

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO ORTEGA Y GASSET
Doctorado en Gobierno y Administración Pública

**POLÍTICAS DE AUSTERIDAD Y GOBERNABILIDAD:
EL CASO DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE AJUSTE
ESTRUCTURAL Y DE ESTABILIZACIÓN DEL FMI EN
EL BRASIL**

TESIS DOCTORAL

JOSÉ MATIAS PEREIRA

Madrid
2001

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO ORTEGA Y GASSET
Doctorado en Gobierno y Administración Pública**

**POLÍTICAS DE AUSTERIDAD Y GOBERNABILIDAD:
EL CASO DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE AJUSTE
ESTRUCTURAL Y DE ESTABILIZACIÓN DEL FMI EN EL BRASIL**

TESIS DOCTORAL

JOSÉ MATIAS PEREIRA

Madrid

2001

**POLÍTICAS DE AUSTERIDAD Y GOBERNABILIDAD:
EL CASO DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE AJUSTE
ESTRUCTURAL Y DE ESTABILIZACIÓN DEL FMI EN EL BRASIL**

JOSÉ MATIAS PEREIRA

TESIS DOCTORAL EN CIENCIAS POLÍTICAS

Director: Profesor **Dr. D. RAMÓN COTARELO**

Universidad Complutense de Madrid

-2001-

**INSTITUTO UNIVERSITARIO ORTEGA Y GASSET
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

SUMARIO

Introducción, **13**

Parte I - Objeto, metodología y marco teórico de la investigación

- I. Objeto y metodología de la investigación, 27
- II. Los impactos de la globalización en la sociedad mundial, 67
- III. El proceso de reestructuración macroeconómica mundial, 121

Parte II - Análisis documental de los indicadores

**socioeconómicos y de las bases de la política económica
y del programa de ajuste estructural y de estabilización del
FMI en el Brasil, los temas económicos y el examen de
las encuestas de opinión**

- IV. Las desigualdades socioeconómicas en el Brasil, 167
- V. las transformaciones estructurales de la economía brasileña, 193
- VI. Las bases del Acuerdo sobre el blindaje financiero brasileño (FMI);
y el balance socioeconómico de las políticas de austeridad, 213
- VII. La adopción de las políticas neoliberales y la (des)estabilización
macroeconómica del Brasil posPlan Real, 253
- VIII. Análisis de las encuestas de opinión pública en el Brasil, 283

Parte III -Recapitulación y conclusiones finales

IX. Recapitulación sobre las políticas de austeridad
y la gobernabilidad en el Brasil, 317

X. Conclusiones finales, 337

Bibliografía, 347

"Yo soy yo y mi circunstancia".

José Ortega y Gasset, en el
prologo autobiográfico de
Obras completas, 1932

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación ha sido posible gracias al apoyo de una serie de instituciones y personas a las cuales quiero expresar mi agradecimiento; las salvedades habituales se aplican a todos ellos.

A la Universidad de Brasilia (UnB), Brasil, y, en particular, al Departamento de Administración -donde tengo el privilegio de ser profesor e investigador-, que en distintos momentos han apoyado mi interés por desarrollar la presente investigación.

Al Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, en cuyo marco se ha desarrollado esta Tesis de Doctorado.

A Ramón Cotarelo, director de esta investigación. Su apoyo, estímulo, confianza y guía fueron fundamentales en este trabajo. Mi deuda con él es enorme.

A los doctores Manuel Alcántara Sáez, Ernesto Carrillo y Benício Viero Schmidt, por sus opiniones y su disposición a discutir algunos temas metodológicos que aquí se tratan. Todos ellos han sido una ayuda irremplazable para realizar este trabajo.

A mis amigos y compañeros de clase por todos sus consejos, especialmente Jaime Contreras Pérez (*in memoriam*) y José Carlos Campero Nuñez del Prado.

A mis profesores.

A Margarita Márquez por su atención y dedicación en la Secretaría Académica de la Fundación José Ortega Y Gasset.

A Carolina Calvo que se encargó de la revisión.

A mi mujer Valdelice, mis hijos Brenno, Flávia y Braitner, mis padres José Rufino y Maria Terezinha y amigos que tanto me han tenido que sufrir.

Finalmente, quisiera reconocer aquí una deuda invariable con un destacado economista y pensador brasileño muy importante para mi formación académica y profesional, me refiero a Celso Furtado.

INTRODUCCIÓN

La ciencia política -aceptada aquí como el campo académico cuya tarea única y general es el análisis de la política, en especial la política del Estado- engloba una gran parte del tradicional saber político de la humanidad en los últimos veinticuatro siglos¹. Su principal preocupación es "el mundo en que vivimos y el conocimiento político que pueda ayudar a los pueblos a tomar sus decisiones políticas -tanto en lo que se refiere a su propio destino, como al destino de las generaciones futuras-"². De esa forma, la política es una cuestión de hechos, de valores, de interés propio y de lealtad hacia los otros, de compromiso y de competencia. Les gusta a los hombres ver aquello que desean ver, pero para sobrevivir, no pueden prescindir de la verdad³. Es la preocupación básica por la verdad, por el conocimiento que puede ser verificado, por la política que toma decisiones a través de medios públicos, lo que hace del estudio de la política una ciencia⁴ y de los que la practican, científicos políticos. Es el ansia de verdad, lo que

¹ Véase Marcel Prélot, *La Ciencia Política*, Eudeba, Buenos Aires, 1964, p. 17. Para Prélot la politología -el conocimiento sistemático y ordenado del Estado- ha constituido "una ciencia desde sus orígenes. Los griegos son a la vez los creadores de la política y de la ciencia política".

² Véase Karl Deutsch, *Política e governo*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1983, p. 22.

³ Véase la teoría del conocimiento de Edmund Burke (siglo XVIII). Este, siguiendo la línea de pensamiento del filósofo David Hume, admitía que la verdad podía apenas ser enunciada por tentativas, a través de convenciones y confirmada, de un modo imperfecto, por la experiencia. La verdad nunca sería establecida a partir de su auto-evidencia. Nunca es fija e inmutable. Para él la capacidad humana de discernir la realidad y de reconocer los verdaderos intereses propios es bien débil. En este sentido, es importante recordar que si Rousseau es aceptado como un precursor ideológico de la Revolución Francesa y de sus consecuencias, se puede afirmar que Burke es el ideólogo de la contrarrevolución. Véase E. Burke, *Reflexão sobre a Revolução Francesa*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1982.

⁴ Véase Austin Ranney, *The governing of man*, Holt, Nueva York, 1958, p. 582. Ranney sostiene: "En conjunto, (...) la ciencia política se ha ocupado del contenido de la política y de su proceso, y ha considerado a ambos en forma descriptiva y de evaluación a la vez".

hace que la política se convierta en una búsqueda de soluciones y de nuevos hallazgos, de nuevas formas de trabajo en conjunto y de decisión de nuestros propios destinos. La determinación de estudiar la interconexión entre la política y la economía forma parte de esas preocupaciones.

El creciente interés por los problemas teórico-prácticos de la conexión entre la economía y la política ha dado origen, en las distintas disciplinas relacionadas con ellas, a un número incalculable de trabajos enmarcados en diferentes corrientes de pensamiento. La preponderancia de uno u otro enfoque en los estudios empíricos llevados a cabo durante este tiempo, puede ser trazada en una secuencia que va desde la primacía de los estudios económicos y políticos, y del marco conceptual de la modernización, hasta la acentuación de los estudios históricos y el desarrollo de la perspectiva del sistema mundial. La existencia de distintas escuelas - que bajo marcos conceptuales diferentes delimitan y definen la realidad de manera particular, dando lugar a metodologías e interpretaciones diferentes- parece ya algo connatural a la ciencia social más que a ninguna otra⁵.

Así se evidencia que el interés por estudiar la relación entre los mundos de la política y de la economía no es algo nuevo. Por el contrario, los pensadores científicos sociales se han preocupado desde siempre de la conexión existente entre factores económicos y sociales y una determinada forma de organización política (Marx, Weber, Schumpeter, Linz, Diamond, Lipset).

A su vez, se sabe que la tesis de que el bienestar económico es un presupuesto para el funcionamiento de la democracia, fue por vez primera empíricamente examinada por Lipset (1963)⁶ en un análisis comparativo. Para determinar el estadio del desarrollo económico empleó cuatro

⁵ Véase Timothy Raison (org.), *The founding fathers of Social Science*, Penguin Books, Middlesex, 1969 (trad. port.: *Os precursores das Ciências Sociais*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1971).

⁶ Véase Seymour Martin Lipset, "Economic development and democracy", en Seymour Martin Lipset, *Political man. The social bases of politics*, Garden City, Nueva York, 1963, pp. 27-63.

indicadores: bienestar, industrialización, urbanización y educación. Su definición de la democracia se deriva del modelo de concurrencia de Schumpeter y Max Weber: la democracia como sistema político, se caracteriza por las posibilidades constitucionales regulares de cambiar a los gobernantes y por un mecanismo social que permite que la mayor parte posible de la población influya en las decisiones principales, por medio de la elección de delegados para los cargos políticos. Lipset especifica las condiciones sobre las que descansa su definición: 1) una suma de las representaciones sobre las instituciones que son legítimas, es decir, que deben ser aceptadas por todos -por ejemplo, los partidos políticos y la prensa libre-; 2) un grupo de dirigentes políticos en ejercicio, y 3) uno o más grupos de dirigentes reconocidos que aspiran a ocupar cargos políticos.

En ese sentido, para concretar la búsqueda de la conexión entre la gobernabilidad y los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad (FMI) en el Brasil, creemos que no sólo es necesaria una definición de los factores económicos y políticos puestos en relación unos con otros, sino también una exposición del contexto social en el que operan estos factores; de este modo, dejamos fuera una parte de las abundantes perspectivas, teóricamente posibles, que muestran el camino de la investigación empírica.

Es oportuno, en este contexto, hacer referencia a la importancia de los actores sociales y del papel desempeñado por ellos dentro del sistema político, y a la necesidad de unas condiciones mínimas para la consolidación de la democracia en el Brasil. Por consiguiente, existen distintas interpretaciones de la debilidad y de las amenazas a la democracia en América Latina, las cuales exponen diferentes listas de elementos condicionantes del progreso y del fracaso democrático en la región. Entre esas interpretaciones se destacan los argumentos de Diamond y Linz

(1989)⁷, que señalan hasta once fuentes de progreso y fracaso democrático

Basándonos en estudios empíricos realizados por autores como Lipset, Tomassini, Linz, y Diamond, se puede afirmar que existe un consenso relativo entre sociólogos y científicos políticos de que la gobernabilidad de un país depende especialmente de tres variables:

1. *El fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura política.*
2. *La orientación y el comportamiento de la economía.*
3. *La integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad al sistema productivo.*

Un esfuerzo necesario es especificar en qué consiste la gobernabilidad. Para Arbós y Giner, la *gobernabilidad* "es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo"⁹. Sin embargo, creemos que la gobernabilidad podría definirse como el grado en el cual el sistema político se institucionaliza. Según Huntington (1968), institucionalización es "el proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad"¹⁰. La estabilidad se refiere a la frecuencia y al grado en que estas organizaciones y procedimientos cambian. Para Huntington, existirán condiciones óptimas de gobernabilidad cuando se observe un equilibrio entre las demandas realizadas al gobierno y su capacidad de administrarlas y atenderlas. El exceso de demandas frente a la capacidad de respuesta del gobierno se manifestaría por un desequilibrio que, en su punto máximo, produciría ingobernabilidad. Ese desfase ocurriría primordialmente en las sociedades en desarrollo,

Véase Xavier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, 2ª edición, Siglo XXI editores, Madrid, 1996, p. 13.

¹⁰ Véase Samuel P. Huntington, *Political order in changing societies*, Yale University Press, New Haven, 1968, p. 12.

caracterizadas por un bajo grado de institucionalización política. En tales sociedades, la ampliación de la participación política y la rápida movilización de nuevos grupos habrían precedido al pleno desarrollo de las instituciones políticas, generando un foco permanente de inestabilidad.

En ese sentido, argumenta Coppedge (1994) que las personas para las cuales las organizaciones y los procedimientos deben tener validez son "las relativamente poderosas, a veces llamadas actores estratégicos; es decir, aquellos que son capaces de socavar la gobernabilidad, interfiriendo en la economía y en el orden público. La gobernabilidad debe definirse en función del poder, aunque el poder es probablemente el concepto más controvertido de la teoría política"¹¹. Para Coppedge el poder se entiende como el grado en el que un grupo es capaz de utilizar para su beneficio ciertos recursos políticos, tales como los cargos públicos, las ideas y la información, los factores de producción, la fuerza violenta, los grupos de activistas y la autoridad moral.

Así, a partir de estas formulaciones nacen los siguientes interrogantes: ¿la gestión de la crisis económica en la forma propuesta por las políticas de austeridad del FMI, basadas en el *Consenso de Washington*¹², debilita significativamente las tres variables anteriores?; ¿la conciencia política vinculada a los intereses mayores de la sociedad nace de la legitimidad en la construcción del poder?; ¿para dar legitimidad a las

¹¹ Véase Michael Coppedge, "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en *Consolidación democrática, gobernabilidad y transformación socioeconómica en América Latina*, *Síntesis*, núm. 22, 1995, pp. 61-88. Véase también Lasswell, 1936; Dahl, 1961; Schmitter, 1981.

¹² Véase John Williamson, *Latin America adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990. En la versión de Williamson (1990a:8-17), el *Consenso de Washington* comprende diez medidas: 1) imponer la disciplina presupuestaria a fin de eliminar el déficit fiscal; 2) modificación de las prioridades de gasto estatal para eliminar las subvenciones y aumentar los gastos en educación y salud; 3) aplicación de una reforma fiscal, con un aumento de las tasas si ello es inevitable, pero con la advertencia de que "la base fiscal debe ser ampliada y las tasas fiscales marginales deben ser moderadas"; 4) los tipos de interés deben estar determinados por el mercado y ser positivos; 5) el tipo de cambio debe estar determinado por el mercado; 6) el comercio debe liberalizarse y orientarse hacia el exterior (no es prioritaria la liberalización de los flujos internacionales de capitales); 7) las inversiones directas no deben sufrir ninguna restricción; 8) las empresas estatales deben privatizarse; 9) las actividades económicas deben desregularse, y 10) los derechos de propiedad deben recibir más garantías.

decisiones que han sido adoptadas, debería el gobierno consultar a la sociedad brasileña, a través de un plebiscito, sobre el significado y las implicaciones del acuerdo con el FMI (1998)?

Sin embargo, a pesar de que tendremos que analizar a lo largo de este estudio casi todos los elementos condicionantes apuntados por estos autores (Lipset, Linz, Diamond, Tomassini, Baran, Furtado, Alcántara, Evans, Przeworski), hemos considerado necesario para la elaboración de la investigación, que busca evaluar los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad en ejecución en el Brasil (FMI, 1998)¹³ y sus reflejos sobre la legitimidad del gobierno y de las instituciones, concentrar nuestra atención en dos cuestiones. La primera se refiere a los fenómenos que acompañan al desarrollo económico y que ponen de manifiesto los conflictos sociales a través de una pluralidad de fenómenos posibles, para cuyo conocimiento se investigarán, precisamente, las implicaciones del desarrollo económico¹⁴. He aquí las preguntas a las que habrá que responder: ¿de qué modo influye el desarrollo económico sobre la gobernabilidad?, ¿es posible tener instituciones democráticas estables en un cuadro de profundas desigualdades sociales? El tema sugiere como factores explicativos el desarrollo económico y los conflictos sociales, pero mostraremos que ambos factores no bastan para dar una respuesta suficiente al problema y que habrá que recurrir a un tercer factor, el grado de racionalidad del dominio político.

Véase Ministerio de Hacienda del Brasil, *Acuerdo stand-by con el FMI*, 1998, aprobado por el Directorio Ejecutivo del FMI el 2 de diciembre de 1998 (FMI, 1998). Véase también Ministerio de Hacienda del Brasil, *Memorandum de Política Económica* (MPE), MF, Brasilia, 13 de noviembre de 1998.

14

En este sentido, estamos frente al problema de una sociología general del cambio social; con ello se llega a una tradición científico-social que concede un significado central al factor "desarrollo económico" en la dinámica y la caracterización de las sociedades globales en diferentes aspectos, como "*división del trabajo social*" (Karl Marx, Emile Durkheim), "*despliegue de las fuerzas productivas*" (Friedrich List) o "*cambio tecnológico*" (William F. Ogburn).

A lo largo del debate sobre la cuestión de la gobernabilidad, se utilizarán también los estudios de distintos autores, como Evans (1989) y Diniz (1997), que investigaron la conexión de la crisis económica y la gobernabilidad en contextos democráticos, teniendo como referencia central el vínculo entre los principales grupos organizados y el proceso de formación de políticas. La contribución hecha por científicos sociales como Evans (1989), Malloy (1993) y Faucher (1993) ha puesto en evidencia tres dimensiones que envuelven el concepto de gobernabilidad: (1) la capacidad del gobierno para identificar los problemas críticos y formular políticas apropiadas para enfrentarlos; (2) la capacidad gubernamental para movilizar los medios y los recursos necesarios para la ejecución de esas políticas, dando prioridad a los problemas ligados al proceso de implementación; y (3) la capacidad de liderazgo del Estado, sin la cual las decisiones se tornan inocuas. Se evidencia, pues, que esta última dimensión tiene una estrecha conexión con la anterior.

Así, teniendo como referencia esas tres dimensiones, se busca comprobar si el Estado brasileño, dada su baja capacidad de distribución y sus escasas estrategias de desarrollo económico y social —que se están reflejando en el deterioro de la legitimidad y la eficacia del sistema político—, se encuadra en el perfil de los sistemas políticos con posibles riesgos para la gobernabilidad y la sustentación de la democracia.

En efecto, el Estado brasileño mantiene un elevado grado de continuismo de las élites y de las instituciones, persistiendo en él vestigios del modelo estatista, como la preponderancia del Ejecutivo sobre los demás poderes y la fragilidad del sistema de partidos políticos (Jaguaribe, 2000). Asimismo, existen pruebas de que dicho Estado presenta evidentes señales de agotamiento frente a una sociedad civil en proceso de expansión y dotada de creciente densidad organizacional¹⁵. Los gobiernos, por su parte,

Véase por ejemplo, la capacidad de presión del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) sobre el gobierno de Cardoso y su reflejo en los gastos presupuestarios de 1995-2000 para la

en un intento de controlar la inflación, especialmente en la última década del siglo XX, han utilizado estrategias coercitivas con serias consecuencias para el progreso de las instituciones democráticas. Se comprueba también que las principales decisiones asociadas a la ejecución de las reformas de apertura comercial y las reformas estructurales fueron adoptadas en el ámbito de la *tecnoburocracia*, con la consecuente exclusión del Poder Legislativo. Así, al buscar la eficacia y la rapidez en la gestión de las crisis económicas (Collor, 1990; Itamar, 1994; Cardoso, 1998), se refuerza la tendencia centralizadora de regular del Estado y el distanciamiento entre el Ejecutivo y el sistema de representación en el Brasil.

En este contexto, la adopción por parte del gobierno de Cardoso de las políticas de austeridad (FMI, 1998) de manera incondicional, exige medidas económicas y políticas impopulares para atender las recomendaciones e intereses de los dirigentes del FMI, el BIRD, el Tesoro de los EE.UU. y los inversores extranjeros. La ejecución de estas políticas orientadas a cumplir las metas fijadas en el acuerdo con el FMI, disminuye la eficacia para generar el bienestar general y provoca una pérdida de legitimidad del gobierno y de las instituciones, a causa de los bajos rendimientos a la hora de atender las prioridades de la agenda pública, es decir, las cuestiones del paro, la pobreza, la desigualdad, la distribución de la renta, la exclusión social y la violencia. Cabe observar que la expresión "políticas de austeridad (FMI)" es utilizada aquí para hacer referencia a las políticas de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural recomendadas a los países en desarrollo por el Fondo Monetario Internacional.

implementación de la reforma agraria en el Brasil (MPOG, 2001), especialmente para el Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF). Véase también Enid Rocha Andrade da Silva, *Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar - Relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995-1998*, IPEA, Brasília, Texto para discussão núm. 662, agosto de 1999.

En ese sentido, la legitimidad del gobierno y la eficacia de la acción gubernamental surgen como aspectos estrechamente interrelacionados. El tema de la gobernabilidad y su conexión con los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad en el Brasil, adquiere una posición preeminente en el debate nacional, destacándose como el asunto principal cuando se trata de diagnosticar la crisis y formular estrategias para enfrentarla¹⁶.

La presente investigación se basa no sólo en las encuestas de opinión pública y en cifras macroeconómicas, sino también en la relación entre el problema del desarrollo económico y el de la distribución y participación, es decir, entre economía y política. Evidentemente, la investigación no es exhaustiva, ya que no se ocupa de todos los enfoques actuales del análisis político sobre el tema en cuestión, pero sí considera los más destacados e influyentes.

Por ejemplo, en opinión de Lipset la correlación estadística entre la democracia estable (o, respectivamente, la menos estable dictadura) y el índice de bienestar económico no explica nada por sí misma, sino que requiere una explicación que el autor intenta en el capítulo sobre "El desarrollo económico y la lucha de clases"¹⁷. Para él, en los países acomodados, la actividad política de los estratos más bajos no se manifiesta de manera extremista porque los ingresos más altos, la mayor seguridad económica y la más alta y extendida educación, conducen a perspectivas temporales más amplias y a "puntos de vista sobre la política más complejos y más graduales". Por el contrario, la renta per cápita más baja provoca extremismo, porque engendra infelicidad. En ese sentido, dos factores psicológicos son introducidos aquí como variables que intervienen en la explicación de la conexión entre el desarrollo económico y la lucha de

Véanse Jorge Vianna Monteiro, *As regras do jogo - O Plano Real: 1997-2000*, Editora da FGV, Rio de Janeiro, 2000; João Paulo de Almeida Magalhães, *Brasil século XXI: Uma alternativa ao modelo neoliberal*, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2000; y, Milton Santos, *O Brasil: Território e sociedade no início do século 21*, Editora Record, Rio de Janeiro, 2001.

clases: el enfoque "gradual" de la política y la infelicidad. Por su parte, la lucha de clases puede ser entendida como variable que interviene entre el desarrollo económico y la democracia: cuanto más asentada esté, menores son las posibilidades de la democracia.

Por otro lado, la discusión sobre la gobernabilidad en el Brasil empieza a ganar densidad especialmente en las dos últimas décadas del siglo XX, en la medida en que el Estado ya no es capaz de cumplir la función de garantizar el orden y la seguridad, ni la de principal agente económico. En ese sentido, la legitimidad y la cultura política son aceptadas aquí como elementos claves para entender la cuestión de la constitución de la sociedad civil y el problema de la gobernabilidad¹⁸.

Los capítulos básicos de este trabajo no intentan realizar un análisis exhaustivo de alguno de los enfoques mencionados, sino que constituyen un esfuerzo por captar la esencia de varios de ellos, en especial los que tratan de los siguientes temas: la gobernabilidad, la polaridad Estado-mercado, la reforma del Estado, las grandes desigualdades sociales¹⁹, la concentración de la renta, la exclusión social, la dependencia del Brasil de las instituciones financieras supranacionales (FMI, BIRD y OMC) y de los países ricos (G-7), la desestabilización macroeconómica, la consolidación de la democracia, la negación de la participación de la sociedad en la adopción de las políticas de austeridad²⁰, la dicotomía entre la racionalidad de las decisiones del

Véase Lipset, op. cit., pp. 28-47.

¹⁸ Véase Philippe Schmitter, *Interest conflict and political change in Brazil*, Stanford University Press, Stanford, 1971, y "Still the century corporatism?", en *The Review of Politics*, vol. 36, núm. 1, 1974, pp. 85-131; Luiz J. Werneck, *Liberalismo e sindicato no Brasil*, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1976; Wanderley G. dos Santos, *Cidadania e justiça, a política social na ordem brasileira*, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1979; Simon Schwartzman, *Bases do autoritarismo brasileiro*, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1982; Elisa Reis, "Elites agrárias, state-building y autoritarismo", *Dados*, vol. 36, núm. 2, 1982, pp. 233-260; y, "Governabilidade e solidariedade", en Licia Valladares y Magda Prates Coelho (orgs.), *Governabilidade e pobreza no Brasil*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1995, pp. 49-64.

¹⁹ Véase Celso Furtado, *El capitalismo global*, Fondo de Cultura Económico, México, 1999, p. 94.

²⁰ Véase Conferencia Nacional de los Obispos del Brasil (CNBB) y otros, *Plebiscito nacional de la deuda externa*, CNBB, 2 al 7 de septiembre de 2000. El plebiscito tuvo una participación de 5.476.115 personas (5,16% de los electores de 1998), de los cuales 5.136.272 (92%) votaron contra el mantenimiento del acuerdo con el FMI (1998).

gobierno (centralizadora y autoritaria) y las imposiciones del ejercicio de la democracia (descentralización y competencia), y por último, la evaluación de la eficacia y la legitimidad del sistema político.

En efecto, la investigación se propone examinar la conexión entre la economía y la política, pero no daremos aquí una visión general sobre los diferentes intentos de explicación de la relación entre el desarrollo económico y la gobernabilidad. El esfuerzo para hacer una evaluación de los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad en el Brasil (FMI, 1998), no es una tarea fácil, pues el objeto de la investigación además de complejo es muy amplio, ya que toma en consideración los factores condicionantes básicos sociales, económicos y culturales y el proceso histórico político.

**PARTE I - OBJETO, METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO DE
LA INVESTIGACIÓN**

CAPÍTULOS 1, 2 y 3

**IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO, METODOLOGÍA Y MARCO
TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN Y DE LOS PRINCIPALES
ACTORES INSTITUCIONALES MUNDIALES (FMI, BIRD Y OMC)**

CAPÍTULO I - OBJETO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 - OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación tiene como objeto de estudio la relación entre los impactos socioeconómicos de las *políticas de austeridad*, basadas en las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional para la aplicación del programa de ajuste estructural y de estabilización (FMI, 1998), y la *governabilidad* en el Brasil. El término *governabilidad* se refiere aquí a las condiciones del ejercicio de la autoridad política¹.

1.1.1 - Definición de políticas de austeridad

Las políticas de austeridad son, a grandes rasgos, aquellas políticas económicas que privilegian la vuelta a los "*grandes equilibrios*", es decir, la estabilidad de los precios, el equilibrio exterior y el equilibrio del presupuesto, mediante el control y la disminución de la demanda.

Con la finalidad de alcanzar claridad conceptual, con "*políticas de austeridad*"² nos referimos aquí a las medidas definidas por el FMI en sus políticas económicas ortodoxas y de libre mercado -apoyadas por el BIRD y la OMC-, explicitadas en sus programas de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural y recomendadas a los países miembros, especialmente a los países en desarrollo, en las áreas fiscal, monetaria, externa y estructural. De acuerdo con la orientación que viene adoptando, el FMI ha procurado supervisar las políticas macroeconómicas

¹ Véase Eli Diniz, "Gobernabilidad, democracia e reforma do Estado: Os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90", en Eli Diniz y Sérgio de Azevedo (orgs.), *Reforma do Estado e democracia no Brasil*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1997, pp.19-53.

² La palabra "política" tiene aquí el mismo significado que el término inglés "*politics*". Así, en resumen, designaría los juegos y relaciones de poder, con especial atención a las deliberaciones y desacuerdos que anteceden a la toma de decisiones. Véase Deutsch, op. cit., p. 21.

y cambiarías, la política de apertura económica, de eliminación de incentivos fiscales o subsidios de apoyo al sistema financiero y la política social y de buena gestión gubernamental de los países miembros. Así pues, asesora a estos países en la fijación de medidas económicas y financieras y les ofrece financiación para garantizar el equilibrio de la balanza de pagos y para corregir cualquier tipo de dificultades en su posición externa.

De estas políticas de austeridad recetadas por el FMI, el apartado que produce mayores impactos sobre las economías de los países en desarrollo son las injerencias en la política macroeconómica, cambiaria y de control de los flujos de capitales³. Se imponen a los países miembros políticas macroeconómicas de carácter fiscal, monetario, crediticio y cambiario muy austeras para que el país tenga estabilidad financiera e inflación baja. Los resultados sobre la población pueden ser perversos porque producen, entre otros efectos, recesión económica, aumento del desempleo y exclusión social, incluso a pesar de pasar por un elevado endeudamiento. Sin embargo, creemos que en el Brasil estas políticas de austeridad se reflejan especialmente en los recortes ya ejecutados en los presupuestos de 1999 y 2000, los cuales están produciendo impactos en la sociedad, en especial en las áreas sociales y estratégicas para el desarrollo. Estas políticas de austeridad están afectando al nivel adecuado de crecimiento económico del país y a la implementación de las políticas públicas, esenciales para la gobernabilidad del país.

Se entiende por impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad en ejecución en el Brasil, no sólo la incapacidad para reducir adecuadamente las elevadas tasas de paro, la concentración de la renta y la exclusión social, sino los efectos económicos y sociales producidos por la reducción de la oferta de servicios públicos, en especial los que se

³ Véase FMI, *Réglementation générale règles et règlements* del FMI, en particular los puntos H-1, H-2, H-4, H-5 y H-7 y los artículos VII, VIII y XIV. <http://www.imf.org>.

refieren a educación, salud, seguridad, reforma agraria e infraestructura, esenciales para el crecimiento económico adecuado y el bienestar de la sociedad.

1.1.2. Las dimensiones macroeconómica e institucional-estructural de las políticas de austeridad

Para una mejor comprensión conceptual, las políticas de austeridad han sido descompuestas en dos dimensiones: macroeconómica e institucional-estructural.

a) El término *dimensión macroeconómica* es definido por las políticas fiscales y monetarias. Una aplicación ortodoxa significa que el presupuesto estatal se encuentra equilibrado o con superávit y que la oferta monetaria crece a un ritmo lento, compatible con el crecimiento de la demanda de dinero y de la producción, y con la estabilidad de precios. A su vez, una administración se transforma en heterodoxa cuando incurre en déficit fiscales y aumenta la tasa de crecimiento de la oferta monetaria.

b) La *dimensión institucional-estructural* puede ser definida por la dicotomía Estado-mercado. En esta dimensión, el liberalismo o el neoliberalismo consideran que los medios de producción pertenecen a los ciudadanos o a instituciones privadas y que las decisiones económicas son tomadas principalmente por compañías privadas y por los consumidores a través de los mecanismos de mercado. El estatismo tiene lugar cuando el Estado es dueño de una proporción importante de los medios de producción y cuando las decisiones económicas son tomadas por burócratas o por mercados distorsionados por la intervención estatal.

El término "*estabilización*" se refiere a la aplicación de políticas fiscales y monetarias ortodoxas con el objeto de eliminar desequilibrios tales como los déficit fiscales y de cuenta corriente y, en última instancia,

la inflación. Así, la estabilización corresponde a un desplazamiento desde la heterodoxia hacia la ortodoxia en la dimensión macroeconómica⁴. Es necesario resaltar que la reducción de la inflación a través de otros métodos, como el congelamiento de precios y salarios, no puede ser denominada estabilización. Así, los planes económicos en el Brasil, como el Plan Cruzado, son normalmente llamados "heterodoxos".

La "*Reforma estructurar* debe ser entendida como un movimiento desde instituciones y ajustes económicos estatistas hacia a otros basados en el libre mercado. Las reformas estructurales más comunes son la apertura del comercio exterior, las privatizaciones, la desregulación de precios, la liberalización de los mercados financieros y laborales, y la racionalización del Estado.

1.1.3. El doble impacto de una política de austeridad

Las políticas de austeridad orientadas hacia la estabilización tienen como objetivo el déficit presupuestario y la balanza de pagos. Sin embargo, la aplicación de una política presupuestaria prolongadamente restrictiva tiene un doble impacto pues, aunque su efecto sobre el déficit financiero es inmediato, simultáneamente supone un gradual empeoramiento de los servicios públicos; este deterioro será mayor cuanto peor funcionen en la administración los sistemas de información y los mecanismos de alerta que permiten saber cuándo se está llegando a situaciones no soportables por la sociedad⁵. Un empeoramiento gradual y

⁴ Véase a ese respecto el estudio de Carlos Gervasoni, "El impacto electoral de las reformas económicas en América Latina (1982-1995)", en *América Latina Hoy*, núm. 22, agosto 1999, pp. 93-110. Para él, en las economías latinoamericanas, típicamente desequilibradas y estatistas, la ortodoxia generalmente implica estabilización (y la heterodoxia su ausencia), mientras que el liberalismo implica reformas estructurales (y el estatismo su ausencia).

⁵ Véase PR, "Relatório de avaliação do plano Avança Brasil em 2000", en *Avança Brasil - Plano pluarial (PPA) - 2000-2003*, PR/MPOG, abril de 2001. En la evaluación del plan "Avanza Brasil del año 2000" es posible verificar, por ejemplo, la caída de las inversiones en la década de los noventa y el deterioro en el sistema de producción y transmisión de energía eléctrica en el Brasil, especialmente de la energía producida por fuerza hidráulica (hidroelectricidad) y por el calor

persistente puede llegar a ser irreversible si no existen mecanismos de reacción que actúen antes de que el proceso se complete (Zapico, 1989)⁶.

La adopción de las políticas de austeridad en el Brasil, directriz intocable dentro de la política de estabilización y de ajuste estructural para garantizar la estabilidad macroeconómica y el crecimiento autosostenido del país (PR, 1998), tiene el presupuesto público como principal instrumento de la acción gubernamental (Matías Pereira, 1999)⁷. Como punto focal de esta política y teniendo como referencia los compromisos asumidos con el FMI (1998), el gobierno brasileño propone obtener para el período de 1999-2001 superávit primarios del sector público consolidado - Unión federal, estados y municipios-, es decir, mayores ingresos que gastos, excluido el pago de intereses de la deuda pública (MF, 2001)⁸.

La aceptación por el gobierno Cardoso de los términos del acuerdo y la firme determinación de cumplirlo (MPOG, 1999-2001)⁹, tienen como objetivo mantener al país integrado en el sistema económico y financiero internacional. Los motivos son la elevada dependencia del ahorro externo para cubrir los déficit en las cuentas externas, el estancamiento de la renta *per cápita* y la limitada propensión a la inversión de la economía brasileña.

1.1.3 - La estrategia de las políticas de austeridad

La estrategia de estas políticas de austeridad, que se traduce en la implementación de políticas económicas restrictivas de acuerdo con la

(termoelectricidad). Véase también el informe de la Secretaria de Energía del Ministerio de Minas y Energía - MME/ CNPE, Brasilia, diciembre de 2000.

⁶ Véase Eduardo Zapico, *La modernización simbólica del presupuesto público*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1989, pp. 19-29.

⁷ Véase José Matías Pereira, *Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil*, Editora Atlas, São Paulo, 1999, p. 125. En ese sentido, véase también PR, "Recuperação do papel do orçamento público", en *5 anos do Real - Estabilidade e desenvolvimento*, Brasília, julio de 1999, p. 37.

⁸ Véase Ministerio de la Hacienda del Brasil, *Memorandum de política económica*, FMI, 5^a, 6^a y 7^a evaluaciones, MF, Brasilia, junio de 2000, noviembre de 2000 y marzo de 2001.

retórica del discurso oficial, se basa en una inflación estable con crecimiento autosostenido (PR, 1999)¹⁰. De esa forma, crecimiento y estabilidad no serían contradictorios. Sin embargo, se presupone en esta investigación que, en la práctica, la decisión del gobierno está orientada a garantizar la estabilización, ya que no dispone del aval del FMI y de los gobiernos del G-7, especialmente de los EE.UU., para empezar la reactivación del crecimiento simultáneamente con la política de estabilización. Así pues, entendemos que las políticas de austeridad recomendadas por el FMI en el contexto de la globalización¹¹, además de no funcionar lo suficientemente bien como para justificar la autoridad que exigen¹², reducen sensiblemente el espacio de maniobra del gobierno en la conducción de su política económica, lo cual impide y descalifica la labor del Estado como inductor del desarrollo¹³. Por consiguiente, se intenta evidenciar que la política de austeridad (FMI, 1998), no es capaz de cumplir su objetivo de crear las bases para la recuperación del crecimiento económico autosostenido del país, especialmente en relación con las desigualdades, el empleo, la distribución de la renta y la exclusión (Furtado, 1999)¹⁴.

De esto se puede deducir que el estancamiento de la renta *per cápita*, la limitada propensión a la inversión de la economía y la fuerte dependencia del ahorro externo como fuente complementaria de

⁹ En ese sentido, véanse los recortes realizados por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión en los gastos de sostenimiento de la administración pública y en inversión, en los presupuestos de 1999, 2000 y 2001 (MPOG, 2001). <http://www.redegoverno.gov.br>.

¹⁰ Véase Presidencia de la República (PR), *5 anos do Real - Estabilidade e desenvolvimento*, op. cit., p. 5. Véase también PR, *Agenda de governo - Biênio 2001-2002*, PR, Brasília, 2001, pp. 1-31.

¹¹ Véase Joseph Stiglitz, "Distribuição, eficiência e voz: Elaborando a segunda geração de reformas", en Ministerio del Desarrollo Agrário, *Distribuição de Riqueza e crescimento econômico*, MDA/NEAD, Brasília, 2000, pp. 29-59. Véase también, J. Stiglitz, intervención en el *Forum 21 - Encontro Ano 2000 (Brasil debate Brasil)*, PNUD, Brasília, 10 de agosto de 2000.

¹² Según los dirigentes del FMI (Ficher, 1999), éste se ocupa solamente de dar a los países miembros el mejor consejo técnico sin preocuparse de la cuestión política. <http://www.imf.org>.

¹³ Véase BIRD, "La pobreza en un mundo caracterizado por la desigualdad", en *Informe sobre el Desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*, BIRD, Washington, D.C., septiembre de 2000, pp. 1-3. <http://www.bancomundial.org>.

¹⁴ Véase Celso Furtado, *El capitalismo global*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 92-104. Véase también Jorge Mattoso, *O Brasil desempregado*, Fund. Perseu Abramo, São Paulo, 1999, pp.42-45; y José Luis Fori, *2001: O Brasil no espaço*, Editora Vozes, Petrópolis, 2001.

financiación de las inversiones para la recuperación del crecimiento autosostenido (que genera déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente), aliados a un escenario económico mundial inestable, que aumenta la desconfianza de los inversores internacionales, son los factores que llevaron al gobierno del Brasil a someterse a las políticas de austeridad, a través de una rigurosa política de estabilización macroeconómica y del programa de ajuste estructural acordado con el FMI. La elección de la estabilización como una precondition para la reactivación del crecimiento del país (Malan, 1998)¹⁵ y la determinación de cumplir los términos del actual acuerdo con el FMI, se manifiestan como una estrategia política "recomendada" por el propio Fondo y aceptada íntegramente por el gobierno de Cardoso para garantizar la credibilidad del país ante la comunidad económica y financiera internacional. Por lo tanto, es relevante analizar en esta investigación los términos y las implicaciones del acuerdo firmado con el FMI (1998), y las revisiones realizadas posteriormente en el bienio 1999-2000.

Sin embargo, en esta investigación somos conscientes de que las evaluaciones provisionales de los programas de reformas tienden a ser inconstantes y muy polémicas. Dado que las reformas de mercado comportan inevitablemente una disminución transitoria del consumo, no resulta evidente cómo juzgar su éxito. En efecto, de las distintas formas de interpretar su éxito las más conocidas son: (1) la propuesta por Nelson (1990) y casi todos sus colaboradores, que consiste en definirlo simplemente en función de una aplicación continuada de las medidas de reforma, sean las que sean; renuncian así a utilizar criterios económicos para evaluar el éxito de las reformas y deciden por el contrario explicar "la

¹⁵ Véase Pedro Malan, "As perspectivas do Real na entrada do novo século", en João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *X Fórum Nacional: O Brasil e o mundo na entrada do novo século*, INAE, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1998. La posición del gobierno del Brasil, manifestada a través del ministro Malan, es que representa una equivocación pensar que el desarrollo pueda darse sólo por medio del gasto público. Para él, el propulsor del desarrollo económico es la productividad. Véase también, P. Malan, "Desigualdades, impostos, políticas sociais e pobreza", entrevista, *UnB Revista*, núm. 2, abril/junio de 2001, pp. 14-20.

medida en que las decisiones de política general se llevaban a cabo, en lugar de los resultados económicos de las medidas adoptadas"; (2) la segunda, contenida en la mayor parte de las obras de economía y, específicamente, en Haggard y Kaufman (1991), consiste en conceptualizar el éxito en cuanto a estabilización y liberalización. Sin la preocupación de optar por una de estas formas, creemos que la manera más adecuada consiste en mantener el escepticismo hasta que la economía dé muestras de crecimiento en condiciones democráticas (Bresser Pereira, Maravall y Przeworski, 1993)¹⁶.

Consecuentemente, el criterio aceptado en esta investigación es que los objetivos de las reformas de mercado deben ser orientados hacia el aumento del bienestar material y la consolidación de la democracia. Aunque se admita que algunas de las reformas en ejecución en el contexto de las políticas de austeridad¹⁷ sean necesarias, consideramos que no son suficientes para restablecer la eficacia y generar el bienestar general, a menos que vayan acompañadas de una coordinación activa del proceso de asignación de recursos por parte del Estado. Así, la evaluación de las políticas de austeridad en ejecución en el Brasil será hecha en función de su capacidad de generar desarrollo económico y social, algo necesario para la solución de los graves problemas socioeconómicos del país.

En ese sentido, nuestra intención es investigar la correlación que existe entre desarrollo económico y gobernabilidad. Al igual que todos los que se proponen hacer un trabajo de esa complejidad y amplitud, nos basamos en cifras macroeconómicas, en las encuestas de opinión pública, en la experiencia histórica, en argumentos basados en principios básicos y en conjeturas.

Véase L. C. Bresser Pereira, J. M. Maravall y A. Przeworski, *Economic reforms in new democracies. A social-democratic approach*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.

¹⁷ Véase FMI, *A better world for all: Progress towards the international development goals*, IMF, OECD, UN, World Bank Group, Washington, D.C., junio de 2000.

1.2- MARCO CONCEPTUAL

Considerando el escenario ya descrito y para poder comprender la conexión entre los fenómenos económicos y políticos (de forma más específica, la conexión entre el desarrollo económico y la gobernabilidad), se plantean en este estudio una serie de preguntas que siguen la línea de los sociólogos y científicos políticos que se han ocupado de los presupuestos para la estabilidad de las democracias occidentales, como Hayek¹⁸, Schumpeter y, especialmente, Lipset. Es importante resaltar que el esfuerzo para concretar los fundamentos conceptuales será adecuadamente cumplido a lo largo de esta investigación.

En su estudio "Economic, development and democracy", publicado en 1963, Lipset comprobó empíricamente por primera vez, en un análisis comparativo, la tesis de que "el bienestar económico es un presupuesto para el funcionamiento de la democracia"¹⁹.

También se han tenido como referencia los estudios de: Schumpeter²⁰, *Capitalism, socialism and democracy*, de 1962; Baran²¹, *The political economy growth*, publicado en 1957; Aníbal Pinto²², *La distribución del ingreso en América Latina*, publicado en 1969; y entre los más recientes, Hondrich, *Desarrollo económico, conflictos sociales y*

Véase Friedrich A. Hayek (1899-1992), *Caminho da servidão*, 5ª ed., Instituto Liberal, Rio de Janeiro, 1990; y, *Law, legislation and liberty*, The University of Chicago Press, Chicago, 1976. La esencia de su obra es demostrar la superioridad de la sociedad liberal sobre todas las demás formas de organización social.

¹⁹ Véase Seymour Martin Lipset, "Economic, development and democracy", en Seymour Martin Lipset, *Political Man. The social bases of politics*, Garden City, Nueva York, 1963, pp. 27-63 (trad. esp.: *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Eudeba, Buenos Aires, 1968).

²⁰ Véase Joseph A. Schumpeter (1883-1950), *Capitalism, socialism and democracy*, 3ª edición, Harper & Row, Nueva York, 1962. Véase también J. A. Schumpeter, *The theory of economic development*, Harvard University Press, Cambridge, 1959. En su obra introdujo el papel del liderato y la capacidad empresarial en la organización del mercado y en la innovación técnica. Es conocido por haber dado importancia al papel de la tecnología como una de las mayores fuerzas de transformación de los sistemas económicos.

²¹ Véase Paul A. Baran, *The political economy of growth*, Monthly Review Press, Nueva York, 1957.

²² Véase Aníbal Pinto, *La distribución del ingreso en América Latina*, Editora Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1969.

libertades políticas, de 1974; Furtado, *Teoría y política del desarrollo económico*, del mismo año; Linz, *La quiebra de las democracias*, de 1987; Przeworski, *Democracy and the market: political and economics reforms in Eastern Europe and Latin America*, de 1991; Alcántara, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, de 1995; Arbós y Giner²³, *La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, de 1996; y por último, Sen²⁴, *Development as freedom*, de 1999.

La meta de esta investigación, que trata de los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad y gobernabilidad en el Brasil, es formular proposiciones que sean empíricamente comprobables, cuyas variables hagan visibles las conexiones interesantes desde un punto de vista teórico y que, además, tengan el mismo significado en las distintas sociedades que se comparen.

1.2.1 - Exposición de hipótesis

Ante la enorme carencia de datos, es preciso exponer algunas hipótesis para conjeturar sobre el futuro y comprender las alternativas con que nos enfrentamos en el presente en el Brasil, el cual depende y sufre las consecuencias de las modificaciones en el escenario económico y político mundial. Más concretamente, es necesario ofrecer respuesta a los cuatro interrogantes principales sobre el desarrollo y la gobernabilidad que parecen plantearse continuamente, a partir de los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad en ejecución en el Brasil:

1. ¿Cómo se produce la desestabilización macroeconómica?
2. ¿Cómo se produce la desintegración del tejido social?
3. ¿Cómo se produce la desactivación del sistema productivo?
4. ¿Cómo se produce el deterioro político-institucional?

Véase Xavier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, 2ª edición, Siglo XXI editores, Madrid, 1996.

Es necesario señalar que, frente a la amplitud de temas que abarcan estos interrogantes, se optó por dar prioridad al análisis de la primera pregunta, es decir, la que trata de la desestabilización macroeconómica. A nuestro juicio, además de acotar el tema de estudio, el examen de las distorsiones en la política macroeconómica del gobierno de Cardoso (1995-2000) se presenta como el área más significativa para establecer la conexión entre economía y política, es decir, entre desarrollo económico y gobernabilidad. De esta forma, se admite que la adopción de las políticas de austeridad recomendada por el FMI está contribuyendo a aumentar la desestabilización macroeconómica debido a varios factores, entre ellos: la acumulación de distorsiones practicadas al llevar a cabo la política macroeconómica, el agravamiento de la vulnerabilidad externa y la dificultad de reactivación del crecimiento a un nivel adecuado; todo ello se refleja en el mantenimiento de las tasas de paro, las desigualdades y la exclusión social, y en el aumento del descontento de la población, que se traduce en una creciente pérdida de credibilidad del gobierno y de las instituciones. Sin embargo, los demás interrogantes no serán despreciados en esta investigación, especialmente el que trata de cómo se produce el deterioro político-institucional.

Otras cuestiones importantes que se plantean con relación al tema objeto de esta investigación son: ¿por qué hay países que habiendo cambiado de paradigma económico, habiendo hecho los deberes que la ortodoxia de las instituciones financieras y comerciales supranacionales aconsejaban, habiendo reducido los déficits, hechos los ajustes fiscales y domeñado la inflación, no acaban de despegar o, incluso, sufren de nuevo la recesión? El sistema económico adoptado por el Brasil, en lo que se refiere a mecanismos de distribución y estrategias de desarrollo, ¿posee las condiciones básicas para fomentar el crecimiento con una distribución humana del bienestar? ¿Las metas de crecimiento económico y de

²⁴ Véase Amartya Sen, *Development as freedom*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1999. La hipótesis del libro de Sen es que el análisis del desarrollo debe ir más allá del progreso material y abarcar

recuperación de las inversiones, sumadas a otras acciones y medidas indispensables para el desarrollo, son alcanzables con las actuales políticas de austeridad? ¿El proceso de concentración de renta y de exclusión social se manifiesta como el responsable de las crecientes tensiones sociales observadas en el Brasil? ¿La sociedad brasileña se encuentra ante el dilema de mantener la estabilidad o reanudar el crecimiento? ¿Las políticas de austeridad están contribuyendo al regreso del populismo en el Brasil? ¿Existen riesgos de contaminación de la estabilidad económica en función de la inestabilidad política en el Brasil?, y en caso afirmativo, ¿estos riesgos representan una amenaza para la gobernabilidad y la democracia?

1.2.2 - Hipótesis principales

Tras la formulación de las preguntas, es posible avanzar hacia las hipótesis. Se admite aquí que la capacidad del Estado brasileño para administrar negocios públicos, arbitrar los conflictos sociales y atender las demandas de la sociedad depende, entre otros factores, de la forma en que se hacen efectivas las políticas de desarrollo económico. Considerando la bibliografía y los datos analizados, las hipótesis principales manejadas en este trabajo son las siguientes:

(1) Los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad recomendadas por el FMI que se llevan a cabo en el Brasil (FMI, 1998), están asociados al bajo nivel de satisfacción de la población con los dirigentes políticos y con las instituciones. Esa política económica ortodoxa y de libre mercado, en la medida en que está estableciendo criterios restrictivos que afectan a la acción del gobierno, perjudica a la eficacia y la legitimidad del sistema político y contribuye a aumentar los riesgos de una crisis de gobernabilidad en el Brasil.

(2) *La consolidación de la democracia en el Brasil, cuya población aspira a la prosperidad y la democracia, no dependerá sólo de su estructura institucional y de la ideología de las principales fuerzas políticas, sino también, en gran medida, de su actuación económica.* En otras palabras, se supone que la consolidación de la democracia en el Brasil, a medio y largo plazo, depende del desarrollo económico (Lipset, 1963) y que, a corto plazo, los conflictos sociales y la irracionalidad de los dirigentes políticos pueden resultar elementos perturbadores (Przeworski, 1991). Esa irracionalidad está basada en la renuncia de la acción de gobierno, desde una óptica moderna, a asumir el papel de inductor del desarrollo²⁵. A su vez, la ausencia de crecimiento a un nivel adecuado está produciendo efectos negativos sobre el rendimiento de la economía brasileña y empeorando las condiciones de vida de la población en lo que se refiere a empleo, distribución de la renta, salud, educación y reforma agraria, entre otros. Así pues, dado que la adopción íntegra de las recomendaciones de la receta ortodoxa del FMI y del BIRD no funciona lo suficientemente bien como para justificar la autoridad que exige²⁶, se intenta probar que es importante para los países en desarrollo mantener la autonomía y la soberanía con relación a la definición de sus políticas económicas (especialmente en lo que se refiere a los regímenes cambianos y monetarios, y a los controles sobre los flujos de capitales); la razón es que la estabilización y el desarrollo económico deben ocurrir de manera simultánea para evitar riesgos a la gobernabilidad. Por lo tanto, la cuestión que se plantea aquí no es si existen formas de reanudar el desarrollo económico en condiciones democráticas, sino cómo afectan a la gobernabilidad los impactos de las políticas de austeridad.

Véanse Evans, op. cit., pp. 142-149, en particular el concepto de "Estado autónomamente insertado", y Smith, op. cit., p. 200.

²⁶ La Comisión Meltzer del Congreso estadounidense señaló que el FMI, con una plantilla de unas mil personas, no debería intentar administrar docenas de países. La consecuencia es superficialidad, arbitrariedad, intromisión en la soberanía y malos resultados. También observó que las funciones del FMI y del BIRD coinciden, con lo que ninguna tiene verdadera responsabilidad. Véase el *Informe Meltzer*, Congreso de los EEUU, Washington, D.C., 1999.

Cabe añadir una hipótesis secundaria, pero relevante: *las políticas económicas ortodoxas y de libre mercado en el Brasil, a partir de la década de los noventa, no estuvieron asociadas a un rendimiento electoral peor por parte de los presidentes del país que con las políticas heterodoxas y estatistas* (con igualdad de otros factores). En otras palabras, se admite también la hipótesis de que los planes económicos posteriores a 1990 (gobierno de Collor) tuvieron un papel importante en la estructuración de las relaciones entre el gobierno y los demás actores políticos, especialmente en lo que se refiere a la valoración que la población hace sobre el rendimiento del gobierno para controlar la inflación. De estos planes se destaca la ejecución del Plan de Estabilización del Real en 1994 (con énfasis en la reducción de las tasas de inflación), cuyos resultados positivos generaron un nuevo paradigma político en el Brasil.

En este contexto, muchos estudiosos de América Latina aceptaban la idea de que las políticas económicas ortodoxas eran políticamente impracticables debido a las enormes tensiones sociales que creaban (O'Donnell, 1973, Przeworski, 1991). Según esta línea de pensamiento, los ajustes fiscales, las privatizaciones, la competencia externa, la desregulación y la liberalización de los precios provocan aumentos del coste de la vida, recesión, desempleo, pobreza y concentración de la riqueza. En estas condiciones, los gobiernos que aplicaran reformas pro-mercado serían derrotados electoralmente a la primera oportunidad. En esta investigación creemos que el Plan Real rompió ese paradigma político tradicional, ya que la adopción de la política ortodoxa y de libre mercado ha sido electoralmente conveniente para la reelección de Cardoso en 1998²⁷. Las bajas tasas de inflación típicamente asociadas a políticas monetarias y fiscales rigurosas generan gran apoyo por parte de

Por el contrario, el control de la inflación, la liberalización del comercio y/o la economía abierta parece que beneficiaron (o por lo menos no perjudicaron) el rendimiento electoral de Cardoso que fue reelegido en la primera vuelta de las elecciones de finales de 1998. Véase Tribunal Superior Electoral, *Informe sobre os resultados da eleição de 1998*, TSE, Brasilia, octubre de 1998.

la población, puesto que elevan el poder adquisitivo de las familias de ingresos bajos. Sin embargo, se presupone también que la perpetuación de los efectos negativos de las políticas de austeridad sobre la población, en la medida en que afectan al rendimiento económico y se reflejan en los crecientes niveles de paro, exclusión, pobreza y violencia, podrá facilitar la vuelta del populismo en las futuras elecciones en el Brasil.

Por lo tanto, se intenta probar que la ejecución de las políticas de austeridad en el Brasil, llevada a cabo a través de las políticas de estabilización y de ajuste estructural dirigidas a restablecer la solvencia fiscal del Estado, sin preocuparse de crear las condiciones básicas para fomentar unas políticas activas de desarrollo económico y social, está provocando una pérdida de legitimidad del gobierno y de las instituciones, y contribuyendo al agravamiento de las condiciones de gobernabilidad del país²⁸. Antes de contrastar empíricamente estas hipótesis, presentamos un marco analítico resumido de las relaciones que existen entre políticas de austeridad, desarrollo económico, rendimiento económico, credibilidad del gobierno y de las instituciones, gobernabilidad y democracia en la figura 1.

²⁸ Véase Manuel Alcántara Sáez, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 15-16. El objetivo primordial del estudio de Alcántara consiste en introducir los temas de ciencia política que se refieren a las condiciones que afectan a la acción de gobierno.

1.3-METODOLOGÍA

Con el fin de comprender la relación que existe entre los fenómenos económicos y políticos se han analizado los resultados socioeconómicos del gobierno de Cardoso en el período 1995-1998 (período del primer gobierno) y en el bienio 1999-2000.

Para comprobar las hipótesis se escogieron los indicadores macroeconómicos del Brasil (en especial las tres variables clásicas de rendimiento económico: crecimiento, desempleo e inflación) correspondientes al período 1995-2000 y los datos de los sondeos de opinión realizados por Datafolha (1989-2000), y especialmente, el realizado mensualmente a escala nacional por Vox Populi entre 1998 y 2000. Para analizar los datos macroeconómicos se utilizaron las distintas conclusiones de los informes y estudios empíricos realizados sobre el tema, divulgados por estudiosos, institutos de investigación económica y de estadística gubernamentales y privados del Brasil, organismos multilaterales e instituciones internacionales privadas de investigación económica.

En concreto, después de recoger y procesar los datos macroeconómicos y los resultados de las encuestas de opinión pública, fueron analizados los impactos socioeconómicos que las políticas de austeridad están provocando sobre la política en el Brasil. El análisis se centró especialmente en la desestabilización macroeconómica, en el capital político acumulado por el gobierno de Cardoso en cuatro años de estabilización (1995-1998) y en los efectos políticos (legitimidad) de los desgastes sufridos por el gobierno y por las instituciones con la ejecución de las políticas de austeridad en el período 1999-2000. Para verificar las hipótesis, se buscó operar las variables de economía y de política.

La cultura política es el elemento clave del enfoque teórico conductivista y se interpreta aquí como el mundo de los valores, percepciones, ideas, actitudes y pautas de comportamiento de la sociedad brasileña. A pesar de su importancia como factor determinante para explicar el comportamiento político colectivo en el Brasil con relación a los impactos de las políticas de austeridad, la cultura política aparece como una hipótesis secundaria, ya que no es el objeto central del estudio. Lo mismo sucede con el análisis de los partidos políticos²⁹.

Por lo que se refiere a la cultura cívica, Almond y Verba³⁰ la conciben como el conjunto de orientaciones y actitudes específicamente políticas que ponen al individuo en relación con el sistema y configuran el papel que aquél debe jugar en éste, o en sus elementos, con independencia de sus intereses personales. Es decir, la cultura política consiste en la orientación que los miembros del sistema político desarrollan hacia sí mismos como partícipes del proceso político, así como hacia algunos elementos de dicho proceso (partidos, grupos de interés e instituciones). Se configura como un procesamiento psicológico que va sumando sentimientos y conocimientos fundamentales sobre cómo funciona el poder político y cómo debe hacerlo. Aquí es interpretada como el mundo de los valores, percepciones, ideas, actitudes y pautas de comportamiento de la sociedad. Sin embargo, conviene advertir cuanto antes que no partimos de la pretensión de reseñar qué es la cultura cívica en Almond. De hecho, el concepto "cultura política / cívica" es utilizado en

Véanse Robert Michels, *Los partidos políticos*, Amorrortu, 1972 (2 tomos); Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas departidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1976; Kurt Lenk y F. Neumann, *Teoría y Sociología crítica de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980; Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, FCE, México, 1981; Joan Botella, "Los partidos políticos", en *Leviatán*, núm. 64, 1996, pp. 59-71, y Ramón Cotarelo, *Los partidos políticos*, Editorial Sistema, Madrid, 1996.

³⁰ Véase Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton University Press, Princeton, 1963. Véase también Gabriel A. Almond, "Democracia y cultura cívica", en Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 348-373.

este estudio con el objetivo específico de explicar el comportamiento político colectivo en el Brasil³¹.

Así pues, además de aceptar la tesis de que el bienestar económico es un presupuesto para el funcionamiento de la democracia (Lipset, 1963), formulamos aquí las siguientes proposiciones: (1) la estabilización es una condición necesaria pero no suficiente para promover la igualdad y disminuir la pobreza en el Brasil; (2) los objetivos de las políticas económicas sólo se justifican cuando se orientan hacia el aumento del bienestar material y la consolidación de la democracia; y (3) en sus actuaciones en el Brasil, el FMI y el BIRD³² no han considerado de forma adecuada en sus análisis y decisiones las características estructurales de la sociedad brasileña y las infraestructuras socioeconómicas del país³³. En efecto, los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad, que están contribuyendo a agravar las desigualdades sociales y económicas, la exclusión, la concentración de poder económico y la dependencia económica de otros países, además de amenazar la gobernabilidad, están favoreciendo la erosión de la democracia en el Brasil³⁴.

³¹ Véase Simon Schwartzman, *Bases do autoritarismo brasileiro*, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1988. Véase también Oliveira Vianna, *Instituições políticas brasileiras*, Editora Itatiaia/USP/UFF, Belo Horizonte, 1987, pp. 256-264.

³² Las pruebas disponibles indican que las naciones ricas, y en especial los EEUU y Europa, han utilizado ambas instituciones como instrumentos de la diplomacia financiera, para hacer llegar dinero a los países favorecidos -México, Rusia, el este de Asia, Argentina, Turquía o el Brasil- en tiempos de crisis.

³³ Véase Juan J. Linz y Alfred Stephan, *The breakdown of democratic regimes. Latin America*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1978. Véase también Siegfried F. Nadei, *Teoría de la estructura social*, Guadarrama, Madrid, 1966, pp. 31 y 42.

³⁴ En esta investigación, que está ciertamente sujeta a discusión, aceptamos el argumento de Linz según el cual un odio profundo al orden socioeconómico lleva, casi inevitablemente, a negar legitimidad al sistema político, en caso de que el sistema sostuviera ese orden social o incluso permitiera su establecimiento. Véase Juan J. Linz, "Legitimacy of democracy and the socio-economic system", en Mattei Dogan (comp.), *Comparing Pluralist democracies: strains on legitimacy*, Boulder, Co., Westview Press; y, *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, Madrid, 1996, p. 26.

1.4.1 - El dualismo de hechos y decisiones

Con la finalidad de permitir una mejor comprensión de la metodología utilizada en esta investigación se debe resaltar que la ciencia puede definirse por su método: partir de hipótesis bien explícitas, deducir de tales hipótesis todas las consecuencias y nada más que las consecuencias, comparar tales consecuencias con los datos de la observación, aceptar la teoría, por lo menos de forma provisional, o rechazarla, según haya acuerdo o desacuerdo; tal es el método científico.

Sin embargo, uno de los requisitos previos para el surgimiento de la sociología fue la tendencia a considerar los fenómenos sociales al margen de cualquier referente moral o religioso. De la misma manera que la ciencia política aparece cuando Maquiavelo³⁵ se plantea la política en el terreno específico de lo que es y no en el de lo que debería ser -dando así lugar a la formalización de una rama del saber autónoma de la religión y de la moral-, la sociología surge a partir de la disposición para estudiar los fenómenos sociales tal como son, es decir, como "cosas"³⁶ y no como el sociólogo considera que deberían ser.

De esta forma, el proceso de aparición de la sociología tiene lugar bajo el imperativo de la diferenciación de los ámbitos de lo que es y de lo que debe ser; y esto tanto desde la perspectiva de la separación de saberes que se produce por la vía de la especialización -moral, religioso, político, económico, sociológico-, como desde la perspectiva más general de la lógica del análisis empírico³⁷ de lo dado —puesto que este tipo de análisis forma parte de los supuestos metodológicos generales de una

Véase Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, Alba Libros, Madrid, 1997.

³⁶ E. Durkheim, *Las reglas del método sociológico*, Dédalo, Buenos Aires, 1964.

³⁷ La ciencia política es el campo académico que toma como su tarea única y general el análisis de la política, en especial la política del Estado. El análisis en ciencia política puede ser normativo o empírico. El análisis normativo trata de los valores: ¿qué debería ser? El análisis empírico se interesa por la observación: ¿qué es? Véase W. Phillips Shively, *Introducción a las Ciencias Políticas*, 5ª edición, McGrawHill, México, 1997, pp. 15-16. Véase también Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk, *Introducción a la Ciencia Política*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1971, pp. 13-28.

forma de conocimiento que rechaza los prejuicios, la tradición, el principio de autoridad o cualquier referente de creencias o valoraciones como base de un conocimiento científico—. Es importante recordar que, a partir del alegato de Max Weber sobre la "*neutralidad valorativa*" de las ciencias sociológicas y económicas, buena parte de la discusión sobre el tema de la sociología y los valores arranca del postulado a favor de una sociología libre de valores³⁸.

Dentro de la complejidad de factores y puntos de vista implicados en este debate, lo cierto es que dicho postulado de una sociología libre de valores descansa en la consideración general de que es necesario diferenciar perfectamente el plano de los hechos y el plano de los juicios: lo que a veces ha sido denominado "el dualismo de hechos y decisiones".

Según Habermas, al "dualismo de hechos y decisiones le corresponde, lógico-científicamente, la separación entre el conocer y el valorar, y, metodológicamente, la exigencia de limitar el campo de las ciencias experimentales a las regularidades empíricas en los procesos naturales y sociales. Los problemas prácticos o las cuestiones y preguntas acerca del sentido de las normas son científicamente indecibles; los juicios de valor jamás pueden asumir legítimamente la forma de enunciados teóricos, ni pueden ser puestos en relación de necesidad lógica con éstos"³⁹.

No obstante, no se puede negar que los valores pueden influir de muchas y diferentes maneras en el proceso investigador. En este sentido la imagen de un científico absolutamente neutro y capaz de no tener ni

³⁸ Max Weber (1864-1920), "El sentido de la neutralidad valorativa de las ciencias sociológicas y económicas", en Max Weber, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, 1978, p. 222. Véase también Weber, *Economía e sociedad*, (dos vols.), Editora Universidade de Brasilia, Brasilia, 1999. Weber en su obra puso de relieve la necesidad de relacionar la economía, la política y la sociedad.

³⁹ Jürgen Habermas, "Teoría analítica de la ciencia y dialéctica", en T. A. Adorno y otros, *La disputa del positivismo en la sociología alemana*, Grijalbo, Barcelona, 1973, p. 161.

emitir ningún juicio o valoración, antes o después de la realización de un estudio, es una imagen que de hecho no se corresponde con la realidad.

A este respecto observa Merton (1977) que "el investigador también tiene sus valores, tácitos o explícitos, que influyen en su definición del problema, las líneas de investigación que le parecen más fructíferas, las políticas alternativas por explorar, etc. Estos valores pueden ser discernidos determinando la imagen que el investigador tiene de su propio rol: como técnico aceptará propuestas alternativas para la adopción de políticas como bases para la investigación, siempre que tales alternativas puedan técnicamente ser sometidas a investigación (...) Como científico 'socialmente orientado', sólo explorará aquellos cursos de acción alternativos que no violen sus propios valores (...) El estudio del papel real que desempeñan los valores del que elabora políticas y del investigador en la formulación de la investigación debe contribuir a elevar la cuestión, del contexto exclusivamente ético, al de la influencia de los valores sobre la importancia, el alcance y la utilidad de la investigación misma"⁴⁰.

En síntesis, el tema de los valores y la sociología ha sido y es objeto de un tratamiento bastante heterogéneo. Tratamiento este en el que, por lo general, laten dos intenciones básicas: por una parte evitar la conversión de la sociología en mera ideología o en instrumento político mediatizado por valores o ideologías concretas; por otra, dejar a salvo la posibilidad y la legitimidad del compromiso práctico de la sociología, de forma que esta disciplina no tenga que verse reducida a esa deformante imagen dualista que Gouldner (1979)⁴¹ ejemplificó a partir del mito del minotauro.

Véase Robert K. Merton, "Dimensiones técnicas y morales de la investigación", en *La sociología de la ciencia*, Alianza, Madrid, 1977, pp. 138-139. Véase también R. Merton, *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

1.4.2 - La tarea constitutiva de la *politología*

Desde el punto de vista de la filosofía de las ciencias, el estudio de la ciencia política, en su estado actual, es probablemente más sugestivo que el de las ciencias físicas, porque, como toda ciencia que empieza, la *politología*⁴² afronta cuestiones de método. Como toda ciencia, se propone a la vez descubrir, explicar y prever los hechos, así como guiar nuestra acción. Las teorías que utiliza para tales fines, descansan en cuatro clases de modelos: descriptivos, explicativos, de predicción y de decisión.

Se verifica que los científicos políticos no se han puesto de acuerdo sobre el alcance general y los límites de su disciplina. La bibliografía revela una proliferación de posiciones divergentes sobre esta cuestión. No obstante, hay fuertes indicios de que los desacuerdos relativos al campo de la ciencia política son mucho más amplios y radicales al nivel del análisis abstracto y epistemológico que al nivel más concreto de la investigación práctica. Lo que ocurre es simplemente que el análisis político sustantivo se puede reconocer generalmente sin gran dificultad como perteneciente al campo de la ciencia política⁴³.

Muchos autores y especialmente aquellos cuya posición se puede clasificar como esencialmente tradicional enfocan el análisis político desde una perspectiva institucional (March y Olsen)⁴⁴. En general se centran en el Estado y sus unidades secundarias, como estructuras de gobierno. Esos autores sugieren que se puede definir la "ciencia política" como la

⁴¹ Véase Alvin W. Gouldner, "El antiminotauro. El mito de una sociología no valorativa", en *La sociología actual: Renovación y crítica*, Alianza, Madrid, 1979.

⁴² Véase Prélot, op. cit., pp. 13-14. Prélot utiliza el término "*politología*" (que fue propuesto por M. Eugen Ficher Baling) para designar brevemente lo que "requeriría una expresión más larga, o sea, cada vez que consideremos el conocimiento sistemático y ordenado de los fenómenos relativos al Estado".

⁴³ Véase Oran R. Young, *Sistemas de Ciencia Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, pp-14-15.

ciencia del Estado o como una rama de las ciencias sociales que se ocupa de la teoría, organización, gobierno y práctica del Estado⁴⁵. Relacionada con estas perspectivas encontramos una segunda orientación general que se centra en el gobierno de un territorio y en la noción de las funciones gubernamentales⁴⁶.

En las últimas décadas, han empezado a surgir varias posiciones nuevas sobre el campo de la ciencia política. Una de ellas es la teoría del Estado como marco donde se manifiesta más claramente la relación por la cual un poder pretende afirmar su autoridad legítima, y obtener así la obediencia colectiva. A partir de un estudio muy formalizado, casi jurídico, de las instituciones de gobierno, la disciplina ha ido evolucionando a través del análisis conductivista, interesado por el comportamiento político de los actores no estatales y, posteriormente, a través del funcionalismo plasmado en la teoría general de sistemas. Estas últimas perspectivas conviven hoy con, al menos, otras dos grandes corrientes que se conocen como neoinstitucionalismo y *rational choice* (véase Niskanenj. A su vez, el análisis de políticas públicas, aunque carente de cuerpo teórico propio, también se ha afirmado como práctico instrumento para la investigación politológica y cuenta, además, con gran potencialidad aplicada. Sin embargo, hay algo que las acerca a todas ellas y es que se ocupan, en última instancia, de la producción y asignación de valores en una sociedad.

En este trabajo se conserva un enfoque común, consistente en considerar la ciencia política (*politología*) dentro del más amplio marco de

Véase James G. March, y Johan P. Olsen, *Ambiguity and choice in organizations*, Universitetsforlaget, Bergen, 1976.

⁴⁵ Véase C.C. Rodee, T. J. Anderson y C. Q. Christol, *Introduction to Political Science*, McGraw-Hill, Nueva York, 1957, p. 4.

⁴⁶ Típica de esta posición es la visión de Max Weber en el sentido de que se puede considerar política una organización o asociación cuando y en la medida en que el cumplimiento de su orden se observa continuamente en un área territorial dada, mediante la aplicación y amenaza de la fuerza física por parte del equipo administrativo. Véase Robert A. Dahl, *Modern political analysis*, Prentice-Hall, Englewoods Cliffs, 1963, p. 5.

las ciencias sociales que, pretendiendo trascender la opinión y la mera descripción, se orienta al conocimiento sistemático, libre de valores, riguroso, explicativo y potencialmente aplicado, de las cuestiones políticas. Se constituye, pues, en una ciencia multidisciplinar en la que influyen la historia, el derecho, la economía y, sobre todo, la sociología⁴⁷. En efecto, la ciencia política tiene por tarea el estudio de todos los movimientos tendentes a la conservación o transformación de la constitución general de la sociedad.

Por lo tanto, la tarea constitutiva de la ciencia política se centra en el análisis de las condiciones del poder político, de sus formas concretas de manifestación, así como de sus tendencias evolutivas. Los principales objetos de investigación son: las relaciones entre el poder político y la sociedad; la consolidación institucional del poder político en una forma de dominación pública, sobre todo, en el Estado moderno; el comportamiento político, en especial, el proceso formativo de la voluntad política, así como las teorías e ideologías referidas a la dominación y a la praxis política.

Para Kammler (1968), el carácter de ciencia crítico-práctica de las estructuras y de los procesos de la sociedad, confiere "a la ciencia política su razón de ser y la unidad de su objeto, en relación con la sociedad como totalidad en desarrollo histórico. Las estructuras del poder, las formas de la conciencia y las estructuras de la reproducción social no aparecen en la sociedad sin relación alguna entre sí, sino que están necesariamente

⁴⁷ Véase Robert K. Merton, *La sociología de la ciencia*, Alianza, Madrid, 1977, p. 97. A su juicio, en Inglaterra la sociología derivó principalmente de la economía política, la administración social y la filosofía. En Alemania tuvo también algunos de esos antecedentes y, además, tuvo importancia el Derecho Comparado. En Francia sus raíces fueron la filosofía y, durante un tiempo, las psicologías que allí surgieron. Entre sus variados antepasados, en los Estados Unidos se observó el interés por las reformas prácticas, la economía y en cierto grado la antropología. En los países latinoamericanos, la sociología se separó de la jurisprudencia. Véase también T. Parsons, *Ensayos de teoría sociológica*, Paidós, México, 1967.

entretreídas como formas de expresión de la praxis humana, condicionándose en el proceso histórico"⁴⁸.

Partiendo del carácter histórico y social de lo político, los autores de izquierda entienden la praxis política como una praxis específicamente social y las instituciones de dominación como instituciones de una determinada sociedad (Kammler, 1968:20)⁴⁹. El poder político se hace inteligible en la organización política de una sociedad histórica concreta. El recurso a la sociedad prohíbe fijar de forma abstracta las estructuras y los procesos políticos en una esfera cualquiera de lo político; hace preciso incluir en el análisis crítico de la *politología* el proceso económico de reproducción y la estructura resultante de la sociedad -como base socio-política de la distribución del poder- al igual que la praxis de grupos particulares o sociales referidos a aquélla. Gracias a que los conceptos y las categorías analíticas se obtienen a partir del movimiento histórico del mismo proceso social, se llega a ver la necesidad de la relación de mediación entre las formas del poder político, de la reproducción social y de la conciencia social, necesidad modificada históricamente en cada caso. Las estructuras del poder ya no son ajenas a la sociedad, sino que demuestran estar arraigadas en el proceso específicamente estructurado de la reproducción social -condicionadas por ello- en la conciencia de los componentes de la sociedad (Kammler, 1968:13-58).

Es importante observar que la pretensión de exponer la estructura organizadora, la técnica y la praxis concreta del gobierno como instancia institucionalizada de la dirección de la política en el Estado moderno, con la estructura del poder de la sociedad en los diferentes estadios de su desarrollo histórico, sólo puede citarse aquí como postulado metódico, pero sin desarrollarla. Se sabe que el Estado moderno nace en Europa juntamente con la sociedad capitalista burguesa. Sólo en la fase de una

Véase Jörg Kammler. "Objeto y método de la Ciencia Política", en W. Abendroth y K. Lenk, *Introducción a la Ciencia Política*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1971, p. 15.

sociedad comercial amplia, adecuada al comercio capitalista de las mercancías, el Estado nace frente a la sociedad como "poder público" independizado, caracterizado por una administración continua y un ejército estable, es decir, por una actividad estatal continuada. Teorizado por Maquiavelo, surge en paralelo la idea de soberanía y etimológicamente supone la plasmación estática de esta. Conforme a Max Weber, es la asociación que dentro de unas fronteras espaciales reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima. En este sentido, representa la forma institucionalizada del poder supremo, que, gracias al monopolio de la violencia legal, crea el orden social por medio de la ley. Con todo, conviene que aclaremos que el Estado del que aquí nos ocupamos, es el que surge como resultado de la aplicación del programa socialdemócrata a la realidad política, social y económica de la posguerra (Cotarelo, 1990)⁵⁰. En este estudio sólo se hará referencia a algunos rasgos esenciales en el proceso constitutivo del Estado moderno y de su correspondiente estructura de poder socio-político, siempre que ello tenga importancia para la fijación del centro de acción y decisión política.

1.4.3 - La razón de adoptar el método descriptivo

Considerando las características y la complejidad de esta investigación, se buscó hacer un trabajo en el campo de la ciencia política a través del método más adecuado, es decir, el descriptivo, procurando delinear los fenómenos relevantes de los impactos de las políticas de austeridad. De esta forma se busca generar clasificaciones útiles y desgloses, y señalar las características importantes de las actividades políticas del Estado, en particular del acuerdo del Brasil con el FMI, firmado el 2 de diciembre de 1998. También se persiguió explicar los patrones complejos de los acontecimientos, extrapolando y evaluando tendencias, y haciendo predicciones sobre los efectos de los impactos de

Véase también Jürgen Habermas, *Teoría y praxis*, Sur, Buenos Aires, 1963.
Véase Cotarelo, op. cit., p. 45.

la política de austeridad sobre la población. En este trabajo descriptivo se adoptó un antecedente lógico de otras técnicas de análisis más sofisticadas y profundas, en especial de la política fiscal y presupuestaria. Además, se procuró hacer una descripción rigurosa y sistemática para generar enfoques e hipótesis útiles. De la misma manera, se puede aceptar que la descripción sistemática, en este caso, es un instrumento importante para mejorar la recogida de información y la capacidad de memorizar.

Es importante señalar que una teoría científica es concebida generalmente como una formulación de variables, relaciones entre las variables y predicción de las consecuencias de las interacciones de las variables. Las relaciones y predicciones se formulan de forma deductiva, pero las hipótesis resultantes se establecen en términos funcionales para que puedan ser confirmadas o negadas, mediante el empleo de los métodos empíricos aceptados. El punto culminante de esa teoría es la existencia de hipótesis deductivas rigurosamente formuladas, presentadas de tal manera que puedan ser sometidas a verificación (Young, 1972)⁵¹. No obstante, las teorías completas de esta clase siguen siendo en gran medida objetivo de la ciencia política, ya que se han producido relativamente en pocas áreas.

Los modelos descriptivos se proponen representar los fenómenos reales sin prejuzgar sobre su explicación, su predicción o su evolución. La descripción puede ser cualitativa o cuantitativa. Los modelos explicativos, sin embargo, pretenden explicar, por una parte, las regularidades sugeridas por los modelos descriptivos y, por otra, los encadenamientos de causas y efectos que se comprueban entre los fenómenos. Estos modelos son independientes de todo interés de predicción o normativo. El término normativo se utiliza a menudo en sentido amplio, incluyendo

⁵¹ Véase Oran R. Young, *Sistemas de Ciencia Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

cualquier aplicación del conocimiento económico positivo para llegar a decisiones políticas. A nuestro parecer, el normativo es un modelo ideado para resolver un problema de optimización, como por ejemplo alcanzar una combinación preferida de diversos objetivos políticos, del mismo modo que en los modelos de macropolítica. El rasgo esencial de tal modelo es que todas sus características están dadas.

1.4.4 - Justificación del trabajo

Se ha visto que, por lo general, en el siglo XX los gobiernos han crecido más que nunca, pero ¿qué hacen estos gobiernos? Normalmente, sus actividades encajan en cuatro apartados principales, ordenados según el grado de intervención gubernamental: transferencia de recursos, reglamentación y desarrollo, subsidios con ciertas condiciones y administración. El Estado se ha convertido en algo muy importante para nosotros de manera crítica y su política ha alcanzado una gran trascendencia. De hecho, cuando se dice "política" en la actualidad, habitualmente se piensa tan sólo en la "política del Estado". La ciencia política comparte esta preocupación general por la política del Estado.

En este contexto, se ha observado que uno de los interrogantes que se plantean los políticos es si una política es equitativa o no, tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto. La otra pregunta básica es si la política es eficiente. Así pues, podemos deducir que casi todos desean ver esas dos características en la política del Estado, es decir, la política debe ser "equitativa" -en otras palabras, las personas en el Estado deben ser tratadas de la forma que merecen- y eficiente, produciendo el mayor bien al menor coste. El problema con estos dos criterios es que ambos son multifacéticos y difíciles de precisar. Clasificar los diversos factores que hacen "buena" a una política y "mala" a otra es más un arte que una ciencia.

Por otra parte, aquellas acciones que contribuyen a la adopción de una política común para un grupo de personas constituyen la política, y los asuntos que rodean a esas políticas y su adopción son asuntos políticos. En este sentido, se justifica y se hace necesario un análisis profundo sobre las implicaciones que tiene para la sociedad brasileña la adopción de unas políticas de austeridad en los términos del acuerdo negociado con el FMI en diciembre de 1998⁵². Sin embargo, paradójicamente, las esperanzas y el futuro de la mayoría de la población del país están siendo definidos a partir de esa toma de decisión común.

La principal característica de la sociedad brasileña es su profundo dualismo (Furtado, 1984). De un lado, como revelan los indicadores económicos, se encuentra una moderna sociedad industrial que en 1997 ocupaba la octava posición del mundo occidental y que ha demostrado un extraordinario dinamismo en el curso de los últimos cuarenta años, a pesar de que su crecimiento económico ha declinado fuertemente a partir de la década de los ochenta. De otro lado, como muestran los indicadores sociales, se encuentra una sociedad primitiva que vive al nivel de subsistencia en el mundo rural o en condiciones de miserable marginalidad urbana, desvelando patrones de pobreza e ignorancia comparables a los de las más atrasadas sociedades afro-asiáticas. La

Véanse BIRD, *Desarrollo mundial 2000-2001: Lucha contra la pobreza*, Banco Mundial, Informe Anual, BIRD, Washington, D.C., septiembre de 2000; *Global economy prospects and developing countries 2001*, The World Bank Group, Washington, D.C., diciembre de 2000; "New paths to social development: Community and global networks in action", en anales de la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Ginebra, del 26 al 30 de junio de 2000; y FMI, *World economic outlook 2001 - Fiscal policy and macroeconomic stability*, FMI, Washington, D.C. mayo de 2001. Estos informes reúnen datos que contrarían la tesis de las virtudes de las economías de mercado, las cuales según el *Consenso de Washington* serían sentidas por esos países, en la medida en que fuesen disueltas las instituciones arcaicas y los intereses corporativos que impedían el libre desarrollo de las empresas y de las naciones. Después de una fase en la que los gobiernos de los países en desarrollo mantuvieron un fuerte compromiso con las reformas liberales, como fue el caso del Brasil, se ha comprobado que han aumentado la pobreza y el proteccionismo internacional. Se debe señalar que esto no prueba, en principio, el fracaso del liberalismo, pero permite refutar la tesis de que el liberalismo sea garantía de vida civilizada. Véase también BIRD, *Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Federative Republic of Brazil* (CAS), The World Bank Group, Washington, D.C., 2000, pp. 1-4.

primera sociedad abarca un sector minoritario, mientras que la segunda comprende una parte significativa de la población total.

Con las grandes migraciones del mundo rural al urbano, acentuadas en los últimos treinta años, ambas sociedades, previamente diferenciadas por la condición predominantemente rural de la primitiva y predominantemente urbana de la moderna, conviven en la actualidad en las mismas ciudades y en las mismas calles. En realidad, los indicadores de pobreza, de ignorancia y de calidad de vida se distribuyen muy desigualmente por las cinco regiones del país, siendo siempre peores en la región Nordeste, donde se concentra la mayor parte de la población más pobre del Brasil (IBGE,2001). Independientemente de las controversias y diferentes interpretaciones sobre la realidad brasileña (Jaguaribe, Fiori)⁵³, crece el consenso en los medios políticos y económicos de que la situación social del país es de un dramatismo explosivo (Henriques, 2000)⁵⁴.

el hecho de que sólo a través de la definición de la política económica y de las políticas sociales se podrán corregir los graves problemas de concentración de la renta y de exclusión social, reduciendo así los riesgos de inestabilidad política y las amenazas a la democracia en el Brasil.

Se comprueba, pues, que dada la amplitud del tema de esta investigación -tanto en términos económicos, como políticos-, difícilmente se podrán aportar teorías explicativas "unicausales", sino más bien un entramado de causalidades movibles, algunas veces cuestionables y que, todo lo más, podrían aspirar a la categoría de teorías de alcance medio.

Así pues, este estudio se propone representar los fenómenos reales que permitan explicar, por una parte, los efectos de los impactos socioeconómicos de la política de austeridad en ejecución en el Brasil y el creciente descontento de la población con los dirigentes y las instituciones; por otra, los encadenamientos de causas y efectos que se comprueban entre esos fenómenos. Este análisis se basa en cifras, fundamentalmente indicadores macroeconómicos de 1995 a 2000, y en las encuestas de opinión pública realizadas en el Brasil entre los años 1998 y 2000.

Es necesario resaltar que la perspectiva del análisis no es ni jurídica ni macroeconómica. Tanto el marco conceptual como la metodología utilizada se sitúan principalmente dentro de la Ciencia de la Administración⁵⁵.

La *Ciencia de la Administración* es una disciplina politológica que tiene a la administración como objeto de estudio y que se sustenta en la diferenciación, durante el proceso de elaboración de políticas públicas, entre decisión política y gestión. Sus antecedentes clásicos son los trabajos de Max Weber sobre la burocracia; aunque se basa en las teorías sociológicas que estudian las organizaciones en general, su análisis se concentra en la estructura administrativa que persigue un interés público y carece de ánimo lucrativo. Mientras en la Europa continental su desarrollo ha estado estrechamente vinculado al derecho administrativo y al estudio de la función pública, la tradición anglosajona se ha orientado más al análisis y evaluación de políticas públicas y a las técnicas aplicadas de *public management* que sirviesen para mejorar los procesos de toma de decisiones. Además, a finales de los años ochenta comenzaron a desarrollarse análisis que aplicaban a esta disciplina conceptos y metodología propias del *rational choice* y que dieron lugar a la llamada teoría de la elección pública. La Ciencia de la Administración, junto con sus tradicionales objetos de estudio tales como la historia y la organización administrativas, las

El modelo utilizado en esta investigación (común a los de toda ciencia) se desarrolla en tres etapas. En la primera se formulan las hipótesis de modo preciso. En la segunda se deducen lógicamente todas las consecuencias y nada más que las consecuencias de las hipótesis. En la tercera se comparan estas consecuencias con los datos de la observación.

Es necesario observar que las hipótesis que se encuentran en la base de una teoría y del modelo que la representa no pueden obtenerse en general sólo de la intuición ni de razonamientos de orden metafísico. Es todo el proceso de análisis de las observaciones anteriores y deducciones lógicas el que permite formular, por aproximaciones sucesivas, hipótesis susceptibles de condensar los innumerables hechos en algunas proposiciones. En la elaboración de las teorías y sus modelos la abstracción desempeña un papel esencial. El papel de la ciencia es, en efecto, simplificar y escoger, reducir los hechos a datos significativos y buscar sus dependencias esenciales. Toda ciencia es un compromiso entre la preocupación por la sencillez y la preocupación por la semejanza. Se puede afirmar, por tanto, que a un nivel de aproximación dado, el modelo científicamente preferible es el que resulte más cómodo⁵⁶.

Con el fin de poder analizar la información recogida y de facilitar la interpretación y lectura de sus resultados, se ha optado por separar en distintos capítulos la presentación del examen de los documentos, datos e indicadores elaborados tras la ejecución del proceso de ajuste fiscal en el Brasil a partir del acuerdo de diciembre de 1999. Dada la información obtenida en los distintos informes y trabajos empíricos ya realizados sobre

relaciones intergubernamentales y el estudio de la burocracia, ha ampliado su campo de interés a los temas referidos a las transformaciones del Estado. Los cambios producidos por la globalización económica y política obligan a un nuevo modelo de gestión pública en el que hay que "reinventar el gobierno" y hacerlo compatible con la lógica del mercado. Como consecuencia de esa reforma existe una nueva orientación y los anteriores aspectos formalistas se sustituyen por un mayor grado de descentralización, desconcentración y coordinación. Véase Ignacio Molina y Santiago Delgado, *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, p. 19.

⁵⁶ Véase Maurice Allais, *Revue d'Economie Politique*, 1968, pp. 1-26.

el tema, así como los resultados de las encuestas de opinión hechas mensualmente en 1998, 1999 y 2000 por el instituto *Vox Populi* para medir el grado de satisfacción de la población con relación al rendimiento del gobierno y de las instituciones en el Brasil, no se ha estimado necesario realizar un análisis cuantitativo para evaluar los efectos de las políticas de austeridad. El análisis es cualitativo y las conclusiones se basan en pruebas ampliamente repetidas y verificadas mediante comparaciones cruzadas, según diferentes vías de análisis documental a lo largo de la investigación -en especial las informaciones y datos macroeconómicos y sus efectos sobre los índices de aceptación del gobierno y de las instituciones en el Brasil, identificados en las encuestas de opinión pública-

El método de recogida de información ha sido similar al seguido en la presentación de los resultados. Al comienzo de la investigación se ha hecho hincapié en la obtención de documentación, tanto legislativa como operativa relacionada con la política de estabilización macroeconómica y con el programa de ajuste estructural de los poderes ejecutivo y legislativo brasileños, en especial los presupuestos públicos ejecutados en 1998, 1999 y 2000. De forma paralela y complementaria, se han tenido en cuenta las encuestas realizadas por *Datafolha* y, en particular, por el instituto *Vox Populi*⁵⁷ sobre el nivel de satisfacción de los ciudadanos con el gobierno y las instituciones; asimismo se han utilizado las investigaciones y comentarios hechos por autoridades, investigadores y expertos nacionales e internacionales sobre los impactos de la política de austeridad en el Brasil, en especial, los trabajos empíricos y los datos estadísticos de los informes realizados del año 1995 al 2000 por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la Fundación Getúlio Vargas (FGV) y

⁵⁷ Véanse encuestas *Vox Populi/Sensus*, Brasilia, marzo de 1998 a marzo de 2001. revcnt@cnt.org.br.

las distintas instituciones de las Naciones Unidas: BIRD, FMI, OMC, CEPAL, UNCTAD, PNUD y UNICEF, entre otras.

Una vez hechas estas consideraciones preliminares, donde las explicaciones teóricas, la formulación de conceptos básicos y la definición del objeto y del objetivo de la investigación se han articulado como indicadores de las disfunciones provocadas por los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad, podemos pasar a los capítulos siguientes. En ellos trataremos la cuestión de los impactos de la globalización en la sociedad, y del proceso de reestructuración macroeconómica mundial para una discusión sobre la aplicación de las políticas de austeridad en el Brasil, en el contexto del acuerdo con el FMI aprobado por la Directoría Ejecutiva del Fondo el 2 de diciembre de 1998.

1.5 - PLAN DE EXPOSICIÓN

La adopción de un criterio organizador a la hora de exponer el trabajo realizado entraña siempre alguna limitación, al obligar a renunciar -o al menos a reseñar marginalmente- algunos de los aspectos del problema estudiado. En este caso, abordar los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad en el Brasil y, de forma específica, los efectos sobre el desarrollo económico y la gobernabilidad -en razón del entrecruzamiento de muchas de sus tramas-, hubiera impedido ofrecer una visión clara de los núcleos troncales que los han generado. Por ello, para conseguir claridad expositiva y buscando que el trabajo pueda ser útil para las futuras investigaciones empíricas sobre el tema, éste ha sido organizado de forma que sin perder de vista la visión de conjunto, sus diferentes partes presenten vida propia.

A lo largo del estudio intentaremos mostrar de qué forma puede explicar el factor "políticas de austeridad" los cambios en la economía del país y sus efectos socioeconómicos sobre la sociedad. Como punto de

partida, nos basamos en la tesis de que el bienestar es un presupuesto para el funcionamiento de la democracia (Lipset). En consecuencia, se plantea que, además de las políticas de estabilización y de ajuste estructural, es necesario que el Estado tenga un papel activo en la política de desarrollo; de esta manera, se podrá recuperar la legitimidad perdida por el gobierno y las instituciones, a causa de los bajos rendimientos para hacer frente a las cuestiones del paro, la pobreza, la desigualdad, la distribución de la renta, la exclusión social y la violencia. Sin embargo, entendemos que la estabilización de la moneda es una condición necesaria pero no suficiente para generar el bienestar general de la sociedad. Así, las tesis centrales son dos: por un lado, las políticas de austeridad, en la medida en que están estableciendo criterios restrictivos que afectan a la acción del gobierno, perjudican la eficacia y legitimidad del sistema político y contribuyen a aumentar los riesgos de la gobernabilidad; por otro, la consolidación de la democracia en el Brasil, no dependerá sólo de su estructura institucional y de la ideología de las principales fuerzas políticas, sino también y en gran medida, de su actuación económica.

Es importante resaltar que nuestro objetivo no es aportar conclusiones inductivas comparadas a propósito de cada uno de los temas aquí analizados. Dada la escasez de experiencias históricas, tal tentativa no resulta todavía posible. Tampoco hemos pretendido elaborar una receta política universal. Tan sólo queremos cuestionar algunas hipótesis tácitas del modelo neoliberal de implementación de políticas económicas ortodoxas y de libre mercado, así como mostrar que las reformas estructurales sólo pueden tener éxito si su estrategia contempla los niveles del crecimiento, la garantía de unas condiciones de vida mínimas y la supervivencia de las instituciones democráticas (Furtado, 1999).

A pesar del esfuerzo de promover un análisis de la conexión entre los fenómenos económicos y políticos, no se consigue con esto una comprobación empírica; no fue posible la comparación con otras economías emergentes, especialmente Argentina⁵⁸, México, Chile, Corea del Sur y Turquía⁵⁹, para servir de ejemplo al análisis abstracto, lo cual permitiría mostrar la utilidad de los fundamentos teóricos para el análisis comparativo de las sociedades. El motivo es que no se disponía de datos sobre los recientes procesos de negociación de estos países con el FMI. Asimismo, no se han realizado en ellos encuestas de manera sistemática tras la implementación de las políticas de austeridad, como las realizadas por Vox Populi desde 1998 y por Datafolha desde 1989 en el Brasil, para medir el grado de satisfacción de la población con los dirigentes y las instituciones.

A continuación, se presenta el plan de exposición del estudio, con nueve capítulos, además de la conclusión.

En la parte I, que comprende los capítulos 1, 2 y 3, se expone el objeto, la metodología y el marco teórico de la investigación. El capítulo 1 se centra en el objeto y la metodología de la investigación. Al definir como objeto de estudio los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad recomendadas por el FMI en el contexto del acuerdo firmado con el Brasil en diciembre de 1998, nuestra principal preocupación fue definir el término "políticas de austeridad". Se hizo de la siguiente manera: son las medidas definidas por el FMI y apoyadas por el BIRD y la OMC en sus programas de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural, recomendadas a los países miembros, especialmente a los países en desarrollo, en las áreas fiscal, monetaria, externa y estructural.

Véase FMI, "Blindaje financiero argentino", en *FMIBoletín*, de 15 de enero de 2001.

⁵⁹ Véase FMI, "Programa de Turquía", en *FMIBoletín*, de 26 de febrero de 2001. Véase también la visión de los dirigentes del FMI (Köhler y Ficher) sobre la situación de la economía de Turquía, en *FMIBoletín*, de 26 de marzo de 2001. <http://www.imf.org>.

En el capítulo 1 se busca resaltar el doble impacto de las políticas de austeridad. Una política presupuestaria prolongadamente restrictiva tiene un doble impacto, pues aunque tiene un efecto benéfico inmediato sobre el déficit financiero, simultáneamente supone un gradual empeoramiento de los servicios públicos. Además, se expone una breve introducción histórica a los fundamentos que tratan de la interconexión entre los factores económicos y sociales, de una parte, y una determinada forma de organización política, de otra, tema que importantes sociólogos y científicos políticos se han ocupado de estudiar. Entre los especialistas de las ciencias sociales que se ocuparon de ese asunto destacan Hayek, Schumpeter y Lipset. Sin embargo, no se pretende dar aquí una visión general sobre los diferentes intentos de explicación, sino que describiremos de forma sintética cómo ha cambiado el estado de la cuestión en el curso de los últimos tiempos.

En el capítulo 2 la investigación se inicia estudiando los impactos de la globalización en la sociedad mundial. El escenario de la globalización, lleno de conflictos y contradicciones políticas y económicas, está fomentando cambios en el papel de los Estados-Nación. Por ello, se formulan a partir de la definición del concepto de globalización y de la forma de actuación de las instituciones financieras y comerciales supranacionales -el FMI, el BIRD y la OMC-, una serie de explicaciones teóricas para aclarar las motivaciones que llevaron a estas instituciones a convertirse al neoliberalismo; esto se materializó a través del denominado "programa de ajuste estructural" y del surgimiento de un ambiguo y nuevo orden económico mundial, considerado por los críticos del neoliberalismo como la nueva internacionalización del capital y responsable de la decadencia de la política en el ámbito nacional. En el capítulo 3, se identifica y contextualiza a los principales actores institucionales mundiales, en particular, FMI, BIRD y OMC.

En la parte II, que comprende los capítulos del 4 al 8, la perspectiva se traslada al análisis documental de los indicadores socioeconómicos y de las bases del acuerdo del Brasil con el FMI (1998), los temas económicos y el examen de las encuestas de opinión (1995-2000). En el capítulo 4, se presentan los principales macroindicadores y las desigualdades socioeconómicas en el Brasil. En el capítulo 5, se busca desentrañar las transformaciones estructurales de la economía brasileña en los finales de los noventa. Para ello estudiaremos los antecedentes de la política económica del gobierno de Cardoso en el período de 1995-2000. En el capítulo 6, se analizan las bases del acuerdo sobre el blindaje financiero brasileño (FMI) y el balance socioeconómico de las políticas de austeridad. En el capítulo 7, se examina la adopción de las políticas neoliberales y la (des)estabilización macroeconómica del Brasil posPlan Real. En ese sentido, se pretende revelar la estrecha vinculación existente entre las políticas de austeridad y la desestabilización macroeconómica del país, especialmente en el bienio 1999-2000.

En el capítulo 8 nos proponemos analizar las encuestas de opinión pública de ámbito nacional, realizadas por Datafolha y el instituto Vox Populi y Sensus; con las cuales se intenta comprobar la preocupante pérdida de legitimidad del gobierno y de las instituciones en el Brasil. El descontento de la población se traduce en el descenso de los índices de satisfacción del ciudadano con respecto al rendimiento del gobierno de Cardoso y de las instituciones; ese descenso aumentó debido a los bajos rendimientos del gobierno (1995-2000) para hacer frente a las cuestiones del paro, la pobreza, la desigualdad, la distribución de la renta, la exclusión social y la violencia. Así, se manifiesta que las políticas de austeridad recomendadas por el FMI a los países miembros, especialmente a aquellos en desarrollo, además de contribuir a impedir la reactivación de la economía, resultan inadecuadas en cuanto a su eficacia para generar el bienestar general.

En la parte III están contenidas las conclusiones. En el capítulo 9 se presentan las recapitulaciones relevantes sobre las políticas de austeridad y la gobernabilidad en el Brasil. Por último, en el capítulo 10 (conclusiones finales) se reseñan aspectos parcialmente recogidos a lo largo de los análisis precedentes, sintetizando así el estado actual del problema de los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad y, en suma, del estudio de la conexión entre el desarrollo económico y la gobernabilidad en el Brasil. Vemos, pues, que las explicaciones teóricas, la formulación de conceptos básicos y la definición del objeto de la investigación, se han articulado como indicadores de las disfunciones provocadas por los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad en el Brasil.

CAPÍTULO II - LOS IMPACTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA SOCIEDAD MUNDIAL

Introducción

Es una realidad que el tercer milenio se inicia acompañado de cambios económicos, sociales, políticos y culturales sin precedentes en la historia de la humanidad¹. Con todo, creemos que de los impactos de la globalización o mundialización, la volatilidad financiera internacional y sus efectos sobre los Estados-Nación han sido los más significativos a la hora de generar intranquilidad en la sociedad mundial (Chesnais, 1996).

Sin embargo, la globalización no ha conseguido concretar el discurso del neoliberalismo, pues el mundo es más injusto. Un mundo que tras dos décadas de implementación de las políticas neoliberales muestra más pobreza y desigualdad (BIRD, 2000)², se percibe más corrupto y ofrece grandes oportunidades para las denuncias contra el mercado (Chossudovsky, 1999). Esos cambios crean nuevas ansiedades que se suman a las inquietudes que siempre han afectado a la humanidad. La preocupación por la inseguridad económica es una de ellas.

Paradójicamente, a pesar de las resistencias en contra de la globalización y las reformas de mercado, en muchos países, éstas han mostrado una sorprendente permanencia. Así, la cuestión es si existe un modelo que reconcilie la eficiencia económica basada en el mercado con

¹ Véase Samuel P. Huntington, *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991 (trad. port.: *A terceira onda. A democratização no final do século XX*, Editora Ática, São Paulo, 1994).

² Véase Grupo del Banco Mundial (BIRD), *Informe sobre el Desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*, BIRD, Washington, D.C, noviembre de 2000. Para el BIRD "nuestro mundo se caracteriza por una gran pobreza en medio de la abundancia. De un total de 6.000 millones de habitantes, 2.800 millones - casi la mitad - viven con menos de US\$2 al día; y 1.200 millones - una quinta parte - con menos de US\$1 al día. (...) Esta situación de miseria persiste a pesar de que las condiciones humanas han mejorado más en el último siglo que en todo el resto de la historia de la humanidad: la riqueza mundial, los contactos internacionales y la capacidad

la solidaridad social liderada por el Estado. En efecto, el problema es que eficiencia y equidad generan exigencias contradictorias. En muchos países, entre ellos el Brasil, estas contradicciones harán perdurar el consenso político entre más Estado y más mercado, lo cual, a su vez, tendrá como resultado periódicas variaciones de las políticas económicas y sociales.

2.1. La creciente disparidad de distribución de oportunidades existenciales y de bienestar

Las pruebas empíricas sugieren que no es improbable que los procesos de transición económica y política provocados por la ola neoliberal global, en el contexto de una "nueva economía"³, estén contribuyendo a aumentar los conflictos políticos y económicos, especialmente en los países en desarrollo, en la medida en que ponen en marcha un proyecto para gestionar el mundo a través de lo que se conoce como mercado⁴. Esos procesos, que se tradujeron en la reestructuración económica adoptada en las décadas de los ochenta y los noventa, tienen como base las políticas neoliberales recomendadas por las instituciones financieras y comerciales supranacionales (IFS) en los ámbitos nacional e internacional, es decir, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Grupo

tecnológica son ahora mayores que nunca. Pero la distribución de esas mejoras ha sido extraordinariamente desigual."

³ Según la teoría del ciclo económico tradicional, los precios suben y la productividad crece hasta que las fábricas alcanzan el límite de su capacidad. Véase Paul Wonnacott y Ronald Wonnacott, *Economía*, McGraw-Hill, São Paulo, 1982, cap. 674. A su vez, en el sector electrónico, el crecimiento de la demanda hace bajar los costes de producción y, como consecuencia, los precios, lo cual a su vez refuerza la demanda; todo ello según un círculo vicioso que no genera inflación y que, por tanto, desde esta perspectiva no pone fin a la parte alcista del ciclo (véase OCDE, *Information technology outlook 2000*).

⁴ Véase Arthur A. Thompson, Jr. y John P. Formby, *Economics of the firm theory and practice*, 6ª edición, Prentice-Hall, Rio de Janeiro, 1998, p. 13. El término *mercado*, en su concepto más amplio, define cualquier lugar en el que se enfrentan una oferta y una demanda produciendo la formación de un precio. Existe una gran variedad de mercados, que se distinguen por el objeto del intercambio: el mercado de un producto particular; el mercado de trabajo; el mercado de cambios; el mercado financiero; el mercado monetario. A ese respecto, véase la teoría del mercado, parte de la microeconomía que estudia por un lado el comportamiento de los agentes (especialmente el empresario) en un mercado particular cualquiera y, por otro, el ajuste global de la oferta y la demanda.

del Banco Mundial (BIRD)⁵ y la Organización Mundial del Comercio (OMC-GATT). De esta manera, la globalización, favorecida por el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, ha tenido efectos significativos en la política mundial, la cual ha experimentado una notable distribución de las relaciones de poder en beneficio de actores no-estatales y en detrimento del Estado. Esas mudanzas están provocando, entre otros fenómenos, el surgimiento de una distribución desigual del bienestar (BIRD, 2000)⁶ y una significativa erosión de la eficacia del Estado-nación⁷.

En este sentido, Navarro (1998) argumenta que a partir de los años ochenta apareció una nueva ortodoxia en el pensamiento económico occidental que consideraba el Estado y sus intervenciones un obstáculo para el desarrollo económico y social de las poblaciones. En su opinión, la difusión de este pensamiento fue facilitada por las mayorías conservadoras y liberales que gobernaban en la mayoría de los países de la OCDE, y muy particularmente en EE.UU. (Ronald Reagan) y en Gran Bretaña (Margaret Thatcher). Para él, desde entonces este "pensamiento neoliberal ha sustituido al pensamiento keynesiano, convirtiéndose en el pensamiento dominante en los centros políticos y económicos nacionales e internacionales. Su poder se reproduce no sólo a través de los centros académicos sino también a través de su amplia difusión en los medios de información"⁸.

⁵ Véase BIRD, *Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Federative República of Brazil* (CAS), BIRD, 2000. El documento establece las bases de las relaciones del BIRD y de la IFC (International Finance Corporation), agencia responsable de la financiación de proyectos para el sector privado en el Brasil. Entendemos que esta nueva estrategia del BIRD de implementación de una política de inclusión de las poblaciones más pobres a través del "empowerment" o autogestión, es una forma de compensación parcial de los costes sociales de la ejecución de las políticas de austeridad en los países en desarrollo. Las principales dificultades para concretar la autogestión propuesta por el BIRD son la transferencia del poder de decisión, la necesidad de movilización política y la indispensable construcción de instituciones y formas de representación de los excluidos.

⁶ Véase BIRD (CAS), op. cit., p. 4.

⁷ Véase Seymour M. Lipset, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Tecnos, Madrid, 1987. En su obra, Lipset subraya que la estabilidad de cualquier democracia depende, entre otros factores, de la legitimidad y de la eficacia de su sistema político.

⁸ Véase Vicenç Navarro, *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, Editorial Ariel, Barcelona, 1998, pp. 75-80.

En efecto, en el mundo de la globalización -cuyas difusas relaciones de poder y dominio son extremadamente desequilibradas (Williamson, 2000)⁹- se verifica una evidente y creciente disparidad de distribución de oportunidades existenciales y de bienestar¹⁰. Este hecho está cimentado por diferencias culturales e ideológicas que tienden al antagonismo. Sin embargo, se observa que las líneas de ruptura de estas formaciones de conflicto ya no se extienden a lo largo de las fronteras tradicionales entre Estados¹¹ y regiones, sino con igual importancia dentro de las sociedades y de los Estados.

Por otra parte, entendemos que tal vez no se pueda evitar que este mundo de transformaciones muy rápidas se convierta a su vez en un mundo de diseminación del uso de la violencia. Siendo así, la violencia también tendría que dominar en el futuro dentro del Estado y de la sociedad. Esta violencia, de las más variadas formas, transpondría o destruiría las fronteras de los Estados-Nación. La irrupción de la violencia se produce, sobre todo, dentro de los contextos ideológicos, religiosos y *etnonacionalistas*, en forma de terrorismo y de criminalidad organizada o espontánea que desafiará tanto la política nacional como la internacional. De esta forma, civilizar las relaciones internacionales tiene como condición primaria la (re)civilización de los Estados¹².

⁹ Véase John Williamson (HE), "As desigualdades na distribuição da renda mundial", en *anales del Forum Internacionalização e desenvolvimento*, Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI), Rio de Janeiro, septiembre de 2000. Para Williamson la globalización es benéfica, pero reconoce que los resultados no están llegando a gran parte de la población mundial. En su opinión el crecimiento de la economía debe producirse al mismo tiempo en que se efectúa la distribución de la renta.

¹⁰ Es importante observar que existe una importante reflexión en la actualidad tanto dentro de la comunidad económica como de la politológica (Galbraight, Tobin, Bowles y Sweezy) en contra las posturas hegemónicas de esas políticas neoliberales (Robert Lucas).

¹¹ Para Held el problema es que "las comunidades nacionales en modo alguno toman decisiones o adoptan políticas que les conciernan sólo a ellas. Los gobiernos no determinan lo que resulta apropiado exclusivamente para sus propios ciudadanos". Véase David Held, "Democracia y el nuevo orden internacional", en Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 505. Véase también Claus Offe, *Disorganized capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1985, p. 286 y ss.

¹² Véase D. Archibugi y D. Held (eds.), *Cosmopolitan democracy. An agenda for a new world order*, Polity Press, Cambridge, 1995.

2.2 - La aplicación de la política neoliberal

Las oleadas de democratización en el sur de Europa y en América Latina y el desmoronamiento del comunismo fueron los fenómenos más importantes ocurridos en los años setenta y ochenta del siglo veinte, especialmente para la ciencia política¹³. La transición a la democracia tuvo lugar en el sur de Europa -en Grecia, Portugal y España- a mediados de la década de los setenta; en el cono sur de América Latina, excluido Chile, -en Argentina, el Brasil y Uruguay- se inició a principios de los años ochenta y en 1989 se inauguró en la Europa del Este, incluida la Unión Soviética en 1989-1990. En muchos casos, las transiciones se realizaron cuando las economías respectivas se hallaban en graves dificultades o incluso en medio de crisis profundas (Bresser Pereira, Maravall y Przeworski, 1993)¹⁴.

En los análisis hechos por distintos teóricos sobre estos fenómenos (Przeworski, 1995), se argumenta mayoritariamente que los regímenes autoritarios se vieron acompañados por crisis económicas causadas, casi siempre, por el agotamiento de estrategias proteccionistas y estatistas de desarrollo. El Estado creció demasiado, reguló en exceso y protegió más allá de lo que debía. Las preponderantes prácticas populistas, agravadas por estrategias desarrollistas y proteccionistas, crearon las condiciones básicas para el surgimiento de la indisciplina fiscal y de grandes déficit públicos. La crisis fiscal que se abate sobre muchos países, incluido el Brasil, es una consecuencia de la ineficiencia de sus sistemas económicos.

Se puede constatar con relación al Brasil, que la fase de crecimiento de su economía verificada en el período de 1930 a 1980 y que Cavarozzi (1991) definió como "matriz *estadocéntrica*", permitió la

Véase Huntington, *The third wave*, op. cit., 1991.

creciente integración de segmentos de la población a la economía formal, pese a alternar fases de democracia y dictadura. Esta fase del llamado ciclo largo expansivo del capitalismo a escala mundial, que exportaba capital al Brasil, llegó a su fin a mediados de los años setenta. La llegada de un ciclo largo regresivo, además de afectar al ritmo de crecimiento de las economías, también modificó el panorama ideológico. La debilidad política estructural resultante de la forma de inserción de la economía brasileña en la economía internacional, no sólo contribuyó al incremento del endeudamiento externo, sino que también afectó a las habilidades de los gobiernos militares para ajustar los efectos de la economía internacional y para continuar manteniendo el servicio de la deuda externa. Sin embargo, hay indicios de que la crisis de la deuda externa en América Latina, incluido el Brasil, desencadenada en la década de los ochenta, era la punta del iceberg de una crisis política que señalaba el fin del modelo descrito¹⁵.

Es necesario observar que en innumerables ocasiones los estudiosos de la sociología, de la ciencia política y de la economía en América Latina se han preguntado por qué esos países, además de sufrir inestabilidades políticas, han fracasado económicamente cuando lo tienen todo¹⁶. Independientes desde hace casi 200 años, con abundantes recursos naturales y muchas oportunidades históricas, la región latinoamericana que ya era una zona en vías de desarrollo antes de la Primera Guerra Mundial, ha entrado en el siglo XXI de la misma manera e incluso con retrocesos. En esta investigación se acepta la idea de que a pesar de las limitaciones periféricas de la región y de la presión

¹⁴ Luiz Carlos Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic reforms in new democracies. A social-democratic approach*, Cambridge University Press, Cambridge 1993.

¹⁵ Véase Marcelo Cavarozzi, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Madrid, 1991, pp. 85-112. Véase también Ludolfo Paramio, "El final de un ciclo y las crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90", *Revista de Estudios Políticos*, núm.74, 1991, pp. 131-143; y, Carlos Malamud, *América Latina, siglo XX: La búsqueda de la democracia*, Editorial Síntesis, Madrid, 1997, pp. 13-47.

¹⁶ Véase Celso Furtado, *Formação econômica do Brasil*, 19ª edición, Cia. Editora Nacional, São Paulo, 1984.

internacional de los países industrializados para que América Latina, incluido el Brasil, encauce sus políticas económicas, las principales razones de su relativo fracaso se encuentran dentro de la propia región. La carencia del don de la oportunidad que caracterizó a las economías latinoamericanas, no puede atribuirse con ignorante simpleza tan sólo a la falta de maniobra de los gobiernos de la región, causada por las presiones externas. También ha influido la falta de visión de muchos gobernantes para buscar la modificación de las reglas del comercio internacional después de la Segunda Guerra Mundial, pese a que pudieron haberlo hecho por estar aliados al bando vencedor.

En opinión de algunos autores como Przeworski (1995), la capacidad de las nuevas democracias para llevar a cabo programas de estabilización y reformas estructurales, se ve dificultada por las expectativas de mejora económica que no se concretan. Así, su vulnerabilidad aumenta ante las presiones sociales y la influencia de grupos de interés, ya que los ciclos electorales y la competición pluralista socavan su capacidad para planificar a largo plazo (Stallings y Kaufman, 1989; Marer, 1991). No obstante, existen estudios que señalan que las nuevas democracias no parecen haber sido menos capaces de imponer disciplina económica en tiempos difíciles. Los estudios comparados de las reformas económicas en países en vías de desarrollo no han revelado ninguna diferencia sistemática entre regímenes, ni respecto a la elección de estrategias de reforma económica (Nelson, 1990), ni respecto al rendimiento de las economías (Remmer, 1986, 1990; Haggard, Kaufman, Shariff y Webb, 1990).

En el Brasil, al mismo tiempo que se pasaba a tener instituciones democráticas más sólidas, especialmente después de la promulgación de la Constitución Federal de 1988, se empezó a percibir el fracaso de su modelo de desarrollo económico, aplicado con éxito durante varias décadas. Tras muchas reformas económicas fallidas, iniciadas con el Plan

Cruzado en 1986 (IPEA, 2000/2001)¹⁷, el país emprendió a inicios de los noventa la transformación acelerada de su sistema económico¹⁸. En este proceso de transición se observan intentos de ruptura radical con el pasado, tanto en el ámbito de la economía como en el de la política: transición del autoritarismo a la democracia y de un sistema económico de gestión casi estatal, monopolista y protegido, a otro basado en los mecanismos de mercado (Przeworski, 1995). Así, se acepta en esta investigación que tanto en el caso de la economía, como en el de la política en el Brasil, se trata de transiciones radicales e interdependientes (Przeworski, 1995)¹⁹.

En la línea de los interrogantes que se plantean en el estudio de las transiciones a la democracia²⁰, nos preguntamos: ¿qué futuro se puede esperar para los países, como es el caso del Brasil, que se han aventurado por la vía de la redemocratización y de la incorporación a la nueva economía mundial?

Como se puede apreciar ante la complejidad del tema, las respuestas a ese interrogante no son de contenido simple. Las sucesivas crisis económicas vividas a lo largo de las décadas de los ochenta y los noventa en distintas regiones del mundo (como el sureste asiático y Rusia), y en particular en América Latina, obligaron a los países afectados a buscar de nuevo ayudas externas, en especial del FMI, el BIRD y el

Véase IPEA. <http://www.ipea.gov.br>. Los estudios del IPEA, elaborados a partir de los datos de una encuesta nacional por muestreo de domicilios-PNAD de 1999 (IBGE), apuntan que la mejor distribución de la renta en el período de 1977 a 1999, se produjo durante el Plan Cruzado en 1986, cuando el coeficiente de Gini era de 0,582. Véase también Marcelo Neri, José Márcio Camargo y Mauricio Cortez Reis, *Mercado de trabalho nos anos 90: Fatos estilizados e interpretações*, IPEA, Brasília, Texto para discussão núm. 743, julio de 2000.

¹⁸ Véase João Paulo de Almeida Magalhães, *Brasil século XXI: Uma alternativa ao modelo neoliberal*, Editora Paz e Terra, São Paulo, 2000. Véase también Márcio Pochmann, *O emprego na globalização: A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*, Editora Boitempo, São Paulo, 2001.

¹⁹ Véase Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, p. 86-91.

²⁰ Véase Moore (1965); Lipset y Rokkan (1967) y O'Donnell-Schmitter (1986).

gobierno de los EE.UU.²¹. Estos países, en particular los más endeudados -el Brasil, la Argentina, México, Venezuela, el Perú, Chile, Colombia y el Ecuador-, llegan en su mayoría a este inicio del siglo XXI con evidentes dificultades económicas, sociales y políticas. Las ayudas, por su parte, tenían como contrapartida el compromiso de que esos países adoptarían las recomendaciones económicas ortodoxas del FMI, que se traducen en las políticas de austeridad. En ese contexto, el "*Consenso de Washington*"²² y el enfoque pragmático coinciden en que es indispensable introducir el ajuste y aplicar reformas de mercado. No obstante, son evidentes las incertidumbres del cuadro diseñado.

Hay que tener en cuenta que este estudio se concentra principalmente en los efectos de los impactos provocados por las políticas de austeridad en ejecución en el Brasil. Sin embargo, desde la caída del muro de Berlín en 1989 y el fin de la Unión Soviética, el proceso de reestructuración de la economía mundial viene modificándose. Se ha desarrollado en todo el mundo un "consenso" sobre la política macroeconómica y los gobiernos han adoptado de forma evidente una agenda política neoliberal. Desde el inicio de los años noventa, las reformas macroeconómicas practicadas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han presentado

²¹ Véase Michel Chossudovsky, *A globalização da pobreza: Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*, Editora Moderna, São Paulo, 1999, p. 303. Argumenta Chossudovsky que "la crisis global llegó a una encrucijada peligrosa, cuando especuladores y acreedores extendieron sus tentáculos hacia América Latina: el esquema financiero del FMI (implementado en Rusia y en el sureste asiático) debe ser impuesto a las principales economías de América Latina: el Brasil, México, la Argentina y Venezuela. La "agenda oculta" de Washington deberá asumir el control de activos productivos y recolonizar el continente".

²² Véase John Williamson, "*What Washington means by policy reform*", en Williamson (comp.), *Institute for International Economics*, Washington - D.C., 1990; y, *Latin America Adjustment: How much has happened?*, *Institute for International Economics*, Washington, D.C., 1990. Según el *Consenso de Washington*, el obstáculo político principal, dado que los países latinoamericanos no eliminan el déficit público ni controlan la inflación, es el populismo económico. En ese sentido, los políticos populistas que controlan los parlamentos y, a menudo, el Ejecutivo, están dispuestos a satisfacer reivindicaciones excesivas e incoherentes de todos los sectores de la sociedad al mismo tiempo que se ignoran las limitaciones derivadas del ahorro, los presupuestos y el tipo de cambio, y se aplaza el ajuste cuando surgen los desequilibrios.

muchos de los contenidos esenciales de los programas de ajuste estructural (PAEs) aplicados en el Tercer Mundo y en el este europeo.

Es importante recordar que las recomendaciones del FMI para aplicar políticas de austeridad²³ aparecieron, especialmente en los países en desarrollo, en este escenario de cambios en el que el peso de la deuda externa provocó la desestabilización y el colapso de las monedas nacionales. La orientación macroeconómica adoptada en los ámbitos nacional e internacional desempeña un papel fundamental en el surgimiento de un nuevo orden económico global. En efecto, desde la perspectiva de los autores de izquierda, esas reformas regulan el proceso de acumulación capitalista en todo el mundo (Chesnais, Amin)²⁴.

2.2.1 - Las características del liberalismo

El liberalismo es la corriente de pensamiento caracterizada por defender las mayores cotas posibles de libertad individual bajo unas instituciones de gobierno que han de procurar ser neutrales²⁵. Postula una filosofía tolerante de la vida y el modelo social que consiguió sustituir al Antiguo Régimen y cuyos contenidos han sido plasmados, de hecho, como fundamento jurídico y político de las constituciones democráticas. Como doctrina política surgió cuando la Ilustración concilió la filosofía

Conforme a los autores críticos del proceso de actuación del FMI y el BIRD (Amin, Stiglitz) estos dos organismos desempeñaron un papel clave en la reforma macroeconómica impuesta por los inversores internacionales a los países en desarrollo, desde el inicio de la década de los ochenta. Se verifica que en el período 1975-1990 ocurrió un movimiento en dirección a un consenso que fue adoptado especialmente por el FMI y el BIRD, y que consistía en aceptar que el mejor método para el desarrollo mundial era la adopción de políticas que presuponian estabilidad macroeconómica y apertura comercial (Chossudovsky, 1999:11).

²⁴ Según estos autores de izquierda, por ejemplo Chossudovsky (1999), en los países periféricos el modelo neoliberal y las medidas de ajuste estructural que propone, se han impuesto mediante la presión de agencias internacionales como el FMI, el Banco Mundial y la Agencia Interamericana de Desarrollo Internacional (AID), las cuales se han aprovechado de su crítica situación financiera, producto del enorme endeudamiento externo contraído. Véase también "El FMI bajo el liderazgo de Michel Camdessus", *FMIBoletín* - Suplemento especial, febrero de 2000, pp. 1-14. <http://www.imf.org>.

²⁵ Véase W. Phillips Shively, *Introducción a las Ciencias Políticas*, 5ª edición, McGraw-Hill, México, 1997, cap. 3.

racionalista y el derecho natural de origen cristiano. El liberalismo inspiró las revoluciones burguesas que derrocaron al absolutismo combinando, como se puso entonces de manifiesto, el individualismo con principios universales que son trasladables a toda la humanidad. Así, las teorías de Montesquieu, Tocqueville o Madison, aplicadas por primera vez en Francia y los Estados Unidos, se han podido extender luego a regímenes democráticos no occidentales²⁶.

Autores ingleses como Smith o Ricardo formularon el liberalismo económico también en el siglo XVIII. En esta corriente, que defiende el derecho a la propiedad privada de los medios de producción y el libre mercado, se apoyó el capitalismo industrial que después se ha afirmado como sistema económico preponderante.

La igualdad no figuraba como objetivo entre las formulaciones iniciales del liberalismo. Será con el surgimiento de la variante democrática cuando aquélla aparezca, aunque entendida como igualdad de oportunidades. No obstante, algunas modalidades liberales como la utilitarista²⁷ van más allá y defienden la justificación moral de la corrección redistributiva ejercida por el Estado en pro de los desfavorecidos. Frente a esta concepción de la justicia como equidad, el liberalismo encarnado por Hayek²⁸ sostiene que el intervencionismo público ha de limitarse a la defensa de la vida, la libertad y la propiedad individuales.

Véase Norberto Bobbio, *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*, 3ª ed., Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1995, pp. 14-48.

²⁷ Véase John Rawls, *Political liberalism*, Columbia, Nueva York, 1993; y, *A theory of justice*, Belknap, Cambridge, 1971.

²⁸ Véase Friedrich Hayek, *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 1978. En su libro Hayek hace un ataque contra cualquier imitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado, ya que considera ese hecho una amenaza letal a la libertad, no solamente económica, sino también política. Véase, también, Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, Unión Editorial, Madrid, 1975.

2.2.2 - El modelo neoliberal

El neoliberalismo nace en Europa y América del Norte en la época posterior a la segunda Guerra Mundial como una intervención teórica y política contra el Estado intervencionista y del bienestar (Perry Anderson, 1979)²⁹. El modelo neoliberal puede ser definido como un conjunto de medidas económicas y programas políticos que fue propuesto como salida a la crisis económica de los años setenta por Milton Friedman³⁰ y Lucas³¹, entre otros, y que va contra la intervención del Estado en la economía y a favor de crear condiciones para la total movilidad del capital.

Las evidencias disponibles sugieren que el neoliberalismo requiere Estados que aseguren la estabilidad económica y política, que creen condiciones jurídicas para las operaciones del capital transnacional y que provean la infraestructura física y humana necesaria para la acumulación del capital (W. Robinson, 1997). En este contexto, pierde fuerza la socialdemocracia comprometida con el Estado del bienestar³², dando lugar al neoliberalismo basado en políticas de austeridad, que tiene como prioridad los ajustes fiscales y la política de recorte presupuestario indiscriminado. Para racionalizar los gastos estatales necesita recortar derechos y la acción reguladora del Estado³³. Así pues, el país tendrá que abrir sus mercados, reducir el papel del Estado y estimular la entrada de inversiones extranjeras. El objetivo manifiesto de las reformas de mercado es aumentar el bienestar material y la consolidación de la democracia. Sin

Véase Perry Anderson, *Consideraciones sobre el marxismo occidental*, Siglo XXI, México, 1979.

³⁰ Véase Milton Friedman, *Capitalism and freedom*, University Chicago Press, Chicago, 1962.

³¹ Véase R. Lucas, "Some international evidence on output-inflation trad-offs", en *American Economic Review*, vol. 63, 1973, pp. 326-334; y, "Principles of fiscal and monetary policy", en *Journal of Monetary Economics*, vol. 17, núm. 1, 1986, pp. 117-134.

³² Para una visión global del mismo, que sigue teniendo una admirable fuerza explicativa, véase Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, pp. 36 y ss. y 113-114. El autor señala que el carácter complejo e indeterminado del Estado contemporáneo se revela en la diversidad de nombres que recibe: *Welfare State*, correspondiente al *Wohlfahrtsstaat* alemán, Estado Social, Estado de asociaciones, Estado providencia, Estado benefactor, Estado del bienestar, etc. Véase también Cotarelo, op. cit. pp. 7-8; y, Fernando Vallespín, *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 2000, pp. 103-104.

embargo, las medidas adoptadas por el gobierno de Cardoso, contenidas en las políticas de austeridad, no son capaces de generar crecimiento económico competente; y este crecimiento, que supone un medio para reducir las desigualdades económicas y sociales en el país, es imprescindible para garantizar el éxito de la consolidación de la democracia.

En este sentido, no se deja de analizar la participación de otros órganos supranacionales además del FMI -entre ellos el grupo del Banco Mundial (BIRD), el de los países ricos (G-7) y especialmente el gobierno de los Estados Unidos (EE.UU.)-, en la efectividad del acuerdo *standy-by* firmado por el Brasil con el FMI, aprobado por el Directorio Ejecutivo del Fondo el 2 de diciembre de 1998³⁴. Se busca también evidenciar los efectos de estas interferencias que establecen, a través de las políticas de austeridad, criterios para promover, además de un programa de ajuste estructural, una política de estabilización macroeconómica ejecutada preferentemente por medio de recortes presupuestarios en fondos sociales y en otros sectores estratégicos para el desarrollo económico y social³⁵.

2.3 - La estrategia económica y política del gobierno de Cardoso

Se presupone que la estrategia del gobierno de Cardoso para mantener la estabilización, utilizando como principal instrumento las

Véase Claus Offe, *Disorganized capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1985, capítulo 8.

³⁴ Véase Ministerio de Hacienda del Brasil, *Memorandum de política económica*, MF, FMI, Brasilia, 13 de noviembre de 1998. Véase también la carta del Ministro de Hacienda y del Presidente del Banco Central, fechada el 8 de marzo de 1999, que solicitó la conclusión de la primera y de la segunda revisión del acuerdo *stand-by* con el FMI.

Véase Ministerio de Hacienda del Brasil, *Noticia sobre la destinación de los gastos presupuestarios en el Brasil*, MF, Brasilia, 30 de mayo de 2000. Se reafirma aquí que el Fondo no tiene competencia para intervenir en la destinación de los gastos presupuestarios en el Brasil. <http://fazenda.gov.br>. Véanse también las declaraciones de los dirigentes del FMI (Ficher, 1999, Camdessus, 2000), afirmando que el Fondo no interfiere en las decisiones políticas del gobierno

políticas de austeridad, con el fin de garantizar los superávits acordados con el FMI (1998), no deja espacio de maniobra para otras acciones gubernamentales³⁶. Así, la política macroeconómica de estabilización y de ajuste estructural recomendada por el FMI se sobrepone a cualquier iniciativa de implementación de una política de desarrollo (Stiglitz, 2000), a pesar de que la preservación, modernización y ampliación de las actividades productivas y de servicios, exigen necesariamente la participación del Estado. En ese sentido, surge un importante interrogante: ¿los economistas, especialmente los que son responsables de la definición de las políticas de austeridad, deben preocuparse de la forma en que el grado de legitimidad y la estabilidad de la política gubernamental influyen en el desarrollo económico?

La reducción de la capacidad de maniobra del gobierno para orientar el país hacia el desarrollo, está vinculada a la necesidad de actuación del Estado para permitir la expansión del mercado interno por medio de políticas de desconcentración de la renta, educación, reforma agraria, erradicación de la pobreza, reducción de la dependencia externa y mayor participación en la economía internacional; todo ello requiere la adopción de medidas de política fiscal basadas en el proteccionismo, los subsidios o las renuncias fiscales³⁷. El control de la inflación exige la disminución de gastos públicos y una economía abierta a la competencia, para aumentar el grado de competitividad y forzar así la reducción de los precios de bienes y servicios producidos internamente. Es en esta discusión donde se sustenta la importancia del análisis de las políticas de

para definir los recortes presupuestarios. El FMI recomienda apenas "rigor en los gastos públicos" y ejecución de un "presupuesto realista". <http://imf.org>.

³⁶ Véase Presidencia de la República, *6 anos do Real - Crescimento e desenvolvimento social*, PR, Brasília, julio de 2000, pp. 38-41. Véase también Fernando Henrique Cardoso, "Combater as assimetrias", en *UnB Revista*, núm. 1, enero/marzo de 2001, pp. 16-17. Véase también F. H. Cardoso, anales de la *Cumbre Gobernanza progresista: Una reedición de la tercera vía (Cumbre de Berlín)*, 3 de junio de 2000. En su argumentación Cardoso admitió que existe límite para la continuidad de las políticas de austeridad.

³⁷ Véase João Paulo de Almeida Magalhães, *Estratégia de longo prazo para o Brasil*, Editora Papel & Virtual, Rio de Janeiro, 1999.

austeridad propuestas por el FMI (1998) y aceptadas íntegramente por el gobierno de Cardoso³⁸.

Por lo tanto, este estudio da por sentado que las intervenciones económicas y políticas recomendadas por FMI-BIRD-OMC, adoptadas a través de un proceso de reestructuración económica de los países en desarrollo (y que son responsables del surgimiento de un nuevo orden económico y financiero mundial), además de reducir el ámbito de atribuciones del Estado-nación, contribuyen a la reducción de la actividad económica, a la eliminación de empleos y a una excesiva concentración de renta, lo cual producirá un agravamiento del proceso de exclusión social (Stiglitz, 2000). Las distorsiones causadas por la concentración de la renta y el aumento de la marginalización de sectores crecientes de la población brasileña, se presentan como el problema más grave e inquietante para resolver en el futuro por la *sociedad civil*³⁹, cuya principal responsabilidad recae sobre los partidos políticos⁴⁰, los sindicatos, el sector empresarial y las organizaciones no-gubernamentales (ONG). Así pues, los retos que deben ser superados en el Brasil son de carácter social (Furtado, 1999)⁴¹.

Para los teóricos críticos del neoliberalismo (Przeworski⁴², Amin, Chossudovsky), esta reestructuración macroeconómica que pasó a contemplar intereses geopolíticos globales, además de contribuir a generar una incertidumbre que caracteriza el escenario de la globalización, favorece la internacionalización de la política macroeconómica bajo el control directo del FMI, apoyado por el BIRD y la OMC. Para ellos, las políticas de las instituciones de Bretton Woods

³⁸ Véase Chossudovsky, *op. cit.*, pp. 299-303.

³⁹ Véase Arbós y Giner, *op. cit.*, pp. 21-40.

⁴⁰ Véase Ramón Cotarelo, *Los partidos políticos*, Editorial Sistema, Madrid, 1996, pp. 87-139.

⁴¹ Véase Celso Furtado, *El capitalismo global*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 92-104.

⁴² Véase Adam Przeworski, "The neoliberal fallacy", *The Journal of Democracy*, vol. 3, núm. 2, 1992, p. 51.

formaban parte de la lógica de la expansión capitalista y han desempeñado un papel clave en este proceso de reformas macroeconómicas globales, contribuyendo de forma decisiva al surgimiento de un ambiguo nuevo orden mundial.

2.4 - La actitud de imparcialidad valorativa de la investigación

Es importante señalar que, además de aceptar que los conflictos, la inestabilidad y el cambio son inherentes a todos los sistemas sociales complejos⁴³, partimos en esta investigación de una actitud de imparcialidad valorativa con relación a los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad en ejecución en el Brasil. Por lo tanto, no se tiene aquí la intención de estar a favor o en contra de las políticas recomendadas por el FMI, de discutir si el neoliberalismo "funciona o no", de atribuirle exclusivamente la responsabilidad de las desigualdades sociales y la exclusión social existentes en la sociedad brasileña. Nuestro propósito es lanzar una mirada rigurosa a esas políticas de austeridad y a sus impactos socioeconómicos en el Brasil, especialmente en el bienio 1999-2000⁴⁴.

En ese sentido, se persigue explicitar tanto la ideología del neoliberalismo⁴⁵, en especial las corrientes de concepción utilitaria (Rawls) y libertaria (Hayek), como la de aquéllas otras que repudian la supremacía del mercado y su utilización como un fin y no un medio, es decir, la de los teóricos que defienden una mayor responsabilidad social del Estado. Así, la preocupación central del trabajo, consciente de su complejidad y extensión, es desarrollar una evaluación independiente, que permita

Véase Linz, op. cit., pp. 27-27. Linz no acepta el supuesto de que todo tipo de régimen es simplemente la expresión y defensa de un particular orden socioeconómico, cultural o religioso.

⁴⁴ Véase Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, Madrid, 1996, pp. 26-31.

⁴⁵ El liberalismo tomó forma en los siglos XVII y XVIII con autores como J. Locke, Montesquieu, Madison, Adam Smith y David Ricardo, que continuaron y modificaron el trabajo de los pioneros del pensamiento moderno, particularmente: Nicolás Maquiavelo con *El príncipe* (Alianza Editorial, Madrid, 1981) y Thomas Hobbes con *Leviatán* (Editora Nacional, Madrid, 1979). Véase también Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

probar que las políticas de austeridad no son capaces de promover la igualdad y reducir la pobreza en la sociedad brasileña⁴⁶. En nuestra opinión esas políticas se revelan inadecuadas en cuanto a eficacia para generar el bienestar general y están teniendo repercusiones sobre la legitimidad del gobierno y de las instituciones, lo cual representa riesgos para la gobernabilidad y la consolidación de la democracia.

Sin embargo, es necesario en esta introducción hacer algunas aclaraciones. La sistematización presentada a continuación, además de las definiciones conceptuales básicas sobre política y economía, tiene como objetivo permitir la comprensión de los términos utilizados en esta parte del trabajo. Así pues, en los capítulos siguientes, se intentará aclarar esos conceptos con el objeto de establecer una relación entre desarrollo económico y gobernabilidad.

2.5 - Concepto de globalización y la "nueva economía"

En la discusión del nuevo paradigma tecnoeconómico y sus efectos sobre el Estado-nación, partimos en esta investigación de la idea schumpeteriana⁴⁷ de que las revoluciones tecnológicas son innovaciones capaces de transformar todo el aparato productivo, el modo de vivir y la geografía económica mundial.

En este marco, argumenta Castells (1997)⁴⁸ que las primeras innovaciones aparecen a mediados de los sesenta, pero la maquinaria

Véase BIRD, *Informe sobre el Desarrollo mundial 2000-2001: Lucha contra la pobreza*. El informe introduce el concepto de *empowerment* o *autogestión*. El BIRD adopta en la elaboración de este informe una innovación política y metodológica al "escuchar" la voz de los pobres del mundo. Para leer más acerca de *Crying out for change: Voices of the poor* o los demás volúmenes de *Voices*, visítase la página del Grupo del Banco Mundial en la web: <http://www.worldbank.org/poverty/voices>.

⁴⁷ Joseph A. Schumpeter, *Business cycles*, Vol. I, Ed. McGraw Hill Book, Nueva York, 1939. Véase también Thomas Kuhn, *The structure of scientific revolutions*, Chicago University Press, Chicago, 1960.

⁴⁸ Véase Manuel Castells, *La era de la información: la sociedad red*, vol. I, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 269.

basada en la microelectrónica necesitó toda la década de los ochenta para penetrar plenamente en el proceso de producción y los ordenadores interconectados sólo se difundieron ampliamente por todas las actividades de procesamiento de la información en la década de los noventa. Hasta mediados de esta década el nuevo paradigma informacional no estuvo listo para desarrollarse de forma masiva.

Sin embargo, creemos que el nuevo paradigma tecnoeconómico empieza a conformarse desde comienzos de los años setenta, cuando se evidencia la amplia disponibilidad de microelectrónica barata⁴⁹ y el bajo costo del manejo de información. En ese sentido, Ramonet apunta que la revolución de la informática y de la comunicación ha entrañado "la explosión de los verdaderos sistemas nerviosos de las sociedades modernas: los mercados financieros y las redes de la información"⁵⁰.

Los dos elementos principales de esta revolución tecnológica son: (1) la informática y las telecomunicaciones, y (2) el nuevo modelo gerencial, experimentado a gran escala inicialmente por los japoneses y adoptado con diversas modificaciones por los países más avanzados. Entre los cambios más significativos que el paradigma tecnoeconómico introduce en el aparato productivo están: la búsqueda de la adaptabilidad o flexibilidad que permite pasar de la fabricación a gran escala a una fabricación variada correspondiente a una demanda cada vez más diferenciada; el paso de un modelo de producción intensivo en energía y materia prima a un modelo intensivo en información, conocimientos y servicios; y el cambio de una estructura jerárquica y vertical a una red flexible y descentralizada con gran autonomía, pero con una dirección estratégica (OCDE, 2000).

Ernest Mandei, *Las ondas largas del desarrollo capitalista. La interpretación marxista*, Siglo XXI, Madrid, 1986, p. 75.

⁵⁰ Ignacio Ramonet, *Un mundo sin rumbo (Crisis de fin de siglo)*, Ed. Debate, Madrid, 1997, p. 213.

Así, aceptamos aquí que la mayoría de los viejos modelos explicativos y orientadores de la acción política ya no resultan convincentes ni eficaces y las nuevas interpretaciones que surgen no han adquirido todavía legitimidad. Cuando no se logra la plena armonía de los cambios operados en el terreno económico con los efectuados en el terreno político y social es cuando se posibilita la fase de deterioro de la democracia.

El escenario mundial desde la última década del siglo XX, que es cuando surgen con intensidad las expresiones "globalización" o "mundialización" y "nueva economía", se caracteriza por los conflictos y contradicciones políticos y económicos⁵¹, especialmente con relación al papel desempeñado por el Estado-nación.

En opinión de Rosecrance (1999) la explicación es que el poder está cambiando de nuevo. Según el autor, de 1500 a 1900 el control fue de los países con gran cantidad de tierras y recursos naturales de importancia vital, como hierro, carbón y cobre; después, tras las pausas de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial, las condiciones de competencia se transfirieron al terreno del comercio. En el período comprendido entre los años cincuenta y los ochenta, el crecimiento del comercio superó fácilmente al de las economías nacionales. Como los productos ganaron más movilidad que el capital o la mano de obra, los recursos esenciales pasaron a estar constituidos por equipamientos de última generación y trabajadores especializados. Así, países como Japón y Alemania fueron capaces de conquistar grandes parcelas del comercio global y ejercer, indirectamente, una influencia significativa sobre los acontecimientos mundiales. Ahora el poder está orientándose hacia las naciones cuyas poblaciones son más competentes para reunir capitales y

⁵¹ Véase Reinaldo Gonçalves, *Globalização e desnacionalização*, Paz e Terra, São Paulo, 1999; y, *O Brasil e o contexto internacional: Transformações e perspectivas*, Editora Contexto, São Paulo, 2000. Para Gonçalves la actual trayectoria de inestabilidad y crisis de la economía brasileña está

transformarlos en "*insights*" conceptuales, para venta en todo el mundo. Rosencrance denomina Estados Virtuales a esos nuevos centros de poder, porque sus riquezas y su influencia dependen de flujos intangibles de dinero o ideas. No necesitan muchas exportaciones para financiar sus importaciones y sus inversiones en instalaciones y equipamientos. Necesitan muchos cerebros, para producir investigaciones, proyectos de software, entretenimiento, innovaciones legales y financieras, conceptos de ingeniería, propaganda, marketing, sistemas y creaciones basadas en la información. Para él, todas las naciones están evolucionando hacia Estados Virtuales, pero algunas se están convirtiendo en la "cabeza" (*head nations*), especializándose en ideas, y otras en el "cuerpo" (*body nations*), fabricando los productos tangibles basados en aquellas ideas. Un Estado Virtual necesita hacer inversión en su población y no preocuparse de la acumulación de capacidad productiva cara. En el nivel final, afirma Rosencrance, "la competencia entre las naciones será una competición entre sistemas educacionales"⁵².

En el contexto de las transformaciones provocadas por la nueva economía, otro autor, Druker, afirma que la humanidad necesita una nueva teoría económica. Para él, la economía se basa en tres axiomas que ya no son verdaderos: el primero "mira la economía nacional como una unidad de actividades en que las políticas monetaria y tributaria determinan el comportamiento de los individuos y de los empresarios; el segundo es el axioma de la escasez; y el tercero afirma que cuando vendemos alguna cosa (alienamos), ha ocurrido una pérdida. Ninguno de los tres axiomas se corresponde con la realidad"⁵³.

Como ya hemos visto, se acepta aquí que la *nueva economía* de los países industrializados está produciendo, a través de las tecnologías

determinada por la adopción del modelo neoliberal, que provoca la desestabilización macroeconómica y el deterioro del aparato productivo, el tejido social y el político-institucional.

⁵² Véase Richard Rosecrance, *The rise of the virtual State*, Basic Books, Nueva York, 1999.

⁵³ Véase Peter Druker, *As novas realidades*, Editora Pioneira, São Paulo, 1989, pp. 131-143.

de la información -telecomunicaciones, Internet, comercio electrónico-, una mejora en términos generales de la gestión en las empresas y en los gobiernos. Así, la idea de que estamos en presencia de una nueva economía es una realidad. Las fuerzas que la impulsan son: a) la globalización de los mercados, apoyada por las políticas liberalizadoras y de defensa de éstos, las tecnologías de la información y la reducción de los costes de transporte; b) la presión de los mercados de capitales, que han ampliado su papel de fuente de financiación, a elemento de valoración de las decisiones empresariales, con capacidad para premiar y/o castigar los comportamientos empresariales no eficientes; y c) la revolución del comercio electrónico y las transacciones vía Internet de empresa a empresa, que, aparte de sus efectos sobre la eficiencia empresarial al eliminar la intermediación e impulsar la caída de los costes de las transacciones, han abierto nuevos negocios y facilitado la reorganización de los actuales.

Ante esa situación nos formulamos la siguiente pregunta: ¿las políticas nacionales tienen que someterse sin mayor discusión a los imperativos de la "nueva economía" global?

Para los teóricos de izquierda como Gramsci, Chesnais, Amin y Perry, el fenómeno de globalización del capital se traduce también en cambios en la configuración del poder. Éste está actualmente en manos de una élite ubicada en los países más desarrollados y coordinada por los EE.UU. Tanto el poder político como el económico tienden a gravitar en torno de estos grupos ligados al capital financiero transnacional y la economía global. En opinión de Robinson (1997) la globalización envuelve nuevas formas de articulación económica y política entre el centro y la periferia. Comprende la penetración de los Estados periféricos por parte de las élites transnacionales directamente, mediante diversos vínculos político-diplomáticos, e indirectamente, a través de "la imposición del

capital transnacional por vía de sus agentes institucionales (FMI, Banco Mundial, etcétera) y el poder estructural que el capital mundial ejerce sobre los Estados-naciones, particularmente los pequeños y periféricos. También incluye la penetración de los organismos de la sociedad civil mediante variadas operaciones de ayuda política y promoción de la democracia y el desarrollo de nuevos nexos Estado-sociedad civil (...)"⁵⁴.

Además de las nuevas tareas de los Estados y del menor número de actores en las relaciones internacionales, ha de insistirse en el significado de conceptos descriptivos cuya operatividad también se discute en la actualidad. Nos referimos a la globalización o mundialización, la especialización y la regionalización.

La expresión globalización o mundialización surge en la década de los noventa y llega al inicio del siglo XXI como uno de los conceptos más fuertes en el pensamiento político y económico del mundo occidental desarrollado. Se entiende como tal la universalización de las relaciones comerciales, de producción y de las finanzas a escala mundial. Esta teoría de la globalización⁵⁵, que tiene como referencia el modelo capitalista anglosajón, además de reducir el espacio y la importancia de lo político, admite que los gobiernos queden sometidos a las fuerzas económicas internacionales, las cuales pasan a definir el marco de lo posible dentro de cada Estado-nación. Para algunos teóricos de visión escéptica, el determinismo económico contenido en este discurso se convirtió en un nuevo teorema que justifica muchas políticas públicas que están siendo impuestas tanto en los países desarrollados como en aquellos en desarrollo, y todo pese a su impopularidad.

Véase W. Robinson, "Un estudio de caso sobre el proceso de globalización en el Tercer Mundo: Una agenda transnacional en Nicaragua", *Global Society*, Gran Bretaña, Vol. II, núm. 1, 1997.

⁵⁵ Véase François Chesnais, *Cuestionando la globalización: La economía internacional y las posibilidades de gobierno*, Ed. Syros, París, 1996; *La mundialización financiera - Genèse, coûts et enjeux*, Ed. Syros, París, 1996; y, *La mondialisation du capital* (9ª ed. actualizada), Ed. Syros, París, 1997. En su opinión, el término globalización, más que esclarecer, siembra confusión.

En la bibliografía inglesa existen dos puntos de vista opuestos respecto a la globalización. El primero parte de una visión escéptica sobre la globalización y está expuesto de manera convincente en las obras de Hirst y Thomson (*Globalization in question*)⁵⁷ y por el economista Paul Krugman⁵⁸. En opinión de estos autores, a pesar de todo lo que se dice de la globalización, no se trata de un fenómeno real. Sostienen que el capitalismo occidental siempre ha tenido tendencia a extenderse al resto del mundo, que siempre ha existido una tendencia hacia una sociedad de mercado abierta a escala global, como la que tenemos actualmente.

Hirst y Thomson (1996) señalan que en nombre de la globalización se pretende hacer creer que estamos sometidos a la acción de fuerzas económicas globales incontrolables, paralizando así las iniciativas nacionales, que pasan a ser calificadas de ineficaces, sin mayor discusión. Para ellos el mensaje central del proceso en marcha es que las políticas nacionales tienen que someterse a los imperativos de la "nueva economía global". A juicio de estos autores cualquier desvío con relación a los supuestos consensos de la globalización es tachado inmediatamente como inviable ante los criterios y sanciones de los mercados internacionales, vistos como todopoderosos.

En el lado opuesto están quienes sostienen que la globalización, lejos de ser un fenómeno irreal, es un fenómeno muy avanzado. En este grupo está Kenichi Ohmae, autor de "*E/ mundo sin fronteras*" y de "*E/ fin*

Véase Anthony Giddens, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus, 1999; y, "*Un mundo desbocado*", UNED, Madrid, textos de sociología n.º 5, noviembre 1998. En su opinión, el punto de vista escéptico de la globalización es muy atractivo para la gente de la vieja izquierda o la socialdemocracia al estilo antiguo, la gente que aún no se ha puesto al día con la "tercera vía". Véase también: Giddens, *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Madrid, Cátedra, 1996; *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza, 1997, y *La tercera vía, la renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus, 1999.

⁵⁷ Véase Paul Hirst y Grahame F. Thomson, *Globalization in question: The international economy and the possibilities of governance*, Polity Press, Cambridge, 1996.

⁵⁸ Véase Paul Krugman, *The accidental theorist*, W. W. Norton & Company, 1998 (trad. port.: *Globalização e globobagens, verdades e mentiras do pensamento económico*, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1999, pp. 83-87); y, *El retorno de la economía de la depresión*, Crítica, Madrid, 1999.

del Estado Nación", en el que documenta el alucinante proceso de globalización. Ohmae describe el Estado-nación como una ficción y sostiene que estamos viviendo junto a una ficción del pasado, que la realidad es que el mercado global lo domina todo, que el poder político se ha convertido en algo bastante irrelevante⁵⁹.

Algunos autores del Centro de Estudios Prospectivos y de Informaciones Internacionales (CEPII) han matizado el concepto de mundialización. Para ellos, no se limita al simple aumento de los intercambios mundiales, sino que constituye un crecimiento generalizado de las interdependencias entre las economías nacionales, acompañado de una ola sin precedentes de modificaciones tecnológicas, teniendo como reflejo y reflejando a la vez, un sistema productivo mundial nuevo. En efecto, los estudios del impacto de la sociedad de la información sobre el crecimiento, coordinados por los expertos de la dirección de Ciencia y Tecnología de la OCDE indican que la información, cuyo eje es Internet, genera más de un tercio del actual crecimiento en los países industrializados⁶⁰.

Se admite en esta investigación que la globalización es un fenómeno real⁶¹. Y en cierta medida, es un fenómeno que está cambiando de forma radical nuestro modo de vida, es decir, "la acción a distancia en nuestras vidas" (Giddens,1999)⁶². Sin embargo, no creemos que la globalización sea un fenómeno exclusivamente económico, sino también político, social y cultural. Para algunos economistas como Sachs,

Véase Kenichi Ohmae, "The rise of the regional state", en *Foreign Affairs*, núm. 72, 2, 1993, pp. 78-87.

⁶⁰ Véase OCDE, *"Information technology outlook 2000"*, OCDE, Paris, 2000.

⁶¹ Para dar una idea del alcance de esta transformación basta examinar los datos cuantitativos de los EEUU, donde el sector de las tecnologías de la información, que significaba entre 1995 y 1998 el 8% del PIB, ha contribuido, sin embargo, en ese período en un 35% al crecimiento real del país. Véase *"The Emerging Digital Economy II"*, U.S. Department of Commerce, Washington, D.C., junio 1999. <http://www.ecommerce.gov/ede>. Véase también BIRD, *World Development Report 1978-2000/2001 on CD-ROM*, <http://www.worldbank.org>.

Krugman, Dornbusch, y Fischer, la globalización significa el aumento del grado de apertura de una economía nacional. El grado de apertura mide la parte del conjunto de transacciones -definidas en sentido lato-, que se procesa a nivel transnacional (bienes y servicios *-outputs-*, capital y mano de obra *-inputs-*, conocimientos económicamente relevantes en términos de producción y consumo, o actividades puramente financieras). De modo que en economía, el término globalización significa la interrelación de todas las economías nacionales, proceso que a nuestro juicio comenzó en el siglo XIX⁶³.

En efecto, este sistema económico mundial puesto en marcha de manera acelerada en las dos últimas décadas del siglo XX, y que en cierta medida se presenta como un fenómeno nuevo, es resultado de un proceso histórico que se inició ya en el siglo XIX con el desarrollo de nuevas tecnologías, las cuales están permitiendo acercar los distintos rincones del mundo y sus economías de forma irreversible. No obstante, el período de expansión de la globalización en los últimos veinte años es distinto de la expansión del capitalismo occidental en períodos anteriores.

A nuestro juicio y en la línea de la argumentación de Amartya Sen (2000)⁶⁴, la globalización no es mala aunque necesita ser perfeccionada. Es cierto que no hay vuelta atrás y sería una insensatez resistirse, pero es necesario resaltar que el proceso de globalización no puede ser aceptado como un fenómeno natural inexorable, sino como un concepto susceptible de redefinición en diferentes niveles y en diferentes aspectos. Sobre este fenómeno es importante aclarar que ha sido el resultado de esfuerzos

En opinión de Giddens (1999) está emergiendo no sólo una economía global: es el principio de una "nueva sociedad cosmopolita global". Dicha sociedad está naciendo ante nuestros propios ojos y está transformando todas nuestras instituciones.

⁶³ Véase Karlhans Sauernheimer, "As três faces econômicas da globalização: liberação do comércio, fluxos de capitais e ordem econômica internacional", en Centros de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, *A globalização entre o imaginário e a realidade*, Pesquisas, núm. 13, 1998, p. 33.

⁶⁴ Véase Amartya Sen, *Development as freedom*, Alfred A. Knopf, New York, 1999 (trad. port.: *Desenvolvimento como liberdade*, Editora Companhia das Letras, Rio de Janeiro, 2000).

estatales deliberados para desregular economías de manera interna y abrirlas al exterior.

Por nuestra parte, entendemos la globalización como una serie de fuerzas contradictorias, pero que sencillamente están transformando el modelo de nuestras instituciones sociales. Para Held (1998), la comunidad internacional se enfrenta a un futuro incierto⁶⁵. En nuestra opinión, estamos viviendo en un mundo con una inseguridad creciente, donde se creía posible lograr una mayor previsibilidad, una mayor seguridad y una mayor igualdad. Todo ello parece haber sido puesto en peligro por la evolución del desarrollo humano. No se vislumbran cuáles serán los efectos económicos de esta reorganización y qué desafíos supondrá para los poderes públicos, los trabajadores y el empleo.

A título de ejemplo, se observa que la dominación de las lógicas financieras sobre las inversiones productivas es la consecuencia de la crisis de la acumulación del capital. De esa forma, el aumento de excedentes de capital que no pueden encontrar salida en la expansión del sistema productivo debido a la estructura de la distribución de los ingresos marcada por una creciente desigualdad, amenaza al propio capital con su desvalorización.

Ciertamente, el movimiento inexorable de la modernidad a través del mundo, un mundo en el que se ha perdido el control de las fuerzas del cambio social (Giddens, 1999), está destruyendo la base de la Ilustración, según la cual cuanto más logremos saber del mundo, mejor podremos modelarlo de acuerdo con los intereses y fines humanos; cuanto más nos alejemos de la tradición, de los dogmas, de las supersticiones del pasado, cuanto más estudiemos el mundo de la naturaleza, cuanto más investiguemos nuestra propia historia, en mejores condiciones estaremos

Véase Held, op. cit., p. 517.

de modelar esa historia. Se debe recordar que gran parte del desarrollo de los últimos cien años ha estado dominado por esa tesis⁶⁶.

Con todo, para un grupo de economistas como Amin, Brenner, Chesnais, Chossudovsky, Furtado, Hinkelammert, Mandei y Sweezy, sociólogos como Castells, Hopkins, Wallerstein, Robinson y Sader⁶⁷, y científicos políticos como Gramsci y Chomsky, la principal preocupación en la actualidad es que la aceptación de una tendencia perjudicial para los individuos y la sociedad podrá llevarlos a reaccionar de forma negativa. Se acepta que el futuro de la humanidad no está predeterminado y que los conflictos, las crisis y las catástrofes, actuales y previsibles, pueden ser evitados, pues se sabe que en su mayoría son producto de egoísmos exacerbados o de fallos de gestión.

Desde el punto de vista del *Club de Roma*, cada individuo puede y también debe, asumir la responsabilidad que le corresponde ante su propio futuro y no debe considerarse una mera víctima de las circunstancias. La iniciativa y la creatividad de cada ciudadano, unidas a una parcela razonable de responsabilidad social, pueden modificar actitudes y, consecuentemente, valores sociales, para superar mejor los conflictos y las crisis. Para los miembros del Club de Roma es preciso desarrollar una cultura de paz y tolerancia en la humanidad. La información, la educación y los conocimientos deberían ser bienes de dominio público, para posibilitar a largo plazo la igualdad de oportunidades y contribuir así a la reducción de peligrosos desequilibrios sociales a escala mundial y al establecimiento de la sociedad civil. El mejor acceso a las informaciones y su mayor divulgación confieren al individuo un voto y

⁶⁶ Véase Giddens, op. cit., p. 4. Para Giddens, la tesis según la cual si entendemos la historia podemos cambiarla, si entendemos cómo evolucionan las cosas en nuestro mundo podemos controlar nuestro futuro, no ha resultado falsa, pero sí engañosa. Estamos de acuerdo con la posición de Giddens, ya que el mundo del inicio del siglo XXI es distinto del que previeron los filósofos de la Ilustración, los cuales establecieron los cimientos de la modernidad y cuyo pensador clave fue Marx.

⁶⁷ Véase Emir Sader, *O mundo depois da queda*, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1995.

la posibilidad práctica de obtener el control sobre las decisiones de los que gobiernan⁶⁸.

De esta forma, consideramos que en un mundo que se caracteriza por la expansión desproporcionada de los mercados financieros internacionales, en el que se ha perdido el control de las fuerzas del cambio social (Giddens, 1999), la realidad indica que es importante para los países en desarrollo sacar partido de las oportunidades generadas por este nuevo orden económico mundial (globalización o mundialización). Sin embargo, se debe tener en cuenta que no se puede aceptar como un sistema acabado, pues ha hecho crecer la prosperidad en general, pero no ha disminuido las desigualdades y los problemas de distribución de la renta y de exclusión social, especialmente con relación a las capas más frágiles de la población (Sen, 2000).

2.5.1 - La "nueva economía"

Para mostrar cómo el fenómeno de la nueva economía se está reflejando en la sociedad mundial, es necesario definir en primer lugar el concepto de sistema capitalista⁶⁹. Capitalismo es considerado aquí como el sistema económico caracterizado por la propiedad privada de los medios de producción, por la función del mercado en el que se ejercita una competencia entre los agentes económicos, por la importancia de la iniciativa individual (sin que se excluya totalmente el papel del Estado) y por la búsqueda y reinversión sistemática del beneficio. En términos generales, podemos entender la economía capitalista como una economía de mercado en la que los medios de producción en sus diversas formas (el capital) son propiedad de unos pocos que compran la capacidad de trabajo de los que no poseen capital (los asalariados), para que rentabilicen

⁶⁸ Véase Ricardo Diez Hochleitner, "Perspectivas para la vereda de la esperanza: ¿cómo viviremos mañana?", Frankfurt, Deutschland, *Revista de política, cultura, economía y ciencia*, n° 99, diciembre 1999-enero2000, pp. 12-15.

el suyo, es decir, para que les permitan obtener ganancia. La competitividad entre capitalistas y entre capitalistas y trabajadores, expresada en las relaciones estructurales básicas (composición del capital, tasa de ganancia, tasa de plusvalía), se resuelve en una dinámica reductora del tiempo de trabajo socialmente necesario para producir las mercancías. En el ámbito de la producción, el progreso capitalista y la división del trabajo son las expresiones tecnológicas de esta esencia de la competitividad, que a posteriori se expresa como productividad.

Los autores liberales insisten sobre la función reguladora del mercado (Laffer, Friedman, Lucas), que asegura el mejor reparto posible de los recursos, y sobre la iniciativa individual, motor del desarrollo económico y del progreso. A su vez, los marxistas (Baran, Sweezy, Boccara, Mandei, Amin, Emmanuel) destacan la propiedad privada de los medios de producción, de donde se deriva una sociedad dividida en dos clases antagonistas: la burguesía (que controla los medios de producción) y el proletariado (que sólo posee su fuerza de trabajo).

El término "*nueva economía*" designa la faceta de la sociedad de la información más directamente vinculada al desarrollo empresarial y económico (OCDE, 2000; Druker, 2000). Es el resultado del rápido desarrollo y aplicación de las nuevas tecnologías de la información, que está permitiendo el paso de una economía basada en la producción industrial de bienes a otra soportada por la provisión de servicios basados en el conocimiento, las ideas y la información⁷⁰. Es decir, es un cambio desde una economía basada, fundamentalmente, en el uso del capital físico a otra erigida sobre la utilización del capital humano, desde una economía básicamente material a otra intangible.

⁶⁹ Véase J. Schumpeter, *Business cycles*, op. cit., vol. I, p. 96; y *Capitalismo, socialismo y democracia*, 2ª edición, Aguilar, México, 1961.

⁷⁰ Véase M. Gibbons y otros, *The new production of knowledge*, Sage, Londres, 1994.

Los factores básicos de la nueva economía son: en primer lugar, un elevado nivel de educación, especialmente científico-técnica; en segundo, un rápido desarrollo de la informática y de las tecnologías de la comunicación; y por último, unos mercados de capitales que incentivan la inversión en sectores que exigen capital riesgo y espíritu emprendedor⁷¹.

Sin embargo, creemos que la *nueva economía* está provocando una transformación que modificará el sentido de la política y de la economía en el siglo XXI. Todo parece indicar que no existirán economías, productos o tecnologías nacionales, ni siquiera industrias nacionales. Lo único que probablemente persistirá dentro de las fronteras nacionales será la población que compone un país. A su vez, los bienes fundamentales de una nación estarán basados en la capacidad y la destreza de sus ciudadanos (OCDE, 2000). Por lo tanto, para entender el alcance real de la situación actual hay que tener en cuenta en el análisis de este escenario que esos movimientos están produciendo profundos cambios en la trilogía producción-distribución-consumo del proceso de reproducción capitalista⁷².

No obstante, utilizar el término "*nueva economía*" para designar el momento económico que estamos viviendo, no es sólo impreciso sino que incluso puede llegar a ser contraproducente. Así, consideramos más apropiado el uso de la expresión "*purpose technologies*" que resulta más ilustrativa de lo que está pasando en la realidad económica, es decir, la difusión de innovaciones técnicas de carácter radical y uso generalizado. En efecto, dicha expresión, con la que se designan en la literatura reciente sobre el cambio técnico las drásticas innovaciones acaecidas en el área de la información y las comunicaciones, particularmente las asociadas a Internet, proporciona una mejor caracterización del sínfin de

Véase Gobierno de los EEUU, "*The emerging digital economy II*", op. cit., 1999.

transformaciones que están teniendo lugar en las economías. De hecho, lo novedoso está en la tecnología y no en la economía, por más que ésta, al igual que la sociedad, se vea afectada por ella⁷³.

En lo que se refiere a las consecuencias sociales y políticas de estos movimientos⁷⁴, es incuestionable que una gran parte del protagonismo en el desarrollo tecnológico y económico de la sociedad de información corresponde a las empresas y a la sociedad civil. Pero esto no significa que los Estados deban inhibirse frente a este fenómeno. En este sentido, además de proteger el interés general de la sociedad frente a las posibles amenazas derivadas de las imperfecciones del mercado, los poderes públicos cumplen, con mayor fortuna que las empresas, una función germinal, creando entornos propicios para el florecimiento de nuevas ideas y su conversión en realidades tecnológicas.

A su vez, el término sociedad civil, con el que se hace alusión a instituciones sociales tales como los mercados o las asociaciones voluntarias que ocupan una posición intermedia entre el Estado y la familia, es entendido aquí como la esfera pública que está fuera, de forma plena o mitigada, del control directo del aparato del gobierno⁷⁵.

2.6 - La redefinición de las funciones del Estado-nación

Las modificaciones en el escenario internacional han provocado la necesidad de una profunda revisión de las funciones del Estado moderno. El Banco Mundial, en su informe *"The State in a changing world"*¹ (1997), apunta cuatro principales razones para la preocupación generalizada

Véase "La economía de la información", Foro económico del FMI, diciembre de 2000, *FMIBoletín*, 15 de enero de 2001, pp. 17-20.

⁷³ Véase Javier Martínez Peinado, *El capitalismo global. Límites al desarrollo y a la cooperación*, Icaria, Barcelona, 1999, pp. 69-88.

⁷⁴ Véase Fernando Vallespín, *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 1999, cap. II. Véase también Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977.

⁷⁵ Véase Arbós y Giner, op. cit., pp. 21-29.

sobre la redefinición y los límites del nuevo Estado: la explosión de las economías socialistas, la crisis fiscal del *Welfare State* en buena parte de las economías desarrolladas, el colapso de los Estados y la explosión de "emergencias humanitarias", especialmente en los países en desarrollo (aspecto que a nuestro juicio está directamente relacionado con el creciente aumento de la exclusión social en esos países) y la importante función del Estado en las economías asiáticas. Para el BIRD, el "desarrollo económico y social sustentable es imposible sin un Estado actuante"⁷⁶.

En la actualidad se observa una reafirmación de la interconexión entre la democracia y los mercados como capital institucional necesario para el desarrollo y el crecimiento. La meta de las reformas del Estado, por lo tanto, no debería ser solamente la reducción del tamaño del Estado, sino también el desarrollo y la mejora del bienestar de su pueblo - un gobierno que sirva a todos sus ciudadanos- a través de la colaboración y la cooperación en la era de la globalización (BIRD, 1999).

De acuerdo con el consenso existente entre los países que participaron en el encuentro denominado "II Foro global sobre Estado democrático y gobernación⁷⁷ en el siglo XXI" (BIRD-BID, 2000), el Estado-nación no está amenazado de desaparecer; al contrario, el alcance y las responsabilidades de las instituciones políticas, en general, y de las gubernamentales, en particular, se están ampliando. Las naciones aún mantienen un poder considerable y desempeñan un papel relevante e insustituible en la administración de este cambio. Dicho poder solamente se puede asegurar a través de la colaboración y cooperación en todos los

⁷⁶ Véase BIRD, *The State in a changing world*, World Development Report 1997, BIRD, Washington-D.C., 1997. Véase también, *International labour organization, industrial relations, democracy and social stability*, World Labour Report 1997-1998; y anales del encuentro "Un Foro global sobre la reinvencción del gobierno", Gobierno de los EEUU-BIRD-BID, Washington, D.C., enero de 1999.

⁷⁷ Véase BIRD, *Governance and development*, BIRD, Washington, D.C., 1992.

niveles: con otras naciones, dentro de sus propias jurisdicciones locales y regionales, y con otras organizaciones y asociaciones transnacionales⁷⁸.

2.6.1 - La posición liberal sobre el Estado mínimo

La idea de un Estado mínimo, basada en una posición liberal radical según la cual una eficiencia distributiva mayor está asociada a un mínimo de intervención estatal, cuenta con dos enfoques distintos: el primero postula la ilegitimidad y la irracionalidad del Estado planificador (Hayek, Buchanan) y el segundo propugna la reducción del Estado como el camino inevitable para hacer frente a la acción nefasta de los "rent seekers" (Olson).

Hayek (1973) sostiene que en las sociedades contemporáneas, a causa de su complejidad, no es posible prever los resultados de las infinitas interacciones entre los individuos. En su criterio, las intervenciones con un determinado objetivo pueden generar resultados no previstos en la dirección contraria a la deseada, razón por la cual no se justifican las intervenciones con fines distributivos. Para él, los gobiernos deben limitarse a aplicar reglas generales, sin fines específicos⁷⁹.

En opinión de Buchanan, el Estado legítimo es el que preserva el ideal anarquista, en el cual los individuos son libres para decidir los propios actos, respetando reglas mínimas no formalizadas de comportamiento. A su parecer, el Estado legítimo sería aquel que se limita a proteger los derechos individuales y personales, y las propiedades,

Véase Gobierno del Brasil-BIRD-BID, anales del II *Foro global sobre Estado democrático y gobernanza en el siglo XXI*, MPOG, Brasilia, 29 al 31 de mayo de 2000, pp. 44-46. El Foro fue organizado por el gobierno del Brasil (MPOG) en sociedad con organizaciones multilaterales (BIRD, BID, OCDE) e instituciones no gubernamentales, y es una continuación del "Un Foro global sobre la reinención del gobierno". <http://www.planejamento.gov.br/gestao>.

⁷⁹ Véase Friedrich August von Hayek, *The Constitution of liberty*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1960; *Law, legislation and liberty: A new statement of the liberal principles of justice and political economy*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1973; y *Camino de la servidumbre*, 5^a edición, Instituto Liberal, Rio de Janeiro, 1990.

garantizando el cumplimiento de los contratos negociados privadamente,

2.6.2 - La nueva función del Estado-nación y la concepción de la justicia como equidad

En este escenario de incertidumbre las formas nacionales prevalecen debido fundamentalmente, según algunos autores, a la especificidad de cada formación social y al desarrollo desigual de cada país; según otros, la razón es que los Estados nacionales se han transformado en simples agencias que ajustan las prácticas y políticas económicas nacionales a las exigencias de la economía global⁸⁴. A pesar de ello creemos que el Estado-nación aún es necesario como institución que tiene la responsabilidad de promover la justicia como equidad.

Sin embargo, a partir del concepto de Evans de "*Estado autónomamente insertado*"⁸⁵, donde el Estado crea vínculos con el mundo privado para permitir la implementación de reformas económicas, sin dejar que los objetivos del gobierno sean privatizados, aceptamos en esta investigación la necesidad del *Estado desarrollista*, que debe actuar para promover ajustes económicos y transformaciones estructurales que garanticen la libertad y la solidaridad. Más allá de esta visión, adoptamos también la argumentación de Smith (1993)⁸⁶, según la cual, a pesar del predominio de la retórica antiestatista, el Estado tiene necesariamente que desempeñar una función dinámica en los períodos de rápidas transformaciones, para desarrollar una nueva modalidad de regulación estatal, en la cual el gobierno tenga la capacidad de fiscalizar la operación de los mercados privados, fomentar la modernización tecnológica y poner en acción políticas sociales compensatorias. Desde este punto de vista entendemos que es posible avanzar hacia a la creación de una nueva

comparative political economy perspective on the third world State", *Sociological Forum*, vol. 4, num. 4, 1989.

⁸⁴ Véase Norbert Bilbeny, *Democracia para la diversidad*, Ariel, Barcelona, 1999, pp. 89-94.

⁸⁵ Véase Evans, op. cit., pp. 142-149 y 176-181.

⁸⁶ Véase William C. Smith, "Reestruturação neoliberal e cenários de consolidação democrática na América Latina", en *Dados*, vol. 36, núm. 2, 1993, p. 220. Véase también Luis Carlos Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic reforms in new democracies. A social-democratic approach*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.

cultura internacional y democrática anclada en el diseño de toda una serie de reglas y procedimientos nuevos para aplicar a escala regional y mundial⁸⁷.

En resumen, creemos que el Estado-nación aún tiene una función crucial como intermediario entre la dinámica y la cohesión social, para garantizar el equilibrio entre el liberalismo político como defensa de los derechos del individuo y la democracia como reivindicación de igualdad política y gobierno de la mayoría⁸⁸. Para realizar esa tarea debe funcionar desde una óptica moderna como inductor del desarrollo socioeconómico, con la responsabilidad de corregir las desigualdades socioeconómicas y proteger a la sociedad de las amenazas provenientes de las imperfecciones del mercado. En efecto, defensa de la libertad de competencia, seguridad jurídica, lucha contra el fraude, protección de los derechos fundamentales de intimidad y privacidad de los ciudadanos, y prevención de fenómenos de exclusión social, son funciones inequívocas de los poderes públicos y que legitiman su intervención reguladora. El término legitimidad es utilizado aquí con el sentido de aquello que enjuicia la capacidad de un poder para obtener obediencia sin necesidad de recurrir a la coacción que supone la amenaza de la fuerza. Así, un Estado es legítimo cuando existe un consenso entre los miembros de la comunidad política para aceptar la autoridad vigente.

Para los autores de izquierda (Amin, Chesnais), los escasos resultados logrados con los distintos esfuerzos hechos a lo largo de los años noventa por la sociedad civil (ejemplo son las grandes conferencias mundiales de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente en 1992, Viena sobre Derechos Humanos en 1993, Cairo sobre Demografía en 1994, Copenhague sobre Pobreza y Desarrollo Social en 1995, Pekín sobre la Mujer en 1995 y Estambul sobre el Crecimiento Urbano en 1997), demuestran la necesidad y la urgencia de definir las reglas y las instituciones de un gobierno político de la economía mundial. Para ello, se deben (re)inventar las fórmulas múltiples y plurales de democracia local a escala urbana, nacional y continental, así como fomentar un desarrollo social basado en el acceso concreto de todos los seres humanos a los derechos individuales y colectivos a la vida.

⁸⁸ Véase Martínez González-Tablas, en Carlos Berzosa (coord.), *La economía mundial en los 90*, FUEM/Icaria, Madrid, 1994, p. 113. Argumenta él: "Como la economía global tiende a separarse de la sociedad, el Estado se convierte en esencial para esta última".

Los economistas, en su gran mayoría, están de acuerdo con la idea de que las fuerzas competitivas del mercado generan un elevado nivel de eficiencia y la competencia estimula la innovación; no obstante, también coinciden en que en el mercado existen "fallos". Tomando como base estos fallos se justifica la intervención del Estado en la economía, proporcionando de esta forma una base económica para la legitimación de las esferas de actividad de los gobiernos en determinadas situaciones. Los teoremas de la economía del bienestar constituyen la base de sustentación de esta argumentación⁸⁹.

La argumentación de la importancia del papel redistributivo ejercido por el Estado en pro de los desfavorecidos se basa en la concepción de la justicia como equidad (Rawls, 1993)⁹⁰, teniendo como referencia la cuestión del poder moral (en la línea de la filosofía del derecho de Hegel). En este sentido, pensamos que el dogma neoliberal del Estado como impedimento para el progreso de la libertad individual, defendido con énfasis por la corriente neoliberal denominada derecha libertaria (Hayek)⁹¹, ha dejado de tener sentido en la era poscomunista tras la caída del muro de Berlín.

A su vez, la crisis actual tiene características más complejas que la del período de entreguerras y sus consecuencias sociales e implicaciones geopolíticas de largo alcance son sentidas especialmente en este período posguerra fría. Los cambios ocurridos en las últimas décadas han provocado el rompimiento de las fronteras económicas y el empobrecimiento de una porción significativa de la población mundial, y se

Véase J. E. Stiglitz, *La economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona, 1988.

⁹⁰ Para una visión de la escuela utilitarista véase John Rawls, *Political liberalism*, Columbia, Nueva York, 1993; *Sobre las libertades*, Paidós, Barcelona, 1990; y *Libertad, igualdad y derecho*, Planeta, Barcelona, 1994.

⁹¹ La corriente libertaria (Hayek) sostiene que el intervencionismo público ha de limitarse a la defensa de la vida, la libertad y la propiedad individuales. Rechaza el *Welfare State* optando, como solución más justa, por la *meritocracia* estricta y un Estado mínimo que no se pueda corromper por su reducido tamaño.

reflejan en las instituciones de los Estados-naciones . En este contexto, el principal interrogante que se plantea es el siguiente: ¿las instituciones de Bretton Woods han desempeñado un papel clave en ese proceso de reestructuración económica mundial?

2.7 - La actuación de las instituciones financieras supranacionales (IFS)

La reestructuración económica adoptada en los ámbitos nacional e internacional, en opinión de autores de izquierda como Amin y Chossudovsky, desempeña un papel central en el surgimiento de un nuevo orden económico mundial: las reformas regulan el proceso de acumulación capitalista en todo el mundo. Los instrumentos para llevar a cabo esas reformas están basados en la actuación de las principales instituciones financieras y comerciales supranacionales: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el conjunto del Banco Mundial (BIRD) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

A juicio de los autores críticos (Sweezy y Magdoff, 1992 ; Amin, 1999⁹⁴), desde su aparición en 1945, las políticas de esas instituciones han formado parte de la lógica de la expansión capitalista y servían a los intereses de las transnacionales⁹⁵. Estas no se preocupaban del medio ambiente y aceptaban sin críticas la idea de que el "desarrollo" comportaría la disminución de las "bolsas de pobreza" gracias a un efecto

Todo parece indicar que estos cambios han resultado muy crueles para las poblaciones de los países en desarrollo, que fueron duramente afectadas por las políticas de austeridad, a partir del inicio de la década de los noventa. Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina 1999-2000*, CEPAL, Santiago, agosto de 2000.

⁹³ Véase P. Sweezy y H. Magdoff, "Globalization - to what end?", *Monthly Review* vol. 43, núm. 9, febrero de 1992, pp. 1-18, y núm. 10, marzo de 1992, pp. 1-19.

⁹⁴ Véase Samir Amin, *El capitalismo en la era de la globalización*, Paidós, Barcelona, 1999, pp. 27-63.

⁹⁵ Véase Amin, op. cit., p. 61. En este sentido afirma Amin: "Como ya he señalado, el sistema de gestión de la crisis que se ha implementado no es en modo alguno absurdo: obedece a la lógica de los intereses dominantes. Creo, junto a Sweezy y Magdoff, que la globalización tal y como se practica en la actualidad no es una fuerza que se impone a la humanidad desde fuera, sino que satisface objetivos que coinciden con los del capital".

de permeabilidad "gota a gota". Sin embargo, es necesario resaltar que hasta ese momento se tenía una visión favorable de la apertura y del progreso de la globalización, y en consecuencia, también del apoyo que los países recibían del FMI para resolver sus dificultades con la balanza de pagos, devolver la convertibilidad a las principales monedas y disminuir gradualmente las tarifas arancelarias. Se debe señalar asimismo que estas instituciones respetaban las decisiones de los Estados que elegían conceder un papel económico básico al sector público, someter al capital extranjero a controles estrictos e incluso, en algunos casos, optar por el "socialismo" y desvincular sus precios y salarios internos de la lógica del capitalismo mundial, distribuyendo de forma sistemática los ingresos nacionales.

No obstante, en el inicio de la década de los ochenta y de forma brusca, estas instituciones cambiaron su forma de actuación. Creemos, al igual que Amin y Chossudovsky entre otros, que los factores que contribuyeron para que se convirtieran rápidamente al neoliberalismo fueron las sistemáticas críticas dirigidas a esas instituciones financieras supranacionales (IFSs), la crisis de la deuda externa de los países en desarrollo y la elección de Ronald Reagan para Presidente de los Estados Unidos.

La conversión de las IFS al neoliberalismo, especialmente el FMI, cristalizó por medio de un programa conocido como "programa de ajuste estructural" o PAE⁹⁶. Éste se aplicó inicialmente en los países en desarrollo que se consideraban en crisis; se les obligó a "ajustarse" unilateralmente a las nuevas condiciones⁹⁷. A finales de la década de los

⁹⁶ Véase *FMIBoletín*, op. cit., pp. 4-5. Sin perder de vista las esferas macroeconómicas básicas, desde fines de los años ochenta la supervisión del FMI se ha orientado crecientemente hacia a los aspectos estructurales, dada su importancia en la evolución económica global, incluidos la viabilidad externa y el crecimiento económico. Desde mediados de los años noventa, la preocupación del FMI por las políticas estructurales se ha orientado cada vez más a las denominadas "reformas de segunda generación". Véase también Jeffrey D. Sachs y Felipe Larrain B., *Macroeconomía*, Makron Books, São Paulo, 1995, pp. 750-751.

⁹⁷ Para una visión crítica de la actuación del Banco Mundial y del FMI en los programas de ajuste estructural (PAE) véase Chossudovsky, op. cit., pp. 37-64.

ochenta, los programas del FMI se habían extendido a los países del bloque del Este con el objeto de facilitar una conversión rápida al capitalismo.

2.8 - Objetivos y efectos de la estabilización y del programa de ajuste estructural

Las reformas económicas se traducen en distintas combinaciones de medidas de estabilización de la economía, de iniciativas de transformación de su estructura y de venta de recursos públicos. Entendemos por "reformas" aquellas innovaciones de una política que, mediante iniciativas legislativas o de gobierno pretenden modificar la pauta existente de rendimiento económico y la distribución social de los recursos. Sin embargo, el principal objetivo de las medidas de estabilización es frenar la inflación y mejorar la posición financiera del Estado. Por su parte, el propósito de las reformas estructurales es aumentar la eficiencia de la asignación de recursos (Corbo, 1990)⁹⁸. Las transformaciones generadas a partir de la estabilización y de las reformas estructurales causan forzosamente una reducción temporal del consumo. Para que la estabilización sea sostenida debe comportar una contracción transitoria de la demanda que tiene como resultado recortes del gasto público, aumentos de la fiscalidad y tipos más altos de interés. La liberalización del comercio, las medidas antimonopolistas y las reducciones de los subsidios a las industrias y a los precios causan de manera inevitable un desempleo temporal del capital y de la mano de obra. La privatización, cuyo objetivo es poco claro, también provoca efectos de reorganización en la economía.

Véase Vittorio Corbo y otros, *Report on adjustment lending: Policies for the recovery of growth*, BIRD, Washington, D.C., 1990.

Así, los conceptos de estabilización y ajuste estructural tradicionalmente utilizados por el FMI y el BIRD se pueden definir de la siguiente manera:

a) La estabilización consiste en la adopción de medidas a corto plazo destinadas a contener la inflación, rebajar el déficit de la balanza de pagos y reducir el déficit presupuestario.

b) El ajuste estructural es el conjunto de medidas destinadas a lograr una economía competitiva. Son bastante heterogéneas e incluyen todo tipo de actuaciones desde la liberalización del comercio hasta la desregulación de los precios o la reforma fiscal.

2.9 - Hacia un nuevo orden económico mundial

En el contexto de este nuevo orden económico global (globalización o mundialización), que tuvo su inicio a comienzos de la década de los ochenta, los programas de "estabilización macroeconómica" y de "ajuste estructural" fueron recomendados por el FMI y el BIRD a los países en desarrollo como una condición para la renegociación de la deuda externa". No obstante, la experiencia demuestra que a pesar del espíritu del acuerdo de Bretton Woods, cuya intención era la "reconstrucción económica" y la estabilidad de los principales tipos de interés, no es improbable que el programa de ajuste estructural (PAE) haya contribuido a la desestabilización de las monedas nacionales y haya perjudicado a las economías de los países en desarrollo¹⁰⁰.

Los análisis de los informes del FMI y el BIRD, especialmente en la década de los noventa, prueban que tras el fin de la guerra fría, la reestructuración macroeconómica pasó a contemplar intereses

⁹⁹ Véase Chossudovsky, op. cit., capítulos I y II. Véase también David Held, op. cit., pp. 503-520, y D. Archibugi y D. Held (eds.), *Cosmopolitan democracy. An agenda for a new world order*, Polity Press, Cambridge, 1995.

económicos, financieros y políticos globales (Chossudovsky, 1999)¹⁰¹. Así, las recomendaciones económicas del FMI, apoyadas por el BIRD, están siendo aplicadas desde finales de la década de los ochenta en el Este Europeo, en Yugoslavia y en la ex-Unión Soviética, así como en los países latinoamericanos, incluido el Brasil. Los resultados perversos "del impacto social del ajuste", reconocidos por sus ex-dirigentes, como Camdessus (2000) y Stiglitz (2000), y por el FMI y el BIRD en la autocrítica contenida en sus informes de 1999 y 2000, son muy graves en términos económicos y sociales, especialmente para los países en desarrollo¹⁰².

Es necesario señalar que los fundamentos teóricos e ideológicos del PAE han sido aplicados también en los países desarrollados desde la década de los noventa; pero las exigencias para atender a los mismos intereses económicos y financieros globales tienden a ser menos fuertes que las impuestas en el Sur y el Este. Según los autores críticos del neoliberalismo (Amin, 1999), el monetarismo es aplicado a escala mundial y el proceso de reestructuración económica global también alcanza a los países ricos. Además de tener como efecto un aumento del desempleo, bajos salarios y marginación de segmentos significativos de la población, se recortan los gastos sociales y muchos beneficios conquistados en el área del bienestar son cancelados.

En ese sentido, Cotarelo apunta lo siguiente en las conclusiones de la primera parte de su estudio sobre el Estado del bienestar: "la sociedad del ocio, del consumo, del tiempo libre, parece haberse partido en dos: una mitad en que impera todavía la ética del trabajo, la competencia y el lujo y la otra mitad de ocio forzoso con bajos niveles de consumo; los sistemas políticos democráticos en los que el orden se basaba en el

Véase Moshin Khan, "The macroeconomic effects of Fund supported adjustment programs", *IMF Staff Papers*, vol. 37, núm. 2, 1990, pp. 196-222.

¹⁰¹ Véase Chossudovsky, op. cit., p. 26.

consenso (al estar revestidos de legitimidad) se hacen ingobernables o son susceptibles de explicación mediante cálculos económicos de decisión racional, que se apartan de la teoría política clásica; el complejo edificio de garantías constitucionales y jurisdiccionales de unos derechos que podrían configurar un orden más justo ha quedado vacío ante la imposibilidad real de materializar ciertos valores, el gran Estado benefactor, que garantizaría el equilibrio y el desarrollo al mismo tiempo, da el penoso ejemplo no ya de no poder garantizar nada, sino de encontrarse él mismo perpetuamente al borde de la quiebra¹⁰³.

Incluso en los países ricos, los bajos niveles de consumo de alimentos y la desnutrición están alcanzando a los pobres de las ciudades (FAO, 2000)¹⁰⁴. Desde mediados de los años ochenta, el impacto del ajuste estructural y las consecuencias ambientales nocivas de la reforma económica han sido bastante documentados por los propios organismos vinculados a la ONU (véase los informes de UNICEF, UNCTAD, CEPAL y PNUD de 1999, 2000 y 2001).

Así, ante un nuevo orden económico mundial (Held, 1995)¹⁰⁵, el Estado-nación, desde la óptica de agente que interfiere en la esfera social y en la económica por medio de prestaciones positivas (el denominado Estado social o Estado del bienestar), está regresando a su función de agente garantizador (el llamado Estado neoliberal)¹⁰⁶. Es importante resaltar que el nuevo Estado social o del bienestar ha tenido que cumplir

¹⁰² Véase BIRD, *World development report 1999*, BIRD, Washington, D.C., dic.de 1999; y *Global economy prospects and developing countries 2001*, BIRD, Washington, D.C., diciembre de 2000.

¹⁰³ Véase Ramón Cotarelo, *Del Estado de bienestar al Estado del malestar*, 2ª edición, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 109-113. Véase, también, del mismo autor "Origen y desarrollo del Estado del bienestar", en *Sistema*, núm. 80/81, Madrid, noviembre de 1987.

¹⁰⁴ Véase FAO, *Informe "El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 1999"*, FAO, Roma, julio de 2000. Véanse también a este respecto los estudios realizados por el Centro sobre Hambre, Pobreza y Política de Nutrición de la Universidad Tufts.

¹⁰⁵ Véase David Held, "Democracia y el nuevo orden internacional", en Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 503-520.

funciones relevantes, encaminadas a asegurar a la población un nivel mínimo de satisfacción para las necesidades consideradas esenciales. Sin embargo, incluso perdiendo estas funciones de agente emprendedor, el Estado-nación aún conserva atribuciones vitales para garantizar las necesidades individuales y colectivas de la población¹⁰⁷. Para Bobbio (1997)¹⁰⁸, los dos procesos -la privatización de los espacios públicos y su contrario, la transformación de los espacios privados en públicos- se compenetran actualmente en la búsqueda de una síntesis aún no alcanzada.

A su vez, en opinión de algunos autores como Rosanvallon (1981), la crisis del Estado del bienestar (*Welfare State*) ha revelado la incapacidad de éste para prestar directamente los servicios a su cargo. Por lo tanto, se implanta un modelo de reducción de la máquina administrativa y se busca la reforma del Estado, incluyendo, entre otras transformaciones, la privatización de sus empresas estatales y la concesión de los servicios públicos.

En consecuencia, las pruebas de que disponemos parecen sugerir que la política se encuentra en una situación difícil en este mundo de la globalización (Dahrendorf, 2000)¹⁰⁹. A través de reivindicaciones antagónicas, sufre tensiones en dos direcciones. Por un lado, debe dar respuestas de cuño exterior a las reivindicaciones para configurar la globalización, debe ir al encuentro de los deseos y demandas de otros gobiernos, de organizaciones internacionales, de empresas

De acuerdo con los neoliberales como Friedman y Lucas, la globalización de los mercados es resultado de la aceptación creciente del papel del mercado como elemento clave para la mejora del bienestar y la multiplicación de los bienes y servicios que pueden ser objetos del comercio.

¹⁰⁷ Véase Rainer Schweickert, "La transformación del Estado de bienestar social Europeo", en Ricardo Paes de Barros y otros, *Pobreza y política social*, Fundación Konrad Adenauer, São Paulo, Cuadernos Adenauer, núm. 1, 2000, p. 81. Para Schweickert, "las presiones de la globalización intensifican la necesidad de proteger a los pobres en Alemania, Suecia y también en el Brasil".

¹⁰⁸ Norberto Bobbio, *Estado, governo e sociedade: Por uma teoria geral da política*, 6ª ed., Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977, pp. 24-26.

¹⁰⁹ Véase R. Dahrendorf, *After 1989: Morals, revolution and civil society*, Macmillan, Londres, 1997. Véase también F. Vallespín, *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 2000.

transnacionales y, sobre todo, de los mercados globales, iniciando y configurando la correspondiente transformación política, económica y social. Pero, por otro lado, la política también tiene que ocuparse del bienestar de los ciudadanos, protegiéndoles, al mismo tiempo, del lado oscuro de la globalización y de las adaptaciones forzosas a los mercados globalizados.

Por otra parte, al tratar del tema de la gestión pública en la actualidad, Subirats (1998) argumenta que el marco de la política se ha ido estrechando. A su juicio en estos últimos tiempos "la política ha ido disolviéndose, fragmentándose. La sociedad ha ido convirtiéndose en islitas que tienden a autoexplicarse. Y entonces, ante la pérdida de sentido general, la gerencia y la responsabilidad gerencial aparecen casi como las únicas perspectivas posibles"¹¹⁰.

En definitiva, nos encontramos ante algo distinto, especialmente con relación a las formas de intervención pública¹¹¹. Con todo, en ese escenario se evidencia la necesidad de la mediación del Estado a la hora de establecer las reglas y suministrar los bienes y servicios necesarios para el buen funcionamiento de la economía (BIRD-BID, 1999).

A nuestro entender, en el contexto del debate sobre el interrogante: ¿en la actualidad, cuando a las comunidades nacionales se les plantean problemas políticos serios, los *political establishments* son capaces de afrontarlos?, es incorrecto presentar la globalización como una evolución que sólo admite argumentos económicos (Matías Pereira, 1999)¹¹². Según lo expuesto en las obras citadas, ni la política se debe supeditar a la

Joan Subirats, "La izquierda y los retos actuales de la gestión pública", en *Leviatán*, núm. 74, Invierno 1998, II Época, pp. 11-28.

¹¹¹ Véase Michel Crozier, *État modeste, État moderne, stratégie pour un autre changement*, Éditions Fayard, Paris, 1987.

¹¹² Véase J. Matias Pereira, "Controle de gastos públicos, crise económica e governabilidade no Brasil", en *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Brasília, núm. 144, octubre/diciembre de 1999, pp. 11-54.

economía, ni la economía se puede subordinar a la política. Ambas actividades son complementarias y, aunque en ocasiones parezcan estar en conflicto, también hay muchas situaciones en las que se complementan y apoyan mutuamente. Esto no quiere decir que sus objetivos siempre coincidan. De hecho, la política depende esencialmente del Estado-nación para la configuración del ambiguo nuevo orden económico mundial. En este sentido, la amenaza a la supervivencia del Estado-nación es algo cuestionable, porque "existe una interacción entre el mercado y el Estado-nación" que está basada en los siguientes puntos:

1. El mercado no se desarrolla por cuenta propia. A este respecto, se debe tomar en consideración la dinámica sociopolítica de la cual forma parte la economía, que no constituye un espacio autónomo por encima de la sociedad.

2. El Estado se presenta como una institución insustituible en la regulación de la actividad económica. Los mercados no pueden sobrevivir sin reglas, normas y valores. La estructura de los mercados se deriva de la manera en que los Estados los reglamentan.

3. El Estado y el mercado son instituciones que se complementan. Siendo los mercados instituciones, no es viable, por tanto, suprimir la figura del Estado. En última instancia, el Estado es la estructura que asegura el mercado al capital y le protege de la competencia indeseada de otros capitales; además, los aspectos no estrictamente mercantiles (jurídicos, políticos, sociales) siguen exigiendo la regulación estatal-nacional¹¹³.

4. El Estado se preocupa del contexto económico a largo plazo y el mercado está volcado hacia los resultados inmediatos, es decir, se orienta al corto plazo.

2.9.1 - La búsqueda de un "Estado mejor"

Para la administración de los EE.UU., el BIRD y el BID (1999) la transformación del gobierno muchas veces puede significar "la adopción de soluciones y procesos de mercado. Por encima de todo, sin embargo, debe significar y afirmar la eficacia del Estado ante el 'mercado' como consecuencia de los desafíos del Tercer Milenio. Esto no debe suponer una dicotomía entre el Estado y el mercado; al contrario, debe entenderse como una respuesta a la necesidad de crear sinergias entre el Estado y el mercado para permitirles que se conecten de manera que redunde en un *Estado mejor*" (BIRD, 1999). De esa forma, el Estado aparece como un regulador, con la responsabilidad de asegurar los grandes equilibrios entre el liberalismo político y la democracia. El motivo es que la complejidad creciente de los círculos económicos, las modificaciones tecnológicas, la sofisticación de los productos financieros, la globalización de los intercambios y la creciente presión de los poderes económicos -cuyo poder viene reforzado por el juego de la internacionalización-, exigen la existencia de instancias capaces de fijar ciertas reglas del juego, de hacer prevalecer ciertas disciplinas, de proteger ciertos intereses.

2.9.2 - La capacidad de adaptación del Estado-nación

Es necesario resaltar que desde sus orígenes, el Estado ha mostrado una extraordinaria capacidad de adaptación ante toda suerte de transformaciones sociales, económicas, culturales y demográficas. En efecto, el Estado no ha sido nunca una entidad estática, capaz de permanecer inmune al cambio social y a las fuerzas que lo provocan, del mismo modo que hablar de "Estado" en abstracto, sin especificar a qué Estado o Estados nos estamos refiriendo, es siempre discutible. Algo que sí parece fuera de toda duda es que, al menos desde la constitución del

¹¹³ Véase Przeworski, op. cit., p. 51.

moderno sistema de Estados que emana de la paz de Westfalia (1648), el Estado se ha caracterizado por servir de cápsula protectora y delimitadora de una sociedad que, además, comienza a tomar conciencia de tal gracias a esa "clausura" que impone sobre un territorio (Vallespín, 2000)¹¹⁴.

Para Vallespín (2000) fue el concepto de soberanía el que precisamente permitió ese doble movimiento de construcción de una identidad tanto hacia fuera como hacia dentro (dimensiones interna y externa). Argumenta que las más recientes transformaciones han afectado directamente tanto a la dimensión de la soberanía del Estado -su supuesta capacidad para establecer un orden jurídico propio hacia dentro y el reconocimiento de esta jurisdicción exclusiva hacia fuera ("*Westfalia*")- como a la dimensión de lo que podríamos calificar como su autonomía, su capacidad de modular y conformar su propia sociedad mediante decisiones dictadas por los órganos políticos ("*Westminster*"³¹). En síntesis, el autor formula la siguiente tesis: estamos asistiendo a una progresiva reorganización del concepto de la soberanía del Estado, que coincide también con una creciente incapacidad por parte del mismo para estructurar su sociedad. De lo que fundamentalmente se trata es de percibir cómo esta institución, que siempre ha vivido por y para la territorialidad y el control, se está viendo desbordada en estos dos ámbitos por efecto directo de la combinación entre los fenómenos de la mundialización y la creciente complejidad, ambos en una relación de retroalimentación mutua. Una sociedad compleja, corporativa y plural, y por ejemplo, un sistema productivo y financiero que trasciende las fronteras, no se pueden someter hoy a un poder político concreto dentro de límites territoriales circunscritos sin graves distorsiones. "La consecuencia es que éste, o bien se ve obligado a renunciar a muchas de sus atribuciones tradicionales o debe replantearse drásticamente la forma en que la que trata de imponerse sobre los diferentes campos sociales"¹¹⁵.

¹¹⁴ Véase Fernando Vallespín, *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 2000. p. 93.

¹¹⁵ Vallespín, op. cit., pp. 91-158.

Sin embargo, es necesario consignar aquí la tesis que Jürgen Habermas desarrolló en su estudio *Más allá del Estado Nacional*: las diversas tendencias a la globalización del tráfico, de los contactos y de las comunicaciones, de la producción económica y de su financiación, de las transferencias en tecnología y armamento, del tráfico de drogas y de la criminalidad, y sobre todo de los peligros tanto estratégicos como ecológicos, nos confrontan con problemas que ya no pueden solucionarse dentro del marco del Estado nacional. El vaciamiento de la soberanía del Estado nacional seguirá ahondándose y, por tanto, resulta imprescindible proseguir con la ampliación de las facultades de acción política a escala supranacional. En este sentido, "globalización" para él significa un "ulterior grado de abstracción que representa una amenaza para la ya frágil cohesión social de las sociedades nacionales"¹¹⁶.

Así, en función de los cambios introducidos en la geopolítica mundial desde finales del siglo XX, la tendencia que se verifica en el ordenamiento jurídico de la gran mayoría de los países occidentales es el paso del Estado social al llamado Estado neoliberal. Frente a las contradicciones provocadas por el avance de la ideología neoliberal a escala global, entendemos que el Estado-nación está cambiando para ajustar sus funciones a este nuevo orden económico mundial y busca concentrar sus acciones en la formulación de políticas económicas, en la promoción del bien común y como regulador de la competencia.

No creemos que el Estado-nación se encuentre en condiciones de resistir los retos de la globalización. De todos modos, no hay coincidencia a la hora de evaluar si se trata de una auténtica y progresiva erosión de su poder, que a la larga puede acabar con él tal y como lo conocemos, o si, por el contrario, estamos ante una mera reestructuración de sus funciones

Véase J. Habermas, *Más allá del Estado nacional*, 2ª ed., Editorial Trotta, Madrid, 1998, p. 175.

y de la forma en la que se relaciona con la sociedad y con otros Estados. Hay pruebas de que, a largo plazo, las estructuras estatales pueden cambiar o incluso destruirse bajo el peso de las reivindicaciones antagónicas. Este es el caso de los países latinoamericanos, los cuales aún no consiguieron consolidarse suficientemente. El resultado es, frecuentemente, la destrucción de estructuras estatales y la disolución del monopolio del poder del Estado, con consecuencias peligrosas no solamente para las sociedades en cuestión, sino para sus vecinos y, a veces, también para toda la comunidad de Estados.

2.10 - La legalidad democrática y responsabilidad gubernamental

Al examinar la cuestión de la legalidad democrática, se presupone la existencia de partidos políticos auténticos¹¹⁷ -organizados sobre la base de compromisos programáticos y doctrinarios-, de procesos legítimos de generación de la ley y de honradez en la obtención de la voluntad electoral¹¹⁸. En la medida en que cumplan adecuadamente tales funciones, los partidos políticos, de acuerdo con la idea de David Easton¹¹⁹, son unos canales de transmisión de las demandas y apoyos que los poderes públicos reciben de la población, a fin de tomar sus decisiones para reorientar el comportamiento del sistema en el medio en el que tiene que sobrevivir en condiciones que eviten la crisis.

En las sociedades políticamente desarrolladas es la mediación política efectiva, más que la existencia y operación formales de los mecanismos de la democracia representativa, la que asegura la

Véase K. Lenk y F. Neumann, *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1980.

¹¹⁸ Véase Cotarelo, op. cit., p. 102. Indica Cotarelo que "los partidos son los primeros en sostener que el criterio (uno de los criterios más importantes) para determinar o medir la legitimidad de un sistema político es su propia existencia como partidos".

¹¹⁹ Véase David Easton, *A system analysis of political life*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1965.

representatividad política aunque, en principio, la primera no debe obstaculizar a la segunda. A su vez, en los países políticamente subdesarrollados los mecanismos de la democracia representativa existen y funcionan, pero de una manera en gran medida formal, eligiéndose representantes del pueblo a los poderes legislativo y ejecutivo a través de dichos mecanismos. A pesar de ello, "la verdadera representatividad política está ausente todavía, ya que el mero funcionamiento libre y abierto de las instituciones democráticas no produce la representatividad de las funciones gubernamentales frente a las políticas, o la de las funciones políticas frente a las sociales"¹²⁰.

Dado el orden político existente en el Brasil, es importante observar, aceptando el criterio de que para medir la legitimidad de un sistema político es necesaria la existencia de partidos, que la verdadera representatividad política se obtiene mediante un proceso de creciente racionalización de la demanda de la sociedad de acción gubernamental¹²¹.

A partir de la aceptación de que "el desarrollo político se caracteriza por la existencia de mecanismos y procesos capaces de asegurar la representación política, en el sentido general del término, para los intereses y expectativas sociales de la población"¹²², es posible plantear los siguientes interrogantes: ¿son observados esos requisitos en la representatividad del proceso político en el Brasil? La existencia del régimen democrático, ¿no será apenas formal? ¿Cómo se procesan los mecanismos que estimulan el agravamiento de fenómenos como el de la exclusión social, la concentración de la renta, el fraude fiscal y la ineficiencia e ineficacia a la hora de atender las demandas de servicios públicos de la sociedad?

Véase Helio Jaguaribe, *Desarrollo nacional y modelos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp. 67-68.

¹²¹ Véase F. Neumann, "Origen y desarrollo de los partidos políticos", en W. Abendroth y K. Lenk, *Introducción a la ciencia política*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1971, pp. 246-279.

¹²² Véase G. A. Almond y G. B. Powell Jr., *Comparative politics: A developmental approach*, Utile, Brown, Boston, 1966.

A nuestro juicio, el grado de representatividad política es el que determina, en el curso de un mandato político, que el poder sea más o menos efectivo en el tiempo y, en consecuencia, con respecto a la programación del desarrollo, que se mantengan las premisas políticas en que se basó el plan de gobierno. Privado de una representatividad genuina por las características que vician en origen a los partidos políticos, un gobierno elegido de esta forma, que en términos generales expresa la preferencia de una mayoría de votantes en el momento de la elección, no podrá realizar las expectativas en él depositadas mediante una apropiada acción administrativa.

En la medida en que el sistema de la democracia representativa existe y funciona formalmente, las aspiraciones de la sociedad -por más factibles o coherentes que sean- tienden a entrar en conflicto con los intereses de la clase gobernante y los políticos profesionales. Dado que no existe un verdadero partido político que proporcione una forma de mediación entre el gobierno y la población, el gobierno no puede aliviar la presión que ejercen la clase gobernante y los políticos, frecuentemente apoyados por amenazas de provocación de crisis políticas y por las presiones externas provenientes de los países del G-7, en especial de los Estados Unidos.

2.11 - Acciones para la reducción de la concentración de la renta y de las desigualdades

Creemos que la búsqueda de solución para gran parte de las cuestiones relacionadas con la exclusión social, la concentración de la renta y la reducción de las desigualdades, requiere, entre otras medidas, acciones gubernamentales que promuevan una integración entre las políticas sociales y económicas, de forma que puedan constituir un todo inseparable. El equilibrio macroeconómico de un país es condición necesaria, pero no suficiente, para una política social eficaz. Por ello, los

defensores de las políticas de desarrollo recomiendan la ejecución de las dos políticas de forma simultánea, pues a partir de sus resultados se crean las condiciones necesarias para mantener la gobernabilidad y, en última instancia, la supervivencia de la democracia en el país (Furtado, 1999:92-104).

Sin embargo, existe consenso entre los científicos sociales brasileños (Fiori, Sader, Furtado, Pochmann) de que no hay nada más perjudicial para la estabilidad de las instituciones que los conflictos de calle en función de las demandas sociales reprimidas. En su opinión, la sociedad ha pagado un precio elevado por las políticas de austeridad. Los índices de paro no disminuirán adecuadamente, hubo una reducción significativa en la masa salarial y la atención a las demandas sociales críticas, sobre todo en las áreas de salud, educación y seguridad pública continúa siendo insuficiente. En realidad, en el escenario social, político y económico brasileño se muestran inquietudes contrarias a las actuales políticas de austeridad; es un fenómeno que se evidencia en manifestaciones y pronunciamientos de sectores importantes de la sociedad como la Iglesia, partidos políticos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, economistas, abogados y una parte de los empresarios. Algunos ejemplos son la manifestación de "los cien mil", las protestas de los excluidos, la marcha del movimiento de los "trabajadores sin tierra", y las intervenciones de los científicos sociales en el Foro Social Mundial¹²³. Esto indica que, con toda probabilidad, los impactos de las políticas de austeridad al restringir el crecimiento económico, además de afectar a las capas más pobres de la población, están provocando una creciente inquietud política y social en el país.

¹²³ Véase Sérgio Lüdtke, "Fórum Social Mundial. Porto Alegre: A face humana da globalização", en *UnB Revista*, núm. 2, abril/junio de 2001, p. 6-13.

En este contexto, se manifiesta que la capacidad del gobierno del Brasil para concretar los objetivos en las áreas económica y social, en especial para mantener la legitimidad (Lipset, 1987)¹²⁴ y consecuentemente evitar los riesgos de la ingobernabilidad (Huntington, 1998)¹²⁵ frente a la crisis económica y social en la cual vive el país, depende de que los controles de la política fiscal permitan utilizar el Estado como inductor del desarrollo; también depende, y de manera especial, de los recursos presupuestarios que ahora tienen que recortar del área social y de otros sectores estratégicos para el crecimiento, con el fin de obtener los superávits establecidos en el acuerdo con el FMI.

Así pues, los principales interrogantes son: ¿esta inestabilidad política terminará por contaminar la estabilidad económica? ¿La sustentación de la estabilidad económica solamente, sin tener en consideración la necesidad de desarrollo económico y social, traducido en crecimiento adecuado y reducción de las desigualdades -alcanzados a través de políticas para mejorar la distribución de la renta, empleo, salud, educación, seguridad, vivienda y reforma agraria-, es sinónimo de inestabilidad política y podrá llevarnos a la ingobernabilidad?

¹²⁴ En esta investigación aceptamos la visión de Lipset según la cual la estabilidad de cualquier democracia depende, entre otros factores, de la legitimidad y de la eficacia de su sistema político. Véase S. M. Lipset, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Tecnos, Madrid, 1987.

¹²⁵ Véase Samuel Huntington, *Political order in changing societies*, Yale University Press, New Haven, 1968.

CAPÍTULO III. EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN MACROECONÓMICA MUNDIAL

3. RETROSPECCIÓN DE LOS PRINCIPALES ACTORES INSTITUCIONALES EN EL ESCENARIO MUNDIAL

Introducción

Según autores de izquierda como Chesnais, Amin y Chossudovsky, la nueva elite financiera transnacional tiene un proyecto económico, social, político e ideológico para la actual globalización capitalista: el denominado modelo neoliberal¹.

En efecto, se evidencia que en los países en desarrollo el modelo neoliberal y las medidas de ajuste estructural que propone se han impuesto mediante la presión de las IFS, especialmente del FMI y el BIRD, que se han aprovechado de su crítica situación financiera, producto del enorme endeudamiento externo contraído.

3.1 - El papel del FMI y BIRD en el proceso de reestructuración económica mundial

Se acepta en esta investigación que las instituciones supranacionales, especialmente FMI y BIRD, han desempeñado un papel clave en ese proceso de reestructuración económica mundial². Así, para permitir una mejor comprensión de los temas que serán analizados a lo largo de esta investigación, es necesario hacer una retrospectiva de los principales actores institucionales en el escenario mundial; especialmente

¹ Véase F. Chesnais, "Una conmoción en los parámetros económicos mundiales y en las confrontaciones políticas y sociales", en *Revista Herramienta*, núm. 6, Buenos Aires, 1998, p. 90.

² Véase Aloísio Barboza de Araújo, *O governo brasileiro, o BIRD e o BID: Cooperação e confronto*, IPEA, Brasília, núm. 131, 1991, pp. 9-20.

de las instituciones y gobiernos implicados en las decisiones adoptadas en el contexto de la negociación del acuerdo firmado entre el Brasil y el FMI (1998).

No obstante, no se hará aquí una descripción detallada de las estructuras y actividades de los principales actores institucionales mundiales. La preocupación principal es tener unas referencias mínimas de las principales instituciones financieras y comerciales supranacionales y de distintos foros económicos y políticos mundiales, que nos permitan una mejor comprensión del análisis que nos proponemos hacer en esta investigación; con ella buscamos establecer una interconexión entre desarrollo económico y gobernabilidad, para evaluar mejor los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad en ejecución en el Brasil.

3.2 - Los principales actores institucionales en el escenario mundial: la ONU y sus agencias especializadas

La génesis de la sociedad internacional contemporánea se produjo entre 1945 y 1949 como consecuencia de una sucesión de acontecimientos, entre ellos el final de la II Guerra Mundial, la constitución de las Naciones Unidas (1945)³ y la extensión de los criterios económicos norteamericanos (Bretton Woods) y sus capacidades económicas y financieras (Plan Marshall) a toda la sociedad occidental⁴. Al mismo tiempo otros fenómenos ocurrieron: por un lado, la división del planeta en dos bloques antagónicos con sistemas políticos y económicos enfrentados

³ Es necesario observar que las Naciones Unidas se fueron configurando durante la Segunda Guerra Mundial, a través de diversas declaraciones y acuerdos. Obtuvieron plena legalidad en la Conferencia de San Francisco en 1945. Pero, si nos preguntamos por el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros, recogido en el artículo 2, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas llegaremos a la conclusión de que no existe. Sólo algunos miembros disponen de la posibilidad de veto.

⁴ Véase a ese respecto la trayectoria de la Liga de las Naciones. En efecto, los antecedentes de las Naciones Unidas hay que buscarlos en la Liga de las Naciones o Sociedad de Naciones. Esta primera organización mundial para mantener la paz y para el desarrollo pacífico de la cooperación internacional no pudo evitar toda una serie de conflictos que afligieron al mundo, entre otros la

-crisis de Berlín, de Praga (1947) y triunfo de la revolución china (1949)- y, por otro, el establecimiento del nuevo poderío nuclear norteamericano, así como su temor a la extensión del comunismo, sobre todo en Europa (OTAN, 1949).

Todos estos cambios políticos, económicos e institucionales pusieron las bases para que se desarrollara una dinámica internacional basada en una sociedad bipolar, liderada por dos superpotencias -los EE.UU. y la Unión Soviética-. Varios factores contribuyeron a afianzar primero y a extender después, el paradigma del desarrollo económico como modelo de bienestar occidental alcanzable para los países más pobres gracias a un proceso de modernización: la ola descolonizadora del Norte de África, Oriente Próximo, la India, el Extremo Oriente y más tarde, en los años sesenta, el África subsahariana; una progresiva imposición de los criterios económicos norteamericanos y sus patrones culturales; y el éxito de las reconstrucciones políticas y económicas de las regiones beligerantes (Europa y, más adelante, Japón) por parte del sistema occidental.

En ese contexto, la organización de Naciones Unidas ha ido construyendo con los años un verdadero entramado organizacional en torno al estudio del desarrollo y la gestión de su ayuda⁵. La idea de programas de desarrollo, relacionada con la mejora de las condiciones económicas según las premisas occidentales capitalistas, ya se había planteado conceptualmente en la reunión de Bretton Woods, donde se acordó la creación de un banco mundial que tuvo precisamente el nombre específico de Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo⁶. Se tiene, así, la primera concepción de desarrollo como progreso y como tal

invasión de Abisinia y, posteriormente, la segunda Guerra Mundial. En vista de que la Sociedad de Naciones no servía para los fines que había sido creada, se disolvió en 1942.

⁵ Véase ONU, anales del 55º período de sesiones de la Asamblea General, *Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas*, ONU, Nueva York, del 6 al 8 de septiembre de 2000.

⁶ Véase John Maynard Keynes, *Contribución de la delegación británica a las decisiones adoptadas en la reunión de Bretton Woods*, 1944. <http://www.un.org>.

una ciencia concreta se encargaría de su estudio e interpretación: la Ciencia Económica que, a partir de ahora, situaría este concepto como uno de sus objetos materiales y elaboraría una verdadera gnoseología del mismo. El concepto contemporáneo del desarrollo surge en el contexto de la política internacional, que va desde el fin de la II Guerra Mundial al inicio de la nunca declarada Guerra Fría y su paradigma relacionai: la bipolaridad.

En ese entramado, que describiremos a continuación, han participado buena parte de sus órganos⁷:

a) La Asamblea General: comisiones principales como la de asuntos económicos y financieros (2^a); la de asuntos sociales humanitarios y culturales (3^a); órganos subsidiarios como la Conferencia de Naciones Unidas sobre el comercio y el desarrollo (UNCTAD) o el Fondo de las Naciones Unidas para a la Infancia (UNICEF); y otros órganos anexos especiales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

b) El Consejo Económico y Social desde sus propios comités de sesión (de asuntos económicos y de asuntos sociales) y comisiones orgánicas (de desarrollo social) y, naturalmente, desde sus cuatro Comisiones Económicas Regionales: Comisión económica para Europa (CEE), Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁸,

⁷ Véase ONU, *Mapa del sistema de las Naciones Unidas, órganos principales y oficinas*, Nueva York, septiembre de 2000. <http://www.un.org>.

⁸ Véase Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, CEPAL, Naciones Unidas, Nueva York, 1950. La historia de la CEPAL está estrechamente vinculada al liderazgo del economista argentino Raúl Prebisch. Él estableció en esa institución un ambiente singular, que hizo posible el surgimiento de una nueva visión de la realidad latinoamericana y, de manera ejemplar, de la brasileña. Véase a ese respecto el Programa de Objetivos (Plan de Metas) del gobierno Juscelino Kubitschek de Oliveira (1902-1976), presidente del Brasil de 1956 a 1961. Su programa estaba basado en el estudio de las perspectivas de la economía brasileña, fue realizado en el marco de un acuerdo entre la CEPAL y el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE, creado en 1952 como banco estatal de desarrollo) y fue coordinado por Celso Furtado. Véase también Anibal Pinto, *La distribución del ingreso en América Latina*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1969; Guido Mantega, *A economía política brasileira*, Polis/Vozes, São Paulo, 1984, pp. 32-76; Fernando H. Cardoso, *As idéias e seu lugar, ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*, Vozes, Petrópolis, 1980; y L. E.

Comisión económica para África (CEPA), Comisión económica y social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y comités permanentes (de organizaciones no gubernamentales).

c) La propia Secretaría, donde existen secretarios adjuntos de asuntos económicos y sociales o un consultor especial para África.

d) Y, por supuesto, los organismos especializados de las Naciones Unidas: los económicos (FMI, BIRD, AID, CFI), el comercial (OMC), los científicos y tecnológicos (ONUDI), los culturales (UNESCO) o los sociales y humanitarios (FAO, FIDA, OMS)⁹.

3.3 - Los resultados de la conferencia de las Naciones Unidas

La ONU, que ocupa la posición central como principal organismo supranacional mundial, ha sido el foro de debate y elaboración de las principales demandas y decisiones internacionales sobre la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo de los pueblos, en un marco de ordenamiento jurídico internacional a tales efectos. Más adelante, las Naciones Unidas fueron asumiendo las demandas de los países del Tercer Mundo y debatiendo desde su origen las problemáticas relacionadas con el subdesarrollo. En la Conferencia celebrada en San Francisco (EE.UU., 1945) se aprobó la Carta de las Naciones Unidas. En el preámbulo se establece:

Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad (...) o emplear un mecanismo

Di Marco (org.), *International economics and development (Essays in honor of Raul Prebisch)*, New York Academic Press, Nueva York, 1972.

⁹ Es necesario señalar la importancia de los informes publicados por la ONU, especialmente: *World economic survey, Report on the World social situation, Statistical yearbook, Demographic yearbook* y *Yearbook on human rights*.

internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos.

La vigente labor de análisis del sistema de las Naciones Unidas y sus experiencias sobre el terreno han contribuido de forma determinante a la reelaboración del concepto de desarrollo. Este debate, en los años ochenta, relacionó de manera directa el problema del desarrollo con la falta de respeto a los derechos humanos en las sociedades más atrasadas económicamente. El padecimiento de los individuos y de la sociedad ante esta desigualdad de oportunidades se considera la causa fundamental del anquilosamiento económico y cultural de innumerables pueblos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 reconoce explícitamente esta realidad en el artículo 22, que señala:

Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad¹⁰.

Asimismo, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, afirma:

Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento¹¹.

Véase A. Truyol y Serra, *Los derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 66.

¹¹ Véase Truyol y Serra, op. cit., p. 73.

La reactivación de estos planteamientos en la década de los ochenta, dentro del seno de las Naciones Unidas, desembocó finalmente en la Resolución 41/128, adoptada por la Asamblea General el 4 de diciembre de 1986. Esta resolución, que se conoce como la "Declaración sobre el Derecho al Desarrollo", que tuvo el voto en contra de los Estados Unidos, señala en sus principales artículos:

Artículo 1.1. El desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar de un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

Artículo 2.1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.

Artículo 2.2. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo².

De esta forma, las Naciones Unidas planteaban un concepto de desarrollo situado en el origen y el fin de la actividad humana, pues el hombre debe buscar y lograr ese derecho. Además, el desarrollo pasó a ser también un deber, es decir, una contraprestación del derecho, que consiste en vincularse individual y colectivamente con ese proceso universal y centrado definitivamente en el hombre.

A la ONU pertenecen la casi totalidad de los países del mundo y su finalidad es la de mantener las obligaciones de los tratados, observar las leyes internacionales, fomentar el progreso social y mejorar el nivel de vida, dentro de una mayor libertad. Sus seis organismos básicos son:

Véase M^a. Luz Ortega, *Las ONGD y la crisis del desarrollo*, IEPALA, Madrid, 1994, p. 47.

Asamblea General, Consejo de Seguridad, Consejo de Fideicomiso, Consejo Económico y Social, y Secretaría.

Entre las actividades económicas de la ONU, que se realizan por medio de una serie de agencias especializadas y de comisiones económicas regionales, tienen especial relevancia para esta investigación los informes y/o decisiones de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y Caribe), el PNUD, la UNCTAD, el BIS¹³, la OMC, el FMI y el BIRD.

3.4 - Fondo Monetario Internacional (FMI)

El diseño de la nueva estructura del sistema financiero y comercial mundial está basado en la tríada: FMI, BIRD y OMC. En el contexto de esta investigación se verifica que el FMI fue elegido como la IFS más significativa, por tratarse de la institución encargada de definir las políticas de estabilización macroeconómica y el programa de ajuste estructural para los países con economías frágiles o en crisis¹⁴.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) inició oficialmente su existencia el 27 de diciembre de 1945, cuando 29 países firmaron su Convenio Constitutivo (carta orgánica de la institución); no obstante, su creación se remonta a una conferencia celebrada del 1 al 22 de julio de 1944 en Bretton Woods, New Hampshire, EE.UU., y sus operaciones financieras se iniciaron el 1 de marzo de 1947.

El Banco Internacional de Pagos (BIS) -algo así como el banco central de los bancos centrales- es un organismo que elabora normas de supervisión bancaria que son seguidas por los países desarrollados y por cada vez más mercados emergentes. Su director general es también el director del Foro de Estabilidad Financiera (FEF), el organismo creado por el G-7 para reformar y fortalecer la arquitectura financiera internacional.

¹⁴ Se ha convertido en una tradición que el FMI sea dirigido por un europeo y el BIRD por un estadounidense. Pero para elegir el sucesor de Candessus en el FMI, que presentó la dimisión en la Asamblea del FMI a finales de septiembre de 1999, se produjo durante cuatro meses un enfrentamiento entre europeos y estadounidenses. El proceso de selección del máximo responsable del FMI ha quedado cuestionado y, aunque el director sigue siendo un europeo, Horst Köhler, esa costumbre está siendo muy criticada por otros países.

Así pues, el FMI es una agencia especializada de las Naciones Unidas, que desempeña tres clases de funciones:

- a) Establece las normas del sistema monetario internacional.
- b) Presta asistencia financiera en determinados casos a los países miembros.
- c) Actúa cómo órgano consultivo de los gobiernos de los países miembros en materia financiera y monetaria.

Cada uno de los miembros del FMI, que en mayo de 2000 eran 182, participa con una determinada cuota fijada en función de su potencial económico; de esta cuota cada país deposita una cantidad en oro equivalente al 25 % del total, aunque puede reducirse hasta llegar al 10 % (en enero de 1975 se suprimió la obligatoriedad de la cuota-oro). Estas cuotas sirven de base para el número de votos de los que dispone cada país en la Junta de Gobernadores y en el Comité Directivo del Fondo. Los países miembros que tienen el control del FMI son: los EE.UU., que controlan el 17,35% de los votos; Japón, 6,23%; Alemania, 6,08%; Francia, 5,02%; Reino Unido, 5,02%; Italia, 3,31%, Arabia Saudí, 3,27%; Canadá, 2,98%; Rusia, 2,79%; Países Bajos, 2,42%; China, 2,25%; Bélgica, 2,16%; Suiza, 1,63%; Australia 1,52%; Brasil, 1,43% y España, 1,43%. Los Estados Unidos, Alemania, Francia, Inglaterra y Japón controlan en conjunto cerca del 40% de los votos. La dirección del FMI tiene 24 integrantes que representan a todos los países miembros.

El FMI se creó para establecer una colaboración mutua entre los países fundadores¹⁵. Sus objetivos son los siguientes: promover la cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional; fomentar la estabilidad cambiaria;

¹⁵ Véase FMI, *Datos básicos*, FMI, Washington - D.C., 1 de mayo de 2000; y *Millennium: The IMF in the new century* - A video, julio de 2000. <http://www.imf.org>.

coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos; poner a disposición de los países miembros con dificultades de balanza de pagos, temporalmente y con las garantías adecuadas, los recursos generales de la institución; y finalmente, acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros y de sus transacciones corrientes¹⁶.

3.4.1 - Campos de actividad del FMI

a) La supervisión: es el proceso mediante el cual el FMI evalúa la política cambiaria de los países miembros en el marco de un análisis global de la situación económica general y la estrategia en materia de política económica adoptada por cada país miembro.

b) La asistencia financiera: incluye créditos y préstamos otorgados por el FMI a los países miembros con problemas de balanza de pagos como respaldo de políticas de ajuste y reforma¹⁷.

c) La asistencia técnica: comprende los servicios de expertos y la ayuda que proporciona el FMI a los países miembros en diversos campos como la elaboración y puesta en práctica de políticas fiscales y monetarias, y el desarrollo institucional.

En los últimos años de la década de los noventa, el FMI proyectó, en su conjunto, ayuda financiera de cerca de 100.000 millones de dólares

En la actualidad el FMI, a causa de las recomendaciones de sus políticas de austeridad, es visto por una corriente de economistas y politólogos de pensamiento antiliberal, como el responsable del fomento de la recesión en gran parte de los países en desarrollo. Asimismo, consideran que sus programas generan inhibición del crecimiento y protección al sistema financiero internacional. Véase Michel Chossudovsky, *The globalisation of poverty - Impacts of IMF and World Bank reforms*, Third World Network, Penang, Malasya, 1997, (trad. port.: *A globalização da pobreza, impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*, Editora Moderna, São Paulo, 1999).

¹⁷ Véase FMI, *Servicios especiales, Línea de crédito contingente (LCC)*. Su propósito es evitar la propagación de una crisis. Si bien los países que ya se encuentran sumidos en una crisis pueden hacer uso del "Servicio de complementación de reservas (SCR)", la LCC fue concebida únicamente para los países miembros preocupados por su vulnerabilidad al contagio.

para una decena de países y evitar de esta manera una recesión mundial¹⁸. Pero incluso así, cerca del 40% de la economía mundial entró en recesión. La dirección del FMI¹⁹ desde la crisis financiera de Asia está bajo una intensa presión y las críticas con respecto a su actuación se han intensificado, en especial, con respecto a la moratoria decretada por Rusia días después de firmar un nuevo acuerdo con el Fondo²⁰. En efecto, la principal crítica que se hace al FMI se refiere a su incapacidad de previsión y gestión de las crisis económicas (Sachs, Amin). Desde principios de los años noventa se destaca la acumulación de crisis financieras cada vez más frecuentes y profundas: Europa en 1992 (debilitamiento del Sistema Monetario Europeo), México en 1994 (destrucción del paradigma de país que ha llevado a cabo la apertura y va hacia a la modernidad), Asia en 1997 (fin del mito de los tigres asiáticos), Rusia en 1998 (democracia sin Estado) y América Latina en 1998 y 1999 (los países emergentes, incluido el Brasil, que habían hecho los "deberes" recomendados por el Consenso de Washington, no han conseguido la inmunidad)²¹.

En la actualidad, los EE.UU. han presentado una propuesta para reformar el FMI que pasa por reducir la esfera de influencia del Fondo.

Véase IMF, OECD, UN, World Bank Group, *A better world for all: Progress towards the international development goals*, FMI, Washington, D.C., junio de 2000.

¹⁹ La dimisión presentada por el director gerente del FMI, Michel Camdessus, en la Asamblea del FMI a finales de septiembre de 1999 y su retiro en febrero de 2000, forman parte del proceso, orientado por los EEUU, de introducir modificaciones en la forma de actuación con el objetivo de reducir la influencia del Fondo. Véanse a ese respecto las conclusiones del "informe Meltzer".

²⁰ Véase FMI, "El FMI bajo el liderazgo de Michel Camdessus", en *FMIBoletín*, Suplemento especial, Washington, D.C., febrero de 2000, pp. 1-14. La sucesión de crisis financieras en el mundo, ha terminado por minar el poder del director-gerente del FMI, Michel Camdessus, que dirigía el Fondo desde 1987. En noviembre de 1999 anunció su renuncia al cargo (que terminaba en 2002), del cual se ha retirado en febrero de 2000. Tras una intensa disputa política por la definición del nuevo director gerente del FMI entre los dirigentes de Alemania y EEUU, a finales de marzo de 2000 fue aceptada por el gobierno de los Estados Unidos la indicación de Horst Köhler. Pero el cargo de vice-director gerente (de número dos en la institución), es ocupado por un norteamericano, Stanley Fischer, lo cual se contempla como una imposición de los EEUU, modo de actuar que ya se había producido en los últimos cinco años del mandato de Camdessus. A su vez, Stanley Fischer tras Köhler asumir al cargo de director gerente del FMI anunció su renuncia al cargo, y su retirada en 2001.

²¹ Véase Samir Amin, *El capitalismo en la era de la globalización*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1999, pp. 34-35.

Eso supone limitar el papel del FMI a la resolución puntual de las crisis financieras, y encomendar de nuevo al Banco Mundial las políticas de crecimiento y los ajustes macroeconómicos a largo plazo. Eso significaría un BIRD mucho más poderoso. De esta forma, los EE.UU. buscan lograr más influencia en la escena mundial con menos dinero, dado que el Congreso y la opinión pública son cada vez más aislacionistas²².

3.4.2 - Las directrices del FMI para el ajuste fiscal

En distintos momentos, se hace referencia en este estudio a las medidas recomendadas por el FMI en materia de ajuste fiscal a los países con economías frágiles. Esas indicaciones del FMI, contenidas en las "Directrices para el ajuste fiscal" y sugeridas a los países miembros para la reducción de los gastos públicos²³, son las siguientes:

1. Reducción del número de funcionarios públicos a través de programas de dimisión voluntaria, adoptando una política de austeridad salarial y prohibiendo contrataciones.

2. Reducir los programas sociales, dejando apenas aquellos dirigidos a los efectivamente más necesitados. Cualquier tipo de subsidio debe ser sustituido por transferencias de recursos localizados.

3. Aumentar los precios de las tarifas y contribuciones que el Estado cobra, permitiendo un excedente de recursos para educación y salud.

Existen evidencias de que, en este escenario y para marginar a Europa, EEUU cuenta con el apoyo de los países en vías de desarrollo (los mercados emergentes). EEUU ha mostrado en los últimos años una notable preocupación por estos países a los que la UE ha tratado con desprecio, como se ha demostrado con su pasividad en crisis como la mexicana de 1994-1995 o las más recientes de Asia, Rusia y Brasil.

²³ Véase FMI, *Directrices para el ajuste fiscal*, Departamento de Finanzas Públicas, FMI, Washington-D.C, serie de folletos, n° 49.

4. Buscar medios de reducir el servicio de la deuda y evitar elevar el endeudamiento público.

5. Eliminación de todo tipo de servicio que sea considerado dispensable.

6. Reducción de las inversiones públicas, aplazamiento de la ejecución de proyectos y paralización o reducción del ritmo de los que están en marcha.

7. Reformar las empresas públicas y, si son deficitarias, reajustar su estructura de precios y racionalizar su programa de inversiones. Privatizar si es posible.

Las propuestas del FMI para la reforma tributaria de los países miembros son muy reducidas, limitándose a pocos impuestos. El Fondo propone la eliminación de un elevado número de impuestos, tasas y contribuciones que dificultan la vida de las empresas y del ciudadano, sustituyéndolos por dos o tres impuestos, siendo el más importante el impuesto sobre el consumo.

3.4.3 - La reforma tributaria recomendada por el FMI

Los impuestos sugeridos por el FMI a los países miembros son:

1. Impuesto sobre el valor añadido: corresponde al antiguo impuesto sobre consumo y al cobrado en los EE.UU. sobre todos los productos vendidos al consumidor final, incluidos los importados. Aunque el FMI no sugiere nada a este respecto, las alícuotas de este impuesto serían las que se aproximasen a las practicadas por la mayoría de los países miembros.

2. Impuesto selectivo: estaría restringido a algunos bienes, aquellos cuyo consumo debe ser frenado, como alcohol y tabaco, los considerados artículos de lujo. Este impuesto vale también para productos importados.

3. Exonerar las exportaciones: debería ser eliminado cualquier tipo de impuesto sobre las exportaciones, por entender que cualquier gravamen sobre las exportaciones puede poner en peligro el crecimiento económico e, incluso, tener un efecto disuasivo en el sector.

4. Impuesto sobre bienes: debería ser mínimo y alcanzar a todos los activos brutos.

5. Impuesto de renta: la población más pobre debería ser excluida del impuesto de renta. Este debe ser progresivo y tener un nivel alto para las rentas más altas.

6. Impuesto de renta de las empresas: lo ideal sería que este impuesto fuese aplicado sobre la base de la renta global de la empresa.

3.4.4 - Los cambios en la política del FMI-BIRD

Es importante examinar el grado de profundidad de los cambios que están en curso en las políticas de actuación del FMI y del BIRD²⁴, en función de las directrices aprobadas en la reunión conjunta de dichas instituciones, realizada en Washington en septiembre de 1999. Cuando se discute sobre los cambios en la orientación política del FMI y el BIRD, es preciso recordar que existe una dicotomía en las respectivas actuaciones de esas dos instituciones supranacionales. El BIRD ha sido, con restricciones, una institución más sensible con la cuestión del combate a

²⁴ Véase BIRD, *Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Federative Republic of Brazil (CAS)*, BIRD, 2000. Entre las preocupaciones del BIRD contenidas en el CAS está la cuestión de la reducción de la pobreza y el desarrollo social (CAS, p. 4).

la pobreza . El FMI, por su parte, siempre estuvo orientado hacia el fomento de la cooperación económica y el control de las economías de los países en desarrollo. Su principal preocupación es la política macroeconómica que potencia el crecimiento sostenible²⁶.

Los esfuerzos para combatir la miseria y a la desigualdad de la renta en el mundo siempre estuvieron bajo la responsabilidad del BIRD. El FMI, por su parte, nunca se involucró con profundidad en esa cuestión, estando más volcado hacia el combate a la inflación en los países en desarrollo. Se debe señalar, en ese sentido, que el principal objetivo del FMI es la cooperación económica internacional entre los países miembros. Esa cooperación implica la evaluación internacional de políticas económicas nacionales, lo cual es realizado principalmente por medio de consultas anuales establecidas en el Art. IV del Convenio constitutivo del Fondo y por los acuerdos "*stand-by*".

Las directrices de la política de actuación del FMI, que especialmente en la década de los noventa prescribió políticas económicas recesivas basadas en el manifiesto político del *Consenso de Washington* sin tomar en consideración el coste social, están siendo redirigidas hacia una "humanización de la globalización". La preocupación por el cambio de línea empezó a ser delineada a partir de 1995, tras una amplia recogida de datos económico-financieros realizada por el BIRD para comprobar que los programas de ajuste aconsejados por el FMI estaban aumentando aún más las dificultades de las capas más pobres de

Véase James D. Wolfensohn, *The challenges of globalizaton: The role of the World Bank*, BIRD, Washington, D.C., abril de 2001. Véase también A. Vianna Jr. (org.), *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: Análise crítica e documentos inéditos*, Rede Brasil, Brasília, 1998.

²⁶ La adaptabilidad al cambio ha sido siempre una de las principales características del FMI y el BIRD. Eso se verifica por la rapidez con que cambiaron sus formas de actuación y adoptaron el enfoque neoliberal. En la actualidad, además de centrarse en la política macroeconómica que privilegia el crecimiento sostenible, el FMI, como respuesta a una necesidad evidenciada por sus fallos en la administración de las crisis financieras de finales de la década de los noventa, se está preocupando más del desarrollo de sistemas financieros sólidos, del buen gobierno y de la transparencia. Véase FMI, *Informe del Director Gerente*, FMI, Washington, D.C., abril de 2001.

la sociedad. Así está especificado en el informe anual del BIRD de 1999, que constata que los programas de ajuste estructural recomendados a los países en desarrollo han penalizado significativamente a las capas más pobres de la población. Ese nuevo discurso oficial del FMI, que pretende transformarse en una nueva política de actuación de la institución, fue apoyado por el grupo de los siete países más ricos (G-7), especialmente EE.UU. Se trata de los "Siete Compromisos para el Desarrollo Sostenible", que define la lista de metas sociales a ser alcanzadas en un máximo de 15 años.

Sin embargo, de las recomendaciones del *Consenso del Washington* (Williamson, 1990) se desprende que las cinco primeras reformas fueron resumidas en una por el FMI: estabilización mediante políticas fiscales y monetarias ortodoxas en las que el mercado desempeña un papel principal. Las cinco reformas restantes constituyen diferentes formas de decir que la dimensión y el papel del Estado deben ser drásticamente reducidos. Se debe observar que el Consenso de Washington no dice nada acerca de la crisis de la deuda externa e ignora el problema del ahorro público, al tiempo que no sitúa históricamente el populismo económico ni la intervención estatal. La sugerencia implícita es que esos problemas han constituido desde siempre graves obstáculos para la región latinoamericana. La orientación del enfoque del Consenso supone que el crecimiento se reactivará automáticamente una vez se haya llevado a cabo la estabilización macroeconómica, la liberalización del mercado y la privatización. Aquí no se plantea una duda acerca de la validez de la estabilización. Además, las reformas del mercado probablemente mejoren la asignación de recursos y aumenten la eficacia del sistema económico. Sin embargo, en ningún país de América Latina se alcanzó el ideal neoliberal de un Estado mínimo; además, la cuestión principal es la escasa o nula atención prestada por parte del FMI a la

Véase también FMI, *Comunicado del Comité Monetario y Financiero Internacional de la junta de Gobernadores del FMI*, de 29 de abril de 2001, p. 3. <http://www.imf.org>.

"política" a la hora de recomendar medidas de austeridad a los países en desarrollo, especialmente en lo referido a las áreas sociales, lo cual contribuye al aumento de la pobreza, de la exclusión y de la violencia.

3.4.5 - Compromisos del FMI para el desarrollo sostenible

1. Reducir la pobreza extrema: la proporción de personas viviendo en condiciones de pobreza extrema en los países en desarrollo debe ser rebajada por lo menos a la mitad hasta 2015.

2. Educación primaria universal: debe existir en todos los países hasta el año 2015.

3. Igualdad de sexos: progreso en el sentido de lograr la igualdad de los sexos y de dar mayor poder a las mujeres. Esto debe ser alcanzado con la eliminación de las disparidades entre hombres y mujeres en la educación primaria y secundaria hasta 2015.

4. Mortalidad de bebés y niños: los índices de mortalidad de bebés y niños con menos de cinco años deben ser reducidos hasta 2015 a dos tercios de los niveles de 1990.

5. Mortalidad materna: el índice de mortalidad materna debe ser reducido en tres cuartos entre 1990 y 2014.

6. Salud reproductiva: se deben poner a disposición de todos los individuos de edades apropiadas, a través del sistema primario de salud, los servicios de salud reproductiva, como máximo hasta 2015.

7. Ambiente: debe haber una estrategia nacional para el desarrollo sostenible en cada país hasta 2015, de forma que se garantice que la

tendencia de pérdidas de recursos ambientales sea efectivamente invertida tanto a escala global como nacional, hasta 2015.

Con esa decisión, se pretende que los programas del FMI²⁷ sean ejecutados, desarrollados y controlados de manera conjunta con el BIRD y bajo la supervisión de la ONU. Así, según la retórica del discurso oficial del FMI, las cuestiones sociales, con el acento puesto en el combate a la pobreza, deberán tener un peso equivalente a los aspectos monetarios. El objetivo pasa a ser buscar un estímulo al crecimiento económico teniendo como eje la reducción de la pobreza²⁸. El FMI desea comenzar a condicionar la aprobación de sus préstamos y de todos sus desembolsos al rendimiento de los gobiernos en el área social. Los esfuerzos iniciales en dirección a esa nueva política, empezaron con la creación de una nueva forma de préstamos en condiciones favorables denominada "Mecanismo de Crecimiento y Reducción de la Pobreza"; sirve para unir a los organismos internacionales con los gobiernos y la sociedad civil de los países pobres, y elaborar políticas que estimulen el crecimiento y reduzcan la pobreza.

En ese sentido, el presidente del BIRD, al tratar del desafío de reducir la pobreza en el mundo, afirmó que tanto el BIRD como el FMI aprendieron que "el desarrollo es posible pero no inevitable y que el crecimiento es necesario pero no suficiente para garantizar la reducción de la pobreza"²⁹.

Se puede constatar esa tímida cooperación del FMI con el BIRD y los gobiernos miembros, en el establecimiento de la *Iniciativa para países pobres fuertemente endeudados* (IPPF), mediante la cual se pretende ayudar a los países más pobres a reducir la deuda. Véase FMI-BIRD, anales de la *Reunión anual conjunta del FMI y BIRD*, Praga, septiembre de 2000.

²⁸ Véase M. Camdessus, "Discurso en la Reunión del UNCTAD", Bangkok, 13 de febrero de 2000, en *FMIBoletín*, 28 de febrero de 2000. En su opinión, si se deja a los pobres sin esperanza, la pobreza socavará la estructura de nuestras sociedades a través del enfrentamiento, la violencia y el desorden civil. Véase también, Camdessus, *Is the Asian crisis over?*, FMI, The National Press Club, Washington - D.C., 2 de abril de 1998; y, *From crisis to a new recovery*, FMI, Washington, D.C., 24 de septiembre de 1999. <http://www.imf.org>.

3.4.6 - El informe Meltzer: consideraciones sobre la actuación del FMI-BIRD

Los debates sobre el futuro del FMI y el BIRD se desarrollan en torno al alcance de ambas instituciones. Durante los últimos veinte años, ambos han desempeñado un importante papel en los países en vías de desarrollo y en los países ex comunistas.

Los críticos del FMI y del BIRD, y en particular los de visión neoliberal, creen que son demasiado grandes, demasiado poderosos y sobrepasan sus límites. Así, el Congreso de los EE.UU., cuando el gobierno Clinton pidió en 1998 el aumento de la dotación norteamericana al FMI, puso como condición que el papel de las entidades financieras públicas internacionales fuese estudiado por una comisión independiente, presidida por el economista monetarista Allan Harold Meltzer³⁰.

Se comprueba que desde Bretton-Woods el FMI, sostenido por desiguales aportaciones oficiales, debía conceder créditos para ayudar a los países a resolver problemas de balanza de pagos a corto plazo, dentro del esquema de "patrón-cambio-oro". De acuerdo con ese esquema, el dólar fijaba una paridad de 35 por onza de oro y las demás monedas mantenían unos tipos fijos pero ajustables con respecto al dólar. El sistema se mostró incapaz de contener el gasto público, en particular en los EE.UU. (efectos de la guerra del Vietnam y del gasto social). En agosto de 1971 el gobierno Nixon desvinculó el dólar del oro y clausuró el Sistema Monetario Internacional.

Véase J. Wolfensohn, *Discurso ante la Junta de Gobernadores*, Reunión anual conjunta del FMI y BIRD, Washington - D.C., 28 de septiembre de 1999.

³⁰ Véase Allan H. Meltzer, "On making monetary policy more effective domestically and internationally", en *Bank of Japan monetary and economic studies*, vol. 14, núm. 1, 1996, pp. 1-27 Véase también Allan H. Meltzer y Karl Brunner, *El dinero y la economía*, Editorial Alianza, Madrid, 1998.

No obstante, esta medida no afectó al FMI. Por el contrario, a partir de esas mudanzas el Fondo empezó a crecer de forma acelerada. Sus préstamos pasaron de 4.000 millones de dólares en 1968, a 40.000 millones en 1993 y a 100.000 millones en 1999. Para los críticos de visión neoliberal la forma de actuación del FMI y los resultados alcanzados en las últimas décadas del siglo XX dejaron mucho que desear. El problema de la deuda de los países subdesarrollados no ha sido resuelto y recargó al FMI y al BIRD con activos incobrables. La actividad posterior de ayuda a los países ex comunistas osciló entre la ineficacia y la corrupción. En años recientes, la labor del FMI en la gestión de las crisis en Asia y América Latina no fue considerada adecuada. Según los críticos, los créditos del FMI pueden haber demorado las reformas merced al "riesgo moral" de suscitar en los gobernantes expectativas de ser rescatados o "bailed out".

A ese respecto, el Informe Meltzer señala que el FMI no debería intentar dirigir las operaciones financieras de más de 50 países (imponiendo sus programas durante años e incluso décadas), pues las consecuencias son superficialidad, arbitrariedad, intromisión en la soberanía y malos resultados. El informe observa también que las funciones de ambas instituciones coinciden, con lo que ninguna tiene verdadera responsabilidad, razón por la cual recomendó que el FMI debería volver a su misión original: mantener la estabilidad macroeconómica mundial facilitando a los países miembros en situación de emergencia préstamos a corto plazo; es decir, que vuelva a su papel tradicional de prestamista de última instancia y sólo a corto plazo. Los préstamos, además, se harían a *posteriori* del cumplimiento de estas cuatro condiciones de reforma financiera durante un lustro:

1. Adecuada capitalización de los bancos nacionales para que el FMI no tenga que rescatarlos.

2. Entrada libre de bancos extranjeros para aumentar el capital y la eficiencia del sector bancario, y reducir la corrupción.

3. Compromiso político de control fiscal, para que los fondos del FMI no alimenten el despilfarro.

4. Mejor y más puntual información por parte de los gobiernos.

El informe Meltzer, al contrario de lo que ocurre en la actualidad, propone pocas operaciones de emergencia por año, la renuncia del FMI a "micro administrar" las políticas económicas de los países prestatarios y el cobro de intereses penalizadores, de forma que los gobiernos acudan al FMI realmente como una última instancia. También plantea la cancelación de la deuda incobrable de los países más pobres.

La Comisión Meltzer recomendó que el BIRD se centrara en los países pobres en los que la necesidad es más apremiante. Esto requiere reducir proporcionalmente las operaciones del Banco con naciones cuya solvencia les permita recurrir al capital privado. Los países con una renta *per cápita* de más de 4.000 dólares no deberían recibir préstamos del Banco Mundial.

Para los autores del informe Meltzer (Meltzer, Sachs, y otros) el Banco Mundial, aunque empezó sus actividades en 1946 para compensar la falta de financiación privada, presta dinero a docenas de países a través de cientos de programas, pero muchos receptores tienen acceso al mercado de capital privado. De ese modo, los créditos del BIRD constituyen una pequeña parte de lo que esos países pueden obtener prestado en el resto del mundo a través de mecanismos normales de mercado. Efectivamente, en la actualidad existe mucho capital privado en busca de inversiones y a juicio de estos inversores no se justifica el hecho de que el BIRD preste a países como la Argentina, el Brasil, México o

China que tienen acceso al mercado de capitales. Por lo tanto, el BIRD debería concentrarse en ayudar a los países más pobres. El Informe sugiere también cambiar su nombre por el de "Agencia Mundial de Desarrollo" y que no preste dinero: que conceda tan sólo subsidios orientados a reformas institucionales básicas, no a proyectos de inversión. Concluye, sosteniendo que ambas instituciones -FMI y BIRD- deberían recibir más fondos si adoptan las reformas que recomienda.

Los autores del informe Meltzer señalan que el gobierno de los EE.UU. y los directores del FMI y del BIRD se oponen a las recomendaciones del informe Meltzer, pues en su arrogancia, creen que ellos son los que tienen que decidir el destino del mundo en vías de desarrollo a pesar de que sus programas fracasan³¹. Al sostener la validez del informe Meltzer, Sachs (2000) resalta que es necesario no olvidar las merecidas críticas a que tanto el FMI como el BIRD se han hecho acreedores; asegura, asimismo, que el informe se sitúa entre el número creciente de críticos que reclaman la abolición de dichas instituciones y el número decreciente de funcionarios que todavía piensan que basta con reformas superficiales.

La aceptación del informe Meltzer no será fácil para los dirigentes de Europa y de los países en desarrollo. A los políticos les costará aceptar la independencia y despolitización de algo que ellos se han acostumbrado a manejar políticamente. Las evidencias de las restricciones sobre las conclusiones del informe pueden ser constatadas en las manifestaciones contrarias hecha por los dirigentes del BIS y BCE (2000), a quienes les interesa mantener el carácter monetario del FMI.

³¹ Véase Rui Pizarro, "Relatório Meltzer/FMI e Banco Mundial: É hora de mudar", en *Revista Conjuntura Económica*, FGV, vol. 55, núm. 5, mayo de 2001, 64-65.

3.5. El Grupo del Banco Mundial (BIRD)

Fundado en 1944, el Grupo del Banco Mundial (BIRD) se compone de cinco instituciones afiliadas: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)³².

El Banco Mundial (BIRD), al igual que el FMI, fue fundado como resultado de la Conferencia de Bretton Woods y tiene su sede en Washington. El Banco Mundial tiene como objeto la ayuda a la reconstrucción y el desarrollo en los países miembros destruidos por la guerra, y el fomento del desarrollo de los medios de producción y recursos en los países subdesarrollados. De hecho, a partir de 1948 el BIRD tuvo como principal misión conceder créditos a largo plazo para la realización de proyectos prioritarios a los países subdesarrollados, siendo a la vez un organismo de asistencia y consulta económica. Además, el Banco emite obligaciones para emplear el producto en nuevos préstamos. Tiene 182 países miembros que participan con cuotas proporcionales a su potencia económica.

El desarrollo social y la lucha contra la pobreza. En el marco del debate sobre los nuevos caminos hacia el desarrollo social se halla la Conferencia Mundial sobre desarrollo social que tuvo lugar en la Cumbre de las Naciones Unidas celebrada en Copenhague en 1995, en la cual se alcanzaron 10 compromisos para impulsar más mejoras en las condiciones de vida de los pobres del mundo. Los denominados "Compromisos de Copenhague" se referían a la erradicación de la

James D. Wolfensohn es el presidente de las cinco instituciones. Véase ¿qué es el Banco Mundial? <http://www..bancomundial.org>. Véase también BIRD, *World development report 1999/2000. Entering the 21 st century: The changing development landscape*, BIRD, Washington, D.C, 1999.

pobreza, el aumento de la integración social, la disminución de las desigualdades entre los sexos y la atenuación del impacto social de financiamiento para fines de ajuste.

Según el presidente del BIRD, éste junto con gobiernos y organismos de las Naciones Unidas, ha destinado desde 1995 muchos más recursos a los programas sociales. En palabras suyas, "la reducción" de la pobreza se ha convertido en nuestro objetivo primordial, y la inclusión social ha sido tanto un medio empleado para la reducción de la pobreza como un resultado clave. También hemos fortalecido nuestra capacidad para promover el desarrollo sostenible desde el punto de vista social, a fin de asegurar que las personas, su cultura y las sociedades a que pertenecen, así como sus organizaciones e instituciones se tengan en cuenta en el proceso de desarrollo. Además, hemos aumentado extraordinariamente el financiamiento que otorgamos para servicios sociales básicos y para la protección social"³³.

En efecto, el debate sobre la pobreza mundial comienza a transformarse a finales del siglo XX. Y de forma particular eso es perceptible en el cambio del discurso del BIRD, que ahora se propone rectificar sus orientaciones para los países en desarrollo (Wolfensohn, 2000)³⁴. En el camino hacia un crecimiento dinámico y la reducción de la pobreza, el BIRD defiende la necesidad de que la comunidad internacional haga algo más para proteger a los pobres durante los momentos de crisis y adopte una visión más "global" del desarrollo³⁵. Una visión que vaya más

Véase BIRD, "New paths to social development: Community and global networks in action", BIRD, Washington - D.C., junio de 2000. <http://media.worldbank.org/secure/>.

³⁴ Véase BIRD, *Informe del desarrollo mundial 2000-2001: Lucha contra la pobreza*, BIRD, Washington, D.C, septiembre de 2000. Escribe el presidente del BIRD en el prólogo del informe: "La lucha contra la pobreza no es una empresa para conseguir laureles. Se refiere a la equidad y la justicia social, al medio ambiente y los recursos que todos compartimos, así como a la paz y la seguridad". WDR 1999/2000 website, <http://www.worldbank.org>.

³⁵ Véase anales de la *Cumbre mundial sobre desarrollo social*, Naciones Unidas y grupos de la sociedad civil, Ginebra, del 26 al 30 de junio de 2000. Para el BIRD los que se ocupan del desarrollo ahora admiten que es preciso conocer mejor las instituciones, las redes, las normas y los valores de las comunidades para que la gente pueda aprovechar los beneficios del desarrollo y aumentar su capacidad para ayudarse sí misma. Véase también BIRD, *Los nuevos caminos hacia el*

allá de la simple adopción de soluciones financieras a las crisis; que proponga un desarrollo más amplio, pero que tenga también en cuenta, con la misma urgencia, las prioridades sociales e institucionales que puedan salvaguardar la salud y bienestar de la población, al mismo tiempo que se establecen los fundamentos judiciales, normativos y de gobierno de las modernas economías de mercado.

3.6 - Organización Mundial de Comercio (OMC)

La Organización Mundial de Comercio (sucesora del GATT)³⁶ es una institución multilateral con sede en Ginebra. Es la única institución internacional que se ocupa de la regulación del comercio mediante normas basadas en la no-discriminación, la libertad comercial, la promoción de la competencia, el diseño de políticas previsibles y disposiciones especiales para los países menos adelantados. La OMC está integrada por 134 países-miembros, 36 países observadores que negocian su adhesión y que son catalogados como menos adelantados en el libre comercio, entre ellos China y Rusia, y siete organizaciones internacionales: OCDE, FMI, BIRD, ONU, UNDACT, FAO y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

Los acuerdos de la OMC intentan ayudar a que las corrientes comerciales circulen con la máxima libertad, persiguen la gradual liberalización de los intercambios a través de negociación y establecen un mecanismo imparcial de solución de diferencias. La OMC se encarga de dirimir las disputas comerciales entre dos partes y trata de impedir que las diferencias se salden con una decisión unilateral. Tiene la facultad de establecer grupos de expertos para examinar los conflictos y aceptar o

desarrollo social: La clave para reducir la pobreza en forma duradera, BIRD, Washington - D.C., Comunicado de prensa n° 2000/434/S, a 21 de junio de 2000.

³⁶ La fecha de nacimiento de la OMC es 1995 y parte de la estructura del GATT, que rigió el libre comercio durante los 47 años anteriores. La *Ronda de Uruguay* fue el germen de la institución. A diferencia del GATT, que sólo trataba del comercio de mercancías, la OMC ha asumido la supervisión de los intercambios de servicios y de libertad intelectual, a partir de los compromisos adquiridos entre sus naciones asociadas para la reducción de aranceles aduaneros y la liberalización sectorial y de mercados.

rechazar sus conclusiones. Además, está habilitada para vigilar la aplicación de las resoluciones y recomendaciones, y tiene potestad para autorizar la adopción de medidas cuando un país no respete una resolución. Ha desarrollado tratados sobre contratación pública, telecomunicaciones básicas, servicios financieros, textiles y ropas, propiedad intelectual y normas antidumping.

Así, la OMC actúa como foro de negociaciones comerciales y de mediador en las disputas, pero no tiene poder para forzar decisiones. Forma parte de la tríada: FMI, BIRD y OMC. Además de su condición de principal agencia de desarrollo del comercio mundial, la OMC, tras la firma del Acuerdo de Coherencia a finales de 1999, tiene también la responsabilidad de colaborar con el FMI y el BIRD en la construcción de la nueva arquitectura financiera y económica mundial.

Se comprueba que la OMC, con su gran número de miembros, no es un club de países ricos³⁷. El libre comercio se ha extendido a todo el mundo y eso hace que sea cada vez más difícil llegar a soluciones de consenso. Una de las consecuencias perversas de ese éxito ha sido que Estados Unidos ha perdido su tradicional postura de defensor a ultranza del libre comercio. La desaparición de la URSS ha eliminado el componente ideológico que le incitaba a hacer del libre intercambio de bienes y servicios uno de los puntales de su política exterior. Otro elemento de discordia es que el comercio se ha expandido tanto que juega un factor determinante en cuestiones políticas teóricamente sociales, como el medio ambiente o los derechos laborales. Asimismo, se observa que el comercio mundial ha resistido tan bien a las últimas crisis financieras que algunos gobiernos están empezando a dar por hecho que no hace falta preocuparse por ello.

El Brasil forma parte del grupo CAIRNS, formado por 15 países que son grandes productores agrícolas y no subsidian las exportaciones, como la Argentina, el Canadá y África del Sur. Quieren el fin del proteccionismo de los países desarrollados en el sector agrícola y piden a la OMC un cronograma explícito para la liberalización del comercio internacional en esta área.

De esta forma, la OMC se ha convertido en una agencia de fundamental importancia para la economía mundial, confirmada por el éxito del sistema multilateral de comercio. La industria y el comercio han sido grandes fuentes de beneficios. El principal cometido de la OMC es alcanzar el libre tránsito de productos, servicios e inversiones, además de apoyar un consenso mundial en cuestiones como el derecho de los trabajadores o la preservación del medio ambiente.

No obstante, su mayor reto es poner los cimientos de un nuevo sistema de comercio internacional, que extienda los beneficios de la globalización a todos y cree una nueva esperanza para los países en desarrollo. En efecto, los países pobres necesitan reglas basadas en un sistema de comercio global. Sin reglas, los más fuertes prevalecen porque tienen la ventaja de poder infligir daño a los débiles a través de sanciones comerciales; el problema aflora cuando esas reglas se establecen en perjuicio de los más pobres y los árbitros llevan los colores de los poderosos³⁸. Esto es, a grandes rasgos, lo que está pasando en actualidad en la OMC³⁹.

Medidas comerciales proteccionistas de los países ricos. Las medidas proteccionistas, establecidas principalmente a través de barreras comerciales (arancelarias y no arancelarias), normas *antidumping* y subsidios a la producción agrícola son, sin duda, medidas muy duras adoptadas por los países ricos con relación a los países en desarrollo; actúan, además, como uno de los principales factores que impiden la reactivación del crecimiento económico en los países de economías subdesarrolladas⁴⁰. Sin embargo, todos los indicios llevan a pensar que las posibilidades de una liberalización del comercio mundial son muy remotas. Los datos del Informe sobre el Desarrollo Mundial (BIRD,

Véase Bernard Hoekman y Michel Kostecki, *The political economy of the world trading system -From GATT to WTO*, Oxford University Press, 1995.

³⁹ Véase OMC, *anales de la Ronda del Milenio*, Seattle, EEUU, diciembre de 1999.

⁴⁰ Véase Arthur Pimental, "Aparato proteccionista internacional", en *Revista ABAMEC*, diciembre de 2000, pp. 19-24.

2000/2001), confirman esta realidad, en la medida en que las reacciones proteccionistas son cada vez más intensas, en especial en los países industrializados (OCDE, 2000)⁴¹. El número de procesos *antidumping* en los cuales los productores domésticos buscan protección contra prácticas comerciales consideradas desleales, ha aumentado desde los años ochenta. El mejor ejemplo, en la actualidad, son las dificultades afrontadas en el seno de la Organización Mundial del Comercio para liberalizar el comercio mundial.

Los resultados de la tercera reunión ministerial de la OMC (Seattle, 1999), han mostrado a los países en desarrollo (mayoría en la OMC) que los países ricos no pusieron un verdadero empeño en que esas negociaciones se configurasen como una auténtica "ronda del desarrollo", en la que se contemplasen con claridad sus intereses y se definiese una agenda positiva para impulsar su desarrollo y corregir los desequilibrios del pasado. El concepto de "Ronda del desarrollo" ha sido planteado como un mecanismo para corregir estos desequilibrios. Deberían liberalizarse más rápidamente y a niveles más significativos, productos de alto interés para los países en desarrollo, otorgar mayores plazos para que cumplan sus compromisos y, eventualmente, restablecer parcialmente márgenes de acción para políticas que quedaron severamente restringidas en la ronda anterior, especialmente aquellas que limitan la capacidad de negociación de los gobiernos nacionales frente a las empresas multinacionales. Por el contrario, cinco años después de finalizar la llamada Ronda de Uruguay (1994), que estableció los actuales acuerdos comerciales y creó la propia OMC, los gobiernos de los países en desarrollo están verificando que la distribución de los costes y beneficios de los acuerdos de esa Ronda fue desigual, ya que los mayores beneficios recayeron sobre los países desarrollados.

⁴¹ Véase OCDE, *Agricultural policies in OECD: Monitoring and evaluation 2000*, OCDE, París, 2000.

La mayor apertura por parte de los países industrializados se produjo en sectores en los cuales los países en desarrollo no cuentan con capacidad productiva y exportadora adecuada. Sin embargo, en aquellos en que existe o pueden desarrollar más rápidamente una oferta exportable continuaron con niveles de protección altos y, en el caso de la agricultura, con mecanismos que permiten a los países desarrollados mantener niveles de subsidios elevados. Los compromisos asumidos en los sectores agrícola y textil aseguraron a las economías más avanzadas un tiempo considerable para su reestructuración interna; mayor que el otorgado a los países en desarrollo para introducir los cambios legislativos e institucionales que requiere el cumplimiento de sus propias obligaciones.

Los países en desarrollo asumieron en la Ronda de Uruguay excesivos compromisos no sólo en áreas comerciales (aceptando incluso las severas restricciones al uso de subsidios), sino también en muchos otros ámbitos que no cubrían previamente los acuerdos comerciales: derechos de propiedad intelectual, medidas de inversión relacionadas con el comercio y el comercio de servicios. En este último, permitieron también acuerdos especiales posteriores en servicios financieros y de telecomunicaciones. El fracaso de la "Ronda del Milenio" o "Ronda del Desarrollo", que debía proponer soluciones para los problemas de los desequilibrios existentes entre los países ricos y aquellos en desarrollo⁴², puso de relieve el rechazo de los países industrializados a la liberación comercial.

La intensidad de la crisis mundial en los últimos años del siglo XX demostró la vulnerabilidad externa de la mayor parte de los países en desarrollo, tanto en términos financieros como productivos, e hizo patente, por lo tanto, la importancia de expandir y diversificar las exportaciones. Con todo, la frustración derivada del fracaso de la Ronda del Milenio

tenderá a aumentar el sentimiento de rechazo a la liberalización comercial, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, a causa de las tensiones sociales que han acompañado al proceso de globalización. Al mismo tiempo, la sociedad civil organizada ha señalado en Seattle, Davos y Praga, de manera enfática la necesidad de corregir estas tendencias sociales adversas, lo cual resalta la necesidad de definir una agenda social de la globalización.

De esta forma, se comprueba que la creación de una organización multilateral más fuerte, con un proceso de decisión basado en el consenso, único entre los organismos de su género, y cuyo mecanismo de solución de diferencias en torno a la aplicación de los acuerdos debería ser utilizado de forma mucho más activa que en el pasado, no fue capaz de crear beneficios para los países en desarrollo. Está demostrado que la OMC no está capacitada para garantizar a los países en desarrollo un acceso seguro a los mercados, en la medida en que no impide el uso proteccionista de mecanismos que han consagrado los propios acuerdos, como las normas antidumping y los subsidios a la producción agrícola. Es necesario resaltar que las protestas de los gobiernos de los países en desarrollo con relación a la postura de los países más ricos, tienen fundamentos, ya que los países ricos no han llevado a cabo la apertura de mercados a la que se comprometieron al terminar la Ronda de Uruguay del GATT. Para los gobiernos de los países en desarrollo, incluido el Brasil, es fundamental acabar con los subsidios y barreras arancelarias a las exportaciones agrícolas⁴³, las barreras sanitarias y fitosanitarias, las tarifas *antidumping*, etc. El mejor ejemplo de no-cumplimiento de los

Véase la reacción de los países en desarrollo en relación con la postura de la OMC, anales de la *Reunión de los países que integran el Grupo de Cairns* (Argentina, Australia, Brasil, Chile, Canadá, y otros), Banff, Canadá, 8-12 de octubre de 2000.

⁴³ Véase FMI, anales de la *65ª reunión del Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para asuntos monetarios internacionales*, FMI, Washington, D.C., Comunicado de 28 de abril de 2001, p. 3. Para los ministros del Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro "las barreras en los mercados industrializados a las exportaciones de los países en desarrollo siguen poniéndolos en gran desventaja. Por ejemplo, los países industrializados gastan más de 300.000 millones de

acuerdos es el caso de los textiles, sector en el que, tras mucho tiempo de espera por parte de los países en desarrollo, las naciones industrializadas apenas han liberado un 5 % del sector.

3.7 - La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La CEPAL es una comisión económica regional de la ONU, a la que pertenecen todos los países de América Latina y el Caribe. Fue creada en 1949 para aumentar la cooperación entre los países miembros y ha realizado importantes estudios para fomentar la industrialización e integración del área⁴⁴. Tiene su sede en Santiago de Chile y una subsele en México.

Desde fines de los años cuarenta, la tribuna de la CEPAL confirió a las ideas de Prebisch⁴⁵ y sus jóvenes colaboradores, como Osvaldo Sunkel y Celso Furtado, un nuevo espacio de alcance continental⁴⁶. El pensamiento crítico se propagó rápidamente. En la década de los cincuenta conformaba ya un enfoque sistémico alternativo al tradicional.

En efecto, los economistas de la CEPAL, y en particular Prebich (1949) y Singer (1950), ya habían centrado sus análisis en un aspecto más interdependiente⁴⁷. Para ellos, la causa de la parálisis de los países subdesarrollados era la relación comercial desigual a la que se veían

dólares al año en subvenciones agrícolas, y sus aranceles para la carne, frutas y las hortalizas pueden alcanzar niveles superiores al 100%".

⁴⁴ Véase CEPAL, *La CEPAL en sus 50 años - Notas de un seminario conmemorativo*, CEPAL/Eclad, Santiago, 2000. Véase también Ricardo Bielschowsky (org.), *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, dos volúmenes, Editora Record, Cofecon y CEPAL, Rio de Janeiro, 2000. El libro está dividido de acuerdo con las décadas y las respectivas temáticas: en los años cincuenta, prevalece la industrialización; en los sesenta, las reformas; en los setenta son enfatizados los estilos de crecimiento económico; en los ochenta, la crisis de la deuda; y en los años noventa, las propuestas de transformación productiva con equidad (la visión neo-estructuralista).

⁴⁵ En el origen del pensamiento Cepalino está el enfoque histórico-estructuralista que orienta toda la trayectoria de la Cepal, desarrollado por Raul Prebisch.

⁴⁶ Véase José Luis Sampedro, *Decisive forces in world economics*, George Weidenfeld and Nicolson Limited, Londres, 1967 (trad. port.: *Forças decisivas na economia mundial*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1976, pp. 222-223).

sometidos: los países exportadores de productos manufacturados e importadores de materias primas son los que se benefician del excedente, y éstos siempre son los países del centro (primera vez que se aplica esta terminología). Además, el crecimiento en los países del centro revierte sobre sus empresas y trabajadores, pero no supone un descenso de precios de los productos que exportan.

El pensamiento crítico formulado por Prebisch y la CEPAL, se asentó en dos criterios principales (Ferrer, 1998)⁴⁸. A saber:

a) El rechazo a la dependencia de la teoría económica elaborada en los centros industriales. Como el subdesarrollo era una situación específica de la periferia, no podía entenderse a partir del pensamiento céntrico ni resolverse con la estrategia diseñada para otras realidades. De esta actitud surgió el cuestionamiento a la teoría neoclásica y el rechazo de la política librecambista. Eran, en efecto, precisas otras respuestas a los dilemas del desarrollo en el mundo global y esto exigía, en primer lugar, una interpretación original autocentrada en la realidad latinoamericana.

b) La ubicación de la experiencia de América Latina en el contexto de una interpretación del funcionamiento del orden global. De allí surgió la identificación del sistema centro-periferia que encuadraba la participación de América Latina y de otros países subdesarrollados en la división internacional del trabajo.

De este modo, se elaboraron las teorías de la distribución de los frutos del progreso técnico entre el centro y la periferia, el comportamiento de los términos de intercambio y la propagación internacional de los ciclos.

Véase Gunnar Myrdal, *Economic theory and under-developed regions*, Methuen, Londres, 1964.

⁴⁸ Véase Aldo Ferrer, "La globalización y la contribución histórica de la CEPAL", en BID, Seminario Internacional *Modelos y políticas de desarrollo*, BID/BNDES, Rio de Janeiro, junio de 1998, pp. 33-51.

Para algunos autores, como Furtado, las consecuencias políticas de estos enfoques fueron contundentes. Era preciso transformar la estructura productiva de las economías latinoamericanas e impulsar su industrialización. Sobre estas bases sería posible cambiar la composición del comercio internacional y establecer una relación simétrica no subordinada con los centros industriales. En este proceso, el mercado interno y la sustitución de importaciones ocupaban la función protagonista que las exportaciones de productos primarios habían desempeñado en el pasado. El crecimiento hacia fuera cedió paso al crecimiento hacia dentro.

Las relaciones de dependencia. Es importante señalar que la primera aportación a la investigación en este sentido la realiza Paul Baran, en su obra "*La economía política del crecimiento*"⁴⁹, donde mediante la terminología interpretativa de naciones-centro y naciones-periferia explica que el capitalismo se desarrolla dentro de un sistema mundial cuyas estructuras fomentan las relaciones de dependencia entre ambos tipos de naciones.

A partir de este momento, diversos autores, muchos de ellos procedentes del Tercer Mundo, inician sus análisis con estos criterios. Berzosa (1994)⁵⁰ recoge estas aportaciones que nosotros simplemente agrupamos.

La primera corriente es la marxista, que profundiza en las causas históricas de la explotación de los países de la periferia por parte de los países del centro y el consiguiente atraso estructural de los primeros. Iniciada por Samir Amin o Dos Santos, los análisis de esta línea suscriben la tesis de que el desarrollo genera subdesarrollo y que, por lo tanto, la única solución es la desconexión de los países periféricos.

⁴⁹ Véase Paul Baran, *La economía política del crecimiento*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1977.

⁵⁰ Véase Carlos Berzosa, "La cooperación en el sistema de las relaciones internacionales", en AA.VV.: *La cooperación internacional para el desarrollo: Ámbito y configuración*, CIDEAL, Madrid, 1994.

La segunda línea es la aportada sobre todo por los teóricos de América Latina que trabajaron en el entorno de la CEPAL. Para ellos, el análisis es también estructural, si bien se centra fundamentalmente en su área geográfica y busca razones políticas y sociales a la situación, como la falta de revoluciones democrático-burguesas en la periferia, lo cual bloquearía la evolución lógica de estas sociedades.

De acuerdo con estos nuevos análisis, el desarrollo que produce subdesarrollo se convierte para los seguidores de esta interpretación en el enemigo. Un enemigo que, irreversiblemente, produce pobreza y marginalidad en grandes bolsas de población mundial, puesto que los "subdesarrollados"⁵¹ no tienen capacidad material ni decisoria para salir de su situación.

Aunque de manera distinta a como la CEPAL había planteado inicialmente el problema de la difusión del progreso técnico, después de 1945 la región siguió careciendo de capacidad para participar plenamente en la propagación de conocimientos en el orden global. Respecto del sector externo, Prebisch y la CEPAL llamaron tempranamente la atención sobre la necesidad de generar ventajas competitivas dinámicas y expandir las exportaciones. Entre otras propuestas, la de la integración regional pretendía ampliar el mercado para el proceso de transformación y fortalecer la capacidad competitiva externa de la producción latinoamericana.

3.8 - UNCTAD: recomendaciones a los países en desarrollo

En este contexto, en el que se cuestiona la actuación de las IFS, especialmente del FMI y BIRD, uno de los organismos de la ONU que más

⁵¹ Véase José Luis Sampedro, *Conciencia del subdesarrollo*, Taurus, Madrid, 1972. En su opinión, el subdesarrollo es la situación de pobreza marginalizada y permanente, segregada por el desarrollo, en la cual vive la mayor parte de la Humanidad, sin perspectivas de evolución espontánea favorable mientras persista su subordinación dentro del sistema.

se aproxima a los intereses de los países subdesarrollados es la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). Constituida en 1964, centra su atención en las demandas económicas y comerciales de los países más pobres. Precisamente de los trabajos de la UNCTAD nació la *Carta de derechos y deberes económicos de los Estados* en 1974, que se unió en ese año a la resolución que recoge las demandas del nuevo orden económico internacional.

Es importante señalar a este respecto, la importancia del informe anual de la UNCTAD (1999)⁵², el cual demuestra que la liberalización comercial perjudicó a los países en desarrollo, especialmente a aquellos que intentaron integrarse en la economía mundial a cualquier coste. Así, los países en desarrollo, como fue el caso del Brasil, pagaron un precio elevado por haber abierto sus economías en la década de los noventa y ahora precisan, con urgencia, reconsiderar sus políticas excesivamente liberales. Resulta evidente en el informe de la UNCTAD que los países desarrollados se aprovecharon de aquellos en desarrollo para imponer el desmantelamiento de las barreras arancelarias de forma unilateral. En ese sentido, el informe aconseja a los países en desarrollo la reactivación de prácticas condenadas por el liberalismo, como la exigencia de reciprocidad en la reducción de tarifas de importación. Muestra el informe que, por vez primera en diez años, los países en desarrollo tuvieron un crecimiento menor que los países ricos. Según datos estimados del informe de la UNCTAD, las economías más ricas del mundo crecieron una media de 2,2% en 1998, frente al 1,8% de las consideradas en desarrollo.

A continuación se resumen las recomendaciones de la UNCTAD a los países en desarrollo:

Rubens Ricupero, en su discurso para divulgación del *Informe anual de la Unctad 1999*, Ginebra, 21 de septiembre de 1999, observó lo siguiente: "el sentido del desarrollo es disminuir la distancia entre los más ricos y los más pobres. Así como está, ese abismo no va cesar de profundizarse. El crecimiento de la economía mundial para el año 1999 (2%) repite el resultado de 1998 y es insuficiente para reducir el desempleo mundial. Las liberaciones comerciales

1. Inversión en la producción de artículos que exigen mano de obra intensiva poco cualificada, como calzados y confecciones, siempre que esos objetos tengan mercado garantizado en otros países.

Objetivo: reducir el desempleo, generar renta y fortalecer el mercado interno.

2. Adoptar una política de sustitución de importaciones, estimulando la producción de artículos hoy importados, especialmente entre las pequeñas empresas nacionales.

Objetivo: disminuir el déficit en la balanza comercial y fortalecer la industria nacional.

3. Implantar políticas más pragmáticas y firmes en la defensa de sus intereses frente a los intereses de los países más desarrollados.

Objetivo: corregir las distorsiones de un orden mundial en el que sólo los más ricos se otorgan el derecho de establecer tarifas.

4. Intensificar el comercio con los demás países en desarrollo.

Objetivo: superar la dificultad de la venta de mercancías en los países desarrollados. Si hay dificultades para exportar productos a un país desarrollado, bastaría buscar un socio mejor en otro país en desarrollo.

5. Unirse para dismantelar barreras arancelarias y no arancelarias de los países desarrollados.

Objetivo: facilitar la distribución de productos típicos de países en desarrollo -como textiles, derivados del cuero y productos agrícolas- en el mercado internacional.

6. Dar prioridad a la entrada de capitales para inversiones en sectores realmente generadores de empleo, renta y desarrollo.

conseguidas hasta ahora en las negociaciones multilaterales sólo han beneficiado a las áreas de intereses de los países desarrollados".

Objetivo: frenar el festival de privatizaciones de empresas estatales en el sector de energía y telecomunicaciones, negocios que producen pocos beneficios concretos.

7. Establecer formas más eficientes de regular la entrada y salida de capital extranjero.

Objetivo: evitar que los países en desarrollo quiebren de la noche a la mañana por evasiones de dólares patrocinadas por especuladores interesados en forzar un alza de los intereses.

Es oportuno mencionar que la UNCTAD, en sus informes del inicio de la década de los noventa, ya señalaba los riesgos de los flujos de capitales por el mundo, en especial tras la crisis económica de México, a finales de 1994. De ahí que el fracaso de las políticas efectuadas a partir del *Consenso de Washington*, que llevó a los países de América Latina a promover reformas en sus economías de forma descontrolada, esté provocando propuestas de cambios en la forma de orientar sus políticas económicas y sociales.

En este sentido, creemos que los países en desarrollo tienen problemas específicos y un ritmo propio. En la globalización lo que cuenta no es la cantidad ni la rapidez, sino la calidad. Según Ricupero (1999) existen países que "alcanzaron éxito en ese esfuerzo, como Singapur y Taiwan. China aumentó mucho las exportaciones y nunca tuvo déficit comercial como Brasil, ni déficit de cuenta corriente. Tiene reservas altas, de 150.000 millones de dólares, y no acepta una integración financiera rápida. La calidad de la inserción de los países asiáticos es mejor. Brasil y América Latina son ejemplos opuestos, de integración precipitada. (...) Las finanzas fueron liberalizadas sin que los países tuviesen estructura para aguantar eso. Las integraciones en América Latina fueron en general desastrosas. En los países asiáticos ese proceso fue cauteloso. Casi

todos ellos primero aumentaron la competitividad y elevaron mucho las exportaciones"⁵³.

3.9 - PNUD: la propuesta de ampliación del papel de las instituciones supranacionales

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha demostrado una larga tradición en defensa de los intereses de los países pobres. En ese sentido, el informe del PNUD de 1999 solicita la ampliación del papel de las organizaciones supranacionales. La defensa de estas organizaciones viene amparada por datos que intentan demostrar que los Estados nacionales tienen crecientes dificultades para implantar políticas que respondan a desafíos que superan sus fronteras. Y define la "gobernanación global" de la siguiente manera: "Gobernanación no significa mero gobierno. Significa un cuadro legal, instituciones y prácticas establecidas que impongan límites y den incentivos al comportamiento de los individuos, organizaciones y empresas".

Los pilares de la "*gobernanación global*" estarían basados en las siguientes instituciones:

1. Una ONU más fuerte y más coherente, que constituya un foro con liderazgo mundial, volcada hacia preocupaciones humanas y de equidad.

2. Un Banco Central mundial.

3. Una Organización Mundial del Comercio "que asegure al mismo tiempo el Comercio internacional libre y justo, con mandato extensivo a la política de competencia global".

Véase R. Ricupero, *Informe anual de la UNCTAD 1999*. Véase también Ricupero, discurso de apertura de la *Xª Conferencia de la UNCTAD*, Bangkok, en 13 de febrero de 2000.

De acuerdo con el PNUD "los peligros de conflictos mundiales pueden ser una realidad en el siglo XXI: guerras comerciales para promover intereses nacionales y empresariales; volatilidad financiera sin control, provocando conflictos civiles; crimen mundial fuera de control, contaminando comunidades seguras y criminalizando la política y los negocios".

Las principales propuestas formuladas por el PNUD (1999) para la consecución de una "globalización con rostro humano" son las siguientes:

1. *Banco Central Mundial*: el informe propone la creación de un prestamista de última instancia para países en dificultades (el Banco Central Mundial) y, además, otro para individuos como complemento de los paquetes financieros de ayuda a países.

2. *Impuesto "bit"*: propone el PNUD un impuesto sobre comunicaciones *on line*, cuyo producto financiaría un mayor acceso de los más pobres a las modernas tecnologías.

3. *Código de conducta de las multinacionales*: el objetivo de la propuesta es "salvaguardar los derechos de los trabajadores".

4. *Creación de un G-20*: el informe defiende la creación de un grupo de trabajo para estudiar la gobernabilidad económica global, con "tal vez, diez países industrializados y diez en desarrollo, mas también con representantes de la sociedad civil y actores privados financieros y empresariales".

5. *Medio ambiente*⁵⁴: el informe propone vincular las "negociaciones sobre los derechos de propiedad intelectual a los derechos de emisión de

La incorporación de factores medioambientales a las relaciones comerciales ha adquirido una creciente importancia en los últimos años. En parte, se ha debido a la adopción de compromisos suscritos con implantación mundial en el seno de organismos como la OMC, BIRD y OCDE. Sin embargo, estos acuerdos no siempre han tenido los resultados previstos. Los países que participan en acuerdos comerciales multilaterales pueden tener una situación medioambiental muy diferente. En consecuencia, es difícil establecer unos objetivos verdes comunes, por lo que la cooperación entre los países es complicada. La existencia de unas exigencias legales diferentes dificulta aún más la situación. En este sentido, se evidencia que establecer políticas regionales es una posible solución, pues la proximidad geográfica de los participantes en un acuerdo, facilitará una mayor interdependencia ambiental.

carbono en la atmósfera y ligar los activos ambientales, como las selvas tropicales, a las negociaciones sobre Comercio, deuda e inversión".

3.10 - La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

En el campo del desarrollo, fomento y cooperación internacional otro organismo importante es la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). La OCDE fue creada en 1961, a partir de la OECD, que se había fundado para administrar los fondos del Plan Marshall, con el objetivo de coordinar y aumentar la ayuda para el desarrollo y el fomento del comercio mundial. Estos objetivos iniciales se ampliaron a campos tales como la cooperación industrial, científica y tecnológica. Forman parte de ella los países más ricos del mundo. Los miembros de la OCDE son en su mayoría países miembros de la Unión Europea, además de Australia, Canadá, Japón, Corea, México, Noruega, Polonia, Suiza, Turquía y Estados Unidos. Su sede está en París⁵⁵.

Mientras el FMI se especializa en finanzas, el BIRD en desarrollo, la OMC en comercio y el Banco Internacional de Pagos (BIS) en bancos centrales, la principal función de la OCDE es pensar. Es decir, la institución se configura como una especie de *"think tank"* (barbarismo que se puede traducir por "tanque de pensamiento"). La OCDE es el único foro de reflexión público e intergubernamental, frente a tantos otros de naturaleza privada. En términos generales, se puede decir que sus mensajes no se distinguen demasiado de los que exportan los foros de reflexión particulares, fundamentalmente los norteamericanos⁵⁶.

Son consideradas relevantes las previsiones de la OCDE sobre la economía mundial. En sus informes semestrales "Perspectivas de la economía mundial", la OCDE hace pronósticos sobre el crecimiento del PIB, la inflación, el paro, la balanza de cuenta corriente y los tipos de interés en las economías de los Estados Unidos, Japón, zona del Euro, Alemania, Francia, Unión Europea y OCDE, excluidos Grecia, Hungría, Polonia y Turquía (fuente: *OECD Economic outlook*).

⁵⁶ Véanse a este respecto los informes del *"Council Foreign Relations"*, que cuenta con la participación de las mayores autoridades en finanzas del sector privado del mundo (Bill Rhodes, Paul Krugman).

Para los países en desarrollo, especialmente América Latina, la escasa aportación de la OCDE a las reformas de segunda generación es evidente. Así, constituye un vacío la ausencia de respuestas a preguntas como: ¿por qué hay países, como es el caso del Brasil, que habiendo cambiado de paradigma económico, habiendo hecho los deberes que la ortodoxia de las instituciones supranacionales recomendó, es decir, habiendo aplicado la política de austeridad del FMI, no acaban de despegar o, peor aún, sufren de nuevo la recesión?

3.11 - El Grupo de los Siete Países Desarrollados (G-7)

Las principales deliberaciones mundiales, en especial en el campo económico y político, son aceptadas a través de acuerdos adoptados por el Grupo de los 7 Países Desarrollados (G-7). El grupo está formado por los ministros de Hacienda de los siete países más ricos del mundo: Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Alemania, Francia, Italia y Japón (participa también Rusia). Se reúnen anualmente para coordinar la política económica y monetaria mundial⁵⁷. Por tener la hegemonía económica y militar mundial, EE.UU. es su principal miembro⁵⁸.

Se ocupan de resolver los conflictos producidos por la nueva economía; estimular el acceso a la comunicación electrónica; financiar la salud y educación básica en los países en desarrollo; facilitar el acceso a sus mercados; del proceso de fusiones y adquisiciones; de la amnistía de

Véanse a ese respecto los anales del Foro de Estabilidad Financiera Mundial (FEF), creado por el G-7 en abril de 1999 para reformar y fortalecer la arquitectura financiera internacional tras la crisis económica de 1998. El director del FEF, Andrew Crockett, que es también el director general del Banco Internacional de Pagos (BIS), tiene como principal responsabilidad reforzar la supervisión de los mercados financieros internacionales. Para él, un mercado debe tener intermediarios y autoridades eficientes, sistemas de contabilidad y una legislación fiables, toda una estructura que infunda confianza a través de la transparencia y la buena información. Véase informe del BIS (2000).

⁵⁸ Los principales grupos de países son: el G-3 (Estados Unidos, Japón y Alemania); el G-7, el G-8 (el G-7 más Rusia); G-20 (el G-8 y algunos países en desarrollo, como el Brasil), y el G-77 (países en vías de desarrollo). Se percibe que el G-20 fue creado frente a la necesidad de un foro con más legitimidad que el G-7, para abordar los problemas económicos mundiales. Véanse informes del FMI, OMC y OCDE (2000/2001).

la deuda de los países más pobres; y de las crisis financieras . Todos estos elementos y, sobre todo, la movilidad absoluta de los capitales han sido la principal preocupación de esos dirigentes, que buscan una regulación económica global más efectiva, que no sólo cree un mercado eficiente y estable, sino que también proteja los intereses de la ciudadanía, muchas veces ninguneados⁶⁰.

La principal crítica de los dirigentes de los países en desarrollo al G-7 es que no permiten que los menos desarrollados participen en sus decisiones⁶¹. Por consiguiente, las líneas generales que establecen para el mundo son vistas como una imposición de los más fuertes, que se niegan a oír las sugerencias de los más débiles. Así, los países más desarrollados continúan controlando los mecanismos económicos e interviniendo, siempre que lo consideran necesario, en la soberanía de las otras naciones, sin respeto al derecho internacional público como reflejo del principio de autodeterminación de los pueblos. Esto se refleja, en el campo económico, en los mecanismos de protección⁶² y en las barreras arancelarias adoptadas contra los países en desarrollo, especialmente por los Estados Unidos y la Unión Europea (OCDE, 2000)⁶³.

⁵⁹ Véase anales de la Cumbre del G-7 y el G-8 en Okinawa, 21-23 de julio de 2000, en *FMIBoletín*, de 7 de agosto de 2000.

⁶⁰ Véase Ángel Martínez González-Tablas, *Economía política de la globalización*, Ariel Economía, Madrid, 2000.

⁶¹ Véase BIRD, *Informe Global development finance*, BIRD, Washington, D.C., 2000. En ese informe el BIRD censura la propuesta del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, creada por el G-7, de utilizar los *ratings* de las agencias calificadoras de riesgos para que el BIS y el FMI determinen el riesgo de los países. El BIRD advierte contra los fallos en la información que manejan las agencias de *rating*, critica su "subjetividad", afirma que sus calificaciones aumentan la volatilidad de los mercados y recuerda que suelen ir por detrás del mercado, en vez de antecederle.

⁶² Véase OCDE, *Informe Agrícola políticas in OECD countries: Monitoring and evaluation 2000*, OCDE, Paris, 2000. Los países que integran la OCDE, en su conjunto, concedieron subsidios para proteger su agricultura (PSE) por los siguientes valores: en 1997, 328.762 millones de dólares; en 1998, 352.058 millones de dólares; y en 1999, 361.493 millones de dólares.

⁶³ Los subsidios agrícolas en la Unión Europea (PSE) representan el 34,8% del volumen global de subsidios de los países de la OCDE. En segundo lugar, los EEUU, con un 26,7% del total de la ayuda (datos de 1999). Véase OCDE, *Informe Agrícola políticas in OECD countries (2000)*.

3.12 - El Grupo de los Veinte (G-20)

A finales de 1999, comenzó a funcionar con atribuciones específicas el Grupo G-20, que engloba a los ministros de Economía y Finanzas y a los gobernadores de los bancos centrales de las veinte economías más representativas del mundo. Celebró su primera reunión en Berlín en diciembre de 1999, que se ocupó de la recuperación económica mundial y dio los primeros pasos para prevenir crisis financieras internacionales. El G-20 cuenta con los miembros del G-7, Rusia, la UE y naciones en vías de desarrollo como Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, México, Arabia Saudí, Corea del Sur, Sudáfrica y Turquía. El objetivo del G-20 es convertirse en un foro de intercambio de información entre las economías más poderosas y los países en vías de desarrollo. Su agenda se centra en la construcción de la nueva arquitectura financiera mundial, la cual busca incrementar la participación del sector privado en el reparto de los costes de las crisis financieras.

3.13 - El Foro Económico Mundial

El Foro Económico Mundial fue realizado por primera vez en Davos, en 1971. Su propósito es contribuir a la reflexión global, gracias a los debates que se producen en su seno y, sobre todo, a las propuestas de los Grupos de Gobernadores formados por los más altos directivos de las grandes empresas que en él participan. En realidad, el "Foro de Davos", cuyo fundador y presidente es Klaus Schwab, es una concentración desbordante de debates, conferencias, reuniones y ruedas de prensa donde se fabrican noticias para todos los países y continentes en apenas seis días de reuniones simultáneas. Participan más de 30 jefes de Gobierno y Estado, 250 políticos en ejercicio, más de 1000 ejecutivos de las mayores y más dinámicas empresas mundiales, 200 expertos de todas las ramas del saber y varios centenares de periodistas.

El Foro de Davos actúa como una asamblea empresarial global y su importancia esta relacionada con la capacidad de generar, cada año, algún acontecimiento destacado en las relaciones internacionales (caída del muro de Berlín, la unificación alemana, etc.). Se comprueba que los impactos de la globalización en la sociedad mundial, especialmente en la ultima década del siglo XX, le han proporcionado una centralidad mediática y lo han convertido en cita obligatoria para quienes se califican a sí mismos como "decisores globales"⁶⁴. El Foro está organizado en sesiones plenarias y temáticas, divididas en paneles sobre economía, administración y tecnología de los negocios, cultura, medio ambiente, ciencia y medicina, cuestiones globales y grandes áreas regionales. Además de funcionar como un espacio de relaciones públicas del gran capitalismo mundial, es el lugar donde se debate la cuestión de la dominación económica de la realidad contemporánea -véase el *Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI)*-⁶⁵. Su punto focal es la exhibición del éxito de la *nueva economía* que tiene a los Estados Unidos⁶⁶ como su centro en lo que se refiere a hegemonía política, económica, militar y cultural. Es una feria internacional del poder, en la que la principal mercancía que se exhibe es la información, los contactos, la capacidad de predicción y de diagnóstico, a través de reuniones y contactos privilegiados entre expertos, ejecutivos y comunicadores.

Véase Kofi Annan, secretario-general de las Naciones Unidas, "Las desigualdades provocadas por la globalización", en anales del *Foro Económico Mundial*, Davos, 25-30 de enero de 2001. Véase también Luciano Coutinho, intervención en el "Foro Social Mundial: Es posible otro mundo", Porto Alegre, 25-30 de enero de 2001, en *UnB Revista*, núm. 2, abril/junio de 2001, p. 8.

⁶⁵ Noam Chomsky (1998) argumenta que ese acuerdo buscaba prohibir que "los gobiernos nacionales o locales impusiesen cualquier restricción sobre el flujo del capital internacional o sobre las inversiones".

⁶⁶ Véanse los informes: *The emerging digital economy II*, Gobierno de los EEUU, Washington, D.C., junio de 1999 <http://www.ecommerce.gov/ede>; y, *OECD Economic outlook, 2000*. La *nueva economía* es vista aquí como la economía del conocimiento. Este cambio es resultante de la "desmaterialización" de la economía, es decir, la creatividad está ocupando el lugar del capital como resorte impulsor del crecimiento. La principal característica de ese amplio proceso es la incorporación a escala exponencial de nuevas tecnologías en todas y cada una de las etapas de la cadena productiva gerencial y comercial; eso está produciendo fuertes cambios en la naturaleza de la competencia entre las empresas.

PARTE II

CAPÍTULOS 4, 5, 6 y 7

ANÁLISIS DOCUMENTAL DE LOS INDICADORES SOCIECONÓMICOS Y DE LAS BASES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y DE ESTABILIZACIÓN DEL FMI EN EL BRASIL; LOS TEMAS ECONÓMICOS Y EL EXAMEN DE LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN (1998-2000)

CAPÍTULO IV. LAS DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICAS EN EL BRASIL

Introducción

Vamos a abordar a lo largo de la Parte Segunda de esta investigación, el análisis de las políticas de austeridad y su conexión con la gobernabilidad en el Brasil. Debemos hacer una observación inicial que se refiere a la dificultad de realizar un estudio sistemático de las políticas de austeridad y de los sondeos de opinión que vamos a manejar, objetos que nos desbordan por su dimensión y complejidad, y donde, pese a todo, hemos tratado de delimitar la relación entre el desarrollo económico y la gobernabilidad. Los campos de actuación que establecemos inicialmente son: el análisis documental de los indicadores socioeconómicos, las bases de la política económica y el programa de ajuste estructural y de estabilización del FMI en el Brasil; los temas económicos y, finalmente, el examen de las encuestas de opinión (1998-2000).

4.1 - INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DEL BRASIL

En este capítulo se examinan a partir de distintos indicadores económicos las condiciones socioeconómicas del Brasil. La premisa básica al analizar estos indicadores es probar si la forma de inserción del país en el proceso de globalización económica, a través de la adopción de políticas de austeridad -especialmente políticas de liberalización cambiaria, comercial, financiera y productiva-, está contribuyendo al agravamiento de la vulnerabilidad externa y creando una trayectoria de inestabilidad y crisis en el país. Ante todo se busca analizar, a partir de

estos indicadores, la interconexión entre economía y política en el gobierno Cardoso, en el período de 1995-2000.

Se cuestiona, pues, si la trayectoria de *stop and go* de la economía brasileña está determinada, en gran medida, por los errores de la política económica y por la situación internacional. A su vez, existe una aceptación por parte del gobierno del Brasil de que la recuperación de la confianza de los inversores internacionales está asociada al cumplimiento de las metas acordadas por el Brasil y el FMI.

A modo de introducción y tomando como base los datos divulgados por el gobierno del Brasil -especialmente el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), el Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central del Brasil- se presentan a continuación los cuadros con los indicadores socioeconómicos del país. Estos nos permitirán visualizar las opciones y los resultados de las políticas económicas y sociales adoptadas por el gobierno Cardoso en el periodo 1995-2000. El comportamiento de algunos macroindicadores socioeconómicos en el periodo que va de enero a diciembre de 1999 y de enero a diciembre de 2000, en comparación con el mismo lapso de 1998, permite una primera aproximación a los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad en ejecución en el Brasil en el bienio 1999-2000.

Macroindicadores básicos del Brasil. De acuerdo con los indicadores presentados a continuación en los cuadros 1 al 9, Brasil ocupa 8.514.215,4 km² de extensión y tiene una población de 169.590.693 de habitantes (cuadro 1), de los cuales casi 75 millones son económicamente activos (IBGE, 2001).

Cuadro 01. POBLACIÓN Y TERRITORIO - 2000

| Región | Población (en millones) | Territorio (km ²) |
|---------------|-------------------------|-------------------------------|
| Sudeste | 72,3 | 927.286,2 |
| Nordeste | 47,7 | 1.561.177,8 |
| Sur | 25,1 | 577.214,0 |
| Norte | 12,9 | 3.869.637,9 |
| Centro-Oeste | 11,6 | 1.612.077,2 |
| TOTAL* | 169,5 | 8.547.403,5 |

Exclusiva las islas de Martim Vaz y Trindade.

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE (2001).

En el contexto mundial, Brasil se sitúa entre las once mayores economías del mundo. En 1998 ocupaba en la clasificación mundial la octava posición, y en 2000 bajó a undécimo posición, conforme muestra los cuadros 2.1 y 2.2.

Cuadro 2.1. LAS DIEZ MAYORES ECONOMÍAS DEL MUNDO - 1998 PIB en millón de millones de dólares

| País | PIB |
|--------------------------------------|---------|
| 1° Estados Unidos de América - EE UU | 7.043,6 |
| 2° Japón | 3.249,5 |
| 3° Alemania | 1.883,5 |
| 4° Francia | 1.349,2 |
| 5° Italia | 1.198,8 |
| 6° Reino Unido | 1.123,2 |
| 7° China | 960,9 |
| 8° Brasil (1) | 787,5 |
| 9° Canadá | 666,7 |
| 10° España | 578,7 |

Fuente: OCDE

(1) Base PIB de 1998. El cálculo del PIB brasileño en dólares se hace tomando como base la tasa media cambiaria calculada por el Banco Central del Brasil. En 1998 la cotización media del dólar fue de 1,16 reales.

| Cuadro 2.2. LAS ONCE MAYORES ECONOMÍAS DEL MUNDO – 2000 | |
|--|------------|
| PIB en millón de millones de dólares | |
| País | PIB |
| 1º Estados Unidos de América – EE. UU. | 9.038 |
| 2º Japón | 5.458 |
| 3º Alemania | 2.680 |
| 4º Francia | 1.754 |
| 5º Reino Unido | 1.293 |
| 6º Italia | 1.205 |
| 7º China | 1.115 |
| 8º España | 702 |
| 9º Canadá | 695 |
| 10º Corea | 617 |
| 11º Brasil | 595 |

Fuente: OCDE

De acuerdo con los datos de los cuadros 3 y 4, su producto interior bruto (PIB) que en 1995 fue de 705.449 millones de dólares (renta per cápita de 4.542 dólares), en 1996, 775.475 millones de dólares (renta per cápita de 4.924 dólares) y en 1997, 807.814 millones de dólares (renta per cápita de 5.060 dólares), cayó a 787.499 millones de dólares (renta per cápita de 4.867 dólares) en 1998. En 1999 el PIB bajó a 529.398 millones de dólares (y la renta per cápita a 3.229 dólares). En 2000 el PIB creció un 4,46% y alcanzó los 595.881 millones de dólares (renta per cápita de 3.587 dólares)¹. Es, por lo tanto, la mayor economía de América Latina.

Cuadro 03. PRODUCTO INTERIOR BRUTO - PIB

1994/2001

| Año | Precios corrientes en millones de reales | Variación porcentual real | Precios corrientes en millones de dólares* |
|----------|--|---------------------------|--|
| 1994 | 349.204 | 5,85 | 543.087 |
| 1995 | 646.191 | 4,22 | 705.449 |
| 1996 | 778.886 | 2,66 | 775.475 |
| 1997 | 870.743 | 3,27 | 807.814 |
| 1998 | 913.735 | 0,22 | 787.499 |
| 1999 | 960.857 | 0,79 | 529.398 |
| 2000 | 1.089.000 | 4,46 | 595.881 |
| 2001 (e) | 1.121.600 | 3,00 | 560.000 |

* La reducción del PIB en dólares entre 1998 y 1999 es resultado de la devaluación cambiaria ocurrida en enero de 1999.

Fuente: IBGE. (e) Estimación (FGV).

Cuadro 04. PRODUCTO INTERIOR BRUTO PER CAPITA

1994/2000

| Año | Precios corrientes reales | Variación porcentual real | Precios corrientes en dólares* |
|------|---------------------------|---------------------------|--------------------------------|
| 1994 | 2.280 | 4,33 | 3.546 |
| 1995 | 4.160 | 2,76 | 4.542 |
| 1996 | 4.946 | 1,25 | 4.924 |
| 1997 | 5.455 | 1,88 | 5.060 |
| 1998 | 5.648 | -1,11 | 4.867 |
| 1999 | 5.861 | -0,54 | 3.229 |
| 2000 | 6.560 | 3,10 | 3.587 |

* La reducción del PIB per cápita en dólares entre 1998 y 1999 es resultado de la devaluación cambiaria ocurrida en enero de 1999.

Fuente: IBGE.

Cuadro 05. TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO DEL PIB y DEL PIB per cápita DEL BRASIL

Períodos 1981-1990 y 1991-2000 (%)

| Período | PIB | Población | PIB per cápita |
|-------------|------|-----------|----------------|
| 1981 - 1990 | 1,57 | 1,97 | -0,39 |
| 1991 - 2000 | 2,67 | 1,43 | 1,22 |

Fuente: IBGE y FGV

¹ Véase IBGE (2001) y BCB, *Indicadores económicos*, junio de 2001, p. 154.

Cuadro 06. PARTICIPACIÓN % DEL PIB SECTORIAL EN EL PIB GLOBAL DEL BRASIL – 19**Participación %**

| Agropecuaria | Industria | Servicios |
|--------------|-----------|-----------|
| 11,1 | 35,1 | 53,8 |

Fuente: IBGE/DPE/DECNA

Cuadro 7. BALANZA COMERCIAL BRASILEÑA

En millones de dólares USA

| Año | Exportación | Importación | Saldo |
|------|-------------|-------------|----------|
| 1990 | 31.414 | 20.661 | 10.753 |
| 1991 | 31.620 | 21.041 | 10.579 |
| 1992 | 35.793 | 20.554 | 15.239 |
| 1993 | 38.555 | 25.256 | 13.299 |
| 1994 | 43.545 | 33.079 | 10.466 |
| 1995 | 46.506 | 49.972 | (-)3.466 |
| 1996 | 47.747 | 53.346 | (-)5.599 |
| 1997 | 52.994 | 59.749 | (-)6.755 |
| 1998 | 51.140 | 57.730 | (-)6.590 |
| 1999 | 48.011 | 49.210 | (-)1.199 |
| 2000 | 55.086 | 57.801 | (-) 715 |

Fuente: Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior del Brasil/Secex

Cuadro 8. EXPORTACIÓN BRASILEÑA: PRINCIPALES BLOQUES ECONÓMICOS Y PAÍSES – 2000/1999

millones de dólares USA, FOB

| Bloques/Países | 2000 | 1999 | Variación% 2000/1999 |
|---------------------|--------|--------|-------------------------|
| Unión Europea | 14.784 | 13.736 | 7,6 |
| ALADI | 12.902 | 10.560 | 22,2 |
| MERCOSUR | 7.733 | 6.778 | 14,1 |
| Demás ALADI | 5.169 | 3.782 | 36,7 |
| EE UU (1) | 13.366 | 10.849 | 23,2 |
| Asia | 6.324 | 5.732 | 10,3 |
| Europa Oriental (2) | 972 | 1.175 | (-) 17,3 |
| África | 1.347 | 1.336 | 0,8 |
| Oriente Médio | 1.338 | 1.496 | (-) 10,6 |
| Demás | 17.419 | 13.976 | 24,6 |
| TOTAL | 55.086 | 48.011 | 14,7 |

(1) Incluye Puerto Rico.

(2) Albania, Bulgaria, Hungría, Polonia, República Eslovaca, Rumanía y países de la ex-Unión Soviética.

Fuente: Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior del Brasil/Secex, y BCB, Indicadores económicos, BCB/DEPEC, junio de 2001, p. V.9.

**Cuadro 9. EXPORTACIÓN/IMPORTACIÓN BRASILEÑA: PRINCIPALES BLOQUES
ECONÓMICOS Y PAÍSES - 2000**
millones de dólares USA, FOB

| Bloques/Países | Exportación | Importación | Saldo |
|---------------------|---------------|---------------|--------------|
| AELC | 756 | 1.040 | -284 |
| ALADI | 12.902 | 11.662 | 1.240 |
| Canada | 566 | 1.086 | -520 |
| Unión Europea | 14.784 | 14.056 | 728 |
| Europa Oriental (2) | 972 | 1.162 | -189 |
| EE UU (1) | 13.366 | 13.008 | 358 |
| Asia | 6.324 | 8.597 | -2.273 |
| Demás | 5.416 | 5.190 | 226 |
| TOTAL | 55.086 | 55.801 | - 715 |
| | | | |
| MERCOSUR | 7.733 | 7.797 | -63 |
| NAFTA | 15.643 | 14.848 | 795 |
| OPEP | 2.324 | 4.982 | -2.658 |

(1) Incluye Puerto Rico.

(2) Albania, Bulgaria, Hungría, Polonia, República Eslovaca, Rumania y países de la ex-Unión Soviética.

Fuente: Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior del Brasil/Secex y BCB, Indicadores económicos, BCB/DEPEC, junio de 2001, p. V.9.

4.2 - LA GÉNESIS DE LAS DESIGUALDES ECONÓMICAS Y SOCIALES EN EL BRASIL

A continuación, a partir de los datos socioeconómicos presentados, es posible iniciar el análisis de las principales causas de las desigualdades económicas y sociales en el Brasil. De acuerdo con las evidencias disponibles parece probable que la distribución de la renta esté asociada al crecimiento económico (CEPAL, 1999 y 2000). A la vez, los problemas de equidad y exclusión característicos de la región latinoamericana, en la cual se incluye el Brasil, están arraigados en estructuras distributivas altamente desiguales, en gran parte heredadas (y, además, no superadas) de etapas anteriores de desarrollo². Esas desigualdades reflejan la conjunción de factores educativos (destaca que la distribución de la renta sea siempre mejor cuando existe un buen sistema educativo), ocupacionales, patrimoniales y demográficos. Se debe

² Véase Ricardo Bielschowsky (org.), *Cinqüenta anos de pensamento da CEPAL*, dos volúmenes, Editora Record-Cofecon-CEPAL, Río de Janeiro, 2000.

recordar que la falta de equidad está también relacionada con la desigualdad en la distribución de la renta, aún más concentrada que la educación. Véase a ese respecto, el informe de la CEPAL (1998d) y Birdsall y Londono(1997).

Conceptos de desigualdad y diferenciación social. Al tratar del tema de la desigualdad y la diferenciación social en el Brasil, es importante resaltar que es casi un axioma en Sociología la idea de que las diferencias individuales caracterizan un cuadro de desigualdad (humana) y las diferencias colectivas representan lo que se denomina diferenciación social. En este sentido, es perceptible que un conjunto de diferencias individuales determina un cuadro de diferencias colectivas; así, la desigualdad en el ámbito restringido del individuo se refleja en el "todo comunal" y se reconoce en la ordenación de estratos y substratos que configuran un cuadro de diferenciación social. Es sabido que la diferenciación social es responsable de la determinación de formas de ordenación de la sociedad, como la superposición de estratos sociales. Los factores de diferenciación social identificados como dominantes son: renta, poder, etnia y religión. Los factores llamados derivativos son: *status*, educación y habilidades personales.

Así, la diferenciación social es una realidad económico-cultural estrechamente relacionada con las concepciones de sociedad y poder, en la medida en que promueve una ordenación de segmentos sociales - formadores del cuerpo social-, orientándose por criterios que reflejan una visión del mundo social condicionante de la población (su posición y papeles) y cuyo origen fue un pensamiento conceptual de élite. La diferenciación social presupone construcciones lógicas densas de ideologías provenientes de élites dominantes, nacidas y consolidadas a lo largo del proceso de la historia de la civilización³.

³ Véase Karl Marx, "Contribución a la crítica de la economía política", en W. Ebenstein, *Pensamiento político moderno*, Taurus, Madrid, 1961. Véase también John Higley y Richard

4.2.1 - El fenómeno de la exclusión y del hambre

Aunque las economías de mercado perpetúen la irracionalidad y la injusticia, en condiciones de fuerte abundancia, un gobierno con el mandato popular de erradicar la pobreza podría lograr que todo el mundo tuviera cubiertas sus necesidades básicas, si sabe escoger las políticas adecuadas para minimizar las pérdidas de eficiencia. Sólo se requiere un Estado capaz de organizar un funcionamiento eficiente de los mercados, de gravar con impuestos a quienes puedan pagarlos y de utilizar los ingresos fiscales para asegurar el bienestar material de toda la población. Sin embargo, el Estado brasileño, bajo gobiernos democráticos, no consigue cumplir con éxito esta sencilla tarea⁴.

El Brasil es un país que convive con el fenómeno de la exclusión y dentro de ese cuadro está el grupo de indigentes y el problema social del hambre. El estudio titulado "Reducción de las desigualdades sociales: Contribución a la formulación de proyectos de desarrollo sostenido", divulgado por el gobierno brasileño, revela que la indigencia, situación en la cual la renta no es suficiente ni siquiera para cubrir las necesidades básicas, afecta a 26 millones de brasileños. Los pobres, aquellos que sólo alcanzaron a sobrevivir son cerca de 52 millones. En las metrópolis del nordeste la pobreza alcanza al 43% de la población y en São Paulo, al 22%. El informe denominado "Mapa del hambre en el Brasil - I, II y III" divulgado en 1993 por el IPEA también aporta datos preocupantes: 32 millones de personas vivían como indigentes en la época. Otro informe divulgado por la CEPAL en 1997 con el título de "Panorama social de América Latina", indica que los brasileños en situación de indigencia en 1995 eran 17,3 millones; la pobreza en el país alcanzaba a otros 45,5

Ghunter (eds.), *Elites and democratic consolidation: Latin America and southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

⁴ Véase João Paulo dos Reis Velloso, Roberto Cavalcanti de Albuquerque (coord.), *Forum Nacional: Pobreza, cidadania e segurança*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1999. Véase también Vera da Silva Telles, *Pobreza e cidadania*, Editora 34, São Paulo, 2001.

millones; por lo tanto, la suma de ambos segmentos representaba un 40% de la población brasileña.

En el informe divulgado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) denominado "Situación mundial de la infancia 2001"⁵, el Brasil aparece como un país que reconoce sus problemas, realiza proyectos para resolverlos, pero los resultados no se materializan. Uno de los motivos es la falta de información, motivo por el cual el ciudadano no conoce las soluciones para sus problemas y no exige más acción del gobierno. Algo semejante ocurre con el índice de desarrollo infantil (IDI) elaborado por el UNICEF sobre seguridad y riesgos de vida para los niños, en el que el Brasil destaca con una media de 6 puntos en una escala de 0 a 10. Los indicadores tomados en consideración para confeccionar este índice son: mortalidad en menores de cinco años (TMM5), acceso a la educación primaria, niños con bajo peso y desnutrición, casos de SIDA en la población entre 15 y 49 años (edad fértil) y el índice de seguridad, que tiene en cuenta las guerras.

La tasa de analfabetismo en el Brasil en 1999 de acuerdo con la PNAD (IBGE) era del 12,3% de la población de 10 años de edad o más. Por su parte, los datos del informe del UNICEF referentes a 1997, informan de que el 3,4% de los niños brasileños puede morir antes de completar un año, de éstos, el 70% en la primera semana de vida; el 30% tiene probabilidades de no ser inscrito en el registro civil; es probable que sus padres tengan menos de 4 años de estudio y en el 21% de los casos que éstos sean analfabetos; el 27% es previsible que crezca en una familia cuya renta per cápita sea inferior a medio salario mínimo por mes; y a partir de los 10 años, las probabilidades de que el niño tenga que trabajar para ayudar en casa son del 17%.

⁵ Véase UNICEF, *Situación mundial de la infancia 2001*, Nueva York, diciembre de 2000, pp. 77-111. El UNICEF clasifica como graves las cuestiones relacionadas con la distribución de la renta y la violencia en el Brasil. El país ocupa la 89ª posición en la clasificación por mortalidad infantil y

Sin embargo, es necesario señalar la importancia del trabajo denominado *"Atlas del desarrollo humano en el Brasil"*, elaborado por el PNUD, en colaboración con el IPEA, la Fundación João Pinheiro y el IBGE. Permite la observación y el análisis de la realidad brasileña de las décadas de los setenta y los ochenta; se basa en el supuesto de que sólo es posible mejorar la calidad de vida si los recursos disponibles son bien gestionados. Para que eso ocurra es preciso planificar. Y sólo se puede planificar con informaciones que retraten la realidad. De esa forma, el trabajo colectivo de esas instituciones creó la primera base de indicadores que permiten el análisis de la situación de los 4.491 municipios brasileños existentes en el año de referencia de 1991. Dicha base fue realizada utilizando una adaptación de la metodología usada en la apuración de los indicadores clásicos publicados en los Informes del Desarrollo Humano del PNUD, para medir el grado de desarrollo humano de países y de estados. Ese método permitió que el desarrollo pasase a ser medido no simplemente por el crecimiento económico, sino por la ponderación de factores que amplían las oportunidades de elección de las personas en su vida cotidiana. La innovación abrió un amplio abanico de posibilidades de investigación, sobre todo, respecto a las desigualdades entre municipios, estados y regiones del país, conforme se verifica en los mapas y gráficos del estudio, a partir del índice municipal de desarrollo humano (IDH-M) de Brasil-Estados en los años 1970, 1980 y 1991.

En el Brasil, según el informe del PNUD sobre el Desarrollo Humano de 1999 (datos de 1997), un 17% de la población vive en la miseria; un 11,5% muere antes de los 40 años; un 16% es analfabeto; un 24% no tiene agua potable y un 30% está privado de alcantarillado. La media de esos indicadores, que definen el índice de pobreza humana (IPH), indica que un 15,8% de la población brasileña, es decir, 26 millones

continúa en el bloque de países pobres como Filipinas, Argelia y Vietnam. Véase su sitio en la web: www.unicef.org.

de personas, no tenía acceso a las condiciones mínimas de salud, educación y servicios básicos en el año 1997.

El peor índice del país, según el informe del PNUD de 1999, fue el que mide la salud de su población, ya que la expectativa de vida del brasileño medio mejoró poco de 1995 a 1997, pasando de 66,6 años a 66,8 años. El crecimiento de menos de dos meses fue inferior al de otros países e hizo retroceder a Brasil de la 107^a posición a la 109^a en la clasificación por esperanza de vida. Ese rendimiento es incompatible con la riqueza del país, ya que el PIB *per cápita* ajustado por el poder de compra es de 6.480 de dólares, lo cual mantiene al Brasil en la 63^a posición en la clasificación por renta.

El informe del PNUD de 1999 revela también que el Brasil continúa teniendo una concentración de la renta muy desproporcionada⁶. El PIB *per cápita* del 20% más rico (renta media de 18.563 reales) es 32 veces mayor que el del 20% más pobre (renta media de 578 reales). El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad de la renta, muestra que la situación brasileña es la peor entre los países latinoamericanos: 0,59 sólo igualado por Paraguay. Así, el 20% más pobre posee tan sólo un 2,5% de la renta, mientras que el 20% más rico disfruta del 63,4%.

Del análisis de los estudios mencionados, especialmente el informe del PNUD de 1999, se desprende que el crecimiento económico no está necesariamente ligado a la mejora de la calidad de vida de la población. En el período 1975-1997, el PIB *per cápita* brasileño creció más rápidamente que el Índice de Desarrollo Humano (IDH): 1,1% al año, contra 0,7%. En el cuadro 10, presentado a continuación, se comprueba que, entre cuatro países iberoamericanos, Brasil, a pesar de tener el mayor rendimiento en cuanto a PIB *per cápita*, se encuentra en la peor

⁶ Véase Marcelo Neri, "Desigualdade, crescimento e combate à pobreza", en *Revista Conjuntura Econômica*, FGV, vol. 55, num. 5, mayo de 2001, pp. 55-56.

posición, en cuanto al IDH. Esta constatación permite concluir que el crecimiento económico que hizo al país más rico, no ha conseguido transformar esa riqueza, con la misma velocidad, en mayor expectativa de vida y alfabetización para la población.

Cuadro 10. CRECIMIENTO ECONÓMICO frente a CALIDAD DE VIDA

| País | Posición en la clasificación del IDH | PNB per cápita en dólares |
|------------|--------------------------------------|---------------------------|
| Costa Rica | 45 | 2.680 |
| Venezuela | 48 | 3.480 |
| México | 50 | 3.700 |
| Brasil | 79 | 4.790 |

Fuente: Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, Edición de 1999.

A su vez, el informe sobre "El Desarrollo Humano" (PNUD, 2000), tomando como base datos relativos a 1998 (a partir de la adopción de la nueva metodología para calcular el IDH), informa que el Brasil está un poco mejor situado (en la 74^a posición) en el grupo de 174 países de desarrollo humano medio. En la clasificación del desarrollo humano de los 33 países de América Latina y Caribe, Brasil ocupa el embarazoso 19^o puesto. Según el informe del PNUD el número de personas en el país viviendo bajo la línea de la pobreza⁷ pasó de 28,2 millones en 1997 a 28,8 millones en 1998. Es necesario señalar, que el IDH se basa en el hecho de que el desarrollo de una nación no puede ser medido de forma unilateral, teniendo en cuenta solamente la dimensión económica. Véase el cuadro 11.

⁷ Conforme a la definición de la ONU, "bajo de la línea de la pobreza" supone vivir al margen del Estado con una renta que no llega a 1 dólar por día. Véase <http://www.onu.org>.

Cuadro 11. CLASIFICACIÓN DE DESARROLLO HUMANO EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE

| País | Posición en la clasificación del ^T IDH - Mundial | Posición en la clasificación del IDH - América Latin; |
|------------------|---|---|
| <u>Argentina</u> | 35 | 3 |
| <u>México</u> | 55 | 12 |
| <u>Venezuela</u> | 65 | 16 |
| Brasil | 74 | 19 |

Fuente: Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, Edición de 2000.

El informe del PNUD de 2000 revela también que la distribución de la renta entre personas también empeoró a escala mundial. Entre 1988 y 1993, el coeficiente de Gini pasó de 0,63 a 0,66 (variación del índice de Gini: cuanto más próxima a 1, mayor es la concentración de la renta). Según el PNUD en el Brasil la distribución de la renta también es preocupante. En efecto, la variación del índice de Gini en 1995 fue de 0,585; en 1996 y 1997 de 0,580; 0,575 en 1998 y 0,567 en 1999. Así, este coeficiente ha permanecido en torno a 0,57, con el 20% de la población más rica ganando 25,5 veces más en relación con el 20% más pobre. La misma relación es de 16,2 en México, 13 en Costa Rica, 8,9 en Uruguay y 5,2 en Corea. Como señala el índice de pobreza humana (IPH), la distribución de la renta en el Brasil⁸ sólo es menos injusta que la existente en Paraguay, Guatemala, República Centro-Africana, Jamaica y Sierra Leona.

4.2.2 - Distribución de la renta y miseria en el Brasil

La constatación de que el Brasil es un país con serias distorsiones en cuanto a distribución de la renta, con un enorme contingente de la población viviendo bajo de la línea de la pobreza y que precisa resolver sus graves problemas sociales en las áreas de educación, salud y alimentación, ha sido realizada en otros varios estudios producidos por instituciones económicas nacionales y organismos internacionales, como

⁸ Véase IPEA, *Políticas Sociais: Acompanhamento e análise*, Diretoria de Estudos Sociais do IPEA, Brasília, núm. 2, febrero de 2001, pp. 179-181.

el IPEA⁹, la CEPAL¹⁰, el BID, la OCDE, FMI, y el BIRD. Entre ellos, se deben citar los informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) divulgados en 1999 y 2000, que confirman los datos del informe del PNUD (2000), al afirmar que el Brasil sufre una de las mayores desigualdades del mundo en la distribución de la riqueza. El 10% más rico posee un 50% de la renta nacional. Al mismo tiempo existen cerca de 32 millones de personas que viven por debajo de la línea de la pobreza.

En efecto, las comprobadas diferencias entre ricos y pobres en el Brasil son grotescas (Henriques, 2000), lo cual hace que en el país convivan la tecnología del primer mundo y la miseria del tercero. Según el IBGE (PNAD, 1999) en el período 1977-1998 el 10% más rico de la población brasileña concentraba el 50% de toda la riqueza nacional, mientras el 50% más pobre poseía poco más del 10% de la renta. A su vez, el 1% más rico de la sociedad concentra una renta superior a la del 50% más pobre.

El país se encuentra, pues, entre esos dos mundos desiguales, con un segmento de la población que tiene una renta próxima del umbral de los países desarrollados y la otra mitad que se encuentra un poco por encima de la línea de la pobreza absoluta (IBGE, 2001). Este cuadro de contradicciones está permitiendo el apareamiento de manifestaciones de descontento por parte del sector económicamente adelantado, ya que entienden que el gobierno es incompetente para gestionar la máquina gubernamental. Al mismo tiempo, el gobierno recibe presiones por parte de la sociedad organizada para desarrollar políticas públicas efectivas que

⁹ Véase IPEA (2000 y 2001). <http://www.ipea.gov.br>. Véase también Ricardo Paes de Barros, "Equívocos e perigos da política social", en *Revista Conjuntura Econômica*, FGV, vol. 55, núm. 2, febrero de 2001, pp. 46-49; y, Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques y Rosane Mendonça, "O combate a pobreza no Brasil: dilemas entre políticas de crescimento e políticas de redução da desigualdade", en R. Henriques (org.), *anales del Forum Desigualdades e pobreza no Brasil*, IPEA, Río de Janeiro, agosto de 1999.

¹⁰ Véase CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL, Santiago, 2000.

permitan resolver o por lo menos atenuar las carencias del segmento más pobre de la población (PNUD, 2000; INESC, 2000).

Geopolítica del hambre. El problema del hambre, tema promovido por Josué de Castro¹¹ en sus estudios *Geografía del hambre* de 1946 y *Geopolítica del hambre* de 1952, demuestra que esa discusión está teniendo una evolución lenta y gradual en la conciencia y en la actividad de la sociedad brasileña en lo que se refiere a enfrentar el problema. Está demostrado que el cuadro de dificultades de la parte de la población más carente en el Brasil está aumentando en los últimos años¹², a pesar de las acciones desarrolladas por el programa del gobierno de Cardoso llamado "Comunidad Solidaria"¹³, las empresas privadas y las organizaciones no-gubernamentales (ONG).

El BIRD, en sus informes "Desarrollo mundial 1999/2000: Entrando en el siglo XXI" y "Desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza", indica que las disparidades económicas entre los países ricos y los países en desarrollo continuaron creciendo a causa de los errores del pasado, y el número de personas viviendo en la pobreza absoluta continuará aumentando en los próximos años. En ese contexto y realizado un análisis de los movimientos migratorios del campo en dirección a las grandes ciudades del Tercer Mundo, muchos de los problemas se atribuyen a las políticas adoptadas por la institución. Una de las grandes preocupaciones ahora es que el 80% de las poblaciones de los países en desarrollo vivirán en centros urbanos en los próximos años. La concentración de las poblaciones en grandes ciudades creará una división aún más clara: las ciudades estarán cada vez más divididas entre aquellos

¹¹ Véase Josué de Castro, *Geopolítica da fome*, Livraria-Editora da Casa do Estudante do Brasil, Rio de Janeiro, 1952-1953 (trad. franc: *Géopolitique de la faim*, Editions Ouvrières, Paris, 1962); *Une zone explosive: Le Nordeste du Brésil*, Editions du Seuil, Paris, 1965; y, *El libro negro del hambre*, Eudeba, Buenos Aires, 1967.

¹² Véase Sônia Rocha, "Gobernabilidad e pobreza, o desafio dos números", en L. Valladares y M. Prates Coelho (orgs.), *Gobernabilidad e pobreza no Brasil*, op. cit., pp. 221-265.

¹³ Véase Ruth Cardoso, *3º Setor: Desenvolvimento social sustentado*, Editora Paz e Terra, São Paulo, 1999.

que pueden protegerse a sí mismos y a sus familias, y aquellos sin condiciones para hacerlo. Las personas de renta más elevada se aislarán de los problemas urbanos. Como resultado de todo ello será muy poco probable que presionen para efectuar mejoras que puedan beneficiar a toda la sociedad.

En relación con la pobreza en el Brasil, los informes del BIRD (1999- 2000) afirman que un tercio de los progresos realizados para la reducción de la pobreza por el Plan Real ha sido desbaratado por la crisis económica de los dos últimos años. El informe del BIRD "*Perspectivas económicas globales 2000*" que fue coordinado por Shaohua Chen y Martin Ravallion, hace referencia al Brasil como un país que tenía posibilidades para disminuir la pobreza, pero no tuvo éxito a causa de la devaluación cambiaria de enero de 1999. Por otra parte, según el FMI (2001), el Brasil tiene una serie de programas de protección social, pero una buena parte de la población, especialmente los trabajadores del sector informal, no está protegida.

A ese respecto, Stiglitz (2000) señala que una de las misiones del Banco Mundial sería llamar la atención de las autoridades y de las personas con mayores recursos, sobre el hecho de que si no actúan juntas para lograr la mejora del nivel de vida de todos el caos podría imponerse. En opinión de este autor, aunque no se tenga un interés humano en esas cifras de pobreza, es preciso dispensarles mayor atención por una simple cuestión de interés propio, de auto-protección: elevados índices de miseria y una pobreza creciente llevan a la agitación, a la inestabilidad, al caos.

En efecto, de todos los informes divulgados en los últimos años, la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios (PNAD-IBGE, 1999), es la más significativa para la demostración de las afirmaciones hechas a lo largo de esta investigación, especialmente en relación con los impactos

socioeconómicos de las políticas de austeridad (FMI, 1998). La PNAD reveló un país que ha mejorado en casi todos los indicadores sociales, pero es más pobre. El informe muestra que hubo progresos en distintos aspectos como bienestar de las familias, vivienda, calidad de vida y escolaridad, pero los ingresos medios de todas las personas con renta de trabajo sufrieron caídas de 1995 a 1999. En el período de 1995 a 1999 (vigencia del Plan Real), la renta mensual de los brasileños ocupados sufrió un descenso de un 6,4%. Como media, cada persona recibía 561 reales al mes en 1995, 577 en 1996, 570 en 1997 y 565 reales en 1998. En 1999 la media mensual se redujo a 525 reales, es decir, la pérdida de renta para los trabajadores ocupados fue de 7,1% entre 1998 y 1999. Del 10% de la población ocupada más pobre -cerca de 7 millones-, la renta media en diciembre de 1999 fue de 55 reales, la misma registrada en 1995. Con relación al 10% más rico de la población, la renta media sufrió una caída de 2.640 reales en 1995, a 2.402 en 1999. En 1995 el 10% de la población acaparaba el 47,1% de la renta del país; en 1999, descendió al 45,7%. A su vez, la renta familiar mensual cayó de 928 reales en 1995 a 876 en 1999¹⁴.

El informe del gobierno de Cardoso sobre los seis años del Plan Real (Julio de 1994-mayo de 2000), además de comprobar que las profundas desigualdades y la concentración de la renta son la raíz de los graves problemas sociales que el país continúa sufriendo, especialmente criminalidad y violencia, muestra que el 32,7% de la población brasileña vive con una renta *per cápita* inferior a la línea de pobreza (datos de 1998)¹⁵. Se confirma así, que en el Brasil la desigualdad de la renta es muy acentuada; o, dicho de otra manera, los pobres son muy pobres. Con todo, lo peor es que ese segmento de la población que rebasa los patrones aceptables de acuerdo con los parámetros definidos por la

¹⁴ Véase IBGE-PNAD(1999), op. cit., pp. 141-211. En la PNAD de 1999 fueron encuestados 352.654 personas y 115.654 domicilios en 793 municipios distribuidos por toda la Federación.

¹⁵ PR, *6 anos do Real*, op. cit., pp. 8-9.

comunidad internacional, corresponde a un universo de 50,1 millones de personas.

4.2.3 - Gestión pública, corrupción y desigualdad social

Conforme se ha demostrado en distintos estudios (Rocha, 1998; Oliveira, 1999; Barros, Henriques y Mendonça, 2000¹⁶), se acepta aquí que el crecimiento de la economía en el contexto de las políticas de austeridad (FMI, 1998) no es suficiente para que el número de pobres e indigentes en el país disminuya a niveles aceptables. Es necesario que el crecimiento económico esté acompañado por políticas orientadas hacia la distribución de la renta.

En ese sentido y basándose en datos estadísticos sobre la desigualdad social en el Brasil, Henriques (2000) argumenta que incluso con un crecimiento del 4% del PIB al año a lo largo del primer decenio del siglo XXI, el número de brasileños bajo la línea de la pobreza sólo descendería de los actuales 50 millones (33% de la población) a 32 millones (20% de la población). Señala también que un crecimiento constante del 3% al año del PIB exigiría cerca de 25 años para que el número de personas por debajo de la línea de la pobreza en el Brasil llegase al 15% de la población. Es decir, una parte significativa de la población permanecería en la pobreza. Según Henriques, el crecimiento de la economía no será suficiente para que el número de pobres e indigentes en el país caiga hasta niveles moralmente aceptables en el final de la primera década del siglo XXI. En su opinión, es necesario que el crecimiento económico esté acompañado de políticas específicas de distribución de la renta.

¹⁶ Véase Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques y Rosane Mendonça, "Evolução recente da pobreza e da desigualdade: Marcos preliminares para a política social no Brasil", en Ricardo Paes de Barros, y otros, *Pobreza e política social*, Fundación Konrad Adenauer, São Paulo, Cadernos Adenauer, núm. 1, 2000, pp. 11-30; y R. P. de Barros, y otros, "Education and equitable economic development", en *Economía*, Anpec, vol. 1 (1), enero de 2000, pp. 111-144.

Por otra parte, el volumen de recursos que el Brasil (gobierno federal, de los estados y municipales) dedica anualmente al área social¹⁷, equivalente a cerca del 21% del PIB, prueba que las dificultades para erradicar la pobreza en el Brasil no vienen de falta de dinero (Ribeiro y Fernandes, 2000)¹⁸. En ese sentido, los estudios de Henriques (2000) indican que el coste de elevar la renta de todas esas personas hasta la línea de la pobreza es de 29.000 millones de reales al año. Ese montante corresponde a un 3,0% de la renta nacional (PIB de 1999) o, aproximadamente, al 25% de los recursos públicos ya invertidos en el área social.

Se evidencia, por lo tanto, que las inversiones federales asignadas al área social en el Brasil son significativas (12,53%) consideradas en proporción con el PIB en 1998 (IPEA,2000)¹⁹. Los resultados obtenidos, sin embargo, muestran la mala gestión en la aplicación de los recursos del Estado, consecuencia de la corrupción y del dispendio asociado a tales actividades. Este es un problema público, en el que se constata el gran desperdicio en la gestión del gasto social en el Brasil y su papel como instrumento de reproducción de las desigualdades existentes, todo ello derivado, según Rezende (1987), de "su impacto redistributivo nulo, en la mejor de las hipótesis, cuando no regresivo"²⁰.

La ineficiencia y la corrupción en los gastos públicos, verificadas desde la primera mitad de los años ochenta, conforme demuestran estudios realizados sobre el tema (Rezende, 1987; World Bank, 1988, Barros y Mendonça, 1995²¹), se producían por varios motivos. En primer

¹⁷ Véase IPEA, op. cit., p. 5.

¹⁸ Véase José Aparecido Ribeiro y Maria Alice Fernandes, "Acompanhamento e dimensionamento do gasto social federal: Considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90", en *Políticas Sociais*, IPEA, Brasília, núm. 1, junio de 2000, pp. 49-53.

¹⁹ Véase IPEA-DISOC, op. cit., p. 52. Véase también PR, *6 anos do Real*, op. cit., pp. 49-79.

²⁰ Véase Fernando Rezende, *A política social e a crise econômica*, IPEA, Río de Janeiro, texto para discussão núm. 111, 1987, p. 7.

²¹ Véase Ricardo Paes de Barros y R. Mendonça, "A evolução do bem estar e da desigualdade no Brasil desde 1960", en *Revista Brasileira de Economia*, FGV, Río de Janeiro, núm. 49 (2), 1995.

lugar, por la excesiva centralización y concentración de recursos y controles sobre el gasto social en la órbita federal; en segundo, por la vinculación de la prestación de servicios al criterio del beneficio, que favorecía a los trabajadores integrados en el mercado formal de trabajo; en tercer lugar, por su financiación, efectuada predominantemente mediante contribuciones sociales, cuyos costes se distribuyen a toda la población; y finalmente, por la ausencia de mecanismos de representación y participación de la población en la definición de las prioridades de los gastos sociales. A ese respecto, el BIRD (1988) apuntaba que las principales causas del bajo nivel de resultados de los gastos públicos en el Brasil, en comparación con otros países, son, por un lado, la ineficiencia de la gestión, que genera grandes desperdicios; por otro, la destinación de financiamiento público para ciertos tipos de servicios que benefician a las clases más favorecidas y, como consecuencia, contribuyen al agravamiento de las desigualdades.

Oliveira (1999), por su parte, argumenta que "recesión, desempleo, inestabilidad macroeconómica y el fracaso de innumerables programas de estabilización efectuados en la década de los ochenta y en los primeros años 90, asociados al comportamiento errático -y la mayoría de las veces, desfavorable- del gasto público social, formaban el telón de fondo que provocó en el periodo analizado un acentuado aumento de las desigualdades y de la pobreza en el país.(...) A pesar de eso, cabe resaltar que se avanzó en ese último periodo, aunque de forma descoordinada, en dirección a un nuevo patrón de redistribución de funciones entre las esferas gubernamentales, en lo tocante a sus responsabilidades en la atención a las demandas sociales, además de una tendencia a su especialización en determinadas áreas de actuación. Ese rediseño de la política del gasto social público trajo nuevos problemas de gestión y vio su dinámica alterada por la influencia de diversos factores -demográficos, económicos, federativos, etc.- mas se reforzó con el lanzamiento del Plan Real en 1994 y la estabilización alcanzada por la

Economía brasileña, que irradió efectos positivos para la reducción de los niveles de desigualdad y de pobreza del país. En ese proceso, los contornos y el nuevo papel atribuido y desempeñado por cada esfera de gobierno fueron adquiriendo, gradualmente, mayor nitidez.(...) el gasto social público, como proporción del PIB, alcanzó el 20,46% en 1995 -nivel más elevado que el alcanzado al final de la década de los ochenta y en los primeros años de los noventa²².

A este respecto véase el cuadro 12, que trata del gasto social consolidado por esfera de gobierno en los años 1995 al 1998.

| Cuadro 12. Gasto Social Federal : Comparación con el PIB | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Período 1995-1998 | | | | |
| En millones de reales | | | | |
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| PIB Total | 646.191 | 778.886 | 870.700 | 913.700 |
| Gasto Social Federal | 80.259 | 92.290 | 105.681 | 114.533 |
| Gasto Social/PIB | 12,42% | 11,85% | 12,13% | 12,53% |

Fuentes: IBGE y IPEA/DIPES

4.2.4 - La ética solidaria y la erradicación de la miseria

Se acepta que para erradicar la miseria es preciso integrar acciones de salud, educación y generación de empleo, buscando el desarrollo local integrado y sostenible. El BID-PNUD, en su estudio *Reforma social y pobreza - hacia una agenda integrada de desarrollo*²³, observa que desde el punto de vista político, la exclusión de sectores significativos de la población de los beneficios materiales y no materiales del progreso, no es compatible con la consolidación de sistemas democráticos crecientemente abiertos, plurales y estables. La exclusión económica sostenida se refleja en la exclusión política que socava la gobernabilidad.

²² Véase Fabrício A. Oliveira, op. cit., p. 31.

²³ Véase BID-PNUD, *Reforma social y pobreza - Hacia una agenda integrada de desarrollo*, BID, Washington, D.C., 1993, pp. 11-16.

Sin embargo, creemos que no es una tarea fácil, puesto que la pobreza no puede ser resuelta sólo a través del enfoque económico. La solución pasa necesariamente por la ética solidaria. La sociedad también tiene deberes en relación con su desarrollo social, ya que la ciudadanía no es aquella que exige del Estado el cumplimiento de un derecho adquirido, sino también aquella que hace, que ejerce la solidaridad.

Es preciso que la solidaridad sea vista como un factor de desarrollo en un país injusto, desigual y con exclusión social, como el Brasil (Buarque, 2000)²⁴. De ahí que la ética solidaria tenga que transformarse también en un concepto económico, para que la sociedad en su movilización, en conjunto con el Estado, con los sectores empresariales y las ONG, pueda afrontar un desafío de esa dimensión. Es por ello que según algunos autores (Posa, 2000) resulta indispensable la contribución del tercer sector. El término "tercer sector" es entendido aquí como aquél que utiliza recursos privados con finalidad pública, constituyendo un sector económico con lógica y desarrollo propios. Este sector, que representa una parcela significativa del esfuerzo para combatir el hambre y la miseria, refleja el espíritu innovador de los individuos, instituciones y corporaciones que lo sustentan e invierte capital de riesgo en las acciones a largo plazo²⁵. Las acciones de este sector están siendo desarrolladas de diversas formas: por las ONG, por las propias empresas o instituciones, juntamente con organizaciones de la sociedad civil que desarrollan proyectos de generación de renta y por medio del trabajo voluntario²⁶.

Véase Cristovam Buarque, *Revolução nas prioridades*, Editora Paz e Terra, São Paulo, 2000. Véase también C. Buarque, intervención sobre las desigualdades en el Brasil, en João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *XI Forum Nacional: Pobreza, cidadania e segurança*, INAE, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1999.

²⁵ Véase Tocqueville, *Democracy in America*, op. cit. Tocqueville reconoce que las asociaciones morales e intelectuales son tan necesarias para el pueblo americano como las asociaciones políticas e industriales, tal vez más necesarias aún.

²⁶ Véase Carlos Posa, "Responsabilidade social corporativa", en *Revista Sempre Brasil*, núm, 2, febrero 2000, pp. 11-18.

Resulta, pues, evidente que la agenda de debate para buscar alternativas a la cuestión de la falta de equidad en la sociedad brasileña, requiere voluntad política y adhesión de la sociedad como un todo, para reducir de forma duradera el grado de pobreza en el país. El hecho de que el Brasil haya alcanzado un nivel significativo de crecimiento económico, no ha alterado su posición como referencia de país con desigualdades escandalosas (IPEA, 2000 y 2001)²⁷.

Se puede comprobar que, en lo referente a la asignación de recursos para el combate contra la pobreza, existe un círculo vicioso: la pobreza limita el crecimiento del país, esto restringe los ingresos del gobierno y, consecuentemente, afecta a la disponibilidad de recursos para el área social. No obstante, está demostrado que las acciones encaminadas a la reducción de la desigualdad producen resultados más efectivos en intensidad y en menor tiempo que las acciones orientadas al crecimiento económico. Los estudios realizados en esta área (Fernandes y otros, 1998; Rocha, 1998; IPEA, 1999 y 2000; Henriques, 2000) evidencian que la solución para proporcionar una reducción duradera del grado de pobreza, a largo plazo, está en los efectos de las denominadas políticas estructurales. Estas incluyen acciones gubernamentales orientadas a la reforma agraria, crédito a micro y pequeños empresarios y políticas educacionales, en especial, para la capacitación profesional. En las acciones a corto plazo está comprobado que las políticas compensatorias son las más adecuadas para mitigar los efectos de la pobreza, especialmente los programas de renta mínima, las becas escolares, el seguro de desempleo y los subsidios salariales²⁸. La conclusión de los estudios sobre el tema (Oliveira, 1999) es que se gastan mal los recursos que podrían disminuir las desigualdades y erradicar la pobreza en el país.

²⁷ Véase IPEA, *Políticas sociais* 7, IPEA/DIPES, Brasilia, núm. 1, junio de 2000, pp. 5-9. Véase también IPEA, *Políticas sociais* 2, op. cit., p. 12.

Según Jaguaribe (2000) el Brasil necesita hacer un esfuerzo gigantesco para convertirse en una democracia sin exclusión social. En su opinión, a lo largo de un período de 20 años será necesario poner en práctica un programa para acabar con la miseria, basado en tres *macrometas*: elevación de la renta per cápita a 15.000 dólares, crecimiento económico del 6% al año e inversiones del 5% del PIB en el área social. Para ello, el país necesita una profunda reforma institucional que mantenga los derechos humanos y garantice la gobernabilidad mediante un sistema que permita formar mayorías consistentes, con partidos políticos dotados de programas nítidos.

Así, la democracia en el Brasil, aunque se legitima de un lado con la realización de elecciones libres, está siendo erosionada de otro por la incapacidad del gobierno para adoptar medidas que aumenten la legitimidad y la eficacia del sistema político. Dichas medidas consistirían en políticas económicas y sociales que garantizaran, además de la estabilización, el desarrollo con generación de empleo y renta, y el combate a la pobreza y la exclusión social. Para la mayoría de los autores que tratan el tema de la gobernabilidad en el Brasil, como Jaguaribe y Furtado, ante el cuadro descrito, resulta adecuada la acción del Estado hacia a la promoción del desarrollo y la eliminación de la injusticia social para legitimarse.

Conclusión

Resulta obvio, pues, que el Brasil necesita no sólo tener un proyecto nacional de desarrollo económico y social para combatir el paro, la exclusión, la pobreza y el hambre, sino también corregir el deterioro alarmante del aparato del Estado, que es más grave precisamente en los servicios sociales. Así, tomando como base los estudios empíricos y los datos estadísticos analizados (CEPAL, PNUD, IPEA, IBGE), se constatan cinco aspectos relevantes en esta investigación:

1. El capitalismo sabe producir, pero no sabe distribuir la riqueza ni está interesado en ello.

2. El fracaso de las políticas de austeridad ha conducido a las IFS, especialmente FMI y BIRD, a reflexionar sobre sus formas de actuación.

3. La existencia de una "conciencia de la pobreza y del hambre ", es decir, la convicción casi generalizada de que existe mucha pobreza y hambre en el mundo, y que ellas son resultado de una organización social insatisfactoria.

4. La existencia de "un estado fuerte de la conciencia colectiva" (Durkheim) de que la construcción de una sociedad más justa es responsabilidad de toda la sociedad.

5. A pesar de que las políticas públicas privilegian de manera satisfactoria en el presupuesto de la Federación el combate a la pobreza, se constata ineficiencia e ineficacia en la gestión pública de los recursos orientados a este combate en el Brasil.

CAPÍTULO V - LAS TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA BRASILEÑA (1995-2000)

Introducción

En este capítulo vamos a intentar desentrañar las transformaciones estructurales de la economía brasileña en los finales de los noventa. Para ello estudiaremos los antecedentes de la política económica del gobierno de Cardoso en el período 1995-2000¹. Según el gobierno federal, el progreso de la estabilidad macroeconómica y financiera se produjo juntamente con amplias reformas estructurales, que han contribuido a la modernización de la economía y al crecimiento de la productividad. Tales reformas incluyen la continuada apertura de la economía a través de la liberalización del comercio y de los flujos de capital, en el contexto del que tal vez sea el más amplio programa de privatización de la historia, la desmonopolización y desreglamentación de sectores clave de la economía, además del fortalecimiento fundamental del sistema bancario.

Reconoce el gobierno de Cardoso que a pesar del éxito del Plan Real en la estabilización macroeconómica, así como en la reforma estructural, y pese a los esfuerzos del gobierno para contener los gastos federales, modernizar el sistema fiscal, fortalecer su administración y promover la disciplina fiscal en el ámbito de los estados, las finanzas del sector público no financiero (SPNF) continuaron siendo fuente de preocupaciones².

¹ Véase BCB, *Finanças Públicas: Sumário dos planos brasileiros de estabilização*, BCB-DEPEC, Brasília, agosto de 2000, pp. 21-25.

² Véase Ministerio de Hacienda del Brasil, *Memorandum de política económica (MPE)*, MF, Brasília, 13 de noviembre de 1998, pp. 1-10. <http://www.fazenda.gov.br>

5.1 - EL PROGRAMA ECONÓMICO DEL GOBIERNO CARDOSO

En su política económica, cuya meta prioritaria es la inflación baja permanente, el gobierno de Cardoso reafirma que viene adoptando medidas firmes para consolidar el éxito del Plan Real, tales como: la continuación con la política de liberalización comercial, que caracterizó su primer mandato (1995-1998); las reformas estructurales, especialmente en las áreas de la seguridad social y administrativa; la racionalización de las operaciones del gobierno, y el perfeccionamiento del proceso presupuestario.

En síntesis, al someter su programa de ajuste al FMI (1998), el gobierno de Cardoso argumentó lo siguiente:

"El desafío está planteado: la trayectoria actual es de inequívoca insolvencia fiscal. O Brasil corrige definitivamente el desequilibrio de sus cuentas y avanza hacia la estabilidad y el desarrollo sostenido, o se verá lanzado al acaso de la coyuntura, corriendo un riesgo extraordinario de perder las conquistas que, como país, alcanzó arduamente durante los últimos cuatro años, con el grave comprometimiento de sus perspectivas futuras de crecimiento, generación de empleos y reducción de las desigualdades"³.

Programa de Estabilización Fiscal. El gobierno Cardoso cuando firmó el acuerdo con el FMI (1998) se comprometió a adoptar dos acciones distintas en su Programa de Estabilización Fiscal: (i) medidas de naturaleza estructural e institucional, que tienen como objetivo promover el equilibrio fiscal definitivo de las cuentas públicas; y (ii) programa fiscal a

³ Véase MF, *Memorandum de Políticas Económicas*, op. cit., p. 8.

corto plazo para la obtención de superávits primarios crecientes y suficientes para estabilizar la relación deuda/PIB⁴.

Desde un punto de vista político, el gobierno de Cardoso presentó a la sociedad brasileña a finales de 1998 su programa de estabilización fiscal, fundamentado en una premisa básica: el Estado no puede continuar viviendo más allá de sus límites, gastando más de lo que recauda (MF, 1998)⁵. Para el gobierno federal el equilibrio de las cuentas públicas representa un paso decisivo hacia la redefinición del modelo económico brasileño. Se trata, en esencia, de la introducción de cambios fundamentales en el régimen fiscal del país, con el objetivo de promover el equilibrio definitivo de las cuentas públicas, a la velocidad necesaria para permitir la consolidación de los tres objetivos básicos del Plan Real: (a) *estabilidad de la moneda*; (b) *crecimiento sostenido con cambio estructural y aumento de productividad*, y (c) *la mejoría progresiva de las condiciones de vida de la población brasileña*.

A su vez, la estrategia a largo plazo del gobierno de Cardoso consta de cuatro puntos⁶: (a) *estabilización de la economía con desarrollo sostenido*; (b) *desarrollo con generación de empleo y renta*; (c) *desarrollo social y combate a la exclusión*; y (d) *democracia y derechos humanos*.

Programa económico del gobierno de Cardoso. El gobierno de Cardoso garantizó en el programa económico acordado con el FMI (1998), que en los años subsiguientes la política económica continuaría promoviendo el crecimiento real de la renta *per cápita* y la mejora del nivel de vida del pueblo brasileño, especialmente de los grupos de renta más baja, dentro de un contexto de baja inflación y de reducida vulnerabilidad de la economía a choques externos. Para el gobierno federal, el alcance

⁴ Véase PR, *6 anos do Real: Crescimento e desenvolvimento*, PR, Brasília, 2000, pp. 39-40.

⁵ Véase MF, *Programa de Estabilização Fiscal*, MF, Brasília, 1998, pp. 1-8.

⁶ Véase Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión - MPOG, *Avanço Brasil: Plano plurianual 2000-2003*, MPOG, Brasília, junio de 2000, anexo I.

de estas metas -dado el particular ambiente internacional- dependía fundamentalmente de la capacidad de aumentar el ahorro nacional y de financiar las inversiones adicionales necesarias para mejorar la productividad, la competitividad y las oportunidades de empleo. El ajuste fiscal a medio plazo del gobierno y el programa de reformas con miras a promover un constante crecimiento del ahorro nacional, tenía como objetivo la reducción del peso de la deuda pública y facilitar la disminución sostenible de las tasas de intereses.

En resumen, para el gobierno de Cardoso la perspectiva macroeconómica para el bienio 1999-2000 se veía inevitablemente condicionada por el difícil ambiente económico internacional. El crecimiento de las exportaciones iba a ser moderadamente vigoroso, y las importaciones probablemente disminuirían a causa de la proyectada reducción de la demanda doméstica. La consecuente contribución del sector externo al crecimiento debería ser considerable, pero era improbable que lograra superar la disminución de la demanda doméstica; además, el PIB real podía presentar una disminución en 1999. Reflejando el nivel reciente, se estimaba que más de la mitad del déficit en cuenta corriente iba a ser financiado por las inversiones extranjeras directas en el bienio 1999-2000⁷.

Metas del programa de estabilización fiscal. Para el gobierno Cardoso el equilibrio de las cuentas públicas representa un paso decisivo hacia la redefinición del modelo económico brasileño. Se trata, en esencia, de la introducción de cambios fundamentales en el régimen fiscal del país, con el objetivo de promover el equilibrio definitivo de las cuentas públicas, a la velocidad necesaria para permitir la consolidación de los objetivos básicos del plan Real⁸.

⁷ Véase PR, *6 anos do Real - Crescimento e desenvolvimento social*, PR, Brasília, 2000, pp. 32-33; y MF, *Memorandum de políticas económicas, T evaluación*, MF, Brasília, 29-03-2001, p. 2.

⁸ Véase "Plan de acción 1999-2001", en MF, *Programa de Estabilización Fiscal*, MF, Brasilia, 1998, pp. 6-8.

Con miras a promover la confianza y facilitar una reducción sostenida de las tasas de intereses durante 1999-2000, el programa de ajuste fiscal del gobierno federal establece como meta para el resultado primario del sector público consolidado un superávit creciente en el período 1999-2001⁹. Dentro de este esquema, se espera que las contribuciones al esfuerzo de ajuste fiscal sean hechas en todos los niveles de gobierno. Se aguarda que estados y municipios y las empresas estatales contribuyan al esfuerzo de ajuste fiscal con una modificación de su resultado primario consolidado. En efecto, según el "Memorándum de Política Económica - 7ª evaluación", de 29 de marzo de 2001, pasó el gobierno federal de un superávit 0,6% del PIB en 1998, a un superávit de 2,4% en 1999, a 1,9% del PIB en 2000 y elevándose a 2,0% del PIB en 2001; los estados y municipios de un déficit de -0,2% del PIB en 1998, a un superávit de 0,2% en 1999, elevándose a 0,5% del PIB en 2000 y 2001. A su vez, las empresas estatales de un déficit de -0,4% del PIB en 1998, a un superávit de 0,7% en 1999, elevándose a 1,1% del PIB en 2000 y bajandose a 0,5% del PIB en 2001 (MF/MPE, 2001).

Ley de Responsabilidad Fiscal. En efecto, en el programa de ajuste fiscal y de reformas estructurales acordado con el FMI, el gobierno de Cardoso se propone realizar cambios fundamentales en la gestión de sus finanzas¹⁰. Un elemento clave en tales esfuerzos es la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal, que establece un esquema general para orientar el planeamiento presupuestario y su ejecución. Con el propósito de garantizar la solvencia fiscal, la ley establece criterios de prudencia para el endeudamiento público, proporciona estrictas reglas para el control de los gastos públicos, establece normas permanentes para limitar los déficit

⁹ El programa de estabilización fiscal (FEF) acordado con el FMI antes de la fluctuación del cambio, estableció como metas de superávit primarios del sector público consolidado: 2,6% del PIB en 1999, 2,8% en 2000 y 3,0 % del PIB en 2001 (MPE,1998:3). Posteriormente en marzo de 1999 esas metas fueron elevadas, respectivamente, a 3,1% del PIB en 1999 y 3,25% del PIB en 2000. El superávit primario del sector público consolidado fue mantenido a 3,0% del PIB en 2001 (MPE, 7ª evaluación, 2001, p. 5). <http://www.fazenda.gov.br/portugues/finyfimimpe07.html>.

¹⁰ Véase Constitución del Brasil, Enmiendas Constitucionales núms. 20/1998; 21/1999 y 27/2000.

presupuestarios y prohíbe nuevos refinanciamientos por el gobierno federal de la deuda de los estados y municipios. Además de dichos preceptos, la ley define mecanismos disciplinarios en el caso de incumplimiento de sus metas y procedimientos¹¹.

Además de todo ello, según el programa de ajuste del gobierno de Cardoso (PR, 2001), los programas sociales desempeñan un papel vital en la reducción de la pobreza y en el desarrollo del capital humano; asimismo el proceso de privatización y desmantelamiento de los monopolios públicos está contribuyendo al abastecimiento de bienes y servicios mejores y producidos con más eficiencia, y a la renovación y modernización de las reservas de capital del país.

Este es el telón de fondo que orienta el conjunto de acciones de las políticas de austeridad del gobierno de Cardoso, de orientación social-demócrata. Para el gobierno el crecimiento económico, sin el cual no es posible generar empleos, exige la estabilidad de precios. Por esa razón, mantiene que las diversas reformas que el Congreso Nacional viene aprobando están destinadas a dotar al país de un ambiente institucional que favorezca el crecimiento económico duradero en un contexto no inflacionario. En particular, el gobierno enfatiza la necesidad de eliminar el déficit público disponiendo convenientemente la cuestión fiscal. Eso reiterará el peso del programa de estabilización de las políticas monetaria y de cambio. Así, para el gobierno el éxito de las reformas creará las condiciones para que la economía brasileña mejore su desempeño y obtenga las ventajas del proceso de globalización competitiva.

¹¹ Véase SF, *Ley de Responsabilidad Fiscal* (Ley complementaria n.º 101, de 4 de mayo de 2000), SF-Interlegis, Brasilia, 2001, pp. 5-37.

5.2 - FUNDAMENTO Y TRAYECTORIA DEL PLAN REAL

Para hacer un análisis de las implicaciones de los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad en el Brasil y la conexión con la gobernabilidad, es necesario examinar los antecedentes del Plan Real.

En el Brasil, a causa de la adopción de las políticas neoliberales, el papel del Estado en la economía ha cambiado considerablemente en la última década del siglo XX, pasando de un Estado-empresario, que procuraba controlar el desarrollo económico definiendo directamente la asignación de los factores de producción, a un Estado regulador y fiscalizador de la economía. La prioridad ya no es la simple acumulación de capital, sino la búsqueda de la eficiencia, con el mercado sustituyendo al Estado en la definición de la asignación de recursos. De esa forma, el nuevo modelo de desarrollo se caracteriza por una economía más abierta, más integrada con el resto del mundo en cuanto a flujos comerciales e inversiones directas extranjeras. Así, tras presentar los fundamentos del Plan Real y realizar un breve análisis del primer gobierno de Cardoso (1995-1998), la atención de este capítulo se centrará en los resultados macroeconómicos obtenidos en el bienio 1999-2000, en el contexto de la ejecución de las políticas de austeridad recomendadas por el FMI (1998).

Así pues, se busca evidenciar si estas políticas de austeridad están consiguiendo alcanzar la estabilización macroeconómica, ya que, si por un lado, dan prioridad a la política de estabilización y se reduce la tasa de inflación, por otro, la reorientación y concentración de los diversos instrumentos de política económica en el combate contra la inflación está provocando graves desequilibrios en los niveles internos (renta y empleo) y externos (transacciones corrientes y endeudamiento).

5.2.1 - Retrospectiva del proceso de redemocratización y de reforma económica

Para avanzar en el análisis de las bases políticas del Plan Real, creemos importante realizar una rápida retrospectiva del proceso de redemocratización y de reforma económica posterior a la apertura política. Los planes económicos en el país, con la redemocratización en 1985, tuvieron un papel decisivo en la configuración de las relaciones entre el gobierno y los demás actores políticos, así como en la evaluación que la población hacía del rendimiento del gobierno¹².

Desde su implementación en 1994 el Plan Real está en el centro del debate sobre la dirección adecuada de la economía brasileña. Sus efectos han provocado estudios en los campos de la economía (Gonçalves, 1999)¹³, la sociología y la ciencia política: cuándo son evaluados los impactos sociales de la política internacional, cuándo las reformas son relacionadas con las mudanzas en la economía global o en la administración pública. El Plan Real es la más reciente experiencia de una serie de reformas económicas relacionadas con el proyecto de reconstrucción democrática desde 1985.

Los planes de reforma económica -son seis desde 1985 hasta el Plan Real- tuvieron una gran importancia para los gobiernos de la "Nueva República". Inicialmente existía un consenso explícito con relación al rechazo del modelo ortodoxo de reforma estructural que el FMI recetaba como necesario a los países en crisis en la década de los ochenta. El modelo ortodoxo, aquí definido como políticas de austeridad, incluía fundamentalmente la austeridad presupuestaria, la retracción del Estado de las actividades económicas y la apertura de los mercados nacionales a

¹² Véase Eli Diniz, "Governabilidade, democracia e reforma do Estado", en Eli Diniz y Sérgio de Azevedo (orgs.), *Reforma do Estado e democracia no Brasil*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1997, pp. 19-53.

la economía mundial. Los reformistas heterodoxos en el Brasil temían los efectos colaterales de esta receta, como el esperado efecto recesivo sobre la economía y el agravamiento de la crisis social. Entre los economistas se trabó un debate intenso sobre las estrategias alternativas para la reactivación del crecimiento. El análisis de la escuela heterodoxa en el Brasil se centraba no en el ajuste estructural interno recomendado por el FMI, sino en los problemas de la inflación y de la deuda externa. Para quebrar la cultura inflacionaria heredada del pasado, sería necesario que todos los actores rompiesen al mismo tiempo con la carrera sin fin entre aumento de precios, salarios, tarifas e impuestos. La introducción de una nueva moneda y el congelamiento de los precios se transformaron en la receta económica patrón para detener este círculo vicioso y borrar la memoria inflacionaria.

Esta receta económica tenía implicaciones políticas: los varios choques heterodoxos que se produjeron, iban a cambiar repetidamente todas las coordenadas de la vida económica de un día para otro. En esa tarea el poder ejecutivo dirigía el proceso, dejando en segundo plano al Congreso, al Poder Judicial y a los partidos políticos. Todos los planes tenían un carácter tecnocrático que era complementado por una postura autoritaria y populista. Pero fue el presidente Collor quien adoptó una posición económica diferenciada, poniendo en tela de juicio los problemas estructurales interiores de la economía, incluso la desestatización de la economía y la liberalización del mercado.

Así, se evidencia que los planes de reforma económica que fueron efectuados en el Brasil desde 1985, además de tener un importante papel en el proceso de redemocratización como *modus operandi* y de sustentación del gobierno, contribuyeron a establecer una democracia representativa en la cual los propios representantes, los grupos de interés

¹³ Véase Reinaldo Gonçalves, *Globalização e desnacionalização*, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1999.

y la sociedad civil quedaron en segundo plano en las reformas adoptadas por los presidentes de la República. Las reformas eran producto de la razón técnica, llevadas a cabo a través de un acto de voluntad del jefe del gobierno y posteriormente respaldadas por la aclamación popular. En la secuencia de las varias tentativas de contener la cultura inflacionaria se desarrolló un estilo voluntarioso y populista de hacer política en el Brasil que se convirtió en una tradición de los primeros planes de reforma económica heterodoxa en la fase de redemocratización posterior a 1985.

5.2.2 - Ejecución y crisis del Plan Real

La introducción de la nueva moneda brasileña, el real, en julio de 1994, vino acompañada de una valorización significativa de su tipo de cambio con relación a las monedas de las principales economías. Tal valorización fue parte de la estrategia inicial del plan y tuvo un papel importante, tanto en la reducción de la inflación como en el rápido proceso de estabilización que llevó a un éxito decisivo. Esa apreciación cambiaria, combinada con la recuperación del nivel de la actividad económica interna que se produjo en el inicio del proceso de estabilización, provocó una fuerte reversión de los superávits de la balanza comercial y de los saldos por cuenta corriente de la economía brasileña.

Desde el lanzamiento del Plan Real, la economía sufrió tres crisis en el mercado financiero internacional: la crisis de México en 1995, la de Tailandia en 1997 y, finalmente, la caída de Rusia en 1998. Tanto la economía de México como la de Tailandia, a ejemplo del Brasil, a pesar de los crecientes déficits por cuenta corriente, eran señaladas como buenas oportunidades de inversión de capitales. Todas estas economías acabaron siendo víctimas de *stocks* especulativos que obligaron a realizar fuertes devaluaciones.

En el primer gobierno de Cardoso (1995-1998), siempre se justificó el déficit por cuenta corriente con argumentos como los siguientes: el déficit relativo de la economía brasileña era mucho menor que el existente en esos países en las fechas del *atack* especulativo; el programa de privatizaciones del Brasil haría posible financiar una parte significativa de los desequilibrios por cuenta corriente; el proceso de modernización y de aumento de la productividad de la economía nacional permitiría una mejora de la competitividad internacional, recuperando su capacidad exportadora y revirtiendo los pesados déficit en la balanza comercial. Según las autoridades económicas brasileñas, esos eran los fundamentos que diferenciaban a la economía brasileña de aquéllas que ya habían caído y garantizaban su inmunidad frente a un *atack* especulativo que podría forzar una devaluación del real (Malan, 1998, Franco, 1998)¹⁴.

5.2.3 - La primera fase del Plan Real: 1994-1998

El rendimiento macroeconómico del Brasil hasta el despegue del Plan Real (1994), se caracterizaba por: inflación elevada y creciente; déficit fiscal -medido por las necesidades de financiación del sector público (NFSP) en el concepto operacional- relativamente modesto, debido, en parte, a la corrosión del valor real de los gastos, definidos en el presupuesto y contraídos en general en términos nominales en el contexto del rápido aumento del nivel de precios; tasa de cambio bastante devaluada; y situación externa holgada, representada por una cuenta corriente con superávit y por entrada de capitales externos que permitieron aumentar las reservas externas del país. En cambio, a partir de 1995, la situación de la economía brasileña se caracterizó por inflación baja y declinante, cuentas públicas con elevado desequilibrio, tasa

¹⁴ Véase Pedro Malan, "As perspectivas do Real no limiar do novo século", en João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *Forum Nacional: O Brasil e o mundo no limiar do novo século*, II vol., INAE, Editora José Olympio, Río de Janeiro, 1998, pp. 37-56. Véase también Gustavo Franco, "O plano Real em perspectiva a médio prazo", en Reis Velloso (coord.), op. cit., pp. 57-80.

cambiaría apreciada en relación con el nivel de 1991-1994 y rápida deterioración del resultado de la cuenta corriente.

Este cambio del escenario se puede explicar por tres motivos. En primer lugar, la propia reducción de la inflación que, con la casi total indexación de los tributos y la inferior protección de los gastos contra el efecto corrosivo del aumento de precios, se había transformado en la gran aliada del gobierno en el ajuste *ex-post* de las cuentas públicas (Bacha, 1994). En segundo lugar, el expresivo aumento del gasto público ocurrido en ese periodo; y, en tercero, la combinación de los efectos desfasados de la apertura comercial iniciada a comienzos de los años noventa, con la política cambiaria efectuada en los primeros meses del Plan Real.

Con relación al gasto público, su variación es el resultado del aumento del número de jubilados (especialmente del sector público), del aumento del valor real del salario mínimo en 1995, que se reflejó en los gastos de la seguridad social, del aumento del gasto con programas y actividades de los diversos órganos del gobierno federal (OCC) y del empeoramiento de la situación fiscal de los estados.

En resumen, el gobierno de Cardoso en los años 1995-1998 practicó una política fiscal expansionista que tuvo como resultado, primero, hasta 1997, un empeoramiento equilibrado sólo en 1998. Por otro lado, ejecutó una política monetaria *contraccionista* que sirvió inicialmente al objetivo de estabilizar los precios, controlando la fuerte expansión del consumo tras la caída de la inflación. Con el tiempo, esa política pasó a ser regida por la necesidad de remunerar de forma adecuada los capitales a los que el país tuvo que recurrir para la financiación de su déficit en cuenta corriente y renegociar las amortizaciones de la deuda externa. De esa forma, los intereses se mantuvieron elevados para compensar la deterioración del riesgo-país y, desde 1997, la expectativa de devaluación real gradual de la tasa cambiaría.

A continuación, para comprender mejor la relación entre las políticas de austeridad y la gobernabilidad en el Brasil, es importante hacer un análisis de las transformaciones estructurales de la economía brasileña en el final de la década de los noventa.

5.3 - LAS TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA BRASILEÑA - 1998-2000

Sin duda, la conquista más expresiva de la política económica del gobierno de Cardoso fue el derrumbe de las tasas de inflación. De acuerdo con los datos del IPCA (IBGE), la tasa media de inflación en el Brasil fue sólo de 11,4% al año de julio de 1994 hasta mayo de 2000, mientras de 1988 a 1993 había sido de 1.280,9% al año¹⁵. El crecimiento del PIB fue de 2,67% al año como media en el período de 1991 a 2000. A su vez, el PIB per capita creció una media anual de 1,22% al año en el mismo período (IBGE, 2001).

Como podemos observar, a partir de 1994, el gobierno federal brasileño consiguió estabilizar los precios y hacer crecer la economía, aunque con tasas moderadas. A lo largo de la década de los noventa, pasó por profundas transformaciones estructurales que iban a abrir camino para un nuevo tipo de inserción internacional del país (Malan, 1998). La apertura económica y la privatización, asociadas a la estabilidad, resultaron un fuerte incentivo para los inversores nacionales y extranjeros, haciendo avanzar la reestructuración industrial. Como resultado, la productividad creció, aun empezando desde un nivel muy bajo.

Por otra parte, en el contexto de las políticas de austeridad, la economía brasileña estuvo marcada en el bienio 1999-2000 por la

adopción del régimen de cambio fluctuante, por la alteración del régimen monetario con la introducción del sistema de metas para la inflación y por el cumplimiento de las metas fiscales acordadas con el FMI.

5.3.1 - La política de intereses y el combate a la inflación en el Brasil

Como es sabido, el combate a la inflación es el principal objetivo de la política de intereses. Antes la preocupación era atraer dólares al país y asegurar una baja cotización de la moneda norteamericana. Desde el 4 de marzo de 1999, fecha en que el Comité de Política Monetaria (COPOM) elevó las tasas de interés a 45% al año, el Banco Central del Brasil (BCB) viene reduciendo de manera cada vez menos frecuente y con menor intensidad los intereses básicos de la economía¹⁶. La aplicación de tasas de interés tan elevadas estaba relacionada con la posible necesidad de contener las presiones inflacionarias que podrían resultar de la devaluación del real. Como la elevación de la cotización del dólar no ha provocado una remontada de la inflación, el gobierno adopta hasta febrero de 2001 reducciones seguidas de las tasas¹⁷, que aún se encontraban en marzo de 2001 en el alto nivel de 15,25% de intereses anuales (el porcentaje está ligeramente por debajo del vigente hasta poco antes de la moratoria rusa en agosto de 1998, que era del 19%).

Con la crisis económica que provocó la devaluación de la moneda, el gobierno de Cardoso decidió sustituir el ancla cambiaria que estaba siendo utilizada desde junio de 1994 para dar estabilidad al Plan Real (el sistema de bandas cambiarias), por el sistema de metas para la inflación, que sustenta y es más compatible con el régimen de cambio fluctuante.

¹⁵ Véase Armando C. Pinheiro, Fabio Giambiagi y Joana Gostkorzewick, "O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90", en F. Giambiagi y Moreira (orgs.), *A economia brasileira nos anos 90*, BNDES, Río de Janeiro, 1999, pp. 13-81.

¹⁶ Véase Antonio José Corrêa do Prado, "Política governamental e o aumento do desemprego", en *Pesquisa*, FAPESP, núm. 54, 2000, pp. 14-16.

¹⁷ Véase BCB, *Indicadores económicos*, BCB/DEPEC, Brasília, mayo de 2001, p. III.2.

Así, a partir del 1° de julio de 1999, el gobierno federal adoptó una nueva política de control de la inflación, la denominada "política de metas de inflación" (*inflation targeting*), que obliga al Banco Central del Brasil a conducir la política monetaria de manera que se puedan alcanzar las tasas definidas por el Consejo Monetario Nacional (CMN). El Índice de Precios al Consumo (IPCA), medido por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)¹⁸ fue fijado por el gobierno federal en el 8% en 1999 (la inflación fue de 8,94%) y en el 6% en 2000 (la inflación fue de 5,97%). Existe, sin embargo, una franja de dos puntos porcentuales dentro de la cual ese índice podrá oscilar hacia arriba o hacia abajo, es decir, al final de cada año el IPCA podrá quedar dos puntos porcentuales por encima o por debajo de la meta establecida. El índice que el gobierno federal pretende alcanzar en cuanto a metas de inflación es del 4% en 2001.

5.3.2 - El sistema de metas de inflación

La meta prorrataria de la política monetaria es la inflación baja permanente. Con la búsqueda de la maximización de la eficacia de la política monetaria que tiene como objetivo prioritario la estabilidad de los precios, resulta relevante debatir las siguientes cuestiones: ¿cuáles deben ser los principios inspiradores de la formulación de la estrategia monetaria?, ¿cómo se deben comunicar a los agentes privados las acciones con las que se hace efectiva la política monetaria? En suma, resulta decisiva la forma en que las autoridades monetarias se aproximan a los demás agentes económicos para concretar su estrategia monetaria.

La literatura académica sostiene (Bernanke y otros, 1998) que los bancos centrales, para ser eficaces, deben mantenerse fuera del alcance de las interferencias políticas. Asimismo, apunta a la fijación de un objetivo directo de inflación como solución al riesgo inflacionario inherente a la

Véase BCB, *Indicadores económicos*, op. cit., p. 12.

instrumentación de una política monetaria por parte del banco central, que no se sujeta a una regla explícita en la conducción de la misma.

Por consiguiente, el establecimiento de un objetivo directo de inflación (*inflation targeting*) es procedente, teniendo como base un régimen monetario en el cual el banco central adopta el compromiso formal y explícito de alcanzar un objetivo de inflación cuantificado con precisión, con libertad a la hora de elegir los medios para conseguir dicho objetivo y siendo responsable de su éxito. De esa forma, los riesgos de un esquema de instrumentación monetaria basado en el control directo de la inflación son la elección de un objetivo explícito para la inflación y el compromiso de alcanzarlo en un período de tiempo determinado, periodo que normalmente abarca varios años.

Entre los diversos especialistas que trataron del sistema de metas de inflación (*inflation targeting*), destacan Ben S. Bernanke y otros¹⁹, que en el libro *Inflation targeting: Lessons from the international experience*, defienden este sistema como la mejor manera de afrontar presiones políticas contra las políticas de intereses de los bancos centrales y de permitir que el gobierno reduzca las tasas sin perder el control de la inflación. La base de sustentación para la adopción de un objetivo directo de inflación se encuentra en la creencia ampliamente compartida por los economistas de que a largo plazo no existe *trade-off* entre inflación y desempleo. Las tasas de inflación elevadas implican mayores costes (pérdida de eficiencia en la consignación de recursos, efectos redistributivos, etc.) y ningún beneficio en cuanto a empleo; de ahí nace la recomendación de elegir un objetivo que implique una tasa de inflación reducida.

¹⁹ Véase Ben S. Bernanke y otros, *Inflation targeting: Lessons from the international experience*, Princeton University Press, Princeton, 1998.

A ese respecto, observa J. B. Taylor (1996: 31) que fijar un objetivo explícito de inflación no significa que este sea un punto máximo, porque si la inflación cae a un nivel inferior a la tasa fijada como objetivo las consecuencias serán tan desfavorables para la Economía como en el caso de que la tasa se sitúe a un nivel superior.

El gobierno de Cardoso, además de escoger un índice de precios del IBGE, el índice de precios al consumidor amplio (IPCA), para valorar el comportamiento de la inflación, decidió adoptar también a partir de julio de 1999 un sistema de metas de inflación (*inflation targeting*)²⁰. Ese cambio es considerado por el gobierno como la más importante innovación en el Plan Real desde la reforma del sistema cambiario, que pasó a adoptar la fluctuación del real frente al dólar en enero de este año. Por otro lado, el establecimiento de una tasa esperada de inflación futura para delimitar medidas monetarias de carácter restrictivo sobre la actividad económica, está siendo considerado temerario por algunos analistas económicos; entre otros motivos, porque representa un riesgo, dado que la Economía brasileña no ha recibido aún todos los efectos del aumento de costes derivado de la devaluación cambiaria y del reciente aumento de la carga fiscal. Este sistema de metas inflacionarias ya está siendo utilizado por diversos países con economías estables como Nueva Zelanda (1990), Canadá (1991) y el Reino Unido (1992).

La adopción de las tasas de interés como instrumento encaminado a garantizar la estabilidad de precios, es una estrategia utilizada en ambientes donde predominan un crecimiento económico regular, tasas de inflación bajas e inexistencia de choques de costes de mayor intensidad. Hay que añadir a esto que las tasas de cortísimo plazo no afectan al *stock* de títulos de deuda pública o a los saldos de los préstamos (a medio y largo plazo) destinados a financiamientos para inversiones de empresas y de inmuebles. Así, la acción del gobierno, a

través de una política monetaria clásica, utilizará las tasas de interés apenas como indicador para el mercado y estará dirigida a garantizar la estabilidad de los precios, evitando que cualquier inestabilidad en la Economía capaz de generar desequilibrios entre la oferta y la demanda, pueda crear las condiciones básicas para una elevación de los precios no justificada por un aumento de costes.

Sin embargo, es necesario señalar con relación al sistema de metas de inflación, que en el Brasil algunos de los requisitos para la implantación de tal sistema no están presentes: la política monetaria carece de independencia porque hay demandas de la política fiscal sobre la política monetaria; el Banco Central persigue otros objetivos con la política monetaria; y, además, no se tiene certeza de la estabilidad de las relaciones funcionales entre los instrumentos controlados por la autoridad, por ejemplo, las tasas de interés y las de inflación.

El sistema de metas de inflación no tiene como objetivo regular la inflación, sino influir en el proceso de formación de la expectativa de inflación. El inconveniente de esta política de metas, en el caso de que las metas fijadas sean altas, es que puede estimular el retorno de la indexación de la economía (ante la posibilidad de que induzca a los formadores de precios a convergir hacia ese porcentaje establecido).

Al explicitar el *link* entre agregados monetarios e inflación, el sistema de metas de inflación reafirma la prioridad dada por el gobierno a la política de estabilidad de precios y resguarda de las presiones para relajar la política monetaria. El principal obstáculo con el que se deparará el gobierno federal a la hora de evitar que los límites máximo y mínimo de inflación establecidos por el sistema sean sobrepasados, es el problema

fiscal estructural del país²¹. Sin la cuestión fiscal resuelta, el Banco Central del Brasil tendrá dificultades para bajar las tasas de intereses. Si el "techo" o el "suelo" de los intereses fijados por el gobierno son quebrados impunemente, esta política de metas de inflación se volverá inocua. Eso obligará a afianzar superávit primarios (recaudación mayor que gastos, sin incluir el pago de intereses) permanentes.

5.3.3 - Perspectivas de la economía mundial y la fijación de las tasas de intereses en el Brasil

Según el FMI, Banco Mundial y la OCDE (2001), la trayectoria del comportamiento de la economía mundial en 1999 y 2000 se reflejó positivamente en los principales países industrializados, aunque con fragilidad en las economías emergentes²². Tomando como base ese escenario, la tasa de interés definida por el Comité de Política Monetaria (COPOM)²³ y medida por el IPCA para orientar las acciones del Banco Central del Brasil -cuyo propósito es alcanzar metas de inflación-, fue reducida del 45% al año en marzo de 1999, al 15,75% al año en diciembre de 2000. En enero de 2001 la tasa de interés fue reducida al 15,25% al año (10,88% real). En abril de 2001 la tasa de interés fue aumentada al 16,25% al año y en mayo al 16,75% al año. Le corresponde al Banco Central del Brasil establecer la trayectoria de los intereses básicos, fijando metas para la llamada tasa Selic, que es determinada por la media de los préstamos de un día entre bancos, garantizados por títulos federales (el BC define la tasa Selic por ser el mayor participante en ese mercado).

²¹ Véase SF, *Ley de Responsabilidad Fiscal*, op. cit., 2001. La aprobación de la LRF también forma parte de las recomendaciones del FMI, 1998 (MF/MPE, 7ª evaluación, 2001, p. 3).

²² Véase también FMI, "Perspectivas de la economía mundial", en *Comunicado del Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales*, FMI, Comunicado de 28-abril-2001, p. 1.

²³ Véase anales de las 48ª, 49ª y 50ª Reuniones del Comité de Política Monetaria - COPOM, en BCB, *Relatório de Inflação*, BCB, Brasilia, vol. 2, núm. 3, septiembre de 2000, pp. 99-125.

Asimismo, es preciso tomar en consideración que los riesgos para una reducción adecuada de la tasa de interés en el Brasil vienen del sector externo - efectos de la crisis económica en los países emergentes, como Turquía y Argentina -, sumada a los fracasos en los planes de recuperación de Japón y el crecimiento más lento de Europa y especialmente de los EE. UU. (que representa el 25% del PIB mundial) - que en los últimos años respaldó en medida importante el crecimiento de la economía mundial - y donde se ha registrado una pronunciada desaceleración de la actividad²⁴. Esto ha suscitado grandes interrogantes y riesgos, dificultando la gestión económica de los países en desarrollo. Sin embargo, el Brasil se ve afectado, tanto por la desaceleración del crecimiento en las economías avanzadas como por el deterioro de las condiciones de los mercados financieros internacionales. Las consecuencias para el Brasil son graves, sobre todo en términos de un descenso de las exportaciones generado por la pérdida de impulso de la demanda de las economías avanzadas y la disminución secular de los precios de los productos básicos no combustibles. Además, la creciente aversión al riesgo en los mercados de capital podría llevar a un fuerte descenso de la afluencia de capital privado a los países en desarrollo. Ante esta situación, lo que va a decidir la posibilidad de reducción de las tasas de interés en el Brasil es la intensidad de la desaceleración del crecimiento de la economía mundial y que se mantenga la confianza de los inversionistas en las economías de mercados emergentes²⁵.

Véase Federal Reserve, *Decisión del Comité del Mercado Abierto de los EEUU de bajar las tasas de interés*, FOMC-Fed, Washington, D.C., Comunicado de 15-05-2001. Véase también la caída del índice NAPM (National Association of Purchasing Management), que evalúa la actividad industrial de las grandes empresas de los EEUU, mayo de 2001.

Véase Antonio Corrêa de Lacerda, "O crescimento do passivo externo líquido (PEL) da economia brasileira", en João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *XIII Fórum Nacional - Democracia e desenvolvimento*, INAE, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 2001.

CAPÍTULO VI - LAS BASES DEL ACUERDO SOBRE EL BLINDAJE FINANCIERO BRASILEÑO (FMI) Y EL BALANCE SOCIOECONÓMICO DE LAS POLÍTICAS DE AUSTRERIDAD

Introducción

Pasamos aquí de las consideraciones sobre la política económica del gobierno de Cardoso, a las bases del acuerdo del blindaje financiero brasileño (FMI, 1998) y al balance socioeconómico de las políticas de austeridad. A pesar de la naturaleza peculiar del acuerdo del Brasil con el FMI, este análisis es necesario para comprender la motivación política del establecimiento de las políticas de austeridad en el Brasil.

6.1 - FUNDAMENTOS DEL ACUERDO FMI-BRASIL

Tras el anterior recorrido por los problemas que plantean las desigualdades socioeconómicas en el Brasil, ya estamos en condiciones de analizar las bases del acuerdo del FMI con el Brasil. Sin embargo, para comprender mejor los motivos que llevaron al gobierno brasileño a firmar el actual acuerdo de préstamo con el FMI, se deben recordar las circunstancias que lo rodeaban¹.

Hacia **una** crisis económica sin **precedentes**. Desde el segundo semestre de 1998, el gobierno de Cardoso -ante el agravamiento de la crisis económica mundial que gradualmente aumentaba la desconfianza de los inversores internacionales en los llamados *países emergentes*- mantenía su política de elevación de tasas de interés, para hacer frente a lo que se decía era una "*crisis sistémica*". Incluso así, continuaba

¹ Véase Miguel S. Wionczek (comp.), *La crisis de la deuda externa en la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987. Véase también, Chossudovsky, op. cit., pp. 170-184.

perdiendo de forma acelerada sus reservas internacionales: en abril de 1998, el país tenía un saldo de 74.000 millones de dólares de reserva. En esas condiciones, el Brasil se dirigía hacia una crisis económica sin precedentes en su historia² y que, ciertamente, por la dimensión de la economía brasileña, iba a tener repercusiones sobre la economía del continente americano y mundial.

El gobierno brasileño, consciente de que la moneda nacional podía sufrir un ataque especulativo ante los indicadores negativos de la economía, se mantuvo inflexible a lo largo de 1998, negándose a reducir las tasas de interés y permitir, así, que el real alcanzase una cotización realista; no tomó en consideración los estudios de analistas e instituciones de investigaciones económicas, que indicaban que la moneda se encontraba sobrevalorada (FGV, 1998). En el segundo semestre de 1998, Rusia, al dejar de cumplir sus compromisos con los acreedores externos y declarar una moratoria unilateral, disparó una señal de alerta en el mundo. Esto hizo que los inversores empezasen a huir de los mercados denominados "emergentes". Los efectos de este pánico mundial provocaron sensibles pérdidas en las reservas internacionales del país (se estima que solamente en enero de 1999 alcanzaron los 22.000 millones de dólares). Y fue en este contexto en el que el FMI y los países del G-7, especialmente EE.UU., decidieron hacer un préstamo al Brasil por valor de 41.500 millones de dólares, para permitir la defensa de la moneda brasileña.

En este sentido, Salm argumenta que "con la retracción de los flujos de capital para los mercados emergentes a partir de la crisis asiática en 1997, y especialmente después de la crisis rusa en 1998, las políticas de mantenimiento del valor del real se volvieron todavía más difíciles de sostener, a pesar del significativo apoyo coordinado por el FMI y por el

² Véase FMI, "El FMI bajo el liderazgo de Michel Camdessus", en *FMIBoletín*, Suplemento especial, Washington, D.C., febrero de 2000, pp. 1-14. Véase también MF, *Memorandum de*

Tesoro americano a fines de 1998. La acelerada pérdida de reservas llevó, en enero de 1999, al abandono del régimen de bandas cambiarias y a la adopción de un régimen de fluctuación del cambio"³.

6.1.1 - La adopción de la decisión del FMI de hacer un préstamo al Brasil

La decisión del FMI de hacer un préstamo al Brasil para evitar que su economía fuese arrastrada por el torbellino de la crisis económica internacional -que ya había afectado a varios países asiáticos y a Rusia-, fue adoptada en un contexto en el que estaban en juego grandes intereses económicos, especialmente de los bancos internacionales que tenían grandes inversiones en el país⁴. Es evidente que los grandes beneficiarios del préstamo del FMI al Brasil fueron los banqueros internacionales con inversiones en el país, especialmente los norteamericanos, pues ante la crisis querían que el país mantuviese su tipo de cambio, considerando que eso les daría tiempo para retirar su dinero.

Dada la inminencia de una crisis económica que podía crear una inestabilidad económica a escala global y que había llegado a la economía brasileña en septiembre de 1998, se realiza en Washington en octubre de 1998, la asamblea anual conjunta del FMI y el BIRD (*Board of Governors - World Bank Group - International Monetary Found - Annual Meeting 98*) con representantes de los países ricos (G-7). Los principales puntos del orden del día eran la búsqueda de una solución de urgencia para la crisis que amenazaba a la economía mundial y el inicio de los debates para encontrar una solución a largo plazo para resolver el problema

política económica, op. cit. pp. 1-11.

³ Véase Claudio Salm, "Mercado de trabajo", anales del *II Forum global sobre Estado democrático y gobernanza en el siglo XXI*, op. cit., p. 4. <http://www.mre.gov.br>.

⁴ Véase FMI, *Políticas financieras del FMI*, Washington, D.C., 2000. <http://imf.org/external.htm>

(Wolfensohn, 1998)⁵. El gobierno del Brasil iba a tener prioridad en ese esfuerzo, conducido por el FMI⁶, para evitar el agravamiento de la crisis. De este encuentro de la cumbre salió la promesa de que el país recibiría un préstamo del FMI, en la forma de fondo de emergencia⁷. Quedó establecido, como una decisión del equipo económico, que el gobierno de Cardoso no devaluaría el real. El volumen del aporte de recursos, que fue definido posteriormente, tenía como principales fuentes primarias las siguientes: 18.299 millones de dólares del FMI, 13.280 millones de dólares del BIS, 1.250 millones de dólares del BOJ (Japón) y 4.500 millones de dólares del BID.

No obstante, pese a haber recibido la señal positiva de que recibiría el paquete de ayuda antes mencionado, coordinado por el FMI, para hacer frente al ataque especulativo contra el real y aunque no iba a devaluar su moneda, la presión a finales de 1998 se hizo intolerable. Esa presión estaba provocada por la pérdida de reservas, que ponía en riesgo la posibilidad de que el país continuara cumpliendo con sus compromisos en el exterior. Eso forzó al gobierno de Cardoso a modificar la política cambiaria devaluando la moneda, medida anunciada por el Banco Central del Brasil el 12 de enero de 1999⁸. La crisis especulativa fue tan fuerte que solamente el día 29 de enero el real llegó a devaluarse un 79% en un clima de incertidumbre y de rumores sobre el riesgo de una confiscación, lo cual provocó una carrera generalizada a los bancos.

Creemos que los eventos ocurridos en el Brasil desde el 12 de enero de 1999, que obligaron al gobierno a abandonar la política de

⁵ Véase James D. Wolfensohn, *La otra crisis*, discurso ante la Junta de Gobernadores (*Board of Governors - World Bank Group - International Monetary Found - Annual Meeting 98*), Folleto BIRD, Washington, D.C. 6 de octubre de 1998.

⁶ Véase FMI, "Camdessus ha procurado que todos los países se beneficien progresivamente de la globalización", en *FMIBoletín*, Suplemento especial, febrero de 2000, pp. 1-3.

⁷ Véase FMI, *Servicios financieros del FMI*, FMI, Washinton, D.C, 2000. <http://www.imf.org>.

⁸ Véase Fernando Henrique Cardoso y Pedro Malan, pronunciamiento a la nación sobre "*Los cambios de la política cambiaria*", PR, Brasilia, 13 de enero de 1999.

anclaje del real al dólar (*pegged system*), representan el fin del Plan Real como fue concebido e implementado desde mediados de 1994.

6.1.2 - El comportamiento de las reservas internacionales

La fuga acelerada de capitales y el nerviosismo en los mercados obligaron al gobierno brasileño a gastar, desde 1998 hasta junio de 1999, cerca de 54.000 millones de dólares de sus reservas internacionales, que en abril de 1998 eran de 74.000 millones de dólares (BCB, 1998)⁹. En esos 54.000 millones de dólares estaban incluidos 19.200 millones del préstamo del FMI. Las reservas internacionales del país en diciembre de 1999 eran de 35.554 millones de dólares. Pero, excluyendo el dinero vinculado al acuerdo con el FMI, el valor de las reservas netas a finales de 1999 era de aproximadamente 23.500 millones de dólares, conforme muestra el cuadro 13.

Cuadro 13. COMPORTAMIENTO DE LAS RESERVAS CAMBIARIAS DEL BRASIL
Periodo 1994/2001

| | En millones de dólares | Concepto de caja (*) |
|--------------|------------------------|----------------------|
| 1994 | 36.471 | |
| 1995 | 50.449 | |
| 1996 | 59.039 | |
| 1997 | 51.359 | |
| 1998 | 43.617 | |
| 1999 | 35.554 (**) | |
| 2000 | 32.949 | |
| 2001 (marzo) | 34.407 | |

Fuente: Banco Central del Brasil/DEPEC, Indicadores económicos, junio de 2001.

(*) Al final del periodo

(**) Considerando que las reservas netas, es decir, excluyendo el dinero vinculado al acuerdo con el FMI, en diciembre de 1999 eran de 23.500 millones. Así, el margen para intervenir el Banco Central en el mercado de cambio era sólo de 3.300 millones de dólares.

⁹ Véase Banco Central del Brasil, *Indicadores económicos 1998*, BCB/DEPEC, Brasilia, 1998.

Cabe observar que en el acuerdo firmado con el FMI, quedó establecido un límite mínimo de las reservas internacionales del país. Así, el gobierno brasileño se tropieza con dificultades en la conducción de su política cambiaría siempre que haya presión para elevar el valor del dólar en el mercado de cambio, y por los efectos de la devaluación del real sobre los precios. En cuanto a valores, el límite mínimo de las reservas en diciembre de 1999, definido en el acuerdo, debería ser de 23.300 millones de dólares. Ese valor fue renegociado en el mes de noviembre de 1999, pasando a 20.300 millones de dólares. En el Memorandum de técnico de entendimiento (MTE/MPE) del mês de marzo de 2001 ese valor fue renegociado, pasando a 25.000 millones de dólares.

6.1.3 - Condicionamiento para la ayuda internacional

El acuerdo firmado por el Brasil con el FMI, conforme se ha detallado anteriormente, fue organizado en un pacto de ayuda internacional por valor de 41.500 millones de dólares que están siendo liberados a plazos. Se establecieron diversas metas indicativas y criterios de rendimiento de la economía brasileña, como crecimiento del PIB, superávit comercial, déficit nominal (% del PIB), déficit primario, deuda neta del sector público, déficit en transacciones corrientes, inversiones directas, ingresos por privatizaciones, reservas netas y cotización del dólar en el período 1999-2001¹⁰.

Se debe resaltar que estos tipos de préstamos efectuados por el FMI son dedicados al pago de los inversores extranjeros mediante un mecanismo directo o indirecto. Ocurre indirectamente cuando el Banco Central vende dólares en el mercado de divisas. En una situación como ésta, son los contribuyentes brasileños los que más pueden perder, ya

Véase FMI, "El FMI se adapta al cambiante entorno mundial para asistir mejor a los países miembros", en *FMIBoletín*, Suplemento, Washington, D.C., septiembre de 1999, pp. 1-59. <http://www.imf.org>.

que en los términos de esos acuerdos se definen metas y criterios de rendimiento para la economía del país que suponen recortes de fondos sociales y otros gastos esenciales para el desarrollo, con el objetivo de garantizar el pago del crédito concedido por el FMI.

La cuenta de transacciones corrientes de la balanza de pagos. A pesar del compromiso asumido por el Brasil con el FMI, una de las metas del acuerdo, la reducción adecuada del déficit en transacciones corrientes de la Balanza de Pagos (BCB,2000), fue imposible de alcanzar en el bienio 1999-2000. Los efectos económicos esperados de la devaluación cambiaria en cuanto a elevación del volumen de exportaciones (que en condiciones normales debería ocurrir, dada la revalorización del dólar) no se concretaron¹¹, y ello pese a que la caída de las importaciones contribuía a mejorar los resultados de la balanza comercial. El déficit en transacciones corrientes acumulado en el periodo de 12 meses cerrado en diciembre de 1999, llegó a 24.997 millones de dólares, es decir, 4,73% del PIB. En 2000 el déficit en transacciones corrientes fue de 24.637 millones de dólares (4,13% del PIB)¹². Es importante advertir que la disminución de la vulnerabilidad de las cuentas en dólares, es una condición para la refinanciación de la deuda externa y el restablecimiento de líneas de crédito comercial del país.

Observa Salm que la subsiguiente "desvalorización, después de algunas semanas de turbulencia, se acomodó en un nivel razonable y no provocó, como se temía, mayores impactos inflacionarios. El acceso a la financiación externa también volvió, aunque fuertemente basado en capitales volátiles. Por otro lado, los pesados cargos financieros inflingidos por las deudas públicas, que aumentaron con la desvalorización del Real,

¹¹ Véase MF/SPE, *Boletim de Acompanhamento Macroeconômico*, MF/SPE, Brasilia, abril/mayo de 2001, pp. 13-15.

¹² Véase BCB, *Indicadores económicos*, BCB/DEPEC, Brasilia, junio de 2001, pp. V.1-V.2.

han sido compensados por expresivos superávit primarios en las cuentas gubernamentales"¹³.

La adopción del sistema de fluctuación cambiaría. El gobierno de Cardoso, a pesar de haber optado por una desaceleración de la actividad económica y de haber aumentado así su volumen de deudas en función del pago de tasas de interés muy elevadas para garantizar la estabilidad de la economía, no resistió la presión de los especuladores monetarios internacionales y tuvo que emprender ajustes en su política económica¹⁴. Tras realizar consultas al gobierno de los EE.UU. y al FMI, el gobierno del Brasil decidió abandonar la defensa de su moneda en enero de 1999 (Cardoso y Malan). De esa forma, se cerró un ciclo del Plan Real con la alteración del sistema cambiario del país, que abandonó el sistema de mini-bandas cambiarias (administrado y fijo) y pasó al de fluctuación cambiaria¹⁵.

6.1.4 - Principales compromisos del gobierno brasileño en el acuerdo con el FMI

De los compromisos firmados por el gobierno brasileño en el acuerdo con el FMI (1998), se deben destacar los siguientes:

1. Reducir los gastos salariales de la función pública. Nuevas medidas para disminuir el número de funcionarios públicos en la administración federal.

2. Mantener los precios de los derivados del petróleo alineados con el mercado internacional y con la cotización del dólar en el mercado interior.

¹³ Véase Salm, op. cit., p. 4.

¹⁴ Véase Chossudovsky, op. cit., p. 183. En opinión de Chossudovsky "en el gobierno de Cardoso (1994-1998) los acreedores ejercen el control de la burocracia del Estado y de sus políticos".

¹⁵ Véase Milton Friedman, *Capitalism & freedom*, The University of Chicago, Chicago, 1962, cap. 4. Según Friedman existen solamente dos mecanismos compatibles con un mercado y un comercio libre. Uno de ellos es un patrón oro internacional y completamente automático (que para él no es ni factible ni deseable). El otro es un sistema de tasas de cambio libremente fluctuantes, determinadas en el mercado por transacciones privadas sin la intervención gubernamental.

3. *Efectuar las medidas autorizadas por la reforma de la Seguridad Social para compensar el menor crecimiento de los beneficios pagados por la población.*

4. *Contener gastos con programas remanentes de subsidios parciales e imponer nuevos límites para gastos corrientes e inversiones de acuerdo con la disponibilidad de recursos.*

5. *Dar continuidad a la reforma de la Seguridad Social, con presentación de proyectos de ley para alterar los regímenes de jubilaciones de los autónomos, trabajadores rurales y militares¹⁶.*

6.2 - LA GESTIÓN DE LAS CRISIS ECONÓMICAS

Las evidencias parecen indicar que los "mercados" (ente pretendidamente anónimo) están sustituyendo a las instituciones concretas y a las personas reales responsables de la gestión¹⁷. La acumulación del poder económico, hace que el poder de los Estados se esté socavando en favor de aquellas organizaciones empresariales y financieras (igualmente jerárquicas, centralizadas y coercitivas), que se benefician del juego de la globalización y de la descentralización para aumentar su capacidad de compra y de influencia sobre el resto de la sociedad. En efecto, el resultado de este desplazamiento de poder es que los grandes grupos industriales (que se están convirtiendo en enormes bancos de negocios cuya actividad principal es la emisión de pasivos con los que financian la compraventa de otras sociedades y no el desarrollo) alcanzan en la actualidad dimensiones y áreas de influencia que se sitúan por encima de los Estados y que utilizan a éstos para establecer regulaciones favorables a sus intereses.

Véanse las versiones íntegras de la tercera, cuarta, quinta, sexta y séptimo evaluación del acuerdo con el FMI, Ministerio de Hacienda del Brasil, *Memorandum de política económica*, Brasilia, 05-06-1999; 02-12-1999; 01-06-2000, 28-11-2000 y 29-03-2001. <http://www.fazenda.gov.br>

¹⁷ Véase José Luis Fiori (org.), *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, Editora Vozes, Petrópolis, 1999.

En este contexto, el reconocimiento por parte de algunos ex-dirigentes de las IFS, como Stiglitz (BIRD) y Camdessus (FMI), de que la globalización y la descentralización de la economía no han sido capaces de beneficiar a todas las capas de la sociedad y de promover la justicia social, es, en realidad, una confesión de que las políticas de austeridad, recomendadas por el FMI y apoyadas por el BIRD y la OMC, para los países con dificultades económicas, funcionaron como una especie de trampa, en la medida en que no fueron capaces de convertirse en un arma para la disminución de las desigualdades y la erradicación de la pobreza (BIRD, 2000)¹⁸.

En su discurso de despedida del cargo de director gerente del FMI, Camdessus advirtió: "ahora sabemos que no es suficiente con incrementar el tamaño del pastel. La forma en que se parte tiene mucho que ver con el desarrollo: si se deja a los pobres sin esperanza, la pobreza socavará la estructura de nuestras sociedades a través del enfrentamiento, la violencia y el desorden civil"¹⁹.

6.2.1 - Críticas a la actuación del FMI

Las críticas a la actuación del FMI (Stiglitz, 2000), ampliamente compartidas por la mayoría de los economistas y científicos políticos de izquierda que analizan la economía mundial, como Amin y Chossudovsky, coinciden en los siguientes puntos:

a) Tanto el FMI como el BIRD, fueron concebidos para proporcionar a los Estados Unidos un control completo de sus

Véase BIRD, "New paths to social development: Community and global networks in action", en anales de la *Cumbre mundial sobre desarrollo social*, BIRD, Ginebra, 26 al 30 de junio de 2000.

¹⁹ Véase Michel Camdessus, discurso de despedida, anales de la Reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) en Bangkok, *FMIBoletín*, 28 de febrero de 2000.

intervenciones . Al rechazar la opción de un banco central mundial defendida por Keynes, los EE.UU. prefirieron una institución más débil, en situación de dependencia, a otra que pudiese ser más eficaz, pero en la cual los EE.UU. tuviesen que compartir la responsabilidad con otros países.

b) A pesar de la doctrina contenida claramente en su mandato inicial, el FMI no ha sido capaz de obligar a las grandes potencias capitalistas (especialmente los EE.UU.) a realizar ajustes estructurales tan duros como los que imponen a los países subdesarrollados, aunque evidenciasen superávit o déficit. La explicación se encuentra en el párrafo anterior.

c) En sus relaciones con los países subdesarrollados, el FMI no ha tenido como objetivo prevenir o reducir niveles demasiado elevados de endeudamiento, como los registrados en los años setenta. Su tarea consiste en gestionar la deuda imponiendo ajustes estructurales diseñados con un único propósito: pagar los intereses de la deuda, aun cuando esos ajustes puedan ser perjudiciales para el crecimiento económico.

6.2.2 - La orientación de la política neoliberal

La política liberal, que ganó fuerza en los años ochenta, llevó a los países en desarrollo a adherirse rápidamente a sus tres principales recomendaciones: apertura de los mercados, reducción del papel del Estado y estimulación de la entrada de inversiones extranjeras. Esas políticas, que no tuvieron reciprocidad, al menos de la misma intensidad, por parte de los países ricos, además de no resolver el problema del desarrollo, son las responsables del aumento de las desigualdades y de la

²⁰ Larry Summers, "La nueva arquitectura financiera mundial", London Business School, 14 de diciembre de 1999.

exclusión social. Estas constataciones, hechas por los dirigentes de organismos supranacionales (FMI)²¹, tienen una dimensión perversa, pues desde hace décadas ellos mismos patrocinan ajustes macroeconómicos con efectos sociales perjudiciales para los países en desarrollo. La principal contradicción en las políticas de esas instituciones es que al mismo tiempo que defienden lo social y el medio ambiente, permanecen indiferentes ante el proteccionismo practicado por los países más ricos.

El BIRD y la humanización del desarrollo. La búsqueda de la humanización del desarrollo tiene un referente en el Banco Mundial, que ha sido desde su fundación el foro de debate y elaboración de los principales esfuerzos internacionales sobre este tema. El BIRD fue asumiendo las reclamaciones de los países en desarrollo y debatiendo las problemáticas relacionadas con el subdesarrollo²².

Distintos investigadores que analizan la sociedad internacional situando al hombre como eje de la misma, relacionan de forma directa los conflictos y sus consecuencias, con la pobreza y el subdesarrollo como causas precisas. Estos mismos autores han desarrollado visiones que buscaban también soluciones a problemas como la miseria humana o la desigualdad social, a las cuales consideraban causas determinantes de la violencia, los conflictos y, en último término, de las guerras. En ese sentido, Galtung (1995) que es el principal representante de esta escuela, aportó su propia definición de desarrollo: "El desarrollo es el despliegue de una cultura: la puesta en práctica del código o cosmología de esa cultura; es la satisfacción progresiva de las necesidades de la naturaleza humana y no-humana (naturaleza); es el crecimiento económico pero a costa de nadie"²³.

Véase Horst Koehler, discurso ante la Junta de Gobernadores, anales de la 55^o *Asamblea Anual conjunta del FMI y BIRD*, Praga, septiembre de 2000.

²² Véase James D. Wolfensohn, *The challenges of globalization: The role of the World Bank*, BIRD, Washington, D.C., abril de 2001.

²³ Véase J. Galtung, *Investigaciones teóricas: Sociedad y cultura contemporáneas*, Tecnos, Madrid, 1995.

A su vez, para Sen (2000) los cambios del BIRD, que en los últimos años dejó de preocuparse por el crecimiento general y se volcó en la disminución de la pobreza, son un factor positivo²⁴. En efecto, esos avances se pueden constatar en sus últimos informes (BIRD, 1998 a 2001), donde se señala que en el futuro va ser cada vez más difícil mantener el apoyo a las reformas liberales. El BIRD indica que del *stock* de ahorro global en el año 2000 (que en gran parte son capitales de elevada volatilidad), sólo un 25% se dirige a los países en desarrollo. Así, la inversión permanece tan concentrada como la riqueza mundial.

De acuerdo con los dirigentes del BIRD, la globalización y la descentralización, como fuerzas paralelas que definirán el futuro de la economía mundial, son dos procesos que pueden traer tanto el progreso como el caos. Ambos procesos no son vistos como factores inequívocos de aumento o de reducción de pobreza, sino como instrumentos que pueden producir los dos efectos dependiendo de cómo sean utilizados. En el caso de que funcionen pueden producir gobiernos locales más eficientes y que respondan mejor a la población. Sin embargo, también pueden amenazar la estabilidad macroeconómica y, consecuentemente, el crecimiento económico, si los gobiernos locales gastan demasiado y se endeudan, precisando ser socorridos por los gobiernos nacionales. La experiencia brasileña, como indica los informes del BIRD de 1999 (véase por ejemplo el "Informe del desarrollo mundial 1999-2000 - Entrando en el siglo XXI" y "World Development Indicators 1999"), tuvo como resultado una serie de crisis fiscales ante la dificultad de conducir los aspectos políticos de una descentralización fiscal en un período de transición económica y democrática.

A nuestro juicio, al contrario que en la anterior a principios del siglo XX, la globalización de las últimas décadas es preocupante por el tremendo aumento de las transacciones de capital en los mercados de

Véase los "Compromisos de Copenhague", en anales de la *Cumbre mundial de las Naciones*

cambio; movimiento que no es representativo de las operaciones normales del comercio o de los movimientos financieros. Unos flujos tan grandes no sólo no son deseables sino que, además, pueden ser negativos cuando no están respaldados por intereses productivos o sociales. De hecho, para los países en desarrollo dichos flujos son perjudiciales, pues se producen entre países en desigualdad de condiciones, con un mal sistema comercial y monedas volátiles.

De esta forma, al margen de cómo se conciba en detalle la idea de crear una "democracia cosmopolita" propuesta por Held (1998:515), lo cierto es que buena parte de los científicos políticos creen que debe basarse en el reconocimiento de que la democracia en el seno de una comunidad concreta ha de estar vinculada a relaciones democráticas entre comunidades. Por tratarse de procesos absolutamente inseparables, pensamos que no es posible alterar el escenario mundial sin la creación de nuevos mecanismos organizativos vinculantes para que, en las próximas décadas, la democracia sobreviva y se desarrolle. Sin embargo, todo parece indicar que este escenario no será alterado con la conservación de mecanismos proteccionistas destinados a las áreas comerciales y no comerciales o con la aplicación del principio de subsidiariedad, entre otras medidas adoptadas sistemáticamente por los países ricos, especialmente EUA, Japón y la Unión Europea, con relación a los países en desarrollo.

Todo lo expuesto demuestra que existe una distancia entre el discurso y la práctica adoptada por los dirigentes de los países ricos (G-7)²⁵ y de las IFS. En la declaración final de la cumbre de Okinawa, los países ricos hacen una lista de "promesas" en las áreas de educación, salud, nuevas tecnologías y amnistía de la deuda externa de los países más pobres, pero no aclaran la fuentes de los recursos para garantizar la

Unidas sobre desarrollo social, ONU, Copenhague, 1995.

ejecución de todas esas políticas. En otras palabras, cuando argumentan que es necesario que la comunidad internacional haga algo más para proteger a los pobres durante los momentos de crisis y adoptar una visión más global del desarrollo, más allá de soluciones financieras a las crisis, "suena falso". Lo mismo sucede cuando proponen un desarrollo más amplio, que se preocupe también de las prioridades sociales e institucionales, que pueda salvaguardar la salud y el bienestar de la población, al tiempo que sienta los fundamentos judiciales, normativos y de gobierno de las modernas economías de mercado.

Para Wolfensohn, "la reducción de la pobreza se ha convertido en nuestro objetivo primordial, y la inclusión social ha sido tanto un medio empleado para la reducción de la pobreza como un resultado clave"²⁶. El propio Fondo, por su parte, señala que "el creciente énfasis que da el FMI a las cuestiones relacionadas con las políticas sociales tiene su origen en el reconocimiento explícito de la necesidad de asignar más importancia a la equidad y al pleno desarrollo de los recursos humanos para que los programas de reforma sean viables a largo plazo"²⁷.

De hecho, los escasos resultados alcanzados en las últimas décadas y los efectos perjudiciales provocados por las políticas de austeridad recomendadas por esas IFS -especialmente el FMI, el BIRD, la OMC y el gobierno de los EE.UU.- en los países en desarrollo y en particular en el Brasil, demuestran que hasta el momento el "rostro humano del desarrollo", en cuanto a mejora del nivel de vida de las poblaciones de esos países, no se ha concretado²⁸.

²⁵ Véase FMI, anales de la *Cumbre del G-7 y el G-8 en Okinawa*, 20-23 de julio de 2000, en *FMI Boletín*, de 7 de agosto de 2000.

²⁶ Véase James D. Wolfensohn, prólogo del informe "*New paths to social development: Community and global networks in action*" BIRD, Washinton, D.C., junio de 2000.

²⁷ Véase, FMI, *Dimensión social del diálogo del FMI*, Washington, D.C, marzo de 2000, pp. 1-5. <http://www.imf.org>.

²⁸ Véase FMI, *Un mundo mejor para todos: Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, FMI-OCDE-ONU-BIRD, Washington, D.C, julio de 2000. Véase también Sanjeev Gupta, B. Hammond, R. Leete y E. Swanson, "Avance hacia los objetivos de desarrollo

6.2.3 - La lógica del sistema capitalista

Ante el inquietante escenario de este nuevo orden económico mundial que está afectando a toda la humanidad en el inicio del siglo XXI, consideramos relevante hacer un análisis de la naturaleza y la lógica del sistema capitalista, regulado por las IFS, especialmente FMI, BIRD y OMC, los países ricos del G-7 y la OCDE. Asimismo, es importante estudiar por qué es necesario centrarse en la "gestión" de la crisis más que en acabar con ella. Podemos, pues, hacernos dos preguntas: ¿las políticas de ajuste unilateralmente impuestas a los países más débiles, como es el caso del Brasil, satisfacen ese requisito para gestionar la crisis? y ¿la lógica de ajuste que se aplica en la actualidad requiere que prevalezca la libre circulación de capitales, aunque esto suponga una regresión de las posibilidades de desarrollo, tal como ahora ocurre en el Brasil?

A pesar del cambio de la retórica del discurso del FMI y el BIRD, se comprueba que en la práctica no se adoptan políticas para reducir el proteccionismo de los países ricos y el control en origen de los capitales especulativos²⁹. Todo parece indicar que no existe la intención, por parte de estas instituciones, de compatibilizar la estrategia de control del déficit público propuesta por el FMI y la reactivación de la economía en el Brasil a un nivel adecuado. La incompatibilidad que actualmente se presenta entre las políticas de austeridad y la política de desarrollo social es preocupante, ya que eficiencia económica y progreso social son dos cosas interdependientes, que se complementan.

Existen pruebas de que el control financiero del sector público (en cuanto a superávit) es fácil de identificar cuantitativamente (en términos

internacional", en *Revista Finanzas & Desarrollo*, FMI, vol. 37, núm. 4, diciembre de 2000, pp. 14-17.

²⁹ Véase Korst Köhler, intervención en la Cumbre de los Ministros de Finanzas de Asia y Europa, Tokio, *FMIBoletín*, 29 de enero de 2001. Véase también BIRD (CAS), op. cit., pp. 1-20.

relativos) y, por lo tanto, se percibe más fácilmente su evolución y gravedad. No obstante, la medición del déficit "productivo" del sector público es más difícil de cuantificar, pues no es posible tener una percepción inmediata de este tipo de déficit (Zapico, 1989). Los índices oficiales no son capaces de ofrecer una visión clara del déficit de infraestructura de servicios colectivos de manera sistemática. Ambos son, sin embargo, interdependientes, pues, como se confirma en la actualidad, el agravamiento del déficit en sectores sociales como educación, salud, reforma agraria e infraestructura tiene una repercusión muy negativa en la economía del sector privado, que a medio plazo afectará no sólo al volumen de ingresos del Estado, sino también al de gasto público.

Ante la presión ya descrita de las IFS, especialmente del FMI y el BIRD y del gobierno de los EE.UU. para cumplir el acuerdo, la decisión del gobierno del Brasil fue frenar el gasto público hasta el infinito, para reducir el déficit público y así disminuir el impacto no deseado de éste en el financiamiento del sector privado (PR, 2001)³⁰. Las políticas de austeridad, ejecutadas por medio de una política presupuestaria restrictiva a largo plazo con recortes en los gastos de inversión, tienen un efecto inmediato sobre el déficit público financiero y, simultáneamente, provocan un gradual empeoramiento de los servicios públicos. El deterioro gradual y persistente que se observa en el Brasil en la actualidad, tras la implementación de las políticas de austeridad a partir de finales de 1998, puede llegar a ser irreversible desde el punto de vista social, político y económico, si no se adoptan mecanismos de reacción que actúen antes de que el proceso se complete³¹.

³⁰ Véase PR, *Agenda de governo - Biênio 2001-2002*, PR, Brasília, marzo de 2001, pp. 1 -31.

³¹ Véase Operador Nacional de Sistemas (ONS), *Planejamento anual da operação energética ano 2000*, ONS/MME, Brasília, abril de 2000. Véase también los efectos económicos y sociales del

6.2.4 - Las distorsiones en la gestión de las crisis económicas por parte del FMI

Se acusa al FMI de no haber recomendado las medidas correctas para solucionar la crisis asiática en 1997, la de Rusia en 1998 y la de América Latina en 1998 y 1999. Muchos de los países en desarrollo que adoptaron de manera incondicional las políticas de austeridad (FMI), no alcanzaron resultados macroeconómicos adecuados³². Este es el caso, por ejemplo, de Indonesia, Brasil, Turquía y la Argentina. Entre las pocas excepciones está Corea del Sur, por poseer capacitación avanzada en tecnologías de información.

Sin embargo, la crisis asiática, que fue compleja y no respondió a las medidas de solución convencionales, ha demostrado la fragilidad del FMI para prevenir las crisis (Camdessus, 2000). Quedó claro que uno de los elementos indispensables de la arquitectura financiera internacional es tener una organización internacional con clara visión de lo que se ha de hacer y el poder para hacerlo (Stiglitz, 1998). En efecto, creemos que la arquitectura financiera debe basarse en la prevención de las crisis más que en la reacción rápida para abordarlas³³.

Con todo, la principal observación que los críticos hacen con relación a la actuación del FMI es que nunca se ha preocupado de proponer la creación de mecanismos de control sobre el origen de los

"Plan de racionamiento de energía en el Brasil" en función del deterioro en el sector de producción y transmisión de energía eléctrica (FGV, 2001).

³² Véase Joseph Stiglitz, "Intervenção governamental nos mercados financeiros: Políticas de crédito direcionado nos anos 90 / Lições para a América Latina", en ABDE, *Seminário As agências de fomento no novo cenário econômico brasileiro*, ABDE, Rio de Janeiro, 10-11 de mayo de 2001. Véase también la visión crítica de Joseph Stiglitz sobre la inadecuada forma de actuación del FMI, en *Revista New Republic*, abril de 2000.

³³ Véase la decisión del Director Gerente del FMI de establecer un Departamento de Mercados Internacionales de Capital, como parte de la tarea de profundizar la comprensión y evaluación, por parte del Fondo, de los problemas de estos mercados, a fin de mejorar su capacidad de alerta anticipada y fortalecer la prevención de crisis económicas regionales de impacto global. Véase también la creación anterior del Grupo Consultivo sobre los Mercados de Capital del FMI, en *FMIBoletín*, de 12 de marzo de 2001.

capitales especulativos (Stiglitz, 2000). Estuvo siempre en la vanguardia de la defensa de los intereses de los banqueros e industriales de los países del G-7, en especial de EE.UU., contrarios a la regulación de esos capitales, lo cual afectaría a sus intereses para continuar obteniendo ganancias elevadas. Además, se evidencia que las reformas que recomienda el Informe Meltzer, en la línea de las aspiraciones de los dirigentes estadounidenses, van en el sentido de privatizar parte del FMI. Así, la preocupación de los EE.UU. es conservar el FMI, pero no bajo una forma más equitativa socialmente y comprometida con la reducción de la pobreza y las desigualdades en los países más pobres. En ese sentido, los testimonios disponibles sugieren que los países en desarrollo no deben esperar que los cambios que los EE.UU. proponen introducir en la forma de actuación del FMI y del BIRD sean los más beneficiosos para sus intereses.

Se confirma que en la actualidad el elemento principal de la agenda del FMI es la reducción de las funciones del Fondo. Su nuevo director tiene la responsabilidad de armonizar las distintas posturas que tienen a ese respecto el gobierno y el Congreso de Estados Unidos, y varios países europeos. Por un lado, el Tesoro de EEUU quiere que el FMI abandone sus programas de créditos a largo plazo para centrarse exclusivamente en la entrega de créditos a corto plazo a economías que sufran crisis cambiarias. La Administración y el Congreso del EE.UU. están fuertemente enfrentados sobre cómo deben ser esos créditos, ya que los congresistas exigen que el FMI eleve drásticamente los intereses que cobra por ellos³⁴. Europa rechaza ambas posturas y defiende que el FMI mantenga sus actuales programas de ayudas a largo plazo. Para los

³⁴ Véase la propuesta de reformulación del actual modelo de actuación del FMI hecha por el presidente del Comité Económico Conjunto del Congreso de los EEUU, 10 de mayo de 2001. Sin embargo, existen evidencias de que los EEUU desean privatizar parcialmente el FMI. El objetivo es hacer que los créditos a los países en crisis se financien a través de los mercados de capitales y no, como hasta ahora, con las contribuciones de sus países miembros. Véase también la conferencia de Allan H. Meltzer, sobre las conclusiones del Informe Meltzer (IBRE/FGV, 2001).

países en desarrollo, considerando la fragilidad de sus economías, lo mejor es que no prevalezcan las tesis de Washington.

Por otra parte, los informes y los trabajos de teóricos como Stiglitz, Galbraith y Sachs que examinan el escenario económico internacional, coinciden al analizar los datos divulgados por el FMI. Según ellos, es posible constatar que los fondos del FMI fueron utilizados para preservar la posición de las riquezas de los países ricos invertidas en países que enfrentaban dificultades para cumplir sus compromisos externos, en vez de ser utilizados para ayudar a los países en dificultades a mantener políticas de crecimiento.

Todo parece indicar que tiene fundamento la principal crítica hecha por los teóricos contrarios al neoliberalismo, según la cual se trata de una ideología que no mira las realidades, que no se preocupa de medir efectivamente si el objetivo fue alcanzado o no y de investigar por qué el resultado es distinto del esperado. Este cuadro está configurado en el análisis de la ejecución de políticas sociales en el Brasil y se refleja en los contenidos de las exigencias del acuerdo firmado con el FMI y en las sucesivas valoraciones hechas posteriormente. La preocupación de los dirigentes del FMI -respaldado por el BIRD-OMC y por los países del G-7, en particular el gobierno de EE.UU.- por garantizar la estabilización y efectuar el programa de ajuste estructural es bastante clara con relación al Brasil; se aplican en este país imposiciones muy duras, especialmente recortes presupuestarios en el área social y en otros sectores importantes para el desarrollo, como contrapartida a la ayuda para salir de la crisis económica que está viviendo.

Ante estas evidencias, se plantea el siguiente interrogante: ¿el caso brasileño estaría encuadrado en la concepción de O'Donnell (1995), cuando afirma que tanto los autoritarios de la vieja generación como los

nuevos tecnócratas de esas instituciones supranacionales toman como base la premisa de que aquellos que ocupan altos cargos oficiales saben más que el resto de la sociedad y, de esa forma, no sólo tienen el derecho sino la obligación de imponerle sus conocimientos superiores? En este sentido, está demostrado que por esta razón los economistas y científicos políticos con opiniones democráticas, refutan la lógica de la "única mejor política", cuestionando a los responsables de política económica de esas instituciones supranacionales. Está claro, en este punto, que para los dirigentes de esas instituciones, los eventuales riesgos que pueda correr la democracia son una cuestión de menor importancia.

Por lo tanto, entendemos que la lógica del sistema capitalista, conducido por los dirigentes del FMI-BIRD-OMC y los países ricos (G-7), especialmente EE.UU., está centrada en la "gestión" de la crisis más que en acabar con ella. En consecuencia, impone unilateralmente a los países más débiles económicamente, incluido el Brasil, las políticas de austeridad contenidas en la receta de la política de estabilización y en el programa de ajuste estructural, y satisface así ese requisito de gestionar la crisis. La lógica de ajuste aplicada en la actualidad por las IFS, y que afecta al desarrollo económico y a la gobernabilidad, requiere que prevalezca la libre circulación de capitales. Y esto a pesar de que esta orientación implica reducción de salarios y gasto social, liberalización de los precios y eliminación de subsidios, en otras palabras: se retrocede en las posibilidades de desarrollo y con ello se deja a los pobres sin esperanza (Camdessus, 1999)³⁵. La cuestión es que, conforme ha quedado claro en esta investigación, el aumento acelerado de la pobreza está actuando como factor de erosión en la estructura de nuestras sociedades a través del enfrentamiento, la violencia y del desorden civil.

³⁵ Véase Michel Camdessus, *From crisis to a new recovery*, FMI, Washington, D.C., septiembre de 1999.

6.3 - LAS CONTRADICCIONES DE LOS INFORMES DEL BIRD

En el Informe del Desarrollo mundial 1999-2000 - Entrando en el siglo XXI, el BIRD señala que la solución para el caso del Estado brasileño, apuntado como "caso de estudio y recomendación" (*case study and recommendation*), es la reducción de los gastos de personal y el fin del auxilio federal como regla a los estados endeudados³⁶. La descentralización implantada en el país después de la promulgación de la Constitución de 1988 es apuntada como ejemplo de lo peor que puede ocurrir en los Estados que estén pasando por transiciones político-económicas. Estas afirmaciones del informe del BIRD revelan un conocimiento distorsionado de la realidad brasileña. Es obvio que existen desproporciones en la función pública y se reconoce la necesidad de ajuste para contener los gastos de los estados y municipios. Sin embargo, esa no es una de las principales causas de los problemas del país. La atención del informe del BIRD debería haber sido dirigida a dos cuestiones más importantes: la estructura tributaria nacional³⁷ y la corrupción.

6.3.1 - El modelo tributario brasileño

La estructura tributaria del Brasil se revela inadecuada y presenta visibles señales de extenuación de su modelo de administración, entre otros problemas, exceso de burocracia, ineficiencia en la exploración y expansión del potencial tributario, dispersión en la fiscalización y desfase tecnológico. Permite que algunos paguen mucho, otros paguen poco y muchos no paguen casi nada, como es el caso de las grandes empresas y

Véase los objetivos de la Ley de *Responsabilidade Fiscal*, op. cit., pp. 5-37.

³⁷ Véase Hermes Marcelo Huck, *Evasão e elisão*, Editora Saraiva, São Paulo, 1997. Véase también F. A. Oliveira, *Crise, reforma e desordem do sistema tributario nacional*, Editora Unicamp, São Paulo, 1995.

del sistema bancario (Maciel, 2000)³⁸.

Según Rodrigues Espechit, el actual modelo generador de crédito tributario fracasó, pues "no tiene defensa un modelo que contabilizó en 1999, sólo en la Unión, un total de crédito de 186.000 millones de reales en deuda activa y una recuperación de estos créditos de sólo 5.000 millones de reales"³⁹.

Creemos, por lo tanto, que el modelo tributario brasileño necesita ser perfeccionado. El actual, es un modelo fallido pues está basado en una tributación regresiva, donde los más pobres pagan proporcionalmente más impuestos que los más ricos (IPEA, 2000). Así, el modelo puede ser "eficiente" en cuanto a elevación de la recaudación de tributos, pero es extremadamente injusto, deshumano y excluyente. La preocupación del gobierno federal por la cantidad de la recaudación en detrimento de la calidad del tributo refleja la fragilidad de la administración tributaria y de la fiscalización (Afonso y otros, 2000)⁴⁰. En ese sentido, analiza Nogueira Batista Jr. (2000) que el gobierno de Cardoso no se preocupa de la reforma tributaria porque, en la práctica, ha recurrido a distintos recursos y ajustes puntuales con el objetivo de aumentar los ingresos y cumplir las metas del acuerdo con el FMI. En su opinión, los grandes grupos económicos también obstruyen la reforma tributaria, pues no les interesa un sistema tributario eficiente. Según Nogueira Batista Jr., el Brasil es "un paraíso fiscal. La ausencia de un sistema coercitivo suficientemente fuerte, reflejo del descuido con las estructuras estatales y de la devaluación del funcionalismo, sólo aumenta la evasión fiscal"⁴¹.

Véase Everardo Maciel, "Juntos, contra o mesmo inimigo", en *Revista de Seguridade Social*, ANFIP, núm. 64, marzo-abril de 2000, pp. 6-9.

³⁹ Véase Lucas Rodrigues Espechit, "Uma proposta de um novo modelo de administração tributaria", en *Plenária Nacional da Fenafisco*, Rio de Janeiro, junio de 2000.

⁴⁰ Véase José Roberto R. Afonso, E. A. Araujo, F. Rezende y R. Versano, "A tributação brasileira e o novo ambiente econômico: A reforma tributária inevitável e urgente", en *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, vol. 7, num. 13, junio de 2000, pp. 137-170.

⁴¹ Véase Paulo Nogueira Batista Jr., "A reforma tributaria brasileira", en *I Plenária Nacional da Federação Nacional do Fisco Estadual (Fenafisco)*, Rio de Janeiro, junio de 2000. Véase también Secretaria da Receita Federal, *Estudo sobre a arrecadação da Contribuição sobre a movimentação financeira (CPMF) em 1998*, SRF/MF, Brasília, septiembre de 2000.

En efecto, los estudios de autores como Huck (1995) y los informes de la agencia de recaudación de impuestos del Brasil (SRF-MF) indican que existen muchas formas de ocultación y evasión fiscal en el país. Las principales son: los intereses que las empresas pagan por los préstamos hechos por instituciones financieras extranjeras pueden quedar exentos de impuesto de la renta (exención fiscal)⁴²; manipulación de precios internacionales o contratación de préstamos en el extranjero para facilitar el envío de dinero fuera del país; la agencia de recaudación (SRF) no puede inspeccionar una cuenta bancaria sin autorización de la justicia (sigilo bancario); diversas operaciones en un mismo día en el mercado financiero (*day-trade*), sin que los propietarios paguen impuestos sobre las mismas (SF, 1997)⁴³; y la utilización de las *liminares* judiciales. Esta última es la más preocupante⁴⁴, pues reduce la base sobre la cual se calcula el impuesto de los grandes contribuyentes. Sólo el sector de bancos tenía en 1999 cerca de 806 millones de reales en impuestos cuyo cobro fue suspendido por *liminares*, es decir, equivale a un 34% de los tributos declarados por los bancos (Maciel, 1999)⁴⁵. Efectivamente, el informe de la agencia de recaudación del Brasil apunta que de las 530 mayores empresas del país, la mitad no paga impuesto de la renta. A su vez, de las 66 principales instituciones financieras en operación en el país, un 42% tampoco pagó impuesto de la renta en 1998. Además de esas distorsiones, cerca de 826.000 millones de reales (valor muy cercano al del PIB brasileño anual) escapan cada año a la red de la recaudación de la federación⁴⁶, como consecuencia de la economía sumergida o informal

Nótese que parte de los recursos utilizados en el proceso de privatización de las estatales brasileñas entró en el país como préstamo, y por lo tanto no ha pagado impuesto de la renta.

⁴³ Véanse los anales de la *Comisión Parlamentaria de investigación (CPI) de los Suplicatorios*, Senado Federal, Brasilia, 1997.

⁴⁴ "*Liminar*" es un término jurídico utilizado en el Brasil que se refiere a una decisión temporal por parte de los jueces, aplicada hasta que la sentencia final sea dictada por la justicia; algo parecido a una sentencia provisional. En el caso de los impuestos, la *liminar* suspende el derecho de la agencia de recaudación de tributos a exigir de las empresas el pago del impuesto. Véase Paulo Souto, *Síntese do relatório final da CPI sobre o Poder Judiciário*, Senado Federal, Brasilia, 2000.

⁴⁵ Véase Everardo Maciel, anales de la *Comisión Parlamentaria de investigación del Sistema Financiero*, Senado Federal, Brasilia, 20 de mayo de 1999.

⁴⁶ Véase Antonio Carlos Campos, "Ocultação fiscal", en *Revista de Seguridade Social*, ANFIP, núm. 62, agosto / septiembre de 1999, pp. 18-23.

y de la evasión fiscal (Maciel, 1999).

Es notorio que en el Brasil la medida preferida del contribuyente que no desea pagar impuestos ya no es la evasión, sino "la *elisión fiscal*"⁴⁷. Sin embargo, el principal medio empleado por las grandes empresas y bancos para eludir impuestos es la utilización de peritos en tributación para encontrar fallos en la legislación tributaria.

6.4 - LA CULTURA DE LA CORRUPCIÓN EN EL BRASIL

Los informes del BIRD y FMI no se ocupan de determinar las consecuencias de la corrupción en el Brasil. La corrupción es aceptada aquí como una disfunción del sistema político y de los gestores del Estado, es decir, un desvío de conducta de sus mandatarios. Para Klitgaard (2000), la corrupción es como "una enfermedad pandémica. Se observa en todos los países pero su incidencia es más fuerte y nociva en algunos de ellos. Tiene consecuencias sociales a muchos niveles, incluido el económico"⁴⁸.

Para muchos autores como García y Gonçalves da Silva (2000)⁴⁹, el combate a la corrupción tiene una relación directa con el buen rendimiento de la sociedad y con una buena administración de los negocios empresariales, pues está comprobado que la corrupción representa un coste añadido que reduce la productividad del capital invertido. Basado en datos del Banco Mundial y de la organización no-gubernamental Transparencia Internacional, el estudio de los autores mencionados comprueba que la corrupción tiene impacto negativo sobre

⁴⁷ Véase proyecto de Ley Complementaria, que promueve alteraciones en el "Código Tributário Nacional" para impedir la elisión fiscal (PLC n° 77-A/1999).

⁴⁸ Véase Robert Klitgaard, "Contra la corrupción", en *Revista Finanzas & Desarrollo*, FMI, vol. 37, núm. 2, junio de 2000, pp. 2-5.

⁴⁹ Véase Fernando García y Marcos Fernandes Gonçalves da Silva, *Corrupção e crescimento econômico: Instituições e a hipótese de capital-efetivo*, EAESP/FGV-SP, São Paulo, 2000. Véase también Marcos Fernandes Gonçalves da Silva, "Corrupção e desempenho econômico", en Bruno

el crecimiento económico y acaba produciendo una gran pérdida de recursos públicos. Según Garcia y Gonçalves da Silva, en el Brasil la corrupción tiene un costo de 6.000 reales al año por persona.

En efecto, se comprueba que tras la caída del muro de Berlín, la agenda mundial pasó a prever un esfuerzo para combatir la corrupción (OCDE, 1997)⁵⁰. Todo parece indicar que los mercados funcionan mal cuando existe corrupción⁵¹, pues además de permitir una pérdida de ingresos de impuestos, provoca una elevación de los costos de las empresas, con impacto sobre los precios de los bienes y servicios producidos. Para Pieth (2000)⁵², presidente del comité de trabajo sobre soborno transnacional de la OCDE, la organización combate la corrupción a partir de los corruptores activos, es decir, exige sanciones criminales para los funcionarios y las empresas multinacionales que ofrecen comisiones a los funcionarios públicos extranjeros.

A juicio de Huntington (1968) la corrupción sistémica distorsiona los incentivos, socava las instituciones y redistribuye la riqueza y el poder en forma injusta. Cuando la corrupción compromete el derecho de propiedad, el imperio de la ley y los incentivos a la inversión, el desarrollo económico y político se paraliza. Sin embargo, está evidenciado que no es posible la construcción de una sociedad más justa en el Brasil si prevalece la cultura de la corrupción. A pesar de no existir datos exactos sobre los efectos provocados por la corrupción en el Brasil (Capobianco, 2000)⁵³, está

Wilhelm Speck y otros, *Os custos da corrupção*, Fundación Konrad Adenauer, São Paulo, Cadernos Adenauer, núm. 10, diciembre de 2000, pp. 63-77.

⁵⁰ Véase Pacto Anticorrupción, OCDE, 1997. El Brasil, que es miembro asociado de la OCDE, hasta enero de 2001 no había ratificado el Pacto. Véase también World Bank, *Helping countries combat corruption: The role of the World Bank*, BIRD, Washington, D.C., septiembre de 2000.

⁵¹ Véase Bruno Wilhelm Speck, "Mensurando a corrupção: Uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas", en Bruno Wilhelm Speck y otros, op. cit., pp. 9-46.

⁵² Véase Mark Pieth, "Esforços internacionais para combater a corrupção: As convenções internacionais realmente funcionam?", en en anales del *1º Congresso Mundial do Ministerio Público*, São Paulo, 23 de septiembre de 2000.

⁵³ Véase Eduardo Capobianco, presidente de la Transparencia Brasil, sesión de divulgación del "Índice mundial de percepción de la corrupción" de la ONG Transparencia Internacional, TI-Brasil, São Paulo, 13 de septiembre de 2000. Véase también Jeremy Pope y Frank Vogl,

comprobado que sus efectos producen enormes daños a los mercados y la sociedad en cuanto a descrédito institucional, caída de la recaudación de impuestos, calidad de los servicios públicos, reducción de los salarios de los trabajadores, aumento de los costes de las empresas y elevación de los precios de los bienes y servicios para los consumidores.

En la clasificación de la corrupción mundial medida en 90 países (Transparency International, 2000)⁵⁴, donde Finlandia es el país menos corrupto (1º), Brasil se sitúa en una posición incómoda (49º), al lado de Corea del Sur (48º) y Turquía (50º). Según el índice de percepción de la corrupción (IPC-TI), en una escala de 0 (muy corrupto) hasta 10 (sin corrupción) el Brasil tiene una preocupante calificación de 3,9.

Así pues, se confirma que en el Brasil la corrupción es una cuestión preocupante. Esto está comprobado, especialmente en el decenio de los noventa, por las continuas denuncias hechas por la sociedad organizada, en particular los políticos de los partidos de izquierda, las ONG y la prensa en general, sobre irregularidades en la utilización del dinero público⁵⁵. Desde el inicio de la década de los noventa se promovieron varias comisiones parlamentarias de investigación (CPI) en el Congreso Nacional, para apurar diversos casos de corrupción (CPI del Presupuesto; PC Farias/Collor; Sistema Financiero; Narcotráfico; Judicial; Finor). Es posible verificar que algunos de los dirigentes envueltos en actos de corrupción sufrieron sanciones políticas como la pérdida de sus cargos públicos y mandatos parlamentarios (Collor en 1993, Estevão en 2000)⁵⁶.

"Entidades más eficaces para luchar contra la corrupción", en *Revista Finanzas & Desarrollo*, FMI, vol. 37, núm. 2, junio de 2000, pp. 6-8.

⁵⁴ Véase ONG Transparency International, *Informe de la Transparency International 2000*, Berlin, 13 de septiembre de 2000.

⁵⁵ Véase los resultados de la "*Encuesta nacional sobre la corrupción en el Brasil*", Ibope/ONG Transparency International-Brasil, São Paulo, 09 de mayo de 2001.

⁵⁶ Véase Keith S. Rosenn y Richard Downes (orgs.), *Corrupção e reforma política no Brasil - O impacto do impeachment de Collor*, Editora da FGV, Rio de Janeiro, 2000. Véase también Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), *A OAB e a destituição de Collor*, Ed. Conselho Federal da OAB,

No obstante, sus resultados en general fueron escasos, especialmente en lo que se refiere a su efectividad para devolver al Tesoro el dinero que fue desviado.

Según los políticos de izquierda (Brizola, Gomes, Lula, 2001), el gobierno de Cardoso se inhibe en el combate a la corrupción en el Brasil. En su opinión, existe una serie de irregularidades no investigadas o que fueron obstruidas por Cardoso, entre ellas se pueden citar la compra de votos para la modificación de la Constitución Federal en el sentido de permitir la reelección presidencial (1998); el proceso de privatización de la Telebras (telecomunicaciones); el Proer, programa de socorro a los bancos privados; el caso de la ayuda a los bancos Marka y Fonte Cindam; el desvío de recursos públicos para las áreas de desarrollo de las regiones nordeste (FINOR) y amazônica (FINAM); y el caso de las denuncias de distintos parlamentares de izquierda, sobre la existencia de corrupción en el gobierno Cardoso⁵⁷.

No obstante, a pesar de tener el país los instrumentos para llevar a efecto las sanciones adecuadas (Ministerio Público, Policía y Poder Judicial), no se adoptan medidas preventivas para evitar que se repitan. Así, ante la impunidad de la mayoría de los corruptos y la no eliminación de las causas que permiten la corrupción, permanecen las condiciones básicas para la supervivencia de esta cultura, especialmente en las contrataciones de obras de infraestructura y servicios por el gobierno⁵⁸.

Brasilia, 1993; y Senado Federal, *anales de la sesión que decidió la pérdida del mandato parlamentario del senador Luis Estevão*, SF, Brasilia, 28 de junio de 2000.

⁵⁷ Véanse *"Pronunciamentos sobre a corrupção no Brasil"*, en anales del Senado Federal y Cámara de los Diputados, Brasilia, 2000-2001. Véase también el esfuerzo político del gobierno Cardoso para impedir la creación de la *"CPI para averiguar a corrupção no governo Cardoso"*, anales del Congreso Nacional, Brasilia, mayo de 2001.

⁵⁸ Véase E. Capobianco, "O combate a corrupção", en *Revista Rumos*, núm. 171, abril de 2000, p. 38. En opinión de Capobianco, presidente de la Transparency International del Brasil, en el combate a la corrupción y a la violencia, la prevención es la mejor medida.

6.5 - VALORACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS POLÍTICAS DE AUSTERIDAD

En este apartado adelantaremos algunas conjeturas sobre los costes socioeconómicos de la adopción de las políticas de austeridad y su conexión con la gobernabilidad en el Brasil. Para comprender la importancia de la necesidad de la valoración socioeconómica de las políticas de austeridad, será preciso aclarar algunas cuestiones previas.

La crisis económica que afectó al Brasil a finales de 1998, cuyos efectos económicos, políticos y sociales son preocupantes, ha revelado algo significativo: que el Brasil es un país importante, decisivo y peligroso al mismo tiempo, en términos económicos y políticos, tanto para el continente americano, como para el mundo. Sin embargo, esas características no fueron tomadas en consideración ni por las IFS, especialmente FMI y BIRD, ni por el gobierno de los EE.UU., en lo que se refiere a la forma e intensidad de imponer las políticas de austeridad en el Brasil.

6.5.1 - Los aspectos políticos en las recomendaciones para la ejecución de las políticas de austeridad

La cuestión principal en este contexto es que las políticas de austeridad en ejecución en el Brasil, conforme ha quedado establecido a lo largo de la investigación, olvidan los aspectos políticos en las recomendaciones para llevar a cabo la estabilización y el ajuste estructural. En ese sentido, los científicos políticos como Lipset y Przeworski señalan los riesgos que existen para la democracia cuando en la definición de la política económica no se toma en consideración la política, con el fin de evitar el enfrentamiento, la violencia y el desorden civil. Muchas de estas afirmaciones han resultado demostradas en la creciente inestabilidad política de la mayoría de los países

latinoamericanos (además del Brasil, Colombia, Argentina⁵⁹, Ecuador, Venezuela y Perú).

6.5.2 - Los ajustes para la obtención de superávit primarios en el Brasil

Está probado (MF, 2001) que las acciones del Programa de Estabilización Fiscal del gobierno de Cardoso se orientaron preferentemente a promover recortes presupuestarios en el área social y de infraestructura para cumplir la meta de superávit primario suscrita en el acuerdo. En los contratos suscritos con el BIRD y el BID se preveía un conjunto de medidas compensatorias del ajuste fiscal. Así, una parte de los recursos obtenidos de las instituciones financieras internacionales, debería garantizar la realización de las actividades de la llamada red de protección social, que beneficiaría al sector más pobre de la población brasileña ya que era el más perjudicado por las medidas gubernamentales.

En cuanto al ajuste, basándonos en los datos divulgados sobre el tema, se puede verificar una adecuada eficiencia gubernamental⁶¹, pero con respecto a la ejecución de programas de la red de protección social y a la asignación de más recursos, no se puede afirmar lo mismo⁶². De esta

Véase FMI, *Acuerdo sobre el blindaje financiero argentino*, FMI, Nota informativa núm. 00/117, de 18-12-2000, y *FMIBoletín*, 15-01-2001, p. 14. El programa económico reforzado tiene como principal preocupación estimular la productividad y la competitividad de la economía argentina y asegurar el equilibrio fiscal a medio plazo.

⁶⁰ Véase MF, *Memorándum de política económica*, 7ª evaluación, MF, Brasília, 29-03-2001, p. 3. <http://www.fazenda.gov.br>. Véase también Aurélio Vianna Jr. y otros, *A execução orçamentária no primeiro ano do acordo do governo Cardoso com o FMI - 1999*, Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, Brasília, abril de 2000.

⁶¹ Véase BCB, *Indicadores econômicos*, BCB/DEPEC, Brasília, mayo de 2001. Véase también PR, *6 anos do Real*, op. cit., pp. 38-39. <http://www.presidencia.gov.br>

⁶² Véase PR, *Balanço geral da União (BGU) - 1999 y 2000*, MPOG, Brasília, 2000/2001. El BGU es el documento en el que el presidente de la República rinde cuentas al Congreso Nacional sobre

forma, lo que debían ser medidas complementarias pasan a ser medidas que compiten entre sí, en la medida en que el gobierno utiliza recursos del área social para viabilizar el ajuste (MPOG, 2001).

En el análisis del dictamen de la Comisión mixta de planes, presupuestos públicos y fiscalización (Comisión de Presupuesto) del Congreso Nacional sobre el proyecto de ley que "estima el ingreso y fija el gasto de la Unión para el ejercicio financiero de 2000", se constata en el comentario sobre las finanzas públicas federales que "el exitoso ajuste reciente de las cuentas públicas brasileñas propició el rápido restablecimiento de la confianza de los agentes económicos e inversores, probando la importancia de la cuestión fiscal"⁶³.

A continuación, el mismo Informe resalta que en 1999 el "esfuerzo para alcanzar resultados fiscales fue redoblado. El bajísimo crecimiento de la actividad económica fue perjudicial para la recaudación de buena parte de los ingresos federales, mientras con la paralización del empleo, aumentaron los gastos sociales. Se puede verificar que el buen rendimiento fiscal obtenido en 1999 fue resultado del crecimiento de los ingresos, que aumentaron un 14,8% en términos nominales; los gastos, por su parte, crecieron sólo un 5,9%"⁶⁴. Cabe añadir que el excelente rendimiento fiscal obtenido en 2000 también fue consecuencia del incremento de los ingresos, los cuales crecieron un 15,53% en términos nominales.

Entre los principales grupos de gasto, el apartado "otros costeos y capital (OCC)" se redujo en 1999 de 43.940 millones de reales a 41.640 millones. Así, se constata que el principal ítem de ajuste fueron los OCC,

la ejecución de los presupuestos de la Federación. Véase párrafo 5º, art. 165 de la Constitución Federal del Brasil.

⁶³ Congreso Nacional, *Informe final de la "Comisión de Presupuesto" sobre el Presupuesto de la Federación para 2000*, Proyecto de Ley n.º 20/99-CN, p. 6.

⁶⁴ Véase CN, *Informe final*, op. cit., p. 7; y, PR, *6 anos do Real*, op. cit., p. 38.

reflejando principalmente la contención de gastos destinados a inversión en infraestructura. Los datos disponibles indican que en 1999 el Poder Ejecutivo brasileño sólo efectuó un 41,04%⁶⁵ de las inversiones autorizadas por el Poder Legislativo.

Es importante señalar que en el Brasil el presupuesto de la Federación no tiene un carácter impositivo, es decir, es un presupuesto autorizador⁶⁶. Esta distorsión institucional permite al Poder Ejecutivo modificar el volumen de las dotaciones inicialmente destinadas a las distintas unidades presupuestarias, modificando así significativamente el presupuesto aprobado por el Poder Legislativo⁶⁷.

El rendimiento de ingresos y gastos elevó el superávit primario del gobierno central en 1999 hasta alcanzar 21.500 millones de reales (2,13% del PIB), superando ampliamente el de 1998: 5.400 millones (0,60% del PIB). Es importante resaltar que el déficit nominal del gobierno central alcanzó el 6,55% del PIB en 1999, frente al 5,49% en 1998, debido a la devaluación cambiaria ocurrida a lo largo del año y a la elevación de las tasas de interés en los primeros meses del mismo. La valorización del real frente al dólar a partir de septiembre, permitió al gobierno central obtener un superávit nominal en aquel mes, situación que se repitió en noviembre y diciembre. En consecuencia, la deuda neta del gobierno central se redujo del 30,3% del PIB en octubre, al 28,7% del PIB en diciembre de 1999.

En el presupuesto de la Federación ejecutado por el gobierno de Cardoso en 2000, se proyectó un superávit primario del gobierno central de 30.700 millones de reales (2,65% del PIB). Por otro lado, como se observa al analizar el cuadro 14, los recursos destinados al pago de la

Véase CN, *Informe final*, op. cit., p. 8. Datos disponibles hasta el 25 de enero de 2000.

⁶⁶ Véase el proyecto de Enmienda Constitucional (PEC n° 77/1999), que establece el presupuesto de carácter impositivo, Congreso Nacional, Brasilia, 1999.

⁶⁷ Véase Art. 165 de la *Constitución Federal del Brasil*, Senado Federal, Brasilia, 1988.

deuda pública tuvieron un crecimiento preocupante, partiendo de un 9,02% del presupuesto de 1995, alcanzaron el 39,4% del presupuesto en 2000.

**Cuadro 14. Deuda Pública y Presupuesto de 1995 y 2000
(Comparación) en reales**

| Ítem | 1995 | 2000 |
|---|------------------------|--------------------------|
| Total del presupuesto | 239.691.875.000 | 1.004.533.781.000 |
| Adm. y refinanciación | 90.727.414.000 | 643.945.056.000 |
| Recursos disponibles (1-2) | 148.964.461.000 | 360.588.725.000 |
| Interés de la deuda interna | 13.187.398.000 | 124.411.317.000 |
| Interés de la deuda externa | 246.425.000 | 17.664.303.000 |
| Disponibilidad neta (3-4-5) | 135.530.639.000 | 218.513.105.000 |
| % destinado al pago de deudas | 9,02% | 39,4% |
| Fuente: Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. | | |

Así, se puede afirmar que la principal acción suscrita en el acuerdo, es decir, promover recortes presupuestarios para cumplir la meta de superávit primario, está siendo cumplida de forma muy eficiente (BCB, 2001). Esto se evidencia en el análisis del rendimiento económico del Brasil en 1999 y 2000, que indica el superávit fiscal obtenido y prueba la intensidad de los recortes presupuestarios para cumplir las metas de superávit primario acordado con el FMI⁶⁸.

En efecto, las cuentas del sector público consolidado cerraron el ejercicio de 1999 con superávit primario de 31.100 millones de reales (3,2% del PIB), cifra que superó en 913 millones de reales la meta establecida como mínimo para el criterio de rendimiento fiscal acordado con el FMI. A su vez, las mismas cuentas cerraron el ejercicio de 2000 con superávit primario de 38.160 millones de reales (3,5% del PIB), cifra que superó en 1.440 millones la meta establecida como mínimo para el criterio

⁶⁸ Véase PR, *6 anos do Real*, op. cit., p. 39. Véase también MF, *Memorandum de política económica* (MPE), 7ª evaluación, Brasilia, 29-03-2001, pp. 1-5.

de rendimiento fiscal acordado con el FMI (36.720 millones de reales). Véase el cuadro 15.

Cuadro 15. SUPERÁVIT PRIMARIOS EN EL BRASIL
Acuerdo con el FMI* -1998/2001

| Nivel de gobierno | En % del PIB | | | |
|--------------------------------|--------------|------|------|---------|
| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001(e) |
| Todos los niveles | | | | |
| Metas originales | 0,0 | 3,1 | 3,3 | 3,4 |
| Ejecución/revisión | 0,0 | 3,2 | 3,5 | 3,0 |
| 1. Gobierno federal | | | | |
| Metas originales | 0,6 | 2,5 | 2,7 | 2,6 |
| Ejecución/revisión | 0,6 | 2,5 | 1,9 | 2,0 |
| 2. Estados y municipios | | | | |
| Metas originales | -0,2 | 0,2 | 0,5 | 0,7 |
| Ejecución/revisión | -0,2 | 0,2 | 0,5 | 0,5 |
| 3. Empresas estatales | | | | |
| Metas originales | -0,4 | 0,4 | 0,1 | 0,1 |
| Ejecución/revisión | -0,4 | 0,7 | 1,1 | 0,5 |

Fuente: Ministerio de Hacienda del Brasil-MPE/FMI - 1ª al 7ª evaluación, 1999-2001.
(*) Excepto el interés de la deuda pública
(e) Estimación (MPE, 2001)

6.6 - LOS GASTOS EN EL ÁREA SOCIAL Y ESTRATÉGICA

El análisis de los valores netos destinados al área social (presupuestos de 1995 al 1999) en el Brasil indica que en el caso de la salud el gobierno gastó 18.356,70 millones de reales en 1995; en 1996, 16.726,50 millones; en 1997, 19.358,30 millones; en 1998, 18.418,70 millones de reales; y en 1999, 19.629,90 millones de reales (IPEA/Disoc,

2000; y Piola y otros, 2000p. Si tenemos en cuenta que de 1995 a 1999 la inflación alcanzó un 50% y que la demanda de salud de la población aumentó, es fácil percibir los efectos devastadores que esa reducción del volumen de recursos viene provocando en la calidad de vida de los brasileños. Las personas se ven obligadas a transferir recursos que anteriormente se gastaban en comida, ropa, etc. para cubrir necesidades de salud. No muy diferente fue lo que ocurrió con la educación en el período 1995-1998, que indica que en el gobierno gastó 10.368,5 millones de reales en 1995; 9.440,7 millones de reales en 1996, 8.987,3 millones en 1997, y 9.208,4 millones de reales; en 1998.⁷⁰

En ese sentido, Munhoz (2000) observa que tanto los importes presupuestarios aprobados para educación y cultura, como aquellos asignados a la enseñanza superior en el presupuesto de la Federación, han sufrido reducciones en comparación con las dotaciones iniciales, registrando, además, acentuadas pérdidas en relación con los ingresos fiscales. Según Munhoz, los "importes consignados para educación y cultura, que representaban el 21,6% de los ingresos fiscales del Tesoro del Brasil en 1989 y cerca del 13% en los primeros años de la década de los noventa, han sido reducidos a solamente un 11,4% en los años 1998 y 1999".⁷¹

A su vez, en el informe del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG) sobre el plan plurianual (PPA) relativo al período de 1996 a 1999, se comprueba que de un total de 1.017 metas establecidas, 319 (un 31%) tuvieron un resultado cero o constan como "no alcanzadas". Entre las 818 metas consideradas acumulativas -cuyos resultados se suman de un año para otro-, sólo 275 presentaron resultados superiores

Véase Sérgio Francisco Piola, J. A. Carlos Ribeiro y C. O. Ocké Reis, "Financiamento das políticas sociais: O caso do Ministério da Saúde", en ENAP, *Revista do Serviço Público*, ano 51, núm. 3, julio-septiembre de 2000, pp. 75-99.

⁷⁰ Véase José Aparecido Ribeiro y Maria Alice Fernandes, "Acompanhamento e dimensionamento do gasto social federal: Considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90", en IPEA, *Políticas Sociais I*, op. cit., pp. 49-53.

⁷¹ Véase Dércio García Munhoz, "Governo do Brasil corta dotações orçamentárias destinadas ao ensino para ajustar suas contas", en *UnB Revista*, Brasília, julio de 2000, pp. 8-9.

al 75% de los objetivos previstos. En el sector de los transportes, por ejemplo, los tres primeros años del último PPA (1996-1999), una serie de metas tuvo una ejecución inferior al 40%. En el área del transporte y también en otras, hubo metas con un índice de resultados cero, por ejemplo, el programa que pretendía proveer de energía a tres millones de propiedades rurales y la implantación de 28 sistemas de transporte metropolitano integrados en el sector de saneamiento, vivienda y desarrollo urbano, y la reducción de un 50% en la mortalidad infantil por diarrea e infecciones respiratorias agudas, entre otros programas del área de salud.

Las autoridades de la Federación explican el fracaso de los programas previstos para el período 1996/1999 afirmando que el último PPA coincidió con la serie de crisis financieras internacionales. Los efectos colaterales fueron la recesión de la economía como consecuencia de los altos intereses y la reducción de los gastos públicos para generar un saldo positivo en las cuentas. En ese período la realización de obras públicas (las llamadas inversiones) no sobrepasó la mitad de lo que preveían los presupuestos anuales⁷².

En el análisis de los informes divulgados por el gobierno federal (MPOG, 2001), se comprueba también que de un total de 8.727 millones de reales programados por el Estado en el presupuesto de 1999 para inversiones en el área social y estratégica⁷³, sólo 2.848 millones de reales fueron efectivamente desembolsados hasta diciembre de 1999, es decir, un 32,6%. A su vez, del total de 478,4 millones de reales programados en el presupuesto de 1999 para el área de educación, apenas 79 millones fueron abonados. De esta forma, los alumnos de la enseñanza básica recibieron 31 millones de reales, es decir, el 25% de los 121 millones de reales que se habían programado en 1999. Los proyectos para la

⁷² Véase CNT, "En la ruta común", *Revista CNT*, núm. 60, mayo de 2000, p. 44.

⁷³ Véase las causas de la caída de la inversión en generación y transmisión de energía eléctrica en el Brasil en la década de los noventa, en evaluación del plan "*Avança Brasil, 2000/2003*", MPOG,

enseñanza superior presupuestados en 147 millones de reales, únicamente recibieron 32 millones reales, el 21 % de lo prometido. Para el sector de salud en 1999, del total programado de 759,2 millones de reales, los hospitales y puestos de salud recibieron tan sólo 165 millones, un 21 % de lo programado en el presupuesto de 1999. En el área de saneamiento básico sólo se invirtió el 3,43% de los 651 millones de reales programados, perjudicando a las poblaciones de cerca de 200 ciudades del interior del país. Para las obras de vivienda popular en 1999 sólo fueron liberados 10,1 millones de reales del total de 191,1 millones proyectados en el presupuesto de 1999, es decir, el 5,32%. A su vez, de los 1.000 millones de reales que se habían programado en el área de saneamiento básico en el presupuesto de 2000 se invirtió 584,9 millones de reales, es decir 58,9% (véase plan Avanza Brasil, 2000-2003).

Al analizar como se llevó a efecto el presupuesto de la Federación de 1999, se puede constatar que existe un total de 5.304 subproyectos de inversiones del gobierno que suman 2.200 millones de reales (el 23,2% del total de recursos autorizados por el Congreso para el presupuesto de 1999) y que no han recibido ningún recurso. Véase el cuadro 16.

| Cuadro 16. PRESUPUESTO PARA INVERSIONES Y GASTOS REALIZADOS EN 1999 | | |
|--|------------|----------------|
| (En millones de reales) | | |
| Área | Programado | Hecho Efectivo |
| Asistencia Social | 121,3 | 8,3 |
| Educación | 478,4 | 79,0 |
| Vivienda | 191,2 | 10,2 |
| Reforma Agraria | 150,5 | 36,1 |
| Saneamiento | 651,0 | 22,3 |
| Salud | 759,2 | 165,6 |

Fuente: Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG), SIAFI y Secretaría del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda del Brasil.
 (*) Los proyectos en el área de educación engloban enseñanza básica, media, superior, suplementaria, para niños de 0 a 6 años, educación física y deportes.

Brasilia, abril de 2001. Véase también, Cámara de Gestión de la Crisis de Energía, *Programa de racionamiento de energía eléctrica no Brasil*, CGCE/MME/CNPE, Brasília, 18 de mayo de 2001.

6.6.1 - Sistema de salud y saneamiento público

Los datos del informe divulgado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en junio de 2000, demuestran que los recortes presupuestarios recomendados por las políticas de austeridad para los países en desarrollo de América Latina, en particular Brasil, están contribuyendo a disminuir las inversiones en salud pública; esto se refleja en un aumento de los índices de enfermedades y, consecuentemente, en el descenso del nivel de bienestar general de los individuos.

En efecto, los datos estadísticos y los informes del UNICEF, PNUD, FMI y OCDE divulgados en 2000 y 2001, prueban la relación que existe entre inversiones en el sector de saneamiento público y el volumen de enfermos en la población. Cuanto mejor es la red de agua y alcantarillado, menor es el número de enfermos por diarrea, cólera y hepatitis. No obstante, las decisiones del gobierno de Cardoso de hacer recortes en esta área para cumplir los términos del acuerdo con el FMI (1998) son evidentes: las inversiones de la Federación cayeron de 205,7 millones en 1998 a 139,2 millones en 1999. Tras los recortes realizados en el presupuesto de la Unión de 2000, las inversiones en los programas sociales también permanecieron en un nivel cercano al de 1999.

La Organización Mundial de Salud (OMS)⁷⁴ en su informe sobre los sistemas de salud mundial (basados en datos estadísticos de la ONU, FMI y OCDE de 1997), de un total de 191 países (donde Francia ocupa la primera posición y España la quinta), clasifica a Brasil en una preocupante 125^a posición⁷⁵. La OMS informa que más de 120 millones de brasileños, de los cuales 35 millones son indigentes, dependen del Sistema Único de Salud (SUS), un programa público administrado por la Unión, los estados

Véase Organización Mundial de Salud (OMS), *Informe sobre el Sistema de salud mundial*, OMS, Washington, D.C., junio de 2000.

⁷⁵ Véase José Serra, anales de la reunión de los Comités de la Organización Panamericana de Salud (OPAS), Washington, D.C., 25 de septiembre de 2000.

y los municipios que gasta 20.300 millones de reales por año. Los otros 40 millones de personas dependen de planes y seguros de salud, que suponen un desembolso de 17.000 millones de reales al año.

La posición desfavorable del Brasil en la clasificación mundial sobre sistema de salud divulgada por la OMS (2000), no es sorprendente. Existe consenso entre los científicos sociales brasileños de que los motivos principales de la mala colocación del Brasil, están fuera del sector de la salud. A nuestro juicio son tres: a) la profunda desigualdad en la distribución de la renta, que tiene como resultado las elevadas tasas de pobreza; b) la casi completa paralización de las inversiones públicas en saneamiento, lo cual tiene una relación directa con la mortalidad infantil y las enfermedades contagiosas en general; y c) la clara insuficiencia de los presupuestos de salud. En efecto, cuanto más fuerte es la desigualdad de la distribución de la renta y cuanto menos agua tratada o alcantarillado adecuado existen, mayor tiene que ser el gasto público en salud.

6.6.2 - El balance de la reforma agraria

Según algunos autores como Martins (2000), los desencuentros sobre la política de reforma agraria entre el gobierno, de un lado, y el movimiento de los sin tierra (MST), la iglesia y la oposición, de otro, sólo pueden ser comprendidos si tenemos en cuenta lo que significa la cuestión agraria en el Brasil⁷⁶. En un país donde el gran capital se hizo propietario de tierras, la concepción clásica de la cuestión agraria y de las reformas que necesita resulta sustancialmente alterada. Estas alteraciones son las que determinan las condiciones y los límites de la reforma agraria en el Brasil. Son ellas, también, las que indican el posible desarrollo de la historia brasileña a partir de esa referencia estructural. La

⁷⁶ Según el IBGE (2000), casi 4.200.000 de campesinos abandonaron sus áreas rurales en el Brasil en el período 1996-1999. Véase también Benício Viero Schmidt, Danilo N. C. Marinho y Sueli L. Couto Rosa (org.), *Os assentamentos de reforma agrária no Brasil*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1998.

reforma agraria se ha convertido en una reforma cíclica, en virtud de la continua entrada y salida a escena de clientes potenciales de esa medida. En opinión de Martins "el hecho de que el MST hayan asumido la iniciativa de las ocupaciones, actuando el gobierno como suplente para hacer la reforma, no indica la debilidad del Estado democrático para realizarla; indica apenas que la sociedad civil, a través de organizaciones y movimientos populares, pasó a tener un papel en la nueva estructura del Estado brasileño"⁷⁷.

Con relación a los resultados recientes de la reforma agraria en el Brasil (PR, 2001), los datos divulgados por el gobierno de Cardoso indican que fueron asentadas 444.471 familias entre 1995 y 2000 (INCRA, 2001). A su vez, el informe llamado "Balance de la reforma agraria y de la agricultura familiar - 2000"⁷⁸ indica que fueron asentadas 85.327 familias en 1999, lo que representa 15.700 familias menos que en 1998. En 2000 fueron asentadas 71.605 familias, lo cual supone 13.700 familias menos que en 1999⁷⁹. Véase el cuadro 17.

Cuadro 17. Reforma agraria en el Brasil

| Año | Familias |
|-------------|----------------|
| 1995 | 42.827 |
| 1996 | 61.674 |
| 1997 | 81.944 |
| 1998 | 101.094 |
| 1999 | 85.327 |
| 2000 | 71.605 |

Fuente: Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA)

Véase José de Souza Martins, "A reforma agraria - o impossível diálogo sobre a história possível", en *Tempo Social*, Universidade de São Paulo (USP), febrero de 2000.

⁷⁸ Véase MDA/INCRA, *O novo retrato da agricultura familiar*, INCRA, Brasília, diciembre de 2000.

⁷⁹ Véase Raul Jungmann, "Avaliação da reforma agrária no Brasil", en *Relatório de atividades do NEAD -1998-2000*, NEAD-MDA, Brasília, diciembre de 2000, pp. 5-7.

CAPÍTULO VII

LA ADOPCIÓN DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES Y LA (DES)ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA DEL BRASIL POSPLAN REAL

Introducción

Una vez realizadas las consideraciones teóricas, comenzamos el análisis técnico y práctico con el convencimiento de que uno de los problemas principales que plantea la ejecución de las políticas de austeridad en el Brasil es el de sus efectos sobre la desestabilización macroeconómica. Resultaría reiterativo señalar que la adopción de las políticas de austeridad tiene conexión con la gobernabilidad en el Brasil, como ya hemos visto en los capítulos IV, V y VI. A continuación, se analiza la adopción de las políticas neoliberales y sus impactos sobre la estabilización macroeconómica en el Brasil posPlan Real. El examen de los indicadores macroeconómicos significativos del Brasil permitirá ofrecer respuestas a los cuatro interrogantes planteados en el marco conceptual de esta investigación sobre el desarrollo y la gobernabilidad, que se repiten continuamente, a partir de los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad en implementación en el Brasil.

Con todo, la integración de la economía brasileña al proceso de globalización competitiva y la conquista de la estabilidad económica fueron los hechos económicos más importantes de la primera mitad de los años noventa en el Brasil. Los economistas y científicos sociales contrarios al neoliberalismo (Fiori; Magalhães, Furtado) argumentan que las políticas económicas y sociales adoptadas por el gobierno de Cardoso en el período 1995-2000 para garantizar estos dos hechos, están

produciendo un preocupante desajuste macroeconómico y una erosión en las bases de la economía brasileña. En este sentido, se ha tratado aquí de evaluar la relación entre las políticas de austeridad y la gobernabilidad en el Brasil, tomando como base principal el análisis de las tres variables clásicas de rendimiento económico: crecimiento, desempleo e inflación.

Para el gobierno de Cardoso, el crecimiento económico sin el cual no es posible reducir las desigualdades económicas y sociales, exige la estabilidad de precios. Por esa razón, el gobierno federal viene adoptando medidas que considera adecuadas para consolidar el éxito del Plan Real (PR, 2001). A juicio del gobierno brasileño, las diversas reformas estructurales que el Congreso Nacional ha aprobado y otras que viene examinando están destinadas a dotar al país de un ambiente institucional que favorezca el crecimiento económico duradero en un contexto no inflacionario. En particular, se enfatiza la necesidad de eliminar el déficit público definiendo convenientemente la cuestión fiscal.

7.1 - LA DEVALUACIÓN CAMBIARIA DE 1999

Los sucesivos déficit en el comercio internacional y el empeoramiento del desequilibrio en cuenta corriente a lo largo de los años 1994-98, llevaron a muchos políticos, economistas y empresarios a dudar de la adecuación de la política cambiaria adoptada (administrada y fija). La propuesta de devaluación del tipo de cambio como una política de corrección de los desequilibrios, había ido ganando fuerza año tras año, déficit tras déficit. Para empeorar el escenario, las élites empresariales, en especial la de São Paulo¹, presionaban cada vez más al gobierno de Cardoso para que revisase su política económica externa. El fundamento de tal propuesta era que una devaluación del tipo de cambio tendría como

¹ La Federación de las Industrias del "Estado de São Paulo"(FIESP) es una institución con gran capacidad para presionar al Gobierno, dado que la economía de São Paulo es responsable por una

consecuencia inmediata el incremento de la competitividad de los productos brasileños, al mismo tiempo que provocaría un encarecimiento de los bienes importados, lo que contribuiría al equilibrio de la cuenta corriente.

En principio, el argumento utilizado para justificar la devaluación parecía adecuado. La devaluación podría abaratar el producto nacional en el mercado internacional, aumentando la competitividad de la economía brasileña. Por otro lado, la devaluación también podría encarecer los productos importados disminuyendo por ello su demanda interna. Sin embargo, hay que recordar que los impactos de una devaluación sobre el resultado de cuenta corriente están condicionados por tres factores:

1. El grado del *pass-through* que las empresas importadoras o exportadoras realizan.
2. La capacidad que una devaluación nominal pueda tener para alterar el tipo de cambio real.
3. La sensibilidad de los flujos de comercio internacional ante una devaluación real.

El tipo de cambio es, sin duda, una variable de mucha importancia y su administración genera muchas expectativas tanto en el medio académico, como entre los *policy makers* y la clase empresarial. En realidad, el tipo de cambio en el Brasil siempre tuvo un papel bastante importante en la formación de las expectativas. Hasta el inicio del Plan Real, su fluctuación era determinada por devaluaciones diarias según la inflación esperada, garantizando de esa forma la competitividad de la economía nacional. Sin embargo, a pesar de la importancia atribuida a ese precio-ancla en las economías, todavía no hay estudios

parcela significativa del PIB brasileño (es donde se encuentra la mayor concentración industrial de toda América Latina).

econométricos concluyentes sobre los efectos de una devaluación cambiaria en el comportamiento de la cuenta corriente.

Lo cierto es que la política cambiaria de mini-bandas (administrada y fija), aplicada hasta enero de 1999, no parecía perseguir una corrección definitiva del tipo de cambio y con ello la estimulación de la balanza comercial. Aun con la aceleración de las devaluaciones de la mini-banda cambiaria, el tipo de cambio en diciembre de 1998 todavía se encontraba significativamente por encima del valor de julio de 1994 (PR, 2000)². Posiblemente la lenta corrección del tipo de cambio sea el factor explicativo de los flojos resultados en el comercio exterior ya que, incluso con un insignificante crecimiento, en el año 1998 el déficit comercial fue de 6.474 millones de dólares (con la devaluación cambiaria en enero de 1999 el déficit bajó a 1.261 millones de dólares en diciembre de 1999) y la cuenta corriente presentó un déficit de 33.611 millones de dólares (el déficit se redujo a 24.637 millones de dólares en 2000)³.

Tras la devaluación cambiaria de enero de 1999, ya no se incluye entre los fundamentos del Plan Real el ancla cambiaria, la cual definía el comportamiento del nivel de actividad económica del país⁴. Es necesario señalar que el término "*ancla cambiaria*"⁵ es utilizado en economía para referirse a la decisión de un país en desarrollo de vincular el valor de su moneda a la moneda de otro país que tenga un elevado nivel de convertibilidad (la más común es el dólar norteamericano); se busca con ello ajustar la política monetaria a fin de preservar la estabilidad cambiaria.

² Véase PR, *6 años del Real*, op. cit., p. 6. La magnitud de la devaluación cambiaria de enero de 1999 (tras la adopción del cambio a fluctuación) fue del orden de un 45%.

³ Véase IBGE (2001) y BCB, *Indicadores económicos*, op. cit., p. V.1.

⁴ Véase Michel Bruno y Jeffrey Sachs, *The economics of worldwide stagflation*, Harvard University Press, Cambridge, 1985.

⁵ Véase Sachs y Larrain, op. cit., p. 345.

En efecto, la forma de fijación de la tasa cambiaria que fue adoptada por el Brasil hasta la devaluación cambiaria de enero de 1999, es denominada "ancla cambiaria unilateral". Así, la responsabilidad de sostener la tasa era del Brasil, que decidió anclar el real con el dólar, y no del Banco Federal de Reservas de los EE.UU. (FED). A su vez, cuando el Brasil enfrentaba un problema en su balanza de pagos y decidía devaluar el real con relación al dólar, el FED nada tenía que objetar sobre la decisión adoptada.

Está demostrado en distintos estudios (FGV, IPEA) que la adopción de la libre fluctuación cambiaria en enero de 1999 significó un cambio radical de la estrategia política en la cual se basaba el Plan Real. En efecto, el fin de la utilización del ancla cambiaria para dar sustentación al Plan Real, además de significar una ruptura con la política económica anterior, ha determinado también la necesidad de una nueva estrategia política de estabilización. Así, la política macroeconómica pasó a ser determinada por el régimen de "metas de inflación".

Por consiguiente, la base teórica macroeconómica que sustentaba la evaluación de la conducción del Plan Real hasta enero de 1999 (el modelo IS-LM de Hicks⁶ y el BP de Mundell-Fleming), se ha modificado profundamente.

7.2 - LOS IMPACTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL EN LA ECONOMÍA BRASILEÑA

El análisis de los indicadores macroeconómicos presentados a continuación tiene como objetivo mostrar que las economías del Brasil y de los demás países denominados emergentes, se vieron afectadas de forma muy dura por los efectos de la crisis de 1997 y la caída de las

monedas del sureste asiático. En julio de ese mismo año, debido a la caída de la moneda rusa y a su moratoria unilateral de la deuda externa⁷, las desconfianzas sobre la capacidad de muchas economías, entre ellas la brasileña, para sostener el valor de sus monedas aumentaron todavía más, reduciendo de forma drástica el flujo de capitales internacionales hacia los países en desarrollo.

Al margen de estos aspectos, es sabido que para evitar la inestabilidad, una economía necesita tener tasas cambiarias bien ajustadas, equilibrio en su balanza de pagos y una situación fiscal estable, lo cual, a su vez, refuerza el "círculo virtuoso" y permite contar con tasas de interés más bajas (Alesina y Perroti, 1997)⁸. Si se depende, por ejemplo, cada vez más de los recursos externos, cualquier desajuste en la coyuntura internacional puede tener consecuencias desestabilizadoras, con repercusiones políticas. Así, todo esto se traduce en un riesgo creciente para gobernabilidad del país.

La política de elevación de los tipos internos de interés. Con un déficit por cuenta corriente de 33.400 millones dólares en 1997, el Brasil se enfrentó a la reducción de los flujos internacionales de capital a través de la adopción de una agresiva política de elevación de los tipos internos de interés (45% al año)⁹. Sin embargo, dada la expresiva deuda mobiliaria interna y la consecuente sangría de recursos públicos necesarios para el pago por parte del gobierno de sus intereses, tal política de altos tipos de interés aunque proporcionaba por un lado una cierta comodidad en la

⁶ El modelo IS-LM es también conocido como "Análisis Hicks-Hansen". Véase J. R. Hicks, "Mr. Keynes and the classics: a suggested interpretation", en *Econometrica*, num. 5, 1937. Véase también A. Hansen, *Un guía para Keynes*, Vértice Universitaria, São Paulo, 1987.

⁷ El *default* (falta de pagamiento) ruso tuvo su principal impacto en las finanzas de los bancos de Alemania que eran sus principales acreedores.

⁸ Véase Alberto Alesina y Roberto Perroti, "*E/ ajuste fiscal en los países de la OCDE: Composición y efectos macroeconómicos*", FMI, Washington, D.C, 1997.

⁹ Véase Banco Central del Brasil, *Informe del BCB*, vol. 34, núm. 3, marzo de 1998. Véanse los cuadros 14 y 15.

situación externa, por otro, deterioraba significativamente las finanzas públicas¹⁰. Además, esa política también generaba la fragilidad de la solvencia financiera de las familias y de las empresas obligadas a soportar el coste de tasas de interés que llegaron a alcanzar más de 200% al año.

En nuestra opinión, para proporcionar un crecimiento económico duradero a la economía brasileña es necesario resolver el desajuste macroeconómico del país, buscando reducir su vulnerabilidad ante las crisis monetarias o de balanza de pagos. Así, es indispensable movilizar la entrada de inversiones productivas directas; cambiar la política de tipos de interés, y buscar equilibrar su presupuesto público, ya que el gasto financiero ha sido la mayor fuente de gasto público y es lo que más presión ejerce sobre el equilibrio del presupuesto (Matias Pereira, 1999). Según Furtado (1999:92,102) el desajuste macroeconómico del Brasil es evidente, y el gobierno Cardoso debería adoptar como objetivo estratégico la expansión del mercado interno, lo que significa dar prioridad a los intereses de la población. Según otros autores, como Pinheiro, Giambiagi y Moreira (1999)¹¹, para que el Brasil pueda acelerar su potencial de crecimiento económico necesita consolidar la estabilidad macroeconómica, avanzar con las reformas estructurales y promover las reformas de "segunda generación", orientadas al desarrollo de las instituciones y a la solución de nuevos problemas como los resultantes de las transformaciones demográficas.

Se confirma, pues, que uno de los principales problemas de la economía brasileña está localizado en el sector externo (en la medida en que la economía del país es fuertemente dependiente de capitales

¹⁰ La otra política posible para enfrentar la crisis sería eliminar la dependencia de flujos positivos de capital externo. Eso podría hacerse a través de una fuerte recesión, eliminando así definitivamente el déficit externo por cuenta corriente.

¹¹ Véase Pinheiro, Giambiagi y Gostkorzewicz, "O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90", en Giambiagi y Moreira (orgs.), op. cit., pp. 11-41.

externos) y su fragilidad es la que genera la necesidad de mantener el pago de las altas tasas de interés. En la remuneración internacional a disposición de los inversores, se utiliza la suma de las tasas de interés de los títulos norteamericanos (aproximadamente 5,0% al año) y el riesgo atribuido a los créditos en operaciones financieras en el Brasil (entre 3% y 5% al año). Esas tasas de interés y de riesgo cobradas en las operaciones financieras explican por qué no es posible el tipo real de interés en el Brasil, el cual ha quedado por debajo de los niveles adoptados por el Banco Central del Brasil en el bienio 1999-2000 (cerca de 10,88% real al año, en enero de 2001). Tales tasas son significativamente altas cuando se comparan con los niveles inflacionarios registrados en el Brasil a lo largo de los años del real e incompatibles con la recaudación fiscal, debilitada por los bajos índices de crecimiento de la economía en el mismo período.

Los tipos de interés real. De acuerdo con las estimaciones del Banco Central del Brasil los tipos de interés real del Brasil estarán entre 7% y 7,5% al año al final de 2001. Para que esto ocurra es necesario que el tipo de interés (Selic) -que en junio de 2001 se situaba en el 16,75% al año - caiga hasta el 11% al año y la inflación sea del 4% al año en 2001. Sin embargo, la incertidumbre en la coyuntura internacional (tanto por la desaceleración del crecimiento en las economías avanzadas como por el deterioro de las condiciones de los mercados financieros internacionales) y la inestabilidad macroeconómica y financiera del Brasil apunta hacia la imposibilidad de que esto ocurra.

Las reservas internacionales del Brasil. La política de tipo de cambio administrado y fijo (minibandas cambiarias), adoptado desde el inicio del Plan Real hasta enero de 1999, funcionó bastante bien para reducir los niveles inflacionarios. Es más, tal política en una situación en la que el mercado financiero internacional presentaba una gran oferta de

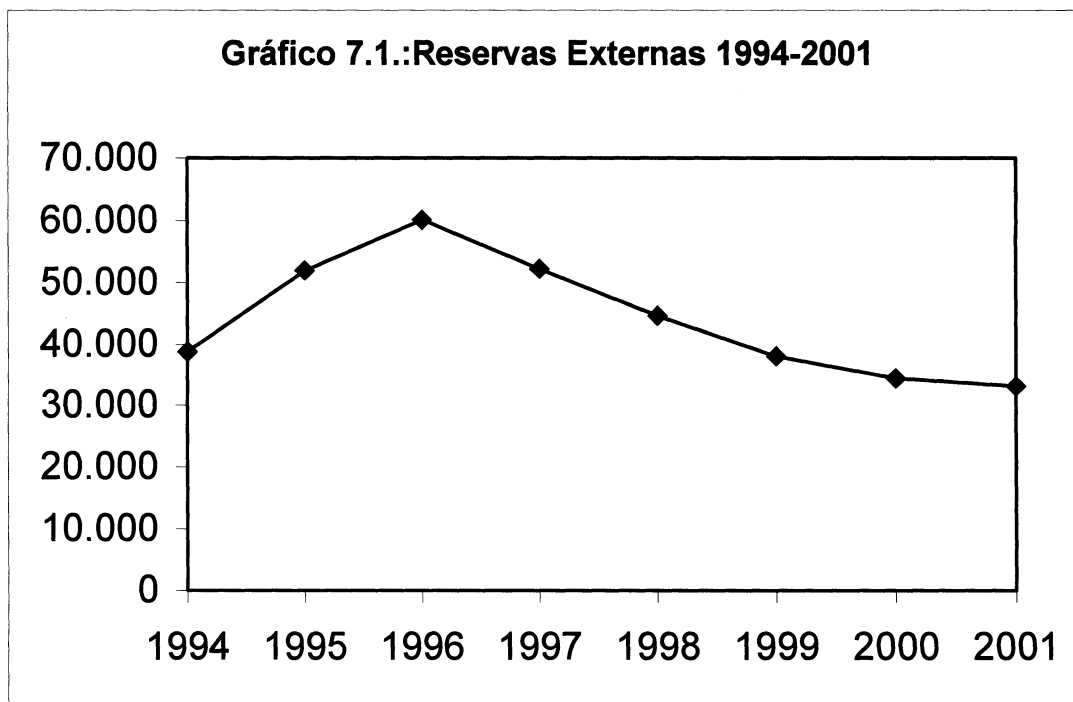
créditos y baja volatilidad de los flujos de recursos, era totalmente viable¹². Sin embargo, tales condiciones favorables de crédito desaparecieron con las sucesivas crisis financieras¹³ y la inflación brasileña llegó a un nivel compatible con el de los países desarrollados. En ese periodo, la estabilidad del precio del cambio ocultaba una inestabilidad en los volúmenes negociados en el mercado de divisas. Las reservas internacionales del Brasil cuando se inició el Plan Real en 1994, eran de 36.471 millones de dólares (diciembre de 1994); en diciembre de 1995 llegaron a 50.449 millones; a finales de 1996 alcanzaron los 59.039 millones; en diciembre de 1997 cayeron a 51.359 millones; en mayo de 1998 suben aproximadamente a 70.000 millones y, finalmente, en diciembre del mismo año descendieron hasta 43.617 millones de dólares. En marzo de 1999 bajaron hasta 32.873 millones y en diciembre del mismo año llegaron a 35.554 millones de dólares¹⁴. En diciembre de 2000 el valor de las reservas internacionales había caído hasta los 32.949 millones de dólares¹⁵. Véase el gráfico 7.1.

¹² Véase P. Krugman y M. Obstfeld, *International economics: theory and policy*, Scott-Foresman, Illinois, 1988.

¹³ Crisis de México, Asia y Rusia.

¹⁴ Véase MF, *Memorandum de política econômica*, MF, Brasília, 01-junio-2000, p. 2. Las reservas internacionales netas (RIL) -que no consideran los recursos de los préstamos concedidos por el BIS y Japón- totalizaron 24.000 millones de dólares al final de 1999, es decir, sólo 3.700 millones por encima de la meta establecida por el programa del FMI. Véase también MF, *Memorandum de política econômica*, MF, Brasília, 29-marzo-2001, p. 6.

¹⁵ Véase BCB, *Indicadores económicos*, BCB/DEPEC, Brasilia, junio de 2001, p. V.26.



Fuente: Banco Central del Brasil/DEPEC (2001)

Efectivamente, en las condiciones de estabilidad cambiaria del Plan Real hasta enero de 1999, los inversores tuvieron un coste bastante bajo al especular contra la moneda. Todos los recursos que salieron del país perdieron tan sólo la diferencia que hay entre el tipo de interés interno y externo. No había ningún riesgo de que al volver al mercado brasileño algún tiempo después, tuvieran que pagar un tipo de cambio sustancialmente más caro. Con la política cambiaria de fluctuación (*dirty-floating*), el gobierno brasileño deja de asumir los riesgos de los especuladores¹⁶.

Los factores de la vulnerabilidad del sector externo. El exceso de liquidez internacional y los procesos de liberalización financiera, comercial y cambiaria realizados por los gobiernos latinoamericanos, incluido el Brasil, son los principales factores que afectan a los ámbitos

La mudanza del régimen cambiario del Brasil, en enero de 1999, con la adopción de la política de fluctuación del real, tuvo una consecuencia benéfica inmediata: un cierto alivio en la balanza de pagos del país.

económico, político y social, en la medida en que sus impactos repercuten en esas esferas¹⁷.

Al analizar el cuadro político de América Latina, especialmente las principales economías y en particular los siete más endeudados -México, Brasil, Argentina, Venezuela, Perú, Chile y Colombia-, se comprueba que la crisis de la economía internacional, resultado de las turbulencias del sistema financiero internacional y su gestión, además de poner de relieve una vez más la vulnerabilidad externa de estas economías¹⁸, está contribuyendo a erosionar la democracia en la región.

Un elemento importante del estancamiento registrado en el Brasil en los años ochenta y principios de los noventa (reflejo del que se produjo de manera generalizada en América Latina), es la deuda externa. No se puede olvidar que la crisis fiscal del Estado brasileño fue resultado de dos factores: (1) el excesivo endeudamiento externo de la década de los setenta, y (2) el retraso en reemplazar la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones por otra basada en las exportaciones. Según el enfoque pragmático, la crisis latinoamericana puede explicarse por las distorsiones acumuladas provocadas por años de populismo y desarrollismo nacional, por el crecimiento excesivo y distorsionado del Estado, por el agotamiento de la estrategia de sustitución de las importaciones y por la consecuencia principal de todas esas tendencias: la crisis fiscal del Estado.

La cuestión de la deuda externa, por su parte, tiene dos dimensiones: de un lado, el problema de *stock* derivado del valor absoluto de la deuda externa y de sus componentes; de otro, los flujos de recursos

Véase Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (eds.), *Reforma, recuperación y crecimiento: América Latina y Medio Oriente*, BID, Washington, D.C., 1996. Véase también Simón Teitel (ed.), *Hacia una nueva estrategia de desarrollo para América Latina*, BID, Washington, D.C., 1995.

¹⁸ Véase *Banco de Compensaciones Internacional (BIS), Anual Report 1997*, BIS, Basle, 1997, tabla VI. 1, p.99.

externos asociados directamente a la deuda externa -el servicio de la deuda- y los flujos financieros internacionales que son el ahorro externo.

El Banco Interamericano de Desarrollo en el informe "América Latina frente a la desigualdad" (BID, 2000)¹⁹ apunta que la estabilización macroeconómica y la adopción de políticas económicas de mercado en el Brasil y América Latina en la última década no han logrado una mayor equidad. El número de pobres no ha descendido, las brechas salariales han aumentado y los servicios de educación, salud y seguridad social continúan siendo muy deficientes en muchos países. En ese sentido, el informe analiza los factores que han influido en estos resultados, discute las perspectivas de la distribución de los ingresos y la equidad, y plantea estrategias políticas para lograr una mejor distribución de los resultados del desarrollo.

Así, según los principales críticos de las políticas de austeridad, como Furtado (1999), Nogueira Batista Jr. (2000), Magalhães (2000), Dias Leite (1999), y Fiori (2001), la situación del Brasil es particularmente grave, pues su economía posee algunas fragilidades estructurales que se ven afectadas por esos frecuentes choques externos, por errores de estrategia y por la ejecución de la política económica del gobierno de Cardoso. De esa forma, señalan, la liberalización comercial, financiera y cambiaria que fue implantada de manera casi generalizada, tiene un coste social muy elevado.

Gonçalves observa: "teniendo en cuenta la trayectoria de inestabilidad y crisis en la que el gobierno de Cardoso colocó al país, no se deben descartar escenarios a medio plazo en los que el Brasil se aproxime a situaciones dramáticas como las de Indonesia e, incluso, Rusia. La actual marcha de insensatez del gobierno de Cardoso puede

¹⁹ Véase BID, *América Latina frente a la desigualdad. Informe de progreso económico y social en América Latina*, BID, Washington, D.C., edición de 1998-1999.

desembocar en un proyecto marcado por la injusticia social, la desigualdad, la dualidad y la miseria de millones de brasileños²⁰. Para él, una vez más, las élites brasileñas hacen sus apuestas de elevado riesgo contando con la impunidad. Entre tanto, en una sociedad crecientemente fragmentada, la opresión, la humillación y el conformismo del presente pueden transformarse en ira y revuelta en el futuro.

7.3 - EL DETERIORO DE LAS CUENTAS EXTERNAS

Una economía, al intentar acabar con un proceso inflacionario crónico y alcanzar la estabilidad, utilizando instrumentos como apertura comercial y financiera, adopción de un ancla nominal, disciplina fiscal y monetaria, reforma del estado y del sistema de pensiones, y venta de activos como empresas estatales, puede pasar, en un corto espacio de tiempo, de una situación de superávit corriente a déficit por cuenta corriente.

Los impactos de la apertura comercial. Con la apertura comercial del Brasil y el cambio apreciado al inicio del Plan Real (que redujo fuertemente la inflación), se produjo un drástico deterioro de las cuentas externas en el primer gobierno de Cardoso (1995-1998). Así, los elevados superávit comerciales obtenidos en la década de los ochenta se transformaron en déficit significativos a partir de 1994. Esa transformación fue el resultado del rápido crecimiento de las importaciones, ya que la expansión de las exportaciones brasileñas no fue suficiente para compensar el aumento de sus compras externas. Entre 1994 y 1998 las importaciones crecieron un 77% y las exportaciones sólo un 17%. En total, en ese período las exportaciones crecieron una media de 4,1% al año, ritmo muy inferior al de la expansión del comercio internacional (que fue

Véase Reinaldo Gonçalves, "Crise, vulnerabilidade e dívida externa da América Latina e Brasil", en *Dividas externas na América Latina e a crise financeira internacional*, Pesquisas, Centro de Estudios Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo, 1999, núm. 15, pp. 39-64.

de 7,6%). Esto muestra la falta de dinamismo de las ventas externas brasileñas y la necesidad de mejorar la composición de la lista de exportaciones en cuanto a productos y mercados.

Los déficit por cuenta corriente. Se sabe que los déficit por cuenta corriente pueden estar asociados a la apreciación de la moneda nacional generada por el flujo de capitales, y al exceso de importaciones facilitado tanto por la apertura financiera como por la comercial. El exceso de importaciones también puede ser explicado por el incremento de la renta generado con la disminución de la *seigniorage* (SE)²¹.

El empeoramiento del déficit por cuenta corriente debe ser explicado no sólo por el deterioro del comercio exterior. Otro elemento significativo en ese sentido es el empeoramiento de la cuenta de servicios que vio aumentar su déficit por el pago de intereses y las remesas de beneficios (BCB, 2001)²². Tal aumento se explica por el incremento del tipo de interés pagado en el Brasil²³ y el aumento de la deuda externa y de las inversiones directas extranjeras resultantes de la internacionalización de algunos sectores de la economía nacional. Tal senda de sucesivos y crecientes déficit produjo la crisis cambiaria de los últimos meses de 1998, la cual tuvo como consecuencia final la alteración del tipo de cambio de mini-bandas (administrado y fijo) a fluctuación, en enero de 1999.

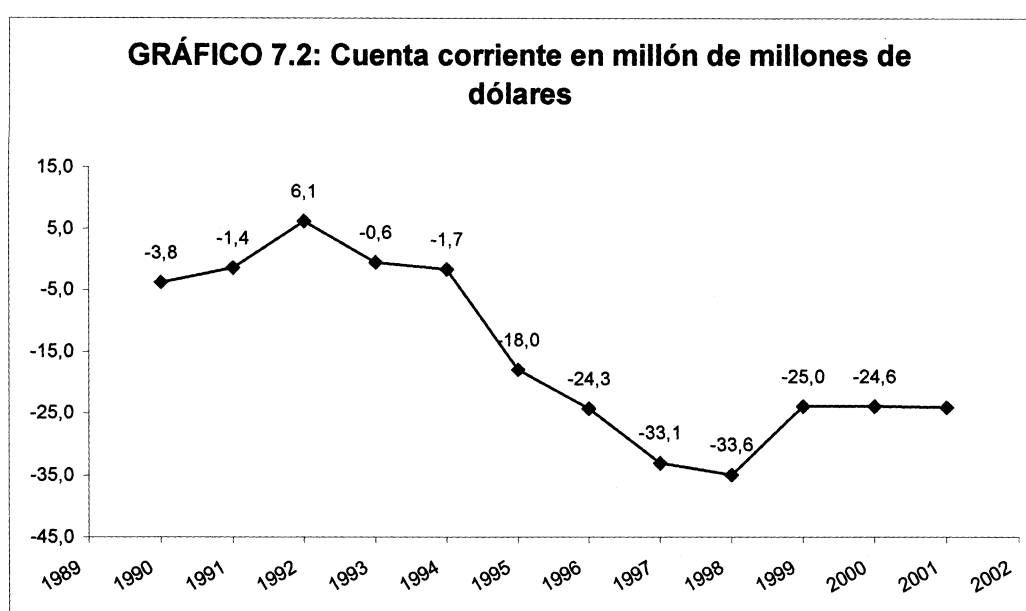
Esta es la situación del Brasil, que en los últimos años del siglo XX se enfrentó a elevados déficit en la cuenta corriente de su balanza de

Para una discusión más detallada ver Sachs y Larrain, op. cit., pp. 378-384.

²² Véase BCB, *Indicadores económicos*, BCB/DEPEC, Brasilia, mayo de 2001, p. V.1.

²³ Aquí la prima de riesgo tiene una importancia significativa. En la medida en que el déficit fiscal y por cuenta corriente aumentaron, el tipo de interés de los préstamos también aumentó, pero mucho más por el creciente riesgo que la economía brasileña pasaba a representar para los inversores extranjeros.

pagos. En 1994, el déficit en su cuenta corriente suponía tan sólo el 0,3% del PIB. En los años siguientes ese déficit se elevó hasta alcanzar el 4,4% del PIB en 1999, es decir, 25.062 millones de dólares; este proceso desembocó en la crisis cambiaria de finales de 1998 y en la devaluación del inicio de 1999. En 2000, el déficit por cuenta corriente fue de 24.637 millones de dólares, es decir, 4,13% del PIB. Así, el déficit por cuenta corriente en el período de 1995-2000 fue de 158.641 millones de dólares. Véase el gráfico 7.2.



Fuente: Banco Central del Brasil (2001)

A nuestro juicio, es en la última década del siglo XX cuando la posición externa de una economía se convirtió en una condición-clave para la determinación de su régimen macroeconómico. Sólo las economías con posición externa sólida, tanto en función del *stock* (posición acreedora) como del flujo (superávit en cuenta corriente), disponen de las condiciones adecuadas para controlar su política de intereses y cambiaria. Así, los indicadores del FMI y la OCDE (1990-2001) ponen de manifiesto que para una adecuada convivencia de los Estados-nación con la globalización de las finanzas es preciso no depender de ella. Los países que tienen sus balanzas de pagos equilibradas o con

superávit, y un adecuado nivel de reservas cambiarias, se vuelven más atractivos, pues pueden crecer más a partir de tasas de interés más bajas y factor de riesgo cambiario más reducido. Véanse, por ejemplo, los indicadores de países como China, Taiwan y Corea del Sur, cuyos PIB crecen de forma sostenida con tasas superiores al 8% al año y con tasas de interés a largo plazo por debajo de 6% al año (OCDE, 2001). En cambio, países con desequilibrio continuado en su cuenta corriente, sin una posición sostenida de reservas cambiarias, resultan perjudicados por riesgos cambiarios o del país y necesitan mantener tasas de interés más elevadas, que reflejan una posición de vulnerabilidad macroeconómica.

El desequilibrio en la balanza comercial. Tal desequilibrio puede ser explicado por el fuerte crecimiento de las importaciones que superaron a las exportaciones en el mismo periodo. No se debe olvidar que hasta entonces el Brasil era una de las economías capitalistas más cerradas. La apertura comercial y la nueva facilidad para comprar productos importados desencadenaron una ola consumista de productos extranjeros. Mientras el crecimiento de las importaciones en los años 1991-2000 fue de un 165%, el de las exportaciones, por su parte, fue tan sólo de un 74%²⁴.

Las importaciones brasileñas en 1994, alcanzaron el valor de 33.105 millones de dólares; en 1995, sin embargo, y a causa de la apertura comercial, casi multiplicaron por dos su valor, alcanzando los 49.664 millones de dólares. En 1996, las importaciones continuaron subiendo hasta los 53.301 millones de dólares y en 1997 alcanzaron su punto máximo de 61.347 millones de dólares. En 1998, debido al bajo crecimiento económico de ese año, cayeron a 57.594 millones de dólares. Cabe aquí recordar que los responsables de gran parte de las tasas de crecimiento de las importaciones en el período estudiado (1994-1998) han sido los bienes de capital con un aumento de 113% y los bienes de

Para más detalles véase BCB, *Indicadores económicos*, op. cit., p. V.3.

consumo, con un 94% de incremento en el período. En 1999 hubo una reducción significativa en las importaciones, que descendieron a 49.272 millones de dólares, es decir, caída de 14,7% en relación a 1998. Los indicadores de 2000 (IBGE) confirman un crecimiento de las importaciones a 55.801 millones de dólares (crecimiento de 13,2% en relación a 1999).

Por otro lado, las exportaciones no crecieron al ritmo adecuado en el período del análisis debido a la caída en los precios de las *commodities*, a la reducción de la demanda de los países de América Latina y a la crisis internacional. El problema, como ya se apuntó anteriormente, ha sido su tasa de crecimiento a una velocidad menor que la registrada por las importaciones. En el año 1994 las exportaciones brasileñas sumaron 43.545 millones de dólares; en los años siguientes siguieron un proceso de subida -46.506 millones de dólares en 1995, 47.747 en 1996, 52.990 en 1997- hasta que en 1998, como consecuencia de la quiebra del mercado asiático, de la caída de los precios de las *commodities* agrícolas en el mercado internacional y del enfriamiento de la economía internacional, bajaron a 51.120 millones de dólares (caída del 3,5% en relación a 1997). En 1999 continuó la caída hasta 48.011 millones de dólares (caída del 6,1% en relación a 1998). En 2000 las exportaciones aumentaron de nuevo a 55.086 millones de dólares (crecimiento del 14,7% en relación a 1999).

En término medio, las exportaciones brasileñas crecieron en el período 1994-98 con una tasa de 4,1% al año, bastante inferior a la registrada por la economía internacional en el mismo período -7,6% al año-. Tan bajo crecimiento es una señal de que algo no va bien en el sector productor de bienes exportables de la economía nacional, revelando la falta de dinamismo, la baja competitividad y la mala composición de las exportaciones, tanto con relación a los productos como a los mercados. De hecho, muchos mercados compradores de

productos brasileños son muy sensibles a las crisis internacionales y, además, los precios de los productos exportados, dada la fuerte presencia de *commodities*, varían considerablemente en función del humor del mercado. Cuando se analiza la composición de las exportaciones brasileñas en el período 1994-1998 se observa una trayectoria débil en todos los bienes. En las ventas externas, tanto los bienes manufacturados como los básicos aumentaron en el periodo 1994-98 un 4,1% al año, tasa insuficiente para garantizar el equilibrio del comercio exterior.

En 1999, como consecuencia de la devaluación cambiaria de enero, las importaciones experimentaron una caída de un 14,7% en relación con 1998, pero las exportaciones, que deberían aumentar, llegaron a disminuir un 6,1% en el mismo período. Véase el Cuadro 18, donde se verifica que antes y después de las crisis externas (primer trimestre de 1997 con relación al primer trimestre de 2000), se produjo un aumento del 13% en el valor de las exportaciones totales, debido a la expansión de un 34% en el volumen de los bienes exportados.

**Cuadro 18. Variación Porcentual de las Exportaciones
1er trimestre/1997 y 1er trimestre/2000**

| Categorías | Índice | | |
|-----------------------|--------|--------|----------|
| | Valor | Precio | Cantidad |
| Exportaciones totales | 13,10 | -16,30 | 34,50 |
| Básicos | -11,30 | -28,40 | 23,30 |
| Semimanufacturados | 13,50 | -13,60 | 30,20 |
| Manufacturados | 23,70 | -12,00 | 39,60 |

Fuente: MDIC/Funcex

El desequilibrio en la balanza de servicios. El deterioro del déficit en cuenta corriente en la segunda mitad de la década de los noventa procedía no sólo de la balanza comercial, sino también de la cuenta de servicios. En realidad, el déficit por cuenta corriente de 25.062 millones de dólares en 1999 es resultado del déficit de 25.884 millones de dólares en la balanza de servicios, del déficit de 1.210 millones de dólares en la balanza comercial y de un saldo positivo de 2.032 millones de dólares en transferencias unilaterales²⁵. El aumento del déficit de esa cuenta puede ser explicado por el comportamiento de los apartados de pago de intereses y remesas de beneficios al exterior, que son consecuencia inmediata de la elevación de las tasas de interés externas pagadas por el Brasil, del aumento de la deuda externa y de las inversiones directas extranjeras en el país.

7.4 - EL FLUJO DE ENTRADA DE INVERSIONES DIRECTAS EXTRANJERAS

Teniendo como referencia el éxito en la reducción de la inflación, se perciben también algunos otros cambios ocurridos a lo largo de la década de los noventa: aumento de la tasa de inversiones, que medida con precios de 1980, pasó del 14% del PIB en 1992 al 17,5% en 1997-1998; un fuerte ajuste del sector productivo, especialmente el privado; y la transformación del Brasil en un país receptor de significativos flujos de inversiones extranjeras netas (en 1999 fueron 29.987 millones de dólares y en 2000, 30.473 millones de dólares). Véase el Cuadro 19.

**Cuadro 19. INVERSIONES DIRECTAS EXTRANJERAS (NETO)*
1995/2000**

En miles de millones de dólares

| Período | Inversión Directa del Sector Privado | Inversión Directa en Privatizaciones | Total |
|---------|--------------------------------------|--------------------------------------|-------|
| 1995 | 4,3 | --- | 4,3 |
| 1996 | 7,3 | 2,6 | 10,0 |
| 1997 | 11,8 | 5,2 | 17,1 |
| 1998 | 20,0 | 6,1 | 25,9 |
| 1999 | 21,2 | 8,8 | 30,0 |
| 2000 | 23,4 | 7,1 | 30,5 |

(*) Incluye también operaciones en moneda nacional, mercancías, conversiones y reinversiones.
Fuente: Banco Central del Brasil/DEPEC, junio de 2001, pp. V.21 y V.22

A pesar de las reconocidas ventajas de esos tipos de inversiones -son un ahorro externo que contribuye a aumentar la tasa de inversiones; permiten la incorporación de nuevas y modernas tecnologías al proceso productivo del país; son un capital comprometido con el desarrollo de la economía a largo plazo; son un recurso más barato que el capital de préstamo; y representan un capital con riesgo mínimo de volatilidad-, el revelador flujo de entrada de recursos externos²⁶ en la forma de inversiones directas no está exento de costes, representados por el aumento de los gastos de servicios en la balanza de pagos. Así, se verifica que la cuenta de beneficios y dividendos, con una media de 1.390 millones de dólares por año en el periodo 1991-1994 (es decir, 5.553 millones de dólares); alcanzó 12.778 millones de dólares en el bienio 1997-1998 y 7.415 millones de dólares en el bienio 1999-2000. En este contexto, los desembolsos con el pago de intereses y dividendos también tienden naturalmente a aumentar a lo largo del tiempo. En efecto, se verifica que la cuenta de intereses y dividendos, alcanzó 22.339 millones de dólares en el bienio 1997-1998 y 29.877 millones de dólares en el bienio 1999-2000.

²⁶ Véase BIRD, *Global development finance 2000*. El Banco Mundial cree que es posible que se repitan crisis similares a la sufrida por Asia, Rusia y Brasil en 1997-1999.

7.5 - LA DEUDA EXTERNA

En cuanto al pasivo externo neto brasileño (que genera el aumento de los gastos de servicios en la balanza de pagos), que estaba en 178.000 millones de dólares en 1993, alcanzó 355.000 millones de dólares en 2000 (Lacerda, 2001). A su vez, en noviembre de 2000 la deuda externa bruta total brasileña estaba en 231.526 millones de dólares (38,9% del PIB). Con todo, lo que llama la atención es el preocupante aumento del crecimiento de tal deuda: 148.295 millones de dólares en 1994, 159.256 millones en 1995, 179.935 millones en 1996, 199.998 millones en 1997, 241.644 millones en 1998 y 241.468 millones de dólares en 1999 (45,6% del PIB). Como se puede observar, la deuda externa presenta un ritmo ascendente claramente inadecuado y tal senda ciertamente debe ser incompatible con cualquier política que tenga por objetivo el equilibrio de los agregados macroeconómicos, sean ellos internos o externos.

El crecimiento de la relación deuda externa/PIB. Tomando como base un estudio del BIRD (*Global development finance 2001*)²⁷ sobre el nivel de endeudamiento externo de los países considerados de renta media, se comprueba que dos de los mayores países de la región (el Brasil y la Argentina) se encuentran con niveles elevados de endeudamiento externo y con una significativa vulnerabilidad e inestabilidad. Esos países continúan pagando elevados *spreads* sobre nuevos recursos captados en el exterior. Asimismo se evidencia que esa incertidumbre tenderá a ser más fuerte en la medida en que vaya aumentando la vulnerabilidad financiera de esos países²⁸.

El BIRD en el aludido informe *Global development finance 2001* hace un análisis de la deuda externa de 76 países de renta media. Entre

Véase BIRD, Informe *Global development finance 2001 (Analysis and summary tables)*, BIRD, Washington, D.C., abril de 2001.

²⁸ Véase BIS, op. cit., p. 104: "los *spreads* no se reducirán uniformemente, sugiriendo esto que los inversores permanecen cautelosos con respecto a los mercados emergentes de mayor riesgo".

los países considerados severamente endeudados en América Latina, además del Brasil, incluye también la Argentina, Bolivia y el Perú. El BIRD considera "severa" la deuda externa de un país en dos casos: cuando sobrepasa más de 2,2 veces las exportaciones o supera el 80% del valor del PIB. En el caso brasileño, la deuda externa bruta total (231.526 millones de dólares en 2000) no es severa cuando se la compara con el PIB (representa sólo el 38,9% del PIB), sin embargo, equivale al 420% de las exportaciones anuales.

Como se puede comprobar por el actual cuadro económico del Brasil, dados los saldos comerciales negativos y el diferencial entre el crecimiento del PIB y el interés interno y externo, la relación deuda externa/PIB está en una senda de crecimiento inadecuado²⁹. Analizando dicha relación observamos que en diciembre de 1994 se encontraba en 27,3%; en 1995, en 22,6%; en 1996, en 23,2%; en 1997, 24,8%; en 1998, 30,7%; en diciembre de 1999 era ya del 45,6% y en noviembre de 2000 se situaba en el 38,9% (BCB, 2001)³⁰. Sin embargo, pensamos que esto determina, en parte, la incapacidad de la economía brasileña para continuar manteniendo tan elevados déficit por cuenta corriente.

Es importante observar que la interacción entre la apreciación del tipo de cambio cuando empezó el Plan Real y la apertura del mercado doméstico a los bienes y servicios extranjeros, si por un lado contribuyó a una más veloz acomodación de los precios, por otro, llevó a un fuerte deterioro de las cuentas externas de la economía brasileña en el período 1995-2000. Los reveladores superávit comerciales que el Brasil alcanzó en prácticamente todos los años de la década de los ochenta fueron transformados, a partir de 1995, en crecientes y expresivos déficit comerciales (25.501 millones de dólares en el período de 1995-2000).

Véase BIRD, *Global development finance 2000*, BIRD, Washington, D.C, julio de 2000.
Véase BCB, *Indicadores económicos*, op. cit., IV.20.

7.6 - LAS CUENTAS PÚBLICAS

El primer mandato del presidente Cardoso estuvo marcado por elevados déficit fiscales. La principal consecuencia de ese desequilibrio fiscal fue el rápido aumento de la deuda del sector público. En el primer año de su segundo mandato, en diciembre de 1999, la deuda neta total del sector público ascendía a 509.289 millones de reales, es decir, al 53% del PIB, y en diciembre de 2000 era de 568.186 millones de reales, es decir, el 52% del PIB (BCB, 2001)³¹.

Para Pinheiro, Giambiagi y Gostkorszewick "el desequilibrio fiscal fue responsable de casi todo el crecimiento reciente de la deuda interior del sector público. Es decir, el hecho de que el déficit operacional medio del período sobrepasara el 5% del PIB explica el salto de la deuda pública entre 1994 y 1998. La razón es que el reconocimiento de deudas pasadas -los denominados esqueletos- fue, en parte, compensado por la utilización de recursos provenientes de las privatizaciones para la liquidación de la deuda mobiliaria del gobierno. En ese contexto, el deterioro de las cuentas públicas a lo largo del primer gobierno de Cardoso y la consecuente y rápida expansión de la deuda pública mostraban la inconsistencia temporal de la política macroeconómica, llevando, a finales de ese año, a la adopción del Programa de Estabilización Fiscal, por medio del cual el gobierno se propone un significativo ajuste primario que permita estabilizar la deuda pública como proporción del PIB"³².

7.6.1 - El impacto de la devaluación sobre la deuda pública

En los últimos seis años el Brasil ha sido uno de los países con tasas de interés más elevadas del mundo (BCB, 2001), que llegaron hasta

Véase BCB, *Indicadores económicos*, op. cit., pp. 1.54 y IV.20.

el 45% al año en marzo de 1999 (en junio de 2001 el tipo de interés, Selic, estaba fijado en 16,75%). Según un estudio de la Asociación Nacional de las Instituciones del Mercado Abierto (ANDIMA), las grandes sumas que estuvieron invertidas en renta fija de julio de 1994 (inicio del Plan Real) hasta mayo de 1999 tuvieron unos rendimientos superiores al 357%. Esas ganancias corresponden a casi cinco veces la inflación del 73% medida en el período por el Índice General de Precios del Mercado (IGP-M) de la Fundación Getúlio Vargas. Se evidencia que los intereses en ese periodo, fueron utilizados para atraer el dinero que sobraba en el presupuesto interno y, principalmente, aquel que estaba disponible en el mundo. Véase el cuadro 20.

| Cuadro 20. TASAS DE INTERÉS APLICADAS EN EL BRASIL Overnigth(Selic). Tasa anual en % | |
|---|-------|
| Periodo 1995/2001 | |
| Dic. 1995 | 38,92 |
| Dic. 1996 | 23,94 |
| Dic. 1997 | 42,04 |
| Dic. 1998 | 31,24 |
| Mar. 1999 | 45,00 |
| Dic. 1999 | 18,99 |
| Dic. 2000 | 15,75 |
| En. 2001 | 15,25 |
| Feb.2001 | 15,75 |
| Abr. 2001 | 16,25 |
| May.2001 | 16,75 |

Fuente: Banco Central del Brasil/Copom (BCB/DEPEC, junio de 2001, p. III.2).

La alteración del régimen cambiario en enero de 1999, ha sido la principal causa de la explosión del déficit nominal³³ del sector público brasileño, ya que elevó el valor de la deuda en reales. Como la deuda externa y los *stocks* de los títulos de la deuda interna son indexados al dólar y el déficit es calculado por la variación del *stock* de la deuda, la

³² Véase Pinheiro, Giambiagi y Gostkorzewick, en Gambiasi y Moreira (orgs.), op. cit., p. 29.

³³ El déficit nominal es el resultado de todos los ingresos y gastos de la Unión, incluyendo los gastos en intereses. Está fuertemente influido por la variación del nivel de precios y por la política cambiaria.

devaluación de la moneda va a reflejarse en un significativo impacto en el déficit.

Con la alteración del régimen cambiario, la deuda líquida del sector público brasileño -que tiene en consideración el endeudamiento interno y externo menos activos tales como las reservas- aumentó hasta un 11% del PIB, el equivalente a 93.000 millones de reales. Como resultado de la devaluación, la deuda pública saltó del 42% del PIB, 388.667 millones, en diciembre de 1998, al 52% del PIB, 568.186 millones de reales en diciembre de 2000. La política de intereses elevados también provocó un aumento extraordinario en la deuda pública interior neta que pasó de 328.694 millones de reales en 1998 (35,9% del PIB), a 407.810 millones (42,4% del PIB) en 1999, y a 451.841 millones de reales (41,5% del PIB) en diciembre de 2000 (BCB, 200t.IV.20).

7.7 - LA EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO EN EL BRASIL

El mercado de trabajo brasileño ha experimentado grandes transformaciones en la década de los noventa. Según el gobierno de Cardoso, esas transformaciones tienen su origen principalmente en la reorientación del modelo brasileño de desarrollo y del Plan Real.

No se debe olvidar que los estudios, informes e indicadores del desempleo en el Brasil (IBGE, 2001) demuestran que ni la transición del trabajo esclavo al asalariado a finales del siglo XIX, ni la Depresión Económica de 1929, ni las recesiones de las actividades productivas ocurridas entre los años 1981/1983 y 1990/1992, fueron capaces de generar una crisis de desempleo a gran escala como la que ha vivido el país en los últimos años del siglo XX.

El estudio coordinado por Pochmann (2000) y realizado en 141 países, muestra como en 1999 el Brasil pasó a ocupar la 3ª posición en la clasificación mundial del desempleo (con 7,7 millones de personas paradas), tras la India y Rusia (en 1990 ocupaba la 8ª posición con 2,3 millones de desempleados). El estudio apunta a las bajas tasas de expansión de la economía brasileña en las últimas décadas y a la gestión del nuevo modelo económico como las principales razones del desempleo en el Brasil. En este sentido, el estudio afirma que aunque el PIB del Brasil tenga un crecimiento del 4% en 2000, la tasa de desempleo deberá de elevarse al 10% de la población económicamente activa (PEA), afectando a cerca de 8 millones de personas en todo el país. Para absorber el 1,5 millón de personas que ingresan en el mercado de trabajo cada año, la economía brasileña tendría que crecer a una tasa superior al 5,5% al año.

A pesar de esta situación y presionado por las crisis económicas de Asia y Rusia, el gobierno brasileño, que ya estaba resolviendo el problema del desequilibrio en las cuentas públicas a través de la elevación de los tipos de interés al firmar el acuerdo de blindaje financiero con el FMI, se comprometió a mantener esta política. Con ello acentuó la caída del nivel de actividad de las empresas y la recesión económica, elevando así la tasa de desempleo. Es, pues, importante resaltar que las tasas de desempleo en el Brasil, que se mantuvieron estables en el período de 1994 a 1997, no cesan de crecer: 5,06% en 1994, 4,64% en 1995, 5,42% en 1996, 5,66% en 1997, 7,59% en 1998 y continúa avanzando en 1999, alcanzando un 7,7% en diciembre. En 2000, a pesar de la reanudación del crecimiento de la economía, la tasa de desempleo se mantiene en un nivel elevado³⁵: el 7,1%, con una caída del 1,1% en la renta del trabajador en

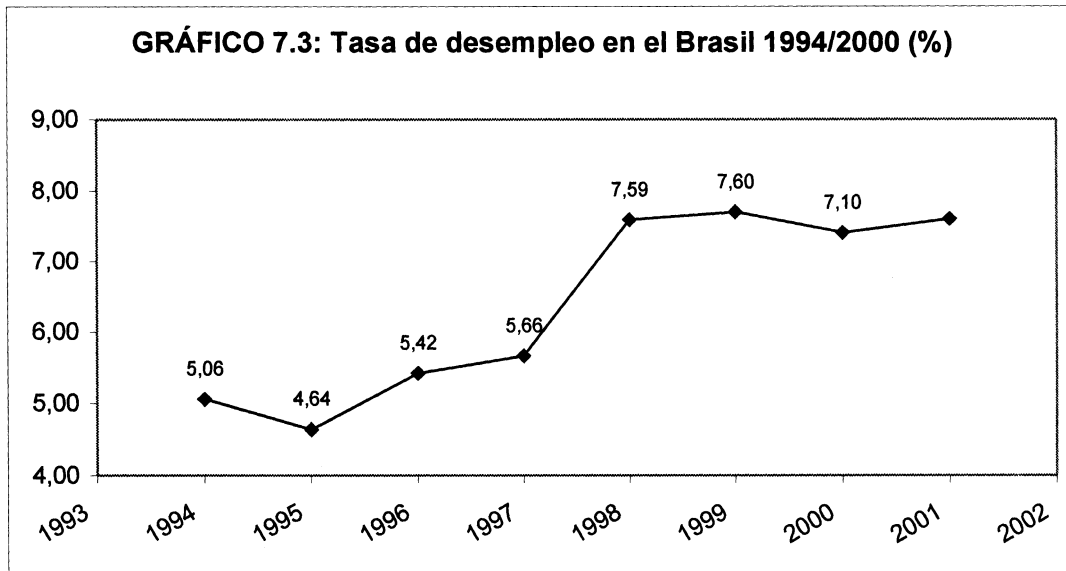
Marcio Pochmann (coord.), *O fenômeno do desemprego: Diagnóstico e perspectivas*, Universidade de Campinas / Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho - Cesis, Campinas, 2000. Véase también Pochmann, "Revisão do papel do Estado, privatização e emprego no Brasil", en *Revista de Conjuntura*, núm. 4, oct./dic. de 2000, pp. 11-17; y, *O emprego na globalização: A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*, Editora Boitempo, São Paulo, 2001.

³⁵ Véase Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral*, OIT, diciembre de 2000. Véase también IBGE, *Pesquisa mensal de emprego*, enero de 2001, pp. 1-4.

2000. Véanse a ese respecto los datos del cuadro 21 y del gráfico 7.3, presentados a continuación.

| Cuadro 21. TASA DE DESEMPLEO EN EL BRASIL 1994/2000 | |
|--|------|
| En % | |
| 1994 | 5,06 |
| 1995 | 4,64 |
| 1996 | 5,42 |
| 1997 | 5,66 |
| 1998 | 7,59 |
| 1999 | 7,60 |
| 2000 | 7,10 |

Fuente: IBGE



Fuente: IBGE.

Otro importante indicador de las tasas de paro en el Brasil es el índice de desempleo del Gran São Paulo, realizado a través de la encuesta Seade-Dieese (institución vinculada al movimiento sindical). Los datos elaborados por el Dieese y por la Fundación Seade registran la siguiente evolución de la tasa media de desempleo en el Gran São Paulo, en porcentaje de la población económicamente activa (PEA): 13,2% en 1995, 15,1% en 1996, 17,0% en 1997 y 18,2% en 1998. Los datos

referentes al mes de diciembre de 1999 situaban el paro en el 19,3% de la PEA, estimada en 8.978.000 trabajadores (1.571.000 parados). En diciembre de 2000 el desempleo afectaba a 1.466.000 trabajadores en el Gran São Paulo, es decir, el 17,6% de la PEA.

Metodologías de investigación de desempleo. Para comprender las diferencias entre los datos producidos por el IBGE y el Dieese/Seade sobre el nivel de desempleo en el Brasil, se deben tener en consideración los siguientes conceptos:

1. El IBGE incluye en la PEA personas con 15 años o más, mientras el Dieese/Seade engloba a aquellos con 10 años o más (siempre que trabajen o busquen empleo).

2. Para clasificar a una persona como desempleada, el IBGE pregunta si buscó empleo en los siete días anteriores a la investigación. Para el Dieese/Seade, valen los últimos 30 días.

3. El Dieese/Seade trabaja con conceptos de desempleo oculto por trabajo precario y por desaliento. El IBGE usa el concepto de desempleo abierto (persona que trabajaba, fue despedida o dimitió, busca empleo y no lo encuentra). Según el concepto de trabajo precario, sería desempleada la persona que buscó trabajo en los 30 días anteriores a la investigación, aun habiendo realizado "chapuzas" esporádicas. También son consideradas desempleadas por desaliento las personas que no buscaron empleo en los últimos 30 días, pero sí lo hicieron alguna vez en los últimos 12 meses: se desanimaron al no haber encontrado empleo y por eso dejaron de buscar con regularidad.

Conclusión

Tomando como base el análisis de los indicadores de la economía brasileña en el período 1995-2000, se comprueba que las políticas de austeridad en ejecución en el Brasil, están causando una inadecuada desestabilización macroeconómica y, de esta forma, crean o agravan los desequilibrios internos y externos del país. Se constatan, por tanto, cuatro aspectos relevantes en esta investigación:

1. El endeudamiento público ha crecido de forma acelerada en el gobierno de Cardoso. El sector externo ha aumentado los desembolsos con el pago de intereses y dividendos al extranjero.

2. La inserción del Brasil en el contexto internacional se presenta de forma desequilibrada. La economía se ha caracterizado por el inadecuado crecimiento de las exportaciones y por elevados déficit en cuenta corriente. El país no dispone de una estrategia exportadora consistente³⁶. En ese sentido, el Brasil se encuentra en una fase de su historia en la que su economía sólo va bien si hay entrada abundante de capitales externos. Si estos se retiran, la moneda nacional tiende a devaluarse, lo cual presiona la inflación hacia arriba, induciendo al Banco Central a elevar la tasa de interés y al gobierno a cortar sus gastos³⁷.

3. El crecimiento económico del Brasil en el bienio 1999-2000 ha presentado un resultado inadecuado para las necesidades socioeconómicas del país: 0,79% del PIB en 1999, 4,46% del PIB en 2000. A pesar de la recuperación de la economía en 2000 (crecimiento de 4,46% del PIB), el paro fue de 7,1%. Es importante señalar que el

³⁶ Véase Cesar Benjamin y otros, *A opção brasileira*, Editora Contraponto, Río de Janeiro, 1998.

³⁷ Véase Paul Singer, "Brasil flutuante", *Revista Mais*, Folha de São Paulo, 23 de enero de 2000, pp. 16-17.

desempleo es preocupante en el Brasil, pues a pesar de que las tasas de paro medidas por el IBGE se presentan aparentemente bajas, el subempleo constituye un problema grave.

4. La devaluación de la moneda en enero de 1999 contribuyó al empobrecimiento del país (PNAD-IBGE, 1999)³⁸; fueron sacrificados especialmente los trabajadores con la caída de su renta media mensual de 565 reales en 1998, a 525 en 1999, es decir, una pérdida del 7,1%. Para la Fundación Seade/Dieese la caída de la renta media real del trabajador en el Gran São Paulo, fue del 4,8% (de 931 reales en 1999 a 874 reales en 2000).

³⁸ Véase IBGE, *Informe PNAD 1999*, Síntese de indicadores, IBGE, Río de Janeiro, julio de 2000, pp. 174 (cuadro 7.2.7). Véase también IPEA, "Análise. Mercado de trabalho metropolitano em 2000", en IPEA, *Mercado de trabalho - Conjuntura e análise*, IPEA-Disoc/MTE, Brasília, núm. 15, febrero de 2001, pp. 23-29.

CAPITULO VIII. ANÁLISIS DE LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN PÚBLICA EN EL BRASIL

Introducción

Es necesario mencionar que este capítulo es un apartado complementario de la investigación, elaborado a partir de la visión de Cotarelo (1996) según la cual la opinión pública "es un fenómeno social de contornos imprecisos, con una importante cantidad de zonas oscuras en su origen y en su funcionamiento"¹. Es importante, pues, reiterar la observación inicial sobre las dificultades que plantea acometer un estudio sistemático basado en los sondeos que vamos a manejar. La dispersión de las encuestas, con diferentes muestreos y preguntas nos obliga a llegar a unos resultados incompletos². No por ello dejan de tener un alto grado de interés, aunque constatamos desde aquí el escaso interés social y político para conocer la situación real de la opinión brasileña.

No obstante, a pesar de su utilidad relativa, mediante las encuestas de opinión pública realizadas en el período 1995-2000, se busca explicar aquí la interconexión entre las políticas de austeridad y la gobernabilidad en el Brasil. Hemos escogido los actores que, a nuestro entender, son los más representativos para contrastar con las hipótesis propuestas en esta investigación: el presidente Cardoso y las principales instituciones brasileñas.

Los sondeos realizados por Datafolha y Vox Populi/Sensus se presentan como posibles indicadores para ofrecer respuestas a la hipótesis principal que hemos formulado en el marco de esta investigación: los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad

¹ Cotarelo, *Los partidos políticos*, op. cit., pp. 95-99.

² Véase Alfred Sauvy, *A opinião pública*, Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1966.

vulneran la eficacia y la legitimidad del sistema político, y contribuyen a aumentar los riesgos de una crisis de gobernabilidad en el Brasil.

8.1 - LAS RAZONES DEL DESCENSO DE LA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES Y EN LOS DIRIGENTES POLÍTICOS

Durante los últimos diez años se vienen realizando con frecuencia en el Brasil distintas encuestas (Datafolha, Vox Populi, Ibope), para evaluar las tendencias de la opinión pública con respecto a temas como la confianza en la democracia y los grados de satisfacción con los dirigentes y las instituciones. Los resultados de las encuestas efectuadas por Datafolha y Vox Populi/Sensus son parte integrante de esta investigación, en especial la realizada por el Instituto Vox Populi (1998-2000)³.

En resumen, confiamos en que nuestro análisis de las encuestas de opinión pública en el Brasil, concretamente lo que se refiere a la credibilidad del gobierno y de las instituciones en el contexto de los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad, contribuirá a la articulación y elucidación de esta tensión entre el propósito y el rendimiento democráticos.

8.1.1 - La pérdida de la confianza en las instituciones y en los dirigentes políticos

En el ámbito de la confianza, los valores y la sociedad civil es necesario explicar dos fenómenos separados: primero, por qué se produjo una amplia pérdida de la confianza en las instituciones y en los dirigentes políticos; segundo, cómo conciliar la transición hacia menos normas compartidas con un aparente crecimiento de los grupos y de la densidad de la sociedad civil. En esta investigación la preocupación central es la

pérdida de confianza en las instituciones, por estar directamente relacionada con la gobernabilidad y la consolidación de la democracia en el Brasil.

Las instituciones y métodos de elección colectiva constituyen, a nuestro juicio, una variable exógena decisiva que determina en gran medida los resultados del juego político, más allá de los recursos de poder manejados por los actores colectivos y de contenido sustantivo de los *issues* de la disputa política (Huntington, 1968)⁴.

En el contexto brasileño -donde los datos de los distintos sondeos de Datafolha y Vox Populi/Sensus evidencian que existe una cultura democrática relativamente frágil-, en los últimos tiempos se han debatido mucho las razones del descenso de la confianza en las instituciones y en los dirigentes políticos. Sin embargo, parece que un fenómeno general como el descenso de la confianza es complejo y responde a causas diversas. De hecho, la confianza está relacionada con aspectos tan diversos como: posición socioeconómica baja, situación de minoría, vivencias traumáticas, integrismo, falta de asistencia a la iglesia, pertenencia a una determinada generación, falta de una cultura de participación y fragilidad de los partidos políticos, entre otros. Conforme ha sido evidenciado en esta investigación, la inseguridad económica, la desigualdad de la renta y el creciente proceso de exclusión social han aumentando mucho en el Brasil, lo cual podría explicar parte del crecimiento de la desconfianza⁵. La tasa de pobreza se ha elevado en

³ La encuesta de Vox Populi/Sensus para medir el índice de satisfacción del ciudadano es realizada mensualmente en 195 municipios de todo el país y son entrevistadas cerca de 2000 personas.

⁴ Véase Samuel Huntington, *Political order in changing societies*, Yale University Press, New Haven, 1968. Véase también James March y Johan P. Olsen, *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, The Free Press, Nueva York, 1989; y, Walter W. Powell y Paul DiMaggio, *The new institutionalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press, Chicago, 1991.

⁵ Es posible verificar estadísticamente que el aumento de la delincuencia y de la inseguridad económica, y la ruptura familiar han tenido efectos negativos en la confianza. Véase Francis Fukuyama, *La gran ruptura. Naturaleza humana y reconstrucción del orden social*, Ediciones B, Madrid, 2000.

conjunto en las últimas décadas y el "apretón de cinturón" de la clase media representa un descenso de la renta real para la inmensa mayoría de los brasileños (PNAD/IBGE, 1999).

8.2 - LA VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE AUSTERIDAD

En este apartado vamos a intentar desentrañar la verdadera valoración que de las políticas de austeridad tiene la opinión pública brasileña, entendida ésta como una yuxtaposición de opiniones de ciudadanos, medidas a través de encuestas de ámbito nacional realizadas por Datafolha y, especialmente, por el Instituto Vox Populi/Sensus. Para ello estudiaremos la evolución de esas opiniones, la contextualización de las mismas dentro de un marco más amplio de valores y creencias de la sociedad y, finalmente, haremos un análisis que nos permita conocer la situación del grado de satisfacción de los ciudadanos con las instituciones y el gobierno de Cardoso en el período que va de 1998 a 2000.

La continuidad de los sondeos hechos por Vox Populi/Sensus a lo largo del tiempo, a partir de marzo de 1998, es un factor importante, pero no es una garantía de que podamos obtener unos resultados razonables⁶. A pesar de ello, se evidencia el escaso interés político y social por conocer la situación real de la opinión brasileña sobre los impactos de las políticas de austeridad adoptadas por el gobierno de Cardoso.

Vamos a delimitar nuestro análisis sobre los impactos de las políticas de austeridad, las instituciones y el gobierno de Cardoso en dos etapas, 1998 y 1999-2000. Lo hacemos así porque es a finales de 1998 cuando se firmó el actual acuerdo del Brasil con el FMI -para el periodo 1999-2001- y sus efectos sobre la población empezaron a desarrollar una

⁶ Véase Pierre Bourdier, "A opinião pública não existe", en Michel Thiollent (org.), *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*, Editora Polis, São Paulo, 1980. Véase también João Francisco Meira, "A pesquisa de opinião e o processo político", en Senado Federal, *Marketing político e comunicação*, SF, Brasília, 1999, pp. 201-224.

conciencia social instrumentada, plural y cognitiva sobre esta materia. Es necesario observar que en el Brasil los procesos políticos internos y la plena integración internacional aún están en fase de consolidación (Lohbauer, 2000)⁷. Además, consideramos que la sociedad brasileña ha sufrido cambios definitivos en los años ochenta y noventa. Este proceso *deconstructivo* afectó profundamente a las estructuras organizativas donde se producían la participación social, la identificación de los intereses y la acción para proponerlos o para defenderlos (Souza Lima)⁸. Unos cambios que casi permiten hablar de dos sociedades diferentes en múltiples aspectos, uno de los cuales es el que nos ocupa.

Asimismo, creemos necesario partir de una realidad que se mantiene invariable en los informes analizados y en las propias teorías sobre el estudio de la opinión pública⁹. Esta realidad es que los asuntos económicos y políticos derivados de las injerencias de políticas externas o de problemas globales, son temas no sometidos por los dirigentes políticos a la aprobación de la sociedad brasileña. En ese sentido, el nivel de interés por el tema es muy bajo entre los brasileños y la actitud ante las políticas de austeridad recomendadas por el FMI (1998) debe valorarse en este marco.

Para la iglesia, por ejemplo, la convocatoria para el *Plebiscito Nacional de la Deuda Externa del Brasil*¹⁰ que pretendía evaluar la sumisión del país al FMI y el endeudamiento externo e interno-, fue una forma de sacar a la población del estado de pasividad en relación con las políticas de austeridad. A su vez, la total oposición del gobierno de Cardoso y del ministro Malan a la realización del plebiscito es una

⁷ Véase Cristian Lohbauer, "Os desafios para a inserção internacional do Brasil: Passado, presente e futuro", en Antonio Carlos Pannuzio y otros, *O Brasil no cenário internacional*, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, Cuadernos Adenauer, núm. 2, 2000, pp. 81-96.

⁸ Véase Luiz Gonzaga de Souza Lima, "Meios eletrônicos, informação política e democracia", en *Revista Contato*, Brasília, núm. 6, enero/marzo de 2000, pp. 15-24.

⁹ Véase Lima, op. cit., pp. 15-24.

¹⁰ Véase la convocatoria para el *Plebiscito nacional de la deuda externa*, CNBB, sindicatos, partidos políticos de oposición y otros, 2-7 de septiembre de 2000.

demostración del desinterés de los dirigentes del gobierno por favorecer la participación de la sociedad en las decisiones políticas sobre la ejecución de las políticas de austeridad.

A nuestro entender, ese desinterés de los dirigentes políticos y económicos por consultar a la sociedad brasileña sobre la adopción de las políticas de austeridad (FMI, 1998), tiene una relación directa con la necesidad de adoptar medidas impopulares con mucha rapidez para atender a las exigencias del FMI y el BIRD, del Tesoro de los EE.UU. y de los inversores internacionales. Así, el argumento del riesgo de una crisis de gobernabilidad, especialmente a causa de los excesos de la democracia participativa, logró nuevo aliento en el gobierno de Cardoso en función de las exigencias externas para la ejecución de las políticas de austeridad.

Para los dirigentes políticos de izquierda (Brizola, Lula, 2000), la aceptación de manera incondicional de las recomendaciones de las políticas neoliberales hace sospechar que el único objetivo de los dirigentes políticos y las élites económicas locales fue defender sus propios intereses. De hecho, es probable que esta actitud general de las élites políticas y económicas no sólo sea responsable de la indiferencia de la sociedad brasileña, sino estigma de la incidencia de la comunicación general en la opinión pública, que considera las cuestiones domésticas de mayor interés.

Con todo, creemos que la falta de participación de la sociedad en las decisiones sobre la adopción de las políticas de austeridad (FMI) es muy cómoda y útil para los dirigentes políticos y económicos del país. Para el gobierno de Cardoso es más adecuado negociar en el ámbito del parlamento, pues posee una base parlamentaria confortable en el Congreso Nacional. Además, el jefe del Poder Ejecutivo en el Brasil puede adoptar decisiones políticas impopulares a través de "medidas provisionarias"

(dispositivo constitucional adoptado en la Constitución Federal de 1988)¹¹. En el período 1995-2000 este instrumento fue utilizado 227 veces por el gobierno de Cardoso, con 4.451 reediciones¹², y en muchas ocasiones para atender a las recomendaciones de las IFS, el gobierno de los EE.UU. y los inversores internacionales.

8.2.1 - Factores previos condicionantes de la opinión pública brasileña sobre las políticas de austeridad

La difícil situación de la política interna y la constante crisis económica que afectó fuertemente a nuestra sociedad a lo largo de la década de los ochenta -la denominada "década perdida" en América Latina-, facilitó a los dirigentes políticos la tarea de orientar las preocupaciones de aquella hacia los grandes temas domésticos, mientras ellos se reservaban la decisión sobre asuntos internacionales. Como muestran los resultados de distintas investigaciones sociológicas y de ciencia política (Lamounier, 1992; Diniz, 1994)¹³, los llamados "temas de la transición", los que más interesaban a la sociedad entre 1989 y 1994 eran: precios, inflación, paro, violencia (orden público) y consolidación de la democracia.

Las cuestiones de las relaciones del Brasil con los organismos supranacionales y los gobiernos de los países ricos (G-7), no fueron objeto de consulta a los ciudadanos, lo cual refleja el consecuente desconocimiento sobre ellos¹⁴. De todo ello podemos inferir la primacía absoluta de los temas domésticos en el Brasil y el desinterés de los

¹¹ Véase art. 62 de la *Constitución Federal del Brasil* (1988).

¹² Véase PR, "Medidas provisórias - edição e reedição - 1995-2000", Casa Civil-PR, Brasília, enero de 2001. Véase también PR, "Governabilidade e medidas provisórias", en *Agenda de governo - Biênio 2001-2002*, PR, Brasília, marzo de 2001, cap. 1.

¹³ Véanse Bolívar Lamounier, "Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990", en João P. dos Reis Velloso (coord.), *Forum Nacional O Brasil e as reformas políticas*, Editora José Olympio, Rio de Janeiro, 1992; y Eli Diniz, "Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos noventa: As câmaras setoriais como forum de negociação", en *Dados*, vol. 37, num. 2, 1994.

entrevistados por las recomendaciones de las IFS, especialmente FMI y BIRD, para implementar políticas de estabilización y de ajuste estructural en el contexto de las políticas neoliberales¹⁵.

Lo planteado hasta el momento confirma, a nuestro juicio, lo acertado de no concebir una aproximación diacrónica a la opinión pública sobre las políticas de austeridad ni, por lo tanto, a la política brasileña de apertura comercial y desregulación puesta en marcha en 1990 de forma oficial. A pesar de ello, la sociedad brasileña, evidentemente, sí tenía conocimiento de los impactos que provoca la desactivación de la economía sobre las capas más pobres de la población, aumentando las situaciones de desigualdad económica y social, de exclusión social, desempleo y violencia¹⁶.

Aunque existieron grupos e intelectuales -generalmente vinculados a la izquierda- con una concepción causal, analítica y reivindicativa del problema de los impactos socioeconómicos de las medidas de las políticas del *Consenso de Washington* sobre las poblaciones de los países subdesarrollados, consideramos que tuvieron poca influencia sobre una opinión pública, como la brasileña, mayoritariamente desinteresada por los asuntos de las injerencias de las IFS. Estas características de las débiles corrientes de opinión existentes en el inicio de los años noventa llegaron a matizarse, siquiera tímidamente, tanto desde los espacios políticos como desde los no gubernamentales.

¹⁴ Véase Pedro Malan, manifestación sobre la inoportunidad del Plebiscito Nacional de la Deuda Externa, Ministerio de la Hacienda, 2 de septiembre de 2000. www.fazenda.gov.br

¹⁵ Véase Datafolha, *Sondeos - Série histórica 1989-2000*, Banco de dados da Folha de S. Paulo, São Paulo, 2000. <http://www.folha.com.br> y <http://www.bd@uol.com.br>.

¹⁶ Véase Vox Populi, op. cit., p. 21. En la encuesta de julio de 2000 (28° Sondeo) se constata que los problemas que más incomodan a la población brasileña son: la educación, 37%; la salud, 54%; la pobreza 80%; y la violencia, 89%.

Es, pues, importante plantear los siguientes interrogantes:

1. ¿La opinión pública brasileña se muestra desinteresada respecto a las temáticas relacionadas con las injerencias de las IFS, en particular el FMI, sobre los países en desarrollo incluido el Brasil?
2. ¿La oposición de los dirigentes políticos y económicos a consultar a la sociedad brasileña sobre la adopción de las políticas de austeridad contribuye a garantizar la gobernabilidad y la democracia en Brasil?
3. ¿Existe conformidad de la sociedad con los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad (FMI, 1998)?

8.3 - POLÍTICAS DE AUSTRERIDAD Y EL NIVEL DE DESCONTENTO DE LA POBLACIÓN

Resulta evidente que los conflictos sociales en el Brasil comienzan a salir del estado de latencia¹⁷, pues está comprobado que las políticas de austeridad en ejecución en el país, no son capaces de resolver de manera adecuada los conflictos socioeconómicos generados, por ejemplo, por la exclusión, el inadecuado crecimiento económico, la generación inadecuada de empleo y la mala distribución de la renta (PNAD/IBGE, 1999). Los impactos de estas políticas de austeridad sobre la sociedad están aumentando y pueden ser medidos por el nivel de descontento de la población con relación a los dirigentes e instituciones en el Brasil, nivel determinado, a su vez, por encuestas de opinión pública, hechas por

Véase Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, "Cleavage structures, party systems and voter alignments: An introduction", en S. M. Lipset y S. Rokkan (comps.), *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*, Free Press, Nueva York, 1967, pp. 1-64. De estos autores procede la idea de que allí donde existan varios conflictos, de modo que las líneas de los conflictos sociales no se recubran, sino que se entrecrucen, disminuirá la intensidad de los conflictos sociales: los individuos implicados estarán expuestos a presiones cruzadas (*cross-pressures*).

Datafolha (1995-2000) y, especialmente, por el Instituto Vox Populi (1998-2000), que estudiaremos a continuación.

8.3.1 - Las encuestas de opinión y las políticas de austeridad

Antes de nada, debemos resaltar que las encuestas de opinión son un instrumento válido y universalmente aceptado para sondear el estado de opinión de una sociedad sobre un tema concreto. No supone el reflejo de la opinión de una sociedad, como ya analizamos, sino una de las maneras de estudiarla. Múltiples factores técnicos, sociológicos o ambientales hacen variar esos resultados en un corto período de tiempo y, por lo tanto, la solidez del resultado debe ser considerada con una adecuada ponderación¹⁸.

Se evidencia con el desarrollo de la democracia y de las investigaciones sociológicas, que los sondeos se han transformado en una importante herramienta de trabajo para los dirigentes políticos, y en particular para los partidos políticos. Son un sistema de información general utilizado por los medios de comunicación, que alcanzan mayor importancia y profusión en la precampaña y campaña electoral. Este uso hace que los sondeos adquieran relevancia y notoriedad social, independientemente de su función¹⁹.

Para iniciar un análisis más profundo, vamos a realizar una primera aproximación observando los diferentes estados de opinión recogidos por el barómetro del Instituto Vox Populi, a lo largo de casi tres años, correspondientes a las dos etapas señaladas y siempre sobre las mismas preguntas: el grado de credibilidad de las instituciones y del presidente Cardoso.

¹⁸ Véase Graeme C. Moodie y Gerald Studdert-Kennedy, *Opiniones, públicos y grupos de presión*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

8.3.2 - Apoyo a la democracia en el Brasil

Antes de empezar el análisis de los resultados de los sondeos de opinión pública en el Brasil (Datafolha, Vox Populi), creemos importante hacer una rápida retrospectiva del proceso de desgaste del orden institucional en el Brasil y los períodos de recesión de la economía en los últimos setenta años.

Las recesiones económicas y el orden institucional. Se acepta aquí que las recesiones económicas no conducen necesariamente a una perturbación del orden institucional, pero siempre provocan una erosión, en mayor o menor grado, del régimen vigente. En efecto, las evidencias disponibles prueban que existe una correlación entre la existencia de una recesión económica y el desencadenamiento de una crisis política. Así, la crisis económica mundial de 1929 coincidió con la Revolución de 1930 (Vargas). El régimen militar de marzo de 1964 (Castelo Branco) se instaló en el Brasil en el período de la recesión económica que ocurrió entre 1963 y 1965. Este mismo régimen militar fue derrocado en 1984, con la fractura del partido oficial (PDS), permitiendo la victoria del PMDB en 1985 (Tancredo/Sarney). En el período precedente al fin del régimen militar, se produjeron descensos consecutivos del PIB *per cápita* en 1981 (-5,7%), 1982 (-1,5%) y 1983 (-2,7%).

La caída del apoyo de la población a la democracia al final del gobierno de Sarney (septiembre de 1989) ocurrió después del fracaso del Plan Verano. El agravamiento de la recesión económica en febrero de 1992, conforme a los datos de Datafolha (2000), indica una significativa pérdida de apoyo popular a la democracia con apenas un 42% a favor de ésta y un 46% en contra, cifra que es el resultado de la suma de los que aceptarían una dictadura en ciertas circunstancias y de los indiferentes, que piensan que da igual si el régimen es dictatorial o democrático. Este escenario coincidió con el inicio de las investigaciones contra la trama PC Farias (ex-tesorero de la campaña electoral de Collor).

La autorización dada por la Cámara de los Diputados para la apertura del proceso de destitución del presidente Collor, en septiembre de 1992, ocurrió tras una continuada recesión económica y la consecuente caída del PIB *per cápita* en 1990 (-6,2%), 1991 (-0,8%) y 1992 (-2,7%).

Los sondeos de Datafolha (2000) prueban que el estancamiento económico sufrido por el país en el período 1995-2000 contribuyó a la disminución del apoyo al régimen democrático. La proporción de demócratas convencidos es menor precisamente entre los que consideran el Plan Real malo o pésimo (43%) y reprueban al presidente Cardoso (44%)²⁰.

El nivel de apoyo a la democracia en el Brasil. Está demostrado que a lo largo del gobierno Cardoso (período 1995-2000), el apoyo a la democracia se ha reducido sensiblemente²¹. Los resultados de la encuesta de la Datafolha (junio de 2000)²², véase el cuadro 22, apuntan un empate entre el 47% de personas que creen que la democracia es el mejor sistema político y la suma de los que aceptarían una dictadura en determinadas circunstancias (18%) y de los indiferentes, que piensan que no importa si el régimen es dictatorial o democrático (29%). Contrastando estos resultados con la encuesta anterior de Datafolha, hecha en septiembre de 1995 cuando el gobierno de Cardoso estaba en su noveno mes de gestión, el apoyo a la democracia era del 50%, y la suma de las dos otras alternativas no sobrepasaba el 38%.

²⁰ Véase Datafolha, op. cit., p. 28.

²¹ Véase Cesar R. Jacob, Dora R. Hees, Phillipe Waniez y Violeta Brutlein, *Novo Atlas eleitoral do Brasil*, (CD-ROM), PUC-RJ, 2000.

²² Véase Datafolha, op. cit., p. 28. La encuesta de opinión de Datafolha tiene una dimensión nacional y fue hecha en los días 19 y 20 de junio de 2000 con 11.534 electores.

**Cuadro 22. Nivel de Apoyo a la Democracia en el Brasil
Período -1989-2000**

| <i>Nivel de Apoyo a la Democracia en el Brasil</i> | Nov. 1989(1) | Marzo 1990(2) | Feb. 1992(3) | Sept. 1992(4) | Marzo 1993(5) | Sep. 1994(6) | Marzo 1995(7) | Sep. 1995 | Junio 2000(8) |
|--|--------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------|-----------|---------------|
| La democracia es mejor | 54% | 55% | 42% | 48% | 59% | 54% | 46% | 50% | 47% |
| Da igual una democracia o una dictadura | 16% | 17% | 24% | 20% | 14% | 15% | 25% | 24% | 29% |
| En ciertas circunstancias una dictadura es mejor | 15% | 10% | 22% | 23% | 13% | 13% | 18% | 14% | 18% |

Fuente: Datafolha, junio de 2000.

Véase: (1) Fin del gobierno de Sarney; (2) toma de posesión del presidente Collor; (3) recesión económica y Comisión Parlamentaria de Investigación de PC Farias; (4) víspera de la apertura del proceso de destitución contra el presidente Collor; (5) gobierno de Itamar Franco, reactivación de la economía; (6) Plan Real, caída de la inflación; (7) inicio del gobierno de Cardoso; (8) desgaste del presidente Cardoso, lenta recuperación de la economía.

8.4 - EXAMEN DE LAS ENCUESTAS DE OPINION PUBLICA EN EL BRASIL

El objetivo del proyecto del sondeo de opinión de Vox Populi²³ es componer el "*índice de satisfacción del ciudadano*". Para ello, fue creada una sistematización de sondeo a escala nacional, con cerca de 2000 electores, constituida por tres evaluaciones (o rondas) mensuales diferenciadas, que se repiten cada trimestre. La primera encuesta fue realizada en marzo de 1998 y evaluaba el nivel de satisfacción del ciudadano con el país y las instituciones. La segunda ronda, realizada en abril de 1998, se centraba en la relación del ciudadano con el Estado donde vive y los servicios. La ronda de mayo de 1998 evaluaba la relación del ciudadano con la ciudad donde vive y el universo del consumo. Y así, las encuestas van cambiando mes a mes.

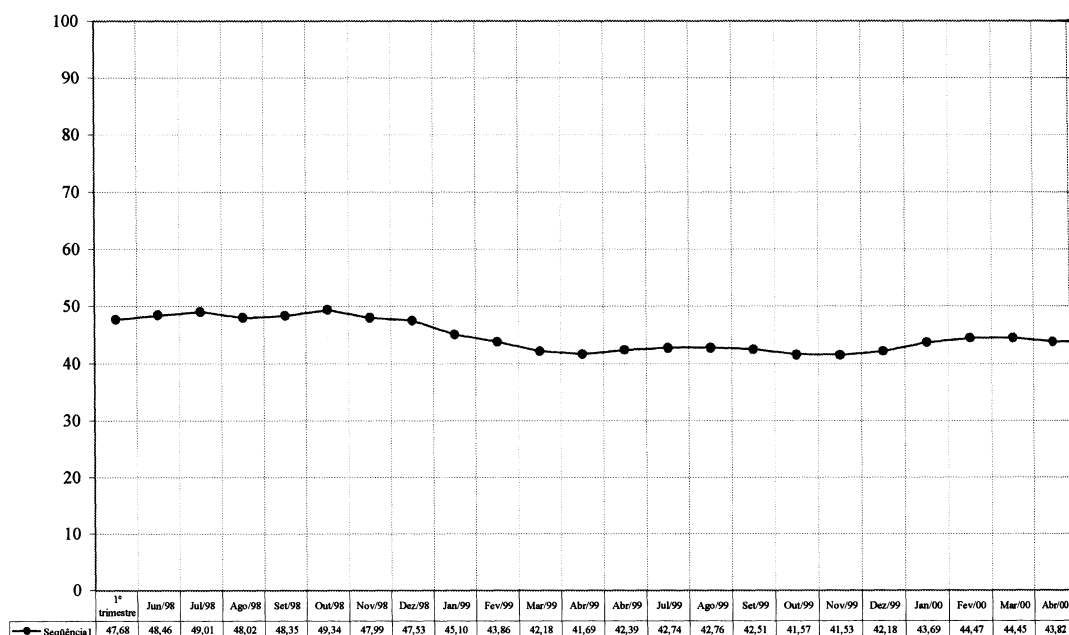
²³ Véase Vox Populi, *Sondeos de opinión pública 1998-2000*, op. cit. La encuesta de Vox Populi forma parte de un proyecto innovador que la Confederación Nacional de Transportes y el Instituto Vox Populi (sustituido en finales de 2000 por el Instituto Sensus) de encuestas están desarrollando conjuntamente, para medir el grado de satisfacción del ciudadano; en ella se incluyen las preguntas sobre el nivel de credibilidad de las instituciones y del presidente Cardoso.

Para evaluar el grado de satisfacción de los ciudadanos, todas las encuestas realizadas son importantes, pero las más significativas con referencia al análisis y a las conclusiones de esta investigación, son las que incluyen a las instituciones.

8.4.1 - Índice de satisfacción con el país y con las instituciones

a) **índice de satisfacción del ciudadano con el país.** En la composición de este índice entran las siguientes variables con igual peso: evolución de la satisfacción con el país, percepción de desarrollo, orgullo de ser brasileño, situación personal y familiar, empeño del Gobierno en la solución de los problemas que más disgustan a la población, evolución de la impunidad y evolución de la corrupción. Véase los cuadros 23 y 24.

Índice Satisfacción Ciudadano



Fuente: Vox Populi, 28º Sondeo, julio de 2000.

Cuadro 23. Nivel de Satisfacción del Ciudadano - ISC - 2000

| ISC | Enero 2000 | Febrero 2000 | Marzo 2000 | Abril 2000 | Mayo 2000 | Junio 2000 | Julio 2000 | Octub. 2000 | Diciem. 2000 |
|-------------------------------------|------------|--------------|------------|------------|-----------|------------|------------|-------------|--------------|
| Nivel de Satisfacción del Ciudadano | 43,7% | 44,5% | 44,5% | 43,9% | 43,9% | 44,3% | 46,9% | 49,1% | 49,4% |

Fuente: Sensus, 33° Sondeo, enero de 2001.

Cuadro 24. Nivel de Satisfacción del Ciudadano – ISC - 2001

| ISC | Enero 2001 | Febrero 2001 | Marzo 2001 | Abril 2001 | Mayo 2001 | Junio 2001 | Julio 2001 | Octub. 2001 | Diciem. 2001 |
|-------------------------------------|------------|--------------|------------|------------|-----------|------------|------------|-------------|--------------|
| Nivel de Satisfacción del Ciudadano | 51,70% | 51,80% | 52,00% | 51,20% | 48,35% | | | | |

Fuente: Sensus, 37° Sondeo, mayo de 2001.

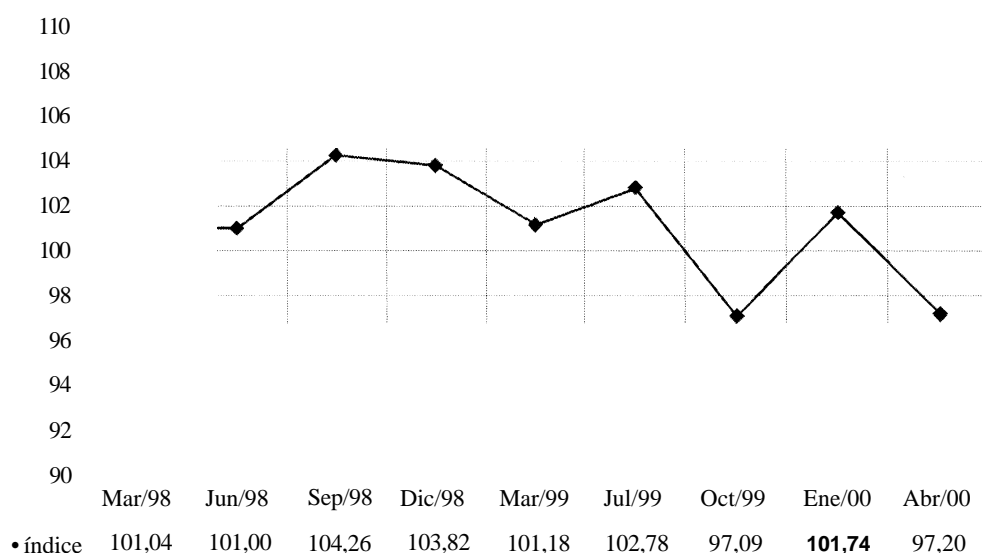
b) Índice de satisfacción con las instituciones. En la composición de este índice entró la variable "grado de confianza en las instituciones". Las instituciones evaluadas son: Justicia/Tribunales, Gobierno Federal, Prensa, Fuerzas Armadas, Congreso Nacional, Servicio Público y Policía (Vox Populi, 2000 y Sensus, 2001).

La caída del índice de satisfacción del ciudadano en mayo de 2001 también se reflejó en la valoración de las instituciones²⁴. Todas las instituciones recibieron medias inferiores al sondeo anterior (escala de 1 a 5). Véase el cuadro 25. Entre tanto, el Congreso Nacional continúa manteniendo la peor posición de la clasificación y la policía y el Gobierno Federal, desde marzo de 1999, se mantiene en la segunda peor posición. Esta incómoda posición del Gobierno Federal puede ser explicada, en parte, por la clara percepción de la población sobre su empeño en la búsqueda de soluciones para los principales problemas del país. Casi la

²⁴ Véase Vox Populi, 25° Sondeo, abril de 2000. El 25° Sondeo se ocupó del país y sus instituciones, y fue realizado entre el 25 y el 27 de abril de 2000, teniendo como muestra 2009 personas. Fueron investigados en este sondeo dos subíndices: la satisfacción del ciudadano con el país y con las instituciones.

totalidad de los brasileños (86%) cree que el Gobierno está poco comprometido en la búsqueda de soluciones para la miseria; el 85% cree que existe poca voluntad de solucionar el problema de la violencia y la criminalidad, y el 77% apunta la misma falta de voluntad en relación con el paro²⁵

índice de Satisfacción con las Instituciones



Fuente: Vox Populi, 25° Sondeo, abril de 2000

Cuadro 25 . Nivel de Satisfacción del Ciudadano con las Instituciones

Datos Agregados - 1998-2001

| Instituciones | Dic.98 | Mar.99 | Jul.99 | Oct.99 | Ene.00 | Abr00 | May0 |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|------|
| Fuerzas Armadas | 3,24 | 2,88 | 3,12 | 2,96 | 3,20 | 3,16 | 2,91 |
| Prensa | 3,14 | 2,87 | 3,02 | 2,91 | 3,09 | 3,08 | 2,87 |
| Justicia/Tribunales | 2,48 | 2,16 | 2,33 | 2,21 | 2,42 | 2,20 | 2,49 |
| Policía | 2,35 | 2,10 | 2,28 | 2,24 | 2,38 | 2,10 | 2,30 |
| Servicio Público | 2,31 | 2,13 | 2,19 | 2,14 | 2,36 | 2,15 | 2,53 |
| Gobierno Federal | 2,44 | 2,09 | 2,10 | 1,95 | 2,24 | 2,28 | 2,34 |
| Congreso Nacional | 2,19 | 1,93 | 2,05 | 1,90 | 2,12 | 1,97 | 2,20 |

Fuente: Vox Populi, 25° Sondeo, abril de 2000; y Sensus, 37° Sondeo, mayo de 2001

²⁵ Véase Vox Populi, 25° Sondeo, abril de 2000, p. 23; y Sensus, 37° Sondeo, mayo de 2001.

8.4.2 - Evaluación de la gestión del presidente Cardoso

Por lo que respecta a la parte coyuntural del sondeo, lo que nos interesa es la evaluación de la gestión del gobierno de Cardoso. En ese sentido, a continuación presentamos los cuadros con los resultados del sondeo de 2000, donde se verifica que al mismo tiempo que la economía presenta señales de recuperación en 2000 (BCB, 2001:1.54), la evaluación de la gestión del presidente Cardoso al frente del gobierno mejora sensiblemente. Las evaluaciones negativas disminuyeron 21 puntos (59% en junio, 38% en diciembre) y quedaron un poco por debajo del nivel de las evaluaciones de "regular" (26% en junio, 34,5% en diciembre). Las evaluaciones positivas, que venían presentando un pequeño aumento desde enero de 2000, aumentaron 7 puntos (16% en enero, 23% en diciembre). Aumentaron 10 puntos en marzo de 2001 (33,3%), y disminuyeron 11 puntos en mayo (22,1%). Véase los cuadros 26, 27 y 28.

**Cuadro 26. EVALUACIÓN
DEL PRESIDENTE CARDOSO
DATOS AGREGADOS -1999**

| <i>Evaluación de la gestión del Presidente</i> | Enero | Marzo | Abril | Mayo | Junio | Ago. | Sept. | Oct. | Nov. | Dic. |
|--|-------|-------|-------|------|-------|------|-------|------|------|------|
| Evaluación positiva (óptimo + bueno) | 27% | 16% | 17% | 15% | 12% | 12% | 8% | 8% | 11% | 12% |
| Evaluación regular | 37% | 39% | 35% | 32% | 33% | 28% | 26% | 27% | 28% | 26% |
| Evaluación negativa (malo + pésimo) | 33% | 43% | 46% | 51% | 53% | 59% | 65% | 62% | 59% | 59% |

Fuente: Vox Populi, 28° Sondeo, julio de 2000.

**Cuadro 27. EVALUACIÓN DEL PRESIDENTE CARDOSO
DATOS AGREGADOS - 2000**

| <i>Evaluación de la gestión del Presidente</i> | Enero | Febr. | Marzo | Abril | Mayo | Junio | Julio | Sept. | Out. | Dic. |
|--|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Evaluación positiva (óptimo + bueno) | 16% | 16% | 16% | 14% | 15% | 13% | 19% | 23,4% | 19,1% | 23,0% |
| Evaluación regular | 40% | 33% | 31% | 34% | 31% | 26% | 34% | 35,8% | 41,7% | 34,5% |
| Evaluación negativa (malo + pésimo) | 43% | 49% | 51% | 51% | 53% | 59% | 44% | 38,0% | 35,7% | 38,0% |

Fuente: Sensus, 33° Sondeo, enero de 2001.

**Cuadro 28. EVALUACIÓN DEL PRESIDENTE CARDOSO
DATOS AGREGADOS - 2001**

| <i>Evaluación de la gestión del Presidente</i> | Enero | Febr. | Marzo | Abril | Mayo | Junio | Julio | Sept. | Out. | Dic. |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| Evaluación positiva (óptimo + bueno) | 25,4% | 26,2% | 33,3% | 29,7% | 22,1% | | | | | |
| Evaluación regular | 40,4% | 39,8% | 36,7% | 38,9% | 36,2% | | | | | |
| Evaluación negativa (malo + pésimo) | 30,6% | 29,5% | 26,6% | 27,9% | 37,1% | | | | | |

Fuente: Sensus, 37° Sondeo, mayo de 2001.

8,5 - EL ESTALLIDO DE LOS CONFLICTOS SOCIALES EN EL BRASIL

Sin duda alguna el potencial de participación política²⁶ es hoy mayor que en el siglo XIX, periodo de conflictos sociales intensos. La explicación reside en que la intensidad de los conflictos sociales y el potencial de participación no son, ciertamente, independientes entre sí, pero son fenómenos distintos. La intensidad de las disonancias estructurales y la limitación de los derechos de participación actuaron conjuntamente en el siglo XIX, actualizando en conflictos sociales un potencial de participación relativamente pequeño con relación al presente -una clase obrera numéricamente pequeña, con escasa calificación laboral y sin ninguna otra fuente de poder económico-.

La formación de capas sociales con relevancia política basada en la traslación de los factores del poder económico, y su influencia sobre la dominación política, se operó bajo formas abiertamente antagónicas y espectaculares de conflictos sociales en las fases tempranas de industrialización. En la actualidad, la dominación política ocurre con más sutileza por influencia del poder económico: el potencial de participación es rastreado por los dirigentes políticos, que lo calman mediante las distintas formas que se orientan a la solución del conflicto²⁷ o mediante una reacción rápida. De este modo, los conflictos sociales permanecen en estado de latencia. Sin embargo, este tipo de manipulación de los conflictos sólo puede funcionar si se conocen oportunamente las traslaciones del poder económico y los nuevos tipos de conflicto.

Véase W. Pye, *Aspects of political development*, 1966; S. N. Eisenstadt, *Modernization: Protest and change*, 1966; Neil J. Smelser y Seymour Martin Lipset (eds.), *Social structure and mobility in economic development*, 1966.

²⁷ Véase Leon Festinger, *A theory of cognitive dissonance*, 1957; C. E. Osgood, *Cognitive dynamics in the conduct of human affairs*, 1960; Fritz Heider, *The Psychology of interpersonal relations*, 1958; y, Arthur R. Coehen, *Attitude change and social influence*, 1964.

8.5.1 - Popularidad y sucesión presidencial

Para la población, las discusiones complejas sobre estrategias de desarrollo y ajustes estructurales, no tienen sentido, pero la inflación es un indicador significativamente perceptible. De esta forma, a medida que se agudizaban los problemas económicos, que llevaban al fracaso de los sucesivos planes y planteaban la necesidad de ajustes estructurales internos, la valoración de la población, por su parte, se reducía cada vez más a la cuestión de si el gobierno era capaz de controlar la inflación.

De hecho, el análisis de los sondeos prueba que las tasas de inflación son de alguna manera la conexión entre economía y política. El control de la inflación significaba la aprobación del gobierno por parte de la población. Los sistemáticos cambios de ministros de Hacienda e incluso de equipo económico ocurrían a medida que el índice de popularidad del presidente se deterioraba. Se creó un círculo vicioso, pues la caída de la popularidad funcionaba como un fuerte inductor para la preparación e implementación de una nueva reforma económica, buscando, así, recuperar la aprobación popular.

8.6 - UN NUEVO PARADIGMA POLÍTICO EN EL BRASIL: la influencia del presidente Itamar Franco en la elección de Cardoso en 1994

El éxito y el impacto político del Plan Real en junio de 1994, fueron muy semejantes a los de los demás planes económicos anteriores. El presidente Itamar Franco, que había llegado al poder después de la destitución del presidente Collor en diciembre de 1992, fue evaluado como óptimo o bueno por apenas un 15% de la población durante la primera mitad de 1994. Sin embargo, con el Plan recuperó de forma rápida la confianza de la población brasileña. Su aprobación popular, según las encuestas, se duplicó tras el lanzamiento de la nueva moneda en julio de

1994 (Datafolha). Al terminar su mandato, su popularidad alcanzaba el 40%. Solamente uno de cada diez brasileños evaluó su administración como mala o pésima. La mayoría de los entrevistados por las encuestas confirmaron el impacto del Plan Real (Ibope, Datafolha) apuntando al área económica como aquella que se destacaba más positivamente en el gobierno de Itamar Franco. Esta popularidad permitió que el candidato indicado por él, Fernando Henrique Cardoso, su ministro de Hacienda desde mayo de 1993, participase en la disputa presidencial como favorito²⁸.

El éxito del Plan Real generó un nuevo paradigma político en el Brasil. Hasta entonces el patrón de la política nacional era el rechazo del actual gobierno y la elección de un candidato de oposición. Sin embargo, el éxito del Plan Real, que tenía como prioridad el combate a la inflación y la recuperación del equilibrio fiscal de la Federación, fue decisivo para la victoria del candidato del gobierno. El presidente Cardoso fue elegido con el 54% de los votos válidos (TSE, 1995)²⁹.

En el campo económico el impacto inicial del Plan Real fue inmediato, ya que la actividad productiva empezó a crecer, aunque con tasas pequeñas. En el campo social, al acabar con el impuesto inflacionario que afectaba especialmente a las capas más pobres de la población, el Plan permitió que una parcela significativa de estos segmentos de menor renta ingresasen en el mercado consumidor o volviesen a él.

²⁸ Véase Datafolha, *Série histórica 1989-2000*, Banco de dados da Folha de São Paulo, São Paulo, julio de 2000.

²⁹ Véase Tribunal Superior Electoral, *Informe sobre os resultados da eleição geral de 1994*, TSE, Brasília, 1995.

8.6.1 - Impacto político del Plan Real y popularidad del presidente Cardoso

El impacto del plan sobre la política, cuyos resultados se hacían presentes con la estabilidad de la economía, produjo efectos positivos sobre la popularidad del gobierno. Se puede constatar que las tasas de inflación, que habían provocado la caída de la popularidad de los presidentes anteriores, ahora, al estar controladas, eran uno de los principales pilares de la aprobación del gobierno por la población.

De acuerdo con las encuestas (Datafolha, IBOPE, Vox Populi), la popularidad del presidente Cardoso continuó elevada durante los primeros años de su primer gobierno (1995-1997). El número de los entrevistados que consideraba el gobierno óptimo o bueno permanecía, de media, por encima del 40%, y aquellos que calificaban el gobierno de malo o pésimo oscilaban entre el 10 y el 20%. Esta elevada aprobación repetía prácticamente los resultados electorales de 1994 y significaba un fortalecimiento constante del presidente.

Es importante señalar que todos los indicios sugieren que las encuestas de opinión tienen un impacto significativo sobre la dinámica del proceso político, siendo que en un gobierno reprobado por la población, incluso manifestaciones aisladas de protesta pueden tener un efecto en cadena y generar otra serie de manifestaciones. Por el contrario, un ambiente favorable de aprobación popular puede provocar un efecto desmovilizador sobre la política en las calles y neutralizar los escándalos y crisis que se abatan sobre el gobierno. Así, la popularidad del gobierno de Cardoso ayudó a resguardar el gobierno de las manifestaciones de descontento popular. Véanse los resultados de la huelga de los petroleros, en mayo de 1995 o la marcha de los Sin Tierra a Brasilia, en abril de 1997. De esta forma, basado en la popularidad, el gobierno ha transferido al Congreso la esfera de las negociaciones.

El éxito del Plan Real produjo efectos benéficos para el gobierno también en el ámbito de las coaliciones partidarias, pues la candidatura de Cardoso, que tuvo el apoyo de su partido, el Socialdemócrata PSDB y del partido del Frente Liberal (PFL), obtuvo en las elecciones de 1994 sólo un 30% de los votos en el Congreso. La base parlamentaria era endeble y el gobierno necesitaba la mayoría para aprobar diversas reformas económicas y políticas que exigían un quórum cualificado (la aprobación de una enmienda constitucional en el Brasil requiere 3/5 de los votos en cada votación de los miembros del Congreso)³⁰. De esta forma, tras las elecciones y respaldado por la aprobación popular, la base parlamentaria del gobierno empezó a crecer. Se produjo un reordenamiento mediante cambios de partido por parte de los representantes elegidos. Al final del periodo legislativo, la base parlamentaria del gobierno había aumentado hasta incluir más del 60% de los miembros del Congreso.

Se constata, pues, que la popularidad del Plan Real creó las condiciones necesarias para que el gobierno tuviera una sólida base parlamentaria³¹, lo cual permitió la aprobación de proyectos de reformas estructurales de las que iba a depender en el futuro. En función de la necesidad de mayorías cualificadas para la aprobación de las reformas constitucionales, se acabó por imponer un estilo casi parlamentario en la época del Plan Real. Eran constantes las negociaciones de apoyo político a cambio de cargos e influencia política en el gobierno.

En noviembre de 1997, con la crisis asiática amenazando el Plan Real, el gobierno reaccionó con un paquete fiscal para defender la economía nacional. Los índices de aprobación popular seguían siendo elevados. Solamente en 1998, cuando los costes de este ajuste se

³⁰ Véase art. 60, párrafo 2º, de la *Constitución Federal del Brasil* (1988).

³¹ En las elecciones generales de 1998, el PSDB (partido de Cardoso) consiguió el mayor número de gobernadores: 7. Por su parte, la base parlamentaria del gobierno de Cardoso, en julio de 2000, incluía: PMDB - 25 senadores y 96 diputados federales; PFL - 22 senadores y 105 diputados; PPB - 2 senadores y 46 diputados; y PSDB - 14 senadores y 103 diputados federales. Fuente: TSE, Cámara de los Diputados, Senado Federal, partidos políticos, julio de 2000.

hicieron sentir en el mercado de trabajo, la aprobación del gobierno retrocedió de manera definitiva a un nivel inferior. Antes de la implementación de las políticas de austeridad, en especial la crisis cambiaria en enero de 1999, la aceptación del gobierno ya había descendido del 40% a una media del 30% y el rechazo se había elevado a más del 20%. Tras la adopción de las políticas de austeridad (FMI, 1998), los índices de popularidad se invirtieron: en febrero de 1999 el rechazo llegó al 47% y la aprobación popular descendió hasta apenas un 19%; en diciembre de 1999 se pasó a un 59% de rechazo y un 12% de aprobación, y en julio de 2000, 44% de rechazo y 19% de aprobación popular (Vox Populi, 2000)³².

El interrogante que se plantea ahora es el siguiente: ¿cuáles serán los efectos de esa inversión, considerando que los elevados índices de aprobación del gobierno en el período 1995-1997 tuvieron un efecto positivo sobre la política gubernamental? Para responder a esta pregunta es necesario efectuar un examen retrospectivo de las encuestas realizadas por Datafolha (1989-2000), y especialmente por la Vox Populi, en el período de 1998 y 1999-2000 sobre el grado de satisfacción de los ciudadanos con respecto al gobierno y las instituciones en el Brasil.

8.7 - UN ANÁLISIS DE LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN PÚBLICA

Conforme hemos señalado, los resultados de los sondeos realizados por Datafolha y Vox Populi/Sensus se presentan como indicadores esenciales en la búsqueda de las respuestas a los cuatro interrogantes hechos en el marco conceptual de esta investigación³³.

Véase Vox Populi, 28° *Sondeo*, julio de 2000, p. 23.

Véase también Jacob, Hees y otros, *Novo Atlas eleitoral do Brasil*, op. cit., 2000.

Según el análisis de la revista *The Economist* (2000)³⁴, basado en los datos de los sondeos de Vox Populi e IBOPE en el período 1995-2000, dados los altos índices de paro (7,1% en 2000) y la caída de la renta de los trabajadores brasileños (7,1% en 1999), es poco probable que el presidente Cardoso recobre la popularidad aunque la capacidad económica del país se recupere. Parte del problema es que algunas de las reformas estructurales como las políticas de austeridad, además de la apertura comercial y las privatizaciones, orientadas a reactivar la economía a largo plazo, acabaron por disminuir la generación de empleo a corto plazo. Así, los brasileños no han recibido recompensa tras varios años de ejecución de las políticas de austeridad. La revista afirma para concluir que la dificultad consiste en que cuanto más baja la popularidad del presidente, más incierta es su autoridad y más difícil le será convencer al Congreso para aprobar las reformas necesarias.

En efecto, tomando como base las encuestas realizadas a lo largo del bienio 1999-2000³⁵ y considerando los resultados mes a mes, se observa que la evaluación del presidente Cardoso, a partir de abril de 1999 empieza a empeorar hasta septiembre de 1999 (rechazo de 46% en abril y 65% en septiembre) y a partir de ahí, vuelve a presentar una mejora poco significativa: a partir de septiembre y por tres meses consecutivos, la suma de los conceptos malo y pésimo disminuyó. En septiembre de 1999, el descontento del brasileño con el presidente Cardoso había alcanzado el pico del 65%. En octubre, el índice cayó al 62%. En noviembre llegó al 59% y en diciembre se estabilizó en 59%. En marzo de 2000 el descontento cayó al 51%. En junio subió de nuevo al 59%, en julio descendió hasta el 44% y en diciembre cayó al 38,0%. En marzo de 2001 el descontento cayó al 26,6%. En mayo subió de nuevo al 37,1%. La evaluación positiva subió del 8% en octubre de 1999, al 11% en noviembre, 12% en diciembre de 1999, 16% en febrero de 2000, 19% en

³⁴ Véase el análisis sobre la impopularidad de Cardoso: "A paradox for Cardoso", *The Economist*, Londres, 29 de julio de 2000.

julio, 23% en diciembre de 2000, 33,3% en marzo de 2001 y en mayo cayó al 22,1%.

En realidad, esos índices de descontento son compatibles con la percepción de la población sobre las incertidumbres generadas por las políticas de austeridad, que están contribuyendo a mantener un nivel inadecuado de crecimiento económico y las tasas de paro, aumentando así la concentración de la renta, la pobreza, la exclusión y la violencia.

Las oscilaciones poco significativas en cuanto a mejora o empeoramiento del nivel de credibilidad del gobierno y de las instituciones son resultado de las distintas fluctuaciones de la economía brasileña en el bienio 1999-2000. Cuando se produce una vuelta de los capitales externos al país se verifica una revalorización del real, la subida de la Bolsa, la reducción de las presiones inflacionarias, la reactivación de la economía, el crecimiento del nivel de empleo y del optimismo, por lo tanto los índices de popularidad mejoran. Por el contrario, si esos capitales se retiran, la moneda tiende a devaluarse, sube la inflación, el Banco Central eleva las tasas de interés y el gobierno empieza recortar sus gastos: los índices empeoran. Así, en el primer trimestre de 1999 se produjo una fuga de capitales a causa de la devaluación del Real; a partir de marzo los capitales empezaron a volver y los índices de confianza mejoraron; en el tercer trimestre los capitales volvieron a salir del país y creció la incertidumbre; y en el último trimestre de 1999, con la vuelta de los capitales externos, el cuadro mejoró nuevamente³⁶. A lo largo de 2000 el ciclo se repitió con una desaceleración (*soft landing*) de la economía de EE.UU. que tuvo como consecuencia una caída de las tasas de interés; esto permitió el regreso de los capitales externos al país, la valorización del real, la subida de la Bolsa, la reducción de las presiones inflacionarias,

Véase Vox Populi, op. cit., p. 23. Véase también Sensus/CNT, 33° sondeo, enero de 2001.

³⁶ Véase IBGE, FGV, BCB y IPEA (1999-2001). A nuestro juicio, el capital globalizado es un capital volátil que fluye para donde el riesgo y el premio son mayores. El riesgo para los países que dependen de ese capital es que las decisiones de esos inversores son siempre acertadas, pues allá adonde van las perspectivas prosperan y en las regiones de donde ellos huyen las perspectivas empeoran.

la reactivación de la economía -el PIB se incrementó en un 4,46%-, el crecimiento del nivel de empleo y del optimismo, y con todo ello, la mejora de los índices de confianza.

Es necesario señalar que el índice de satisfacción del ciudadano (que varía de 0 a 100 puntos) fue en diciembre de 2000 de 49,40 (frente al 43,69 registrado en enero de 2000). Como el punto medio es de 50 puntos, los ciudadanos, de una forma general, aún están insatisfechos con el Brasil³⁷. Se comprueba que el índice de confianza viene subiendo desde octubre de 1999 y que coincide esto con la vuelta de los capitales externos al país. La demostración de confianza de los inversores internacionales en el Brasil se refleja en la economía y el empleo. Así, se puede interpretar que la subida del índice de confianza, aunque poco significativa, está relacionada con el crecimiento de la economía, que a su vez, depende de la continuidad de los ingresos de esas inversiones externas en el país.

Conclusión

A nuestro entender la opinión pública no puede ser considerada un fenómeno de carácter estático, sino más bien un proceso, y como tal se encuentra afectado por distintos aspectos y variables. Tiene un alto grado de interés, pero en unas encuestas como las realizadas por Datafolha y Vox Populi (con diferentes muestras y preguntas) hay mucha información y es difícil que toda ella refleje con total exactitud el resultado final. No obstante, es importante observar que en estos sondeos la desviación máxima que existe entre la estimación y los resultados no supera el 3% de diferencia.

³⁷ Véase Vox Populi, op. cit., p. 21. Entre los problemas que más incomodan a la población brasileña a escala nacional, los principales son la violencia, la pobreza, la salud y la educación.

De estas respuestas y de sus resultados podemos extraer diversas interpretaciones y destacar lo siguiente:

1. Todo parece indicar que la crisis social que han vivido en las dos últimas décadas del siglo XX los sistemas políticos en el Brasil y en América Latina, se refleja en una creciente crisis de legitimidad, traducida por una acelerada pérdida de confianza en las instituciones (gobiernos, parlamentos, partidos políticos y sindicatos). Estudios y sondeos de opinión pública como los divulgados por la Corporación Latinobarómetro (2000), el BID (2000)³⁸ y Datafolha (2000)³⁹ prueban que la democracia en el Brasil, está más frágil que en la década de los ochenta, cuando mostraba un razonable vigor social, político e ideológico.

2. Está comprobado que la opinión pública brasileña se muestra muy interesada por la temática relacionada con la pobreza, la violencia y el paro, que son las principales preocupaciones de la población, vinculadas a la implementación de las políticas sociales y económicas.

3. Aunque no se pueda medir, existe una inconformidad implícita con las políticas de austeridad adoptadas por el gobierno Cardoso, en la medida en que son ellas las que, además de impedir el crecimiento de la economía a niveles adecuados, provocan un aumento de la exclusión, las desigualdades sociales y la violencia⁴⁰. No obstante, la percepción por parte de la población de esta relación entre las políticas de austeridad

Véase BID, *El desarrollo allá de la economía*, BID, Washington, D.C., 2000. En el informe del BID América Latina sólo gana a África en relación con la ley, la eficiencia de la administración y la confianza en el combate a la corrupción. Por otra parte, el informe registra que los brasileños creen que la imagen democrática del país viene siendo socavada por la corrupción y por las propias agresiones a la democracia. Véase también el sondeo de opinión efectuado en 17 países de América Latina por la Corporación Latinobarómetro, Chile, 2000. En el sondeo realizado por Latinobarómetro en 1998, un 48% de los brasileños entrevistados afirmaron que estaban "satisfechos" o "muy satisfechos" con el sistema democrático. En 2000 este porcentaje cayó al 27%. Esto es una constatación de que en el Brasil, así como en otros países de América Latina, las personas tienen poco aprecio por la democracia.

⁹ Véase Datafolha, *"Eleições 2000"*, Banco de dados da Folha de S. Paulo, São Paulo, 16 de julio de 2000, pp. 21-30.

⁴⁰ Véase los resultados del *Pebliscito sobre la deuda externa*, CNBB, Brasília, septiembre de 2000.

recomendadas por el FMI y el aumento de la pobreza, no puede ser confirmada. Las evidencias disponibles indican que el desinterés de la opinión pública por este tema puede estar aparentemente motivado por el desconocimiento sobre el mismo.

4. Los planteamientos de los informes sobre los impactos de las políticas de austeridad en el Brasil buscan visiones generales y no un examen exhaustivo de la opinión pública y sus actitudes. Concretamente, las encuestas publicadas por Vox Populi desde marzo de 1998, y en especial en el bienio 1999-2000, indican una sensible caída de la credibilidad del gobierno de Cardoso y de las instituciones.

Se patentiza, pues, que el presidente Cardoso no tiene motivos para conmemorar los resultados de los sondeos de opinión. Conforme a las encuestas hechas por la Vox Populi y Sensus a lo largo de 1999-2000, el presidente llegó a diciembre de 1999 con una evaluación de rechazo del 59% de los entrevistados, mientras la positiva fue de apenas 12% y la regular de 26% (el 2,1% no respondió a la encuesta). Este cuadro se ha alterado poco a lo largo de 2000⁴¹. La evaluación de rechazo llegó al 38%, la positiva al 23% y la regular al 34,5%. Estos resultados hacen que muchos analistas de los sondeos no confíen en la posibilidad de que el presidente Cardoso recupere la popularidad en la parte final de su segundo mandato (2001-2002), incluso en el caso de una posible recuperación de la economía del país.

5. Se aprecia que los electores siempre tuvieron una actitud respetuosa hacia el presidente, a causa de su papel en la implantación del Plan Real (cuando era ministro de Hacienda del presidente Itamar Franco) y de su curriculum personal. Con todo, no es una relación de carisma. De acuerdo con los análisis de las encuestas de Datafolha y Vox Populi (cuya tendencia se confirma a lo largo de 1998 y 1999-2000), se puede concluir

que la evaluación del presidente Cardoso está muy relacionada con el rendimiento de la economía, dado que ha controlado la inflación y ha evitado que el real fuese aún más devaluado. Sus mayores problemas son la cuestión del desempleo, la pobreza, la exclusión y la violencia, que están directamente relacionados con la reacción de la economía.

6. El peso del Plan Real para la política nacional ha cambiado. Aunque la inflación continúe baja, en la medida en que la estabilidad monetaria se convierta en algo normal, acabará por perder su peso y el capital político. Se evidencia que en el primer gobierno de Cardoso (1995-1998) el plan y las reformas se reforzaban mutuamente; así un debilitamiento del peso político del plan puede poner en riesgo su propia garantía a largo plazo. Ninguna de las reformas estructurales que constituyen el punto focal del programa de estabilización en esta tercera fase, tendrá el mismo apoyo popular que tuvo la estabilidad monetaria. Como se observa en las encuestas analizadas, la percepción popular de estas reformas por más significativas que sean, es muy reducida y nunca causarán el impacto de la implementación del Plan Real en 1994.

7. El mantenimiento de bajos índices de credibilidad de las instituciones y de popularidad del gobierno de Cardoso hace el proceso político menos previsible en situaciones de crisis, que a pesar de haber ocurrido, fueron neutralizadas por el impacto del Plan Real. La huelga de los camioneros(1999) y las reivindicaciones del MST (2000), por ejemplo, han demostrado que la capacidad del gobierno para sostener la negociación política en el ámbito del Congreso está debilitándose. Así, la reactivación de manifestaciones de grupos de interés o el surgimiento de escándalos en el seno del gobierno pueden llevar a crisis más profundas⁴².

⁴¹ Véase Sensus/CNT, 33° Sondeo, enero de 2001.

⁴² Véanse las denuncias de corrupción en el gobierno federal y las razones de los partidos de izquierda (PT, PPS, PSB) para presentar la propuesta de creación de una CPI sobre la "corrupción en el gobierno Cardoso", anales del Congreso Nacional, Brasilia, 2000 y 2001. Véase también

8. Finalmente, la principal conclusión de este análisis es que el capital político del gobierno de Cardoso, acumulado en el período de estabilización (1995-1998), ya no es suficiente para contener las presiones y reivindicaciones populares en el sentido de alterar la ejecución de las políticas económicas y sociales, las cuales están interconectadas con la generación de empleo, la distribución de la renta, la pobreza, la exclusión social y la violencia (1999-2000). Esto está directamente relacionado con la actitud de los partidos políticos que apoyan en el Parlamento al gobierno de Cardoso: a medida que la credibilidad y la popularidad caminan hacia el descenso y sus posibilidades de tener éxito en las elecciones se reducen⁴³, gana fuerza la idea de cambiar a la oposición. Ante ese escenario, existe una visible preocupación del gobierno Cardoso, del FMI y BIRD, del Tesoro de los EE.UU. y de los inversores internacionales por garantizar la continuidad de las políticas de austeridad, especialmente la estabilización y el equilibrio fiscal en ejecución (Malan, 2000), con el futuro presidente de la república, que será elegido en 2002.

La determinación del gobierno de Cardoso de no desarrollar políticas económicas y sociales adecuadas en el bienio 1999-2000⁴⁴, ha supuesto una caída de la inversión en sectores estratégicos de infraestructura y un debilitamiento de las redes de protección social (MPOG, 2001), disminuyendo la eficacia y la legitimidad del sistema político; todo ello prueba la irracionalidad de los dirigentes del gobierno Cardoso en el campo de la política⁴⁵. En ese sentido, el rendimiento económico del país en el bienio 2001-2002 es una variable fundamental

senador Paulo Souto, *Síntese do Relatório final da CPI sobre o Poder Judiciário*, Senado Federal, Brasília, 2000.

⁴³ Véase Fabiano Santos, "Esqueceram de nós", *Insight Iteligência*, num. 11, octubre/diciembre de 2000, pp. 13-19. Véase también TSE, *Resultado das eleições municipais de 2000*, TSE, Brasília, octubre de 2000. Se verifica que los partidos de izquierda (PT, PPS, PSB), fueron los partidos políticos que tuvieron el mayor crecimiento electoral en relación con la elección de 1996, especialmente en las capitales de los estados y en las grandes ciudades del país.

⁴⁴ Véase PR, *Agenda de governo - Biênio 2001-2002*. <http://redegoverno.gov.br>.

⁴⁵ Véase, por ejemplo, los efectos económicos y sociales de la crisis de energía eléctrica en el Brasil, en función del deterioro del sistema de generación y transmisión de energía eléctrica (FGV y IBGE, 2001).

para evitar el riesgo del retorno del antiguo paradigma político, según el cual los gobiernos que salen no influyen en la elección de sus sucesores⁴⁶. La preocupación principal del gobierno Cardoso, de las IFS y de los inversores internacionales es con el acogimiento por la mayoría de los electores de la propuesta de implementación de un proyecto de desarrollo económico y social alternativo o de una posible vuelta del populismo económico en las elecciones generales de 2002. En efecto, se establece aquí una conexión entre la economía y la política.

Véase Gaudêncio Torquato, *Democracia no Brasil: Pensamento social, cenários e perfis políticos*, CIEE, São Paulo, vol. 45, 2001, pp. 37-38.

PARTE III

CAPÍTULOS 9 y 10

RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIÓN FINAL

CAPÍTULO IX. RECAPITULACIÓN SOBRE LAS POLÍTICAS DE AUSTERIDAD Y LA GOBERNABILIDAD EN EL BRASIL

Introducción

Cotejando la Parte Primera y la Parte Segunda de esta investigación apreciamos claramente que ya estamos en condiciones de efectuar la recapitulación sobre las políticas de austeridad y la gobernabilidad en el Brasil. Un balance provisional de la situación nos lleva a puntualizar los extremos siguientes en lo que se refiere al enfoque pluridisciplinar de esta investigación sobre políticas de austeridad y gobernabilidad:

Una de las variables independientes, el inadecuado nivel del crecimiento económico, tuvo un efecto ampliamente negativo sobre la dependiente: mantenimiento en niveles inadecuados de las tasas de paro, menor apoyo popular. Se puede argumentar, con moderado respaldo empírico, que las políticas de austeridad provocaron impactos socioeconómicos indeseables en la sociedad y contribuyeron a impedir el crecimiento adecuado de la economía y del nivel de empleo, y a aumentar las desigualdades, la exclusión y la violencia. Estos problemas, además de favorecer una creciente insatisfacción con el país, producen una importante pérdida de apoyo de la población y provocan una caída en la credibilidad de los dirigentes políticos y de las instituciones. Más aún, la evidencia empírica presentada indica que la inflación ha sido probablemente el factor más importante a la hora de explicar el rendimiento electoral de Cardoso y de su partido en las elecciones generales de 1998.

Es necesario señalar que la investigación hasta aquí desarrollada no debe ser interpretada erróneamente como un intento de demostración empírica. Más bien tendría que ser considerada un trabajo de

investigación descriptivo con consistencia propia. En él había que someter a comprobación empírica sistemática los indicadores socioeconómicos analizados de la política de austeridad, los cuales están contribuyendo a aumentar la intensidad del "conflicto social" en el Brasil. Esto nos llevaría, en último término, a cuestionar la racionalidad de las decisiones políticas recomendadas por las IFS, especialmente FMI y BIRD, y el gobierno de EE.UU., adoptadas por el gobierno del Brasil en el bienio 1999-2000.

Cuando se analizan los impactos de las políticas de austeridad, estos remiten a la cuestión de la legitimidad y de la eficacia del sistema político en el Brasil. A este respecto, la principal preocupación, además de la necesidad de estabilización y de crecimiento económico en nivel adecuado, se refiere a la exigencia de preservar una red de protección social; ésta debe garantizar las necesidades básicas de los grupos más vulnerables, tales como niños, adolescentes, indígenas, desempleados e incapacitados, que son atendidos a través de políticas de seguro de desempleo, programas de renta mínima y becas, entre otros. Esas acciones gubernamentales, en un cuadro de deterioro social como el actual, son medidas indispensables para el mantenimiento de la legitimidad del sistema político, en otras palabras: para que el Estado de derecho pueda existir.

Creemos que estabilización, en una acepción más amplia, presupone crecimiento continuado y subsistencia de reglas, y que las políticas públicas necesariamente implican renuncia al control fiscal. Se debe tener en cuenta que determinadas acciones del Estado, aunque puedan generar desequilibrios entre ingresos y gastos a corto plazo, tienen un carácter estratégico y se justifican económica y/o socialmente a largo plazo. La experiencia de todos los países con éxito en el nuevo paradigma ha combinado la eficiencia del mercado, con el papel regulador y coordinador del Estado nacional.

Transformaciones políticas y económicas. Las discusiones teóricas desarrolladas en esta investigación sobre la crisis económica y social que atraviesa el Brasil, especialmente en las dos últimas décadas del siglo XX y en el contexto de los efectos socioeconómicos de la política de austeridad, demuestran que el país se encuentra inmerso en profundas transformaciones que se están reflejando en la política y en la economía.

En ese sentido, es preciso mencionar que la relación entre el liberalismo y la democracia siempre ha sido difícil. Y ahora que el liberalismo parece vincularse una vez más, conforme a su antigua tradición, a la teoría del estado mínimo, la relación se ha vuelto más compleja. Es en el calor de ese debate donde surge la polémica de la ingobernabilidad. Véase en ese contexto el importante estudio de Crozier, Huntington y Watanuki (1975) *La crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de la democracia a la Comisión trilateral*¹.

A ese respecto, Bobbio (1992:103) argumenta: "mientras al inicio de la contienda el blanco principal fue la tiranía de la mayoría, y de esto derivó la defensa a ultranza de la libertad individual contra la invasión de la esfera pública aunque estuviese regulada con base en el principio de mayoría, hoy el blanco principal es la incapacidad de los gobiernos democráticos de dominar convenientemente los conflictos de una sociedad compleja: un blanco de signo opuesto, no el exceso sino el defecto de poder". Así, el tema de la ingobernabilidad a la que se encaminarían los regímenes democráticos, está relacionado con tres cuestiones básicas que son: a) los regímenes democráticos se caracterizan por una desproporción creciente entre el número de las demandas que provienen de la sociedad civil y la capacidad de respuesta del sistema político²; b) en los regímenes democráticos la conflictividad

¹ Véase M. Crozier, S. P. Huntington, J. Watanuki, *The crisis of democracy, Report on the governability of democracies to the Thilateral Commission*, New York University Press, Nueva York, 1975.

² Véase la *Teoría de sistemas*. Este fenómeno es denominado en la teoría de sistemas "sobrecarga".

social es mayor que en los regímenes autocráticos; y c) en los regímenes democráticos el poder está mejor distribuido que en los regímenes autocráticos; estos últimos contrastan con los democráticos en los que se da el fenómeno del "poder difuso".

El poder es más difuso cuando el gobierno de la sociedad está más regulado en todos sus niveles por procedimientos que admiten la participación, el disenso y, por tanto, la proliferación de espacios en los que se toman decisiones colectivas. Según Bobbio, "además de difuso, el poder en una sociedad democrática también está fragmentado y su recomposición es difícil". Para él, la fragmentación produce competencia entre los poderes y termina por crear un conflicto entre los mismos sujetos que deberían resolver los conflictos, una especie de conflicto a la segunda potencia. Mientras el conflicto social dentro de ciertos límites es fisiológico, el conflicto entre poderes es patológico y termina también por hacer patológica, exasperándola, la conflictividad social normal. A su vez, desde el punto de vista de la teoría política general, resulta claro el conflicto continuo y jamás resuelto definitivamente, incluso destinado siempre a moverse a niveles más altos, entre la exigencia de los liberales de un Estado que gobierne lo menos posible y las peticiones de los democráticos de un Estado en el que el gobierno esté lo más posible en manos de los ciudadanos (Bobbio, 1992). Esta dialéctica constante del liberalismo y la democracia refleja el contraste entre dos maneras de entender la libertad (que se suelen llamar libertad negativa y libertad positiva), entre las cuales se dan, de acuerdo con las condiciones históricas, pero sobre todo de acuerdo con el lugar que cada cual ocupa en la sociedad, juicios de valores opuestos: quienes están arriba normalmente prefieren la segunda. Como hasta ahora en toda sociedad siempre han estado unos y otros, el contraste benéfico entre las dos libertades no es de los que se puedan resolver definitivamente y la solución que tal contraste recibe es negociada. Así, para Bobbio el contraste no es siempre posible: no lo es en los regímenes en los que en

el lugar de la primera está un poder sin límites y en lugar de la segunda se encuentra un poder por encima de cualquier control. Sin embargo, contra uno y otro "el liberalismo y la democracia se transforman necesariamente de hermanos enemigos en aliados"³.

En la misma línea de las ideas de Bobbio (1992:107), entendemos que la denuncia de la ingobernabilidad de los regímenes democráticos tiende a proponer soluciones autoritarias, que se mueven en dos direcciones: por un lado, el fortalecimiento del poder ejecutivo y, por tanto, dar preferencia a sistemas de tipo presidencial o semipresidencial frente a los parlamentarios clásicos; por otro lado, poner nuevos límites a la esfera de las decisiones que pueden ser tomadas basándose en la regla típica de la democracia, la regla de la mayoría. Si la dificultad en la que se encuentran las democracias deriva de la "sobrecarga", los remedios pueden ser esencialmente dos: mejor funcionamiento de los órganos que toman las decisiones (en esa dirección se mueve el aumento del poder del gobierno frente al del parlamento) o limitación drástica de su poder (como ocurre con las proposiciones de limitar el poder de la mayoría).

Los argumentos sobre la ingobernabilidad en el Brasil. En lo concerniente a la identificación de fuentes de ingobernabilidad en el Brasil después de 1985, los argumentos citados con mayor frecuencia son los siguientes (Melo, 1995)⁴:

1. Exceso de derechos sociales. La saturación de la agenda pública, especialmente por los excesivos derechos sociales concedidos

³ Véase Véase N. Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 106-109.

⁴ Véase Melo, op. cit., p. 33-42. Para él ese conjunto de argumentos define una estrategia global de contención de la sociedad civil y de fortalecimiento de la autoridad política en el Brasil. A su juicio, de los cinco argumentos identificados como fuente de ingobernabilidad, sólo la descentralización y la autonomización y fragmentación del sistema judicial pueden ser analíticas y empíricamente sustentables.

por la Constitución de la Federación de 1988, está provocando el desequilibrio fiscal del Estado.

2. Exceso de participación y baja institucionalización de los conflictos en el Brasil posteriormente a 1985 (Nueva República).

3. La cuestión del pacto federativo, del federalismo fiscal y los excesos de descentralización. La fragmentación organizacional y territorial del aparato del Estado, al solapar la capacidad fiscal y reguladora del gobierno federal, parece estar alimentado la espiral de la ingobernabilidad.

4. La conversión del Poder Judicial en actor político (debido a su excesiva autonomía), y por lo tanto, en *locus* de incertezas en el proceso de gestión sectorial y global de la economía del país.

5. La existencia de exceso de gobierno, lo cual produce *hiperpolitización* de *issues* de la agenda pública y también corrupción.

En ese sentido, Jaguaribe (2000) objeta que la existencia de un abismo intolerable entre el ideal de la democracia de masas y la realidad de la ciudadanía restringida en el Brasil ha tenido como resultado la formación de una clase política que tiene un nivel medio de los peores del mundo y la existencia de un gran sector del electorado que no tiene discernimiento y no dispone, dada a su pobreza, de medios para resistir a las presiones como la "compra de votos". Para Jaguaribe el problema grave de la democracia brasileña es el bajo nivel de gobernabilidad, que atribuye a la mala calidad de la representación parlamentaria y a la Constitución de la Federación de 1988, que se preocupó casi exclusivamente de la enumeración de derechos individuales y sociales, pero perjudicó gravemente las condiciones de gobernabilidad⁵.

Es necesario señalar que el proceso de transición política en el Brasil⁶, iniciado en 1985 y aún no concluido, además de favorecer la universalización de la poliarquía, ha supuesto la introducción de la variable que representa la incertidumbre en el escenario de la acción de gobierno. Los gobiernos posteriores a 1985 han tenido que actuar en una situación de recomposición de la arena política, con la aparición de nuevos actores organizados y una nueva lógica del juego, estimulante de la participación y de la responsabilidad; además, todo ello en el ámbito de una fuerte crisis económica que les empujaba a poner en marcha transformaciones significativas, mediante la ejecución de planes de estabilización de la economía, que al fracasar fomentaban la implementación de un nuevo plan.

Uno de los objetivos primordiales de esta investigación ha consistido en introducir los temas de ciencia política que se refieren a las condiciones que afectan a la acción del gobierno, frente a los fenómenos económicos, sociales y políticos resultantes de la aplicación de las políticas de austeridad (FMI, 1998) en el Brasil. Estas condiciones se encuentran en el seno del propio gobierno, puesto que son parte de su propio funcionamiento y aparecen también en el entorno del mismo (Alcántara, 1995). En esta parte final de la investigación se pretende añadir algunas consideraciones relevantes al conjunto de factores explicativos del mayor o menor grado de gobernabilidad y de desarrollo económico.

Desarrollo y gobernabilidad. Las transformaciones que están en curso en el escenario político, económico y social mundial -derivadas como hemos visto de la aplicación de políticas neoliberales en el contexto del fenómeno de la globalización y supervisadas por el FMI que preconiza

⁵ Véase Helio Jaguaribe, *Brasil, homem e mundo*, op. cit., 2000.

⁶ Véase C. B. Macpherson, *The life and time of liberal democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1977. Para el autor, "las cuatro fases del desarrollo de la democracia son: la democracia protectora, la democracia de desarrollo, la democracia de equilibrio y la democracia participativa".

la universalidad del "pensamiento único"-, están produciendo efectos desalentadores en los países en desarrollo al tiempo que socavan la estructura de estas sociedades a través del enfrentamiento, la violencia y el desorden civil⁷.

En efecto, en términos estructurales, el desarrollo autocentrado del capitalismo se caracteriza por la articulación endógena de las dinámicas de la producción, la distribución y el consumo, mientras que el desarrollo extravertido se caracteriza por la no articulación endógena entre estos ámbitos económicos. En ese sentido, el centro y la periferia fueron diferenciados por Prebisch atendiendo precisamente a cómo eran absorbidos (o no) los aumentos de productividad (producción) por aumentos salariales y capacidad de consumo, con la consiguiente creación y profundización (o no) de un mercado (distribución y consumo). Se puede verificar que esa estructura centro / periferia ha sido reinventada (Wallerstein, etc.), pero es sostenida básicamente por la asimetría que la acumulación de capital a escala mundial crea en el desarrollo capitalista del sistema en su conjunto: el centro es productor y consumidor e impone para ello una expansión sistémica en la que la periferia interesa apenas como productora y menos como consumidora⁸.

Sin embargo, se ratifica en esta investigación que el subdesarrollo no es sino una cierta conformación de la estructura económica, derivada de la forma en que se propagó el progreso técnico en el plano internacional (Furtado, 1999)⁹. Esta visión de conjunto del capitalismo industrial evidencia que la superación del subdesarrollo no puede ser producto de la simple acción de las fuerzas de mercado, sino que reclama

⁷ Véase Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE), *Balanza Estratégico 2000/2001*, Informe anual, IIEE, Londres, mayo de 2001. Para el IIEE la fragilidad de la democracia en América Latina es resultado de un descompás entre los avances democrático y el desarrollo económico, especialmente en función de la frustración de la población con la ausencia de beneficios concretos, en términos sociales y económicos.

⁸ Véase Javier Martínez Peinado, *El capitalismo global: Límites al desarrollo y a la cooperación*, Icaria Editorial, Barcelona, 1999, pp. 14-15.

⁹ Celso Furtado, *El capitalismo global*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 79-80.

un proyecto político orientado hacia la movilización de recursos sociales, a fin de emprender una tarea de reconstrucción de ciertas estructuras. Esa técnica pretende modificar las estructuras que bloquean la dinámica socioeconómica, tales como el latifundismo, el corporativismo, la canalización ineficaz del ahorro, su dispendio en formas de consumo abusivo o su fuga para al exterior. A este respecto, las modificaciones estructurales tendrían que ser enfocadas como un proceso liberador de energías creativas y no como una tarea de ingeniería social en la que todo estuviera previamente concebido. El objetivo estratégico es eliminar los obstáculos a la acción creadora del hombre, la cual, en el subdesarrollo, está limitada por anacronismos institucionales y por las ataduras de la dependencia externa. Así, compartimos las ideas de Furtado (1999) cuando argumenta que "el verdadero desarrollo se manifiesta en los hombres y en las mujeres y tiene una dimensión política importante". Esta visión incluyente, global, permite percibir que la ruptura del subdesarrollo se está haciendo cada vez más traumática, en la medida en que se está agravando la crisis que, de manera evidente, afecta a la civilización consumista globalizada y que tiene como componente característico un proceso de depredación.

La percepción de los dirigentes mundiales sobre la legitimidad, la eficacia y la gobernabilidad. Al examinar la cuestión de dónde fallan las reformas neoliberales realizadas en el Brasil, se constata que existe un desequilibrio entre diferentes dimensiones. No basta obtener el equilibrio fiscal, sin preocuparse de que los gastos esenciales para la modernización estén en su nivel apropiado. De esa forma, es necesario alcanzar equilibrios variables según las circunstancias. Se sabe que en una economía "inflada" lo fiscal debe ser más cauteloso, mientras que en una economía en recesión lo fiscal debe ser más expansivo, es decir, debe representar un papel estabilizador en este escenario inestable de un nuevo orden económico mundial.

Resulta, pues, evidente que los reformistas neoliberales se han equivocado al considerar que la macroeconomía se puede hacer con un ajuste automático, dando por sentado que el macroambiente externo se va a comportar bien de forma permanente y eso mismo va a ayudar a mantener la estabilidad. Efectivamente, no siempre es así. Lo que sabemos de manera pragmática es que los aires externos casi siempre son inestables. En este sentido, coincidimos con las ideas de French-Davis cuando argumenta que necesitamos tener unas políticas monetarias y fiscales activas y flexibles, y una política cambiaria en la que la receta no sea, como en el mundo ortodoxo neoliberal, el tipo de cambio totalmente fijo o totalmente libre¹⁰.

La forma de interferencia demuestra que ha existido despreocupación por parte de los dirigentes de las IFS, especialmente FMI y BIRD, con respecto a la legitimidad, eficacia y efectividad, y como consecuencia, a la gobernabilidad en el Brasil (Camdessus, 2000)¹¹. Ante este inestable escenario, compartimos las ideas de Held¹² en el marco de actuación de su "modelo cosmopolita de democracia". A su juicio, se podría intentar avanzar hacia la creación de una nueva cultura internacional y democrática, anclada en el diseño de toda una serie de reglas y procedimientos nuevos que aplicar a escala regional y mundial; se buscaría así la defensa y el fortalecimiento de toda una serie de derechos civiles, políticos, económicos y sociales que dieran forma a las

Véase R. French-Davis, *Macroeconomía, comercio y finanzas: Para reformar las reformas en América Latina*, Cepal/McGraw-Hill Interamericana, Santiago, 1999.

¹¹ Véase Michel Camdessus, *Anales de la Tercera Reunión de Ministros de Finanzas del Hemisferio Occidental*, FMI, Cancún, México, 3 de febrero de 2000, pp. 1-5. <http://www.imf.org>.

¹² Véase Held, op. cit., p. 510. Señala el autor que lo más importante hoy en día es especificar la forma en que pueda asegurarse el mantenimiento de la democracia en toda una serie de centros de autoridad y poder interconectados entre sí. La razón es que la democracia no sólo supone la implementación de toda una serie de derechos civiles, políticos y sociales, sino también la posibilidad de exigirlos a estructuras de poder intergubernamentales o transnacionales. Para él, la democracia sólo puede ser plena si es adoptada por las organizaciones y agencias que operan al margen de los límites territoriales del Estado-nación. Este marco de actuación es definido por Held como "modelo cosmopolita de democracia". Véase también D. Held (ed.), *Political theory today*, op. cit., pp. 227-235.

decisiones y, a la par, marcaran límites precisos al proceso decisorio. Sin embargo, todo parece indicar en este inicio del siglo XXI que la comunidad internacional se enfrenta a un futuro incierto y que los países más ricos, apoyados por las IFS, no se muestran dispuestos a renunciar a pretensiones de carácter exclusivista sobre lo justo, lo bueno, lo universal y lo espacial.

Por consiguiente, la aplicación de las políticas de austeridad en el Brasil puede estar contribuyendo, de forma consciente o no, a la confirmación de la segunda forma de muerte de la democracia observada por O'Donnell. En las duras imposiciones contenidas en las recetas ortodoxas del FMI se encuentran mecanismos que pueden afectar a la gobernabilidad y debilitar la democracia, mediante el agravamiento de los conflictos sociales reflejados en el aumento de la exclusión, la pobreza y la violencia. Esto provocará la erosión gradual de las libertades y las garantías individuales vitales para su supervivencia¹³.

La inestabilidad del ambiente económico y social. En los análisis de los informes y del memorándum de política económica del gobierno de Cardoso (1998-2000), quedó claro que las reformas de mercado en el Brasil no tienen como objetivos claros aumentar el bienestar material y la consolidación de la democracia. Los datos económico-financieros de los estudios empíricos analizados en esta investigación, demuestran que las políticas de austeridad aumentaron aún más las desigualdades, la exclusión y la violencia, especialmente para las capas más pobres de la sociedad¹⁴. Así, está comprobado que esas políticas, en el contexto de la globalización de las finanzas y de las

¹³ Véase Fábio Wanderley Reis, intervención sobre la "reforma política y la consolidación de la democracia en el Brasil", en Reis Velloso (coord.), *XIII Fórum Nacional: Democracia e desenvolvimento*, op. cit., 2001. Según Fábio Reis en el Brasil la democracia es parcial, pues no existe una democracia social en el país.

¹⁴ Véase Jorge Vianna Monteiro, *As regras do jogo - O Plano Real: 1997-2000*, Editora da FGV, Rio de Janeiro, 2000.

actividades productivas, contribuyen al aumento de la concentración de la renta, lo cual tiene como contrapartida la exclusión social (Furtado, 1999).

En efecto, los resultados de esta investigación coinciden en buena parte, por lo tanto, con los distintos estudios de la economía brasileña que refutan la estrategia de las políticas de austeridad recomendadas por el FMI y adoptadas por el gobierno de Cardoso para mantener la estabilización y el ajuste estructural (IPEA, IBGE, FGV, 2000/2001; Magalhães, 2000; Lacerda, 2000; Monteiro, 2000; Furtado, 1999; Leite, 1999). Esas políticas, especialmente definidas en la forma de ejecución de la política monetaria a través del control estricto de la moneda y de la política de austeridad presupuestaria, que garantizó los superávits presupuestarios en el bienio 1999-2000, se presentan como inhibidoras de la reactivación del crecimiento en nivel adecuado¹⁵. Así, se objeta que las políticas de austeridad son inadecuadas y que es preciso buscar un nuevo modelo de política económica; éste tendrá como referencia la ejecución de una política de desarrollo que defina cambios en las prioridades y en la formulación de nuevas directrices de seguridad de empleo y renta, con énfasis en el combate a la pobreza, la reducción de las desigualdades sociales y la exclusión.

Quedó, pues, demostrado que la estrategia utilizada en esas políticas de austeridad tiene como objetivo tranquilizar a los inversores internacionales y al mercado. A juicio de los dirigentes de las políticas de austeridad en el Brasil, que reconocen el gran sacrificio que el país hizo en el bienio 1999-2000 para reducir el desequilibrio de las cuentas públicas, el desarrollo no se puede producir por medio del gasto público, dado que el objetivo del sacrificio no es volver a gastar, sino volver a crecer de forma sostenida. En su opinión, el propulsor del desarrollo económico es la productividad. Así, para ellos la ejecución de una política

¹⁵ Véase Fernando Garcia, *Impactos de um racionamento de energia elétrica sobre a economia brasileira*, FGV-SP, São Paulo, 2001.

de desarrollo podría generar desconfianzas y provocar la retirada de los inversores internacionales (Malan, 2001). Está implícito en esas declaraciones sobre la necesidad de continuidad de las políticas de austeridad, que el gobierno de Cardoso da prioridad a la estabilización y la implementación de los ajustes estructurales¹⁶.

Para la mayoría de los científicos sociales (Furtado, Magalhães, Fiori, Reis) que han analizado las tendencias del cuadro político en el Brasil, es previsible que las dificultades económicas y sociales, reflejadas en el descontento popular y en la cada día menor aceptación del presidente Cardoso, conforme se ha evidenciado en el análisis de las encuestas, empiecen a motivar a los políticos para defender mayores gastos públicos en el área social, especialmente ante las presiones de las elecciones generales de 2002¹⁷. Tomando como base el análisis de las encuestas de opinión pública para presidente de la república en 2002 (Datafolha, Ibope, Vox Populi/Sensus) y las declaraciones de ministros y de políticos de distintos partidos de la base parlamentaria de apoyo al gobierno (PSDB, PMDB y PFL), se puede verificar la preocupación del gobierno Cardoso con la probabilidad del regreso del paradigma político tradicional y de las ideas que respaldan el populismo económico en las elecciones generales de 2002¹⁸.

La posibilidad de que prospere el discurso político populista, orientado a la promesa de nuevos tiempos, ya ha empezado a delinearse. Ese discurso tendrá que llegar significativamente a las capas más pobres de la población, que hoy se encuentran sin esperanza. La negación de esa realidad, por parte del gobierno brasileño y del FMI, puede conducir el país a un escenario de inestabilidad política, que contraría la propia óptica

¹⁶ Véase FMI, *Informe Brasil: Assuntos selecionados e estatísticas*, FMI, enero de 2001.

¹⁷ Véase PR, *Agenda de governo - Biênio 2001-2002*. <http://redegoverno.gov.br>.

¹⁸ Véase Pedro Malan, "A estratégia econômica para o biênio 2001-2002", en Reis Velloso, XIII *Fórum Nacional: Democracia e desenvolvimento*, op. cit., 2001. Malan alerta que el gobierno está preocupado con la posibilidad de una discontinuidad y ruptura de la política económica del gobierno Cardoso, después de la elecciones presidenciales en 2002.

liberal, cuya opción preferencial es el orden. Las decisiones políticas de los dirigentes del país, adoptadas por recomendación del FMI, suponen, pues, una contradicción con el pensamiento liberal y humanista que aspira al máximo respeto por la libertad del individuo. En otras palabras, adoptar y mantener políticas que pueden llevar a la destrucción del orden y de las referencias de valores, y que reducen el espacio de libertad¹⁹ es una paradoja.

El presupuesto filosófico del Estado liberal, entendido como Estado limitado en contraposición al Estado absoluto, es la doctrina de los derechos del hombre elaborada por la escuela del derecho natural (o *iusnaturalismo*): el hombre, todos los hombres indistintamente, tienen por naturaleza y, por tanto, sin importar su voluntad y mucho menos la voluntad de unos cuantos o de uno solo, algunos derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad, etc. El Estado, o más concretamente aquellos que en un determinado momento histórico ostentan el poder legítimo de ejercer la fuerza para obtener la obediencia a sus mandatos, deben respetar esos derechos no invadiéndolos y garantizarlos frente a cualquier intervención posible por parte de los demás²⁰.

Sin embargo, las constataciones hechas en esta investigación indican que el mantenimiento de forma cohesiva y democrática de la sociedad brasileña depende de la adopción de medidas en el campo de la política para aumentar la legitimidad y la eficacia del sistema político. Así, una política de desarrollo económico y social debe estar orientada a resolver los problemas crónicos de las desigualdades y de la miseria, así como a asegurar la asistencia a las poblaciones que están siendo

Véase a ese respecto la visión de Hegel, al observar, que "la libertad es la conciencia de la necesidad". Así, la libertad no puede existir en el vacío, como mera indeterminación. Requiere un sistema de reglas eficaces, esto es, reglas que sean cumplidas.

Véase Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, P. 11.

excluidas, en virtud de los efectos de las políticas ajustadas a los intereses económicos vigentes en el mundo.

A su vez, la creciente pérdida de credibilidad del gobierno y de las instituciones se traduce en los índices de rechazo y en el escepticismo de la población, que reflejan el cuestionamiento de la legitimidad del gobierno y de las instituciones, especialmente con relación a su capacidad de implementación de los programas gubernamentales en sectores vitales como empleo, combate a la pobreza, distribución de la renta, exclusión social y reforma agraria. Es lo que está sucediendo de forma sistemática con diferentes sectores de la sociedad, en especial aquellos que representan a los segmentos menos favorecidos y/o los excluidos (iglesia, sindicatos, partidos políticos, movimiento de los sin tierra, etc.).

Es importante señalar que las hostilidades y los síntomas de desesperanza de la sociedad en relación con el gobierno y las instituciones están ocurriendo de forma continua en este período postransición (Datafolha). Las motivaciones más claras son: el colapso del Plan Cruzado (final de 1986), la crisis institucional que llevó a la destitución del presidente Collor, las dificultades iniciales del gobierno de Itamar Franco y, en fase más reciente en el gobierno de Cardoso, la situación creada tras la adopción de las políticas de austeridad (FMI, 1998), agravada por la crisis económica de enero de 1999 que produjo la devaluación cambiaria. La incapacidad de la economía para generar empleo al nivel adecuado -como prueban las elevadas tasas de paro y las cada día más acentuadas desigualdades sociales (PNAD, 1999)-, se ve reflejada en las encuestas de opinión, que indican un aumento de los niveles de descontento de la sociedad y de la incertidumbre sobre el futuro.

Entre este rechazo de la población, patente en el escenario político y económico del Brasil -manifestación de los Cien Mil, clamor de los

excluidos, movimiento de los Trabajadores Sin Tierra, plebiscito nacional de la deuda externa, etc.-, y la adopción de las políticas de austeridad existe una evidente correlación. Estas políticas están restringiendo o impidiendo el crecimiento apropiado, aumentan la pobreza, la concentración de la renta, las desigualdades y la violencia, y por lo tanto, contribuyen a agravar la inestabilidad política del país. Todos los indicios sugieren que esa inestabilidad política puede terminar por contaminar la estabilidad económica. Así, la sustentación de la estabilización de la economía sin tener en cuenta la necesidad de estabilización y desarrollo económico y social, traducido en empleo, renta, salud, educación, vivienda y reforma agraria, actúa como factor desencadenante de conflictos sociales, agravando la inestabilidad política y elevando los riesgos de que el país camine hacia la ingobernabilidad.

Es innegable que la experiencia de la política económica brasileña -Plan Real-, que ha dado prioridad a la estabilización de la economía, ha demostrado con sus resultados, que es fundamental preservar un buen ambiente macroeconómico. La estabilidad macroeconómica contribuye a crear la conciencia de que ningún país puede descuidar la posición fiscal del Estado. De esa forma, ha desmitificado el populismo, especialmente el populismo económico y el voluntarismo fiscal irresponsable, probando que los grandes déficit fiscales no son sostenibles, en la medida en que demuestran despreocupación con respecto a la eficiencia en el gasto fiscal. Esta política, sin embargo, no ha sido capaz de viabilizar la reactivación del crecimiento al nivel adecuado y, a través de él, buscar solución a los graves problemas sociales del país.

Por lo tanto, cuando se examina la realidad socioeconómica en el Brasil, se comprueba que la sociedad tiene serias restricciones con relación a cuatro factores: inestabilidad económica, desigualdad social, pobreza y violencia. Estas restricciones, cuando ocurren de forma simultánea, resultan casi insostenibles para la sociedad. Esto contribuye a

empeorar el concepto que la población tiene de las instituciones y sus dirigentes (Vox Populi, 2000).

Así pues, en un escenario de inestabilidad política en el que se constata la existencia de dificultades políticas y una fuerte hostilidad popular hacia las instituciones y sus dirigentes, es una amenaza a la gobernabilidad y preocupante para la democracia, que el gobierno persista en priorizar las políticas de austeridad -y esto, sin considerar la importancia de la reactivación del crecimiento de la economía a niveles adecuados, para resolver los problemas de las desigualdades sociales y de la exclusión-. En ese sentido, Camdessus (2000) sostiene que cuando se deja a los pobres sin esperanza, la pobreza podrá socavar la estructura de la sociedad a través del enfrentamiento, la violencia y el desorden civil.

El crecimiento económico como un medio para aumentar el bienestar de la población y reducir el grado de miseria. Esa visión del "pensamiento único" que fue aceptada por el gobierno de Cardoso sin considerar los problemas sociales²¹, ha sido cuestionada por un significativo grupo de economistas desarrollistas y progresistas. En ese sentido, Reis Velloso (1999)²² observa que mientras se hace "el ajuste fiscal, se adecua el cambio, se mantiene la austeridad monetaria, además de cuidar de todos los demás elementos básicos para poder, progresivamente, aumentar el nivel de actividad y, más adelante, tener un nuevo ciclo de crecimiento sustentado". Los elementos básicos son: aumentar las exportaciones para tener un déficit en cuenta corriente sostenible; reducir progresivamente la tasa de interés; cuidar el problema del ahorro y adoptar políticas estructurales adecuadas para que el desarrollo industrial se realice con competitividad y se puedan hacer sustituciones de importaciones; crear nuevas líneas de productos para

²¹ Véase Antony Giddens, *Teoría social hoje*, Editora Unesp, São Paulo, 1999. Giddens alerta que el gobierno "nunca debe introducir una política económica sin pensar en los impactos sociales".

²² Véase João Paulo dos Reis Velloso, "Os rumos da economia brasileira", en *Revista ABAMEC*, julio de 1999, pp. 3-6.

diversificar la pauta de exportación y atender la expansión de la demanda interior. Todo ello dentro de una estrategia bien definida que pueda dar a la sociedad una idea de hacia dónde se dirige el país.

Creemos que el crecimiento económico se presenta como un medio para aumentar el bienestar de la población y reducir el grado de miseria que azota a una parte de ella. En esa dirección, Furtado (1999:102-103) sostiene que la política económica del Brasil debería adoptar como objetivo estratégico la expansión del mercado interior, lo que significa dar prioridad a los intereses de la población. El motor principal del mercado interior es la masa de salarios. La inserción internacional es importante por muchas razones: permite completar la disponibilidad de recursos naturales; ayuda a dar mayor flexibilidad al sistema productivo; facilita el acceso a las tecnologías más avanzadas; amplía, dentro de ciertos límites, el monto de ahorro disponible, etc. Sin embargo, en una economía de las características de la brasileña, todos estos factores tienen un papel apenas complementario. Lo esencial es el crecimiento del mercado interno, del cual dependen nueve décimas partes de la economía. En síntesis, propone la reversión del proceso de concentración patrimonial y de la renta, la concentración de inversiones en el perfeccionamiento del factor humano, creación de empleo y prioridad del mercado interior en la orientación de las inversiones y en la adquisición de tecnología.

En resumen, está comprobado que los desajustes causados por la exclusión social de sectores crecientes de población emergen como el problema más grave en sociedades desiguales como la brasileña. Los nuevos retos son, por lo tanto, de "carácter social"²³. Así, la alternativa adecuada es flexibilizar la política de austeridad en ejecución en el Brasil, a fin de corregir sus errores políticos²⁴. Al ignorar que la estabilidad del sistema democrático depende de su eficacia, legitimidad y efectividad,

²³ Véase Celso Furtado, *O longo amanhecer*, Editora Paz e Terra, São Paulo, 1999, p. 43.

⁴ Véase PR, *Agenda de governo - bienio 2001-2002*. <http://redegoverno.gov.br>.

esas políticas de austeridad, a medio plazo, dejan abierta la puerta para nuevas aventuras antidemocráticas en el país.

Conclusión

Los análisis hechos en esta investigación, a partir de la percepción de distintos autores como Evans (1989) y Przeworski (1995), sobre la conexión de la crisis económica y la gobernabilidad en contextos democráticos, tienen como referencia central el vínculo entre los principales grupos organizados y el proceso de formación de políticas; de esta manera se han puesto en evidencia tres dimensiones que envuelven el concepto de gobernabilidad. La primera se refiere a la capacidad del gobierno para identificar los problemas críticos y formular políticas apropiadas para enfrentarlos. La segunda está en relación con la capacidad gubernamental para movilizar los medios y los recursos necesarios para la ejecución de esas políticas, dando prioridad a los problemas ligados al proceso de implementación. La tercera, que tiene una estrecha conexión con la anterior, atañe a la capacidad de liderazgo del Estado, sin la cual las decisiones resultan inocuas.

Del análisis de esas tres dimensiones se deduce que el Estado brasileño se encuadra en el perfil de los sistemas políticos con posibles síntomas de inestabilidad, que tienden a elevar los riesgos de gobernabilidad y de sustentación de la democracia, a medio plazo. Ciertamente, la política económica (FMI) adoptada por el gobierno de Cardoso con respecto a la distribución y las estrategias de desarrollo, en especial durante el bienio 1999-2000, no posee las condiciones básicas para fomentar adecuadamente el desarrollo económico y social. La acreditada desestabilización macroeconómica que está produciendo desequilibrio interno y externo, agravada por las evidencias de atrofia del aparato productivo, la degradación del tejido social y el deterioro político-

institucional que genera incertidumbre, son algunas de las posibles explicaciones para el deterioro de la legitimidad y la eficacia del sistema político en el Brasil.

Por otra parte, esta inestabilidad latente deducida del análisis de las encuestas de opinión pública y de los indicadores macroeconómicos, puede ser observada desde cuatro ángulos:

1. La percepción de que una parte significativa de las políticas no se concreta porque el Estado no dispone de capacidad hacer cumplir sus decisiones.

2. La apreciación de que el gobierno no dispone de los medios necesarios para ejecutar sus políticas y, sobre todo, no tiene autoridad para obtener el asentimiento a sus decisiones.

3. La ambigüedad de gran parte de la opinión pública con relación a la democracia a causa de la pobreza, las desigualdades sociales y la suposición de que la transición del régimen militar al civil ha debilitado económicamente al país (Datafolha, 2000).

4. El engranaje institucional brasileño, que posee un sistema presidencialista con fuerte connotación plebiscitaria y un sistema fragmentario de partidos, tanto en lo que se refiere al número de siglas, como al nivel de sectarismo e individualismo internos de esos partidos. Existen evidencias de que esto ha dificultado el proceso de reorganización institucional, impidiendo la formación de un consenso para la reforma del Estado.

CAPÍTULO X. CONCLUSIONES FINALES

En esta investigación se plantearon las siguientes hipótesis:

(1) *Los impactos socioeconómicos de la política de austeridad recomendada por el FMI, que se lleva a cabo en el Brasil, están asociados al bajo nivel de satisfacción de la población con los dirigentes políticos y con las instituciones. Esa política económica ortodoxa y de libre mercado, en la medida en que está estableciendo criterios restrictivos que afectan a la acción del gobierno, perjudica la eficacia y la legitimidad del sistema político, y contribuye a aumentar los riesgos para la gobernabilidad en el país.*

(2) *La consolidación del régimen democrático en el Brasil, cuya población aspira a la prosperidad y la democracia, no dependerá sólo de su estructura institucional y de la ideología de las principales fuerzas políticas, sino también y en gran medida, de su actuación económica.*

Se ha tratado de evaluar la relación entre las políticas de austeridad y la gobernabilidad en el Brasil y para ello nos hemos basado principalmente en el análisis de las encuestas y de las tres variables clásicas de rendimiento económico: crecimiento, desempleo e inflación. Los resultados alcanzados en este estudio, y que fueron en gran parte ratificados por varias instituciones públicas y privadas, concedieron un moderado apoyo a las hipótesis.

El apartado de conclusiones no es lugar para cautelas y matices, pero dada la amplitud y la heterodoxia del tema, consideramos necesario extremar todas las precauciones. Nos vemos obligados a constatar que la realidad económica, política y social del Brasil es demasiado compleja para aprehenderla en su totalidad a partir de las informaciones recopiladas en esta investigación. En otras palabras, la realización de una evaluación de los impactos de las políticas de austeridad en el Brasil y su conexión con la gobernabilidad, requiere grandes dosis de modestia, puesto que hay que resignarse a captar apenas una parte de la realidad y a entender sólo determinados aspectos de unos procesos complejos.

De esta investigación se derivan dos conclusiones principales. En primer lugar, nuestro análisis subraya la incapacidad de la política económica del gobierno de Cardoso para promover un nivel adecuado de crecimiento real de la renta *per cápita*, una mejor distribución de la renta y la reducción de los niveles de pobreza de un sector significativo del pueblo brasileño, en el período 1995-2000. En segundo lugar, la forma de inserción del país en el proceso de globalización económica mediante la adopción de políticas de austeridad -especialmente políticas de liberalización cambiaria, comercial, financiera y productiva- está contribuyendo al agravamiento de la vulnerabilidad externa y creando una trayectoria de inestabilidad y crisis en el país.

No obstante, la diversidad de las situaciones en las que se plantea el tema de la evaluación de las políticas de austeridad y su conexión con la gobernabilidad, requiere que se clarifique, en cada caso, lo que fundamenta la elección de la iniciativa adoptada. Ante una situación como la descrita, empezaremos, por tanto, con un resumen de los resultados establecidos hasta este punto, para avanzar luego un paso más y aventurar algunas conjeturas sobre las políticas de austeridad y la gobernabilidad en el Brasil. Creemos, pues, poder establecer las siguientes conclusiones finales:

1. Brasil: perfil de país injusto y desigual. El Brasil tiene como principal característica la diversidad. Igualmente debe reconocerse que prevalece en la sociedad brasileña el problema de la hipoteca del dualismo social y la inquietante constatación de que es un país con muchos pobres. Los análisis de sus macroindicadores y de los sondeos de opinión revelan un país con gran potencial económico, que aspira a la prosperidad y la consolidación de la democracia, pero que posee un perfil de país injusto y desigual con demasiados pobres. Los elevados niveles de pobreza son el resultado, fundamentalmente, de la intolerable desigualdad en la distribución de la renta y en las oportunidades de inclusión social. El esfuerzo del gasto social brasileño tiene un impacto redistributivo extremadamente bajo. Los recursos financieros destinados a los pobres, además de ser desviados, se distribuyen de forma inadecuada y desproporcionada entre los ricos y los pobres. El Brasil tiene en la actualidad 50 millones de personas viviendo bajo la línea de la pobreza. Esto demuestra que es necesario que el crecimiento económico vaya acompañado de políticas públicas activas de distribución de la renta para reducir la pobreza.

Aunque se demuestra empíricamente que el Brasil ha avanzado en muchos de sus indicadores sociales, a lo largo del período analizado del gobierno de Cardoso (IBGE-PNAD, 1999) el país se ha empobrecido. El salario medio de todas las personas con rentas de trabajo ha caído un 6,4% en el período 1995-1999. La pérdida de rendimiento de los trabajadores entre 1998 (565 reales) y 1999 (525 reales) fue, de media, del 7,1%. Está comprobado que la devaluación cambiaria de enero de 1999 fue la responsable de la pérdida real de la renta de los trabajadores en 1999. Para la Fundación Seade/Dieese la caída de la renta media real del trabajador en el Gran São Paulo, fue del 4,8%: de 931 reales en 1999 a 874 reales en 2000. El coeficiente de Gini ha caído de 0,575 en 1998 a 0,567 en 1999. La reducción de la concentración de la renta no se debe a

una mejora de la misma entre los más pobres, sino a una pérdida generalizada en la renta real de la población.

A su vez, esta diferencia no ha representado una redistribución directa de la renta: fue ingresada por el gobierno, en la forma de aumento de los impuestos (SRF, 2001), los cuales pasaron del 29,90% en 1998, al 30,32% del PIB en 1999 y al 31,75% del PIB en 2000. Se confirma de esta manera que las políticas de austeridad en ejecución en el Brasil (FMI), especialmente en el bienio 1999-2000, no están contribuyendo a mejorar la distribución de la renta, las desigualdades, la pobreza y la exclusión.

2. Caída de la inversión en sectores de infraestructura y social.

Es conocido que la reducción de la pobreza exige crecimiento económico adecuado e inversiones en servicios sociales básicos, especialmente para los pobres. Así pues, es vital que una economía como la brasileña alcance un aumento sostenido de su ingreso real *per cápita*. Además, el crecimiento debe generar oportunidades de ingresos para los pobres y brindarles mayor acceso a los activos. Para que ello ocurra, las políticas económicas tienen que ser sólidas, bien equilibradas y sostenibles. Comparando las dos partes de esta investigación apreciamos claramente que la irracionalidad política está demostrada por la renuncia del gobierno de Cardoso a ejecutar políticas públicas activas de las cuales no se ocupa el mercado, contribuyendo así a dificultar la consolidación de una democracia social, y a aumentar el abismo intolerable de las desigualdades y de la exclusión existentes en la sociedad brasileña. A nuestro entender esa tarea es responsabilidad del Estado, el cual está preparado para actuar como garante del bien común, especialmente con la creación de oportunidades políticas y sociales.

Al margen de estos aspectos, el rigor presupuestario adoptado en el Brasil, en particular en el bienio 1999-2000, ha supuesto una caída de la inversión en sectores estratégicos de infraestructura y un debilitamiento de

las redes de protección social, aspectos que se están viendo reflejados sensiblemente en la eficacia y la legitimidad del sistema político (Datafolha, 2000-2001; Vox Populi, 1999-2000). El bajísimo crecimiento de la actividad económica en 1999 fue perjudicial para la recaudación de una parte significativa de los ingresos federales, ya que con el estancamiento del empleo aumentaron los gastos sociales. El adecuado rendimiento fiscal obtenido en 1999 fue resultado del hecho de haber crecido más los ingresos -un 14,8% en términos nominales- que los gastos -sólo un 5,9%-. A su vez, las cuentas del sector público consolidado, conforme a lo establecido en el acuerdo con el FMI (1998), cerraron el ejercicio de 1999 con un superávit primario de 31.100 millones de reales (3,13% del PIB), cifra que superó en 913 millones de reales la meta establecida como mínimo para el criterio del rendimiento fiscal acordado con el Fondo. Al mismo tiempo, la meta acordada con el FMI de un superávit primario de 36.720 millones de reales (3,25% del PIB) en 2000 también fue cumplida adecuadamente. El superávit primario del ejercicio de 2000 fue de 38.160 millones de reales (3,5% del PIB), cifra que superó en 1.440 millones de reales la meta establecida como mínimo para el criterio del rendimiento fiscal acordado con el Fondo. Esto demuestra la excesiva preocupación del gobierno de Cardoso por dar prioridad al rigor presupuestario en el bienio 1999-2000.

3. Desestabilización macroeconómica. Ante una situación como la descrita, resulta evidente que las transformaciones del sistema económico en el Brasil constituyen una tentativa de inserción del país en el cuadro financiero y económico internacional, pero no son proyectos seguros, carecen de consistencia. La economía brasileña continúa vulnerable a los ataques (FMI, 2001), a pesar de los indicadores macroeconómicos favorables que apuntan hacia una recuperación moderada en los próximos años (IBGE, 2001). Por razones políticas, frente a las amenazas del escenario internacional, la estrategia de la política económica del gobierno de Cardoso optó por las políticas de

austeridad. Sin embargo, está comprobado que existe una estrecha correlación entre los riesgos de ingobernabilidad y las políticas de austeridad en ejecución en el Brasil, especialmente por la erosión de las bases de la economía brasileña provocada por la desestabilización macroeconómica, conforme especificamos a continuación:

a) El desequilibrio fiscal del gobierno de Cardoso en el período 1995-2000 fue el responsable del rápido aumento de la deuda del sector público. En efecto, la política de intereses elevados provocó un aumento extraordinario en la deuda pública interior neta que pasó de 328.693 millones de reales en 1998 (36,0% del PIB), a 451.841 millones (41,5% del PIB) en diciembre de 2000.

b) La desestabilización macroeconómica del país se caracteriza también por el deterioro del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. En 1994 el déficit representaba tan sólo el 0,31% del PIB; esta cifra se elevó hasta alcanzar el 4,13% en 2000, proceso que derivó en la crisis cambiaria de fines de 1998 y en la devaluación del inicio de 1999. En marzo de 2001 el déficit representaba el 4,59% del PIB (BCB, 2001). Este deterioro puede ser explicado por el comportamiento de los apartados de pago de intereses y remesas de beneficios al exterior, que son consecuencia inmediata de la elevación de las tasas de interés externas pagadas por Brasil, del aumento de la deuda externa y de las inversiones extranjeras directas en el país.

4. Las tasas de paro. Para terminar con estas conclusiones sobre la desestabilización macroeconómica, es necesario reseñar que las tasas de paro se elevaron en la segunda mitad de la década de los noventa, pasando de una media anual de 4,6% en 1995, a 7,6% en 1998. En diciembre de 1999 se situaban en el 7,8%. En diciembre de 2000, a pesar de la recuperación de la economía -crecimiento de un 4,46% del PIB- la

tasa media del paro se situaba en 7,1% (IBGE, 2001). Una posible explicación para el mantenimiento del inadecuado nivel del paro en el Brasil es que la generación de empleo ha sufrido las consecuencias del proceso de retracción de las actividades productivas, acompañado por el desmoronamiento de las estructuras anteriores sin que se hayan adoptado medidas para sustituirlas.

5. Evaluación de los sondeos de opinión pública. Con referencia a la evaluación de los sondeos de opinión pública y dadas las expectativas que genera, creemos que no merece tal entusiasmo: de tanto insistir sobre su naturaleza novedosa y sus virtudes, corremos el riesgo de olvidar lo que ya sabemos. Así pues, nos vemos obligados a advertir que es dudoso que podamos avanzar más en cuanto a precisión de los análisis de los sondeos de opinión pública. No obstante, podemos extraer algunas conclusiones provisionales:

a) Los análisis de los sondeos de opinión en el período 1995-2000 prueban moderadamente que el estancamiento económico sufrido por el país en los últimos años contribuyó a la disminución del apoyo al régimen democrático. En efecto, un 47% de los electores brasileños son favorables a la democracia, cifra idéntica a la que suman los favorables a la dictadura y los indiferentes (Datafolha, junio de 2000). Esos datos incómodos en relación con la posibilidad de consolidación de la democracia en el Brasil, demuestran la irracionalidad de las decisiones del gobierno de Cardoso en el campo de la política, especialmente de las políticas públicas activas: se niega a adoptar medidas para aumentar la legitimidad y la eficacia del sistema político, a través de políticas económicas y sociales factibles, orientadas al mismo tiempo a la estabilización y al desarrollo con generación de empleo, redistribución de la renta y combate a la exclusión.

b) El efecto de la política económica sobre los resultados electorales de 1998, gracias a las variables de rendimiento económico, y

particularmente la inflación, empieza a agotarse (Vox Populi, 2000). Asimismo, se evidencia en los sondeos la baja capacidad de las instancias políticas para cumplir la función que de ellas se espera, consistente en resolver los conflictos económicos y sociales latentes. Todo parece indicar que los medios políticos empiezan a perder consenso, especialmente a partir de los resultados de las elecciones municipales de 2000 (con el crecimiento electoral de los partidos de oposición) y de los desgastes de la base de apoyo político del gobierno de Cardoso, a partir de los conflictos políticos con la elección del presidente del Senado Federal, en febrero de 2001, y por el agravamiento de la crisis de confianza en el gobierno Cardoso, a partir de las denuncias sobre la existencia de corrupción en el gobierno federal (Datafolha, Ibope, 2001).

c) Para poder consolidarse, las instituciones democráticas deben proteger los principales intereses en juego y generar a la vez resultados económicos. Sin embargo, esta realidad nos obligaría a tomar en consideración la relación que existe entre el rendimiento económico y el nivel de consenso político en el Brasil. Un asunto que, precisamente a causa de su amplitud, hemos intentado evitar de manera consciente en esta investigación. Por ejemplo, es indudable que el factor de rendimiento económico condiciona notablemente la manutención de la base de apoyo político al gobierno de Cardoso. Por lo tanto, la posibilidad de que el presidente Cardoso pueda influir en la elección de su sucesor en 2002, depende del mantenimiento de la alianza política actual y del rendimiento de la economía en el bienio 2001-2002. En caso de que el rendimiento económico no alcance el grado adecuado, existe la posibilidad de que el consenso caiga a un nivel muy bajo; la razón es que los intereses políticos y económicos en juego en la próxima elección presidencial, se pueden reflejar de forma negativa sobre la gobernabilidad y la democracia en el Brasil.

Concluimos, y lo hacemos con la modestia de haber estudiado una realidad que nos desborda por su dimensión y complejidad -los impactos socioeconómicos de las políticas de austeridad-, donde hemos tratado de delimitar la conexión entre el desarrollo económico y la gobernabilidad en el Brasil.

La consolidación de la democracia en el Brasil está supeditada al bienestar económico que surge como un presupuesto vital para el funcionamiento de la misma. Según se evidenció en esta investigación, el Brasil posee una estructura distributiva muy desigual, agravada por los problemas de la desestabilización macroeconómica, especialmente por sus impactos en la deuda interna y externa, y por los efectos de la globalización, la liberalización de la economía y la descentralización. Los informes y estudios analizados comprueban que la adopción de unas políticas de austeridad, no es suficiente para promover una efectiva integración entre estabilización económica y desarrollo con generación de empleo y renta, mejora social y combate a la exclusión.

En suma, ha sido razonablemente probado que la democracia en el Brasil se legitima por sus procedimientos, en especial las elecciones libres. Sin embargo, la adopción de las políticas de austeridad, además de privar a la sociedad de la capacidad de opinar, resulta inadecuada en cuanto a su eficacia para generar el bienestar general. En efecto, los análisis hechos a lo largo de este estudio indican una pérdida de legitimidad del gobierno y de las instituciones, debido a sus bajos rendimientos a la hora de movilizar los medios y los recursos necesarios para garantizar la ejecución de políticas que hagan frente a las cuestiones del paro, la pobreza, la desigualdad, la distribución de la renta, la exclusión social y la violencia. La desestabilización macroeconómica potencial apunta hacia la ingobernabilidad. Así, la consolidación de la democracia en el Brasil dependerá no sólo de su estructura institucional y

de la ideología de las principales fuerzas políticas, sino también, y en gran medida, del rendimiento de la economía.

Se propusieron algunas explicaciones para estos resultados, las cuales fueron corroboradas empíricamente de manera relativa. Las demás explicaciones constituyen afirmaciones hipotéticas potencialmente fructíferas para futuras investigaciones. Hemos dejado, pues, el camino abierto para que estudios ulteriores analicen las otras economías emergentes y valoren los impactos económicos y sociales de las políticas de austeridad que en la actualidad son recomendadas por el FMI a los países en desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abendroth, Wolfgang, y Kurt Lenk, *Introducción a la ciencia política*,** Editorial Anagrama, Barcelona, 1971.
- Adelman, Irma, y Cinthia Taft Morris, "¿Quién se beneficia con el desarrollo económico?", en Alejandro Foxley, *Distribución del ingreso*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 25-72.
- Albuquerque, José Augusto Guilhon, "Nova geometria do poder mundial", en **Braz Araujo (coord.), *Estratégia do novo cenário mundial***, Anales do II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, NAIPE-Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 1996, pp. 49-59.
- Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio***, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- _____, "Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana. Una segunda aproximación", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, 1998.
- _____, y I. Crespo (eds.), ***Los límites de la consolidación democrática en América Latina***, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 1996.
- Alesina, Alberto, y G. Tabellini, "Positive and normative theories of public debt and inflation in historical perspective", *European Economic Review*, 1992, vol. 36, num. 2/3, pp. 337-344.
- _____, "Credibility and politics", *European Economic Review*, vol. 32, núm. 2/3, 1988, pp. 542-550.
- _____, y Roberto Perroti, ***El ajuste fiscal en los países de la OCDE: Composición y efectos macroeconómicos***, FMI, Washinton, D.C, 1997.
- Almeida, Paulo Roberto de, *O estudo das relações internacionais do Brasil***, Editora Unimarco, São Paulo, 1999.
- Almond, Gabriel A., "Democracia y cultura cívica", en Rafael del Aguila, Fernando Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 348-373.
- _____, "The study of political culture", en G. A. Almond, *A discipline divided. Schools and sects in political Science*, Newbury Park, Sage, 1990.
- Almond, Gabriel A., y Sidney Verba, *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations***, Princeton University Press, Princeton, 1963. (trad. esp.; *La cultura cívica*, Euramérica, Madrid, 1970).
- _____, y G. Bingman Powell Jr., ***Comparative politics: A developmental approach***, Little, Brown and Co., Boston, 1966.
- Amin, Samir, *El capitalismo en la era de la globalización***, Ediciones Paidós, Barcelona, 1999.
- _____, ***El capitalismo en la era de la globalización***, Paidós, Barcelona, 1999.

- Anales. *Cumbre de los países partidarios de la tercera vía*, Berlín, 3 de julio de 2000.
- _____. *Forum 21 - Encontro ano 2000 (Brasil Século XXI)*, PNUD, Brasília, 10 de agosto de 2000.
- _____. Seminario "*Política y gobernabilidad en América Latina*", BID, Nueva Orleans, 2000.
- _____. *Cumbre del G-7 y el G-8 en Okinawa*, Japón, 21-23 de julio de 2000.
- _____. *XVII Cumbre del Mercosur*, Buenos Aires, diciembre de 1999.
- _____. *1º Congresso mundial do Ministério Público (O Ministério Público e a criminalidade contemporânea)*, São Paulo, 20-23 de septiembre de 2000.
- _____. *Foro de estabilidad Financiera Mundial (FEF)*, BIS, 1999-2000.
- _____. *VII Forum de economistas de América Latina y Caribe y del XIII Forum brasileño de economistas*, Consejo Federal de Economistas, Río de Janeiro, septiembre de 1999.
- _____. *World economic forum*, Davos, Suiza, 1999-2000-2001.
- _____. *Forum social mundial*, Porto Alegre, enero de 2001.
- _____. *Seminário Governabilidade e pobreza*, IUPERJ-Urbandata-Universidade de Toronto, Rio de Janeiro, 29 de junio-1 de julio de 1994.
- Anderson, Perry, *Consideraciones sobre el marxismo occidental*, Editora Siglo XXI, México, 1979.
- Aníbal Pinto, *La distribución del ingreso en América Latina*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1969.
- Araújo, Aloísio Barboza de, *O governo brasileiro, o BIRD e o BID: Cooperação e confronto*, IPEA, Brasília, núm. 131, 1991.
- Arbós, Xavier, y Salvador Giner, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI, 1993.
- Archibugi, D., y D. Held (eds.), *Cosmopolitan democracy. An agenda for a new world order*, Polity Press, Cambridge, 1995.
- Arrow, Kenneth J., y Tibor Scitovsky, *La economía del bienestar*, Fondo de Cultura Económico, México, 1974.
- Ayala Espino, José, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Baena del Alcázar, Mariano, *Curso de ciencia de la administración*, Tecnos, Madrid, 1999.
- Baleeiro, Aliomar, *Uma introdução à ciência das finanças*, 11ª edición, Forense, Rio de Janeiro, 1976.
- Ballart, Xavier, "Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas", en Q. Brugué, J. Subirais, *Lecturas de gestión pública*, INAP-BOE, Madrid, 1996.
- Banco Central do Brasil, *Indicadores económicos 1998, 1999 y 2000*, BCB/DEPEC, Brasília, 2000.
- _____, *Relatório da Administração do BCB*, Brasília, 1999 y 2000.
- _____, Comité de Política Monetaria - COPOM, *Relatório sobre a inflação*, Brasília, Vol. 1, nº2, septiembre de 1999.

- _____. Comitê de Política Monetária - COPOM, *Relatório sobre a inflação*, Brasília, Vol. 2, n° 3, septiembre de 2000.
- Banco de Compensaciones Internacional, *Anual Report*, 1997, Bank for International Settlements (BIS), Basle, 1997.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *América Latina frente a la desigualdad. Informe de progreso económico y social en América Latina*, BID, Washington - D.C., edición 1998-1999.
- _____, *El desarrollo allá de la economía. Informe del progreso económico y social en América Latina*, BID, Washington, D.C., 2000.
- _____, y, PNUD, *Reforma social y pobreza, hacia una agenda integrada de desarrollo*, BID, Washington, D.C., 1993.
- Banco Mundial (BIRD), "New paths to social development: Community and global networks in action", en anales de la *Cumbre mundial sobre desarrollo social*, Ginebra, del 26 al 30 de junio de 2000.
- _____, *Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Federative Republic of Brazil (CAS)*, The World Bank Group, Washington, D.C., 2000.
- _____, *Crying out for change: Voices of the poor*, BIRD, Washington, D.C, 2000. <http://www.worldbank.org/povertv/voices>.
- _____, *Global economy prospects 2000*, BIRD, Washington, D.C, julio de 2000.
- _____, *Global economy prospects and the developing countries 2001*, BIRD, Washington, D.C, diciembre de 2000.
- _____, *Governance: The World Bank's experience*, BIRD, Washington, D.C, 1993.
- _____, *Desarrollo mundial 1999-2000 - Entrando en el siglo XXI*, BIRD, Washington - D.C, 1999.
- _____, *Desarrollo mundial 2000-2001: Lucha contra la pobreza*, BIRD, Washington, D.C, septiembre de 2000.
- _____, *Los nuevos caminos hacia el desarrollo social: La clave para reducir la pobreza en forma duradera*, BIRD, Washington - D.C, Comunicado de prensa n° 2000/434/S, a 21 de junio de 2000.
- _____, *Global development finance*, BIRD, Washington, D.C, julio de 2000.
- _____, *Global development finance*, BIRD, Washington, D.C, abril de 2001.
- _____, *World development indicators 2001*, BIRD, Washington, D.C, abril de 2001.
- _____, *Perspectivas económicas globales 2000*, BIRD, Washington, D.C, julio de 2000.
- _____, *Perspectivas económicas globales 2001*, BIRD, Washington, D.C, abril de 2001.
- _____, *World Bank Atlas 2001*, BIRD, Washington, D.C, abril de 2001.
- _____, *World development report 1999*, BIRD, Washington, D.C, diciembre de 1999. <http://www.worldbank.org/wdr/wdr98/>.
- _____, *International labour organization, industrial relations, democracy and social stability*, World Labour Report 1997-1998.

- The State in a changing world*, World development report 1997, BIRD, Washington-D.C, 1997.
- , *Governance and development*, BIRD, Washington, D.C., 1992.
- Baran, Paul A., *The political economy of growth*, Monthly Review Press, Nueva York, 1957 (trad. port: *A economia política do crescimento*, 4ª edición, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1977).
- Barros, Ricardo Paes de, y Rosane Mendonça, "A evolução do bem estar e da desigualdade no Brasil desde 1960", en *Revista Brasileira de Economia*, Editora da FGV, Rio de Janeiro, núm. 49 (2), 1995.
- Barros, Ricardo Paes de, Ricardo Henriques y Rosane Mendonça, "Education and equitable economic development", en *Economía*, Anpec, vol. 1 (1), enero de 2000, pp. 111-144.
- _____, "Evolução recente da pobreza e da desigualdade: Marcos preliminares para a política social no Brasil", en Ricardo Paes de Barros, y otros, *Pobreza e política social*, Fundación Konrad Adenauer, São Paulo, Cuadernos Adenauer, núm. 1, 2000, pp. 11-30.
- _____, "O combate a pobreza no Brasil: Dilemas entre políticas de crescimento e políticas de redução da desigualdade", en R. Henriques (org.), *anales del Forum desigualdades e pobreza no Brasil*, IPEA, Rio de Janeiro, agosto de 1999.
- Batista Jr., Paulo Nogueira, "A reforma tributaria brasileira", en / *Plenaria Nacional da Federação Nacional do Fisco Estadual (Fenafisco)*, Rio de Janeiro, junio de 2000.
- Baumol, W. J., *Welfare economics and the theory of the State*, 2ª edición, Harvard University Press, Cambridge, 1967.
- Bayona de Peregordo, J. J., y M. T. Soler Roch, *Derecho financiero*, Librería Compás, Madrid, 1987.
- Benjamin, Cesar, y otros, *A opção brasileira*, Editora Contraponto, Rio de Janeiro, 1998.
- Bernanke, Ben S., y otros, *Inflation targeting, lessons from the international experience*, Princeton University Press, Princeton, 1998.
- Berzosa, Carlos (coord.), *La economía mundial en los 90*, FUHEM/Icaria, Madrid, 1994.
- _____, "La cooperación en el sistema de las relaciones internacionales", en AA.VV., *La cooperación internacional para el desarrollo: ámbito y configuración*, CIDEAL, Madrid, 1994.
- _____, y J. L. Sampedro, *Conciencia del subdesarrollo 25 años después*, Taurus, Madrid, 1996.
- Bieischowsky, Ricardo (org.), *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*, dos volúmenes, Editora Record, Cofecon y CEPAL, Rio de Janeiro, 2000.
- Bilbeny, Norbert, *Democracia para la diversidad*, Ariel, Barcelona, 1999.
- Blair, Tony, *La tercera vía*, Aguilar, Madrid, 1998.
- Blinder, A. S., "Credit rationing and effective supply failures", *Economic Journal*, 97, 1987, pp. 327-352.

- Bobbio, N., *¿Existe una doctrina marxista del Estado?*, Avane, Barcelona, 1977.**
- _____, *¿Qué socialismo?*, Plaza y Janés, Barcelona, 1977.
- _____, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- _____, ***Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant***, Editora Mandarim, São Paulo, 2000.
- _____, ***Estado, governo e sociedade; por uma teoria geral da política***, 6ª edición, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.
- _____, *Teoria geral da política*, Editora Campus, Rio de Janeiro, 2000.
- _____, Matteucci y Pasquino, *Diccionario de política*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1998.
- Bonelli, R., y G. L. Sedlacek, "Distribuição da renda: Evolução no último quarto do século", en ***Mercado de trabalho e distribuição de renda: Uma recopilación***, IPEA, Rio de Janeiro, 1989.
- Bourdier, Pierre, "A opinião pública não existe", en Michel Thiollent (org.), ***Crítica metodológica, investigação social e enquete operária***, Editora Polis, São Paulo, 1980.
- Botella Corral, Joan, "Los partidos políticos", en *Leviatán*, núm. 64, 1996, pp. 59-71.
- _____, C. Cañete, E. Gonzalo (eds.), ***El pensamiento político en sus textos. De Platón a Marx***, Tecnos, Madrid, 1994.
- Brasil, Presidencia de la República del, *6 anos do Real - Crescimento e desenvolvimento social*, PR, Brasilia, julio de 2000.
<http://www.presidencia.gov.br>
- _____, Presidencia de la República, *5 anos do Real - Estabilidade e desenvolvimento*, PR, Brasilia, julio de 1999.
- _____, **PR, *Agenda de governo - Biênio 2001-2002***, PR, Brasília, 2001.
- _____, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG), ***Avança Brasil: Plano plurianual 2000-2003***, MPOG, Brasilia, junio de 2000.
- _____, MPOG, *Balanço geral da União de 1999* (BGU), Brasília, 2000.
- _____, MPOG, *Balanço geral da União de 2000* (BGU), Brasília, 2001.
- _____, **IBGE, *Pesquisa mensal de emprego no Brasil***, IBGE, Rio de Janeiro, 1998, 1999 y 2000.
- _____, **IBGE, *Pesquisa nacional por amostra de domicílios (PNAD) de 1999***, Síntese de indicadores, IBGE, Rio de Janeiro, 2000.
- _____, **IBGE, *Anuario estatístico do Brasil***, IBGE, Rio de Janeiro, 1998, 1999, 2000 y 2001.
- _____, **IBGE, *Censo demográfico do Brasil***, IBGE, Rio de Janeiro, 1991 y 2000.
- _____, **IPEA, *Políticas sociais: Acompanhamento e análise***, IPEA/DISOC, Brasília, núm. 1, junio de 2000.
- _____, **IPEA, *Políticas sociais: Acompanhamento e análise***, IPEA/DISOC, Brasília, núm. 2, febrero de 2001.
- _____, **IPEA, *Mercado de trabalho: Conjuntura e análise***, IPEA-DISOC/MTE, Brasília, núm. 13, junio de 2000.

- , **IPEA, Mercado de trabalho: Conjuntura e análise**, IPEA-DISOC/MTE, Brasília, núm. 15, febrero de 2001.
- , **IPEA, O Brasil no fim do século: Desafios e propostas para a ação governamental**, IPEA, Rio de Janeiro, 1994.
- , IPEA, *O mapa da fome I, II y III*, IPEA, Brasília, Documentos de política núms. 14, 15 y 17, 1993.
- , Gobierno del, MPOG-BIRD-BID, Anales del II *Foro global sobre Estado democrático y gobernanza en el siglo XXI*, MPOG/BIRD, Brasília, 29 al 31 de mayo de 2000. <http://www.21stcentury.gov.br>.
- , **Ministerio de Hacienda del, Programa de estabilidad fiscal**, Brasília, octubre de 1998.
- , **Ministerio de Hacienda del, Memorandum de política económica**, MF, Brasília, noviembre de 1998.
- , Ministerio de Hacienda del Brasil-FMI, *Acuerdo stand-by con el FMI, 1998*, aprobado por el Directorio Ejecutivo del FMI el 2 de diciembre de 1998 (FMI, 1998). <http://www.fazenda.gov.br>.
- , Ministerio de Hacienda del, *Memorandum de política económica*, MF, Brasília, 02 de diciembre de 1999.
- , Ministerio de Hacienda del, *Memorandum de política económica* (MPE), Quinta evaluación, Brasília, 01 de junio de 2000.
- , Ministerio de Hacienda del, *Memorandum de política económica* (MPE), Sexto evaluación, Brasília, 28 de diciembre de 2000.
- , Ministerio de Hacienda del, *Memorandum de política económica* (MPE), Séptimo evaluación, Brasília, 28 de marzo de 2001.
- , **MF/SPE, Boletins de Acompanhamento Macroeconômico**, MF/SPE, Brasília, 1999, 2000 y 2001.
- , MF/SRF (Secretaria de la Renta Federal), *Estudo sobre a arrecadação da Contribuição sobre a movimentação financeira (CPMF) em 1998*, SRF, Brasília, 2000.
- , Ministerio del Desarrollo Agrario-INCRA, *Balanços da reforma agraria e da agricultura familiar, INCRA, Brasília, 1999-2000*.
- , Ministerio del Desarrollo Agrario-INCRA, *O novo retrato da agricultura familiar*, INCRA, Brasília, febrero de 2000.
- , Senado Federal, anales da *CPI sobre o Poder Judiciario*, SF, Brasília, junio de 2000.
- , **Senado Federal, anales de la sesión que decidió la pérdida del mandato parlamentario del senador Luis Estevão**, SF, Brasília, 28 de junio de 2000.
- , **Senado Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal - Comentada**, SF, Brasília, 2001.
- , Cámara de los Diputados, anales de la *Comisión de reforma tributaria*, CD, Brasília, junio de 2000.
- , **Congreso Nacional, "Medidas provisórias - edição e reedição"**, anales del **Congreso Nacional del Brasil, 1995-2000**.

- _____, **Congreso Nacional, Informe final de la "Comisión de Presupuesto" sobre el Presupuesto de la Federación 2000, Proyecto de Ley n.º 20/99-CN.**
- _____, **Congreso Nacional, Informe final de la Comisión parlamentaria mixta de investigación para apurar desvíos en la asignación de recursos del presupuesto de la Federación, Senado Federal, Brasilia, enero de 1994.**
- _____, Congreso Nacional, *anales de la CPI de los suplicatorios*, Senado Federal, Brasilia, 1997.
- _____, Congreso Nacional, *anales de la CPI del Poder Judicial*, Senado Federal, Brasilia, 1999.
- _____, Congreso Nacional, *anales de la CPI del FINOR*, CN, Brasilia, 2001.
- _____, **Congreso Nacional, Fundo de combate e erradicação da pobreza (Emenda Constitucional n.º 31, de 14-12-2000), CN, Brasilia, 2000.**
- _____, **Constituição da República Federativa do, Senado Federal, Brasilia, 1988 (edição atualizada em 2000).**
- _____. Tribunal de Cuentas de la Unión, *Informes e pareceres sobre as contas do governo da República, ejercicios de 1995 al 2000*, TCU, Brasilia, 2000.
- _____. Tribunal Superior Electoral, *Informes sobre os resultados das eleições de 1994, 1998 e 2000*, TSE, Brasilia, 2001.
- Bresser Pereira, L. C, J. M. Maravalí y A. Przeworski, *Economic reforms in new democracies. A social-democratic approach*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.
- Bronfenbrenner, Martin, *Income distribution theory*, Aldine-Atherton, Chicago, 1971.
- Bruno, Michel, y Jeffrey Sachs, The economics of worldwide stagflation**, Harvard University Press, Cambridge, 1985.
- Buarque, Cristovam, O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa**, 5ª éd., Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1998.
- _____, *Modernidade com ética*, Editora Revan, Rio de Janeiro, 1998.
- _____, *Revolução nas proridades*, Editora Paz e Terra, São Paulo, 2000.
- Buchaman, J. M., *Ensayos sobre economia política*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.
- _____, **Limits of liberty: between anarchy and leviathan**, The University of Chicago Press, Chicago, 1975.
- _____, **El análisis económico de lo político**, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984.
- _____, **Liberty, markt and State**, New York University Press, Nueva York, 1986.
- _____, **y Robert D. Tollison (eds.), Theory of public choice: political application of economics**, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1972.
- _____, y Gordon Tullock, *The calculus of consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.
- Burke, E., Reflexión sobre la revolución francesa**, Editora Universidade de Brasilia, Brasilia, 1982.

- Burkhead, Jesse, *Government budgeting*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1956.
- Butler, D., y D. Stokes, *Political change in Britain*, Macmillan, 1969.
- Caffè, F., *Saggi suireconomia del benessere*, Einaudi, Torino, 1956.**
- Camargo, José Márcio, "Desigualdade e pobreza no Brasil", en R. **Henriques (org.), *anales del Forum sobre desigualdade e pobreza no Brasil***, IPEA, Río de Janeiro, agosto de 1999.
- Camdessus, Michel, *Is the Asian Crisis over?*, FMI, The National Press Club, Washington - D.C., 2 de abril de 1998.
- _____, *From crisis to a new recovery*, FMI, Washinton, D.C., 24 de septiembre de 1999. <http://www.imf.org>.
- _____, **intervención en la Reunión con los ministros de Finanzas de América Latina**, FMI, Cancun, México, 2000.
- _____, **intervención en la Reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)**, Bangkok, 13 de febrero de 2000.
- Campos, Antonio Carlos, "Ocultação fiscal", en *Revista de Seguridade Social*, ANFIP, núm. 62, agosto/septiembre de 1999, pp. 18-23.
- Cano, Wilson, *Soberania e política econômica na América Latina***, Editora Unesp, São Paulo, 2000.
- Capobianco, Eduardo, "O combate a corrupção" en *Revista Rumos*, núm. 171, abril de 2000.
- Cardoso, Femado Henrique, intervención en la *Cumbre Gobernanza Progresiva, Una reedición de la tercera vía (Cumbre de Berlín)*, 3 de junio de 2000.
- _____, **intervención en la Cumbre de presidentes de América del Sur**, Brasilia, 1 de septiembre de 2000.
- _____, **intervención en el Forum Gobernanza Progresiva, en el siglo XXI, Universidad de Nueva York-Instituto de Florencia de la Universidad Europea, Florencia**, 21 de noviembre de 1999.
- _____, intervención en la sesión de apertura del II Forum Global sobre **Estado Democrático y gobernanza en el siglo XXI**, MPOG-BIRD-BID, Brasilia, 29 de mayo de 2000.
- _____, **As idéias e seu lugar: Ensaíos sobre as teorias do desenvolvimento**, Editora Vozes, Petrópolis, 1980.
- _____, **y E. Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina***, Zahar Editores, Río de Janeiro, 1970.
- _____, y Pedro Malan, pronunciamiento a la nación sobre *los cambios de la política cambiaría*, PR, Brasilia, 13 de enero de 1999.
- Cardoso, Ruth, *3º Setor: Desenvolvimento social sustentado***, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1999.
- _____, "Colaboraciones para prestación de servicios a ciudadanos", **en II Forum Global sobre Estado democrático y gobernanza en el siglo XXI**, Gobierno del Brasil-BIRD-BID, Brasilia, mayo de 2000.
- Cartosio, Bruno, *Uautunno degli Stati Uniti - neoliberalismo e declino sociale da Reagan a Clinton***, Shake Edizioni Underground, Milano, 1998.

- Castells, Manuel, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, vol. 2 (El poder de la identidad); Alianza Editorial, Madrid, 1998.**
- _____, ***La era de la información: la sociedad red, vol. I*; Alianza Editorial, Madrid, 1997.**
- Castro, Antonio Barros de, "Crescimento reprimido versus balanço de comércio como variável de ajuste", en J. P. dos Reis Velloso (coord.), ***O Brasil e o mundo no limiar do novo século, vol. 2***, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1998, pp. 153-164.
- Castro, Josué de, *Une zone explosive: le Nordeste du Brésil*, Editions du Seuil, Paris, 1965.**
- _____, *Géopolitique de la faim*, Ediciones Ouvrières, Paris, 1962.
- _____, *El libro negro del hambre*, Eudeba, Buenos Aires, 1967.
- Cavarozzi, Marcelo, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Madrid, 1991, pp. 85-112.
- CEPAL, *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 2ª edición, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1998.**
- _____, ***Efectos de la crisis asiática en América Latina*, Cepal, Santiago, 1998.**
- _____, ***Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL, Santiago, 2000.**
- _____, ***Panorama social de América Latina 1999-2000*, CEPAL, Santiago, agosto de 2000. <http://www.eclad.org>.**
- _____, ***Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, CEPAL, Estudios e Informes de la CEPAL, num. 92, Santiago, 1994.**
- _____, ***La CEPAL en sus 50 años - Años de un seminario conmemorativo*, CEPAL/Eclad, Santiago, 2000.**
- Chesnais, F., "Una conmoción en los parámetros económicos mundiales y en las confrontaciones políticas y sociales", en *Revista Herramienta* núm. 6, Buenos Aires, 1998.
- _____, *La mondialisation du capital*, 9ª edición, Ed. Syros, París, 1997.
- _____, ***La mondialisation financière - Genèse, coûts et enjeux*, Ed. Syros, Paris, 1996.**
- Chossudovsky, Michel, *The globalization of poverty: The impacts of IMF and World Bank reforms*, The Third World Network, Penang, Malasia, 1997.**
- Coase, R., *The firm, the market and the law*, The University of Chicago, Chicago, 1988.
- Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) y otros, ***Resultado do Plebiscito nacional da dívida externa, CNBB, septiembre de 2000.***
- Coppedge, Michael, "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en Consolidación democrática, gobernabilidad y transformación socioeconómica en América Latina, *Síntesis*, núm. 22, 1995, pp. 61-88.
- Corbo, Vittorio y otros, *Report on adjustment lending: policies for the recovery of growth*, BIRD, Washington, D.C., 1990.**

- Cotarelo, Ramon, "Origen y desarrollo del Estado del bienestar", en *Sistema*, núm. 80/81, Madrid, noviembre de 1987.
- _____, ***Del Estado de bienestar al Estado del malestar***, 2ª edición, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- _____, *Los partidos políticos*, Editorial Sistema, Madrid, 1996.
- Coutinho, L, "A fragilidade do Brasil em face da globalização", en Baumann (org.) *O Brasil e a economia global*, Ed. Campus-Sobeet, Rio de Janeiro, 1996.
- _____, y, João Furtado, "A integração continental assimétrica e acelerada: Riscos e oportunidades da ALCA", en Samuel P. **Guimarães (org.), *A Alca e Mercosul - riscos e oportunidades para o Brasil*** Ed. IPRI-FUNAG, Brasília, 1999, pp. 107-169.
- Crozier, Michel, *État modeste, État moderne, stratégie pour un autre changement***, Éditions Fayard, Paris, 1987.
- _____, S. P. Huntington, J. Watanuki, ***The crisis of democracy, Report on the governability of democracies to the Thilateral Commission***, New York University Press, Nueva York, 1975.
- Dahl, Robert A., *Who governs? Democracy and power in na american city***, Yale University Press, New Haven, 1961.
- _____, *Modern political analysis*, Prentice-Hall, Englewoods Cliffs, 1963.
- _____, (ed.), ***Political opposition in the western democracies***, Yale University Press, New Haven, 1968.
- _____, ***Poliarchy; participación and opposition***, Yale University Press, New Haven, 1971.
- _____, *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven, 1989.
- _____, "Democracia y pluralismo", en Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 395-412.
- Dahrendorf, Ralph, *After 1989: Morals, revolution and civil society***, Macmillan, Londres, 1997.
- _____, *Sociedad y libertad*, Tecnos, Madrid, 1966.
- Datafoiha, "*Eleições 2000*", Banco de dados da Folha de S. Paulo, São Paulo, 2000.
- _____, *Série Histórica 1989-2000*, Banco de dados da Folha de São Paulo, São Paulo, julio de 2000.
- Delfim Netto, A., *Planejamento para o desenvolvimento econômico***, Livraria Pioneira Editora, São Paulo, 1966.
- Deutsch, Karl, *Política e governo*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1983.
- Di Marco, L. E. (org.), *International economics and development (Essays in honor of Raúl Prebisch)***, New York Academic Press, Nueva York, 1972.
- Diamond, Larry, "Economic development and democracy reconsidered", en Gary Marks y Larry Diamond (eds.), ***Reexamining democracy. Essays in honor of Seymour Martin Lipset***, Sage, Newbury Park, 1992, pp. 93-139.

- _____, y Juan J. Linz, "Introduction: Politics, society and democracy in Latin America", en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour **Martin Lipset (comps.), *Democracy in developing countries. Latin America***, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1989, pp. 1-58.
- Dias Leite, Antonio, *Crescimento econômico*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1999.
- Diniz, Eli, "Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de una nova ordem no Brasil dos anos 90", en Eli Diniz y Sérgio de Azevedo (orgs.), *Reforma do Estado e democracia no Brasil*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1997, pp. 19-53.
- _____/ "Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 90: As câmaras setoriais como fórum de negociações", en *Dados*, vol. 37, núm. 2, 1994.
- _____, ***Globalização, reformas econômicas e elites empresariais***, Editora da FGV, Rio de Janeiro, 2000.
- Dornbusch, Rudiger y S. Edwards, "Macroeconomic populism", en *Journal of Development Economics*, núm. 32, 1990, pp. 247-277.
- _____, y Sebastián Edwards (eds.), ***Reforma, recuperación y crecimiento: América Latina y Medio Oriente***, BID, Washington, D.C., 1996.
- Draibe, Sônia Miriam, "A política brasileira de combate à pobreza", en J. P. **dos Reis Velloso (coord.), *O Brasil e o mundo no limiar do novo século***, vol. 2, José Olympio Editora, 1998, pp. 299-328.
- Druker, Peter, *Las nuevas realidades*, Pioneira, São Paulo, 1989.
- Durkheim, E., *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, 1967.
- _____, ***Las reglas del método sociológico***, Dédalo, Buenos Aires, 1964.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Easton, David, *A Framework for political analysis***, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1965.
- _____, ***A system analysis of political life***, John Wiley and Sons, Nueva York, 1965.
- _____, *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969.
- _____, ***Esquemas para el análisis político***, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969.
- Emmerij, Louis y José Núñez del Arco (comps.), ***El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI***, BID, Washington - D.C., 1998.
- Erias Rey, Antonio, y José Manuel Sánchez Santos, *Política monetaria y política fiscal*, Ediciones Pirámide, Madrid, 1998.
- Espechit, Lucas Rodrigues, "Uma proposta de um novo modelo de administração tributaria", en *Plenária Nacional da Fenafisco*, Rio de Janeiro, junio de 2000.
- Estados Unidos, Gobierno de los, *"The emerging digital economy II"***, U.S. Department of Commerce, Washington, D.C., junio 1999.

- _____, **BIRD-BID, anales del "Un Foro global sobre la reinención del gobierno"**, Gobierno de los EEUU-BIRD-BID, Washington, D.C., enero de 1999.
- Evans, Peter, "Predatory , developmental and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world State", ***Sociological Forum*, vol. 4, núm. 4, 1989.**
- _____, "The state as problem and solution: Predation, imbibed autonomy, and structural change", en S. Haggard y R.R. Kaufman, ***The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts, and the state*, Princeton University Press, Princeton, 1992.**
- Fernandes, Maria Alice da C, y otros, ***Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal*, IPEA, Brasília, texto para discussão núm. 547, febrero de 1998.**
- _____, **y otros, *Gasto social das três esferas de Governo 1995*, IPEA, Brasília, texto para discussão núm. 598, octubre de 1998.**
- Ferrer, Aldo, "La globalización y la contribución histórica de la CEPAL", en BID, Seminario Internacional *Modelos e políticas de desenvolvimento*, BID/BNDES, Rio de Janeiro, junio de 1998, pp. 33-51.
- _____, *Historia de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1996.
- Ffrench-Davis, Ricardo, *Macroeconomía, comercio y finanzas: Para reformar las reformas en América Latina*, Cepal/McGraw-Hill Interamericana, Santiago, 1999.**
- _____, **y S. Griffith-Jones, *Os fluxos financeiros na América Latina: um desafio ao progresso*, Paz e Terra, São Paulo, 1998.**
- _____, **y Helmut Reisen (eds.), *Flujos de capital e inversión productiva: Lecciones para América Latina*, McGraw Hill-CEPAL-OCDE, Santiago, 1998.**
- Finer, S. E., "The study of politics", en *The University Quartely*, noviembre de 1953.
- Fiori, José Luis, "Ajuste, transição e governabilidade: O enigma brasileiro", en Maria da Conceição Tavares y J. L. Fiori, ***Desajuste global e modernização conservadora*, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1993.**
- _____, *O vôo da coruja*, Editora UERJ, Rio de Janeiro, 1995.
- _____, **(org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, Editora Vozes, Petrópolis, 1999.**
- _____, *2001: O Brasil no espaço*, Editora Vozes, Petrópolis, 2001.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), ***A better world for all: Progress towards the international development goals*, IMF, OECD, UN, World Bank Group, Washington, D.C., junio de 2000.**
- _____, *Datos básicos*, FMI, Washington - D.C., 1 de mayo de 2000.
- _____, *Finanzas & Desarrollo*, Revista trimestral del FMI, Washington - D.C., 1999 y 2000. <http://www.imf.org>.
- _____, *FMI Boletín*, Boletín del FMI, Washington - D.C., 1999 y 2000.

- _____, **Directrices para el ajuste fiscal**, Departamento de Finanzas Públicas, FMI, Washington-D.C, serie de folletos, n° 49.
- _____, **Millennium: The IMF in the new century - A video**, FMI, Washington, D.C, julio de 2000. <http://www.imf.org>.
- _____, **Políticas financieras del FMI**, Washington, D.C, 2000. <http://imf.org/external.htm>
- _____, *World economic outlook*, May 2000, series: World economic and financial surveys, Washinton, D.C, mayo de 2000.
- _____, *World economic outlook: A survey by the staff of the International Monetary Fund - October 1999*, FMI, Washinton, D.C, octubre de 1999.
- _____, **y BIRD, anales de la Reunión anual conjunta del FMI y BIRD**, Praga, septiembre de 2000.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Situación mundial de la infancia 2000*, Nueva York, diciembre de 1999. www.unicef.org.
- FAO (Food and Agriculture Organization), Informe "**El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 1999**", FAO, Roma, julio de 2000.
- Franco, Gustavo, "O plano Real em perspectiva de medio prazo", en João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *Forum Nacional: O Brasil e o mundo no limiar do novo século*, vol. 2, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1998, pp. 57-80.
- Franco, Rolando, "La gran vulnerabilidad de América Latina", en *Voías de la CEPAL*, núm. 12, septiembre de 2000.
- Friedman, Milton, *Capitalism and freedom*, University Chicago Press, Chicago, 1962 (trad. port.. *Capitalismo e liberdade*, Editora Artenova, São Paulo, 1977).
- _____, **Essays in positive economics**, Chicago University Press, Chicago, 1953.
- Frischtak, Leila L., **Governance capacity and economic reform in developing countries**, World Bank Technical Paper 254, Washington, D.C, junio de 1994.
- Fukuyama, Francis, **La gran ruptura. Naturaleza humana y reconstrucción del orden social**, Ediciones B, Madrid, 2000.
- Fundação Getúlio Vargas (FGV), *Revista Conjuntura Econômica*, vols. 53-55, enero de 1998 a marzo de 2001.
- _____, "Projeções macroeconômicas 2001/2002", *Revista Conjuntura Econômica*, vol. 55, núm. 2, febrero de 2001, p. 19.
- Furtado, Celso, *El capitalismo global*, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1999.
- _____, "Brasil, opciones futuras", en *Revista de la CEPAL*, Santiago, núm. 70, abril de 2000, pp. 7-11.
- _____, "Os desafios da economia brasileira e a questão do desenvolvimento", en **Seminário Celso Furtado - A Sudene e o futuro do nordeste do Brasil**, SUDENE, Recife, julio de 2000.
- _____, **O longo amanhecer: Reflexões sobre a formação do Brasil**, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1999.

- _____, *Formação econômica do Brasil*, 19ª edición, Cia. Editora Nacional, São Paulo, 1984.
- _____, *Teoría y política del desarrollo económico*, 5ª edición, Siglo XXI, México, 1974.
- Galtung, J., *Investigaciones teóricas: sociedad y cultura contemporáneas*, Tecnos, Madrid, 1995.
- García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.
- García Villarejo, Avelino, y Javier Salinas Sánchez, *Manual de hacienda pública*, 3ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1998.
- Garcia, Fernando y Marcos Fernandes Gonçalves da Silva, *Corrupção e crescimento econômico: Instituições e a hipótese de capital-efetivo*, EAESP/FGV, São Paulo, 2000.
- Garretón, Manuel A., "Democratización política en América Latina", en *Leviatán*, núm. 43/44, Madrid, primavera-verano de 1991.
- Gervasoni, Carlos, "El impacto electoral de las reformas económicas en América Latina (1982-1995)", en *América Latina Hoy*, núm. 22, agosto 1999, pp. 93-110.
- Gibbons, M., y otros, *The new production of knowledge*, Sage, Londres, 1994.
- Giddens, A., *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza, 1997.
- _____, *La tercera vía, la renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus, 1999.
- _____, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus, 1999.
- _____, "Un mundo desbocado", UNED (textos de sociología), núm. 5, Madrid, noviembre de 1998.
- _____, *Capitalismo y la moderna teoría social, un análisis de los escritos de Marx, Durkheim y Max Weber*, Idea Books, Barcelona, 1998.
- _____, *Política y sociología de Max Weber*, Península, Barcelona, 1986.
- _____, *Teoría social hoje*, Editora Unesp, São Paulo, 1999.
- _____, *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Madrid, Cátedra, 1996.
- Giner, Salvador, *Sociología*, Ediciones Península, Barcelona, 1985.
- Goldthorpe, J. H., "The end of convergence: corporatist and dualist tendencies in modern western societies", en J. H. Goldthorpe, *Order and conflict in contemporary capitalism: Studies in the political economy of western european nations*, Clarendon Press, Oxford, 1984.
- Gonçalves, Reinaldo, *O Brasil e o contexto internacional: Transformações e perspectivas*, Editora Contexto, São Paulo, 2000.
- _____, "Crise, vulnerabilidade y dívida externa da América Latina e Brasil", en *Dívidas externas na América Latina e a crise financeira internacional*, Pesquisas, Centro de Estudios Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo, 1999, núm. 15, pp. 39-64.
- _____, *Globalização e desnacionalização*, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1999.

- González Seara, L, ***La sociología, aventura dialéctica***, Tecnos, Madrid, 1983.
- González-Tablas, Ángel Martínez, ***Economía política de la globalización***, Ariel Economía, Madrid, 2000.
- Gordon, Scott, "The news contractarians", en *Journal of Political Economy*, núm. 84, 1976.
- Gouldner, Alvin W., "El antiminotauro. El mito de una sociología no valorativa", en ***La sociología actual: renovación y crítica***, Alianza, Madrid, 1979.
- Goulet, D., *The cruel choice*, Athenium, Nueva York, 1971.
- Gramsci, Antonio, *La política y el Estado moderno*, Ediciones Península, Barcelona, 1971.
- Greenwald, B., y J. E. Stiglitz, "Keynesian, new keynesian and new classical economics", *Oxford Economic Papers*, núm. 39, 1987.
- Groves, Harold M., *Finanzas públicas*, Editorial F. Trillas, México, 1965.
- Habermas, Jürgen, *Más allá del Estado nacional*, 2ª edición, Editorial Trotta, Madrid, 1998.
- _____, ***Raison et légitimité, problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé***, Payot, Paris, 1978.
- _____, "Teoría analítica de la ciencia y dialéctica", en T. A. Adorno y otros, ***La disputa del positivismo en la sociología alemana***, Grijalbo, Barcelona, 1973.
- _____, *Teoría y praxis*, Sur, Buenos Aires, 1963.
- Hall, Peter, ***Governing the economy. The politics of State intervention in Britain and France***, Oxford University Press, Oxford, 1986.
- Hansen, Alvin Harvey, *Un guía para Keynes*, Vértice Universitaria, São Paulo, 1987.
- _____, ***Fiscal policy and business cycles***, Norto, Nueva York, 1941.
- Harrington, Michel, ***The other America: poverty in the United States***, edición revisada, Baltimore, 1971.
- Hayek, Friedrich August von, *The Constitution of liberty*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1960.
- _____, ***Law, legislation and liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy***, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1973.
- _____, *Los fundamentos de la libertad*, Unión Editorial, Madrid, 1975.
- _____, *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 1978.
- Held, David, "Democracia y el nuevo orden internacional", en Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 503-520.
- Henriques, Ricardo, "Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de urna estabilidade inaceitável", IPEA, en anales de la 52ª *Reunião da sociedade brasileira para o progresso da Ciência (SBPC)*, Universidade de Brasília, Brasília, julio de 2000.
- _____(org.), ***Desigualdade e pobreza no Brasil***, IPEA, Brasilia, 2001.
- Hicks, John R., "Foundations of welfare economics", *Economic Journal*, xlix, 1939, pp. 696-712.

- _____, "Mr. Keynes and the classics: a suggested interpretation", en ***Econometrica*, núm. 5, 1937.**
- _____, *The theory of wages*, 2ª edición, MacMillan, Londres, 1964.
- Higley, John y Richard Ghunter (eds.), ***Elites and democratic consolidation Latin America and southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.**
- Hirschman, Albert O., *Exit, voice, and loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, 1970.
- Hirst, Paul, y Grahame F. Thomson, ***Globalization in question: The international economy and the possibilities of governance*, Polity Press, Cambridge, 1996.**
- Hobbes, Thomas (1588-1679), *Leviatán*, Editora Nacional, Madrid, 1979.
- Hochleitner, Ricardo Diez, "Perspectivas para la vereda de la esperanza: ¿cómo viviremos mañana?", Frankfurt, Deutschland, ***Revista de política, cultura, economía y ciencia*, n° 99, diciembre 1999-enero 2000**, pp. 12-15.
- Hoffmann, R., "Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-1997 e a influência da inflação e do salário mínimo", en *Economia e Sociedade*, núm. 11, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 1998.
- Hondrich, Karl Otto, *Desarrollo económico, conflictos sociales y libertades políticas*, Fundación Foessa, Madrid, 1974.**
- Hopkin, B., y B. Reddaway, "The meaning and treatment of na "Unsustainable" budget deficit", en *Banca Nazionale del Lavoro Quaterly Review*, núm. 190, 1994, p. 295-308.
- Huck, Hermes Marcelo, *Evasão e elisão*, Editora Saraiva, São Paulo, 1997.
- Huntington, Samuel P., *Political order in changing societies*, Yale University Press, New Haven, 1968. (trad, port.: *A ordem política nas sociedades em mudança*, Forense Universitária, 1975).**
- _____, ***The third wave. Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991. (trad, port.: *A terceira onda: A democratização no final do século XX*, Editora Ótica, São Paulo, 1994).**
- Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE), *Balanço Estratégico 2000/2001*, IIEE, Londres, mayo de 2001.
- Jacob, Cesar R., Dora R. Hees, Phillipe Waniez y Violeta Brutlein, ***Novo atlas eleitoral do Brasil, (CD-ROM), PUC-RJ, 2000.***
- Jaguaribe, Helio, *Desarrollo económico y político*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- _____, ***Desarrollo nacional y modelos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.**
- _____, "As dimensões básicas de um novo estilo de desenvolvimento", en ***Economia política da crise brasileira: A perspectiva socialdemocrata*, Rio Fundo Editora, Rio de Janeiro, 1991.**
- _____, "Dualismo estructural y pobreza", en *Reforma social y pobreza*, BID, Washinton, D.C., 1993, pp. 94-96.

- _____, "O Brasil e a sociedade planetária", en *Revista Rumos*, núm. 175, agosto de 2000, pp. 4-8.
- _____, y otros, *Brasil - Reforma ou caos*, 4ª edición, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1989.
- _____, *Brasil, homem e mundo*, Editora Topbooks, Rio de Janeiro, 2001.
- Kaldor, Nicholas, "Alternative theories of distribution", *Review of Economic Studies*, vol. 23, n°2, 1956, pp. 83-100.
- Kammler, Jörg, "El Estado social", en W. Abendroth y K. Lenk, ***Introducción a la ciencia política***, Editorial Anagrama, Barcelona, 1971, pp. 91-124.
- _____, "Objeto y método de la ciencia política", en W. Abendroth y **K. Lenk, *Introducción a la ciencia política***, Editorial Anagrama, Barcelona, 1971, pp. 13-58.
- Kauffman, Nicolas, "Ética profissional e contemporaneidade", en **anales de la 52ª Reunião da sociedade brasileira para o progresso da Ciência (SBPC)**, Universidade de Brasilia, Brasilia, julio de 2000.
- Kaufman, Robert, "The politics of economic adjustment in Argentina, Brazil and Mexico: Experiences in the 1980s and challenges for the future", en *Policy Sciences*, vol. 22, núm. 3-4, 1989.
- Keynes, John Maynard, *The general theory of employment interest and money***, Editora Atlas, São Paulo, 1982.
- Khan, Moshin, "The macroeconomic effects of Fund supported adjustment programs", *IMF Staff Pappers*, vol. 37, núm. 2, 1990, pp. 196-222.
- Koehler, Horst, discurso ante la Junta de Gobernadores, **anales de la 55ª Asamblea Anual conjunta del FMI y BIRD, Praga, 26 de septiembre de 2000.**
- Krasner, Stephen, *Defending the national interest*, Princeton University Press, Princeton, 1978.
- Krugman, Paul, *El retorno de la economía de la depresión***, Crítica, Madrid, 1999.
- _____, "America the boastful", en *Foreign Affairs*, vol. 77, núm. 3, pp. 32-45.
- _____, *The accidental theorist*, W. W. Norton & Company, 1998 (traducción **port.: *Globalização e globobagens: Verdades e mentiras do pensamento econômico***, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1999).
- _____, **y M. Obstfeld, *International economics: theory and policy***, Scott-Foresman, Illinois, 1988.
- Kuhn, Thomas, *the structure of scientific revolutions*, Chicago University Press, Chicago, 1960.
- Lacerda, Antonio Corrêa de, *O Brasil na contramão? Reflexões sobre o plano Real, política econômica e globalização***, Editora Saraiva, São Paulo, 2000.
- _____, "O desequilíbrio do passivo externo líquido brasileiro" en João Paulo dos Reis Velloso (coord.), **13º Fórum Nacional: *Desenvolvimento e democracia***, INAE, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 2001.
- Lamounier, Bolivar (org.), *A opção parlamentarista*, Idesp-Sumaré, São Paulo, 1991.

- _____, "Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990", en João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *Forum Nacional: O Brasil e as reformas políticas*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1992.
- Lampreia, Luiz Felipe, intervención en la sesión de apertura de la 55° *Asamblea General de las Naciones Unidas 2000 - Cumbre del Milenio*, ONU, Nueva York, 12 de septiembre de 2000.
- Lasswell, Harold D., *Politics : Who gets, what, when, how?*, The World Publishing Co., Cleveland, 1958.
- Lechner, Norbert, "Pacto social nos processos de democratização: a experiencia latino-americana", en *Novos Estudos*, núm. 13, 1985, pp. 29-44.
- Lenk, K., y F. Neumann, *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1980.
- Lerner, Abba, *Teoría económica del control*, Fondo de Cultura Económica, México, 1951.
- Lima, Luiz Gonzaga de Souza, "Mídia eletrônica, informação política e democracia", en *Revista Contato*, Brasília, núm. 6, enero/marzo de 2000, pp. 15-24.
- Lindbeck, Assar, *A economia política da nova esquerda*, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1980.
- Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.
- _____, "Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias", en Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 225-266.
- _____, y Alfred Stephan, *The breakdown of democratic regimes*. John Hopkins University Press, Baltimore, 1978.
- Lipset, Seymour Martin, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Tecnos, Madrid, 1987.
- _____, *Política y ciencias sociales*, Gardiana de Publicaciones, Madrid, 1971.
- _____, "Economic development and democracy", en Seymour Martin Lipset, *Political man. The social bases of politics*, Garden City, Nueva York, 1963, pp. 27-63.
- _____, y Stein Rokkan, "Cleavage structures, party systems and voter alignments: An Introduction", en S. M. Lipset y S. Rokkan (comps.), *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*, Free Press, Nueva York, 1967, pp. 1-64.
- Locke, John, *Segundo tratado sobre o governo*, 2ª edición, Abril Cultural, São Paulo, 1979.
- Lohbauer, Cristian, "Os desafios para a inserção internacional do Brasil: passado, presente e futuro", en Antonio Carlos Pannuzio y otros, *O Brasil no cenário internacional*, Fundación Konrad Adenauer, São Paulo, Cadernos Adenauer, núm. 2, 2000, pp. 81-96.
- Longo, Gino, *Manual de economía política*, Comunicación, Madrid, 1972.

- Lopes, Luis Martin, y Marco Antonio S. de Vasconcellos (orgs.), *Manual de Macroeconomia*, Editora Atlas, São Paulo, 1998.
- Lucas, R., "Principles of fiscal and monetary policy", en *Journal of Monetary Economics*, vol. 17, núm. 1, 1986, pp. 117-134.
- _____, "Some international evidence of inflation-output trade-offs", *American Economic Review*, vol. 63, junio de 1973, pp. 326-334.
- Lüdtke, Sérgio, "Fórum social mundial. Porto Alegre: A face humana da globalização", en *UnB Revista*, núm. 2, abril/junio de 2001, pp. 6-13.
- Lula, Luiz Inácio da Silva, "Desigualdade, impostos, políticas sociais e pobreza" (entrevista), en *UnB Revista*, núm. 2, abril/junio de 2001, pp. 14-20.
- Lynch, E., "*Bolivia and the new economic policy of Victor Paz Estenssoro*", en L. Gustafson (ed.), 1994.
- Maciel, Everardo, "A construção de um novo sistema fiscal", en *Plenaria Nacional da Fenafisco*, Rio de Janeiro, junio de 2000.
- _____, "Juntos, contra o mesmo inimigo", en *Revista de Seguridade Social*, ANFIP, núm. 64, marzo-abril de 2000, pp. 6-9.
- _____, *anales de la Comisión Parlamentaria de investigación del sistema financiero*, Senado Federal, Brasilia, 20 de mayo de 1999.
- Macpherson, C. B., *The life and time of liberal democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1977.
- Magalhães, João Paulo de Almeida, *Estratégia de longo prazo para o Brasil*, Editora Papel & Virtual, Rio de Janeiro, 1999.
- _____, *Brasil Século XXI: Uma alternativa ao modelo neoliberal*, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2000.
- Malan, Pedro, "As perspectivas do Real na entrada do novo século", en João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *IX Fórum Nacional O Brasil e o mundo na entrada do novo século*, II vol., INAE, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1998, pp. 37-56.
- _____, "A estratégia econômica para o biênio 2001-2002", en João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *XIII Fórum Nacional: Democracia e desenvolvimento*, INAE, Editora José Olympio, Rio de Janeiro, 2001.
- _____, "Uma crítica al Consenso de Washington", en *Revista de Economia Política*, vol. 11, núm. 3, julio-septiembre de 1991, pp. 5-12.
- _____, intervención en la sesión de apertura del *Forum Caminhos do desenvolvimento: Avança Brasil*, MPOG, Goiânia, 18 de agosto de 2000
- Mandei, Ernest, *Las ondas largas del desarrollo capitalista. La interpretación marxista*, Siglo XXI, Madrid, 1986.
- Mannheim, Karl, *Ideología y utopía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1941.
- Mantega, Guido, *A economia política brasileira*, Polis/Vozes, São Paulo, 1984.
- Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, Alianza Editorial, Madrid, 1981.
- March, James G., y Johan P. Olsen, *Ambiguity and choice in organizations*, Universitetsforlaget, Bergen, 1976.

- _____, ***Rediscovering institutions: The organizational basis of politics***, The Free Press, Nueva York, 1989.
- Marks, Gary, y Larry Diamond (eds.), ***Reexamining democracy. Essays in honor of Seymour Martin Lipset***, Sage, Newbury Park, 1992.
- Marshal, T. H., ***Citizenship and social class and other essays***, Cambridge University Press, Cambridge, 1950. (trad. port.: *Cidadania, classe social e status*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1967).
- The right to Welfare and other essays***, Heinemann, Londres, 1981.
- Martes, Gonzalo, ***Planificación y presupuesto por programas, Siglo XXI*** Editores, México, 1975.
- Martínez Peinado, Javier, ***El capitalismo global, límites al desarrollo y ala cooperación***, Icaria Editorial, Barcelona, 1999.
- Martínez Rodríguez, Antonia, "Élites parlamentarias y cultura política en América Latina", en P. Del Castillo e I. Crespo (eds.), ***Cultura política***, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996.
- Martins, Luciano, "Instabilidade política e governabilidade na construção democrática", en J. P. dos Reis Velloso (coord.), ***Governabilidade, sistema político e violencia urbana***, INAE, Editora José Olympio, Rio de Janeiro, 1994.
- Martins, José de Souza, "A reforma agraria - O impossível diálogo sobre a história possível", en ***Tempo Social***, Universidade de São Paulo (USP), febrero de 2000.
- Marx, Karl Heinrich, ***El Capital***, tres vols., Editora Siglo XXI, Madrid, 1976.
- _____, "Contribución a la crítica de la economía política", en W. Ebenstein, ***Pensamiento político moderno***, Taurus, Madrid, 1961.
- _____, ***Elementos fundamentales para la crítica de la economía política*** (borrador) 1857-1858, tres vols., Siglo XXI, Madrid, 1976.
- _____, y F. F. Engels, ***El Manifiesto Comunista*** (1847), Ed. Ayuso, Madrid, 1977.
- _____, ***Le 18 brumaire de Louis N. Bonaparte***, Ed. Sociales, París, 1963.
- _____, ***Das capital, The communist manifesto and other writings***, Ed. Max Eastman, Modern Library, Nueva York, 1932.
- Matias Pereira, J., ***Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil***, Editora Atlas, São Paulo, 1999.
- _____, "Controle de gastos públicos, crise econômica e governabilidade no Brasil", en ***Revista de Informação Legislativa, Senado Federal***, Brasília, núm. 144, octubre/diciembre de 1999, pp. 11-54.
- Matoso, Jorge, ***O Brasil desempregado***, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 1999.
- McCallum, B. T., "The contribution of Keynes after 50 years. The development of keynesian macroeconomics", ***American Economic Review***, Papers and Proceeding, mayo de 1987.
- Meira, João Francisco, "A pesquisa de opinião e o processo político", en ***Senado Federal, Marketing político e comunicação, SF, Brasília***, 1999, pp. 201-224.

- Melo, Marcus André B. C. de, "Ingovernabilidade: Desagregando o argumento", en Licia Valladares y Madga Prates Coelho (orgs.), *Governabilidade e pobreza no Brasil*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1995, pp. 23-48.**
- Meltzer, Allan H., "On making monetary policy more effective domestically and internationally", en *Bank of Japan Monetary and Economic Studies*, vol. 14, num. 1, 1996, pp. 1-27.
- _____, y Karl Brunner, *El dinero y la economía*, Editorial Alianza, Madrid, 1998.
- _____, y Scott F. Richard, "Why government grows (and grows) in a democracy", *The Public Interest*, num. 51, verano 1978.
- _____, y otros, *Informe Meltzer*, Congreso de los EEUU, Washington, D.C., 1999.
- Méndez, Juan E., Guillermo O'Donnell y Paulo S. Pinheiro (ogs.), *Democracia, violencia e injustiça - O não-Estado de direito na América Latina*, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2000.
- Mendonça de Barros, J. R., y L. Goldenstein, "Economia competitiva, solução para a vulnerabilidade", en J. P. dos Reis Velloso (org.), *O Brasil e o mundo no limiar do novo século*, INAE, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1998, pp. 137-150.
- Meny, Yves, y Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 1992.
- Mercadante, Aluizio (org), *O Brasil pós-real*, Editora Instituto de Economia-Universidade de Campinas (Unicamp), São Paulo, 1998.
- Merton, Robert K., *La sociología de la ciencia*, Alianza, Madrid, 1977.
- _____, *Teoría y estructuras sociales*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1964.
- Michels, Robert, *Los partidos políticos (2 tomos)*, Amorrortu, Buenos Aires, 1972.
- _____, *Sociologia dos partidos políticos*, Editora Universidade de Brasilia, 1982.
- Michelson, Stephan, "The economics of real income distribution", *Review of Radical Political Economics*, 1970.
- Mill, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Herrero Hermanos, México, 1966.
- _____, *Principles of political economy*, nueva edición, Ed. W. J. Ashley, Augustus M. Kelley, Nueva York, 1961, Book IV.
- Monteiro, Jorge Vianna, *As regras do jogo - O Plano Real: 1997-2000*, Editora da FGV, Rio de Janeiro, 2000.
- Moodie, Graeme C., y Gerald Studdert-Kennedy, *Opiniones, públicos y grupos de presión*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- Morley, Samuel A., "Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 71, agosto de 2000, pp. 23-41.
- Munhoz, Dércio García, "Governo do Brasil corta dotações orçamentárias destinadas ao ensino para ajustar suas contas", en *UnB Revista*, Brasilia, julio de 2000, pp. 8-9.

- Musgrave, Richard A.**, *The theory of public finance: A study in public economy*, McGraw-Hill, Nueva York, 1959; y, *Teoría de la hacienda pública*, Aguilar, Madrid, 1968.
- _____, *Teoría de la hacienda pública*, Aguilar, Madrid, 1968.
- _____, y **Alan T. Peacock (eds.)**, *Classics in the theory of public finance*, The Macmillan, Nueva York, 1958.
- _____, y **Peggy B. Musgrave**, *Finanzas públicas, teoría y práctica*, EDUSP, São Paulo, 1973.
- Myrdal, G.**, *Economic theory and under-developed regions*, Methuen, Londres, 1964 (trad. port.: *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*, ISEB, Rio de Janeiro, 1960).
- _____, *The political element in the development of economic theory*, Methuen, Londres.
- Naciones Unidas (ONU), *anales de la Cumbre mundial de las Naciones Unidas sobre medio ambiente*, ONU, Río de Janeiro, 1992.
- _____, *anales de la Cumbre mundial de las Naciones Unidas sobre derechos humanos*, ONU, Viena, 1993.
- _____, *anales de la Cumbre mundial de las Naciones Unidas sobre demografía*, ONU, Cairo, 1994.
- _____, "Compromisos de Copenhague", en *anales de la Cumbre mundial de las Naciones Unidas sobre pobreza y desarrollo social*, ONU, Copenhague, 1995.
- _____, *anales de la Cumbre mundial de las Naciones Unidas sobre mujeres*, ONU, Pekín, 1995.
- _____, *anales de la Cumbre mundial de las Naciones Unidas sobre crecimiento urbano*, ONU, Estambul, 1997.
- _____, *anales del 55° período de sesiones de la Asamblea General, Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas*, ONU, Nueva York, 6-8 de septiembre de 2000. <http://www.un.org>.
- _____, *Mapa del sistema de las Naciones Unidas, órganos principales y oficinas*, Nueva York, septiembre de 2000. <http://www.un.org>.
- Nadel, Siegfried F.**, *Teoría de la estructura social*, Guadarrama, Madrid, 1966.
- Napoleoni, Claudio**, *El pensamiento económico en el siglo XX*, Ediciones de Occidente, Barcelona, 1964.
- Navarro, Vicenç**, *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, Ariel Editorial, Barcelona, 1998.
- Neri, Marcelo**, "Desigualdade, crescimento e combate à pobreza", en *Revista Conjuntura Econômica*, vol. 55, núm. 5, mayo de 2001, pp. 55- 56.
- Neumann, F.**, "Origen y desarrollo de los partidos políticos", en **W. Abend roth y K. Lenk**, *Introducción a la ciencia política*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1971, pp. 246-279.
- Nicolau, Jairo Marconi**, *Sistema eleitoral e reforma política*, Foglio, Rio de Janeiro, 1993.
- Niskanen, W. A.**, *Bureaucracy and representative government*, Aldine, Chicago, 1971.

- North, Douglas C, ***Estructura y cambio en la historia económica***, Alianza Universidad, Madrid, 1984.
- _____, ***Institutions, institutional change and economic performance***, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Nurkse, Ragnar, "Trade and development policy", en H. S. Ellis y H. C. Wallich (comps.), *Development for Latin America*, St. Martin's Press, Nueva York, 1961.
- _____, ***Problems of capital formation in underdeveloped countries***, Oxford, 1953; y, "Trade and development policy", en H. S. Ellis y H. C. Wallich, *Development for Latin America*, St. Martin's Press, Nueva York, 1961.
- O'Connor, James, *The fiscal crisis of the State*, St. Martin Press, Nueva York, 1973.
- Ocampo, José Antonio, "El desafío de la transformación productiva con equidad", en ***Forum Internacional sobre modelos y políticas de desarrollo***, BID/BNDES, Río de Janeiro, junio de 1998, pp. 99-124.
- _____, "El desafío de la transformación productiva con igualdad", en BID, ***Forum Internacional: Modelos y políticas de desarrollo***, BID-BNDES, Río de Janeiro, junio de 1998, pp. 99-124.
- _____, ***Reformas del sistema financiero internacional- Un debate en marcha***, CEPAL, Santiago, 1999.
- OCDE, ***Information technology outlook 2000***, OCDE, París, 2000.
- _____, ***Agricultural policies in OECD countries: Monitoring and evaluation 2000***, OCDE, París, 2000.
- _____, ***Pacto Anticorrupción***, OCDE, 1997.
- O'Donnell, Guillermo, "Hiatos, instituições e perspectivas democráticas", en ***A democracia no Brasil - Dilemas e perspectivas***, Editora Vértice, São Paulo, 1988.
- _____, "¿Los economistas saben más?", en *Crónica Legislativa*, núm. 1, México, 1995.
- Offe, Claus, *Disorganized capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1985.
- Ohmae, Kenichi, ***The rise of the regional state***", en ***Foreign Affairs***, 72, 2, 1993, pp. 78-87.
- Oliveira, Fabricio Augusto de, ***Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional***, Editora Unicamp, São Paulo, 1995.
- _____, ***Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996***, IPEA, Brasília, textos para discussão núm. 649, junio de 1999.
- Olson, Mancur, ***The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation, and social rigidities***, Yale University Press, New Haven y London, 1982.
- _____, *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.
- ONG Transparency International, ***Informe de la Transparency International 2000***, Berlín, 13 de septiembre de 2000.
- Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), ***A OAB e a destituição de Collor***, Ed. Conselho Federal da OAB, Brasília, 1993.

- Organización Mundial de Comercio (OMC), anales de la *Cumbre de la OMC (Ronda del Milenio)*, Seattle, diciembre de 1999.
- Organización Mundial de Salud (OMS), *Informe sobre el sistema de salud mundial*, OMS, Washington, D.C., junio de 2000.
- Paramio, Ludolfo, "El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, 1991, pp. 131-143.
- _____, "Gobernabilidad democrática, violencia y desigualdad en América Latina", *América Latina Hoy*, núm. 8, 1994, pp. 15-19.
- Pareto, W., *Manuel d'économie politique*, 2ª edición, Giard, París, 1927.
- Parsons, Talcott, *The structure of social action*, Free Press, Nueva York, 1949.
- _____, "Voting and the equilibrium of American political system", en E. Burdick y A. Brodbeck (eds.), *American Voting Behavior*, Free Press, Nueva York, 1959.
- _____, ***Estructura y proceso en las sociedades modernas***, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.
- _____, ***Societes. Evolutionary and comparative perspectives***, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1966.
- _____, *El sistema social*, Revista de Occidente, Madrid, 1966.
- _____, ***Ensayos de teoría sociológica***, Paidós, México, 1967.
- _____, ***La estructura de la acción social, 2 vols.***, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1968.
- Pasquino, Gianfranco, "Gobernabilidad", *Diccionario de política. Suplemento*, Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino, Siglo XXI, Madrid, 1988.
- Peacock, A. T., y J. Wiseman, *The growth of public expenditure in the United Kingdom***, Allen and Unwin, Londres, 1967.
- Peredo Pombo, J. M., *Opinión pública y desarrollo*, IUDC/UCM, Madrid, 1999.
- Pérez, Carlota, "Las nuevas tecnologías: Una visión de conjunto", en C. Ominami (org.), ***La tercera revolución industrial (impactos internacionales del actual viraje tecnológico)***, Ed. Rial, Buenos Aires, 1986, p. 43-89.
- Perroux, François, *L'économie de XXe siècle*, 2ª edición, Presses Universitaires de France (PUF), París, 1965.
- Peters, B. Guy, *American public policy: Process and performance***, Franklin Wats, Nueva York, 1982.
- Picó, Joseph, *Teorías sobre el Estado del bienestar***, 3ª edición, Siglo XXI, 1999.
- Pieth, Mark, "Esforços internacionais para combater a corrupção: as Convenções internacionais realmente funcionam?", en en anales **del 1º Congresso Mundial do Ministerio Público, São Paulo, 23 de septiembre de 2000.**
- Pigou, A. C, *Economics of welfare*, 4ª edición, 1932 (trad. esp.: *La economía del bienestar*, Aguilar, Madrid, 1946).

- Pinheiro, Armando Castelar y Kiichiro Fukasaku (ed.), *A privatização no Brasil - O caso dos serviços de utilidade pública*, BNDES, Rio de Janeiro, 2001.
- Pinheiro, Armando Castelar, Fabio Giambiagi y Joana Gostkorzewick , "O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90", en Fabio Giambiagi y Maurício Mesquita Moreira (orgs.), *A economia brasileira nos anos 90*, BNDES, Rio de Janeiro, 1999, pp. 11-41.
- Pinto, Aníbal, "El Estado como ente económico", en Héctor Assael (ed.), *Ensayos de política fiscal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 15-44.
- _____, ***La distribución del ingreso en América Latina***, Editora Universitaria de Buenos Aires (Eudeba), Buenos Aires, 1969.
- Pitkin, H. F., *The concept of representation*, University of California Press, 1967.
- Platón, *La République*, Garnier-Flammarion, Paris, 1966.
- PNUD, "Atlas del Desarrollo Humano en el Brasil"**, PNUD-IPEA-Fundación João Pinheiro-IBGE, 1997.
- _____, ***Informes sobre el desarrollo humano en el Brasil***, PNUD-IPEA, Brasilia, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000.
- _____, ***Informe sobre el desarrollo humano 1999***, Trinova Editora, Lisboa, 1999.
- Pochmann, Marcio (coord.), O fenômeno do desemprego: Diagnóstico e perspectivas**, Universidade de Campinas/Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho - Cesit, Campinas, 2000.
- _____, *O trabalho sob fogo cruzado*, Editora Contexto, São Paulo, 1999.
- _____, ***O emprego na globalização: A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu***, Editora Boitempo, São Paulo, 2001.
- Pope, Jeremy, y Frank Vogl, "Entidades más eficaces para luchar contra la corrupción", en *Revista Finanzas & Desarrollo*, FMI, vol. 37, núm. 2, junio de 2000, pp. 6-8.
- Powell, Walter W., y Paul DiMaggio, *The new institutionalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press, Chicago, 1991.
- Prado, Antonio José Corrêa do, "Política governamental e o aumento do desemprego", en *Pesquisa*, FAPESP, núm. 54, 2000, pp. 14-16.
- Prebisch, Raul, Antología del pensamiento político, social y económico de América Latina**, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1989.
- _____, ***El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas***, CEPAL, Naciones Unidas, Nueva York, 1950.
- _____, ***Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano***, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
- Prélot, Marcel, *La ciencia política*, Eudeba, Buenos Aires, 1964.
- Przeworski, Adam, "The neoliberal fallacy", *The Journal of Democracy*, vol. 3, núm. 2, 1992.

- _____, ***Democracy and the market Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America***, Cambridge University Press, Cambridge, 1991. (trad. esp.: *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995).
- _____, y otros, "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias", en *Agora*, núm. 5, Buenos Aires, 1996.
- _____, y Michel Wallerstein, "The structure of class conflict in democratic capitalist societies", en ***American Political Science Review***, núm. 76, 1982, pp. 215-238.
- _____, y S. Stokes, "Political dynamics of economic reforms: Six facts in search of an explanation", ponencia presentada en la ***Conferencia sobre dinámica política de las reformas económicas***, University of Chicago, Chicago, 14-16 de mayo de 1993.
- Ramonet, Ignacio, *Un mundo sin rumbo (Crisis de fin de siglo)***, Ed. Debate, Madrid, 1997.
- Ranney, Austin, *The governing of man*, Holt, Nueva York, 1958.
- Rawls, John, *A theory of justice*, 2ª edición, Clarendon Press, Oxford, 1972.
- _____, *Sobre las libertades*, Paidós, Barcelona, 1990.
- _____, *Political liberalism*, Columbia, Nueva York, 1993.
- _____, ***Libertad, igualdad y derecho***, Planeta, Barcelona, 1994.
- Reis Velloso, João Paulo dos, "Os rumos da economia brasileira", en *Revista ABAMEC*, julio de 1999, pp. 3-6.
- _____, (coord.), ***XII Fórum Nacional 2000. Repensando o Brasil: Futuro, presente e passado***, INAE, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 2000.
- _____, (coord.), ***XIII Fórum Nacional: Democracia e desenvolvimento***, INAE, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 2001.
- Reis, Elisa P. y Z. B. Cheibub, "Pobreza, desigualdades y consolidação democrática", *Dados*, Revista de Ciencias Sociais, vol. 36, núm. 2, 1993, pp. 233-258.
- _____, "Elites agrarias, state-building y autoritarismo", *Dados*, vol. 36, núm. 2, 1982, pp. 233-260.
- _____, "Governabilidade e solidariedade", en Licia Valladares y Magda Prates Coelho (orgs.), ***Governabilidade e pobreza no Brasil***, Editora Civilização Brasileira, 1995, pp. 49-64..
- Reis, Fábio Wanderly, intervención sobre "reforma política e consolidação da democracia no Brasil", en João Paulo dos Reis Velloso (coord.), ***XIII Forum Nacional: Democracia e desenvolvimento***, INAE, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 2001.
- Rezende, Fernando, *A política social e a crise econômica***, IPEA, Río de Janeiro, texto para discussão núm. 111, 1987, p. 7.
- Ricardo, D., "Principios de economía política y tributación", en *Obras y correspondencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959.
- Ricupero, Rubens, *O ponto ótimo da crise*, Editora Revan, Rio de Janeiro, 1999.

- Robbins, Lionel, *An essay on the nature and significance of Economic Science*, 2ª ed., Macmillan, Londres, 1936.(trad. esp.: *Ensayo sobre la naturaleza y la importancia de la Ciencia Económica*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1951).
- Robert Klitgaard, Robert, "Contra la corrupción", en *Revista Finanzas & Desarrollo*, FMI, vol. 37, núm. 2, junio de 2000, pp. 2-5.
- Robinson, W., "Un estudio de caso sobre el proceso de globalización en el Tercer Mundo: Una agenda transnacional en Nicaragua", *Global Society*, Gran Bretaña, Vol. II, núm. 1, 1997.
- Rocha, Paulo Eduardo (org.), *Políticas públicas sociais*, INESC, Brasilia, 1999.
- Rocha, Sônia, "Governabilidade e pobreza, o desafio dos números", en Licia Valladares y Magda Prates Coelho (orgs.), *Governabilidade e pobreza no Brasil*, Editora Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1995, pp. 221-265.
- Rodee, C.C., T. J. Anderson y C. Q. Christol, *Introduction to Political Science*, McGraw-Hill, Nueva York, 1957.
- Rodríguez Prada, Gonzalo, "La economía brasileña después del plan Real: Oportunidades y desafíos", en anales del III *Seminario sobre la realidad brasileña*, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, Madrid, 1998, pp. 19-36.
- Rosanvallon, Pierre, *La crise de L'Etat-providence*, Éditions du Seuil, París, 1981.
- Rose, Richard, y Guy Peters, *Can government go bankrupt?*, Basic Books, Nueva York, 1978.
- Rosecrance, Richard, *The rise of the virtual State*, Basic Books, Nueva York, 1999.
- Rostow, W. W., *Etapas de desarrollo económico*, 5ª edición, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1974.
- Sachs, Jeffrey D., y Felipe Larrain B., *Macroeconomía*, Makron Books, São Paulo, 1995.
- Sapoznikow, Jorge, Juana Salazar y Fernando Carrillo (ed.), Informe *Convivencia y seguridad: Una dirección para la gobernabilidad*, BID, El Salvador, 29 de septiembre de 2000.
- Salm, Cláudio, "Mercado de trabajo", anales del // *Forum global sobre Estado democrático y gobernanza en el siglo XXI*, MPOG-BIRD-BID, Brasilia, mayo de 2000, p. 4. <http://www.mre.gov.br>
- Sampedro, José Luis, *Decisive forces in World economics*, George Weidenfeld and Nicolson Limited, Londres, 1967 (trad. port: *Forças decisivas na economia mundial*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1976).
- _____, *Conciencia del subdesarrollo*, Taurus, Madrid, 1972.
- _____, y C. Berzosa, *Conciencia del subdesarrollo veinticinco años después*, Taurus, Madrid, 1996.
- Samuelson, Paul A., "La evaluación del ingreso nacional real", en K. J. Arrow y T. Scitovsky, *La economía del bienestar*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 27-66.

- _____, "La evaluación del ingreso nacional real", *The Oxford Economic Papers*, N. S., 2, 1950, pp. 1-29.
- _____, **Fundamentos del análisis económico**, El Ateneo, Buenos Aires, 1957.
- Santos, Milton y Maria Laura Silveira (org.), *O Brasil, território e sociedade no início do século 21*, Editora Record, Rio de Janeiro, 2001.
- Santos, Wanderley G. dos, Cidadania e justiça, a política social na ordem brasileira**, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1979.
- _____, *Razões da desordem*, Editora Rocco, Rio de Janeiro, 1992.
- Sargent, T., y N. Wallace, "Inflation and the government budget constraint", en A. Razin, y E. Sadka (ed.), *Economy policy in theory and practice*, Macmillan Press, Londres, 1987, pp. 170-200.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1976.
- _____, *A política*, Editora Universidade de Brasilia, Brasilia, 1981.
- Sauernheimer, Karlhans, "As três faces econômicas da globalização: Liberação do comércio, fluxos de capitais e ordem econômica internacional", en **A globalização entre o imaginário e a realidade**, Fundação Konrad-Adenauer, São Paulo, Pesquisas, núm. 13, 1998, pp. 33-45.
- Sauvy, Alfred, *A opinião pública*, Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1966.
- Sawyer, J., Macroeconomic theory. Keynesian and Neo-Walrasian models**, Harvester Wheatsheaf, London, 1989, pp. 11-13.
- Sayad, João, "Panorama de la economía brasileña contemporánea", **anales del II Forum global sobre Estado democrático y gobemanza en el siglo XXI**, BIRD/BID, Brasilia, mayo de 2000, pp. 1-3.
<http://www.21stcentury.gov.br>
- Schmitter, Philippe, "Still the century corporatism?", en *The Review of Politics*, vol. 36, núm. 1, 1974, pp. 85-131.
- _____, **Interest conflict and political change in Brazil**, Stanford University Press, Stanford, 1971.
- Schumpeter, Joseph A. (1883-1950), *Capitalism, socialism and democracy*, 3ª edición, Harper & Row, Nueva York, 1962.
(trad. esp.: **Socialismo, capitalismo y democracia**, Aguilar, Madrid, 1971).
- _____, **The theory of economic development**, Harvard University Press, Cambridge, 1959. (trad. esp.: **Teoría del desenvolvimiento económico**, 2ª edición, Aguilar, México, 1957).
- _____, **Historia del análisis económico**, Ariel, Barcelona, 1971.
- _____, *Business cycles*, Vol. I, Ed. McGraw Hill Book, Nueva York, 1939.
- Simon Schwartzman, *Bases do autoritarismo brasileiro*, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1988.
- Schweickert, Rainer, "A transformação do Estado de bem-estar social europeu", en Ricardo Paes de Barros y otros, *Pobreza e política social*, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, Cadernos Adenauer, núm. 1, 2000, pp. 71-84.

- Scitovsky, Tibor, "A reconsideration of the theory of tariffs", *Review of Economic Studies*, 1942, p. 89-110.
- _____, "A survey of some theories of income distribution", en National Bureau of Economic Research, *The behavior of income shares: selected theoretical and empirical issues*, Princeton University Press, Princeton, 1964, p. 15 y ss.
- _____, "Una nota sobre las proposiciones del bienestar en economía", en K. J. Arrow y T. Scitovsky, *La economía del bienestar*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 13-26.
- Seligman, E. R. A., "Hacienda pública", *Encyclopedia of the Social Sciences*, Macmillan, Nueva York, 1930.
- Sen, Amartya, "Development: which way now?", *Economic Journal*, núm. 93, diciembre de 1983, pp. 745-762;
- _____, "The concept of development", en H. Chernery y T. H. Srinivasan (eds.), *Handbook of development economics*, vol. I, North Holland, Amsterdam, 1988, pp. 10-25.
- Inequality reexamined*, Harvard University Press, Cambridge, 1992.
- _____, *Development as freedom*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1999 (trad. port.: *Desenvolvimento como liberdade*, Editora Companhia das Letras, São Paulo, 2000).
- Shively, W. Phillips, *Introducción a las ciencias políticas*, 5ª edición, McGraw-Hill, México, 1997.
- Singer, Paul, *Desenvolvimento e crise*, 2ª edición, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1972.
- _____, "Brasil flutuante", *Revista Mais*, Folha de São Paulo, 23 de enero de 2000, pp. 16-17.
- Skott, P., "An essay on Keynes and general equilibrium theory", en P. Arestis e Y. Kitromilides (eds.), *Theory and policy in political economy*, Edward Elgar, Aldershot, 1990, pp. 55-59.
- Smith, Adam, *La riqueza de las naciones (An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations -1776)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1958.
- Smith, William C, "Reestruturação neoliberal e cenários de consolidação democrática na América Latina", en *Dados*, vol. 36, núm. 2, 1993.
- Spengler, Oswald, *La decadencia de Occidente*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1944.
- Stiglitz, Joseph E., *La economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona, 1988.
- _____, *Economía*, Ariel, Barcelona, 1994.
- _____, "More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus", en 1998 *Wider Annual Lecture*, Helsinki, 1998.
- _____, *The role of international financial institutions in the current global economy*, Address to the Chicago Council on Foreign Relations, Chicago, 27 de febrero de 1998.
- <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/ssp022798.htm>.

- _____, "Distribuição, eficiência e voz: Elaborando a segunda geração de reformas", en **MDA, *Distribuição de riqueza e crescimento econômico***, MDA-NEAD, Brasília, 2000, pp. 29-59.
- _____, "Intervenção governamental nos mercados financeiros: Política de crédito direcionado nos anos 90 / Lições para a América Latina", en **ABDE, *Seminário As agências de fomento no novo cenário econômico brasileiro***, ABDE, Rio de Janeiro, 11 de mayo de 2001.
- Stokes, S., A. Przeworski y J. Buendía Laredo, "Opini3n p3blica y reformas de mercado: Las limitaciones de la interpretaci3n econ3mica del voto", en *Desarrollo Econ3mico*, Buenos Aires, vol. 37, n3m. 145, abril-junio 1997, pp. 31-56.
- Subirats, Joan, "Un problema de estilo. La formaci3n de pol3ticas p3blicas en Espa3a", en *Cuadernos y Debates* 38, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- _____, "La izquierda y los retos actuales de la gesti3n p3blica", en *Leviat3n*, n3m. 74, Invierno 1998, II 3poca, pp. 11-28.
- Summers, Larry, *La nueva arquitectura financiera mundial***, London Business School, 14 de diciembre de 1999.
- _____, **intervenci3n en la *Reuni3n anual conjunta del FMI y BIRD***, Washington-D.C, 26 de septiembre de 1999.
- Sweezy, P., y H. Magdoff, "Globalizaton - to what end?", *Monthly Review* vol. 43, n3m. 9, febrero de 1992, pp. 1-18, y n3m. 10, marzo de 1992, pp.1-19.
- Tavares, Maria da Concei33o (org.), *Celso Furtado e o Brasil - Ensaio*s, Editora Funda33o Perseu Abramo, S3o Paulo, 2000.
- Tavares, Martus, "Agenda para el futuro", en anales del // *Forum global Estado democr3tico y gobernanza en el siglo XXI*, MPOG-BIRD, Brasilia, mayo de 2000.
- Tawney, R. H., *Equality*, Unwin Books, Londres, 1964.
- Teitel, Sim3n (ed.), *Hacia una nueva estrategia de desarrollo para Am3rica Latina***, BID, Washington, D.C., 1995.
- Telles, Vera da Silva, *Pobreza e cidadania*, Editora 34, S3o Paulo, 2001.
- Terceiro, Jos3 B., *Diccionario de econom3a*, 5ª edici3n, Biblioteca Promoci3n del Pueblo, Madrid, 1975.
- The Economist, "A paradox for Cardoso", *The Economist*, Londres, 29 de julio de 2000.
- Thompson, Jr., Arthur A., y John P. Formby, *Microeconomia da firma, teor3a e pr3tica*, 6ª edici3n, Prentice-Hall, Rio de Janeiro, 1998.
- Titmuss, R., *Commitment to welfare*, Allen and Urwin, Londres, 1968.
- Tocqueville, Alexis de, *Democracy in America*, A. Knopf, Nueva York, 1955.
- _____, ***L'Ancien r3gime et la r3volution***, Gallimard, Paris, 1984 (col. "Folio").
- Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo***, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., Serie Monograf3as n3m. 9, 1993.
- Torquato, Gaud3ncio, *Democracia no Brasil: Pensamento social, cen3rios e perfis pol3ticos***, CIEE, S3o Paulo, vol. 45, 2001.

- Tullock, G., *Le marché politique, analyse économique des processus politiques*, Economica, París, 1978.
- UNCTAD, *Trade and development report 1997. Globalization, distribution and growth*, Ginebra, 1997.
- _____, *World investment report 1996*. Investment, trade and international policy arrangements, Ginebra, 1997.
- Trade and development report 1998-2000, Unctad, Ginebra, 1998, 1999 y 2000.**
- Vallespín, Fernando, *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 2000.
- Vianna Jr., A. (org.), *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: Análise crítica e documentos inéditos*, Rede Brasil, Brasília, 1998.
- _____, y otros, *A execução orçamentária no primeiro ano do acordo do governo Cardoso com o FMI - 1999*, Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, Brasília, abril de 2000.
- Vianna, Oliveira, *Instituições políticas brasileiras*, Editora Itatiaia/USP/UFF, Belo Horizonte, 1987.
- Vox Populi, Sondeos de opinión pública 1998-2000, CNT, Brasília, 2000.**
- Walras, L., *Pure economics*, W. Jaffé, Irwin, 1954.
- Wanderley, L. A., y C. A. Sánchez, "El plan Real y el (des)ajuste macroeconómico", en Aloizio Mercadante (org.), "E/ Brasil pos-Real", Universidade de Campinas-Instituto de Economia, São Paulo, 1998, pp. 263-272.
- Weber, Max (1864-1920), "El sentido de la neutralidad valorativa de las ciencias sociológicas y económicas", en Max Weber, *Ensayos sobremetodología sociológica*, Eudeba, Buenos Aires, 1978.
- _____, Burocracia, en H.H. Gerth y C. Wright Milles, en *Max Weber: Ensayos de sociología contemporánea*, Barcelona, 1972.
- _____, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (dos tomos), Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- _____, *Escritos políticos*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.
- Weffort, Francisco, *O populismo na política brasileira*, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978.
- Werneck, Luiz J., *Liberalismo e sindicato no Brasil*, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1980.
- Wildavsky, Aaron, Budgeting: A comparative theory of budgetary processes**, Little, Brown and Co., Boston, 1975.
- _____, **The politics of the budgetary process**, 2ª edición, Little, Brown and Co., Boston, 1974.
- Williamson, John, "Las desigualdades en la distribución de la renta mundial", en *anales del Forum Internacionalización y desarrollo*, Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI), Rio de Janeiro, septiembre de 2000.
- _____, "What Washington means by policy reform", en *Latin American adjustment: How much has happened?*, Institute for International Economics (IIE), Washington, D.C., 6-7 de noviembre de 1989.
- _____, **Latin America adjustment: how much has happened?**, Institute for International Economics, Washington, D.C, 1990.

- _____ **"What Washington means by policy reform"**, en Williamson (comp.), Institute for International Economics (IIE), Washington - D.C., 1990.
- Williamson, O., *The economic institutions of capitalism*, The Free Press, Nueva York, 1985 (trad, esp.: *Las instituciones económicas del capitalismo: empresas, mercados y contratos relacionales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989).**
- _____ ***Corporate finance and corporate governance. The mechanisms of governance***, Oxford University Press, Nueva York, 1996.
- Wionczek, Miguel S. (comp.), *La crisis de la deuda externa en la América Latina***, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- Wolfensohn, James D., "Tecnología, crecimiento económico y desarrollo social en la era de la información", en Gobierno del Brasil-BIRD-BID, **II Foro global sobre Estado democrático y gobernanza en el siglo XXI**, BIRD, Brasilia, 30 de mayo de 2000.
- _____, ***The challenges of globalizaton: The role of the World Bank***, BIRD, Washington, D.C., abril de 2001.
- _____, ***New paths to social development: Community and global networks in action***, BIRD, Washinton, D.C., junio de 2000.
- _____, ***Discurso ante la Junta de Gobernadores***, Reunión anual conjunta del FMI y BIRD, Washington - D.C., 28 de septiembre de 1999.
- _____, "Combate a la pobreza", anales de la 55° **Asamblea Anual conjunta del FMI y el BIRD 2000**, Praga, 26 de septiembre de 2000.
- _____, ***El desafío de la inclusión***, discurso ante la Junta de Gobernadores - **World Bank Group - International Monetary Found - Annual Meeting 97**, Folleto BIRD, Hong Kong, China, 23 de septiembre de 1997.
- _____, ***La otra crisis***, discurso ante la Junta de Gobernadores - **World Bank Group - International Monetary Found - Annual Meeting 98**, Folleto BIRD, Washington, D.C., 6 de octubre de 1998.
- Wonnacott, Paul, y R. Wonnacott, ***Economía***, McGraw-Hill, São Paulo, 1982.
- Young, Oran R., ***Sistemas de Ciencia Política***, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- Zapico, Eduardo, *La modernización simbólica del presupuesto público***, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1989.

Políticas de austeridad y gobernabilidad:
El caso de la aplicación del programa de ajuste estructural y de
estabilización del FMI en el Brasil

Autor: José Matías Pereira

RESUMEN

Las políticas de austeridad que se llevan a cabo en el Brasil a partir del acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional en diciembre de 1998, basadas en la estabilización macroeconómica y en el programa de ajuste estructural, no funcionan lo suficientemente bien como para justificar la autoridad que exigen. Esta apreciación nos ha permitido formular la hipótesis de que su ejecución puede suponer una amenaza a la gobernabilidad, especialmente por sus efectos sobre el desarrollo económico, en la medida en que no son capaces de promover la igualdad y disminuir la pobreza en el país, y por lo tanto, implicarían la insostenibilidad de esas políticas. Usando datos macroeconómicos sobre el rendimiento económico del Brasil de 1995 a 2000, así como las encuestas mensuales realizadas por el Instituto Vox Populi en 1998, 1999 y 2000, se ha encontrado que las políticas de austeridad, además de provocar la desestabilización macroeconómica y aumentar la fragilidad del sector externo del país, han estado asociadas a iguales o peores resultados en cuanto a evaluación del nivel de descontento de la población con el gobierno de Cardoso y con las instituciones en el Brasil. En suma, ha sido moderadamente probado que la democracia en el Brasil se legitima por sus procedimientos, especialmente las elecciones libres. Sin embargo, la adopción de las políticas de austeridad, además de privar a la sociedad de la capacidad de opinar, resulta inadecuada en cuanto a su eficacia para generar el bienestar general. En efecto, los análisis hechos a lo largo de esta investigación indican una pérdida de legitimidad del gobierno y de las instituciones, debido a sus bajos rendimientos a la hora de movilizar los medios y los recursos necesarios para garantizar la ejecución de políticas que hagan frente a las cuestiones del paro, la pobreza, la desigualdad, la distribución de la renta, la exclusión social y la violencia. La desestabilización macroeconómica potencial apunta hacia la ingobernabilidad. Así, la consolidación de la democracia en el Brasil dependerá no sólo de su estructura institucional y de la ideología de las principales fuerzas políticas, sino también, y en gran medida, del rendimiento de la economía. Estos resultados tienden a confirmar razonablemente las hipótesis y suponen un serio cuestionamiento a la opinión tradicional del pensamiento neoliberal según la cual las políticas de austeridad recomendadas por el FMI, el Banco Mundial y el Tesoro de los EE.UU., producen efectos benéficos generalizados para la población de los países en desarrollo sometidos a esas políticas ortodoxas y de libre mercado.

Palabras clave: *desarrollo económico, políticas de austeridad, política de estabilización, programa de reformas estructurales, instituciones financieras supranacionales, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, gobernabilidad, legitimidad, democracia, Brasil, América Latina.*