa situación los deja políticamente dependientes de transferencias federales y estatales, además de técnicamente despreparados para mejorar las condiciones en que viven, sobre todo en las regiones más pobres.

Más grave es la situación de los distritos situados en municipios de gran extensión territorial, incapaces de atender las áreas más aisladas

## Nuestro federalismo adquirió características desequilibradas que hipertrofian las funciones federales, sobrecargando cada vez más a los municipios y reduciendo la importancia de los gobiernos estatales.

y distantes. Abandonado por la sede, siempre más bien servida de atención y recursos, o porque está lejos de ella, o porque el tamaño de su población no merece la debida atención, el distrito permanece carente de servicios públicos. Esa situación de carencia generó, años atrás, la proliferación descontrolada de los municipios, especialmente en algunos estados como Minas, Paraná y Maranhão. La tendencia fue interrumpida cuando se pasó a exigir el consentimiento del Congreso Nacional. Pero el problema del abandono, por la distancia o por el desinterés, persiste.

Ese es el caso del municipio de Búzios, una joya del litoral fluminense, centro turístico importante, que era tratado con displicencia por Cabo Frio, del cual acabó consiguiendo emanciparse. La emancipación no eliminó su dependencia política del municipio-sede, ni mejoró su clase política, pero permitió la autonomía necesaria para asumir sus responsabilidades ante la población y para explorar mejor su vocación turística y la infraestructura urbana.

Es necesario destacar que las reglas de distribución equitativas,

según criterios técnicos, de los fondos de participación no fueron debidamente reglamentadas. Los criterios de distribución continúan siendo regidos por reglas puramente patrimoniales. Hasta hoy el Congreso Nacional no consiguió reglamentar adecuadamente la ley, a pesar del plazo-límite, ya ultrapasado, impuesto por el Supremo Tribunal Federal, en un ejemplo claro de que la omisión de los poderes genera la supremacía del Judicial, alimentando la tendencia a la judicialización.

### La metrópoli en la orfandad del federalismo incompleto

El status especial de la metrópoli, recientemente regulada por ley federal, llena el vacío jurídico en torno a las regiones metropolitanas, de competencia estadual, pero en general abandonadas a la propia suerte, viviendo de migajas y atenciones discontinuas de los gobiernos de los estados.<sup>1</sup> Eso no resuelve los problemas crónicos, dentro de la lógica del triple federalismo brasileño.

Nuestro federalismo valorizó los municipios menores, relegando las grandes ciudades al limbo político. Eso alcanza especialmente a las metrópolis, tratadas como huérfanas en nuestra estructura federativa. El “municipalismo” acabó ofreciendo abrigo al sentimiento común, ideológico, de los pequeños municipios, cuyos intereses están bien representados por la Confederación Nacional de los Municipios, liderada por Paulo Zuilkovski.

Ex-alcalde de una pequeña ciudad gaucha, Zuilkovski organiza anualmente un *lobby* en Brasilia que protege a los pequeños alcal-

des en busca de una alianza privilegiada con la Unión. Él llegó a imponer una agenda nacional para capturar buena parte de los *royalties* generados por el petróleo en Rio de Janeiro. Con las transferencias constitucionales en caída libre, la situación se agravó.

En el caso de los municipios metropolitanos, la recaudación es baja porque los municipios son pobres y, en general, no tienen vocación industrial. Aunque el populismo de los alcaldes agrave la situación fiscal, son injustas las reducidas transferencias constitucionales, en desproporción al tamaño de sus poblaciones.

En el reciente Estatuto de la Metrópoli, es lamentable que el fondo que estaba previsto haya sido vetado por la presidente, volviendo el estatuto un aparato legal más, sin consecuencias prácticas positivas para la administración pública de esas ciudades metropolitanas que padecen de graves carencias en transporte, salud, saneamiento y habitación.

La omisión metropolitana nos revela la naturaleza de nuestro federalismo, mucho más dirigido a la distribución geográfica del territorio que a la concentración espacial de su población. ¿Cómo resolver tal situación? Las regiones metropolitanas del estado de São Paulo están avanzando en sus acciones coordinadas y en conjunto. En Rio de Janeiro, a pesar del atraso acumulado, un programa de planificación estratégica financiado por el Banco Mundial acaba de ser iniciado, produciendo expectativas positivas de racionalización de las políticas públicas en el caos metropolitano del Gran Rio.

Es urgente la creación de agencias interfederativas de planificación y gestión, capaces de organizar acciones estratégicas conjuntas de largo plazo y de elaborar proyectos de corto plazo, ofreciendo formas de colaboración a los entes federados. Y es preciso retomar la creación de los fondos de inversión metropolitanos, vetados por el gobierno federal, atrayendo recursos federales, estatales e intermunicipales para las prioridades definidas por la planificación.

## El debilitamiento de los estados y las deudas federales

El federalismo brasileño adquirió características desequilibradas que hipertrofian las funciones federales, pesando cada vez más sobre los municipios y reduciendo la importancia de los gobiernos estatales. Los estados tendrían más razones para quejarse que los municipios, al discutir la parte que les toca en nuestro federalismo incompleto. La Constitución ignoró la histórica importancia de los estados en el federalismo mundial, probablemente encantada con la novedad que inventó, el inédito “federalismo triple”.

La trinidad federativa dificulta mucho la discusión de las competencias entre tres entes. No existe jurisprudencia internacional sobre eso. Ante el miedo de la improvisación, de sus probables riesgos, de la complejidad de los entes y de las funciones de Estado involucradas, los legisladores y asesores parlamentarios optaron por el silencio y la omisión. El párrafo 3o del Art 23 permaneció a la espera. En la Constitución Federal, las competencias estatales se redujeron a casi nada, permaneciendo vagas e indefinidas,

comprimidas entre dos poderosas instancias: la federal y la municipal.

Con el endeudamiento de los estados, agravado por el período inflacionario que precedió al Plano Real, ellos contrajeron con el gobierno federal deudas impagables, teniendo en vista la corrección y los intereses que fueron impuestos. A tal punto que la deuda de los estados es hoy mayor que cuando el pago comenzó, configurando una relación de especulación y usura entre el gobierno federal y los estados.

El agotamiento resultó también a causa de la privatización de las empresas públicas y de los bancos estatales que se diseminó por los estados, inclusive para evitar la penuria. Pero la competencia mayor en la regulación de las Regiones Metropolitanas en general no fue cumplida por los estados, que continuaron tratando a la capital y los municipios de su entorno con doble cautela: el miedo de la capital, siempre belicosa y amenazadora para los proyectos políticos de los gobernadores; y los municipios pobres de los entornos, concentrando una caldera explosiva de problemas sociales. En los dos casos, la solución dependería de recursos disponibles, en general ausentes.

La herencia patrimonialista de los estados es maior que la de los municipios brasileños. Mientras los primeros, según la tradición portuguesa, fueron el alma de la nación, creados a partir de intereses locales congregados en torno de los “hombres buenos” del lugar, los estados, al contrario, se originaron del patrimonialismo imperial – con espíritu semejante al de las capitanías hereditarias, según criterios arbitra-

## Cabe proponer presupuestos regionalizados y un proceso de desarrollo regional participativo que tenga como punto fuerte las identidades naturales de las regiones, con sus respectivas vocaciones.

rios de definición de fronteras, formalmente geográficos pero también políticos, teniendo como objetivo la seguridad y el fortalecimiento del poder central.

Esas estructuras guardan el rancio patrimonialismo y acostumbran a funcionar con fuertes relaciones de subordinación y dependencia política entre los gobernadores y los alcaldes, esto es, entre el rey y sus vasallos. Cabe a los alcaldes “agradar” y obedecer la voluntad del gobernador, y cabe a este apaciguar, en la medida de lo posible, las demandas de las alcaldías, siempre ávidas de recursos públicos. Ese patrón de relación acostumbra a ser sólido, sedimentado por la cultura política. Cuando sus reglas son incumplidas, los riesgos son grandes, de parte y parte.

El debilitamiento de los estados llevó al gobierno federal a resucitar una hábil práctica patrimonial, también herencia portuguesa, que es la de valorar la alianza directa del poder central con el poder local. Durante la Regencia se inició la práctica del municipalismo cultivado por el poder central, para burlar a los belicosos presidentes de provincia, estimulados por la mayor liber-

tad que les fue concedida por el Acto Adicional.

La práctica federal de cultivar alianzas con alcaldías se repetió con Vargas, en el Estado Nuevo, que nombró a Juscelino Kubitschek para la delicada tarea de coordinación política de los alcaldes. Este fue el camino que le valió a Kubitschek la alcaldía de Belo Horizonte, todavía por manos de Vargas y, posteriormente, el gobierno de Minas y la Presidencia de la República.

Con el debilitamiento de las prácticas patrimoniales es probable que se refuercen tendencias centrífugas en favor de la regionalización de los estados. Esa tendencia natural crea nuevas oportunidades de desarrollo económico y de definición de vocaciones productivas que producen más autonomía cuando el proyecto es exitoso.

Muchas veces el enriquecimiento de determinadas regiones del estado las estimula a reivindicar autonomía o a negociar alguna libertad con el gobernador. En el rastro de esta tendencia, cabe proponer un presupuesto regionalizado y un proceso de desarrollo regional participativo que tenga como punto fuerte las identidades naturales de la región, con sus respectivas vocaciones productivas.

¿Qué podría proponerse para rescatar a los estados de ese prolongado proceso de saqueo, que ya dura casi tres décadas? Ellos deberían asumir el papel de liderazgo en el desarrollo regional, algo que difícilmente cabría al municipio, a no ser como función subsidiaria, y que el gobierno federal ha sido incapaz de hacer. La regionalización sería coordinada por el gobernador y por consorcios del municipio o agencias

regionales, con el soporte del presupuesto regional y de fondos de desarrollo, siempre velando por el equilibrio de los entes municipales, por encima de partidos y de intereses locales.

### Desequilibrio territorial y federalismo asimétrico

Conviene recordar que el federalismo es un sistema de gobierno que parece haber sido inventado para Brasil. Él fue creado por los padres de la democracia americana para unir a las colonias emancipadas sin perjudicar sus autonomías. Esta “doble soberanía”, al mismo tiempo federal y estadual, funciona según el principio de “unidad en la diversidad”. Tal filosofía prosperó en el siglo XIX en países continentales de extensa base territorial, emancipados de su origen colonial y de formación política reciente, como los Estados Unidos, Canadá, India, Australia y Brasil.

Esa ingeniería política prosperó gracias a su flexibilidad y capacidad de adaptación, y su éxito se extendió a otros países emancipados o de unidad problemática más reciente, como Alemania, África del Sur y Bélgica, que buscaron acomodar sus divisiones territoriales internas – religiosas, étnicas o culturales.

El federalismo brasileño es de naturaleza asimétrica, en función de nuestra morfología social, constituida por un gran territorio con población reducida, carente y dispersa. Según Domingos Velasco, uno de los fundadores del PSB, ese cuadro configura la baja capacidad de generar una sociedad civil presente y activa, capital social y la cohesión necesaria para estimular

organización propia, construyendo la democracia.

Esta sería la clásica diferencia con los Estados Unidos, donde la colonización se desarrolló, en la mayoría de las antiguas colonias, a partir del “arte de asociarse”, llevando a la sociedad a emprender innumerables acciones de carácter civil, sin la participación del gobierno. El mismo milagro prosperó en el norte de Italia, según Robert Putnam, a partir de una lectura moderna de Tocqueville.<sup>2</sup> Para ambos, la vida comunitaria anima y calienta el desarrollo político. Todo indica que es por este camino promisorio que deberemos seguir.

Las asimetrías provocadas por un gran territorio poco ocupado se agravaron, produciendo fuertes desigualdades con la ocupación económica hecha en “ciclos de monocultura”, con agricultura itinerante y predatoria. Al final de cada ciclo, el resultado desolador era el abandono y la miseria que se instalaba en las poblaciones que permanecían en el local.

Ese tipo de situación ocurrió en las antiguas áreas de explotación de oro, de caña y de café así como en las regiones alcanzadas por la sequía, especialmente en el Nordeste. El problema adquirió dimensión política y constitucional desde la década de 1910, llamando la atención para la necesidad de combatir los núcleos resistentes de miseria y pobreza. La Constitución Federal asumió ese compromiso, y políticas de Estado lo mantuvieron, en el cuerpo de sus compromisos permanentes, para combatir tales asimetrías y desigualdades. Precisamos avanzar en esa dirección, alimentando el debate federativo con nuevas soluciones.

## II. Corregir el federalismo asimétrico fortaleciendo la participación democrática

### El principio de la subsidiaridad: descentralización con democracia

Para garantizar la liberación de la sociedad civil, prisionera del Estado, es preciso que se incentive la formación y acumulación de capital social, “empoderando”<sup>3</sup> la sociedad y transformándola en interlocutora permanente de un poder público fortalecido.

Dentro de ese principio general – de ampliar la autonomía y el protagonismo de la sociedad –, debemos redimensionar el federalismo democrático para librarlo de los vicios patrimonialistas que impregnaron los períodos de descentralización democrática, permeables a las oligarquías y a otros poderes paralelos.

Aplíquese a ese federalismo democrático el principio de la subsidiaridad, consagrado en el derecho alemán e incorporado a la Constitución Europea, que funciona como una especie de dogma federativo, proponiéndose gobernar de abajo hacia arriba, al contrario de lo que reza nuestra tradición.

El principio de la subsidiaridad estaba presente en la Iglesia Católica en la década de 1930 y fue introducido en la Constitución Alemana de 1949, por Adenauer, siendo posteriormente adoptado en la Constitución Europea. Franco Montoro fue gran adepto a ese principio descentralizador, que incluye a la sociedad civil como el primer nivel en la división de las atribuciones federativas.

En un primer paso, se crea la prioridad natural de la sociedad civil sobre el Estado en la realización de las competencias; en seguida, cabe la prioridad al municipio, para cumplir funciones que la sociedad no consigue hacer; y al estado cuando los municipios se revelaron incapaces; finalmente, al gobierno federal, cuando ninguna de las instancias abajo de él tuvieron capacidad o predisposición natural para cumplir la función.

En Brasil, la subsidiaridad funciona al contrario, de cabeza para abajo, cabiendo al gobierno federal la capacidad de regular todo, aunque de forma mal



definida y con baja capacidad de ejecución, que a todos paralisa. La sociedad civil, tutelada, casi nada puede hacer sin rendirse al control de una numerosa línea de controles, en general inútiles. Las actividades productivas, las regulaciones financieras, sociales y administrativas permanecen, en buena parte, rehenes del gobierno y dependientes de la autoridad de éste. Es el patrimonialismo en su plenitud, pero dotado de una inédita complejidad, cuyo maraña paraliza al propio gobierno.

El principio de la subsidiaridad impone una nueva clasificación de competencias federativas, menos formal y más pragmática, en función de la situación real de cada ente federado. Es preciso flexibilizar la padronización rígida y tomar en cuenta las diferencias en cada categoría. Las alcaldías tendrían interés en ese tipo de medida, que permitiría usufructuar beneficios inherentes a su real condición. Usaríamos así el principio de la subsidiaridad como medio de corrección del federalismo asimétrico brasileño, con sus extremas desigualdades espaciales y su heterogeneidad social y cultural.

En nuestro caso, esas competencias desiguales se manifiestan en los niveles estadual y municipal. Es urgente hacer una revisión de tales competencias, según criterios técnicos y políticos que tomen en cuenta esas características especiales y la capacidad real de cada municipio o estado. Políticamente, debemos estimular a los municipios a que asuman sus funciones, como proveer recursos necesarios, pero en correspondencia con su real autonomía financiera,

técnica, política y administrativa, correspondiente a sus justas atribuciones.

La subsidiaridad podría ser un instrumento clasificatorio importante, organizando mejor las referidas competencias que, hoy, son injustamente padronizadas e irreales. Esas competencias deberían variar en función del tamaño y de la renta del municipio, y, además, de su aislamiento de los centros dinámicos regionales.

Muchos estados, especialmente ex-territorios, jamás tuvieron la asistencia federal necesaria y permanecen pasivos y dependientes de recursos federales, sin tener poder ni instrumentos para cumplir plenamente sus funciones federativas. En ese caso, cabe a la Unión financiar la planificación estratégica de esos nuevos estados, de modo que a mediano plazo reduzcan su dependencia de los recursos federales.

### Desigualdades espaciales y sociales y el desarrollo local sustentable

Para resolver los problemas generados por esa asimetría, especialmente la existencia de desigualdades, la Constitución Federal determina que la reducción de los desequilibrios regionales es una prioridad de Estado, reconociendo, correctamente, su interdependencia con los desequilibrios sociales. Distribuir y equalizar mejor la renta nacional es función del Estado, especialmente de la Unión.

Tales esfuerzos, como veremos, no fueron hasta ahora exitosos. Las políticas de reducción de las desigualdades han sido débiles, imprecisas, desfocadas y equivocadas.

## Actualmente, la máquina del Estado es, al mismo tiempo, una presa y un monstruo devorador, voraz, ineficiente e ilegítimo, que no consigue más cumplir sus viejas y bien conocidas funciones.

A lo largo de los años, el gobierno federal demostró que tales políticas, siempre que fuese posible, pueden dislocarse para los estados por medio de fondos interfederativos y con el aporte de capitales privados.

A lo largo de décadas, las políticas federales y el Ministerio de Integración Regional no consiguieron reducir, o siquiera amenizar, desigualdades regionales, como la Constitución Federal determina.

La falta de infraestructura y de recursos para inversión agrava el aislamiento de muchas regiones, inviabilizando las oportunidades y estimulando la permanencia de una economía no monetaria y autárquica. Mientras tanto, estrechos espacios territoriales, especialmente en el Sudeste y en el Sur, concentran la producción, el consumo y la riqueza, consolidando la excesiva concentración territorial de la renta.

De hecho, sería posible promover inversiones de infraestructura accesibles, aprovechando mejor las “vocaciones naturales” y el potencial cultural de nuestras regiones y subregiones. Consejos de Desarrollo Sustentable que se diseminaron por el país a partir del final de la década de 1990, serían núcleos dinámicos de definición de

proyectos y capacitación de capital humano en torno de las áreas protegidas, parques, áreas de preservación ambiental y afines, para fines turísticos, culturales y de recreación. Esos proyectos permanentes serían mejor alternativa económica y social que la ocupación predatoria e itinerante de tierras por el ganado y la soya.

Es sorprendente que un parque arqueológico como el de Capivara, en Piauí, de belleza inigualable, impecablemente preservado con el esfuerzo de la comunidad científica internacional, pueda encontrarse hasta hoy subutilizado, como tantos otros por todo Brasil, que podrían estar contribuyendo a generar renta y distribuir riqueza. Pasados más de veinte años, el parque de Capivara continúa a la espera de la construcción de un modesto aeropuerto que lo conectaría directamente con Pernambuco, facilitando la entrada de los turistas y los trabajos de manutención. De hecho, los recursos del presupuesto son anualmente retirados en beneficio de otras inversiones. Políticas de desarrollo local, integrado y sustentable que consiguieron prosperar en regiones como Bonito, en Mato Grosso do Sul, podrían rendir más y mejores frutos.

## Desarrollo regional y vocaciones productivas: nuevas políticas de combate a la pobreza

Políticas de desarrollo regional fracasaron o, al menos, no correspondieron a los esfuerzos y a los recursos que se movilizaron para resolver las iniquidades espaciales y sociales. Tales prácticas se perpetuaron a lo largo de décadas,

creando clientelas propias. En vez de resolver, estimulan la dependencia y una cadena de intereses políticos que, en el gobierno de Juscelino Kubitschek, fueron identificadas como “los industriales de la sequía”. Tales intereses, en verdad, procrean a la sombra del sector público. Y la distancia se perpetúa entre el Nordeste, nuestro mayor territorio de pobreza, y el Sudeste y el Sur, polos más desarrollados del país.

Los avances modestos que se realizaron en el curso de las últimas décadas fueron incapaces de interrumpir el círculo vicioso de las desigualdades y diferencias entre la renta media brasileña y la nordestina. En 2013, esas desigualdades nacionales eran muy próximas a las de cincuenta años atrás, cuando, por estas mismas razones, Kubitschek creó la Sudene.

La política de desarrollo sustentable para el Nordeste, que permite el ingreso en la era del conocimiento, de la tecnología y la información fue bien representada por el legado de Eduardo Campos y por el esfuerzo exitoso de modernización de la economía pernambucana, uno de los objetivos estratégicos de nuestro programa de gobierno. Las reformas del Estado que defendemos deberían dar prioridad política, pero también económica y social – una vez más –, a la corrección de las desigualdades territoriales brasileñas. Y examinar de cerca de qué manera, de esta vez, estas políticas podrían ser más exitosas.

El Nordeste modestamente progresó (¿o se estacionó?) de 12% para 14% del PIB nacional en 2013, al mismo tiempo en que su pobla-

ción se redujo proporcionalmente de 30% para 28% de la población del país. Con la crisis actual, la situación de la región se deteriora rápidamente, llegando a comprometer los avances sociales conmemorados recientemente. El desempleo y los cortes presupuestales alcanzan más duramente a la región, retornando a las clases D y E a muchos de los que consiguieron ascender a patrones de clase media o por encima de la línea de pobreza. La inflación y la caída de los salarios reales provocan regresión económica, encogiendo socialmente la renta de las familias. De hecho, 1,2 millones de familias dieron marcha atrás en los últimos doce meses. Algunas cayeron de la clase C para la D; otras, en la clase D, regresaron a la clase E.<sup>4</sup>

De la misma forma, vale llamar la atención para el abandono a que fueron relegados los estados del Norte, potencialmente muy ricos, pero imposibilitados de defenderse de los amarres y regulaciones federales, y de conseguir por sí mismos los fondos necesarios – no para la repartición patrimonial y corrupta de los Fondos de Desarrollo del Norte y Centro Oeste, sino para el real y efectivo desarrollo sustentable de la región.

## La centralización de las competencias federales: repartición y fragmentación del poder

El exceso de centralización provocó, a mediano plazo, el vaciamiento y descuartizamiento del Estado brasileño. Al mismo tiempo en que concentra poderes – falsos poderes –, es obligado también a ceder espacios cooptados,

ARTUR WARCHAUCHIK/WIKIMEDIA COMMONS



MATHIEUSO/WIKIMEDIA COMMONS



**El Parque Nacional de Capivara (PI) continúa subutilizado y en proceso de degradación, mientras la región de Bonito (MS) es un caso de éxito de políticas de desarrollo local y regional.**

dividido en una amplia coalición de partidos e intereses fragmentados que, como nos enseña la teoría de las colisiones, provoca una inevitable parálisis. Cuanto mayor es el número de personas en una misma carroza, menos la carroza anda.

Actualmente, la máquina deteriorada abriga diferentes facciones del mismo partido. Y lo que es más grave, para consolidar alianzas que no funcionan. El Estado es, al mismo tiempo, una presa y un monstruo

devorador, voraz, ineficiente e ilegítimo, que no consigue más cumplir sus viejas y bien conocidas funciones.

El presupuesto padece de “rigidez cadavérica” y malamente puede atender a las demandas crecientes de una sociedad ávida de pequeños (y grandes) favores, pero amorozada e impotente. Una economía de bajo dinamismo vive sumisa, bajo tutela del Estado, dependiendo de créditos subsidiados y de los caprichos del poder. La fuente

## Lo que conquistamos en los últimos setenta años, al crear un Estado moderno, retrocedió a métodos tradicionales, vigentes en la República Velha. En ese contexto, renace el prejuicio contra los políticos.

se secó. Somos un país poco productivo y muy endeudado. Nuestro emprendimiento amordazado busca cada vez más los caminos de la informalidad y reivindica la libertad.

### Desburocratizar la máquina para combatir el “hueco negro” de la centralización

La idea de que la burocracia se expande por sí misma, siendo lenta por indiferencia o inercia, es uno de los mitos que se construyeron alrededor del poder impersonal de su máquina, que funciona como poder opresor, a partir de su gigantismo y de su poder de controlar al ciudadano común. De hecho, lo que la burocracia procura es aumentar su propio poder, que se alimenta de las regulaciones que el propio Estado crea – nuevas leyes, por ejemplo –, además de multiplicar, siempre que sea posible, sus funciones de fiscalización y control. Estas son una inagotable fuente de recursos para el funcionario corrupto, cuyas ganancias son marginales, y para la máquina de Estado en sí misma, que se apropia de la mayor parte del pastel. Regulaciones en ex-

ceso generan burocracia en igual proporción. La burocracia, a su vez, genera corrupción.

En la esfera de los principios preventivos de combate a la corrupción, la primera ley de hierro es restringir la capacidad reguladora del Estado al punto necesario, evitando su proliferación. La segunda es descentralizar la máquina de Estado, evitando que una densa cadena de intereses se cree a su alrededor, en busca de su benevolencia, de grandes y pequeños favores que transforman la actividad-fin en actividad-medio.

El patrimonialismo del Estado se alimenta de la posibilidad de dividir los recursos extraídos de la máquina con socios y aliados, sacando de ellos el mayor provecho posible. Tales prácticas se instalaron dentro del Estado desde tiempos inmemoriales – el de las monarquías absolutas – y sólo fueron controladas a partir de la modernización política que se instaló en el siglo XVIII.

Una maraña de regulaciones garantiza el poder fiscalizador del Estado y su poder de transferir riquezas a cómplices y protegidos. Cualquier tentativa de reducir el poder paralizante e inhibidor de la máquina y de la burocracia que la comanda despierta enormes resistencias que, en la mayoría absoluta de las veces, acaban vencedoras.

El mejor ejemplo de buena iniciativa fracasada fue la de Hélio Beltrão, que intentó, en vano, desburocratizar la furia centralizadora y paralizante del régimen militar, que Golbery do Couto e Silva llamó de “hueco negro”, en el juego pendular de las sístoles y las

diástoles, esto es, de los ciclos de centralización y descentralización de la vida política brasileña. Hélio Beltrão intentó simplificar la vida del ciudadano a partir de sus documentos personales, símbolos invertidos de su ciudadanía.

De hecho, los malabarismos que la burocracia comete para infiernizar al ciudadano sólo rivalizan con el Infierno de Dante o con los procesos de Kafka en su misterioso castillo. En nombre de su identidad y de la seguridad del Estado, los actuales controles se multiplican, siempre en búsqueda de una ampliación de las recetas, en los más diversos niveles. Carteras de identidad o de motorista, que podrían ser definitivas, se vuelven temporales o provisionales, bajo los más diversos pretextos. La prestación de esos servicios inútiles aumentó mucho desde los tiempos de Beltrão que, poco a poco, desistió de su misión imposible.

La estrategia alternativa fue cambiar de foco y escoger un área reguladora llena de contradicciones y embarazos que dificultaban su acción y la vida normal de la economía. Aún así, los resultados fueron segmentados y pífios. Otro problema es que, mientras la Comisión de Desburocratización eliminaba papeles y regulaciones, de un lado, la lógica perversa de las regulaciones las recreaban, del otro. La maraña de leyes, decretos y resoluciones se acumula de tal forma que paraliza e inhibe el sistema productivo en general.

Para el bien de la economía y del emprendimiento brasileño, es preciso retomar, con más astucia y vigor – y con más osadía –, la reforma de la “burocracia nota-

rial”, iniciativa que Beltrão nos dejó como legado de un sueño inconcluso.<sup>5</sup>

Vivimos, en realidad, la tendencia opuesta. La naturaleza del Estado se alimenta del ansia de crear y multiplicar poderes que puedan compartirse en la distribución de recursos y favores. El gobierno federal expande inexorablemente su máquina, a cambio de lealtad política para perpetuarse en el poder. No es casual que aumentan los gastos con la máquina pública y con sus funcionarios, que, paradójicamente, crecen más que el PIB. Se trata de aumentar gastos y disminuir recetas o de crear ministerios para acomodar clientelas políticas que dan votos. O aún más, para acomodar disputas entre aliados del gobierno.

La retracción, alguna que otra vez, es apenas la tentativa engañosa de apaciguar a la opinión pública y contener la voracidad política, que resultó en aumento de los ministerios, de 23 en el gobierno Itamar Franco, para 30 en el período Fernando Henrique, llegando al número inédito de 39 ministerios con Dilma Rousseff. Cuanto mayor el número de ministerios y empresas estatales, menos recursos para cumplir las funciones gerenciales del Estado, en el ámbito político-administrativo.

En el cuadro actual, el Estado brasileño se reduce a una carcasa pesada e inútil, que precisa descentralizar sus funciones. Cabe a la Unión adecuarse a una moderna filosofía de gobierno, fortaleciendo sus mecanismos de gobernanza: fortalecer sus atribuciones genuinas e insustituibles, como capacitar cuadros de alto nivel,

subsidiar funciones, estimular complementariedades que exijan su natural competencia, remodelar sus estructuras de gobierno. Es urgente separar con claridad las funciones de Estado y las funciones de gobierno, recalificando el funcionalismo, además de redefinir los flujos de los procesos decisivos, estimulando asociaciones y acciones integradas, distribuyendo funciones y mejorando la calidad de la gestión.

Las distorsiones se acumularon durante la dictadura y continuaron en el régimen democrático, a pesar de la retracción forzada, provocada por la crisis de la década de 1990. El pecado capital es siempre el mismo y gira en torno del mismo denominador común: el Estado patrimonial confunde las dimensiones pública y privada. De ahí la facilidad con que la corrupción penetra en el corroído tejido estatal, pues al final, el Estado es una entidad superior al servicio incondicional del monarca, de derecho divino.

Nuestro presidencialismo, a pesar de sacramentado por vigorosa competición electoral, guarda esas características imperiales, ligadas a una cultura política de relaciones jerárquicas, de indefinición entre el dominio público y el privado, y adulcorado por las relaciones personales, de cuño patriarcal, insembradas por el nepotismo y por las trocas de favores.

El presidencialismo delega a su mandatario poderes simbólicamente absolutos, además de poco controlados. Tales poderes son apropiados por el aparato Estatal, que tiene dueño, y se extienden a la parentela, a los protegidos, a los amigos de los amigos.

Por eso, la máquina de Estado perpetúa la iniquidad, es antidemocrática, ignora los derechos humanos y alimenta desigualdades con la mala distribución de sus servicios. Por eso, el Estado brasileño parece cada vez más distante de aquellos a quienes debería servir y de su función principal, que es defender el interés colectivo.

Aún las parcelas más modernas del Estado brasileño, como es el caso de las empresas estatales – creadas en la Era Vargas y, después, en el régimen militar – retrocedieron, entreguadas a los negocios ligados al capitalismo de Estado, mixto de corrupción empresarial y de inutilidad política-partidaria.

Lo que conquistamos en los últimos setenta años, al crear un Estado moderno, retrocedió a métodos tradicionales, vigentes en la República Vieja, derribada por la Revolución de 1930. Como en aquella época, renace el prejuicio contra los políticos, contra la anarquía y los excesos de las democracias liberales, una apología indirecta del Estado autoritario y corporativo.

### El colapso de la seguridad pública: guerra federativa y entre los tres poderes

La sociedad, impotente, reacciona como en Leviatán, Al estado de guerra de todos contra todos. Ninguno de los tres poderes cumple su parte o consigue dar cuenta de sus responsabilidades legítimas.

La seguridad pública es el más grave problema federativo que enfrentamos hoy. Siendo misión del Estado, su responsabilidad recae

en demasía sobre las policías estatales, pues cabe al gobierno federal velar por nuestras fronteras, a través de las cuales circula libremente el contrabando de armas y drogas para las grandes ciudades brasileñas.

La policía estadual, hipertrofiada y mal preparada, ni siquiera dispone de un eficiente sistema pericial. Sus funcionarios no tienen exclusividad en el empleo público. Son inexpertos y expuestos a la corrupción. Imposibilitada constitucionalmente de actuar a la altura, la Policía se ve obligada a beneficiarse de recursos crecientes extraídos de otras áreas vitales de los gobiernos estaduais. Pagamos el precio del exterminio de policías y de la población brasileña.

Es necesario reforzar la responsabilidad federal en la política de seguridad de los estados, exigiendo trabajo investigativo y policiamiento ostensivo en los puertos, aero-

puertos y fronteras estaduais. Además de eso, la política de seguridad debe exigir la presencia directa del gobierno federal en áreas sublevadas, especialmente urbanas, hoy entregadas a la acción de las milicias y del tráfico de drogas.

El sistema legal está gravemente comprometido. La Ley, que debería proteger al ciudadano, en realidad protege a los criminales, a través de innumerables procedimientos legales e infraconstitucionales, como el Código Penal, y más aún, la Ley de Ejecución Penal, que necesitan ser revisados.

Por una cuestión de justicia, debemos adoptar el principio básico de que la intensidad de la pena debe corresponder a la gravedad del crimen. Las penalidades deben incidir, de forma ejemplar, sobre el crimen organizado y el crimen de muerte, y tener como meta la reducción de los homicidios en general. Cabe combatir radical-

**El país se desagrega, por el desorden social, por las injusticias acumuladas, por la ineficiencia de las instituciones, por la desconfianza de los ciudadanos. Una nueva repartición de recursos puede estar en camino.**

mente cualquier conducta que presente amenaza a la vida. De la misma forma, toca estimular, con las penalidades impuestas, la convivencia y la paz social.

El sistema carcelario precisa ser corregido con urgencia en su filosofía y en su perfil de graves injusticias sociales que penalizan a los pobres, a aquellos que no disponen de asistencia jurídica. Especialmen-



CELSON PUPO/SHUTTERSTOCK.COM

te los jóvenes negros, que no consiguen obtener resultados positivos de resocialización. Al dejar la prisión, tampoco disponen de asistencia real que les permita la reintegración social. La situación real e inaceptable es que las prisiones, en vez de ser educativas, son las mejores escuelas del crimen.

No debemos aceptar la justificativa de que las prisiones están llenas para, con ese argumento, atenuar la pena y liberar al criminal, especialmente de crímenes por muerte. En compensación, urgentes providencias deben tomarse para que el sistema carcelario libere a los que ya cumplieron la pena y allí continúan. O a aquellos que, por falta de asistencia jurídica, están presos, pero podrían ser condenados a pago de multas o a penas alternativas.

En el país que estimula la judicialización, es preciso ampliar el castigo a través de la multa, desde que las mismas tengan real incidencia sobre la renta del infractor. De lo contrario, la solución sería engañosa o inócua.

La política de seguridad es precaria y está con un siglo de atraso, pues no consiguió aún estimular la profesionalización de sus cuadros en el área pericial, que acelera y da mayor seguridad a la depuración de los crímenes. Es preciso separar con más claridad las funciones de la policía civil y de la policía militar, la primera investigativa y la segunda, ostensiva. Es conocida la disputa entre los dos segmentos, lo que debilita el sistema de seguridad como un todo.

Existe aún una sorda competencia entre la policía civil y el Poder Judicial, que resulta en la incapacidad de identificar y castigar a culpables. Esa debilidad crónica pericial es la principal responsable por un número excesivo de crímenes sin análisis conclusivo. Por ello un porcentaje de menos de 8% de infractores acaba en prisión.

En suma, el Estado precisa reforzar la policía y las políticas preventivas, protegiendo a las poblaciones vulnerables y evitando que pequeños delitos evolucionen para crímenes más graves. Desarrollar políticas de inclusión y capacitación

de jóvenes negros es cortar por la raíz el exterminio en masa, modalidad de crimen silencioso para el cual contribuye el propio poder público, con las balas perdidas y los enfrentamientos callejeros.

La disputa entre los poderes – Ejecutivo, Legislativo y Judicial – es cada vez más visible, tanto en la distribución desigual de los gastos, como en los salarios y en la ubicación de recursos. La judicialización creciente resulta, por un lado, de la omisión de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que dejan espacios vacíos para el Poder Judicial ocupar; por otro, de la presión de la ciudadanía sobre el Ministerio Público y el Poder Judicial, volviendo tentadora la acción de aquellos que enfrentan los poderes omisos.

El país, fragmentado, se desagrega, por el desorden social, por las injusticias acumuladas, por la ineficiencia de las instituciones, por la desconfianza de los ciudadanos. El desequilibrio entre el gobierno federal, los estados y los municipios se agrava. Una nueva repartición de recursos puede estar en camino.

### III. El nuevo pacto federativo: ¿qué hacer? ¿con quién hacer?

■ Distribuir competencias: ¿quién hace qué en nuestro federalismo triple? El primer compromiso del pacto federativo es la descentralización con centralidad, buscando fortalecer las funciones federales de coordinación y de integración, pero buscando librar al gobierno federal de las transferencias de poder para otra instancia a partir de las nominaciones federales en los estados, por ejemplo, que garantizan fidelidad y vasallaje de los partidos,

pero obligan a abdicar de formular e implementar políticas nacionales. Necesitamos aplicar con más claridad las diferentes competencias de nuestro “federalismo triple”, distribuido entre el gobierno federal, los estados y los municipios.

■ Introducir una repartición coherente entre competencias y recetas, estableciendo como prioridad política una redivisión del Fondo de Participación de los Estados

(FPE) y de los Municipios (FPM), compatible con las transferencias de funciones y sus costos reales, asumidos por estados y municipios en los últimos años.

■ Aumentar de 21,5% para 22,5% la transferencia de recursos federales a través del FPM, para compensar el aumento creciente de atribuciones municipales originalmente bajo la responsabilidad federal, como la salud. Los municipi-

pios aumentaron sus responsabilidades en el área de salud, saneamiento y habitación y los estados en el área de seguridad pública, ligada a contrabando y drogas, además de transporte y salud.

- Elevar de 21,5% para 24,5% la alícuota del FPE y del FPM para propiciar el verdadero equilibrio federativo, y no sólo una compensación menor, que no satisface a nadie. Esos recursos complementarios deben ser destinados a actividades-fin, restringiendo la expansión de gastos en actividades supérfluas con la contratación de personal, que viene hinchando las alcaldías. El objetivo del fondo sería el de ampliar la renta de los municipios a través de impuestos.

- Combatir una distorsión que se acumuló con los años: fruto del viejo patrimonialismo, crecieron las transferencias voluntarias del gobierno federal, que se dirigen a socios amigos, mientras disminuyeron las transferencias automáticas, de naturaleza democrática y universal, que van para fines determinados y que garantizan aisonomía en las relaciones federativas.

- Instituir como regla democrática reguladora el principio de la subsidiaridad, que establece una jerarquía de competencias de abajo hacia arriba, valorizando la sociedad civil ante el Estado y el municipio frente a sus instancias superiores, el estado y el gobierno federal.

- Reglamentar de forma adecuada el párrafo único del Artículo 23 de la Constitución Federal, que define amplias competencias co-

## Hay una vinculación entre centralismo y corrupción, en la medida en que las transferencias automáticas del gobierno federal son substituidas por transferencias voluntarias.

munes entre los entes federados. La falta de jurisprudencia del federalismo triple dejó indefinidas las funciones, por inseguridad del legislador. Esa omisión acabó por crear una confusión federativa, al permitir enorme superposición de funciones entre los entes federados, junto con vacíos y omisiones, al respecto de gran número de políticas públicas.

- Promover la cooperación y la integración entre municipios vecinos de una misma región, a través de diferentes tipos de asociación: consorcios, organizaciones sociales, empresas o cualquier otro tipo de organización. Velar también para que los consorcios puedan integrarse verticalmente, asociando el gobierno federal a los estados y municipios.

- Crear consejos de desarrollo sustentable, con visión estratégica y participativa de medio y largo plazos. Apostar en el desarrollo local, integrado y sustentable, a partir de

una visión de regionalización del desarrollo, abandonada en las últimas décadas, teniendo como pilares una nueva economía para la sociedad del conocimiento, el emprendimiento y la inclusión social, además de la responsabilidad ambiental y del uso sustentable de los recursos naturales, de la cultura, del turismo y de la recreación, para generar empleo y renta.

- Exigir la regionalización de los gobiernos estatales y de su presupuesto descentralizado, además de planos estratégicos regionales participativos. E impedir que la ubicación de recursos se haga por criterios de protección a aliados políticos.

- Estimular la competencia a través de las buenas prácticas que puedan ser confrontadas entre entes de peso equivalente, como sería el caso de municipios de hasta 10 mil habitantes o de más de 500 mil. El federalismo es un sistema al mismo tiempo cooperativo y competitivo, y ahí reside el equilibrio que dinamiza la federación.

- Incorporar a la Federação un ente intermediario, la región metropolitana, cuyo Estatuto de la Metrópoli fue votado por el Congreso Nacional. Sin embargo, la presidente vetó la propuesta del Fondo Metropolitano, volviendo el estatuto un documento más de utilidad discutible. Agencias metropolitanas precisan ser creadas con fondos compuestos por recursos interfederativos, teniendo en vista estimular iniciativas comunes, reducir desigualdades, proteger el medio ambiente y, sobre

todo, incentivar actividades económicas productivas.

■ Recuperar nuestro pacto federativo, duramente reconquistado (y perfeccionado) por la Constitución de 1988, que defendió la descentralización administrativa y fiscal, y promovió una innovación singular: incorporó al municipio como “ente federativo”, consagrando el municipalismo que viene de la Colonia y del Imperio.

La crisis económica y la amenaza de desagregación política de las décadas de 1980 y 1990 fortalecieron al gobierno federal con un conjunto de enmiendas constitucionales y medidas provisionales que restauraron la centralización. Además de eso, estimularon una excesiva dependencia de los estados y municipios, al mismo tiempo en que el gobierno federal recuperaba sus recursos perdidos. Vivimos, por tanto, un grave desequilibrio fiscal: ampliación de las responsabilidades de los municipios y de los estados, mientras los recursos disponibles están cada vez más mal distribuidos. Para agravar la situación, la centralización federal no trajo eficiencia y mejoría de los servicios públicos.

Desde el punto de vista territorial, existe un crónico desequilibrio entre la competencia de los entes federativos y la distribución de recursos recaudados. Los municipios absorben cada vez más responsabilidades, intentando responder a la omisión federal, mientras sus recursos menguan en igual proporción, en la medida en que las transferencias constitucionales

diminuyen, concentrando recursos en la Unión. El pacto federativo y la revisión constitucional son, por tanto, una necesidad emergencial que no puede ser postergada.

¿Cuáles son los límites tolerables de centralismo y de arbitrio, y cómo es posible corregir la acumulación excesiva de funciones federales, compatible con la buena gobernanza y con el funcionamiento normal de la sociedad?

Existe una vinculación natural entre centralismo y corrupción, como ya apuntó, en el pasado, Tavares Bastos<sup>6</sup> en la medida en que las transferencias automáticas del gobierno federal son substituídas por transferencias voluntarias, a través de acuerdos y complicidades políticas.

¿Cómo se puede tratar de manera equivalente a los 5.570 municipios brasileños, en su mayoría pobres y pequeños, pero con bases territoriales y poblaciones heterogéneas, y con capacidad de recaudación y de generar riquezas tan dispares? ¿Cómo controlar gastos que no se sustentan en recaudación y recetas propias? ¿Cómo alimentar cámaras de concejales y estructuras administrativas incompatibles con sus niveles de renta?

¿Cómo tratar a los estados, viejas estructuras obsoletas, heredadas del Imperio, según principio de distribución semejante al de las capitanías hereditarias, y que hoy se encuentran vacías en sus funciones residuales, pero todavía tienen poder patrimonial movido por el arbitrio? ■

## Notas

1. La ley denominada Estatuto de la Metrópoli fue reglamentada el 12 de enero de 2015 y determina un plazo de dos años para ser reconocida y reglamentada en los municipios que componen la gran metrópoli.
2. Aléxis de Tocqueville, *Democracia en América* y Robert Putnam, *Making democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1992. Más recientemente, Putnam retoma el tema en “El Arte de Estar Juntos”, *Better Together, Restoring the American Community*, en coautoría con Lewis Feldstein, N.Y, Simon & Schuster Paperbacks, 2003.
3. La palabra original en inglés es *empowerment*, esto es, dar más poder a un segmento subrepresentado o a alguna estructura en igual situación.
4. Según la Federación de Comercio del Estado de São Paulo, un reflejo de ese descenso aparece en la pérdida del poder de consumo en los supermercados. Según el IBGE, en julio las familias salieron de los supermercados con un volumen 2% menor. La evolución del costo de vida por clase social en los doce meses, medida por la Fecomércio en julio de 2015, muestra que el costo de la vida aumentó 8,73% para la clase A, 8,82% para la clase B, 9,87% para la clase C, 11,26% y 11,16% para las clases D y E. La clase E aumentó de 21,6% de la población para 23,1%. La pérdida salarial fue responsable por una caída de 2,5 puntos porcentuales del rendimiento medio de las familias en el último año.
5. Hélio Beltrão parece haberse inspirado en Hélio Jaguaribe, al definir el Estado notarial en *Cadernos do Povo Brasileiro*, el precursor del Instituto Superior de Estudios Brasileños (Iseb), a inicio de la década de 1950.
6. Tavares Bastos, en *A provincia*, hace la más antigua y contundente crítica de la herencia centralista portuguesa e imperial, y de las irracionalidades y aberraciones políticas provocadas por la excesiva centralización del Imperio.

# Gobernanza e instituciones democráticas en el Brasil contemporáneo



## Riberti de Almeida Felisbino

Doctor en Ciências Sociais por la Universidad Federal de São Carlos, con pós-doutorado por la Universidad Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho y por la Universidad Federal de São Paulo. Profesor del Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política de la Universidad Vila Velha (ES). E-mail: riberti.felisbino@uvv.br.



## Vitor Amorim de Angelo

Doctor en Ciências Sociais por la Universidad Federal de São Carlos. Profesor del Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política de la Universidad Vila Velha (ES). E-mail: vitor.angelo@uvv.br.

Pesquisas de opinión vienen mostrando una baja confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas brasileñas, sobre todo en los partidos políticos. El actual diseño del sistema político está compuesto por varias instituciones. Su combinación – o su diseño institucional – dio origen a una serie de discusiones de naturaleza política y académica. Este artículo expone algunas particularidades del sistema político brasileño y los dilemas vividos por nuestra democracia, con reflejos para su funcionamiento y el ejercicio de la propia gobernanza. En lo tocante a los partidos, aunque estén en descrédito frente a la sociedad civil, nuestro argumento es que las leyendas aún son instituciones fundamentales para la garantía de la gobernanza.

Hace ya algún tiempo que Brasil vive un dilema parecido al de otros países democráticos. Por un lado, sus instituciones están razonablemente establecidas y consolidadas, a pesar de las diferentes propuestas de reforma del sistema político-electoral. La democracia brasileña, hoy, responde tanto a los principios formales definidos por Manin (1996)<sup>1</sup> para la existencia de un gobierno representativo como a los criterios formulados por Dahl (1989) para el establecimiento de una *poliarquia*.<sup>2</sup> Por otro lado, los brasileños parecen confiar cada vez menos en sus instituciones políticas, colocando a prueba, así, al propio régimen democrático en vigor desde la década de 1980. La mayor expresión de este dilema está en la contradictoria combinación entre lo que Santos y Avritzer (2003, p. 41-42) llamaron

de “concepción hegemónica de democracia” y “degradación de las prácticas democráticas”.

Ese modelo hegemónico, establecido a partir de la Segunda Guerra Mundial, dio forma a una “democracia de baja intensidad”. En otras palabras, el tipo de régimen político que se consolidó en la segunda mitad del siglo XX presuponía una contradicción entre institucionalización y movilización, valorizaba la apatía política, concentraba el debate sobre el régimen democrático en sus diseños electorales, indicaba al pluralismo como forma de incorporación partidaria y disputa entre élites y defendía una solución minimalista para el problema de la participación política. En la medida en que el modelo hegemónico de democracia se consolidaba, se formularon pro-



puestas contra-hegemónicas, cuyas críticas se concentraban, especialmente, en la forma en que la representación y la participación eran comprendidas en el concepto tradicional de democracia entonces predominante.

Uno de los síntomas visibles del dilema expresado en la contradicción entre consolidación de las instituciones democráticas y falta de confianza en la democracia es la “dupla patología” (Santos y Avritzer, 2003, p. 42), marcada por el aumento de la abstención, por el lado de la participación, y por el distanciamiento cada vez mayor entre elegidos y electores, por el lado de la representación. Si en Brasil, donde el voto es obligatorio, el abstencionismo ha alcanzado porcentuales elevados, en democracias como los Estados Unidos y Francia, por ejemplo, la proporción de electores que simplemente no comparece a las urnas – o, cuando lo hace, vota en blanco o nulo – permanece en niveles dramáticos para un régimen político que tiene co-

mo uno de sus principios fundamentales la elección periódica para la elección de representantes.<sup>3</sup>

En el caso de la representación, las protestas de julio de 2013 en varias ciudades brasileñas parecen indicar cómo el distanciamiento y la falta de identificación entre elegidos y electores, la fragilidad de los mecanismos de control que estos tienen sobre aquellos y la ausencia de mandatos con respuestas en relación a los representados, son características de nuestro cuadro político actual. En ese sentido, las manifestaciones populares a que el país asistió hace dos años, lejos de representar un reforzamiento de la democracia, pueden ser interpretados, en verdad, como expresión de un inquietante descrédito en los valores y en las instituciones del régimen democrático. No obstante verbalizasen reivindicaciones concretas y reales, las protestas revelaron mucho de intolerancia e incompreensión, sin ofrecer soluciones a los problemas político-institucionales presentes

en la agenda de discusiones en el Brasil de hoy (Nogueira, 2013).

En su trabajo sobre la confianza de los brasileños en la democracia, Moisés (2005, p. 34) recuerda que, en el país, “la percepción negativa de las instituciones atraviesa todos los segmentos de renta, escolaridad, edad y distribución ecológica, llegando a influir en la disposición de los ciudadanos para participar de procesos políticos”. Si ese sentimiento negativo sobre las instituciones es generalizado entre los brasileños, corroborando el diagnóstico de la “patología” defendido por Santos y Avritzer (2003), ¿qué es lo que dicen los estudiosos de nuestro sistema político? Los partidos, por ejemplo, ¿todavía tienen alguna relevancia en ese escenario de descrédito? En ese contexto, ¿la gobernanza tiende al caos o al orden? El objetivo del texto a seguir es discutir algunas particularidades del sistema político brasileño y los dilemas vividos por la democracia actual, con reflejos sobre su funcionamiento y el ejercicio del propio gobierno.

## Adhesión democrática y desconfianza en las instituciones

Desde el final de la década de 1970, América Latina pasó por un proceso generalizado – pero bastante diferenciado internamente – de cambio de regímenes políticos, dentro de aquello que fue llamado por Huntington (1994) de “tercera onda de democratización”. En ese contexto, países como Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile hicieron la transición de regímenes autoritarios para regímenes democráticos, liberal-representativos. En el medio académico, el interés por el proceso de consolidación de esas democracias y por la calidad de los nuevos regímenes políticos dio origen a un amplio y diversificado conjunto de trabajos. En una región marcada por la violencia de los gobiernos militares que dominaron la escena política en las últimas décadas del siglo XX, el interés de esa producción puede ser explicado por la importancia que la democracia representaba en la historia de los países latinoamericanos.

En lo que se refiere a Brasil, en 1995, una década posterior al fin de la dictadura, el brasilienista Thomas Skidmore publicó un pequeño artículo, titulado “Partidos hacen a Brasil ingobernable”, en el diario *Folha de S. Paulo*, cuestionando lo que sería posible decir, a aquella altura, de las instituciones políticas democráticas brasileñas. Según Skidmore (1995), “lo más serio es el caso del sistema electoral, que funciona mal y creó el sistema partidario más fragmentado de cualquier democracia en el mundo”. En su opinión, “la co-

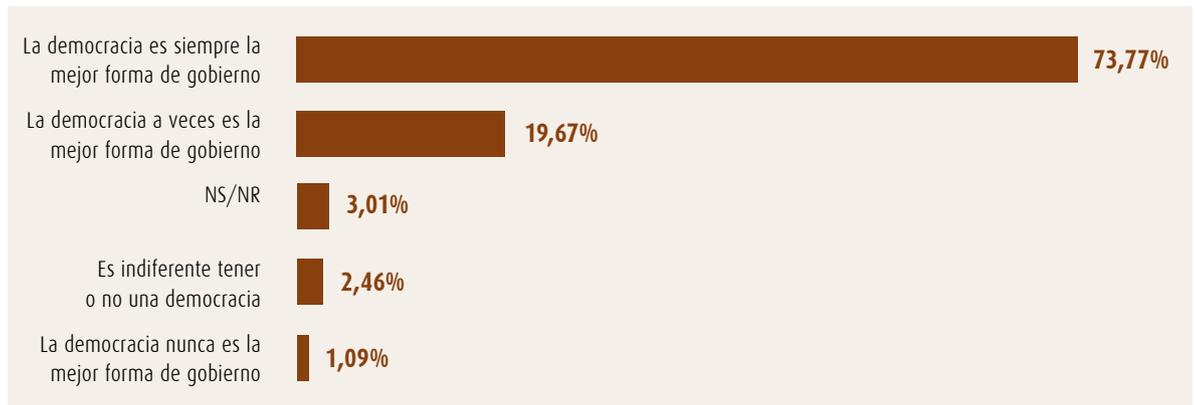
hesión partidaria y las coaliciones partidarias son indispensables a la administración de la política democrática [...] sin embargo, Brasil produjo una fórmula que virtualmente imposibilita tal comportamiento partidario responsable”. En esa época, comentarios de ese tipo eran frecuentes. Se creía que la democracia brasileña tal vez no perdurase mucho más tiempo, en vista de sus problemas y de la debilidad de sus instituciones.

Pasadas más de dos décadas desde el artículo de Skidmore, no sólo la tesis implícita en comentarios de esa naturaleza no se confirmó sino que trabajos posteriores pasaron, por consecuencia, a analizar la calidad de un régimen democrático que, en abril de 2015, completó tres décadas – en esta que ya es nuestra más longeva experiencia democrática. Observando particularmente el contexto brasileño, estudios como el de Moisés (2005; 2010) y del Latinobarómetro indican que la democracia se viene consolidando en Brasil, pero, contradictoriamente, los brasileños no confían en las instituciones, sobre todo en los partidos. Tal desconfianza puede crear un “ambiente favorable a que los miembros de la comunidad política se sientan descomprometidos con la vida pública, pudiendo recusarse a cooperar con las directrices del Estado o ignorar las leyes y las normas que regulan y organizan la vida social y política” (Moisés, 2010, p.12).

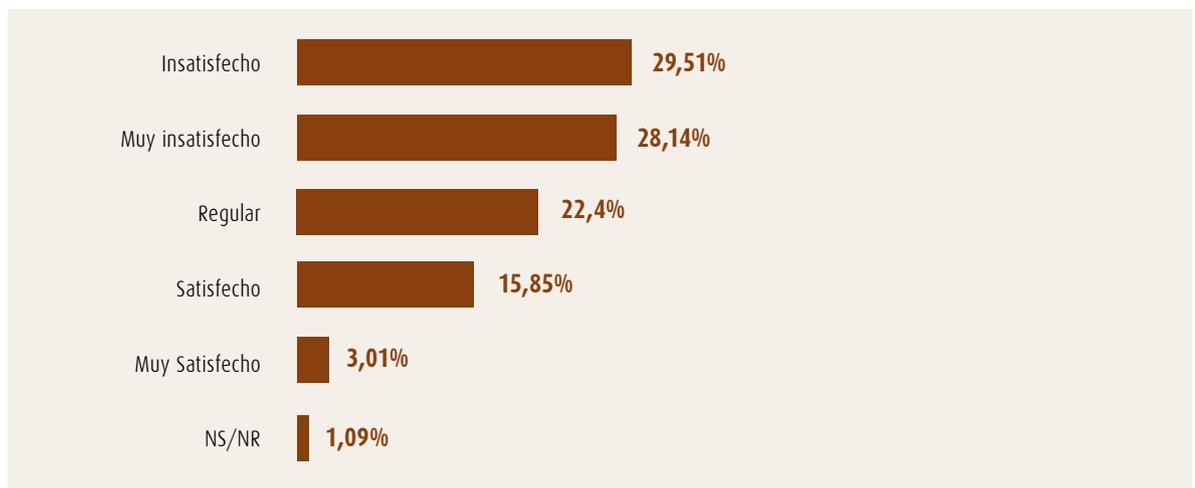
Aquí, podemos notar el “dilema” sobre el cual ya hablamos, producido por la combinación contradictoria entre la expansión del modelo hegemónico de democracia y la degradación de las prácticas de-

mocráticas. Los datos al respecto de lo que ocurre en Brasil nos permiten deducir que el descrédito en los valores democráticos puede generar un ambiente de anormalidad institucional, poniendo en duda las instituciones en que se fundamenta la propia democracia. Por ejemplo, en reciente pesquisa que coordinamos en Espírito Santo a respecto de la manifestación contra el gobierno federal ocurrida en agosto de 2015,<sup>4</sup> mucho llamó la atención el hecho de que, en contraste con la valoración positiva de la democracia como forma de gobierno, pocos manifestantes se mostraron abiertamente contrarios a una intervención militar – lo que representaría la quiebra del propio orden democrático con el cual los consultados, de manera general, dijeron alinearse.

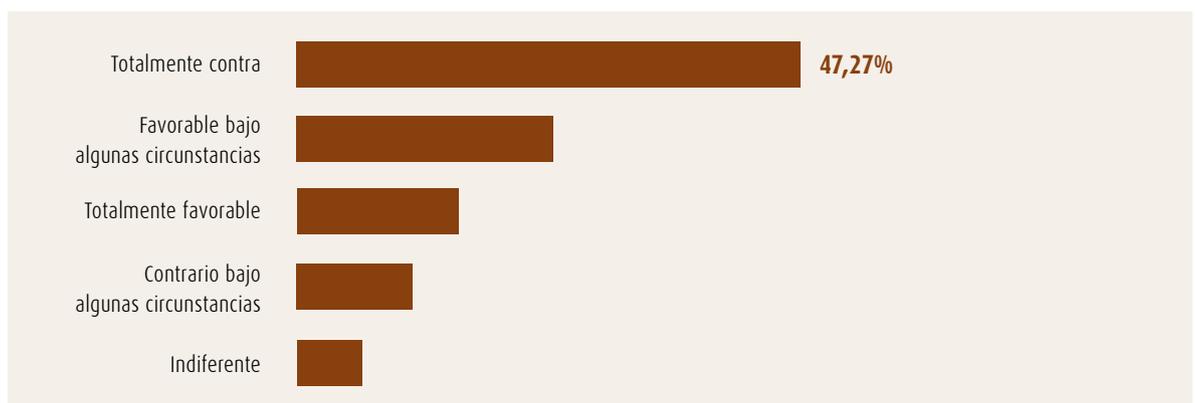
En el Gráfico 1 es posible notar que la democracia es bien valorada por prácticamente 3/4, siendo considerada “siempre la mejor forma de gobierno”. Sin embargo, una vez preguntados sobre la democracia en Brasil, o sea, sobre el régimen *realmente existente*, y no sobre una concepción teórica y filosófica de lo que venga a ser democracia, la relación se invierte. Apenas 1/4 de los manifestantes se mostró plenamente confiante en la democracia brasileña, conforme Gráfico 2. Además del reducido soporte a ese régimen político entre los participantes de la pesquisa, otro dato bastante significativo fue el porcentual elevado de personas que admitirían una intervención militar en Brasil, conforme Gráfico 3, porcentual que supera, en la suma, la cantidad de manifestantes “totalmente contraria” a la interrupción del orden democrático en el país.

**Gráfico 1 Opinión en relación a la democracia - Espírito Santo (2015)**

Fuente: Pesquisa "Manifestação 16/8: perfil y percepción de los manifestantes en Vitória (ES)", 2015.

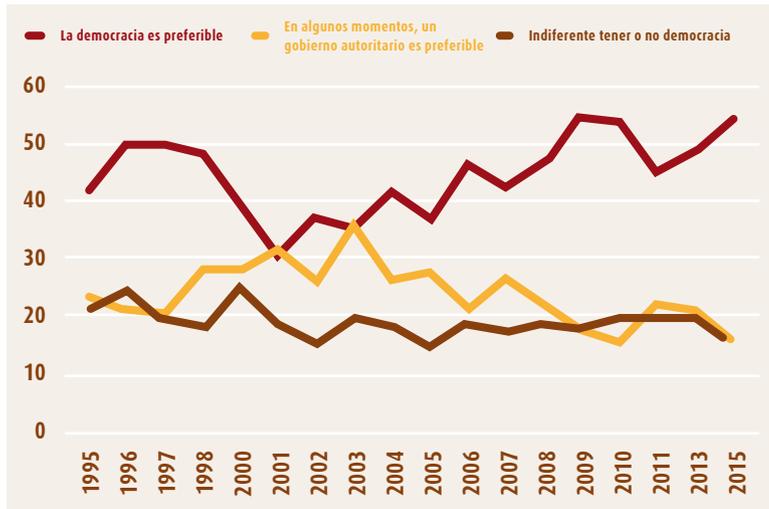
**Gráfico 2 Satisfacción con la democracia brasileña - Espírito Santo (2015)**

Fuente: Pesquisa "Manifestação 16/8: perfil y percepción de los manifestantes en Vitória (ES)", 2015.

**Gráfico 3 Apoyo al regreso de los militares al poder - Espírito Santo (2015)**

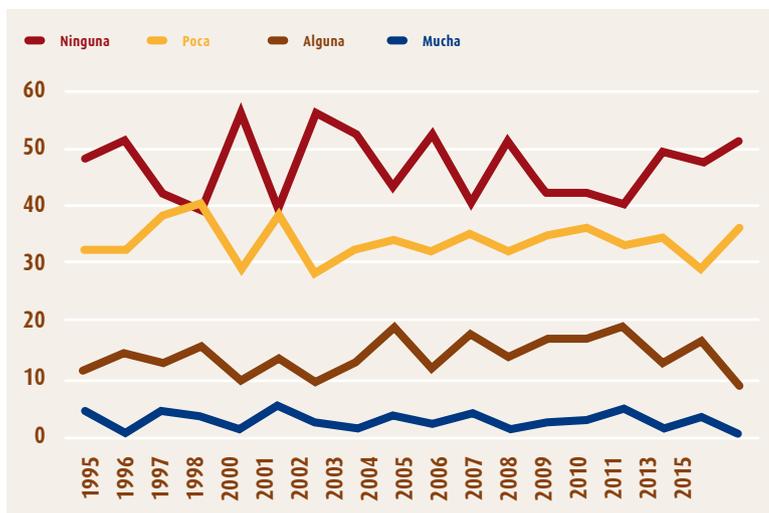
Fuente: Pesquisa "Manifestação 16/8: perfil y percepción de los manifestantes en Vitória (ES)", 2015.

**Gráfico 4 Adhesión a la democracia - Brasil (1995-2015)**



Fuente: Pesquisa Latinobarómetro, 2015.

**Gráfico 5 Grado de confianza en los partidos políticos - Brasil (1995-2015)**



Fuente: Pesquisa Latinobarómetro, 2015.

Los resultados de la investigación realizada en Espírito Santo convergen con los datos divulgados por el Latinobarómetro sobre la adhesión de los brasileños a la democracia, igualmente bajos. También importa destacar que el mismo instituto de investigación viene confirmando, a lo largo de muchos años, que las leyendas partidarias poseen una baja confiabilidad en Brasil. Los gráficos abajo muestran la oscilación del apoyo a la democracia (Gráfico 4) y la creciente desconfianza en relación a los partidos (Gráfico 5) en el país.

Como podemos observar en el Gráfico 4, 83% de los *surveys* realizados por el Latinobarómetro constataron que el porcentual de los brasileños que prefiere la democracia a cualquier otra forma de régimen político nunca ultrapasó 50%, indicando que la democracia no fue bien valorada por los entrevistados. Por otro lado, en los años 2009, 2010 y 2015, el Latinobarómetro reveló que los respectivos porcentuales llegaron a 55%, 54% y 54% del total, con un pequeño aumento en la adhesión al régimen democrático en el país. En cuanto al Gráfico 5, queda evidente que los partidos son instituciones con poca o ninguna confianza en el interior de la sociedad civil. En pesquisa reciente con los electores paulistas, Datafolha identificó que 71% de los entrevistados no tienen preferencia por alguna sigla partidaria.<sup>5</sup> Los datos de los *surveys* presentados indican la baja aceptabilidad de la democracia y de sus instituciones. A pesar de eso, como Freidenberg (2007, p.2) bien dice, “América Latina es hoy mucho más democrática que hace treinta años” (traducción de los autores).

## Diseño institucional y sus combinaciones

Las informaciones del cuadro abajo muestran el actual diseño institucional del sistema político de Brasil, que combina el presidencialismo con un régimen político democrático y un modelo de Estado federal. Tal estructura también cuenta con la presencia de un sistema electoral de representación mayoritaria y proporcional con lista abierta,<sup>6</sup> abrigando, actualmente, 35 leyendas partidarias (multipartidismo) en constante disputa en la arena electoral. En el bicameralismo brasileño, del total de 35 partidos, 28 tienen asiento en la Cámara de Diputados y 15, en el Senado Federal.

Una parte de la literatura especializada puede ser agrupada por los estudios que analizan el sistema de gobierno y los sistemas electoral y partidario, defendiendo la idea de que la combinación de esas instituciones crea inestabilidad institucional – consecuencia que, a su vez, ofrece a los titulares del poder poca gobernanza (Ames, 2003, 1986; Lamounier, 1989; Lamounier y Meneguello, 1986; Mainwaring, 2003, 1993, 1991; Mainwaring Shugart, 1993; Mainwaring y Scully, 1994; Mainwaring y Liñan, 1998; Linz, 1991; Campos, 1974; Kinzo, 1988). Otra parte se enfoca en el análisis de las reglas del proceso legislativo, defendiendo la tesis de que existen mecanismos institucionales que permiten la gobernanza y la estabilidad de las decisiones (Amorim Neto, 2000, 1994; Amorim Neto y Tafner, 1999; Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2002; Figueiredo y Limongi, 2006, 2004, 2002, 1999, 1995a, 1995b, 1994; Meneguello, 1998; Pereira y Mueller, 2002; Santos, 2003, 2002, 2000, 1998, 1997).

Esas ideas resultan de las conclusiones de los trabajos publicados por Juan J. Linz y otros sobre el sistema de gobierno (presidencialismo) adoptado en los países de América Latina. Para Linz (1991), la funcionalidad del presidencialismo

podría crear dificultades a la gobernanza y amenazar la estabilidad del régimen democrático. Aún más, si combinado con la representación proporcional de lista abierta y con un sistema multipartidario, el presidencialismo podría aumentar todavía más los conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que, a su vez, afectaría drásticamente la gobernanza (Mainwaring y Shugart, 1993). Viendo que Brasil presenta esa combinación, sería presumible que el país viviese, como afirma Lamounier (1992, 1992a), un “síndrome de parálisis hiperactiva”. Este pronóstico, sin embargo, no se confirma en el funcionamiento de las instituciones brasileñas.

Sérgio Abranches, en su artículo seminal *O presidencialismo de coalición: el dilema institucional brasileño*, defiende que el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es un problema para la estabilidad de la democracia y de la capacidad de gobernar. Ese conflicto sería causado por dos factores: la alta fragmentación partidaria en el interior del poder Legislativo, de un lado, y la “agenda inflacionada de problemas y demandas impuesta al Ejecutivo”, de otro (Abranches, 1988, p.8). El más problemático de los dos factores, según el autor, es la alta fragmentación partidaria, que

comprometería la formación de mayorías estables para aprobar las reformas propuestas por el presidente de la República. La solución para este “dilema institucional brasileño” (Abranches, 1988) sería crear coaliciones gubernamentales – práctica común, hace mucho tiempo, por parte del Ejecutivo federal.

A esa práctica, que combina proporcionalidad, multipartidismo, un presidencialismo que confiere muchas atribuciones al jefe del Ejecutivo y un gobierno que opera con grandes coaliciones, Abranches atribuye el nombre de *presidencialismo de coalición*. La articulación existente en el sistema político brasileño entre representación proporcional de lista abierta, multipartidismo extremado y presidencialismo, en un mismo acuerdo estratégico, demostró que las propuestas de Linz carecen de sustentación empírica. Trabajos como el de Limongi (2006) afirman que el presidencialismo brasileño no posee nada de “peculiar, de especial”, al punto de exigir alguna forma de calificación, como si “no practicásemos un presidencialismo normal o corriente”. A despecho de la falta de confianza en las instituciones democráticas, como vimos en la primera parte de este texto, Limongi (2006) demuestra que, en comparación con otras democracias que adoptan el presi-

### Cuadro 1 Diseño institucional - Brasil

Sistema de gobierno	Régimen Político	Modelo de Estado	Sistema Electoral	Sistema Partidario	Estructura Legislativa
Presidencialismo	Democracia	Federal	Representación mayoritaria y proporcional con lista abierta	Multipartidista	Bicameral

Fonte: Elaboración propia.

dencialismo, y hasta en comparación con regímenes parlamentaristas, el proceso decisor – o sea, la capacidad de gobernar – verificado en Brasil es muy semejante.

### Presidencialismo e inestabilidad institucional

Según la perspectiva neoinstitucionalista, en su vertiente de elección racional, los individuos tienen intereses propios y, para alcanzarlos, procuran actuar estratégicamente, de la manera más racional posible. Para evitar que sus acciones perjudiquen a los demás actores, el acuerdo institucional es importante para disciplinar y compeler sus comportamientos. Este raciocinio puede ser aplicado a los miembros que ocupan los poderes Ejecutivo y Legislativo, pues estos también tienen sus anhelos. Para concretarlos, construyen coaliciones políticas para facilitar el intercambio de intereses entre los actores involucrados en el proceso de toma de decisión. Esas coaliciones permiten agregar diversos intereses, que, a su vez, sustentan la democracia y el presidencialismo, posibilitando un ejercicio eficiente y coherente de la gobernanza.

La literatura que trata del presidencialismo es extremadamente amplia y diversificada. Con frecuencia, como en Limongi (2006), los trabajos sobre el presidencialismo comparan ese sistema de gobierno con el parlamentarismo. Esa comparación puede parecer impropia, pero consideramos relevante realizarla, ya que permite identificar los problemas y las virtudes de esos

sistemas, sobre todo el presidencialismo. Cuando parte de la literatura realiza esa comparación, su intento es investigar la supuesta ineficiencia e inestabilidad del presidencialismo, por su natural división de poderes, que genera conflictos permanentes entre Ejecutivo y Legislativo (Linz, 1991). Para algunos estudiosos, como Mainwaring (1993), por ejemplo, ese conflicto puede amenazar la sobrevivencia del propio régimen democrático, estando, por tanto, implícitamente defendida la tesis de que la combinación entre presidencialismo y democracia es una unión indeseada.

Esa visión distorsionada de la realidad es resultado de las conclusiones de trabajos como los publicados por Linz (1991) y por otros especialistas, como Arturo Valenzuela, Arend Lijphart y Alfred Stepan, sobre el sistema de gobierno predominante en América Latina a partir de la *tercera onda de democratización*. Para Linz (1991), la rigidez institucional del presidencialismo produciría crisis de gobernanza, dificultando la actividad gubernamental y amenazando la estabilidad del régimen democrático, siendo la gobernanza, aquí, entendida como la capacidad del jefe del poder Ejecutivo de aprobar su agenda en el Legislativo (Sáez, 1993; Lacerda, 2005).

Esas crisis ocurrirían porque los ordenamientos jurídicos, como la Constitución Federal, no disponen de mecanismos para resolver los frecuentes conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La situación podría ser todavía más compleja en los sistemas políticos que, a ejemplo de Brasil, combinan o presidencia-

## Todos los países latinoamericanos son presidencialistas, con excepción de Bolivia, que tiene un sistema presidencialista parlamentarizado. La explicación está en la formación de coaliciones de gobierno.

lismo con otras instituciones como la representación proporcional de lista abierta o el sistema partidario altamente fragmentado; o, incluso, con ambos. En cuanto al diseño institucional existente en Brasil, Mainwaring (1993, p. 67) resalta que la unión de “presidencialismo en un sistema multipartidario fragmentado contribuye a las dificultades de constitución de un gobierno democrático eficaz”.

Esa combinación institucional generaría gobiernos minoritarios y divididos en coaliciones frágiles e incoherentes, aumentando, a su vez, los conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. También esa combinación produciría un diseño institucional que frecuentemente es citado por la literatura como el más incapaz de producir políticas públicas eficientes y de promover la gobernanza. Kinzo (1988), también refiriéndose a Brasil, recuerda que las reformas promovidas por los constituyentes en la década de 1980 no alteraron las instituciones que más fuertemente influyen en los sis-

temas electoral y partidario. Para la autora, “la preservación del presidencialismo [...] no dejará de ser un factor que dificulte la madurez de los partidos en el sentido de tener más respuestas en su función representativa” (Kinzo, 1988, p. 34-35).

En Brasil, de acuerdo con Carey (1997, p. 68), “el sistema electoral crea fuertes incentivos para que los legisladores cultiven lealtades personales entre los electores, aún cuando eso significa ignorar la agenda de sus grupos partidarios” (traducción de los autores). Carey resalta, además, que, de esa forma, “los presidentes no pueden contar con coaliciones legislativas estables para negociar su política”. En *Ni presidencialismo, ni parlamentarismo*, Sartori (1993) está de acuerdo con esos argumentos, llamando la atención para el hecho de que los políticos “cambian de partido y, frecuentemente, votan en desacuerdo con su orientación y se recusan a aceptar cualquier tipo de disciplina partidaria”. En esas condiciones, el autor concluye que, en Brasil, los partidos “son entidades volátiles y destituidas de poder” y que el “presidente brasileño queda flotando en un vacío sobre un Parlamento incontrolable y eminentemente atomizado” (Sartori, 1993, p. 11).

Otros trabajos destacan que la baja disciplina de los principales partidos sería una de las características negativa del sistema político brasileño (Mainwaring 2003, 1993, 1991; Mainwaring y Shugart, 1993; Mainwaring y Scully, 1994; Mainwaring y Liñan, 1998). Desde esa perspec-

tiva, nuestros sistemas electoral y partidario, cuando son comparados a los de otras naciones, serían subdesarrollados, y las leyendas partidarias no ofrecerían gobernanza a los detentores del poder. Mainwaring (1993) llega a considerar que los responsables por el mal funcionamiento del sistema político son los partidos, pues ellos concentran políticos con vocación individualista, que, una vez electos, buscan sus intereses por medio del clientelismo. Compartiendo percepciones de Mainwaring, Ames (2003, 1986) destaca que las siglas partidarias brasileñas difícilmente podrían ser consideradas verdaderas leyendas partidarias.

### Presidencialismo y estabilidad institucional

Desde el punto de vista histórico, las democracias más estables en el mundo son parlamentaristas. La Tabla 1, abajo, presenta las democracias estables, por elecciones populares ininterrumpidas, y el tipo de sistema de gobierno en el período de 1967 a 1992. Se desprende de la tabla que 24 países son parlamentaristas, mientras apenas cuatro son presidencialistas; los demás son semipresidencialistas (Francia y Finlandia) o híbrido (Suiza).

Tal vez las informaciones de la tabla puedan haber estimulado a Linz y otros a pensar en el fracaso del presidencialismo frente al parlamentarismo. Aunque las informaciones coronen el suceso del sistema parlamentarista en el mundo, todavía de acuerdo con Mainwaring y Shugart (1993, p. 196) “no está claro hasta qué punto el

presidencialismo per se es responsable por la baja tasa de suceso de las democracias presidencialistas”. Estos autores piensan que, tal vez, esta baja tasa de suceso esté relacionada con los países menos desarrollados y con el descompromiso de las élites políticas con los valores democráticos.

Linz (1991) presenta cinco características negativas relacionadas a ese sistema de gobierno, siendo dos pautadas en los aspectos institucionales y las demás, en los aspectos políticos. Las características negativas, según el autor, podrían comprometer el funcionamiento de la democracia. Un primer aspecto destacado por el autor dice respecto a lo que se podría considerar un conflicto de legitimidad entre el presidente de la República y los parlamentarios. Tanto el jefe del poder Ejecutivo como los parlamentarios son elegidos por el voto popular. Cuando presentan propuestas de ley divergentes, ambos pueden apelar directamente al pueblo como sustento de su autoridad. “¿Quién está más legitimado para hablar en nombre del pueblo?”, pregunta Linz (1991, p. 66). El autor resalta que tal impasse puede crear conflictos con chances de romper el régimen. Generalmente, los impasses suceden en el momento del perfeccionamiento de las propuestas de ley, inexistiendo una tercera instancia que pueda resolver el conflicto.

Otra característica negativa está ligada al mandato fijo del jefe del Ejecutivo y a la imposibilidad de reelección. En ese sistema de gobierno, el presidente de la República es electo por un

**Tabla 1 Elecciones populares ininterrumpidas y tipos de sistema de gobierno**

Países	A*	Tipos de sistema de gobierno			
		Parlamentarista	Presidencialista	Semipresidencialista	Híbrido
Australia	1900				
Austria	1945				
Alemanha	1949				
Bélgica	1831				
Botswana	1960				
Barbados	1966				
Canadá	1867				
Dinamarca	1855				
Holanda	1848				
Islandia	1874				
Irlanda	1921				
Italia	1946				
Israel	1949				
India	1952				
Japón	1946				
Jamaica	1962				
Luxemburgo	1868				
Liechtenstein	1918				
Malta	1964				
Noruega	1814				
Noeva Zelandia	1852				
Reino Unido	1832				
Suecia	1866				
Trinidad y Tobago	1962				
Colombia	1958				
Costa Rica	1958				
Estados Unidos	1788				
Venezuela	1958				
Finlandia	1906				
Francia	1946				
Suíza	1848				

Fuente: Adaptado de Mainwaring y Shugart (1993), p. 195.

A\* = Elecciones populares ininterrumpidas.

período que no puede ser modificado. El mandato fijo, según Linz, es un problema, pues un presidente de la República considerado impopular y uno que haya perdido el apoyo de la mayoría de los parlamentarios sólo pueden ser separados por el *impeachment*. En relación al *impeachment*, él sólo es usado para separar al presidente de la República, como sucedió en Brasil en 1992, con Fernando Collor de Mello, cuando es comprobado su vinculación con actos ilícitos, como corrupción, por ejemplo.

Para Linz, la imposibilidad de la reelección del presidente dificultaría juzgarlo o recompensarlo por su ejercicio frente al poder Ejecutivo. Como es observado por el autor hace algún tiempo, “un presidente que no puede ser reelecto no es responsable” (Linz, 1994 apud Mayorga, 2001, p.101). En cuanto a la reelección, vale recordar que esta existe, hoy, en muchas constituciones, entre ellas la brasileña. Entretanto, en los países en que la reelección no es permitida, como en México, eso no afecta la estabilidad ni la legitimidad del régimen, pues las instituciones estructuran las reglas, fijando los comportamientos de los actores involucrados.

La tercera característica negativa es que la Presidencia de la República no se divide. En otras palabras, como en el viejo dicho popular, “el ganador se lleva todo y el perdedor se chupa los dedos”. Si el partido del jefe del Ejecutivo dispone de apoyo suficiente en el poder Legislativo, el presidente de la República no tendrá incentivos para compartir la composición de

su gobierno con las otras fuerzas políticas dentro del Legislativo. Como se sabe, tal situación va a depender mucho del tipo de sistema partidario. En el caso de Brasil, donde la fragmentación es significativa, es improbable que la leyenda del presidente de la República consiga esa mayoría. Entonces, la solución es dividir el gobierno con otros partidos a fin de garantizar la gobernanza y conseguir aprobar la agenda del Ejecutivo en el Legislativo. En otros términos, eso significa crear una coalición que permita coordinar las actividades de gobernanza, conforme explica Limongi (2006, p.19): “Presidentes siempre serían forzados a formar coaliciones para gobernar, aunque, por paradójico que parezca, su partido fuese mayoritario. Ocurre porque coaliciones no serían formadas apenas de acuerdo con el criterio partidario. O mejor, ese método usual de formación de coaliciones sería insuficiente para dar la sustentación política necesaria al presidente. Federalismo, el poder de los gobernadores y la diversidad y heterogeneidad de la sociedad brasileña, más que el número de partidos, hacían las coaliciones imperiosas.”

Por regla, en caso de que quiera efectivamente gobernar, el presidente tendrá que recurrir a la coalición. Para algunos analistas, el diseño institucional de los sistemas electoral y partidario brasileño estimularía a los políticos a tener un comportamiento individualista para conquistar una silla en el Legislativo. Después de electos, ellos llevarían para la arena legislativa el sentimiento individualista, y, en ese espacio, actua-

rían independientemente del partido, reforzando la debilidad de las leyendas (Mainwaring, 2003; Ames, 2003). Eso significa que las coaliciones estarían destinadas al fracaso, trayendo inestabilidad a la gobernanza y estimulando el desequilibrio entre los poderes.

Aún así, algunos estudios presentan una relectura de la funcionalidad del sistema político brasileño. Esos estudiosos se contraponen a la parte de la literatura sobre el tema, rescatando la actuación de los partidos en el proceso decisor y la importancia de la organización legislativa en el interior de las dos casas del Congreso Nacional. Esos analistas nos ofrecen evidencias empíricas de que, en Brasil, los procesos legislativos son centralizados y favorables al gobierno en la aprobación de sus agendas.

Los problemas creados por los sistemas electoral y partidario, anteriormente apuntados, son anulados en la arena legislativa, que garantizaría más estabilidad a las decisiones colectivas. La gobernanza no sería perjudicada por posibles problemas producidos por la conjunción del presidencialismo con los sistemas electoral y partidario. En la arena legislativa el comportamiento de los parlamentarios sería influenciado por los partidos en sus votaciones. Al analizar las votaciones nominales del período de 1989 a 1999 y las reglas del proceso decisorio en ese período, el trabajo de Figueiredo y Limongi (1999) reveló que existe disciplina partidaria en la Cámara de Diputados, lo que significa que la inestabilidad está lejos de ocurrir. La estabilidad es el patrón de la acción colectiva en aquella arena.

Como es recordado por los autores, “la teoría existente nos dice que no debería haber disciplina partidaria en el Congreso brasileño. [Sin embargo], en promedio, 89,4% del plenario vota de acuerdo con la orientación de su líder, tasa suficiente para predecir, con acierto, 93,7% de las votaciones nominales” (Figueiredo y Limongi, 1999, p. 20). Al mismo tiempo, el plenario también sería influenciado por las reglas del juego parlamentario, que son altamente centralizadas en un pequeño grupo, llamado de “colegio de líderes”. Es importante decir que ese colegio funciona como un órgano auxiliar de la mesa directiva de la Cámara de Diputados: elabora la agenda de apreciación de propuestas para el establecimiento del orden del día del plenario y, lo que es más importante, interfiere substantivamente en las decisiones por medio del recurso de tramitación urgente (Figueiredo y Limongi, 1999). Eso significa que esa instancia no sólo concentra poder de decisión, sino que controla la pauta de los trabajos legislativos.

La impugnación de las ideas expuestas en la sección anterior solamente fue posible porque aquellos estudios, en su mayoría, se fundamentaban “en tesis formales, basando sus argumentaciones en las expectativas lógicas que los modelos teóricos abogan para la realidad, sin, no obstante, atentar tanto para la realidad política en sí como para otras variables no previstas por los modelos” (Peres, 2000, p. 92). Es exactamente esta la postura metodológica adoptada por Figueiredo y Limongi, quienes propusieron un nuevo direccionamiento analítico-

co, trasladando el análisis de los sistemas electoral y partidario para el proceso de decisión en el interior del Poder Legislativo. El secreto del suceso estaría en la propia organización legislativa y en el control rígido que algunos actores institucionales – el presidente de la República, los presidentes de la mesa directora y de las principales comisiones permanentes y, especialmente, los liderazgos partidarios – ejercen sobre la mayoría de los parlamentarios en las casas legislativas.

Retomando el trabajo de Linz (1991), recordemos que el presidencialismo, según el autor, crea en el presidente de la República un sentimiento de que la legitimidad del mandato popular reside en su persona. Este hecho es uno de los grandes problemas de los sistemas electoral y partidario que incentivan la personificación del político. Tal constatación constituye la cuarta característica negativa presentada por Linz (1991). El presidente descarta que existan otras instituciones políticas, como el Poder Legislativo y hasta los mismos partidos, pasando a gobernar con medidas provisionales, sin el apoyo directo de estas instituciones. Finalmente, la última característica negativa apuntada por el autor dice a respecto del acceso de personas con poca o ninguna experiencia política y administrativa a la coordinación del gobierno. Su llegada al poder puede producir drásticas consecuencias a la democracia. La historia política de América Latina ya testimonió casos de esa naturaleza, como el Brasil de Fernando Collor y el Perú de Alberto Fujimori.

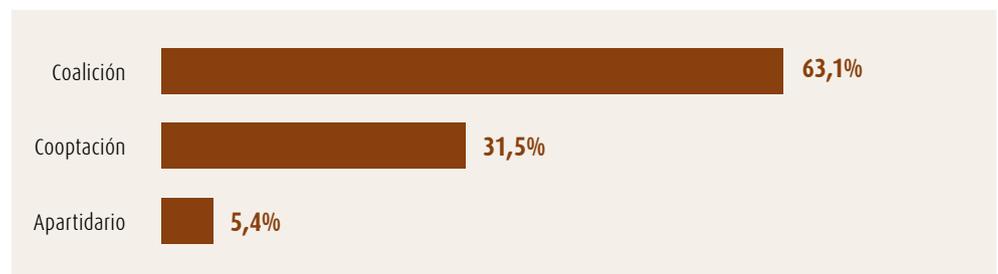
## A modo de conclusión

Debemos ser escépticos con las negatividades sobre la relación entre el presidencialismo y las demás instituciones políticas, bajo el riesgo de hacer análisis entortados de todo el sistema y no vislumbrar los aspectos positivos que el presidencialismo presenta. Mainwaring y Shugart (1993) verificaron la pertinencia de las características negativas atribuidas por Linz al presidencialismo y concluyeron que ellas necesitarían ser relativizadas. Los autores mostraron que el sistema parlamentarista también tiene sus problemas, siendo uno de ellos – compartido con el sistema presidencialista – la posibilidad de conflicto de legitimidad. Según Mainwaring y Shugart (1993), ese conflicto es inherente a todos los sistemas que adoptan alguna forma de división de poderes. Los autores también reconocen que el mandato fijo del presidente de la República dificulta su sustitución en caso de pérdida de apoyo, pero, en contrapartida, el jefe del Ejecutivo puede recuperar apoyo a lo largo del mandato, sin interrumpir su programa de gobierno, como sucede en el sistema parlamentarista.

Aunque Linz haya llamado la atención de los estudiosos y de los miembros de las élites políticas para los problemas generados por el presidencialismo, muchos regímenes democráticos con ese sistema de gobierno han sobrevivido en el mundo. ¿Qué explicaría, entonces, la estabilidad del presidencialismo en América Latina, sobretudo en Brasil? Lo curioso es que todos los países latinoamericanos son presidencialistas, a excepción de Bolivia, que, según Mayorga (2001), tiene un sistema presidencialista parlamentarizado. La explicación para tal permanencia del sistema está en la formación de coaliciones de gobierno.

En cuanto a la coalición, Amorim Neto (1994) observa que, en 25 años de gobierno presidencialista en los períodos democráticos (1946-1964 y pos-1988), la mayoría de los jefes del Ejecutivo de Brasil optó por la formación de coalición. El Gráfico 6, a seguir, muestra los tipos de gobierno en Brasil en los dos períodos, pudiéndose observar que 63,1% de ellos constituyeron gobiernos de coalición. Esa información significa que la mayoría de los gobiernos formados en las dos experiencias democráticas brasileñas siguió la estrategia de construcción de apoyo par-

**Gráfico 6** Tipos de gobierno en el presidencialismo brasileño - (1946-1964/1988-1994)



Fuente: Adaptado, (Amorim Neto, 1994 apud Peres, 2000, p. 93).

tidario en el Congreso Nacional, o sea, un acuerdo entre el jefe del Ejecutivo y los partidos que integran la base de apoyo al gobierno. Esa estrategia tiene por objetivo articular una composición mayoritaria en torno del partido del presidente de la República. Cuando no existe un acuerdo entre el presidente y los partidos, el jefe del Ejecutivo tiene dos opciones: formar un gobierno por cooptación o hacer un gobierno apartidario. A lo largo de los períodos de 1946 a 1964 y de 1988 a 1994, 31,5% fueron gobiernos de cooptación, mientras solamente 5,4% fueron gobiernos apartidarios.

Algunos analistas denominan esa coalición de gobierno de “presidencialismo de coalición” (Abranches, 1988), “presidencialismo de compromiso” (Lanzaro, s/d) o, también, “presidencialismo de coalición racionalizado”, como prefieren otros estudiosos (Huber, 1996 apud Santos, 2003). Tales denominaciones son meros ajustes lingüísticos, pues lo más importante es que el acuerdo mantenga el equilibrio entre los poderes para evitar inestabilidades en la gobernanza. Ese equilibrio, según la teoría de Nash, es la situación en que ningún actor tiene incentivos para desviarse de determinado curso de acción, teniendo en vista que los otros tampoco lo tendrán (Sánchez-Cuenca, 2004; Gibbons, 1992; Pérez, Jimeno y Cerda, 2004).

Como vimos, Linz apunta algunas características negativas del presidencialismo que constituirían un peligro a la estabilidad de la democracia. Ese peligro podría ser más crítico si el presidencialismo fuese combinado con el multipartidismo y con la representación proporcio-

nal de lista abierta. Por ahora, las previsiones linznianas no fueron confirmadas. El secreto de la estabilidad, sobre todo en Brasil, está en el dicho presidencialismo de coalición, que convive amigablemente con una especie de “touro de minos”, así caracterizado por Carvalho (2003, p. 211): “[...] de un lado, una cabeza legislativa inglesa – Congreso con partidos disciplinados, estructura interna centralizada y agenda monopolizada por el Ejecutivo – de otro, un cuerpo electoral norteamericano – voto personalizado, individualización y atomización del proceso político y, sobre todo, un único conjunto de incentivos dirigiéndose a la arena legislativa: la lógica del particularismo, la persecución, por parte de los electos, de beneficios desagregados como camino de reproducción de sus respectivos mandatos.”

Así es Brasil, por tanto. Como un Minotauro, que posee un cuerpo (sistemas electoral y partidario) que crea actores totalmente independientes, en busca de beneficios para atender sus objetivos, y una cabeza (sistema parlamentario) que reeduca a estos actores, limitándolos a actuar de forma sintonizada con sus partidos, ofreciendo, así, gobernanza a Brasil, independientemente de las valoraciones negativas al respecto y de la percepción un tanto difusa de que ya no importan para el sistema político.

En síntesis, los problemas ocurridos en el interior del sistema político son bloqueados por varias instancias y actores en el interior del Congreso Nacional, arena de las principales y más abarcadoras decisiones políticas tomadas en el país. Eso significa decir que, al llegar al

## **Hay una contradicción entre la importancia de los partidos y la pésima valoración que se hace de ellos. Desde el punto de vista institucional, los partidos continúan siendo imprescindibles.**

Legislativo, los parlamentarios son condicionados por una estructura de oportunidades que los lleva a seguir las directrices partidarias, convirtiendo al partido en una institución imprescindible para la mantención de la capacidad de gobernar. A pesar de las consideraciones de Moisés (2010) sobre la falta de confianza de los brasileños en las instituciones democráticas, los partidos – que, probablemente, constituyen una de las principales instituciones de este régimen – continúan siendo un elemento fundamental para la gobernanza en Brasil dentro del diseño institucional existente en el país. Sin disminuir la dimensión política y social del problema, el hecho es que la contradicción entre esa importancia de los partidos y su pésima valoración, como es revelado en las pesquisas citadas antes, es una cuestión de otra naturaleza, ligada a la incapacidad creciente de las leyendas de conseguir movilizar la sociedad y hacerla identificarse con sus representantes políticos. Sin embargo, desde el punto de vista institucional (parlamentario), los partidos continúan siendo, sí, una institución imprescindible para gobernar. ■

## Notas

1. Según Manin, en un gobierno representativo, (1) los representantes son escogidos por los representados en elecciones periódicas; (2) en el ejercicio de sus mandatos, los representantes conservan cierta independencia en relación a las preferencias de los electores; (3) la opinión pública sobre asuntos políticos puede manifestarse sin el control del gobierno; y (4) las decisiones políticas son tomadas en asamblea, por los representantes, después de un debate.
2. Dahl enumera ocho garantías institucionales mínimas para la existencia de un régimen democrático inclusivo, con gran número de personas: (1) libertad de formar y adherir a organizaciones, (2) libertad de expresión, (3) derecho de voto, (4) elegibilidad para cargos políticos, (5) derecho de líderes políticos a disputar apoyo, (6) elecciones libres e idóneas, (7) fuentes alternativas de información e (8) instituciones para hacer que las políticas gubernamentales dependan de elecciones y de otras manifestaciones de preferencia.
3. En las últimas dos décadas, con variaciones, las elecciones norteamericanas han movilizado entre y de los electores. En Francia, la abstención viene creciendo desde el final de los años 1970, lle-

gando a 35,91% en el primer turno de las elecciones municipales de 2014. En Brasil, en el primer turno de la última elección presidencial, las abstenciones sumaron 27,6 millones de votos. Junto con los votos blancos (4,4 millones) y nulos (6,6 millones), la cantidad de electores que no votó en ningún candidato a presidente (38,6 millones) supera el total de votos recibidos por Aécio Neves (37,8 millones).

4. Pesquisa *Manifestação 16/8: perfil y percepción de los manifestantes en Vitória* (ES). Disponible en [www.uvv.br/sociologia](http://www.uvv.br/sociologia).
5. *Desinterés por los partidos en São Paulo es récord*, muestra Datafolha. Disponible en [www.folhaonline.com.br](http://www.folhaonline.com.br). Acceso en 03 nov. 2015. La pesquisa *Manifestação 16/8: perfil y percepción de los manifestantes en Vitória* (ES) llegó a resultados semejantes. En Vitória, apenas 0,55% de los entrevistados declararon tener “muchísima confianza” en los partidos, siendo que 60,66% dijeron tener “ninguna confianza” en las leyendas existentes, hoy, no país.
6. La representación con dos turnos es utilizada en las elecciones para presidente de la República, gobernadores y alcaldes de municipios con más

de 200 mil electores. La mayoría simple, a su vez, es usada en las elecciones para alcaldes de ciudades con menos de 200 mil electores y para el Senado. La representación proporcional con lista abierta es aplicada en las elecciones para diputados federales, diputados estaduais y concejales.

7. No podemos olvidar que, en Brasil, entre septiembre de 1961 y enero de 1963, tres gabinetes parlamentaristas se sucedieron en el poder, dirigidos, respectivamente, por los primeros ministros Tancredo Neves (PDS/MG), Brochado da Rocha (PDS/RS) y Hermes Lima (PSB/BA).
8. En cuanto a esto, se debe decir que las constituciones prevén mecanismos institucionales para resolver los impasses entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, como, por ejemplo, el veto del presidente de la República y el rechazo del veto por los parlamentarios.
9. El artículo 90 de la actual Constitución boliviana establece que los parlamentarios elegirán, caso ningún candidato a presidente de la República reciba la mayoría absoluta de los votos, al jefe del Ejecutivo por mayoría absoluta entre los dos más votados.

## Referencias Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio (1988). “Presidencialismo de coalición: el dilema institucional brasileño”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v.31, n.º 1.
- AMES, Barry (2003). *Los obstáculos de la democracia en Brasil*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- \_\_\_\_\_ (1986). “El Congreso y la política presupuestaria en Brasil durante el período pluripartidario”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 29, n.º 2.
- AMORIM Neto, Octávio (2000). “Gabinetes presidenciales, ciclos electorales y disciplina legislativa en Brasil”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 43, n.º 3.
- \_\_\_\_\_ (1994). “Formación de gabinetes presidenciales en Brasil: coalición versus cooperación”, Belo Horizonte, *Revista Nova Economia*, v. 4, n.º 1.
- AMORIM Neto, Octávio e Tafner, Paulo (1999). “El presidencialismo brasileño: delegación, coordinación y conflicto”, México, Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Formas de Gobierno en América Latina: Presidencialismo y Parlamentarismo.
- CAMPOS, Roberto (1974). “El Poder Legislativo y el desarrollo”, en Mendes, Cândido (org.), *El Legislativo y la tecnocracia*, Rio de Janeiro, Editora Imago.
- CAREY, James (1997). “Institutional desing and party system”, em Diamond, L. (org.) *Consolidating the third wave democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- CARVALHO, Nelson R. (2003). *Y al inicio eran las bases: geografía política del voto y comportamiento legislativo en Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Revan.
- CHEIBUB, José A., Przeworski, Adan y Saiegh, Sebastian (2002). “Gobierno de coalición en las democracias presidencialistas y parlamentaristas”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 45, n.º 2.
- DAHL, Robert (1989). *Polarquía*. Madrid: Tecnos.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub y Limongi, Fernando (2006). “Poder de agenda en la democracia brasileña: desempeño del gobierno en el presidencialismo pluripartidario”, en Soares, Glauco Ary D. e Rennó, Lúcio R. (orgs.), *Reforma política: lecciones de la historia reciente*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- \_\_\_\_\_ (2004). “Determinantes da distribución regional de recursos presupuestarios”, Rio de Janeiro, Trabajo presentado en el IV Encuentro Nacional de la ABCP.
- \_\_\_\_\_ (2002). “Incentivos electorales, partidos y política presupuestaria”, São Paulo, *Revista Dados*, v. 45, n.º 2.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Ejecutivo y Legislativo en el nuevo constitucional*, São Paulo, Editora FGV.
- \_\_\_\_\_ (1998). “Bases institucionales del presidencialismo de coalición”, São Paulo, *Revista Lua Nova*, n.º 44.

- \_\_\_\_\_ (1995a). “Partidos políticos en la Câmara de Diputados 1989-1994”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 38, n° 3.
- \_\_\_\_\_ (1995b). “Cambios constitucionales, desempeño del Legislativo y consolidación institucional”, São Paulo, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n° 29.
- \_\_\_\_\_ (1994). “El proceso legislativo y la producción legal en el Congreso pos-constituyente”, São Paulo, *Revista Nuevos Estudios Cebrap*, n° 38.
- FREIDENBERG, Flavia (2007). “Análisis de las elecciones en América Latina”. Disponible en: <http://polr.me/1iu>, Acceso en 30 de octubre de 2015.
- HUBER, John (1996). *Rationalizing parliament: Legislative institutions and party politics in France*, Cambridge University Press.
- HUNTINGTON, Samuel (1994). *La tercera onda: la democratización en el final del siglo XX*. São Paulo: Ática.
- KINZO, Maria D’Alva G. (1988). “El cuadro partidario y la constituyente”, São Paulo, Idesp, Serie Textos, n° 28.
- LACERDA, Alan Daniel F. (2005). “La Cámara de Diputados de 1990 a 1998: Entre el Leviatán y el consenso”, Tesis de Doctorado, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- LAMOUNIER, Bolívar (1992). “Estructura institucional y gobernabilidad en la década de 1990”, en Velloso, J. P. Reis (org.), *Brasil y las reformas políticas*, Rio de Janeiro, Editora José Olympio.
- \_\_\_\_\_ (1992a). “La democracia brasileña de los años 80 y 90: el síndrome de la parálisis hiperactiva”, en Velloso, João Paulo dos Reis (org.), *Gobernabilidad, sistema político y violencia urbana*, Rio de Janeiro, Editora José Olympio.
- \_\_\_\_\_ (1989). *Partidos y utopías: Brasil en el inicio*. \_\_\_\_\_ los años 90, São Paulo, Editora Loyola.
- LAMOUNIER, BOLÍVAR y MENEGUELLO, Rachel (1986). *Partidos políticos y consolidación democrática*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- Lanzaro, Jorge (s/d). “Presidencialismo y democracia en América Latina: alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno”, Montevideo, ICP, Universidad de la República. Disponible en <http://polr.me/ftc>, acceso el 29 de octubre de 2015.
- LINZ, Juan (1991). “Presidencialismo o parlamentarismo: hace alguna diferencia?”, En *La opción parlamentaria*, Lamounier, Bolívar (org.), São Paulo, Editora Idesp.
- LIMONGI, Fernando (2006). “La democracia en Brasil: presidencialismo, coalición partidaria y proceso decisor”, São Paulo, *Revista Novos Estudos Cebrap*, n° 76.
- MAYORGA, René A. (2001). “Presidencialismo parlamentario y gobiernos de coalición en Bolivia”, En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Lanzaro, Jorge (org.), Grupo de Trabajo Partidos políticos y Sistemas Electorales, Clacso.
- MAINWARING, Scott (2003). *Sistemas partidarios en nuevas democracias: El caso de Brasil*, Rio de Janeiro/Rio Grande do Sul, Editora FGV/Mercado Abierto.
- \_\_\_\_\_ (1993). “Democracia presidencialista: el caso de Brasil”, São Paulo, *Revista Lua Nova*, n° 28/29.
- \_\_\_\_\_ (1991). “Políticos, partidos y sistemas electorales: Brasil en una perspectiva comparativa”, São Paulo, *Revista Novos Estudos Cebrap*, n° 29.
- \_\_\_\_\_ Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1993). “Presidencialismo y democracia: una valoración crítica”, Rio de Janeiro, *Revista Novos Estudos Cebrap*, n° 37.
- MAINWARING, Scott P. y Scully, Timothy (1994). “La institucionalización de los sistemas partidarios en América Latina, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 37, n° 1.
- MAINWARING, Scott P. y Liñan, Aníbal P. (1998). “Disciplina partidaria: el caso de la Constituyente”, São Paulo, *Revista Lua Nova*, n° 44.
- MANIN, Bernard (1996). *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion.
- MENEGUELLO, Rachel (1998), *Partidos y gobiernos en el Brasil contemporáneo*, Rio de Janeiro, Editora Paz y Tierra.
- MOISÉS, José Álvaro (2010). *Democracia y confianza: ¿por qué os ciudadanos desconfían de las instituciones públicas?*, São Paulo: Editora Edusp.
- \_\_\_\_\_ (2005). “La desconfianza en las instituciones democráticas”. Campinas, *Revista Opinião Pública*, v. XI, n° 1.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio (2013). *Las calles y la democracia: ensayos sobre el Brasil contemporáneo*. Brasília/Rio de Janeiro: FAP/Contraponto.
- PEREIRA, Carlos y Mueller, Bernardo (2002). “Comportamiento estratégico en el presidencialismo de coalición: las relaciones entre Ejecutivo-Legislativo en la elaboración del presupuesto brasileño”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 45, n° 2.
- PERES, Paulo S. (2000). “El espectro de la inestabilidad: sistema partidario y volatilidad electoral en el Brasil democrático”, Disertación de Maestría en Ciencia Política, São Paulo, Departamento de Ciencia Política/USP.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; Avritzer, Leonardo (2002). Para ampliar el cánón democrático. En: Santos, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar la democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SANTOS, Fabiano (2003). *El poder Legislativo en el presidencialismo de coalición*, Belo Horizonte/Rio de Janeiro, Editora UFMG/IUPERJ.
- \_\_\_\_\_ (2002). “Partidos y comisiones en el presidencialismo de coalición”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 45, n° 2.
- \_\_\_\_\_ (2000). “La dinámica legislativa de Rio de Janeiro: análisis de una legislatura”, Trabajo presentado en II Encuentro de la ABCP, 20 a 24 de noviembre, PUC/SP.
- \_\_\_\_\_ (1998). “Ensayo bibliográfico: nuevas y viejas verdades sobre la organización legislativa y las democracias”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 41, n° 4.
- \_\_\_\_\_ (1997). “Patronaje y poder de agenda en la política brasileña”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 40, n° 3.
- SARTORI, Giovanni (1993). “Ni presidencialismo, ni parlamentarismo”, São Paulo, *Revista Novos Estudos Cebrap*, n° 35.
- SÁEZ, Manuel A. (1993). “Cuando hablamos de Ciencia Política, ¿de qué hablamos?” México, *Revista Mexicana de Sociología*, n° 4.
- Skidmore, Thomas (1995). “Los Partidos hacen a Brasil ingobernable”, disponible en <http://polr.me/f5y>, Acceso el 27 de octubre de 2015.

# Perspectivas y limitaciones del sistema de prevención pública en Brasil



## Denise Lobato Gentil

Doctora por el Instituto de Economía de la UFRJ, donde imparte clases de macroeconomía y economía del sector público. Investiga en el área de macroeconomía, con énfasis en política fiscal y Sistema de Seguridad Social. E-mail: deniseg@uol.com.br

El sistema de prevención pública en Brasil volvió a ser blanco de reformas con el severo ajuste fiscal que nordea la estrategia del gobierno en 2015. Brasil vive ahora una nueva realidad, con la caída acentuada del PIB, elevación del desempleo y reducción de los salarios. El debate sobre los mecanismos de sustentación de la prevención pública exige respuestas diferentes de aquellas que usualmente son empleadas por el discurso liberal-ortodoxo. Este artículo reúne argumentos para probar que las variables más importantes de la ecuación financiera de la prevención pública son el nivel del empleo formal, el nivel de los salarios y la productividad del trabajo. Por tanto, la política económica es el principal elemento que necesita ser tomado en cuenta en el debate sobre la “crisis” de la prevención. Las grandes fragilidades estructurales de un sistema preventivo también derivan de la baja productividad de la industria, incapaz de elevar la producción de los trabajadores activos, que serán los agentes de sustentación de la población anciana, enferma y desempleada. No es posible analizar la cuestión preventiva dentro de sí misma. Sus determinantes están en la economía vista como un todo.

## la Seguridad Social y la economía brasileña a inicios del siglo XXI

El gasto público con políticas sociales conquistó un nuevo lugar entre los instrumentos de política económica posterior a 2004, cuando pasó a ser uno de los determinantes del dinamismo de la economía nacional. La conexión entre beneficios sociales y nivel de actividad económica fue decisiva. Al activar directamente el consumo de las familias, ese tipo de gasto pasó a impulsar la demanda agregada, por su elevada magnitud (12,6% del PIB en 2014)<sup>1</sup> y por ser una renta dirigida a una población con alta propensión a consumir (ancianos carentes, pensionistas, enfermos, accidentados, familias de baja renta y desempleados).

La reducción de la pobreza y de la desigualdad, medidas por el índice de Gini, fue saludada como un evento histórico único para Bra-

sil y América del Sur en el período 2011-2014 (Cepal, 2012 y 2012B). Los mecanismos que produjeron ese resultado de fuerte impacto político fueron las transferencias de renta para las familias, el crecimiento real del salario mínimo, la expansión del crédito para personas de baja renta y para pequeñas y medias empresas y, sobretudo, el crecimiento del empleo formal. Ese cambio se hizo viable en un escenario de relajamiento de las restricciones externas en Brasil y en los países suramericanos, por causa de la mayor liquidez internacional y de la elevación del precio de las *commodities*, lo que facilitó el crecimiento económico de la región, apoyado, sobretudo, en la expansión del consumo. El nuevo escenario de crecimiento llevó también a un relajamiento de las restricciones fiscales, con crecimiento de las recetas tributarias, mas especialmente de las recetas vinculadas a los gastos sociales en el área de prevención, salud y asistencia social.

Sin embargo, los gobiernos del Partido de los Trabajadores apenas adicionaron políticas de impacto social a la política económica conservadora creada durante el segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso, cuando se fortaleció el dogma del trípode macroeconómico (metas de inflación, metas fiscales y cambio fluctuante).

Por ese motivo, los aspectos virtuosos del período histórico reciente fueron levantados en un escenario de enormes debilidades estructurales que acabaron por reducir las conquistas sociales, transformándolas apenas en un resultado transitorio de un ciclo favo-

rable que comenzó a agotarse en 2014-2015. A partir de 2011, la desaceleración persistente en el escenario internacional y la reorientación de la política macroeconómica doméstica para un lado más ortodoxo, de corte recesivo, fueron deteriorando los indicadores económicos y sociales hasta derribar en algunos meses, en 2015, lo que había sido conquistado en muchos años. Los componentes internos, mucho más que los externos, interrumpieron los avances alcanzados en la primera década del siglo XX.

Se argumenta en este artículo que la baja productividad de la economía brasileña, la pérdida de dinamismo de la industria nacional y la política macroeconómica contraccionista en los campos fiscal y monetario condujeron, inicialmente, al debilitamiento de las políticas preventivas y, posteriormente, en el período 2011-2015, al retroceso de ellas.

Brasil vive una nueva realidad. El contexto actual es de caída rápida y acentuada del PIB (que venía de una tasa de 4,6% al año, en media, en el período de 2007-2010, para 2,1% al año en 2011-2014, con previsión de -3,5% en 2015), inflación muy por encima del límite superior a la meta establecida por el Banco Central, crecimiento del desempleo, caída brusca de la producción industrial, desaceleración de la inversión privada y del consumo de las familias y crecimiento del déficit primario en el sector público consolidado. Un programa de austeridad fiscal está produciendo esos indicadores y generando el aplastamiento de gastos sociales y de inversiones pú-



blicas. La prevención volvió a ser objetivo de reformas propuestas por las estrategias de contención fiscal. El gobierno Dilma fue capturado por el mismo discurso de ajuste fiscal que viene siendo usado en Europa como instrumento ideológico para desmontar el Estado de Bien-Estar Social.

¿Por qué el sistema público de prevención volvió a ser el objetivo de las reformas del Estado? ¿Cómo lidiar con corte de gastos, si el número de personas ancianas crece cada año? ¿Cuáles son las variables macroeconómicas que aseguran la sustentabilidad financiera de un sistema público de prevención? Las respuestas exigen una valoración de la base productiva sobre la cual el sistema previgente brasileño está asentado.

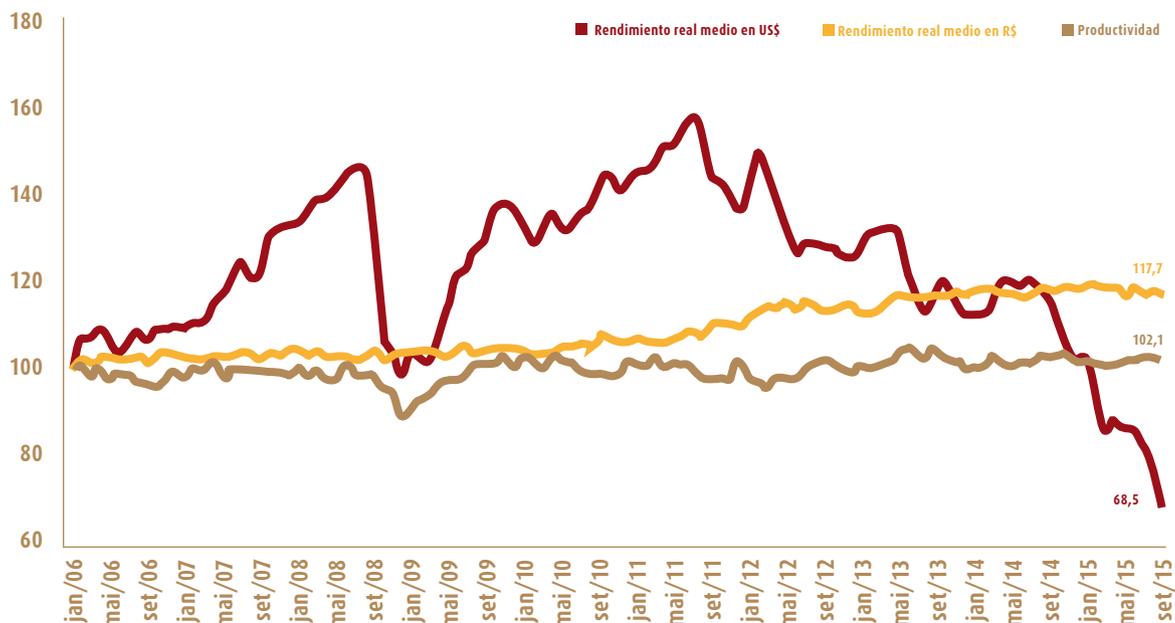
## El problema de la baja productividad y su relación con el sistema previgente en los años 2000

La variable productividad es estratégica en una sociedad en que el número de ancianos crece en cada década. Más individuos pueden ser amparados por el sistema de protección social cuanto mayor sea la producción de cada trabajador activo en cada ciclo productivo. Esto quiere decir que la relación PIB/población ocupada debe crecer para atender a las necesidades de los que quedaron inactivos, temporal o definitivamente. Sin embargo, la economía brasileña convive en los últimos quince años con la parálisis de la

productividad en sectores estratégicos. En consecuencia, el salario medio aumentó muy por encima del crecimiento de la productividad media. Ese mecanismo creó dificultades progresivas para acomodar el conflicto distributivo latente entre capital y trabajo. Finalmente, culminó en el ajuste fiscal recesivo de 2014-2015 que, con la brusca reducción del crecimiento y la elevación del desempleo, está produciendo una rápida caída del salario medio real.

La Figura 1 permite valorar la evolución de la productividad física del trabajo en la industria de transformaciones y la remuneración real media en dólar y en reales.<sup>2</sup> Cuando los salarios son valorados en reales, el inter-

**Figura 1** Productividad del trabajo y Rendimiento medio real en US\$ y en R\$ Brasil - Serie desazonalizada (Número índice: Enero 2006=100)



Fuente: PIM-PF/IBGE e indicadores industriales/CNI. Elaboración: FIESP

valo entre productividad y salarios fue grande entre 2006 y 2015. Se verifica que el “despegar” de las series de salarios (en reales) y de productividad del trabajo permanece igual después del retroceso de los salarios reales en 2015. Mientras tanto, cuando se compara el indicador de productividad con el salario medio en dólar, se percibe que el intervalo entre esas dos variables se redujo progresivamente a lo largo del gobierno Dilma. A partir de 2015, el intervalo fue cerrado y ocurre una reversión, con una brusca reducción de la remuneración real media (en dólares), muy por debajo de la productividad del trabajo. Es un efecto de la desvalorización del real.

Lo que se quiere argumentar es que un ciclo de crecimiento comandado por la demanda a consecuencia de políticas sociales necesitaría haber sido acompañada por un rápido desarrollo

industrial, condición para que ocurriese un aumento continuo en la productividad media de la economía, lo que no ocurrió en Brasil en el período estudiado.

La productividad es, de hecho, una variable-llave en la ecuación del sistema previdente. En primer lugar, porque el consumo más elevado, consecuencia del crecimiento del número de inactivos, necesita ser compensado con el aumento de la producción de los trabajadores activos. En segundo, porque el sistema previdente se apoya en recetas oriundas de la masa salarial, de los lucros y de la facturación; así, el crecimiento de la productividad es esencial para aumentar esa base de incidencia de tributos. En tercero, porque los puestos de trabajo del sector industrial, por ser de más elevada productividad, formalizados y de mejor remuneración, funcionan como un farol para el resto de la economía. Salarios más altos y más empleos formales refuerzan el fondo previdente y aumentan la cobertura del sistema. Por fin, en una coyuntura como la brasileña, la elevación de la productividad media es decisiva para sustentar el poder de

compra de los salarios mínimo y medio, para que no se agrave aún más el conflicto distributivo entre lucros y salarios y no ocurra mayor elevación de los precios. La caída del margen de lucros lleva a los empresarios a corregir precios, insistir en la reducción de salarios y apelar por reformas sindicalistas y previdentes que reduzcan derechos sociales.

Es necesario, por tanto, valorar la jerarquía de causalidad que determina el comportamiento de la productividad de una economía y su vínculo con la industria. El circuito comienza con la política macroeconómica. Sus principales variables (tasa de cambio, tasa de interés y gastos del gobierno) afectan directamente la demanda agregada, la cual, por su vez, determina la acumulación de capital físico y el progreso tecnológico. El crecimiento es esencial para absorber nuevas técnicas, pero no cualquier tipo de crecimiento, y sí aquel apoyado en las manufacturas, pues ellas determinan el comportamiento de la productividad, por su alta capacidad de generar innovaciones y diseminar mejor tecnología. La industria manufacturera opera con retornos crecientes de escala, estáticos y dinámicos, y por eso posee la más elevada capacidad para diseminar sus ganancias de productividad para la economía como un todo (Nassif, Feijó y Araújo, 2012).

En Brasil, esa cadena de causalidad no ocurrió. Hubo la combinación de una política macroeconómica conservadora, que produjo un crecimiento apenas moderado e inestable, con baja



generación de capital físico, pérdida de participación de la industria de transformación en el PIB y parálisis de la productividad. Esa fue la característica fundamental del comportamiento de la base productiva de los años 2000–2014. El sector de servicios y el agronegocio dirigido hacia la exportación, impulsaron la economía nacional en su fase de crecimiento en la década de 2000.

Según informe de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (Fiesp, 2015) en base a la nueva serie de PIB del IBGE, la participación de la industria de transformación en el PIB brasileño fue de sólo 10,9% en 2014, contra 17,9% en 2004. En diez años, la industria de transformación brasileña perdió siete puntos porcentuales de participación en el PIB. Mientras, en 2013 ese indicador fue de 31,8% en China, 32,9% en Tailandia, 31,1% en Corea, 11,5% en Chile, 17,8% en México y 15,3% en Argentina.

Considerando una muestra de veinte países que poseen renta *per cápita* semejante a la de Brasil, ese estudio revela que la tasa de crecimiento del PIB de la industria de transformación brasileña fue de las menores entre 2001 y 2013 – apenas 2,3% –, mientras el crecimiento medio anual fue de 11,5% en China, 6,8% en India, 6% en Corea, 4,3% en Argentina, 2,8% en Colombia y 2,7% en Chile.

Teixeira y Angeli (2012, p.18) demuestran que, entre 1970 y 2007, “el proceso de pérdida de dinamismo económico en algunos de los más importantes países de la economía mundial fue acompañado *pari passu* por la pérdida relativa, o por la elevación marginal, de im-

portancia del sector secundario en la composición de la renta nacional, al paso que aquellos que lograron alcanzar mejores tasas de crecimiento económico vivenciaron experiencia opuesta, con un gran aumento de la contribución industrial en el valor adicionado de la economía nacional”. La pérdida de dinamismo económico de Brasil puede ser explicada, en gran parte, por la pérdida de la capacidad de liderazgo del sector industrial.

Los sistemas de protección social, principalmente el sistema previdente, fueron creados al final del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX como un producto del avance del capitalismo de la era industrial. En el siglo XXI, la conexión entre industria y sistema previdente es esencial en un escenario de progresivo envejecimiento de la población, cuando la productividad del trabajo, junto con el nivel de empleo, asume una importancia estratégica para la sustentación financiera de los esquemas de protección social.

## La relación del sistema previdente con el mercado de trabajo y la política macroeconómica

La expansión de la cobertura del sistema previdente brasileño y su sustentación financiera a lo largo del tiempo tiene una fuerte ligación con el comportamiento del mercado de trabajo y con el régimen de política macroeconómica que le corresponde (política fiscal y monetaria), visto como determinante del ritmo de expansión económica y de las ganancias de productividad.

El mercado de trabajo afecta directamente los recursos tributarios que financian el sistema previdente. Los indicadores más relevantes sobre eso son la tasa de desempleo, el grado de formalización de la fuerza de trabajo y el nivel de rendimiento medio de la población ocupada. Para asegurar el pago de jubilaciones y pensiones, a corto y largo plazo, es fundamental que la política macroeconómica tenga como meta el pleno empleo pues de esa forma el número de afiliados al sistema crecerá, la renta de los trabajadores aumentará y la carga de las jubilaciones será más leve.



Esa construcción institucional es fundamental para responder al desafío de la “bomba demográfica” – término catastrofista usado para denominar el proceso de envejecimiento de la población y de reducción de la tasa de natalidad. El problema de sustentabilidad de un sistema público de prevención en régimen de repartición no puede ser reducido a un determinismo demográfico. Debe ser tratado como la búsqueda de un crecimiento movido por la demanda para generar el nivel de empleo más elevado posible, procurando simultáneamente intervenir en la forma en que la renta será distribuida entre activos e inactivos. En ese sentido, políticas monetaria y fiscal expansivas y una política industrial, interfiriendo en el producto, en el empleo y en la productividad, tienen un papel decisivo para los rumbos del sistema previdente.

El equilibrio del presupuesto previdente, frente al envejecimiento de la población, tendrá que ser perseguido a través de políticas de pleno empleo y de elevación de la productividad. La edad y el valor de las jubilaciones están lejos de ser los únicos determinantes de la carga previdente, como prevalece en las reformas previdentes neoliberales, que normalmente buscan el ajuste del sistema elevando el valor de las contribuciones sociales, reduciendo los beneficios y aumentando la edad de acceso.

Brasil dio una buena demostración de los efectos del arreglo entre política macroeconómica, mercado de trabajo y finanzas superavitarias del sistema previdente. El año 2003 marcó una importante inflexión en el mercado de trabajo brasileño,

que pasó a registrar tasas de desempleo sistemáticamente decrecientes. Según datos de la PME/IBGE, entre 2003 y 2014 la tasa de desempleo abierto cayó de 12,3% para 4,8%. Hubo crecimiento sistemático de los rendimientos medios del trabajo principal, que pasaron de R\$1.771,68 en enero de 2003 para R\$2.318,36 en enero de 2014, un crecimiento real de 30,8%. Hubo también expansión del porcentual medio de trabajadores con contrato firmado en el sector privado, en relación a la población ocupada. Esa proporción era de 39,7% (7,3 millones) en 2003 y pasó para 50,8% (11,7 millones) en 2014. En doce años, ese contingente creció 59,6% (o más de 4,4 millones de trabajadores).

El mercado de trabajo atravesó de forma positiva los momentos más duros de la crisis mundial hasta el final de 2014. A partir de 2015, sin embargo, esos indicadores favorables sufrieron enorme reversión, con la adopción de un austero ajuste fiscal, una política monetaria de intereses elevados y contracción del crédito. Según la Pesquisa Mensual de Empleo (PME/IBGE), Brasil enfrentó en el segundo trimestre de 2015 una tasa de desempleo general de la economía de 8,3%, correspondiente a una elevación de más de tres puntos porcentuales en apenas seis meses de 2015, en relación al año anterior. En julio de 2015 los empleos con contrato firmado cayeron para 11,3 millones, un número 3,1% menor que el observado en julio de 2014. Esos datos son reveladores del potencial negativo sobre el mercado de trabajo de una política de reducción brusca de gastos del gobierno federal.

## Los ingresos previstos en la Constitución de 1988 son suficientes para financiar, sin déficit, todos los gastos del gobierno federal y la asistencia social.

Los datos corroboran la tesis de que el sistema previdente se vuelve financieramente viable cuando políticas fiscales de elevación de los gastos sociales (o de cualquier gasto autónomo) impulsan la demanda agregada y la renta, y después (como consecuencia) las recetas de contribuciones previdentes se elevan permitiendo que la política de gastos continúe.

De hecho, los gastos con beneficios previdentes se elevaron sustancialmente entre 2004 y 2015. Entre finales de 2004 y enero de 2014, el aumento real del salario mínimo fue de 68% (Dieese, 2014), elevando el valor de los beneficios previdentes y haciendo crecer la renta disponible de los trabajadores activos que recurrieron a la protección del Estado, de los jubilados y pensionistas. Se puede afirmar que la política de elevación del salario mínimo explica la mayor parte de la expansión de las transferencias de asistencia y prevención durante el período considerado.

Más de 82% de los beneficios previdentes se concentran en la faja de uno a dos salarios mínimos. En 2002, la cantidad de beneficios emitidos era de 18,8 millones. En

**Figura 2 Régimen General de Prevención Social**

AÑO	Nº DE BENEFICIOS	VALOR MEDIO DEL BENEFICIO R\$
2002	18.859.775	362,72
2003	19.510.519	435,94
2004	20.506.649	473,26
2005	21.149.561	495,78
2006	21.644.886	535,43
2007	22.066.263	562,26
2008	22.776.205	606,68
2009	23.534.497	657,69
2010	24.426.882	713,54
2011	25.176.323	757,71
2012	26.032.855	830,60
2013	27.009.011	899,30
2014	27.818.973	959,15
2015 (ago)	28.217.023	1.036,35

Fuente: Ministerio de la Prevención, Boletines Estadísticos de la Prevención

**Figura 3 Contribución Previdente en R\$ millones**

AÑO	VALOR NOMINAL	VALOR REAL	TASA DE CRECIMIENTO REAL (%)
2002	71.028	141.103	
2003	80.730	146.731	4,0
2004	93.765	158.385	7,9
2005	108.434	172.992	9,2
2006	123.520	191.394	10,6
2007	140.493	208.599	9,0
2008	163.355	228.599	9,6
2009	182.008	244.459	6,9
2010	211.968	269.117	10,1
2011	245.892	292.969	8,9
2012	278.173	313.320	6,9
2013	308.557	328.336	4,8
2014	357.851	357.851	9,0

Fuente: Ministerio de la Prevención. Boletines Estadísticos de la Prevención.

2015 estaba en 28,2 millones, un crecimiento de cerca de 50%, equivalente a un aumento de 9,6 millones de beneficios en trece años. En 2002, el valor medio de los beneficios pagados fue de R\$ 362,72; en 2014, pasó para R\$959,15 billones(Figura 2).

El crecimiento en el número de beneficios sociales y de la masa salarial en el período de 2003-2014 tuvo efectos positivos en la recaudación de recetas de contribuciones previdentes, las únicas recetas que crecieron sistemáticamente por encima del PIB en ese período en todos los años, aún después de 2009, cuando los efectos internos de la crisis mundial ya eran sentidos (Figura 3). Esas contribuciones, pagadas por empleadores, trabajadores asalariados y autónomos, representan la principal fuente de receta de la prevención social. Por tanto, el circuito virtuoso de sustentación financiera de los sistemas públicos de prevención tiene como punto de partida una política fiscal de elevación de gastos que expanden la demanda agregada y el crecimiento. La elevación de las recetas tributarias (resultado del crecimiento de salarios y lucros) cierra el circuito, volviendo el sistema autosustentable.

## Exoneraciones tributarias en gran escala y impactos sobre el presupuesto de la seguridad

Durante la década de 2000, los gobiernos petistas de Lula y de Dilma Rousseff pusieron en práctica una amplia política de exoneraciones de tributos con el objetivo de estimular la inversión privada, generar empleo y mejorar las condicio-

nes de competitividad de la industria nacional. Durante el primer gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014) el uso en gran escala de las exoneraciones se transformó en un indicador de la opción por una estrategia de fuerte contracción del papel del Estado y de la atribución de un mayor protagonismo al capital privado en la conducción de la economía nacional. Esa política, no obstante, no obtuvo respuesta favorable de la inversión agregada, que presentó menores tasas de crecimiento. En el período 2011-2014, la tasa media de crecimiento real de esa variable fue de apenas 1,8% contra 9,9% en el período 2007-2010. Las exoneraciones privaron a la sociedad de recursos que podrían haber sido empleados de forma más eficiente para generar bienestar y crecimiento.

La Figura 4 resume los estimados del Ministerio de Hacienda para el total de las exoneraciones (o gastos tributarios) federales para el período 2009-2015 y el valor de las renunciaciones de recetas pertenecientes al sistema de seguridad social, medidas en términos absolutos y relativos.

Los datos confirman que, en el período de desaceleración, una de las estrategias más importantes de política fiscal del gobierno federal para estimular la inversión privada fue a reducción de la carga de impuestos sobre las empresas. Nótese que, en 2009, el total de las exoneraciones fue de R\$ 119,8 billones o 3,76% del PIB. En 2011, primer año del gobierno de Dilma Rousseff, el gasto tributario fue de 3,52% del PIB, equivalente a R\$ 137,2 billones, hasta llegar al monto de 4,9% del PIB o R\$ 282,4 billones

**Figura 4 Exoneraciones Tributarias Federales<sup>1</sup> (En R\$ millones y % del Total)**

AÑO	EXONERACIÓN TOTAL	% DEL PIB	EXONERACIÓN DE CONTRIBUCIONES SOCIALES <sup>1</sup>	% DEL PIB	% DEL TOTAL
2009	119.861	3,76	59.061	1,85	49,3
2010	132.059	3,47	67.355	2,03	51,0
2011	137.239	3,52	68.146	1,75	49,6
2012	170.389	3,76	80.909	1,78	47,5
2013	170.016	4,10	97.731	1,97	48,0
2014	249.761	4,76	136.541	2,61	54,6
2015	282.437	4,93	157.644	2,75	55,8

(1) Incluye Contribuciones Previdentes, Cofins, CSLL, PIS/PASEP.

Fuente: Receta, Ministerio de Hacienda, Comprobante de Gastos Tributarios.

en 2015. Esa impresionante cuantía que el Estado dejó de recaudar ese año es mayor que la suma de todo lo que fue gastado, en la esfera federal, con salud (R\$93 billones), educación (R\$93,9 billones), asistencia social (R\$71 billones), transporte (R\$13,8 billones) y ciencia y tecnología (R\$6,1 billones) en el año 2014.<sup>3</sup>

Es importante llamar la atención para los valores de las renuncias tributarias en el área de la seguridad social. En 2009, por ejemplo, la renuncia de contribuciones sociales fue estimada en R\$ 59 billones, que corresponden a 1,85% PIB y la 49,3% de la renuncia tributaria total de aquel año. En 2015, el valor estimado quedó en R\$ 157,6 billones, o sea, 2,75% del PIB y 55,8% del total exonerado en el año. Las exoneraciones incluyen la cesta básica, la hoja de salarios, el Simples nacional, la Zona Franca de Manaus, entidades sin fines lucrativos, medicamentos, construcción civil, máquinas y equipamientos, biodiesel y otras.

Es obvio que el gobierno adopta una narrativa contradictoria, ya

que abre mano de recursos de la seguridad social y señala un supuesto déficit de la prevención. Segunda constatación: por medio de la reducción seleccionada de exoneraciones hay bastante margen para recaudar recetas suficientes para una amplia política de desarrollo del sistema de salud o para educación. Esa estrategia no produjo el esperado aumento de la inversión privada, sin convertirse, por tanto, en generación de empleo, renta y producción. El efecto más probable fue el aumento de los márgenes de lucro de los sectores favorecidos. El aumento de la recaudación federal por vía de la revisión del gasto tributario podría ampliar las verbas del presupuesto destinadas a áreas que enfrentan escasez de recursos, como las de salud y saneamiento, con efectos multiplicadores en la economía y en la elevación del bienestar de la población de menor renta. El uso más perverso de las exoneraciones sería su relajación (regreso de la tributación) para hacer superávit primario como parece sugerir la propuesta de ajuste fiscal del gobierno.

## El presupuesto de la seguridad social: ¿existe déficit?

Según el artículo 195 de la Constitución Federal de 1988, la seguridad social, de la cual el sistema previdente es parte fundamental, debe tener varias fuentes de recetas. En ellas están incluidas la contribución de los empleadores y trabajadores a la seguridad social (contribución previdente al INSS), a Cofins (inclusive sobre importaciones), a CSLL y a la receta de concursos de pronósticos. Hasta 2007 la CPMF también era una fuente de recursos del sistema de seguridad. Como se ve, fue creada con una sólida estructura de financiamiento, apoyada en una diversificada base de recaudación que está preservada hasta hoy en el texto de la Constitución. Las investidas liberales-privatizadoras no consiguieron viabilizar económica y políticamente su alteración.

Cuando se toma en consideración ese conjunto de recetas, se verifica que ellas son suficientes para financiar todos los gastos del gobierno federal en prevención, salud y asistencia social, conforme demuestra la Figura 5. El encuentro de recetas y gastos es ampliamente superavitario, incluyendo los gastos administrativos con personal, costo y pago de la deuda de cada sector. El superávit fue de R\$ 56,7 billones en 2010, R\$78,1 billones en 2012 y R\$ 56,4 billones en 2014, a pesar de las enormes exoneraciones tributarias realizadas en los últimos cinco años. Los números muestran más que eso. Muestran claramente que el gobierno gasta, de forma sistemática,

recursos de la seguridad social en gastos de la Unión que pertenecen al presupuesto fiscal, sustrayendo recursos que constitucionalmente están vinculados a los gastos sociales.

Esa información no ha sido repasada a la población, que adoptó la idea, ampliamente vehiculada por la prensa, de que el sistema de seguridad social brasileño enfrenta una crisis de grandes proporciones en función del crecimiento

de los gastos previdentes, necesitando por eso de reformas que implican corte de derechos sociales. Existe una idea despectiva del sistema – de insolvencia y de precariedad generalizada –, que no corresponde a la realidad. Los datos refutan esa tesis y demuestran que el sistema de seguridad social ha sido autosustentable aún durante el período de recesión reciente, lo que vuelve viable la expansión de beneficios y servicios

muy importantes para la sobrevivencia de la gran mayoría de la población. Con el superávit de 2014 sería posible elevar en 60% los gastos con salud pública, por ejemplo, lo que podría viabilizar una gran transformación en la prestación de esos servicios.

La Constitución de 1988 determina que sean elaborados tres presupuestos: el presupuesto fiscal, el presupuesto de la seguridad social y el presupuesto de inversión

**Figura 5 Receta, gastos y resultados de la seguridad social | 2007 – 2014 (Valores corrientes en R\$ millones)**

Recetas <sup>1</sup>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receta Previdente	140.493	163.355	182.008	211.968	245.892	278.173	308.557	357.851
CSLL	34.411	42.502	43.592	45.754	57.845	57.488	65.732	65.534
COFINS	102.463	120.094	116.759	140.023	259.891	181.555	201.527	195.179
PIS/PASEP <sup>2</sup>	26.709	30.830	31.031	40.373	42.023	47.778	51.065	51.881
CPMF	36.483	3.058	2.497	3.148	3.414	3.765	0	0
Recetas de Órganos de la Seguridad <sup>3</sup>	14.255	13.528	14.173	14.883	16.873	20.044	10.923	7.415
Contrapartida del Presupuesto Fiscal p/EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.273	1.391
<b>RECETA TOTAL DE LA SEGURIDAD</b>	<b>356.580</b>	<b>375.415</b>	<b>392.075</b>	<b>458.285</b>	<b>528.194</b>	<b>590.577</b>	<b>639.077</b>	<b>679.251</b>
Gastos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Beneficios Previdentes	182.575	199.562	224.876	254.859	281.438	316.590	357.003	402.087
Beneficios LOAS y RMV	14.192	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324	34.323	38.447
Bolsa-Familia y otras transferencias	8.756	10.605	11.877	13.493	16.767	20.530	23.997	26.156
EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.273	1.439
FAT (seguro-desempleo, abono, otros)	17.957	21.416	27.742	29.755	34.738	40.491	46.561	51.833
Minist. de la Salud – MS	45.212	50.270	58.270	61.965	72.332	80.063	84.412	83.935
Minis. de Desarrollo Social – MDS	2.278	2.600	2.746	3.425	4.033	5.669	6.719	3.986
Minis. de la Prevención – MP	4.496	4.755	6.265	6.482	6.767	7.171	7.280	5.188
Otras acciones de la Seguridad	3.365	3.819	6.692	7.260	7.552	9.824	9.824	9.824
<b>GASTOS TOTAL DE LA SEGURIDAD</b>	<b>280.596</b>	<b>310.716</b>	<b>359.195</b>	<b>401.609</b>	<b>450.999</b>	<b>512.436</b>	<b>571.392</b>	<b>622.895</b>
<b>RESULTADO DE LA SEGURIDAD</b>	<b>75.984</b>	<b>64.699</b>	<b>32.880</b>	<b>56.676</b>	<b>77.195</b>	<b>78.141</b>	<b>67.685</b>	<b>56.356</b>

www.previdencia.gov.br; Ministerio de Hacienda, Recaudación. Análisis Mensual de la Receta - www.receita.fazenda.gov.br/ | Federal - www.orcamentofederal.gov.br. Informaciones del Presupuesto, Estadísticas Fiscales, Gastos del Presupuesto por Agregados Funcionales Servidores Públicos ni las Recetas para el Régimen de Prevención de los Militares por no pertenecer al Sistema de Seguridad Social definido | (2) Por ley, se destinan a cubrir el seguro-desempleo y el abono salarial. | (3) Incluye las recetas propias del MS, MDS y FAT | Fuente: "Resultado Primario de la Seguridad Social" - SOF, www.orcamentofederal.gov.br | no pertenecen al sistema de la Seguridad Social definido por la CF/1988.

de las estatales. Lo que ocurre es que, en la práctica de la ejecución del presupuesto, el gobierno presenta no tres, sino dos presupuestos más, el presupuesto de inversiones y el “presupuesto fiscal y de la seguridad social”, en el cual consolida todas las recetas y gastos, unificando el resultado. Con este artificio no es posible identificar la transferencia de recursos del presupuesto de la seguridad social para financiar gastos del presupuesto fiscal. Para volver el cuadro todavía más confuso, se aísla, para efecto de análisis presupuestal, el resultado previdente y el resto del presupuesto de la seguridad social. Con ese artificio contable, se intenta mostrar que es necesario transferir cada vez más recursos para cubrir el supuesta ruina de la prevención.

La idea de déficit en el presupuesto de la prevención es ampliamente divulgada por la prensa con el soporte del gobierno federal. Con el objetivo de reducir los gas-

tos previdentes, considerados insustentables, el gobierno federal realizó, al final del año 2014, una amplia reforma en el acceso a los beneficios de seguro-desempleo, pensión por muerte, auxilio-enfermedad, abono salarial y jubilación por tiempo de contribución. Para economizar recursos, fueron ampliadas las carencias y reducidos los beneficios. El peso del ajuste recaerá, en gran parte, sobre los trabajadores, mientras la política monetaria defiende a los bancos y a los fondos de inversión, sobrecargando el presupuesto público con gastos financieros en niveles extremadamente elevados.

No se sabe si la economía de recursos por la vía de la reducción de gastos sociales proporcionará recursos suficientes para pagar los gastos extraordinarios con intereses de la deuda pública, pero se sabe que afectará a la población que depende de esas transferencias de renta para sobrevivir. Entre 2011-2014, el gobierno Dilma pa-

**Figura 6 Gasto con Intereses Nominales | 2010 - 2014**

AÑO	R\$ MILIONES	% DEL PIB
2010	124.509	3,30
2011	180.553	4,36
2012	147.268	3,35
2013	185.846	3,84
2014	251.070	4,90
2015*	399.483	7,20

Fuente: Ministerio de Hacienda, STN.

Anuario Estadístico - Estadísticas Fiscales por encima de la línea de elaboración propia.

(\*) Acumulado en 12 meses hasta agosto/2015.

gó un montante medio anual superior a 4% del PIB con intereses. En 2014, ese valor llegó a R\$251 billones (casi 5% del PIB) y en los últimos doce meses cerrados en agosto de 2015, R\$399 billones (Figura 6). Son recursos estériles. No ingresan en el circuito productivo para generar empleo y renta, ni se destinan a elevar la oferta de servicios públicos que la población necesita. Reducir ese gasto



implicaría mudar radicalmente una política monetaria restrictiva y de baja eficiencia. El aumento de los gastos financieros en el gobierno de Dilma Rousseff refleja un alto grado de conservadorismo en el combate a la inflación, que se mantiene más elevada en los años de 2011-2014, alcanzando un nivel próximo a 10% en 2015, muy por encima del límite superior de la meta establecida por el Banco Central.

La reversión de la política de intereses elevados y la consecuente reducción de los gastos financieros podrían abrir espacio para la construcción de una política fiscal anticíclica más activa, apoyada en inversiones públicas y en los gastos sociales, incluyendo aquellos que se han mantenido históricamente en bajos niveles, como saneamiento básico, habitación popular, infraestructura de transporte urbano y cultura.

## Algunas conclusiones

En Brasil, la idea de que la prevención vive una crisis financiera viene siendo propagada insistentemente hace más de veinte años, aunque los datos contradigan ese discurso. El cálculo del supuesto déficit previdente no se basa en lo que preve la Constitución Federal de 1988, que establece el esqueleto jurídico del sistema de seguridad social, en el cual se insiere la prevención pública. El falso déficit previdente lleva en consideración apenas la receta de la contribución previdente (al INSS), pero hay otras fuentes de receta que no son computadas: la contribución para el financiamiento de la seguridad social (Cofins), la contribución so-

cial sobre el lucro líquido (CSLL), el PIS/PASEP y la receta de concursos de pronósticos. Ese conjunto de recetas puede financiar con superávit los gastos en salud, asistencia social y prevención.

Necesitamos reconocer que la prevención es mucho más que una transferencia de renta a necesitados. El gasto con beneficios previdentes tiene el papel de estimular el crecimiento económico. Se trata de un gasto autónomo, una transferencia de renta que se convierte íntegramente en consumo de alimentos, servicios y productos esenciales, y que, por tanto, retorna de las manos de los beneficiarios para el mercado, dinamizando la producción, estimulando el empleo y multiplicando la renta.

La política económica expansionista, con su papel de dinamizadora del mercado de trabajo, es decisiva para enfrentar el problema del envejecimiento de la población en las próximas décadas. El determinismo demográfico precisará ser vencido por una política económica ajustada para promover el crecimiento y el pleno empleo.

Las variables más importantes de la ecuación financiera de la prevención pública son el nivel del empleo formal, el nivel de los salarios y la productividad del trabajo. Para que no haya riesgo de que el sistema previdente tenga un colapso de financiamiento es preciso que el país crezca, aumente el nivel de ocupación formal y eleve la renta media en el mercado de trabajo, promoviendo movilidad social. Por tanto, la política económica es el principal elemento que precisa entrar en el debate sobre "crisis" de la prevención. Pero

**Las variables macroeconómicas que determinan el crecimiento, la productividad y la distribución de riqueza a largo plazo son decisivas para definir los rumbos de las políticas sociales.**

eso no es todo. Más allá del régimen de política económica en vigor, el análisis del sistema de seguridad social debe considerar el esqueleto material del sistema productivo brasileño, que le da sustentación. No es suficiente mantener el gasto social en niveles elevados y generar crecimiento. Para consolidar los cambios sociales ya obtenidos es imprescindible, a largo plazo, producir cambios estructurales que eleven la productividad del trabajo, lo que dependerá de inversiones en capital físico, educación, ciencia, tecnología e innovación. Las grandes fragilidades estructurales del sistema previdente son consecuencia de la baja productividad de la industria, incapaz de elevar la producción de los trabajadores activos, los agentes de sustentación de la población anciana, enferma y desempleada. En otros términos, no es posible analizar la cuestión previdente dentro de sí misma. Sus determinantes están en la totalidad económica más amplia dentro de la cual está insertada. Las variables macroeconómicas que determinan el crecimiento, la productividad y la distribución de la riqueza a largo plazo son decisivas para definir los rumbos de las políticas sociales. ■

## Notas

1. Suma de los gastos con el régimen general de prevención Social, régimen propio de prevención Social de los funcionarios públicos federales e inasistencia Social en la esfera federal en 2014.
2. El indicador de productividad fue elaborado por el Depcon/Fiesp a partir de datos de las pesquisas PIM-PF del IBGE y de las pesquisas “Indicadores Industriales” de la CNI y “Levantamiento de Coyuntura” de la Fiesp. El indicador de productividad mide la relación entre la producción física de la industria de transformación y el número de horas trabajadas en la producción.
3. Ministerio de Planificación, SOF, “Gasto del presupuesto por agregados funcionales y programáticos”.

## Referencias Bibliográficas

- Comisión Económica para América Latina (Cepal) (2012). “Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011.” Disponible en [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/44125/Estudo\\_econ%C3%B4mico\\_da\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_e\\_do\\_Caribe.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/44125/Estudo_econ%C3%B4mico_da_Am%C3%A9rica_Latina_e_do_Caribe.pdf)
- \_\_\_\_\_(2012B) “Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo”. San Salvador. Disponible en [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones).
- Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (2014). “La Política de Valorización del Salario Mínimo: persistir para mejorar”. Nota Técnica, mayo.
- Federación de Industrias del Estado de São Paulo (Fiesp) (2015). “Pérdida de Participación de la Industria de Transformación en el PIB”. Departamento de Investigación y Estudios Económicos, mayo.
- NASSIF, A.; FEIJÓ, C. e ARAÚJO, E. (2012). *Structural change and economic development: is Brazil catching up or falling behind?* Porto de Galinhas, Encuentro Nacional de Economía - ANPEC.
- TEIXEIRA, L. e ANGELI, E. (2012). La industrialización como Estrategia de Desarrollo Económico para Brasil. [Anpec.www.anpec.org.br](http://www.anpec.org.br)



# Políticas de salud en Brasil

notas para el debate de alternativas



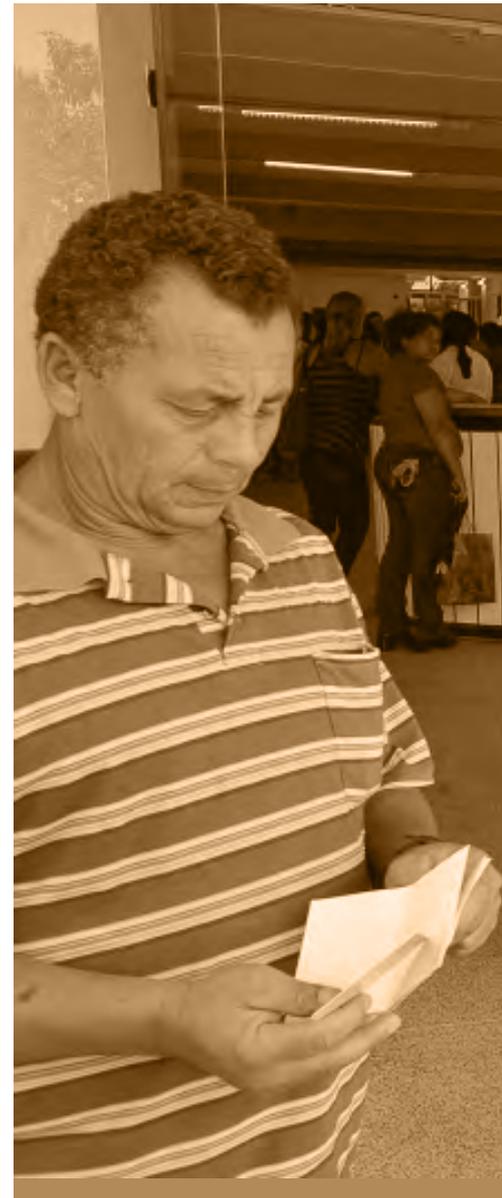
## Lígia Bahia

Médica Sanitarista, Profesora de la Facultad de Medicina y del Instituto de Salud Colectiva de la UFRJ, Becaria de Productividad del CNPq  
ligiabahia@terra.com.br

La salud ha sido un tema obligatorio en las disputas electorales en diversos países. En Brasil, el Sistema Único de Salud (SUS) es una unanimidad, pero ese es un consenso vacío: su capacidad para atender a todos y la calidad de esa atención no son objeto de polemicas. Tanto las interpretaciones que usan el argumento de las desigualdades estructurales, como las que presentan evidencias sobre la prosperidad de empresas privadas de salud desconsideran el papel de los gobiernos y del debate político. Es preciso retomar las críticas sobre la medicarización de la vida y la imposición de patrones tecnológicos excluyentes, movidos por la mercantilización de la salud y la enfermedad.

El debate sobre el Sistema Único de Salud (SUS), acerca de las políticas de salud en Brasil, ha sido dilatado y accidental. Es preocupante la obstrucción de las polémicas públicas sobre cómo conciliar acceso, inclusive a nuevas tecnologías, calidad y costos de la atención para una población que envejece aceleradamente. Los reflejos inmediatos de la casi ausencia del tema en la agenda pública son la superficialidad de las propuestas sobre el SUS en los programas electorales de los candidatos a la Presidencia de la República. En Brasil, las propuestas para la salud de las dos principales candidaturas en 2014 se resumieron a enunciados vagos: reafirmaron acciones en curso, usaron términos genéricos y omitieron acerca del volumen y destino de los gastos públicos, la apertura de unidades asistenciales y el aumento de médicos. El contraste con otros países, inclusive de América Latina, es flagrante.

En los Estados Unidos, el último debate presidencial sobre salud fue objeto de acérrimas controversias en torno a la obligatoriedad del seguro-salud y, por tanto, de la ampliación del papel gubernamental. El desliz del candidato republicano



Mitt Romney, mencionando el azar de quien no tiene seguro-salud y sufre un infarto, explicitó divergencias programáticas y se volvió uno de los elementos-clave de la disputa electoral. Michelle Bachelet, en 2013, se comprometió con la duplicación de los gastos públicos y la ampliación de la red asistencial estatal en Chile. La plataforma de Justin Trudeau incluyó la propuesta de invertir US\$ 3 bilhões

a lo largo de cuatro años para ofrecer más y mejores servicios de asistencia domiciliar para todos los canadienses.

La ausencia de polémicas en torno a la política nacional de salud puede ser explicada por el consenso existente en torno del SUS. No es exagerada la afirmación: el SUS es una unanimidad. Partidos políticos situados en cualquier punto del espectro político-ideo-

lógico, entidades médicas y sindicales apoyan declaradamente al sistema público de salud. Bajo un enfoque optimista, una convergencia tan amplia podría atestar los avances resultados de la constitucionalización del derecho a la salud. Así, el país se aproximaría de aquellas naciones cuyos sistemas de protección social pueden ser afectados, 'pero no son destruidos, por los diferentes gobiernos.



MARCELLO CASAL JR./ABR

Una interpretación alternativa considera que el SUS es un consenso vacío, en la medida en que no ha sido discutida su capacidad de atender a todos con calidad.

Concordar que el SUS mitiga tensiones distributivas y viene ampliando el acceso y las coberturas no es lo mismo que implementar un sistema universal de salud. Las divergencias existentes no son sobre la arquitectura institucional y los objetivos del SUS, sino sobre el alcance de sus acciones y su financiamiento, las dos dimensiones esenciales para definir la naturaleza del sistema de salud. Podemos saludar el consenso sobre la necesidad de políticas de salud, que no deja espacio para propuestas que preconizan que el gobierno se retraiga o se retire de ese sector. Pero eso no significa ausencia de contradicciones sobre los derechos sociales y el patrón de desarrollo económico. Sin enfrentarlas no llegaremos a políticas de salud efectivamente ecuanímes.

## Interpretaciones sobre el SUS

La inclusión del derecho universal a la salud en la Constitución de 1988 fue una de las expresiones de los avances de la agenda democrática recepcionada por una alianza entre el PMDB, los partidos de izquierda y los movimientos sociales, consolidada durante la lucha por las “directas ya”. A partir de ahí, la extensión e intensidad de las políticas sociales dependerían de la fuerza (capacidad de formulación, convencimiento, gestión y renovación de articulaciones político-partidarias) de la “fracción jacobina”. La salud fue una de las áreas en que hubo continuidad entre la intención y el gesto: después de la elaboración del texto constitucional, liderazgos del “movimiento sanitario” fueron nombrados para instituciones sectoriales estratégicas.

Aún así, los cambios en el escenario político después de la toma de posesión de José Sarney – que

decía que los derechos sociales establecidos por la Constituyente eran irrealizables – afectaron al SUS, especialmente por no haberse establecido el presupuesto de la Seguridad Social, previsto en la Constitución, que garantizaría las asignaciones financieras previstas. Además de eso, el ocupante de la institución que unificó la medicina preventiva con los órganos de salud pública fue sustituido. A pesar de la enorme reforma administrativa que resultó en la creación de un Ministerio de Salud moderno y dotado de competencia para ejercer el papel de autoridad sanitaria nacional, no fue posible realizar transformaciones imprescindibles en la oferta de servicios para la atención individual.

El subfinanciamiento del SUS, adoptado en la Nueva República y después perennizado, impidió la organización de una red asistencial pública para efectivizar cuidados a la salud suficientes, de buena calidad y más homogéneos en el territorio

**No hay consenso sobre las dos dimensiones esenciales para definir la naturaleza del sistema de salud: la cobertura de las acciones del SUS y la forma en que deben ser financiadas.**



VALTER CAMPANATO/ABR



ARQUIVO/ABR

nacional. Problemas pretéritos, como las disparidades regionales, la concentración de recursos en algunas ciudades y el predominio de hospitales y camas privadas no fueron resueltos y, en ciertas especialidades, se acentuaron. La elección de Fernando Collor de Mello reiteró los límites estructurales para efectivizar el SUS y emitió señales favorables a la intensificación del empresariamiento privado de la salud. Gobiernos de distintas extracciones ideológicas y coaliciones nucleadas por el PSDB y por el PT, aunque con matices, dieron continuidad al régimen de insatisfacción de un SUS universal y de calidad.

A lo largo del tiempo, hubo momentos en que se renovaron las esperanzas de expandir e implementar políticas de salud de corte universal. El bien-sucedido pro-

grama contra el AIDS y la reforma antimanicomial demostraron el potencial del SUS. En el segundo mandato del presidente Lula, la indicación de un liderazgo sanitarista para el Ministerio de Salud y las promesas de devolver los recursos de la Contribución Obligatoria sobre Movimiento Financiero (CPMF) para la salud parecieron una señal al retorno del SUS constitucional. Sin embargo, la extinción de la CPMF alteró el concepto de un SUS condicionado a lo que “la sociedad” o “el Parlamento” decidían, como si el SUS fuese una política nueva y dependiese exclusivamente de nuevas fuentes de recursos, y no un proyecto esencial para la democracia.

Parte significativa de profesionales de la salud y de entidades de la sociedad civil simpáticos a los

**Después de promulgada la Constitución de 1988, líderes del movimiento de salud fueron nombrados para funciones estratégicas en el Ministerio de Salud. Eso garantizó la continuidad entre la intención y el gesto.**



VALTER CAMPANATO/ABR

**La salud ha sido el principal motivo de reclamaciones en las pesquisas de opinión pública, ultrapasando hasta la educación. En marzo de 2015, 89% de los entrevistados por el Ibope reprobaron la política de salud llevada adelante por el gobierno federal.**

gobiernos del PT adoptaron un discurso defensivo sobre los obstáculos al SUS. A veces, ese discurso recurre a metáforas, como si el SUS estuviese en la infancia o en la adolescencia, enfrentando dificultades de crecimiento, o entonces como si asistiésemos a una nueva lucha de David (los agueridos sanitarios) contra Goliat (los capitalistas que actúan en el sector). Tanto la versión que resalta la dimensión temporal como la que se refiere a la correlación de fuerzas dejan a un lado el papel de los gobiernos y del debate político.

Aunque sea pequeño el potencial explicativo de analogías entre, de un lado, proyectos y construcciones sociales y, de otro, ciclos biológicos de vida o una estructura inmutable, las equivalencias son tentadoras. Además de eso, existe el pasado de arduas luchas por de-

rechos sociales. Si no fuera importante comprender el presente, las afirmaciones sobre la existencia de un proceso de conquistas todavía inmaduro, en construcción, resuelven la cuestión. Abstractar el presente facilita emitir valoraciones optimistas, más habituadas a las profecías sobre el destino inexorablemente grandioso de un país de muchas riquezas.

Pero la ausencia de posicionamientos polares sobre las políticas de salud también puede ser interpretada tan sólo como condescendencia. Los sectores que se opusieron a la aprobación del derecho a la salud durante la elaboración del texto constitucional no necesitarían manifestar una posición contraria al SUS, en la medida en que los negocios privados prosperaran. Sea causa o consecuencia, se observa un cambio en las posiciones de

grandes empresarios de la salud, manifiesta en el apoyo explícito a dirigentes y gobiernos petistas.

## El debate postergado

El SUS va y no va bien. Entre 2003 y 2008 hubo una significativa ampliación del acceso de la población a cuidados de salud: la proporción de personas que se consultaron con médicos aumentó de 55% para 70%, y disminuyeron las diferencias en el uso de esos servicios entre el primer y el último nivel de renta. Aún así, la salud ha sido el principal motivo de reclamaciones en las pesquisas de opinión. En la consulta del Ibope divulgada en marzo de 2015, 89% de los entrevistados reprobó la política de salud del gobierno federal. Tamaña indisposición también refleja, es claro, una conjuntura específica de inestabilidad de la coalición gubernamental, aunque la alta insatisfacción con la salud había sido indicada en investigaciones anteriores. En diciembre de 2009, en un contexto de elevada aprobación del gobierno de Lula (con 83% de aprobación), la salud fue valorada como peor que la educación.

En otro registro, el de la prioridad política, el SUS también se presenta debilitado como política de Estado. La reciente entrega de la cartera de salud para una parte de la bancada del PMDB, sin ningún pudor ni declaración sobre compromisos con metas sanitarias, deja explícito que la salud todavía es entendida como un programa accesorio, periférico al núcleo de las políticas públicas: la salud fue considerada como un “anillo”, y no como uno de los “dedos”.

El desencuentro entre el aumento de las oportunidades de acceso a los servicios de salud y el aumento de las quejas puede explicarse de dos maneras. La primera, más difundida, es la que se refiere a la salud como un saco sin fondo, con demandas crecientes, imposibles de ser atendidas tanto en términos asistenciales como financieros. La segunda considera los problemas de racionamiento y de calidad de las acciones de salud. Son diagnósticos divergentes, y de ellos emanan recomendaciones opuestas. Quien comparte la idea de la salud como área eternamente convulsa considera que no hay mucho que cambiar: todo lo que se haga será poco y generará nuevos problemas. En la posición contraria se sitúan los que consideran que políticas de salud adecuadas son las que responden a demandas y necesidades relacionadas con el actual perfil de mortalidad, afectando positivamente las condiciones de vida.

El discurso que considera inócua o hasta maléfica la intervención pública en esferas de la vida cotidiana relacionadas con riesgos sociales, las cuales también son objeto de actividades de grupos empresariales poderosos, no se restringe a la salud. Un estudio sobre seguro social intentó demostrar que la baja tasa de ahorro en Brasil está asociada a las elevadas coberturas de los programas de protección a los ancianos: programas de bienestar estimularían “comportamientos de cigarra”. Transferido a la salud, la intención de ese raciocinio disminuye, admitiéndose que la salud básica debe ser una responsabilidad pública.

Hay consenso sobre la necesidad de la intervención estatal en la salud, pero también hay una disputa entre dos conceptos del SUS. El primero lo define como un componente de las políticas de protección social, integrante del proceso de distribución de cuidados, servicios y beneficios sociales generados por el uso de los impuestos, considerando el binomio salud-enfermedad como socialmente determinado. La segunda, que cuenta con muchos adeptos, es la SUS para pobres, como programa de asistencia a los que “no pueden” pagar. En la práctica, las dos inspiraron políticas de salud en gobiernos de distintos matices partidarios. La reforma psiquiátrica, que se afilia a la matriz original de formulación del SUS, fue aprobada durante la gestión de Fernando Henrique Cardoso, mientras la extensión de las coberturas para atención de urgencia y odontológica ocurrió en el gobierno Lula.

Por tanto, es incorrecto establecer una relación unívoca entre las políticas macroeconómicas de las coaliciones que ganaron elecciones y las políticas de salud. El punto común a todos los gobiernos posteriores a la Constitución de 1988 es el subfinanciamiento del SUS y la liberación de transferencias, directas e indirectas, bajo la forma de subsidios y deducciones fiscales, para empresas privadas que comercializan planes y asistencia a la salud. Quitar con una mano del SUS y dar con la otra al sector privado se convirtió en una práctica permanente de los gobiernos federales. En 2016, el presupuesto federal para la salud será proporcionalmente menor que

el de 2000 (13,2% e 14% de la renta corriente líquida), mientras, en el mismo período las renunciaciones fiscales para gastos privados con salud pasaron de R\$ 2 billones para R\$ 20 billones.

Políticos, líderes empresariales y sindicalistas son al menos escépticos en relación al SUS efectivamente universal. Unos valoran que llegamos a una situación equilibrada: el SUS, con sus pocos recursos, atiende a los pobres, mientras los segmentos de mayor renta, “que pagan dos veces” (por el SUS y por los planes), merecen exoneraciones de los gastos con salud. Otros consideran que todo lo que se haga en relación a la salud será motivo para nuevas quejas: el área es, en verdad, conflictiva, especialmente por una prensa que “sólo divulga lo que no da cierto”. Para muchas alcaldías – el final de la cadena de los problemas de la atención –, la salud pasó a ser un trastorno. La apertura de nuevas unidades asistenciales por los gobiernos federal y estatales, sin recursos para contratación de personal y costos, creó establecimientos fantasmas.

El debate sobre el SUS, que adquirió visibilidad en el proceso de elaboración de la Constitución, reflujo para las instituciones académicas. Se atribuye al pragmatismo de la gobernabilidad el hecho de que 70% de las donaciones de los empresarios de la salud en las elecciones de 2014 fueron para el PT. Las políticas racionalizadoras restringieron el ámbito de actuación de la salud, impidieron el uso compartido de recursos de la Seguridad Social y no detuvieron procesos preteritos de fragmentación y segmentación del sistema de salud. Existen

dos políticas públicas de salud: el SUS, con sus virtudes e insuficiencias, y el soporte político y financiero para la privatización. Para el sentido común el SUS es complementado por los planes privados. Restó para los técnicos la ardua tarea de comprobar que los sistemas universales de salud son exactamente aquellos que reconocieron que la privatización subsidiada compite con la salud pública.

Aún cuando economistas como Paul Krugman (2015) y el ortodoxo Kenneth Arrow (1963) hablan sobre el impacto de las imperfecciones del mercado sobre la salud, sus posicionamientos tienen poca repercusión. Un debate dilatado es funcional para que se defiendan la eficiencia de lo privado en relación a lo público y la idea de que los sistemas universales no son un vector de reducción de desigualdades. El intercambio entre consecuencia y causa tiene como corolario dos interpretaciones: a la derecha, el SUS sólo sería viable en un país más rico y equitativo; a la izquierda, después de la revolución socialista.

Al inicio de la década de 2000, los límites del SUS se volvieron visibles no sólo por la reiteración de los recursos contrarios a los derechos sociales universales y el retorno de las propuestas de privatización y capitalización de la Prevención, sino sobre todo por la restricción presupuestaria y la prioridad dada a políticas sociales focalizadas. Han sido renovadas las políticas públicas en apoyo a empresas de asistencia y de comercialización de planes de salud, y se consolidó la unidad entre demanda y oferta de cuidados. La expansión de coberturas para medicamentos, con el programa Farma-

cia Popular, y para asistencia móvil de emergencia, con el Sistema de Atención Médica de Urgencia (Samu) fue anunciada e implementada con cierta independencia en relación al SUS.

Pero recientemente, un cambio constitucional permitió la actuación del capital extranjero en cualquier actividad de salud. Las críticas de los especialistas, basadas en la sinergia entre el corte presupuestario para el SUS y la captación de recursos de fondos internacionales, fueron respondidas una vez más con el argumento de que el fortalecimiento del sector privado nada dice respecto al SUS, como si el hecho de Brasil poseer el segundo mayor mercado de planes privados del mundo fuese un evento natural e inexorable. Las conexiones políticas y financieras entre empresarios de la salud, partidos y coaliciones políticas que gobiernan el país no son vistas con malos ojos. Al contrario, las columnas sociales han registrado la atención de políticos de diversos orígenes y vinculaciones partidarias en hospitales particulares paulistas y la presencia de ellos en fiestas y en temporadas de vacaciones en las casas de empresarios de la salud. Pueden no ser gestos de mala fe, pero reflejan la aprobación o la resignación con un sistema de salud que segrega la atención a pobres y ricos. Cargan prejuicios e ignorancias sobre los sistemas universales, junto con creencias en las estrategias individualizadas como respuestas a problemas de salud, que son colectivos. Esos juicios pragmáticos reiteran las evidencias de las desigualdades y comulgan con el ideario según el cual el acceso a las acciones de salud debe ser modulado por la



**La apertura de nuevas unidades asistenciales por los gobiernos federal y estaduais, sin recursos para contratación de personal y gastos, ha creado puestos de salud que no llegan a funcionar. Para muchas alcaldías, eso ha sido un considerable trastorno.**

capacidad de pago, y no por las necesidades de salud.

Las pesquisas disponibles no estudian el grado de comprensión en relación al SUS y las expectativas en relación a él. En los debates públicos, lo dicho queda por lo no dicho: se puede decir que el SUS “no salió del papel”, o que “es un excelente modelo, pero que, en la práctica, no se dio muy bien”, o aún que es “la mayor política de inclusión del mundo”. Esas valoraciones son imprecisas. No se trata de un episodio más de “ganamos, pero no llevamos”.

La tarea primordial para debatir políticas de salud es retomar el hilo de la madeja, las críticas a la medicalización de la vida y la imposición de patrones excluyentes de consumo de tecnologías, movidos por la mercantilización del proceso salud-enfermedad. El derecho constitucional a la salud no se limita al acceso a acciones asistenciales; se extiende hacia la protección contra los riesgos, especialmente los sociales. Una agenda de políticas de salud debe ser construida en

conjunto con las políticas para las ciudades – transporte, seguridad, trabajo y renta – y dialogar con las políticas de reconocimiento de género, raza-color e identidades étnicas.

## Subsidios para una agenda sobre políticas de salud

No es necesario detallar la construcción de las innúmeras veredas que confluyeron para estructurar el actual sistema brasileño de salud. Basta recordar que la intervención estatal en la atención a la salud ha sido extensa e intensa a lo largo de nuestra historia. En Brasil, las tensiones no se refieren a la intervención del Estado. Descuentos en el impuesto de renta son considerados justos, son derechos. Ya el SUS tiende a ser encarado como favor.

Las manifestaciones de junio de 2013 estimularon la reflexión sobre el SUS, sobre la necesidad de comprender sus estrecheces y transformar conocimientos en acción. Avanzaremos si somos capaces de reconocer la interdependencia y los

túneles estructurales, pero también las posibilidades de usar mejor lo que tenemos, enfrentar los problemas de gestión de recursos y de profesionales de la salud, desde la formación, pasando por la motivación hasta la evaluación. La memoria sobre los sucesos e insucesos del SUS pueden, al menos, alertar y evitar que se cometan los mismos errores. Con el tiempo, queda más claro que un sistema de salud que ofrezca alta calidad y gratuidad es la respuesta para necesidades – antiguas y nuevas – de la sociedad.

En el mundo occidental contemporáneo, los sistemas de salud han sido clasificados según una tipología que los agrupa de acuerdo a la naturaleza y la extensión de la intervención estatal en cuanto a financiamiento, gestión y provisión de servicios. Los sistemas universales son aquellos en los cuales todos los ciudadanos tienen derecho a la salud mediante acceso a la oferta de cuidados y servicios disponibles. Los meritocráticos son los sistemas basados en el seguro social. El tercer tipo de sistema es el de-

nominado residual, en el cual la intervención del Estado se limita a la asistencia focalizada a determinados grupos poblacionales, definidos por situación socioeconómica, patologías, deficiencias y edad. Los paradigmas de esa clásica tipología son, respectivamente, Inglaterra, Alemania y Estados Unidos. Después de la Segunda Guerra Mundial, los sistemas universales se consolidaron en Europa. En los Estados Unidos, se constituyeron organizaciones no lucrativas de porte estadual y nacional y, posteriormente, las aseguradoras comerciales ingresaron en el sistema.

Aunque el SUS haya sido inspirado en el National Health System inglés, no debe ser preservado en formol. Las presiones demográficas y tecnológicas sobre la salud deben ser tomadas en cuenta en la aplicación de nociones sobre consumo de procedimientos médicos y hospitalarios o construcción de relaciones entre ciudadanía y Estado. La expectativa de vida aumentó rápidamente. Actualmente, los sistemas de salud precisarán lidiar con más exigencias



CINTIA ERDENS PAIVA / SHUTTERSTOCK.COM

**Es esencial que la ANS deje de ser un centro de negocios y asuma su papel de regulador del mercado de planes de salud, incluyendo el reembolso de recursos al SUS.**

de atención a largo plazo, como hipertensión, diabetes y cáncer.

Las inversiones en la salud deberán ser orientadas para prolongar la vida con calidad, atendiendo a las personas fuera de los hospitales, evitando ingresos y respetando expectativas de usuarios y pacientes. Brasil tiene un SUS desgastado, pero su esqueleto es de un sistema universal, tal como recomiendan los estudiosos sobre el tema (Nolte y Mckee, 2008). Es necesario actualizarlo, dotarlo de recursos materiales y simbólicos, además de instrumentos administrativos ágiles, que aseguren participación y autonomía de los usuarios y trabajadores de la salud en las decisiones sobre políticas y en las alternativas asistenciales.

El primer punto de una agenda que conecte salud con desarrollo económico y social es el fortalecimiento de los valores de universalidad, con la reafirmación de la salud como derecho. Es necesario ampliar y calificar la oferta pública de servicios de salud, incluyendo reformas en las instalaciones físicas y en los equipamientos de la red hospitalaria de hospitales universitarios y de las secretarías de salud. Los filántropos deben ser atraídos para actuar como si fuesen públicos, interviniendo en los procesos de formación y evaluación de la calidad de las actividades desempeñadas por los profesionales públicos de salud. Otro aspecto no menos importante se refiere a la ampliación de la capacidad nacional de pesquisa e innovación tecnológica y a la producción de insumos para salud. Hasta aquí existe consenso, aunque meramente formal.

El segundo eje de proposiciones se refiere a la falsa disyuntiva pú-

blico-privado. El esclarecimiento sobre la imbricación público-privado del sistema de salud brasileño puede contribuir a la toma de decisiones gubernamentales que observen las diferencias entre los horizontes temporales y las responsabilidades sanitarias de los agentes que representan los intereses de la financierización de la salud y de los que defienden el SUS. Para ello, es necesario buscar que las entidades empresariales de los sectores productivos, como las federaciones de las industrias y las entidades sindicales, se posicionen.

Se trata de explicitar las contradicciones, los conflictos de intereses, para encontrar nuevas posibilidades de relacionamiento entre público y privado que se unan con la universalización de la salud. Para ello, es preciso formular e implementar una política nacional de precios dirigida a “desestratificar” la atención a la salud en Brasil. Remunerar servicios mediante tablas, y aún por encima con valores diferenciados de acuerdo con la capacidad de pago, es un camino que crea iniquidades que pueden ser evitadas. Es claro que el esfuerzo para patronizar precios tendrá que apoyarse en las secretarías de salud, en las entidades médicas y en la amplia divulgación de los valores correspondientes a las actividades y a las acciones de salud.

Otra medida imprescindible para dar transparencia a la intervención estatal en el financiamiento del sector privado de salud es la imposición de límites a la renuncia fiscal, tanto en lo que concierne a las deducciones, como en lo que se refiere al no-pago de impuestos por las empresas del sector. Las exenciones y rebajas son obtenidos mediante el

apelo a la relevancia pública de la salud, pero catalizan iniquidades.

El tercer punto de una agenda para actualizar el SUS se refiere a la elaboración e implementación de patrones de calidad asistencial. La creación de un instituto de calidad del SUS, con autonomía para evaluar y monitorear la red pública y privada y normatizar las acciones y actividades de salud, exige pocas inversiones financieras y afirma la centralidad del SUS como autoridad sanitaria, con valores y patrones universales.

En lo que toca a los planes de salud privados es fundamental que la Agencia Nacional de Salud (ANS) deje de ser un almacén de negocios y asuma su papel de regulación del mercado, usando los medios legales de que dispone para establecer barreras a la entrada de planes con coberturas restrictas, cobrar el resarcimiento al SUS y penar a las empresas que no cumplan la legislación. En cuanto a los planes y a los hospitales, es importante calcular, divulgar y debatir el montante de recursos aplicados en esas empresas, sea en términos de renuncias y deducciones fiscales, sea computando préstamos y créditos concedidos por bancos estatales. ■

## Referencias Bibliográficas

- ARROW, Kenneth J. “Uncertainty and the welfare economics of medical care”. *The American Economic Review*. v.5 (3): 941-973, 1963
- KRUGMAN, Paul. “Hate Good Government”. *New York Times*, 18 de Janeiro de 2015
- NOLTE, Ellen e Mckee, Martin C. “Measuring The Health Of Nations: Updating An Earlier Analysis”. *Health Affairs* v.27 (1) 58-71, 2008

# El injusto sistema tributario brasileño



## Evilasio Salvador

Economista. Maestría y doctorado en política social por la Universidad de Brasilia (UnB). Profesor en el Programa de Pos-Graduación en Política Social de la UnB

La reforma tributaria viene siendo considerada como una prioridad nacional, mas parece condenada a ser un eterno proyecto. Ella enfrentaría un doble conflicto distributivo: el primero se refiere a la distribución de la carga tributaria entre los miembros de la sociedad y el segundo, a la falta de un acuerdo entre los entes federados. La Constitución indica principios para un sistema tributario más justo, pero lo que ocurrió en el país a partir de la década de 1990 fue un aumento de la regresividad tributaria, onerando a los más pobres y a la renta del trabajo.



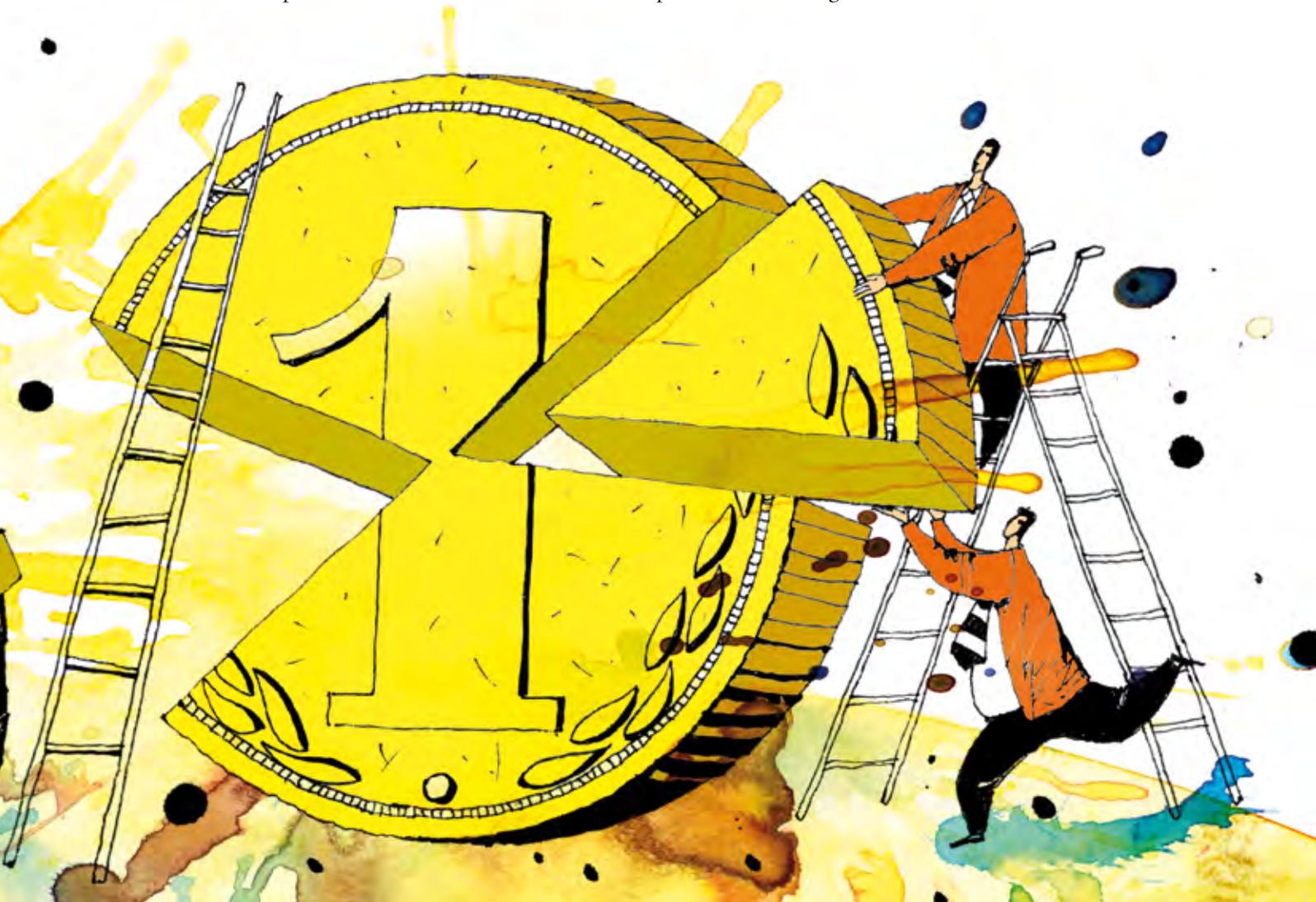
Hace muchos años la reforma tributaria brasileña viene siendo considerada como una prioridad nacional, mas parece condenada a ser un eterno proyecto. A pesar de haber consenso en cuanto a su necesidad, la discusión no avanza. Después de la Constitución de 1988 inúmeros proyectos<sup>1</sup> fueron encaminados por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional y diversos parlamentarios propusieron alteraciones más profundas en el sistema tributario brasileño. La hipótesis probable para explicar la falta de avance de una reforma tributaria es el hecho de ella enfrentar un doble conflicto distributivo: el primero se refiere a la distribu-

ción de la carga tributaria entre los miembros de la sociedad y el segundo, a la falta de acuerdo entre los entes federados, notoriamente los estados, que detienen la atribución constitucional de recaudar el principal impuesto del país, el impuesto sobre la circulación de mercancías y sobre prestaciones de servicios de transporte interestadual e intermunicipal y de comunicación (ICMS).

Con el agravamiento de la situación fiscal en los últimos dos años, se abre nuevamente un espacio en la agenda del país para pautar la cuestión de la reforma tributaria, pues, a pesar de Brasil haber practicado a lo largo de la

última década los mayores superávits primarios del mundo,<sup>2</sup> el año pasado el resultado primario del gobierno central cerró negativo: -0,34% del producto interno bruto (PIB).

Ante ese cuadro, el gobierno federal anunció una política de corte de gastos públicos, notoriamente de aquellos relacionados a los derechos sociales: pensiones, jubilaciones por invalidez, auxilio-reclusión, abono salarial, seguro-desempleo y defensa-seguro. Paralelamente, la adopción de políticas económicas recesivas en el nuevo mandato de la presidente Dilma Rousseff ha producido una caída en la recaudación tributaria:



en septiembre de 2015, la recaudación registró el peor resultado de los últimos cinco años. Los datos divulgados por la Receta Federal revelan que, en el acumulado de los nueve primeros meses de 2015, ella totalizó R\$ 901,05 billones, con caída real de 3,72% frente al mismo período del año anterior. El gobierno envió para el Congreso Nacional el proyecto de recreación de la contribución provisional sobre movimiento financiero (CPMF), apuntada como una de las alternativas para reforzar la caja, en vez de aprovechar la oportunidad para realizar un debate más amplio sobre la cuestión tributaria.

Una propuesta de reforma tributaria en Brasil debería ser pautada por el rescate de los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva, teniendo como objetivo obtener mayor justicia fiscal y social, con redistribución de renta. Las tributaciones de la renta y del patrimonio nunca ocuparon lugar destacado en la agenda nacional ni en los proyectos de reforma tributaria después de la Constitución de 1988. Así, es oportuno recuperar los principios constitucionales básicos de la justicia fiscal: equidad, capacidad contributiva y progresividad. La tributación es uno de los mejores instrumentos para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades sociales, objetivos esenciales de la República, tal como están definidos en la Constitución de 1988.

Este texto presenta dos secciones centrales: la primera rescata los principios tributarios de la Constitución y señala cambios regresivos en el sistema tributario;

la segunda hace un análisis del perfil del sistema tributario brasileño, identificando la injusticia tributaria del país. En las consideraciones finales presentamos indicaciones breves para la realización de una reforma tributaria que reduzca la regresividad del sistema.

## Principios tributarios y cambios regresivos en el sistema tributario

La Constitución de 1988 estableció un conjunto de principios que constituían una base importante para edificar un sistema tributario basado en la justicia fiscal y social. Ellos comienzan por la solidaridad presente en todos los principios tributarios: la igualdad, la universalidad, la capacidad contributiva, la esencialidad. La tributación debe ser, preferencialmente, directa, de carácter personal y progresiva (Salvador, 2010).

En el artículo 150 queda asegurada la igualdad tributaria, pues se prohíbe el tratamiento desigual entre contribuyentes en situación equivalente, no siendo permitida distinción en razón de ocupación profesional o de función, independientemente de la denominación jurídica de los rendimientos, títulos o derechos. Con eso, el *quantum* con que cada uno contribuye a los gastos del Estado debe alcanzar a todos los ciudadanos que están en la misma situación jurídica, sin privilegios para individuos o clases sociales. La ley tributaria debe ser igual para todos, y a todos debe ser aplicada con igualdad (Hickmann y Salvador, 2006).

Sin embargo, los principios constitucionales que permitirían

un nuevo diseño para el sistema tributario no fueron puestos en práctica después de la promulgación de la Constitución. Todavía en el gobierno Sarney fue reducida la progresividad del impuesto de renta, a contramano de lo que sería establecido no texto constitucional. De las nueve divisiones existentes en 1988, quedaron apenas dos al año siguiente (actualmente son cuatro).

Para Oliveira (2006), los cambios en la parte tributaria de la Constitución apuntaban a descentralizar la recaudación, en sentido opuesto al de la centralización realizada en la dictadura militar. El autor también destaca el mayor compromiso del texto constitucional con la equidad, intentando hacer al sistema tributario más justo desde el punto de vista fiscal, distribuyendo mejor su cobro entre los miembros de la sociedad. La descentralización se evidenciaba en el aumento de las competencias tributarias de las esferas subnacionales y en el expresivo aumento de los fondos de participación de estados y municipios.

Las políticas económicas practicadas en la década de 1990 desaguaron en una legislación tributaria que minó los avances obtenidos en la Constitución. Los cuestionamientos sobre la intervención del Estado en la economía y la llamada “crisis fiscal” establecieron nuevos condicionantes para la extracción de recursos de la sociedad por la vía tributaria. El nuevo acuerdo de políticas macroeconómicas anulaba cualquier tentativa de desarrollo económico; la definición de la regulación tributaria sería un elemento decisivo

## Los gobiernos del PT no presentaron propuestas de reforma tributaria. Las medidas adoptadas en los últimos doce años fueron puntuales, con poco impacto sobre la justicia social y la reducción de las desigualdades.

de las “condiciones globales de inserción de la economía brasileña en el mercado internacional” (Bisato Jr. 2006). El propio diseño de la descentralización fue desarticulado a partir de 1993, con la desvinculación de recursos de las contribuciones sociales, que no son compartidas con los estados y los municipios.

Las alteraciones en la legislación infraconstitucional, realizadas a partir de 1995, debilitaron los principios básicos del sistema tributario de la Constitución de 1988, agravando las distorsiones y, sobre todo, profundizando la regresividad del sistema. Las modificaciones, que usaron leyes ordinarias y reglamentos, transfirieron el cobro para la renta del trabajo y la población más pobre, alterando el perfil de la recaudación.

Los análisis de Farias *et al* (2006) y Salvador (2010; 2014) señalan las principales alteraciones que debilitan la justicia fiscal en Brasil:

a) la exención de impuesto de renta en la distribución de lucros a personas físicas, eliminando el impuesto en la fuente sobre lucros y dividendos distribuidos para los

resultados calculados a partir del 1ro. de enero de 1996, sea el socio capitalista residente en el país o en el exterior. Antes de ese cambio, la alícuota era de 15% (Ley n° 9.249/95, art. 10°);

b) institución de los “intereses sobre capital propio”, que es la posibilidad de remunerar con intereses el capital propio de las empresas. En la práctica, eso significa una reducción de la base tributaria del impuesto de renta y de la contribución social del lucro líquido, además de ser una forma secundaria de distribución de lucros y dividendos (Ley n° 9.249/95, art. 9°);

c) eliminación de la alícuota de 35% del impuesto de renta de persona física, reduciendo la progresividad de ese impuesto (Ley n° 9.250/95);

e) elevación de la alícuota del impuesto de renta de persona física, de 25% para 27,5% (Ley n° 9.532/97, art. 11°);

f) aumento del número de declarantes del impuesto de renta, pues la tabla de ese impuesto dejó de ser corregida (1996 a 2001), haciendo que los trabajadores de más baja renta pasaran a ser tributados (Ley n° 9.430/96). No hubo un aumento en la cantidad de contribuyentes en función del aumento de la renta imponible de elevado potencial contributivo.

g) reducción para cero de las alícuotas de impuesto de renta y de CPMF para inversionistas extranjeros en Brasil, garantizada por la medida provisional n° 281 (15/02/2006). Fueron agraciadas cuotas de fondos de inversión exclusivos para inversionistas no residentes que posean, al mínimo,

98% de títulos públicos federales. Los grandes beneficiados por la medida fueron los bancos. Hoy, esas operaciones permanecen exentas de impuesto de renta y también de impuesto sobre operaciones financieras.

h) significativas alteraciones en el tratamiento tributario de las aplicaciones financieras (Ley n° 11.033, de 21/12/2004), favoreciendo a los aplicadores en el mercado financiero y en la bolsa de valores. Para las aplicaciones financieras en los llamados “fondos de inversión” y demás aplicaciones de renta fija, fue adoptado un sistema de tributación decreciente, de acuerdo con el plazo de permanencia de los recursos en la aplicación, variando de 22,5% (hasta seis meses) a 15% (en las aplicaciones por encima de 24 meses).

Durante el primer gobierno de la presidente Dilma Rousseff, las principales iniciativas relativas al sistema tributario fueron las exoneraciones concedidas.<sup>3</sup> El gobierno no tomó la iniciativa de presentar una nueva propuesta de reforma tributaria al Congreso Nacional (Salvador, 2014).

Un balance de las medidas tributarias adoptadas en los últimos doce años indica que ellas fueron puntuales, con poco impacto sobre la justicia social y la reducción de las desigualdades (Ipea, 2011; Salvador, 2014). En gran parte, las iniciativas legislativas pretendían obtener una simplificación tributaria, con exoneraciones de impuestos para las empresas y búsqueda de mayor competitividad en el escenario internacional. Las medidas dirigidas a producir algún impacto en la reducción de las des-

igualdades sociales se limitaron a la mayor progresividad del impuesto territorial rural, al aumento de la alícuota de la contribución social sobre el lucro líquido de los bancos y a algunos hechos periféricos del impuesto sobre operaciones financieras (Cagnin y Freitas, 2011). En los últimos doce años no fue revocada ninguna de las medidas regresivas adoptadas en la década de 1990, con destaque para la exención de impuesto de renta sobre la distribución de lucros y dividendos a personas físicas residentes en Brasil o en el exterior.

En este momento de crisis, la reversión de los privilegios tributarios concedidos a las clases más ricas podría ser una de las alternativas progresistas, pues permitiría

recaudar los recursos necesarios para mantener las políticas sociales y retomar inversiones públicas, apuntando también hacia la necesaria desconcentración de la riqueza.

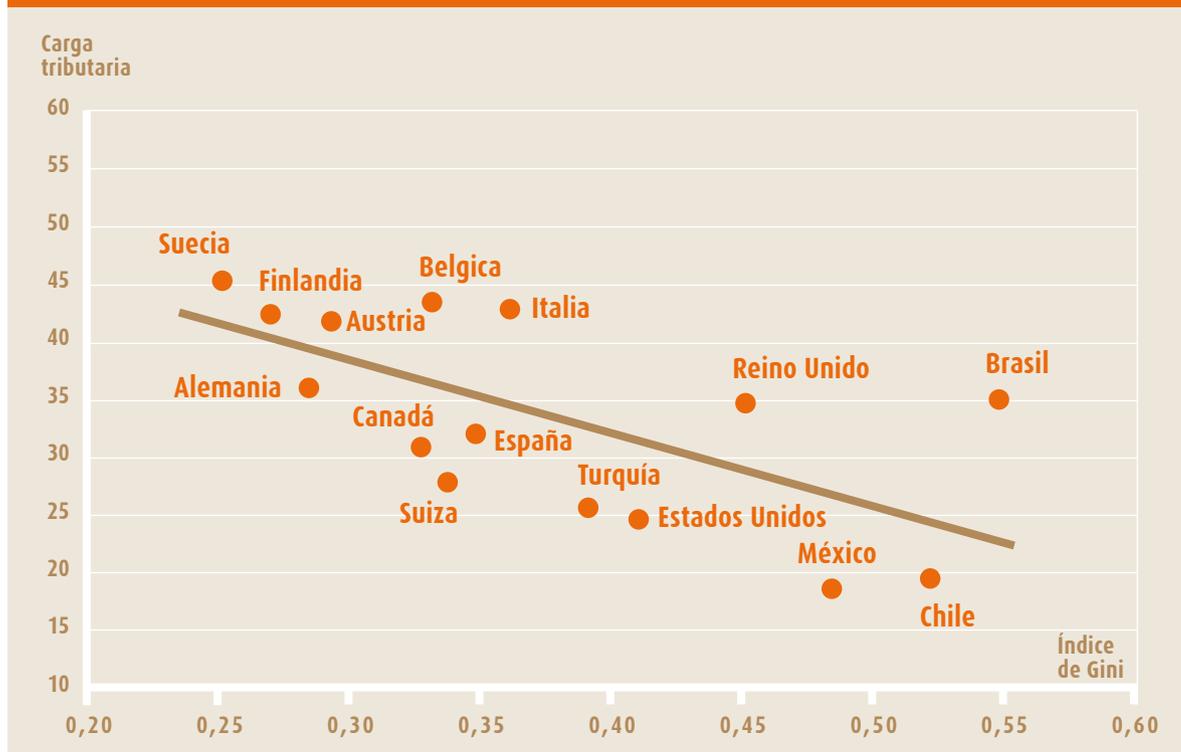
Proyecciones realizadas por Introíni (2015) indican que es posible obtener una expresiva recaudación tributaria directa con la reintroducción de la tributación sobre lucros y dividendos recibidos por las personas físicas. Conforme datos de la Receta Federal, en el año-calendario de 2012 fueron declarados R\$ 207 billones recibidos por personas físicas de esa forma, mientras el montante de lucros y dividendos distribuidos – incluyendo personas físicas y jurídicas, excepto las optantes por el Simples – fue de R\$ 436

billones en el mismo año. Introíni muestra que la aplicación de una alícuota efectiva de 25% sobre esos rendimientos resultaría en una recaudación adicional superior a R\$ 100 billones solamente en el impuesto de renta.

## El regresivo sistema tributario brasileño

La carga tributaria bruta, incluyendo la recaudación de la Unión, estados, Distrito Federal y municipios, aumentó significativamente entre 1995 y 2004, pasando de 27% para 33% del PIB. Pero nuestro sistema está concentrado en tributos regresivos e indirectos, justamente los que oneran más a los trabajadores y a los pobres. Más

FIGURA 1 | Relación entre carga tributaria y concentración de renta (países seleccionados - 2010)



Fuente: OCDE (<http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/tax-database.htm>) y PNUD (Human Development Report 2013). Los datos de Brasil son de 2011.

de la mitad de la recaudación proviene de tributos que inciden sobre bienes y servicios, con baja tributación sobre renta y patrimonio. En los países más desarrollados, la tributación sobre el patrimonio y la renta corresponde a cerca de 2/3 de la recaudación, conforme datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).<sup>4</sup> La eficacia redistributiva de la política tributaria brasileña es baja, pues ella no tributa el patrimonio y los rendimientos más elevados, no originarios del trabajo – alquileres, aplicaciones financieras, lucros y dividendos (Silveira *et al*, 2008).

La fuerte correlación negativa entre el índice de Gini y la carga tributaria refuerza la idea de que el sistema tributario no contribuye a la redistribución de renta en Brasil. Al contrario, deprime el poder de compra de la población de baja renta, sacándola del mercado de consumo. Estudio publicado por el Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc) destaca que en varios países de la OCDE la elevada carga tributaria bruta acompaña una mejor distribución de renta, pero el sistema tributario brasileño, fuertemente regresivo, se asocia a una elevada concentración de renta. La Figura 1 reproduce los datos del estudio del Inesc (Salvador, 2014), mostrando la relación entre la carga tributaria (eje vertical) y la desigualdad de renta medida por el índice de Gini (eje horizontal) para una muestra de países de la OCDE en 2010.

El aumento de la carga tributaria bruta no ocurrió de forma homogénea para todas las clases sociales y grupos de renta en el

país. La Figura 2 muestra la recaudación de 2014 de las tres esferas de gobierno – que alcanzó 33,47% del PIB, conforme los datos consolidados por la Receta Federal (2015) – por bases de incidencia económica. Aparece allí el predominio de tributos indirectos (sobre el consumo) y de tributos sobre la renta del trabajo. De la recaudación tributaria de 2014, de R\$ 1,8 trillón, 13% viene de tributos que inciden directamente sobre la renta de los trabajadores, incluyendo la contribución de los empleados para la prevención social. Los tributos sobre el consumo (bienes y servicios) representan 51%. Considerando que la contribución de los empleadores para la prevención social es un costo que las empresas repasan para el consumidor, la tributación indirecta sobre bienes y servicios, en la práctica, puede representar más del 60% de la carga tributaria.

El principal tributo sobre el consumo es el impuesto sobre circulación de mercancías y servicios (ICMS), competencia de los esta-



dos y del Distrito Federal. Él es responsable por 20% de la recaudación tributaria, una peculiaridad del sistema brasileño, pues en otros países no es común que el principal impuesto pertenezca a una esfera subnacional.

El ICMS es un tributo regresivo, que onera a la población más pobre. Una de las principales cuestiones sobre el mismo habla respecto a las innumerables alícuotas involucradas y a la falta de armonización de la legislación en el país. Las alícuotas de las operaciones internas son establecidas por los estados y el Distrito Federal, pudiendo ser selectivas conforme la esencialidad del bien: productos básicos deberían tener alícuotas menores que los superfluos.

A pesar de ello, la situación que predomina en el país es exactamente la inversa, con los bienes superfluos siendo menos tributados que los bienes esenciales (Lima, 2009). El ICMS responde por 45% de los tributos que inciden sobre los alimentos, con una alícuota-patrón en torno de 17%. En algunos estados llegan a ser establecidas más de cuarenta alícuotas diferentes para esos productos (Máximo, 2013). Como no hay armonización de las normas de ese impuesto, el ICMS, en la práctica, es reglamentado por 27 legislaciones. Además, es práctica usual en Brasil el cobro “por dentro”: los tributos inciden sobre otros tributos, de modo que las alícuotas nominales son menores que las efectivas.

Los tributos indirectos son regresivos, pues tienen una relación inversa con el nivel de renta del contribuyente, perjudicando a las personas de menor poder adquisi-

**FIGURA 2 | Estimado de la carga tributaria brasileña en base a incidencia en 2014**

Tributación en base de incidencia económica	R\$ millones mil millones	% PIB	%
<b>Total de la Receta Tributaria</b>	<b>1.847.739,70</b>	<b>33,47%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Tributos sobre Renta</b>	<b>332.879,71</b>	<b>6,03%</b>	<b>18,02%</b>
Persona Física	145.206,46	2,63%	7,86%
Persona Jurídica	117.600,95	2,13%	6,36%
Retenciones no ubicables	70.072,30	1,27%	3,79%
<b>Tributos sobre hoja de salarios</b>	<b>465.301,80</b>	<b>8,43%</b>	<b>25,18%</b>
Previsión Social	306.110,54	5,54%	16,57%
Empleador	190.546,71	3,45%	10,31%
Empleado	96.406,68	1,75%	5,22%
Autónomo	12.372,30	0,22%	0,67%
Otros	6.784,86	0,12%	0,37%
Seguro-Desempleo	108.781,72	1,97%	5,89%
Otros	50.409,55	0,91%	2,73%
<b>Tributos Sobre La Propiedad</b>	<b>77.077,43</b>	<b>1,40%</b>	<b>4,17%</b>
Propiedad Inmobiliaria	28.876,05	0,52%	1,56%
Propiedad de Vehículos	32.452,96	0,59%	1,76%
Transferencias Patrimoniales	15.748,41	0,29%	0,85%
<b>Tributos Sobre Bienes Y Servicios</b>	<b>942.666,55</b>	<b>17,07%</b>	<b>51,02%</b>
Generales	646.964,09	11,72%	35,01%
No Acumulativos	408.982,43	7,41%	22,13%
Acumulativos	237.981,66	4,31%	12,88%
Selectivos	177.527,63	3,22%	9,61%
Automóviles	40.345,95	0,73%	2,18%
Bebidas	16.177,43	0,29%	0,88%
Combustible	45.329,57	0,82%	2,45%
Energía Eléctrica	30.828,74	0,56%	1,67%
Tabaco	9.846,48	0,18%	0,53%
Telecomunicaciones	34.999,45	0,63%	1,89%
Comercio Exterior	36.773,72	0,67%	1,99%
Tasas - Prest. Servicios y poder Policial	44.071,51	0,80%	2,39%
Contribuciones Previdenciarias	22.885,00	0,41%	1,24%
Otras Contribuciones Sociales	14.444,60	0,26%	0,78%
<b>Tributos Sobre Transacciones Financieras</b>	<b>29.819,44</b>	<b>0,54%</b>	<b>1,61%</b>
Trib. S/ Débitos y créditos bancarios	63,29	0,00%	0,00%
Otros	29.756,15	0,54%	1,61%

Fuente: Receta Federal. Carga Tributaria eno Brasil - 2014: análisis por tributos y bases de incidencia. Brasília: Secretaria de la Receta Federal de Brasil, octubre de 2015. Elaboración propia.

tivo. Ellos inciden sobre la producción y el consumo de bienes y servicios, siendo posible la transferencia para terceros, o sea, para los precios de los productos. Los consumidores pagan el tributo con la mediación de las empresas productoras o vendedoras, que son las contribuyentes legales. Como el consumo es proporcionalmente decreciente en relación a la renta, eso perjudica más a los contribuyentes de menor poder adquisitivo. Para Oliveira (2009) se trata del “fetiche” del impuesto: el empresario nutre la ilusión de que recae sobre sus hombros la carga del tributo, mas éste, incorporado a la estructura de costos de la empresa, en verdad es repasado a los precios.<sup>5</sup>

La Figura 2 destaca la irrisoria tributación del patrimonio en Brasil: solamente 1,4% del PIB, lo que equivale a 4,18% de la recaudación tributaria realizada en 2011. En los principales países capitalistas, conforme Owens (2005), los tributos sobre el patrimonio representan más de 10% de la recaudación tributaria: 10% en Canadá, 10,3% en Japón, 11,8% en Corea, 11,9% en Gran Bretaña y 12,15% en los Estados Unidos.

La tributación sobre patrimonio reapareció en el debate internacional después de la publicación de *El capital en el siglo XXI*, de Thomas Piketty (2014). A partir del análisis de datos tributarios y presentando vasta evidencia empírica, el autor demuestra que hubo un aumento espectacular en la desigualdad de renta en las principales economías del mundo. Y hace un apelo, especialmente, por impuestos sobre la riqueza, si fuese posible a escala mundial, a fin de restringir el creciente poder de la riqueza hereditaria.

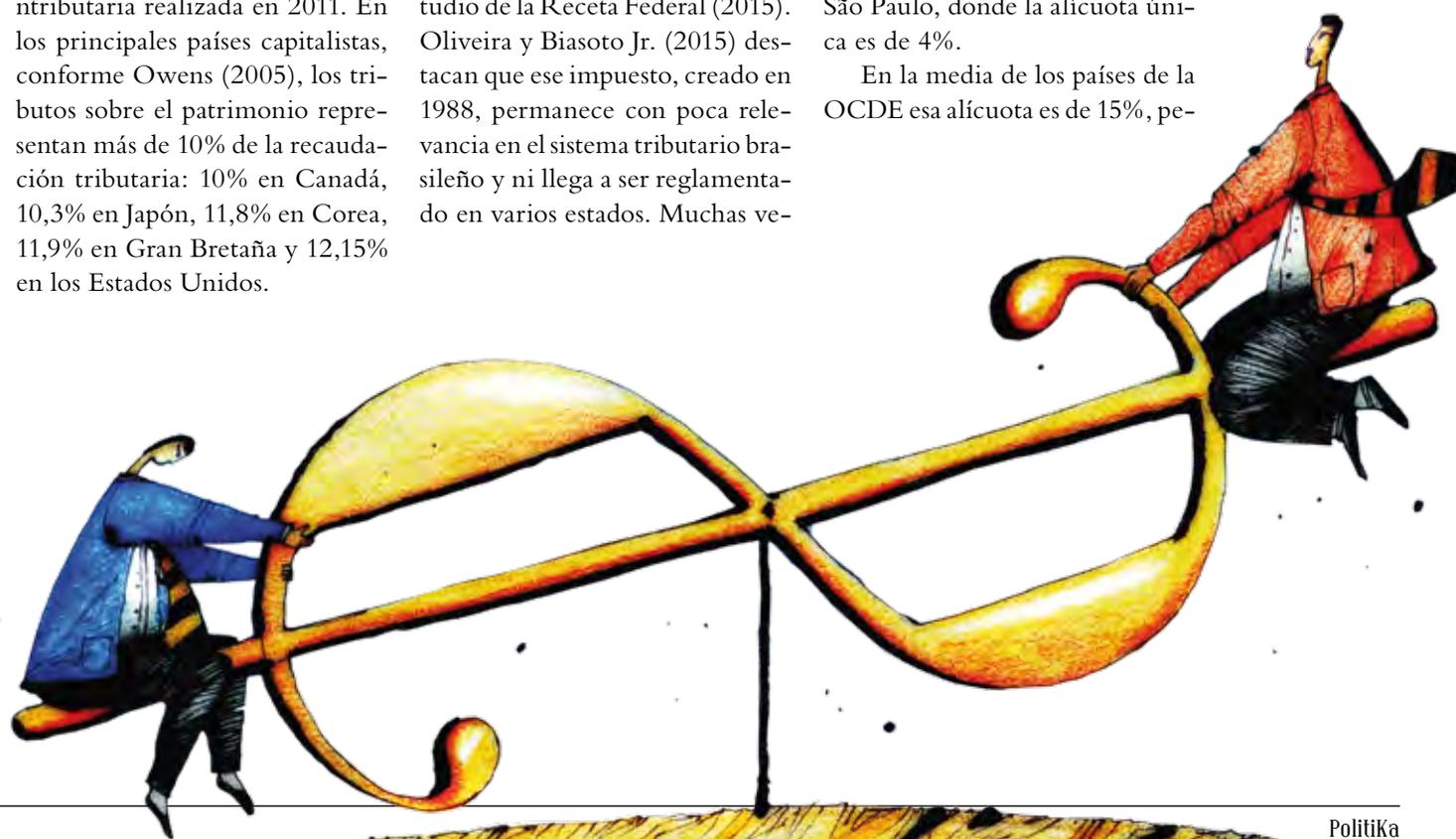
En el caso brasileño, el impuesto sobre herencia es conocido como impuesto de transmisión *causa mortis* y donación (ITCMD), y su recaudación compete a los gobiernos estaduais. En 2014 fueron recaudados apenas R\$ 4,7 billones, sólo 0,25% del total, conforme estudio de la Receta Federal (2015). Oliveira y Biasoto Jr. (2015) destacan que ese impuesto, creado en 1988, permanece con poca relevancia en el sistema tributario brasileño y ni llega a ser reglamentado en varios estados. Muchas ve-

ces, ni siquiera es cobrado en la transmisión de inmuebles por motivo demuerte.

Oliveira y Biasoto Jr. (2015, p. 27), con base en datos de la Receta Federal, afirman que “los valores de los bienes y derechos declarados como recibidos, como herencias y donaciones, exentos de la incidencia del impuesto de renta, fueron, en 2013, de R\$ 51 billones. Se trata de una transferencia de riqueza apreciable y, a no ser en el caso del cónyuge, inmerecida por quien la recibe, por no ser fruto del trabajo, sino resultado apenas de la suerte.”

La insignificante recaudación también resulta de la baja alícuota del ITCMD, que en 1992 fue fijada por el Senado Federal en 8%, pero raramente pasa de 5% en los estados, la mayoría de las veces sin progresividad, como es el caso de São Paulo, donde la alícuota única es de 4%.

En la media de los países de la OCDE esa alícuota es de 15%, pe-



ro hay países, como Japón, en que la alícuota máxima llega a 55%. En Bélgica llega a 50% y en Francia es de 45%. En el Reino Unido, el techo del tributo sobre herencia es de 40%. En América Latina, Chile tiene una alícuota máxima de impuesto sobre herencia de 25% (Oliveira y Biasoto Jr., 2015).

Hay otras particularidades del tributo sobre patrimonio en Brasil. En el período de 2000 a 2011, el crecimiento en la recaudación tributaria sobre el patrimonio fue consecuencia, principalmente, de una mayor recaudación del impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores (IPVA), consecuencia del crecimiento de la venta de automóviles (Salvador, 2014). Entre 2003 y 2012 hubo un aumento de 98% en la producción de vehículos automotores, colocando a Brasil como el cuarto mayor fabricante de carros y el detentor de la séptima mayor flota, de acuerdo con la Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores (Anfavea).<sup>6</sup> Conviene resaltar que el IPVA no incide sobre vehículos como aeronaves privadas, helicópteros, yates y lanchas porque, siendo sucesor de la antigua tasa rodoviaria única, la jurisprudencia estableció que su incidencia se limita a los vehículos terrestres.

A pesar de ser un país con fuerte presencia de latifundios, Brasil cobra un impuesto irrisorio sobre las propiedades rurales. Los datos de la Receta Federal (2015) revelan que el impuesto territorial rural recauda 0,01% del PIB. La Constitución prevé progresividad en el cobro del impuesto sobre propiedad territorial urbana, de competencia municipal, pero han

sido establecidas alícuotas neutras para él (Silveira et al, 2008). Además de eso, hasta hoy no fue reglamentado el impuesto sobre grandes fortunas, de competencia de la Unión, establecido en la Constitución de 1988.

También es irrisoria la tributación de las transacciones financieras: apenas 0,54% del PIB, conforme Figura 2, es recaudado básica-

## **Estudios del Ipea muestran que las familias brasileñas más pobres destinan 32% de sus ingresos para el pago de impuestos. Ese porcentaje cae para apenas 21% en las familias más ricas.**

mente con el impuesto sobre operaciones financieras (IOF). En el año 2000, el IOF recaudaba el equivalente a 0,29% del PIB, presentando un crecimiento porcentual del orden de 267% en el período de 2000 a 2011 (Salvador, 2014) y alcanzando R\$ 29,4 billones en 2014 (Receta Federal, 2015).

El IOF fue creado en la reforma tributaria de 1966, realizada por la dictadura militar, concebido como instrumento auxiliar de las políticas monetaria y cambiaria para facilitar el alcance de los objetivos macroeconómicos estable-

cidos por el gobierno federal. El financiamiento de las políticas públicas no es su principal función, pues se trata de un impuesto regulatorio. Pero las funciones del IOF fueron paulatinamente ampliadas. Hoy, él incide sobre diversas operaciones y servicios ofrecidos por el sistema bancario, destacadamente: operaciones con títulos mobiliarios, con cambio, con seguro y con crédito, derivados y oro.

El IOF viene cumpliendo también una función recaudadora, contribuyendo a reponer parcialmente los recursos perdidos con el fin de la CPMF. En tesis, se trata de un impuesto repasado al precio de bienes y servicios finales, con características regresivas. A pesar de ello, el IOF se puede transformar en un impuesto sobre la tasación de transacciones financieras si adquiere características de progresividad, eximiendo las operaciones de crédito popular y alargando la base de tributación para alcanzar un conjunto de productos financieros especulativos.

Un aspecto particular de la tributación sobre la renta en Brasil es que no todos los rendimientos tributables de personas físicas son llevados obligatoriamente a la tabla progresiva del impuesto y sujetos al ajuste anual de declaración de renta. La tributación de los salarios obedece a las cuatro alícuotas establecidas en la legislación, pero los rendimientos resultados de la renta fundiaria varían de 0,03% a 20%, conforme el grado de utilización de la tierra y el área total del inmueble. Los rendimientos de aplicaciones financieras tienen alícuotas que varían entre 0,01% y 22,5%, conforme el pla-

zo y el tipo de aplicación, lo que privilegia a los rentistas. Esa situación evidencia que, en pleno siglo XXI, tributamos más fuertemente las rentas derivadas del trabajo.

Eso ocurre porque la actual legislación no somete a la tabla progresiva del impuesto de renta los rendimientos de capital y otras rentas de la economía, que son tributados con alícuotas inferiores a la del impuesto que incide sobre la renta del trabajo. Al permitir la incidencia exclusiva de determinados rendimientos en la fuente, la legislación tributaria acaba estableciendo discriminaciones en el origen de la renta de los contribuyentes, que acaban siendo tributados apenas proporcionalmente, huyendo de la progresividad. Se trata de un contraste con lo que está establecido en la Constitución, que no permite discriminación por razón de la ocupación profesional o de la función ejercida por los contribuyentes, independientemente de la denominación jurídica de los rendimientos, de los títulos o de los derechos. (Sindicato Nacional, 2010).

Esa falta de igualdad creó una situación esdrújula en el país, con un número relativamente reducido de contribuyentes presentando elevada renta tributable. Análisis realizado por Gobetti y Orair (2015), con base en la publicación de la Receta Federal denominada “Grandes números del IRPF”,<sup>7</sup> compara cómo las distintas rentas se distribuyen en la sociedad y muestra cómo la desigualdad lleva a números sorprendentes de injusticia tributaria. En 2013, 71.440 declarantes estaban en el tope de la pirámide de renta en el país, con rendimien-

to igual o mayor a 160 salarios mínimos, lo que correspondía a R\$ 108.480,00 mensuales. Esos declarantes representaban 0,3% del total de personas que prestaron informaciones al Fisco, o aproximadamente 0,05% de la población económicamente activa (Gobetti y Orair, 2015). En 2013, esas personas tenían un “patrimonio líquido de R\$ 1,2 trillón (23% del total) y una renta total de R\$ 298 billones (14% del total), de los cuales R\$ 196 billones en rendimientos exentos y R\$ 64,5 billones en rendimientos tributados exclusivamente en la fuente” (Gobetti; Orair, 2015, p. 15). Solamente cerca de 1/3 de esos individuos pagan algún impuesto de renta, y 2/3 son exentos. La media de la alícuota pagada equivale a 2,6% sobre la renta total. Eso es una consecuencia directa de la exención de impuesto de renta sobre lucros y dividendos: de esos 71.440 declarantes, 51.419 recibieron dividendos y lucros, exentos de impuesto de renta (Gobetti y Orair, 2015).

Estudio del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (Ipea, 2011) confirma la elevada regresividad del sistema tributario brasileño: el 10% de las familias más pobres de Brasil destinan 32% de la renta disponible para el pago de tributos, mientras el peso de los tributos cae para 21% de la renta del 10% más rico. El estudio de Ipea está basado en la Pesquisa de Presupuestos Familiares (POF) de 2008-2009 del IBGE y presenta resultados consistentes para la incidencia de los tributos indirectos en los primeros décimos de renta. En el caso de los tributos indirectos, la valoración se basa en la ren-

ta disponible, ya descontados los tributos directos.

Por eso no sorprende que la BBC Brasil (14/03/2014) tenga noticiado que “rico es menos tasado en Brasil que en la mayoría del G20”.<sup>8</sup> El texto de la periodista Mariana Schreiber destaca que la élite brasileña acostumbra reclamar de los impuestos, pero su queja no procede en la comparación internacional, pues los más pobres son los que financian al Estado brasileño. El reportaje publicado por la BBC Brasil fue hecho a partir del levantamiento de la Pricewaterhouse Coopers (PWC) realizado en diecinueve países que integran el G20 (grupo que reúne las diecinueve mayores economías del mundo más la Unión Europea) y concluye que los brasileños pagan menos impuesto de renta que los ciudadanos de los países del G20.

Este sistema tributario carga a la población de baja renta, que soporta una elevada tributación indirecta. Además de eso, los impuestos directos tienen baja progresividad e inciden fuertemente sobre la renta de los trabajadores.

### Consideraciones Finales<sup>9</sup>

El debate sobre la reforma tributaria en Brasil no puede ignorar la injusticia social predominante. Las modificaciones deben apuntar hacia una estructura de impuestos más progresiva y más justa. Con ello, las clases de elevado poder adquisitivo pasarían a arcar con el mayor pago tributario, permitiendo, en la práctica, una redistribución de renta en el país y la exoneración de la tributación sobre el consumo y la propia producción.



Es necesario revocar algunas alteraciones realizadas en la legislación infraconstitucional después de 1995, que sepultaron la igualdad tributaria en Brasil, favoreciendo la renta del capital en detrimento de la renta del trabajo. Entre esos cambios se destacan: el fin de la posibilidad de remunerar con intereses el capital propio de las empresas, reduciendo el impuesto de renta y la contribución social sobre el lucro líquido; el fin de la exención de impuesto de renta en la distribución de los lucros y dividendos, en la remesa de lucros y dividendos al exterior y en

las aplicaciones financieras de inversionistas extranjeros en Brasil.

La creación del impuesto sobre grandes fortunas, previsto en la Constitución y no reglamentado hasta hoy, puede ser una oportunidad para la práctica de la justicia tributaria, aplicando correctamente el principio constitucional de la capacidad contributiva y onerando el patrimonio de los más ricos en el país. De forma complementaria al impuesto sobre grandes fortunas, debe ser introducida la progresividad en el impuesto de transmisión *causa mortis* y donación, adoptándose, a ejemplo del im-

puesto de renta, una escala de exención y una tabla progresiva de contribución, conforme el valor del bien donado o transmitido. Otra forma de avanzar en la justicia fiscal para reducir las desigualdades sociales es ampliar la tributación del impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores, que posee baja progresividad y no incide sobre la propiedad de embarcaciones y aeronaves particulares. En lo tocante a la tributación sobre el consumo, los bienes y productos deben ser tributados de forma selectiva en función de su esencialidad, tasándose más los bienes superfluos y menos los productos esenciales a la vida.

También es necesario reorientar la tributación para que ella incida prioritariamente sobre el patrimonio y la renta de los contribuyentes. El pilar del sistema tributario debe ser el impuesto de renta, el impuesto directo más importante, capaz de garantizar el carácter personal y la graduación de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente. Por medio del impuesto de renta es posible invertir la regresividad de la estructura tributaria brasileña, pues es el impuesto más progresivo.

La desigual tributación de la renta, que beneficia al tope de la pirámide social, podría ser resuelto si los rendimientos fuesen tributados por la tabla progresiva del impuesto de renta, con nuevas alícuotas y mayor número de escalas de contribución. El resultado sería una inversión en la distribución de la carga tributaria, que pasaría a ser concentrada en tributos directos, o sea, sobre la renta y el patrimonio, garantizando mayor justicia social. ■

## Notas

1. Para estar en el período más reciente se destaca la iniciativa en el inicio del gobierno de Fernando Henrique Cardoso de la propuesta enmienda constitucional (PEC) 175, de 1995. En el gobierno de Luís Inácio Lula da Silva fueron encaminadas a PEC 41/2003 y la PEC 233/2008.
2. Conforme materia publicada en la revista *Carta Capital* (07/03/2014), el superávit brasileño es uno de los cinco mayores del mundo.
3. Un detallado informe de las medidas de exoneraciones tributarias tomadas en el período de 2011 a 2014 puede ser vista en: SALVADOR, Evilasio. *Renuncias Tributarias: los Impactos en el Financiamiento de las Políticas Sociales en Brasil*. Brasília: Inesc, 2015 .
4. Conforme [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxation-key-tables-from-oecd\\_20758510](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxation-key-tables-from-oecd_20758510)
5. Siqueira, Nogueira y Souza (2001) corroboran la hipótesis aquí adoptada de traslado total, esto es, de repase a los precios de bienes y servicios de los encargos tributarios de responsabilidad de las empresas. Un estudio basado en modelos econométricos, que sigue una proxy de esa clasificación, puede ser visto en Fullerton e Metcalf (2002), disponible en <http://paper.nber.org/papers/w8829>
6. <http://www.anfavea.com.br>
7. Los Datos están disponibles en <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-dirpf-cap>
8. Disponible en [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140313\\_impuestos\\_ricos\\_ms.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140313_impuestos_ricos_ms.shtml)
9. Un conjunto de propuestas para un sistema tributario más justo puede ser visto en Salvador (2014).

## Referencias Bibliográficas

- BIASOTO JR., Geraldo. “El sistema tributario brasileño: una trayectoria de fragmentación”. In: PINTO, Marcio; BIASOTO JR., Geraldo (orgs.). *Política fiscal y desarrollo en Brasil*. Campinas: Editora de la Unicamp, 2006, p. 21-38.
- CAGNIN, Rafael y FREITAS, Maria. *La experiencia brasileña con la tributación de las transacciones financieras*. Brasília: Cepal-Ipea, 2011.
- FARIAS, Fátima et al. “La receta de Brasil II – análisis del desmonte del proyecto de reformulación”. En Hickmann, Clair, y Salvador, Evilasio (orgs.). *Diez años de derrama: la distribución de la carga tributaria en Brasil*. 2ª. ed. Brasília: Sindicato Nacional de Auditores Fiscales de la Receta Federal, 2006.
- FULLERTON, Don; METCALF, Gilbert. *Tax incidence*. National Bureau of Economic Research, 2002 (Working Paper, no 8829). Disponible en <http://paper.nber.org/papers/w8829>
- GOBETTI, Sérgio Wulff, y ORAIR, Rodrigo Otávio. “Distribución y tributación de renta en Brasil: nuevas evidencias a partir de las declaraciones fiscales de las personas físicas”. Trabajo presentado en el 43º Encuentro Nacional de Economía, Anpec, Florianópolis, 8 a 11 diciembre de 2015. Disponible en <http://www.anpec.org.br/nuevosite/br/encontro-2015>
- HICKMANN, Clair, y SALVADOR, Evilasio (orgs.). *Diez Años de Derrama: la Distribución de la Carga Tributaria en Brasil*. 2ª. ed. Brasília: Sindicato Nacional de Auditores Fiscales de la Receta Federal, 2006.
- INTROÍNI, Paulo. “Tributación de los ricos: el debate interrumpido”. *Teoría e Debate*, edición 133, febrero de 2015.
- IPEA. *Equidad fiscal en Brasil: impactos distributivos de la tributación y el gasto social*. Brasília: Ipea, mayo de 2011. Comunicado del IPEA n° 92.
- LIMA, Augustinho. “Valoración de la recaudación de los principales impuestos estaduais – ICMS e IPVA – en relación al producto interno bruto”. Disertación (maestría). Fecap, São Paulo, 2009.
- MÁXIMO, Wellton. “Entidades defienden que gobiernos estaduais retiren ICMS de la cesta básica”. Agencia Brasil, en Brasília, 17/03/2013. Disponible en: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/03/17/entidades-defendem-que-governos-estaduais-removam-icms-da-cesta-basica.htm>
- OLIVEIRA, Fabrício y GIASOTO JR., Geraldo. “La reforma tributaria: removiendo trabas para el crecimiento, la inclusión social y el fortalecimiento de la Federación”. *Política Social y Desarrollo*, noviembre de 2015, p. 6-45.
- OLIVEIRA, Fabrício. “La lógica de las reformas: la evolución del sistema tributario (1996-2002)”. En PINTO, Marcio, y BIASOTO JR., Geraldo (orgs.). *Política fiscal y desarrollo en Brasil*. Campinas: Editora de la Unicamp, 2006, p. 21-38.
- OLIVEIRA, Fabrício. *Economía y política de las finanzas públicas en Brasil*. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.
- OWENS, Jeffrey. *Fundamental tax reform: an international perspective*. Paris: OECD Centre for Tax Policy & Administration, 2005.
- PIKETTY, Thomas. *El capital en el siglo XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- RECEITA FEDERAL. “Carga tributaria en Brasil 2014: análisis por tributos y bases de incidencia”. Brasília: Secretaría de la Receta Federal de Brasil, octubre de 2015.
- SALVADOR, Evilasio. “Renuncias tributarias: los impactos en el financiamiento de las políticas sociales en Brasil”. Brasília: Inesc, 2015
- SALVADOR, Evilasio. *Las implicaciones del sistema tributario brasileño en las desigualdades de la renta*. Brasília: Inesc, 2014.
- SALVADOR, Evilasio. *Fondo público y seguridad social en Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SILVEIRA, Fernando, REZENDE, Fernando, AFONSO, José, y FERREIRA, Jhonatan. “Fiscal equity: distributional impacts of taxation and social spending in Brazil”. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Working Paper n. 115, octubre de 2013.
- SINDIFISCO NACIONAL. *Sistema tributario: diagnóstico y elementos para cambios*. Brasília: Sindifisco Nacional, 2010.
- SIQUEIRA, Rozane, NOGUEIRA, José y SOUZA, Evaldo. “La incidencia final de los impuestos indirectos en Brasil: efectos de la tributación de insumos”. *Revista Brasileira de Economia*, v. 55, p. 513-544, 2001.

## Capitalismo y Estado en Brasil

# La saga de las inversiones públicas



### Leda Maria Paulani

Profesora titular del Departamento de Economía de la FEA-USP y de Pos-graduación en Economía del IPE-USP.

El gobierno brasileño aceptó el diagnóstico ortodoxo de que las inversiones pública y privada concurren entre sí, de modo que sería preciso encoger la primera para expandir la segunda. Pero nuestra historia muestra que esa idea es un equívoco. Hay una interrelación extremadamente positiva entre las inversiones pública y privada. A pesar de su menor dimensión en términos absolutos, la inversión pública tiene un papel de liderazgo en la conducción del ritmo de crecimiento de la economía.

### La “nueva matriz macroeconómica” y las inversiones públicas

A mediados de 2011, en el inicio de la primera gestión de la presidente Dilma Rousseff, la política económica, practicada hasta entonces dentro de los cánones de la ortodoxia liberal, sufrió una ligera inflexión. Algunos meses después, el propio ministro de Hacienda dio nombre a los bojes admitió la adopción de la “nueva matriz macroeconómica”.<sup>1</sup> Todo indica que lo que motivó el cambio fue un diagnóstico de la evolución macroeconómica después de la crisis financiera internacional de 2008. Se percibía un agotamiento en la creencia de que la posibilidad del consumo, sustentada por el crédito, continuara funcionando como la variable dinámica del crecimiento. De inspiración naturalmente corta, esa variable se topaba con el crecimiento del nivel de endeudamiento de las familias, que llegaba a los límites.

Al mismo tiempo, la evolución de la crisis internacional no permitía prever un comportamiento promisorio de la demanda externa. En particular, con China dando nítidas señales de que desaceleraría

su economía – al menos, reduciría el ritmo de crecimiento de su formación bruta de capital fijo (FBKF) –, se hacía evidente que el *boom* de precios de las *commodities*, que beneficiara a Brasil hasta el estallido de la crisis, era cosa del pasado.

Quedaba intentar recuperar la inversión para que funcionase de la manera como tiene que funcionar en el capitalismo, o sea, como la variable dinámica por excelencia. Los datos eran claros en mostrar la caída en la tasa de crecimiento real de la inversión en el período reciente (gráfico 1). Además de eso, la recuperación de la inversión debería impulsar el aumento de la productividad de la economía, otra necesidad apremiante para garantizar el crecimiento.

La “nueva matriz macroeconómica” nació, pues, con la tarea de recuperar la tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo, bajo pena de comprometer las condiciones futuras del crecimiento económico. Si exitosa, la política debería llevar a un aumento de la participación de la inversión en el PIB. A pesar de una ligera recuperación desde 2003, ese indicador continuaba muy lejos de los niveles exigidos para garantizar un crecimiento



futuro sustentable, capaz de dar continuidad AL proceso de inclusión social que estaba en curso. También estaba lejos de los niveles que alcanzara históricamente en el país.

La reducción acelerada de la tasa de intereses fue el principal instrumento de la “nueva matriz”. Se buscaba con eso un triple resultado: (a) reducir la apreciación del cambio para recuperar espacio de

mercado (externo e interno) para la producción nacional, aumentando la eficiencia marginal del capital e incentivando la inversión; (b) elevar el precio de demanda de los bienes de capital, induciendo la inversión; (c) reducir los costos de las empresas, abriendo espacios para la inversión.<sup>2</sup>

El enfrentamiento de los intereses fue seguramente la oportunidad mayor para el bautismo de la *nueva matriz*, así como el inicio de las discusiones sobre el carácter desarrollista o no de tal política.<sup>3</sup> A ese ingrediente súmase otro, destinado a imponer controles mínimos al flujo internacional de capitales,<sup>4</sup> evitando que, desde el punto de vista de la apreciación cambiaria a ser reducida, los “humores” de los capitales internacionales deshicieran con una mano el esfuerzo que el gobierno hacía con la otra, al disminuir bruscamente la tasa

**GRÁFICO 1 | FBKF - Formación Bruta de Capital Fijo - 2010-2011**  
tx de crecimiento real (%)



FUENTE: IPEADATA (IBGE, CUENTAS NACIONALES, BASE 2010). ELABORACIÓN PROPIA.

básica de intereses y enfrentar los intereses rentistas internos.

Si se redujese a eso y si a esas dos medidas se sumase la continuidad y hasta el fortalecimiento de la inversión pública, que venía creciendo monótonicamente desde 2004 en el ámbito del gobierno central, el rótulo “nueva matriz” o “nueva política” estaría mejor aplicado. Pero no fue eso lo que sucedió. Al contrario, en la estela de lo que había sido hecho de inmediato pos-crisis (subsidios a los sectores de electrodomésticos y automotriz), se optó por adicionar a esas medidas una política de exoneraciones de la hoja de pagos, que comenzó selectiva y después se generalizó.

Mantenida la obligación de producir sustantivos superávits primarios, con la economía desacelerando, el único medio de encontrar espacio fiscal para acomodar el costo de las exoneraciones fue reducir

la inversión pública (gráfico 2). En otras palabras, el gobierno decidió usar el reducido espacio discrecional que detenta en el manejo del presupuesto para incentivar la inversión privada (política por el lado de la oferta), en vez de continuar elevando la inversión pública (política por el lado de la demanda).

El resultado fue desastroso, pues la inversión privada no correspondió a las expectativas y no reaccionó. La tasa de crecimiento real de la FBKF continuó declinando en 2012, llegando a ponerse negativa. Esbozó una ligera recuperación en 2013 y se hundió de una vez en 2014-2015 (gráfico 3).

Con eso, no sólo asistimos a la continuidad de la caída de la relación FBKF/PIB (gráfico 4),<sup>5</sup> sino que testificamos el agravamiento de los resultados relativos al crecimiento del producto (gráfico 5).

No viene al caso discutir aquí en detalles cuáles fueron las razo-

nes de la indiferencia de la inversión privada y/o cuál de ellas fue la determinante para ese resultado. Pero pensamos no errar mucho si decimos que deben haberse combinado, de un lado, la continuidad de las expectativas ruines sobre la renta y el consumo futuros, deprimiendo la eficiencia marginal del capital, y, del otro, la poca disposición política de invertir y fortalecer un gobierno visto cada vez más como intervencionista.<sup>6</sup> En un ambiente de incertidumbre económica y malestar político, los cerca de R\$ 80 billones adicionales (a precios de 2014) gastados por el gobierno federal en subsidios y exoneraciones de hoja entre 2012 y 2014<sup>7</sup> engordaron los márgenes de lucro, pero no se transformaron en ampliación de capacidad y elevación de productividad.

Independientemente de la intención de quien tomó la decisión, la opción del gobierno siguió

GRÁFICO 2 | FBKF del gobierno federal - % PIB



FUENTE DE LOS DATOS PRIMARIOS: AFONSO Y FAJARDO (2015). ELABORACIÓN PROPIA.

**GRÁFICO 3 | FBKF - tx de crecimiento real (%)**



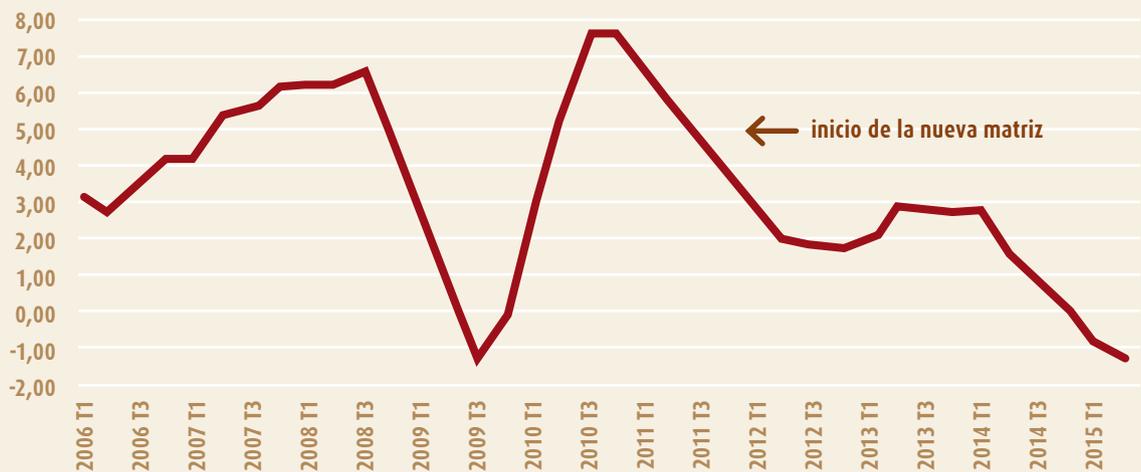
FUENTE DE LOS DATOS PRIMARIOS:  
IPEADATA (IBGE, CUENTAS NACIONALES,  
BASE 2010). ELABORACIÓN PROPIA.

**GRÁFICO 4 | Tasa de Inversión - FBKF/PIB (%) - 1986-2014**



FUENTE DE LOS DATOS PRIMARIOS:  
IPEADATA (IBGE, CUENTAS  
NACIONALES, BASE 2010).  
ELABORACIÓN PROPIA.

**GRÁFICO 5 | PIB - tasa acum 4 trim (T4) - %**



FUENTE DE LOS DATOS PRIMARIOS:  
IPEADATA (IBGE, CUENTAS  
NACIONALES, BASE 2010).  
ELABORACIÓN PROPIA.

el diagnóstico ortodoxo de que hay una relación de concurrencia entre la inversión pública y la privada (fenómeno conocido en la literatura económica como *crowdingout*), de forma que el último sólo tendría lugar de modo más firme ante la retracción del primero. Aunque aislado, ese episodio comprueba que la tesis es equivocada: en el período que estamos analizando, la economía brasileña quedó sin uno y sin otro (considerado el trienio 2012-2014, la inversión del sector privado presentó crecimiento real negativo de 1,3%).

La historia brasileña, sin embargo, tiene evidencias mucho más contundentes de ese equívoco. Al contrario de la tesis ortodoxa, ella revela una interrelación extremadamente positiva entre la inversión pública y la privada y, a pesar de su menor dimensión en términos absolutos, un papel de liderazgo de la primera en la conducción del ritmo de crecimiento de la economía. Retrocedamos, entonces.

## Primer acto: el sector productivo estatal como *prima donna*

Entre 1930 y 1980, la economía brasileña fue la que más creció en el mundo. Alcanzó una tasa media de crecimiento real del PIB de 6,5% al año, llegando a alcanzar 8,8%, un patrón verdaderamente chino, en la década de 1970. Ese período asistió también al crecimiento casi sistemático de la tasa de inversión (FBKF/PIB), que salió de una media de 11% en el quinquenio 1940-1944 para una media de 23% en el quinquenio 1975-1979, decayendo a partir de ahí. Por detrás de eso, por diferentes razones y con diferentes modelos, hubo una insistente disposición del Estado brasileño en aumentar la velocidad de la locomotora de la inversión pública para estimular y arrastrar la inversión privada. Estructuralmente, fue esa, finalmente, la espina dorsal del así llamado *nacional-*

*-desarrollismo*, que conoce el ocaso en la crisis de la década de 1980 y, después, en el predominio de las ideas y programas liberales a partir de la década de 1990.

En los treinta años que van de 1947 a 1977, la inversión pública creció sistemáticamente a una velocidad mayor que la de las inversiones privadas, invirtiéndose la tendencia a partir de ahí.<sup>8</sup> El período de mayor crecimiento del PIB – la década 1970-79 – fue también el que registró las mayores tasas de inversiones públicas (FBKF del sector público/PIB), presentando la media de 8,6% y llegando a alcanzar el récord de 11,7% en 1976 (para efectos de comparación, cabe recordar que, hoy, esa tasa anda en torno del 4%, incluyendo la inversión de las estatales). Valorándose la serie por quinquenios, el quinquenio con tasa media más elevada (9,4%) es, no por casualidad, el de 1975-1979, precisamente aquel que concentró las pesadas inversiones estatales en infraestructura,



bienes de capital e insumos básicos que constituían el II Plano Nacional de Desarrollo (II PND).

A lo largo de todo ese período, pero principalmente a partir del inicio de la década de 1950, con la constitución y consolidación de las poderosas empresas estatales brasileñas, quedó evidente la sinergia entre inversiones públicas y privadas en Brasil. Como recuerda Belluzzo, “el sector productivo estatal – en un país periférico y de industrialización tardía – funcionaba como un proveedor de externalidades positivas para el sector privado. La sinergia público-privado ocurría en tres frentes: 1) la inversión pública (sobre todo en el área de energía y transportes) corría al frente de la demanda corriente; 2) las empresas del gobierno ofrecían insumos generalizados (bienes y servicios) en condiciones y precios adecuados; y 3) [las empresas del gobierno] comenzaban a constituirse – todavía de forma incipiente – en centros de innovación tecnológica” (2015, p.19–20).

A partir del inicio de la década de 1960, cuando estaban en torno de 0,5% del PIB, las inversiones del sector productivo estatal sólo hicieron crecer, volviéndose la gran estrella de la FBKF y de las inversiones públicas y llegando a alcanzar los 7,0% del PIB al final de la década de 1970. La brutal elevación de los intereses americanos en 1979 y el segundo revés del petróleo, en el mismo año, cambiaron bastante ese escenario, dando inicio a un período de crisis y desestabilización.

En el caso de las estatales brasileñas, la restricción de divisas

que pasó a marcar al país las envolvió directamente en la llamada crisis de la deuda externa, pues les retiró la capacidad de honrar, en moneda fuerte, los préstamos externos que ellas habían sido inducidas a tomar (en la tentativa de enfrentar la contracción del balance de pagos del país, resultante del primer revés del petróleo). A continuación, en la década de 1990, los programas de privatización, inspirados en el Consenso de Washington, redujeron el tamaño del sector productivo estatal y, por tanto, su capacidad de inducir la inversión privada. Veamos más de cerca.

### Segundo acto: una estrella se apaga

La crisis cambiaria que tomó cuenta de la economía brasileña, al inicio de la década de 1980, obligó un ajuste forzado de su ritmo de crecimiento a las nuevas condiciones del mercado internacional de capitales. Sin la opción de aumentar su pasivo externo, opción que estuviera tan a la mano en la década anterior, el único camino fue reducir el tamaño de la economía y el montante de sus gastos corrientes en divisas. En el trienio 1981–1983, la economía brasileña disminuyó 6,3%. Con todo, el impacto de esa reducción en la FBKF demoró más en hacerse sentir. En los años inmediatamente posteriores a la crisis, entre 1979 y 1982, la relación FBKF/PIB se mantuvo en la casa del 22%, sólo reduciéndose para cerca de 18% a partir de 1983.<sup>9</sup> En paralelo, la relación FBKF del sector público/PIB, en ese mismo período, se mantuvo en el ni-

## Los elevados intereses, el mantenimiento de gastos en subsidios y las exoneraciones tributarias desestructuraron las cuentas públicas y llevaron a la presidente Dilma a recurrir al recetario ortodoxo, que agravó los problemas.

vel, aún elevado, de 6,5% a 7% en el período 1979–1982, sólo cayendo para 5,3% en 1983. A pesar de la restricción externa y de la situación cada vez más complicada de las cuentas públicas, el sector público (estatales inclusive) cargaba el peso de la conclusión de varias de las inversiones del IIPND, que se habían atrasado.

A contramano de la ortodoxia y su teoría de los *sunkcosts*, según la cual costos pasados son irremediables y no pueden determinar nuestras decisiones presentes, las inversiones atrasadas del II PND<sup>10</sup> fueron concluidas, a pesar de todo. Eso ayudó a aumentar la tasa de inversión de la economía, aún con la crisis ya instalada. En la interpretación clásica de Barros de Castro, “la economía brasileña estaba grávida de las inversiones” y no había otra salida racional que no fuese forzosamente continuar su marcha en dirección a la maduración del estratégico paquete del II PND, el cual, como se sabe, fue responsable por la conclusión de nuestra matriz interindustrial. En todo el período 1979–1982, el sector productivo estatal continuó

**La estrategia de hacer crecer el consumo por la vía de la expansión del crédito tiene corto aliento, no siendo capaz de producir un crecimiento sustentado de la demanda agregada y, por tanto, del producto y de la renta. La variable autónoma y dinámica, por definición, es la inversión.**

siendo la gran estrella de la inversión pública. El esfuerzo de inversión de las estatales brasileñas con vistas a la conclusión de las inversiones del II PND hizo que su participación en la inversión pública total girase siempre en torno a 2/3, lo que significaba cerca de 4% del PIB.

Después de eso, sin embargo, a pesar de la relativa recuperación del crecimiento de la economía en los tres años subsecuentes (la tasa media de crecimiento real del PIB quedó en la casa de los 6,8% entre 1984 y 1986), propiciada principalmente por los buenos resultados de las transacciones corrientes (como efecto de la propia conclusión del II PND) y de la euforia pos-Plano Cruzado, la relación FBKF del sector público/PIB nunca más retornó a los niveles anteriores. La tasa de crecimiento de esa parcela de la FBKF nunca más se colocó al frente de la tasa de crecimiento de la FBKF del sector privado, como ocurriría hasta el final de la década de 1970. En un inicio provocada por la dificultad de las cuentas públicas brasileñas en la década de 1980, esa continua pérdida de importancia de las inversiones públicas fue consolidada con el proceso de privatización de la década de 1990, que acabó por encoger sustantivamente el sector productivo estatal brasileño.<sup>11</sup>

Como muestra el gráfico 4, presentado en la primera sección de este artículo, a partir del final de la década de 1980 la tasa de inversión de la economía brasileña sufre un proceso de declinio que alcanza el fondo del pozo en 2003, cuando malamente pasa del 15%. A lo largo de todo ese período, la inversión pública pierde importancia

sistemáticamente y no retorna más a 5% del PIB: en la primera mitad de la década de 1990 gira en torno de 4%, cae para 3% en la segunda mitad y cierra el milenio en torno de 2,0%. La participación de las empresas estatales, que había alcanzado 7% a mediados de la década de 1970, cierra la década de 1990 con exiguos 0,5% (la misma cifra del inicio de la década de 1960).

La inversión sólo da señales de recuperación en el segundo mandato del presidente Lula. Al final de 2006 se lanza el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC). Un sustantivo paquete de inversiones (cerca de 13% del PIB) previsto para cuatro años en áreas de infraestructura (transporte, energía, recursos hidráulicos y saneamiento) y habitación está relacionado con ese movimiento, no sólo por el volumen mayor de gastos en formación de capital fijo, prometido por el Estado, sino por dar la señal al sector privado. La crisis financiera internacional alcanza a la economía brasileña justo en ese momento.

## Epílogo: la esperanza del rescate y el ocaso

A partir del segundo semestre de 2004 la economía brasileña dio señales de un crecimiento más firme, con la tasa acumulada en doce meses ultrapasando el 4% por varios trimestres seguidos. El país se puso en línea con lo que ocurriría en el mundo: un movimiento aparentemente sustentado de crecimiento – después de una década marcada por crisis financieras – empujado fundamentalmente por la recuperación de la economía

americana después de la crisis de 2000–2001, detonada por el estallido de la burbuja accionaria de las *empresas punto com*), y por el acelerado crecimiento de la gigantesca China. Para Brasil, eso significaba el inicio de un período favorable: el país fue directamente beneficiado por la elevación sin precedentes del precio de las *commodities*, lo que permitió una acumulación inédita de reservas (con el consecuente movimiento de apreciación cambiario, que más adelante pasaría la cuenta).

Así, el segundo mandato del presidente Lula nació promisorio, bajo los auspicios de la fase positiva del ciclo de *commodities* y de las expectativas optimistas producidas por el lanzamiento del PAC. La mejoría constante de las expectativas, junto con la permanencia de un escenario prometedor en el plano internacional producía, por primera vez en décadas, un crecimiento robusto y aparentemente firme. A lo largo de diez trimestres seguidos (del tercero de 2006 al último de 2008), la economía brasileña creció 5,2% (a la tasa media acumulada en doce meses).

Las finanzas públicas también sentían el buen momento, pues la receta crecía delante del producto y permitía acomodar los gastos resultantes de las políticas sociales de alto impacto que marcaban el gobierno de Lula desde el inicio (inclusive el aumento real del salario mínimo), el crecimiento natural de los demás gastos corrientes y la elevación de los gastos en inversiones. Se nota un sensible crecimiento de los gastos del gobierno federal en FBKF a partir del lanzamiento del PAC. A precios de

2014, esa inversión sale de un nivel de R\$ 16 billones anuales en 2006 para el de R\$ 38 billones en 2010.

La crisis internacional explotó en el último trimestre de 2008, pero, aún así, el gobierno federal mantuvo los gastos previstos en inversión: la tasa real de crecimiento de esos gastos fue de 34% en 2009 y 38% en 2010. El Estado brasileño actuó, por tanto, de manera contracíclica. A pesar del volumen diminuto de sus gastos frente al de otras épocas,<sup>12</sup> dio una señal positiva para el sector privado. Después de la parálisis de 2009, resultado inmediato de la crisis, obtuvo un crecimiento real de la economía de 7,5% en 2010. Se llegó a decir, en esa época, que la crisis había sido completamente superada, lo que mostraba una interpretación equivocada sobre lo que, de hecho, ocurría en el plano mundial.

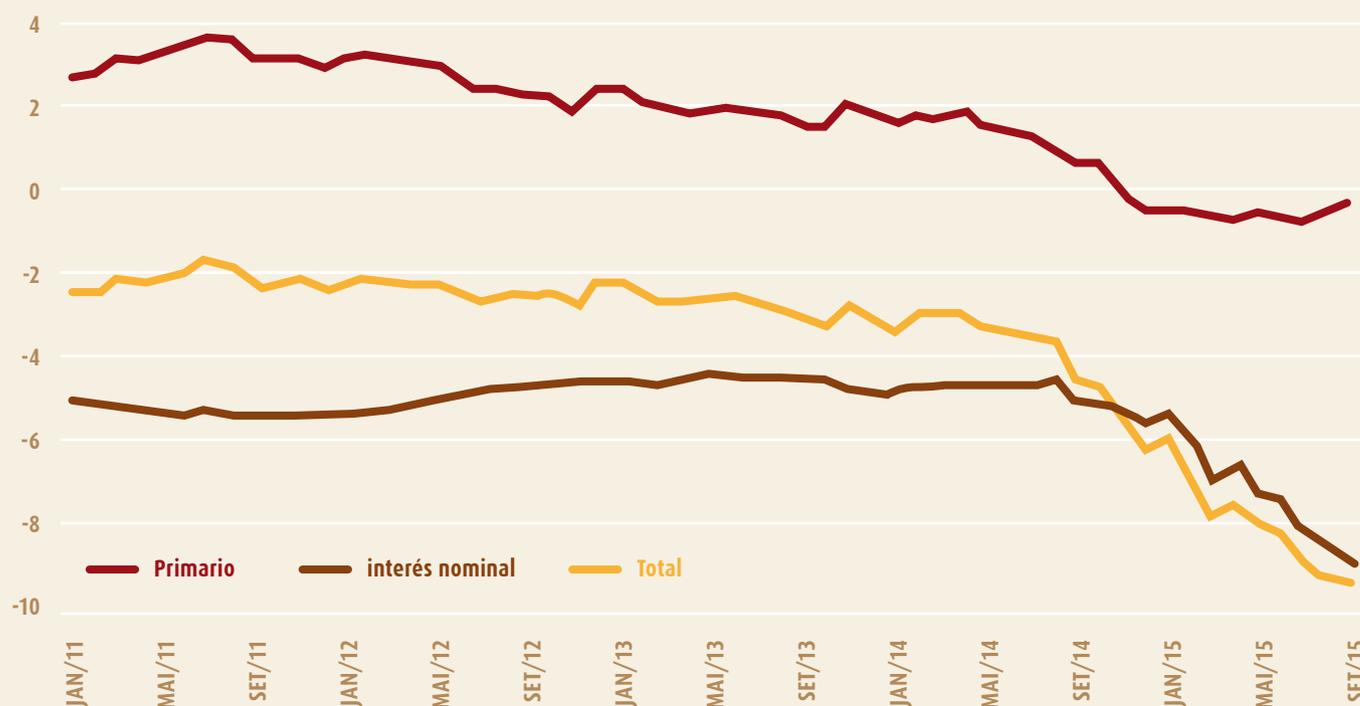
A esa política claramente inductora del crecimiento por el lado de la demanda se unió la concesión de subsidios tributarios, una política por el lado de oferta, que mira inducir el crecimiento a través de medidas microeconómicas que mejoren el ambiente de negocios y disminuyan impuestos. Sin una política industrial claramente definida y en medio de un movimiento de continua valorización de la moneda doméstica, se redujo (temporariamente) el impuesto sobre productos industrializados (IPI) para vehículos, electrodomésticos de línea blanca, materiales de construcción y bienes de capital. Al mismo tiempo, para estimular la expansión del crédito personal, se redujo la alícuota del impuesto sobre operaciones financieras (IOF) para el crédito concedido a personas fi-

sicas. La reducción de los tributos indirectos movió los precios, situación que, aliada a la expansión sin precedentes del crédito, sustentó la demanda agregada por el lado de la elevación del consumo final de las familias y auxilió en la producción del sorprendente crecimiento alcanzado por el PIB en 2010.

Pero la crisis no estaba superada, ni interna, ni externamente. Internamente, porque, a pesar del resultado exuberante de 2010, la tasa de crecimiento quedó en 3,5% en la media del bienio 2009–2010, bien por debajo de la media de 5,2% de los diez trimestres anteriores. Además de eso, la estrategia de hacer crecer el consumo por la vía de la expansión del crédito tiene, por regla general, impulso corto, no siendo capaz de producir un crecimiento sustentado de la demanda agregada y, por tanto, del producto y de la renta. Como se sabe, la variable autónoma y dinámica, por definición, es la inversión. Esta, como vimos en el gráfico 3, inició en el primer trimestre de 2010 una trayectoria de caída en su tasa de crecimiento, que resultaría en disminución (crecimiento negativo) en el segundo trimestre de 2012.

En el plano externo, los recurrentes paquetes de ayuda proporcionados por los gobiernos de los países centrales no fueron suficientes para borrar las marcas de la mayor crisis del capitalismo desde la década de 1930 y rescatar la confianza. En medio de una economía cada vez más financierizada, donde la riqueza financiera crece, hace por lo menos 35 años, con una velocidad casi cuatro veces mayor que la del PIB mundial,<sup>13</sup> la formación de burbujas de activos con

GRÁFICO 6 | NFSP - % do PIB - 2011-2015



FUENTE DE LOS DATOS PRIMARIOS: IPEADATA. ELABORACIÓN PROPIA.

las consecuentes crisis financieras es una situación recurrente, junto con el bajo crecimiento. Los siete años que corrieron entre 2002 y 2008 constituyeron un verdadero paréntesis de crecimiento más elevado y de relativa estabilidad, hasta que la crisis explotó, con la fuerza que conocemos, al final de 2008.

Regresando a su, digamos así, “lecho normal”, pero en un nivel todavía más rebajado, la economía mundial provocó, en conjunto con sus problemas internos, un sensible cambio en la política económica de China, que optó por desacelerar su crecimiento, en particular reducir la tasa de crecimiento de su formación bruta de capital fijo, y enfocarse en el consumo.

Actuando conjuntamente, esos movimientos tuvieron consecuencias funestas para la economía brasileña, entre las cuales se destaca la sustantiva reducción de los precios de las *commodities*, que la decisión china acabó por provocar. Sin poder esperar nada de positivo de la demanda externa, con el consumo alcanzando sus límites y los gastos gubernamentales presionados por la permanente necesidad de producir superávits primarios, el primer gobierno Dilma comenzó, como vimos, buscando rescatar el nivel de inversiones de la economía para mantenerla en una trayectoria de crecimiento. Para eso, tiró mano de la “nueva matriz macroeconómica”, cuyos elementos más impor-

tantes, como vimos, fueron la reducción de los intereses y la exoneración de encargos “trabalhistas”.<sup>14</sup>

El fracaso de la política, dada la inercia de la inversión privada y el debilitamiento de las inversiones públicas, aliado a la elevación del IPCA, que amenazaba llevar la inflación del centro de la meta para su techo, hizo al gobierno Dilma rever uno de los pilares de la “nueva matriz”: la tasa básica de intereses (Selic) volvió a subir a partir de julio de 2013, y desde entonces creció ininterrumpidamente hasta alcanzar, en julio de 2015, el estratosférico 14,25% anual, prácticamente duplicando en dos años.

Los intereses elevados, combinados con el mantenimiento de los

gastos en subsidios y exoneraciones y, aliados a esos dos elementos, la tibieza del producto, que debilitaba la receta de tributos, desestructuraron las cuentas públicas. El año 2014 cerró con un resultado primario negativo por primera vez desde 2002 (muy pequeño, inclusive en términos internacionales, apenas 0,6% del PIB, pero aún así negativo, como muestra el gráfico 6).<sup>15</sup>

El terror mediático generado por ese resultado, combinado con un resultado electoral positivo, pero muy débil, y con el agravamiento de las denuncias de corrupción en la estela de las operaciones de la Policía Federal, llevaron a la presidente Dilma a iniciar su segundo mandato haciendo una política de austeridad, de recorte completamente ortodoxo, que busca equilibrar las cuentas públicas cortando meramente los gastos. El resultado ha sido el agravamiento del problema, pues la receta cae a una velocidad mucho mayor que cualquier esfuerzo que se haga para reducir los gastos corrientes.

El objetivo de este artículo no es discutir la política de ajuste del segundo mandato de la presidente Dilma, sino reflexionar sobre el papel de las inversiones públicas en la economía brasileña, mirando un poco para su historia. Resta, pues, comentar el papel de esas inversiones en esta última etapa, que culminó con el completo abandono del “nueva matriz”.

La primera observación a hacer es que, si el gobierno federal, en vez de comprimir sus inversiones, hubiese mantenido la tasa media de crecimiento que esos gastos presentaron a lo largo del período

2003-2010, su gasto adicional no sería muy diferente de aquel que tuvo que soportar para enfrentar las exoneraciones de la hoja de pagos (a precios de 2014, algo en torno de R\$ 70 billones en el período 2011-2014).<sup>16</sup> El resultado de ese gasto, sin embargo, sería mucho más efectivo para activar la economía, pues sería un aumento directo de la demanda agregada y no un conjunto de suposiciones sobre lo que podría llevar a los empresarios a invertir.

Además de eso, las inversiones públicas, aunque no muy expresivas, funcionan como señalizadores para el resto de la economía y para las decisiones de inversión. Abrir espacio para la inversión privada sin señalar positivamente hacia las expectativas futuras eleva la renta de los empresarios, que lucran y no invierten, pero no impulsa el crecimiento de la economía, ni aumenta su posibilidad de generar empleo y renta, ni incrementa su productividad o su capacidad productiva futura. Eso es aún más verdadero en un país periférico como Brasil, cuya historia de desarrollo, como vimos aquí brevemente, está pegada al desempeño del Estado. Eso nos permite hacer un último comentario sobre la cuestión del carácter desarrollista o no de la política económica del primer mandato de la presidenta Dilma Rousseff.

A mi ver, Fonseca (2014) ofrece la mejor definición que tenemos sobre el término desarrollismo. Esta fue resultado de una pesquisa historiográfica sobre el surgimiento del concepto en América Latina a mediados del

siglo pasado, así como de una pesquisa histórica sobre más de una decena de experiencias concretas con tal política en el continente. De acuerdo con esa definición, una dada política, para poder ser llamada de desarrollista, precisa tener un fuerte proceso de intervención estatal destinado al fortalecimiento de la industria y ancorado en un proyecto nacional.

No es difícil percibir que el conjunto de medidas de la “nueva matriz” está bien lejos de una política desarrollista.<sup>17</sup> Es verdad que existió una preocupación con la industria, pero ella sucede por la preocupación con la desaceleración del crecimiento, más que con el fortalecimiento del sector por su capacidad productiva de la economía y colocar al país en una posición más ventajosa en la división internacional del trabajo. Aunque la “nueva matriz” haya contemplado, por ejemplo, medidas de protección al producto nacional, esa política no estaba asentada en un verdadero proyecto nacional, que, por cierto, tampoco existía y no existió en los gobiernos de Lula.

Además de eso, en tiempos de sector productivo estatal diminuto y con fuerte participación del capital privado, la intervención gubernamental más fuerte de la “nueva matriz” se dio por medio de la reforma del sector eléctrico, que fue bastante ruidosa y acabó por reforzar la imagen de un gobierno intervencionista, lo que seguramente colaboró a la falta de disposición para invertir del empresariado en el primer mandato de Dilma.

Ante la ausencia de esos componentes (proyecto nacional y política industrial claramente definida), todos los beneficios ofrecidos al sector empresarial con la esperanza de que la tasa de inversión de la economía crezca, pueden esfumarse. Por detrás de esa dificultad de construir una política más efectiva de garantía del crecimiento económico del país y de su evolución tecnológica, está una institucionalidad en todo favorable a la riqueza financiera y que toma el crecimiento de la riqueza y del producto reales como un subproducto, que puede existir o no, de una política económica que está primeramente destinada a beneficiar el rentismo y la acumulación financiera. Esa institucionalidad fue construida en Brasil en la década de 1990 y ninguno de los tres gobiernos del Partido de los Trabajadores en el nivel federal fue capaz de afrontarla. La tentativa de Dilma de reducir los intereses, fortalecer los bancos públicos y usar esas instituciones para reducir los absurdos *spreads* bancarios duró poco, como vimos.

Por eso, la saga de las inversiones públicas en Brasil terminó melancólicamente. Las inversiones del segundo capítulo del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC2), lanzado por Lula, fueron la víctima más fácil de la política de austeridad adoptada a inicios de 2015. En mayo, Joaquim Levy, entonces ministro de Hacienda, anunció un corte de cerca de 40% en el presupuesto previsto para el programa en ese año<sup>18</sup> (algo en torno de R\$ 26 billones).<sup>19</sup> La diferencia con la “marcha forzada” de las inversiones del II PND, en plena crisis dupla (del segundo choque del

petróleo y de los intereses), a inicios de la década de 1980, es lo suficientemente escandalosa como para indicar el ocaso de las inversiones públicas en Brasil y la frustración de la tentativa de rescatarlas ■

## Notas

1. El 4 de julio de 2012 el ministro Guido Mantega admitió, por primera vez, que el gobierno practicaba una “nueva matriz macroeconómica”, con el objetivo de reducir los intereses y practicar una “política cambiaria más activa”, que impidiese la continuidad de la apreciación de la moneda nacional. <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mantega-indica-novo-modelo-economico-imp-,896017>, accesado el 12 de noviembre de 2015.
2. Independientemente de trabajar con capital propio o de terceros, el interés sobre el capital es percibido como costo por los empresarios. Si el capital es de terceros, porque se constituyó de hecho como costo; si es propio, porque constituye el costo de oportunidad de aplicación del capital.
3. Retornaremos al tema al final del artículo.
4. Esa política involucró la elevación del IOF sobre inversiones extranjeras en cartera y las captaciones externas de recursos, inclusive los préstamos intercompañía. Además de eso, fue impuesta una retracción compulsoria sobre las posiciones vendidas de los bancos en el mercado de cambio a la vista, así como IOF de 1% en las posiciones líquidas vendidas en derivados de cambio por encima de US\$ 10 millones.
5. En esa variable, por precisar de una serie más larga, optamos por usar la serie de las cuentas nacionales con la metodología antigua, que tiene como base el año 2000. Las diferencias en la tasa de inversiones entre las dos series (base 2000 y base 2010) no son significativas.
6. Según algunas interpretaciones, este último factor habría sido decisivo para el pésimo resultado de la política. El más claro a ese respecto es Rugitiski (2015), que llega a hablar, usando un argumento kaleckiano, en “huelga de inversiones”. Singer (2015) coloca la indisposición del empresariado para con el gobierno de Dilma como posibilidad. Boito (2013) parte del análisis que aboga por la formación de un frente neodesarrollista a lo largo de los gobiernos Lula, la cual habría sido seguida por el primer gobierno Dilma. En discurso (en 2015) afirmó que ese frente se habría roto más o menos al final de la primera mitad del primer mandato de la presidente.
7. Para a estimativa, consideramos os benefícios tributários (Imposto sobre a Renda e Cofins) e as renúncias previdenciárias (desoneração de folha) a partir dos dados a preços constantes de 2013 apresentados por Diniz e Afonso (2014) para o período 2008–2014. Supusemos que, na ausência da “nova matriz”, esses gastos continuariam a crescer à taxa média apresentada no período 2008–2011. Calculamos então a diferença desse valor em relação aos gastos efetuados no período 2012–2014 e atualizamos o resultado para preços de 2014, usando o IPCA. Mais da metade da diferença explica-se pela desoneração da folha.
8. Series largas construídas por trabalho editado por el Ipea, coordinado por Campos, Amorim y García.
9. Esa relación vuelve a subir una última vez al final de la década de 1980. Después de eso, retoma la trayectoria de caída.

10. El famoso libro de Antonio Barros de Castro y Francisco Eduardo Pires de Souza (1985) sobre el tema tiene justamente el título de *La economía brasileña en marcha forzada*.
11. Entre 1991 y 2000, el gobierno federal obtuvo cerca de US\$ 100 billones con las privatizaciones de empresas del sector productivo estatal. Los sectores donde ellas se concentraron fueron, em ese orden: telecomunicaciones, energía eléctrica, petróleo y gas, minas y siderurgia. Sólo para tener una idea de los montantes de inversiones públicas perdidas con las privatizaciones, consideradas apenas la Compañía Vale do Rio Doce y las empresas del sistema Telebrás, la inversión media anual a lo largo del período 1981-1992 fue de cerca de 0,9% del PIB (estimativas de Reis, 2007).
12. El foco es el de la discusión de las decisiones involucrando al gobierno federal. Por eso, nos referimos aquí apenas a los gastos de esa esfera de gobierno, mientras anteriormente nos referimos a la totalidad de las inversiones públicas: Unión, estados, municipios y empresas estatales. De cualquier forma, en el período de 1950 a 1980, aún considerado sólo el gobierno central, el montante de las inversiones en porcentaje del PIB era cerca de tres a cuatro veces mayor. Además de eso, en lo que respecta a las empresas estatales, la cuenta no puede ser hecha de la misma forma, pues, ahora, aún aquellas que no fueron íntegramente privatizadas cuentan con parcela sustantiva de recursos privados en su composición. De cualquier forma, cabe registrar que también las empresas estatales presentaron elevación sustantiva de sus inversiones inmediato a la pos-crisis (con destaque para el sector de petróleo y gas), tendencia que se revirtió en 2014.
13. Los datos sobre riqueza financiera mundial son producidos de forma no sistemática por la consultoría internacional McKinsey. Los datos sobre PIB mundial están disponibles en los sitios de las agencias multilaterales, en especial el FMI. A ese respecto ver: Paulani, 2010.
14. Las otras medidas que componían el paquete de beneficios al sector privado fueron: el uso intensivo del BNDES para ofrecer crédito subsidiado para inversión; medidas para establecer algún control sobre el flujo internacional de capitales (ver nota 4); y algunas medidas de protección al producto nacional, con foco en los sectores automotor, de construcción naval y de máquinas y equipamientos.
15. 2001 es el año en que se inicia la serie de esas informaciones, tal como es hoy calculada. El año 2002 es el primero para el cual hay amplias informaciones (incluyendo todo el año).
16. Estimativas propias a partir de datos de Afonso y Fajardo (2015).
17. No es el caso entrar aquí en la discusión del tipo de neodesarrollismo que estaría en juego. Los lectores interesados pueden consultar Bastos (2012).
18. <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/05/1632501-governo-confirma-corte-orcamentario-de-r-699-bilhoes-pac-sofre-bloqueio-de-r-257-bilhoes.shtml>
19. Pero aún antes de eso, como resultado de la propia nueva matriz, los recursos del PAC 2 ya eran escasos. De los R\$ 6,5 billones del PAC2 prometidos al municipio de São Paulo para chegar a lo largo del período 2013-2016, sólo habían llegado, al inicio de 2015, o sea, pasada la mitad del plazo, cerca de R\$ 400 millones. Esta escriba era secretaria municipal de planificación, presupuesto y gestión de la ciudad y puede testimoniar la contracción.

## Referencias

- AFONSO, J. R. y Fajardo, B. (2015). *Evolución de la tasa de inversiones y la inducción por el sector público*. Nota Técnica. Ibre-FGV.
- BASTOS, P. P. Z. (2012). “La economía política del nuevo-desarrollismo y del social-desarrollismo”, *Economía e Sociedade*, v. 21, número especial.
- BELLUZZO, L. G. (2015). “Las razones estructurales del desajuste macroeconómico”, *Novos Estudos*, nº 102.
- BOITO JR, A. y Berringer, T. (2013). “Brasil: clases sociales, neodesarrollismo y política externa en los gobiernos Lula y Dilma”, *Revista de Sociología e Política*, v. 21, nº 47.
- CAMPOS, A. G., Amorim, R. L. C. e Garcia, R. C. (2007). *Estado, crecimiento y desarrollo: la eficiencia del sector público en Brasil*. Libro de la serie “O Estado de uma Nação”. Ipea.
- CASTRO, A. B. y Souza, F. E. P. (1985). *La economía brasileña en marcha forzada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DINIZ, E. y Afonso, J. R. (2014). “Beneficios fiscales concedidos (y medidos) por el gobierno federal”. Texto de Discussão, Ibre-FGV.
- PAULANI, L. M. (2010). “Brazil in the Crisis of the Finance-Led Regime of Accumulation”, *Review of Radical Political Economics*, v. 42, no 3.
- REIS, C. F. B. (2008). “Los efectos de la inversión pública sobre el desarrollo económico: análisis aplicada para la economía brasileña entre 1950 y 2006.” Monografía premiada en el certamen XIII Premio Tesoro Nacional en Finanzas Públicas (segundo lugar), Tesoro Nacional.
- RUGITSKY, F. (2015). “Del ensayo desarrollista a la austeridad: una lectura kaleckiana”. Sitio electrónico *Carta Maior*, 8 de mayo, disponible en <http://cartamaior.com.br/?%2FEditoria%2FEconomia%2FDo-Ensaio-Desenvolvimentista-a-austeridade-uma-leitura-Kaleckiana%2F7%2F33448>.
- SINGER, A. (2015). “Golpeando jaguares con varas cortas: el ensayo desarrollista en el primer mandato de Dilma Rousseff”, *Novos Estudos*, no 102.

# Educación y proyecto nacional



**César Benjamin**  
Editor de la Contrapunto Editora

A large, close-up photograph of a hand holding a wooden stick. The hand is positioned on the left side of the frame, with the thumb and index finger gripping the stick. The stick is light-colored wood and is held diagonally across the frame. The background is a solid, dark brown color.

**L**os economistas ganaron un centralismo abusivo en el debate contemporáneo, al mismo tiempo en que su visión se volvía cada vez más estrecha. Si el territorio de Brasil fuese otro, nada cambiaría en los modelos que usan, pues ellos ignoran el espacio. El largo plazo – la verdadera escala temporal en que se construyen las naciones – fue substituido por el tiempo corto de las operaciones financieras. Y las personas, cuando mucho, volviéronse meros coadyuvantes, en la condición de fuerza de trabajo o de consumidores. Es un pensamiento pobre, que olvida las múltiples dimensiones de la sociedad y destaca apenas lo que afecta a los negocios.

Tal contexto contamina también el debate sobre educación. Hablamos mucho sobre el papel de la educación en el crecimiento económico, cuando deberíamos hacer el abordaje a la inversa. Pues economía es medio, educación es fin. El aumento de la capacidad productiva sólo tiene sentido si crea condiciones materiales para que las personas se liberen de una existencia estrecha, repetitiva y cansada, de modo que puedan dedicarse, cada vez más, a obte-

ner conocimientos, placer estético y transcendencia, actividades humanas por excelencia, que en gran medida dependen del aprendizaje.

Un pueblo que alcanza un alto patrón educacional y cultural también es más capaz de edificar una economía moderna y productiva, es claro, por el simple hecho de que ese tipo de economía es una de las expresiones de cierto grado de civilización. Pero eso no es lo más importante. Cuando la demanda por educación ganó fuerza en el mundo moderno, esa correlación todavía no era ni siquiera imaginada.

## 2

**La propuesta de dar educación formal a toda la población** es una extravagancia de las sociedades contemporáneas, cuando son comparadas a las que existieron en la pre-modernidad. Ninguna sociedad anterior había diseminado esa práctica, ni aún la Grecia clásica, cuya herencia cultural nos marcó tan profundamente. La educación formal siempre fue limitada a pequeñas élites o a grupos cerrados, especialmente los religiosos.

En Europa, centro del moderno sistema-mundo, ese cambio involucró diversos acontecimientos y procesos. Podemos verlo despuntar ya en la Reforma Protestante, con la idea de que todo cristiano debe ser alfabetizado para poder leer la Biblia. Maduró intelectualmente en el siglo XVIII, durante el Ilumi-

nismo, cuando se fortalece la idea de refundar la sociedad bajo el predominio de la razón, en vez del de la tradición. Rousseau, haciendo la crítica a Hobbes, destaca el papel fundamental de la educación.

Hobbes había propuesto un modelo histórico estilizado para explicar cómo y por qué la huma-

nidad dejó atrás el estado de naturaleza, marcado por la lucha de todos contra todos en búsqueda del propio placer, e ingresó al estado civil, en el cual la vida social es regulada por instituciones estatales. Para él, la propia dinámica del estado de naturaleza conduce a ese salto, pues la lucha sin fin acaba



por volverse desventajosa para todos, y la paz se impone como necesidad primera. Por eso los individuos – que, en Hobbes, se mueven a partir de los sentimientos del deseo y del miedo – son llevados a renunciar a la libertad y a reconocer un poder disciplinante, el Leviatán, que se impone por la fuerza, y con ella crea el derecho.

Rousseau critica esa formulación. Para él, ceder a la fuerza es un acto de necesidad y prudencia, de modo que el “derecho del más fuerte”, de Hobbes, le parece una expresión sin sentido: la fuerza crea situaciones de hecho, pero no establece el derecho. Como el retorno al estado de naturaleza es impensable, se impone la necesidad de buscar otro fundamento para la vida en sociedad, de modo que sea compatible con la libertad. Problema difícil, tal vez insoluble, que continúa actual.

Para resolverlo, Rousseau propuso que libertad es obediencia espontánea a las leyes generales que expresan la voluntad general, “la razón en su dimensión práctica”. Kant retomó ese camino al tratar del imperativo categórico: la condición para una sociedad libre es que los hombres, actuando libremente, acepten limitar la propia libertad.

Eso exigía formar hombres dotados de sentimientos mucho más amplios y más complejos que el deseo y el miedo primitivos, de Hobbes. De ahí la importancia de la educación, considerada desde entonces como condición para que pueda existir una convivencia, al mismo tiempo, regulada y libre.

Así concebido, el espacio de la libertad humana no es aquel en el que cada uno hace lo que quiere, o

hace lo que es capaz de hacer, en desenfrenada competencia con los demás. Es aquel en que el potencial creador de las personas se ejerce de maneras culturalmente delimitadas, socialmente legítimas, en que lo cierto y lo errado, el bien y el mal están definidos con suficiente claridad. Ese espacio no es rígido e inmutable, es cierto, pero siempre necesita existir. Fuera de él, lo que se tiene es la anomia, que, temprano o tarde, conduce a la supresión de la libertad, como Hobbes había descrito.

## 3

**Las condiciones políticas** para realizar la revolución educacional en Europa demoraron en llegar. Surgieron, paradójicamente, a partir de un cambio en el modo de hacer la guerra. Hasta el fin del siglo XVIII, las guerras europeas eran hechas por ejércitos profesionales, formados por mercenarios al servicio de emperadores, príncipes, duques y barones. Enseguida de la Revolución Francesa, la nobleza europea lanzó sus tropas mercenarias contra la joven República. Ellas llegaron victoriosas a las puertas de París, llevando a los revolucionarios a convocar un alistamiento general – “levée en masse” – para formar un ejército de ciudadanos. Quinientos mil franceses fueron alistados. No eran soldados profesionales, mas invirtieron el curso de la guerra.

Napoleón Bonaparte heredó esa experiencia. Formó grandes ejércitos de masas y con ellos alteró profundamente la geopolítica continental. Terminadas las guerras napoleónicas, las naciones europeas no podían más defenderse y sobrevivir si no contasen con infanterías

extensas. La época de la guerra mercenaria llegó a su fin. Ahora, el desafío era formar ejércitos de ciudadanos, mucho mayores. Él contenía una premisa: formar ciudadanos.

Para eso, la Europa del siglo XIX generalizó dos grandes procesos. El primero fue la supresión de los derechos feudales remanecientes, lo que incluyó, en muchas regiones, reformas agrarias. El segundo fue la creación de los sistemas de educación de masas. Pues la consolidación de las naciones modernas presuponía la existencia de grandes contingentes humanos dotados de un nuevo tipo de identidad, la identidad nacional. Para afirmarla, los Estados nacientes o en vía de consolidación crearon instituciones dirigidas a unificar las lenguas, descubrir y diseminar una literatura, elaborar y contar la historia de un pasado común, difundir la idea de derechos y deberes, y así por delante.

Eso no se hizo sin debate. En la época, mucha gente defendía la idea de que educación para todos era un espejismo, un sueño inconsecuente, pues la educación formal es un proceso prolongado, difícil y caro. No tenía sentido imaginar que todos cupieran en él. Después, cuando la nueva idea se afirmó, otras voces se levantaron para defender la creación de sistemas diferenciados, recordando que la gran mayoría de las personas estaba destinada, desde temprano, al trabajo manual en las minas, en las fábricas y en la agricultura. Sólo una pequeña minoría participaría del mundo de la administración, de la dirección, de la planificación. Los sistemas educacionales deberían incorporar esa desigualdad de facto, ofreciendo a todos una educación compacta, rá-

pida, básica, elemental, y a algunos, una educación completa, dirigida a un dominio más amplio de la cultura y la técnica.

Prevalció, sin embargo, la idea más osada y más progresista: ofrecer educación para todos en instituciones estatales planificadas para diseminar una base cultural común, teniendo en cuenta constituir y consolidar “comunidades imaginadas” – las naciones – bien mayores y más complejas que las comunidades tradicionales.

En varios casos, de muchos pueblos era preciso hacer uno solo. Mazzini vio bien el problema. Enseguida de la unificación de la península italiana, en 1870, escribió: “Hicimos Italia. Ahora, necesitamos hacer los italianos.”

Nacen en esos contextos los sistemas públicos de educación de masas, instituciones de los Estados nacionales.

## 4

**Brasil no acompañó ninguno de esos procesos**, ni siquiera remotamente. Nuestra agenda del siglo XIX fue otra: en la primera mitad, el joven Estado brasileño cuidó, ante todo, preservar la unidad territorial contra las fuertes tendencias a la fragmentación del país; en la segunda, tanteamos realizar una abolición “lenta, gradual y segura” de la esclavitud, de forma a no desarticular la economía primario-exportadora basada en la gran propiedad. En la época en que Europa universalizaba la escuela pública, Brasil no avanzaba. Nuestra tradición ya no era buena: en contraste con las colonias de la América española, la América portuguesa nunca tuvo una universidad para formar sus propios

cuadros. Las universidades de México y de Lima fueron fundadas allá en el siglo XVI, y las de las demás capitales siguieron a ellas. Todos los vice-reinados de España tenían una estructura de gobierno y una universidad, en torno de las cuales gravitaba una élite local.

La élite brasileña era llevada a estudiar en Coimbra y permanecía mucho tiempo en la Metrópoli, donde se integraba al aparato del Estado portugués. Retornaba a Brasil en esa condición, como muestra la trayectoria de José Bonifácio. En la época colonial, el único grupo que diseminó alguna educación formal fueron los jesuitas, expulsados en 1750. Después de eso, la cuestión de la educación prácticamente desapareció del horizonte brasileño por mucho tiempo, incluso después de la Independencia. No tenía sentido pensar en educación de masas en una sociedad que continuaba, tardíamente, esclavista.

Prácticamente no hubo ningún avance durante el largo reinado de Pedro II, no obstante su imagen de buen aristócrata, amante de la cultura y de las artes. El emperador fundó una escuela para ciegos, otra para sordomudos, por caridad. Algunas escuelas fueron abiertas con donaciones personales. Pero sistema público de educación como política de Estado, eso no existió.

## 5

**La agenda brasileña** del siglo XIX estuvo en enorme desacuerdo con la agenda de los países que ocupaban el centro del sistema-mundo o de aquellos dos – Estados Unidos y Japón – que consiguieron penetrar en él. En los países centrales, de diferentes maneras, con diferentes ritmos,

predominaron las revoluciones educacionales, las reformas agrarias y la industrialización. En Brasil, en el mismo período, cuidamos de la unidad territorial y de la problemática prolongación de la esclavitud. No vivimos la fase de la educación de masas como formadora de la nación.

La situación no cambió en las primeras décadas del siglo XX, pues la proclamación de la República, en 1889, no alteró las condiciones estructurales del país. Permanecemos primario-exportadores, y la transición conservadora del esclavismo mantuvo la brutal segregación social. Continuamos sin políticas de Estado para la educación, aún considerada una cuestión particular o, como máximo, ligada a poderes locales.

Las novedades que surgieron en la década de 1920 no vinieron del Estado, sino de la propia sociedad. Movimientos sociales, culturales, políticos y político-militares colocaron en la agenda brasileña dos temas hasta entonces negligenciados: identidad y desarrollo. El pueblo brasileño comenzó a emerger como productor de cultura, y nuestra “vocación agrícola” pasó a ser enfrentada por los defensores, civiles y militares, de la industria. Brasil se reconocía, cada vez más, como un país atrasado, retado a apresurar el ritmo de la propia historia.

La Revolución de 1930 fue heredera de esos movimientos y se volvió el marco inaugural de una refundación del Estado brasileño. Eso se tradujo, entre otras cosas, en la creación del Ministerio de Educación y en la formulación de nuestras primeras políticas educacionales. Con mucho atraso, Brasil comenzó a formar profesores, sistemáticamente, y a implantar una red pú-

blica de enseñanza que, con el tiempo, iría a universalizarse. Soñamos con una educación unitaria y para todos, siguiendo la mejor tradición europea.

La construcción de ese sistema, como no podía dejar de ser, experimentó tensiones. Una de ellas fue la oposición entre la idea de una educación clásica, humanista, generalista, y la de una educación práctica, directamente dirigida a la inserción de las personas en el mundo del trabajo. La concepción clásica predominó, pero, a lo largo del ciclo desarrollista, también ganó fuerza la asociación directa entre esfuerzo educacional y desarrollo económico, inclusive como forma de legitimar al primero. En las décadas de 1940 y 1950, eso coincidió con la difusión mundial de la idea de que los procesos de desarrollo dependen de lo que se acordó en llamar de “capital humano”. Fundáronse escuelas técnicas, creció el llamado “Sistema S”, con Senacs y Senais, siguiendo el concepto de que la educación debería, ante todo, formar la mano de obra necesaria al desarrollo, especialmente a la industria.

Todos los tipos de escuelas se multiplicaron. Por detrás de ellas, y de otras instituciones igualmente jóvenes, había un Estado nacional en construcción. Él creaba y reproducía las condiciones generales en que las instituciones parciales – de la ciudadanía, del desarrollo, de la planificación, del control, de la vigilancia y del castigo – se apoyaban.

Por su alcance, su capilaridad y su papel, la red de escuelas públicas, aquí y en otros países, fue la más importante creación de ese Estado. Por primera vez, millones de niños y jóvenes pasaron a compartir, todos los

días, los mismos espacios estatales obligatorios. Educarlos era, ante todo, forjar en ellos una conciencia nacional y transmitir saberes consolidados. La narrativa de un pasado común, que confería sentido al presente, y el dominio de la lengua y de la escritura, eran las etapas iniciales de ese proceso de formación.

## 6

**El ciclo desarrollista**, como se sabe, terminó en la década de 1980. Gracias a su impulso, en la década siguiente Brasil consiguió universalizar, o casi, el acceso a las escuelas de enseñanza fundamental. Además de eso, expandimos significativamente las redes de enseñanza media, de modo que, al final del siglo, entrar en la escuela dejó de ser la gran barrera. Importante victoria.

Aún así, todos reconocen que la educación brasileña continúa siendo un problema no resuelto. Las evidencias de eso se multiplican en los indicadores de calidad. Un test recientemente aplicado en una muestra muy significativa – 338 mil alumnos de segundo a quinto año en 350 municipios esparcidos por 21 estados – mostró que 70% de los niños y jóvenes de escuelas públicas permanecen analfabetos, independientemente del grado en que estén. Más de la mitad de los alumnos de quinto grado fueron clasificados así. Las evaluaciones internacionales que confieren el dominio de los fundamentos de la matemática nos colocan, invariablemente, en los últimos lugares, al lado de países mucho más pobres. Profesores lamentan la cantidad de analfabetos funcionales en universidades.

**Los griegos de la edad clásica vieron una verdad que conviene jamás olvidar: seres con vocación para la libertad son libres para destruirse. El mundo sólo se vuelve seguro, para esos seres, si ellos se abrigan en el dominio del ethos.**

Tenemos escuelas para todos, o casi todos, pero no conseguimos diseminar educación. En general, el debate sobre eso se limita a las reivindicaciones de más recursos y más “voluntad política” para revertir ese cuadro. Es un abordaje pobre. La crisis de la escuela refleja cuestiones mucho más profundas.

Vimos que la educación de masas ganó impulso a partir del siglo XIX, cuando fue asociada a la consolidación de las naciones, pero Brasil no vivió esa experiencia. Más tarde, ella se legitimó al ser considerada parte esencial de proyectos nacionales de desarrollo. Nos montamos en ese concepto, que caducó, pues en las últimas décadas Brasil se acostumbró a vivir sin proyecto.

Como parte de ese desinterés, abandonamos, en la práctica, el sueño de una educación unitaria, dirigida a formar ciudadanos, pues recreamos las escuelas de pobres (públicas) y las escuelas de ricos (privadas), o sea, aquella educación compacta para muchos y extensa para pocos, que Europa recusó en el siglo XIX. Las clases media y alta volvieron a considerar a la educación un asunto privado, cuya función es garantizar, a sus hijos,

status y acceso a una renta diferencial. Las buenas escuelas pasaron a ser vistas como empresas especializadas en prestar un servicio, la capacitación para un mercado de trabajo excluyente y competitivo. Hoy, ellas separan y discriminan, en vez de promover el encuentro. Es una enorme mutación ideológica en el concepto de educación.

La escuela pública quedó huérfana, pues el Estado que la concibió y la sustentaba, material e ideológicamente, ya no articula las prácticas sociales dominantes. En su lugar entró el mercado, con su apelo concurrente, su volatilidad, su velocidad. En ese contexto, la mayoría de los jóvenes no es orientada a desarrollar una subjetividad ciudadana, no reconoce conocimientos consolidados, no vive la expectativa de un futuro en construcción. El tiempo es ahora. En lugar de leyes generales, típicas de la ciudadanía, valen las reglas que el propio grupo establece en cada momento. Si todo es cambiante, nada es relevante. Y en una sociedad en que todos tienen (o pueden tener rápidamente) alguna información sobre cualquier asunto, lo que importa es opinar, no conocer.

Todo eso cuestiona el estatuto de la escuela. Sin poder cumplir sus antiguas funciones de disciplinar y preparar para la ciudadanía, y sin condiciones para integrarse a la desenfundada dinámica mercantil, la escuela pública, sin papel claramente definido, entró en un régimen de funcionamiento ciego, próximo a la anomia. El desafío tradicional de los profesores era descubrir cómo ir más allá de una simple clase, teniendo como objetivo superar la rutina instituida; hoy, la mayoría de las veces, el desafío es conseguir dar una clase.

Hay un choque de subjetividades en las escuelas, hasta aquí insoluble. Los profesores todavía son formados para servir a la subjetividad ciudadana, mientras los alumnos, cada vez más, son portadores de una subjetividad mediática, de imagen, errática, que no facilita la permanencia productiva en una sala de clase. No se trata de una anomalía específica o de falta de preparación individual de uno u otro estudiante. Es de condiciones sociales de lo que estamos hablando.

## 7

### Hay que repensar fundamentos.

¿Para qué, finalmente, precisamos de escuela pública? Para educar a las personas. ¿Pero eso qué significa?

El hombre no actúa apenas, como los demás animales, sino que interpreta su acción. Todas las acciones humanas son acciones interpretadas, y todas resultan de alguna interpretación previa. Educar al hombre es actuar sobre los sistemas de interpretación construidos por su imaginación, lo que nos remite al universo simbólico, que es constitutivo de nuestra existencia tanto como nuestro cuerpo físico.

En el hombre, ser y deber-ser son aspectos indisolubles. Este es el fundamento ontológico de la ética. Ethos, en griego, designa la morada del hombre. Si la palabra tomó un significado más amplio, es porque los griegos de la edad clásica vieron una verdad que conviene jamás olvidar: seres con vocación para la libertad son libres para destruirse. El espacio del mundo sólo se vuelve seguro y habitable, para esos seres, si ellos se abrigan en su morada, el dominio del ethos.

Al contrario de lo que imagina el sentido común, esto es cada vez más importante. Gracias a la racionalidad

técnica e instrumental, tan a gusto de los economistas, los peligros externos – las interperies, los depredadores y la falta de alimentos – prácticamente no nos amenazan más. Mas esa racionalidad es insuficiente – y puede ser contraproducente – para enfrentar nuestros mayores desafíos actuales. Pues hoy nuestra existencia sólo está amenazada por nosotros mismos, por nuestra incapacidad de construir, en paz, una vida en común.

Una sociedad que pierde la capacidad de comunicarse dialógicamente – estableciendo valores y fines compartidos, diferenciando el bien y el mal, fijando comportamientos legítimos – acaba por destruirse. Pierde el derecho a la libertad, pues recrea las multitudes hobbesianas, movidas apenas por el deseo y el miedo. Eso llama al Leviatán.

Permanece insustituible el papel de la educación y de los educadores, pues los sistemas educacionales están entre los últimos espacios que todavía pueden hacer prevalecer la racionalidad comunicativa, cultivando el lenguaje centrado en la razón y en la palabra, el lenguaje humano por excelencia. En esos espacios, cada vez más raros, las interacciones humanas pueden existir sin que estén dominadas por la unidireccionalidad y la velocidad, típicas de la comunicación de masas.

Formar ciudadanos, no consumidores pasivos y frustrados, continúa siendo el insustituible papel de la red pública de educación. Pero ella no conseguirá renacer sola, por sus propios esfuerzos, independientemente de cuánto dinero se gaste. Hija de un proyecto nacional, ella depende de él para recuperar su razón de ser. La falta de proyecto es más angustiante que la de dinero. ■

**“La Fundación João Mangabeira del Partido Socialista Brasileño completa 25 años actuando en acciones de formación política, formulación de políticas públicas y de construcción de la memoria socialista.**

**Al consolidar la historia del PSB, la Fundación fortalece su identidad, al mismo tiempo que garantiza coherencia, contemporaneidad y protagonismo en la participación política del Partido.”**

**Renato Casagrande**  
Presidente de la Fundación João Mangabeira



**WWW.FJMANGABEIRA.ORG.BR/FJM25ANOS**

ACCESE LA LÍNEA  
DEL TIEMPO FJM 25 AÑOS  
POR EL LINK O QR CODE



# MIGUEL ARRAES 100 AÑOS

[WWW.FJMANGABEIRA.ORG.BR/MIGUELARRAES100ANOS](http://WWW.FJMANGABEIRA.ORG.BR/MIGUELARRAES100ANOS)

ACCESSE LA LÍNEA  
DEL TIEMPO MIGUEL  
ARRAES 100 AÑOS  
POR EL LINK O QR CODE



La Fundación João Mangabeira y el Partido Socialista Brasileño junto con el Instituto Miguel Arraes presentan el centenario de vida Miguel Arraes, ícono de la lucha en pro del socialismo democrático en Brasil y en el mundo. La programación preve diversas actividades y conmemoraciones que tienen por objetivo el intercambio de informaciones y el debate del legado político del compañero Arraes. Serán lanzados libros, exposiciones, seminarios temáticos y una programación especial en los eventos nacionales del PSB en el año de 2016.

Arraes era cearense de nacimiento, pero construyó su carrera política en Pernambuco y se convirtió en uno de los mayores exponentes de la izquierda brasileña. Fue diputado estadual, federal y gobernador de Pernambuco en tres ocasiones. Por cuenta de su inclinación y participación política, fue depuesto por el golpe militar en 1964, siendo preso y después exilado durante 14 años en Argelia. En el exterior, participó activamente en el proceso de independencia de otros países de lengua portuguesa. Conocido como "Pai Arraia" por los integrantes de los movimientos populares, tenía una relación muy próxima con la población, en particular la del interior y la de la periferia metropolitana.

