

## Después del milagro

GLAUCIO ARY DILLON SOARES \*

### I. CONTINUIDAD O CAMBIO

Analistas y comentaristas de los recientes sucesos brasileños se agrupan dentro de dos categorías: por una parte los que enfatizan las diferencias entre el régimen militar posterior al 1964 y el régimen anterior, y por otra los que enfatizan semejanzas y continuidad entre ambos. Los que enfatizan las políticas *económicas*, tienden a percibir una fuerte continuidad, argumentando que el curso de los eventos, por lo menos hasta el principio de los años setenta estaba influido fuertemente por la política de industria sustitutiva de importación de bienes de consumo durables, proyectada durante los últimos años de la década del cuarenta y del cincuenta. (Homem de Mello, 1978:2). Sin embargo, aquellos que critican las medidas políticas y sociales del régimen tienden a enfatizar las diferencias, aunque algunos ven diferencias significativas aun en las distintas administraciones militares (Castello Branco, 1976).

Luciano Martins es un ejemplo de aquellos que ponen de relieve las diferencias: él tiene dos modelos opuestos para describir las políticas brasileñas, Alfa y Omega. El modelo Alfa era inclusivo (*abrangente*), en el mismo incluía a un gran porcentaje de la población entre aquellos que se beneficiaban a causa del crecimiento; era democrático, en el sentido de una mayor distribución equitativa del poder por la vía electoral, y era autónomo, en el sentido de que Brasil prestara cada vez menos

Fragmentos de la sección IV de este trabajo fueron tomados de "Autoritarismo militar en Brasil; ¿antes, durante y ... después?", trabajo inédito presentado en el Seminario sobre Problemas de la democracia, autoritarismo y desarrollo en asuntos del hemisferio. New York: Centro para las Relaciones Interamericanas, 1976.

\* El autor agradece a Lydia González, quien mecanografió versiones ilegibles de este manuscrito. Agradece igualmente a Alejandro Portes, Charles Wood y William Tyler por las sugerencias y críticas a la versión anterior de este trabajo.

atención a las presiones internacionales, orientando la economía del país al mercado interno, ateniéndose a la propiedad nacional de los bienes de producción. El modelo posterior al 1974, Omega, era justo lo opuesto: excluía al pueblo de los beneficios del crecimiento, era autocrático, dependiente de otros países, de gobiernos extranjeros y multinacionales (Martins, 1968:18-21).

Obviamente aquellos que son o eran partidarios del régimen tienden a acentuar las diferencias de una manera positiva (por ejemplo, Simonsen, 1969; Simonsen, 1972). Para Lorenzo-Fernández (1976), el *Programa de Asaõ Econõmica do Governo* (PAEG) fue crucial y estableció las bases económicas del nuevo régimen. En esta perspectiva, las políticas económicas implementadas desde entonces fueron más la continuación de las pautas del PAEG que políticas innovadoras en sí mismas.

Rosenbaum y Tyler (1972:13) han establecido claramente el argumento principal de aquellos que ven continuidad en la política económica en los regímenes anteriores y posteriores al 1964:

“no han sido hechos cambios básicos en la fundamentación estructural de la economía. En un agudo contraste con el cambio radical en el sistema político, lo que se ha hecho con respecto a la economía es que se ha aumentado el control del presente sistema, más que una drástica reestructuración de las instituciones.”

Rosenbaum y Tyler también notaron que las políticas económicas no surgían de los militares sino de tecnócratas entrenados y muchos de los últimos tenían importantes puestos en gobiernos anteriores al 1964. En su observación está implícita la creencia de que la continuidad de hombres conduce a la continuidad de políticas. Rosenbaum y Tyler están entre muchos de los economistas que ven la política económica posterior al 1964 simplemente como “casi lo mismo”. Aun entre aquéllos que visualizan más una ruptura entre los dos períodos, algunos como Fishlow (1973), argumentan que las mismas medidas han sido aplicadas, experimentadas o sugeridas anteriormente.

El argumento más común que subraya la continuidad, sin embargo no es que no había cambios en las políticas, sino que las fundamentaciones de la economía habían sido establecidas previamente, vía de la política de industria sustitutiva de importación, reduciendo así los grados de autonomía para las políticas futuras.

Sin embargo, aparte de sus posiciones, estos autores comparten una premisa básica: las *políticas* son relevantes. El Estado brasileño no es liberal: es un Estado poderoso, en lo referente a la economía. Sus políticas entonces, tienen peso.

## II. EL ESTADO UBICUO

El otorgar al gobierno brasileño una posición privilegiada en el análisis económico, social y político no es una postura teórica arbitraria: el Estado brasileño ha aumentado en las últimas décadas su poder económico y político, comparado con otros países latinoamericanos es un Estado muy fuerte.

El número de leyes, decretos y todo tipo de legislaciones es impresionante. Solamente el gobierno de Castello Branco promulgó 319 actas y decretos, un promedio de veinte por mes; el gobierno de Costa E Silva promulgó 489, un promedio de dieciséis por mes (Dos Santos 1974; 135-6). No menos de 36% de estas actas del Ejecutivo regulaban actividades económicas en una u otra forma. Estas cifras se refieren a decretos del Ejecutivo solamente (*decretos-ley*). Ellas no incluyen la legislación corriente pasada por el Congreso, como tampoco las miles de legislaciones de menor nivel, tales como *portarias* e *instrucões*. Así, la economía brasileña es cualquier cosa menos liberal: está regulada en detalle y lo es cada vez más desde 1964.

Las tasas impositivas en Brasil son altas, dado el ingreso *per cápita* del país. Esto no es un fenómeno reciente: Lotz y Morss (1967) usando una aproximación regresiva y antecedentes cercanos a 1960, muestran que la proporción de los impuestos brasileños/GNP es 50% superior a las pautas estimadas que prevalecen entre los países subdesarrollados.

El gobierno brasileño usa subsidios directos, préstamos con tasas de interés negativo (dada la tasa de inflación), impuesto a los feriados y otros incentivos a las actividades económicas que quiere estimular. Los subsidios directos juegan un rol en la política brasileña de exportaciones: Tyler (1976 b) considera que los precios de exportación son 16.8% más bajos que los precios del mercado interno, solamente gracias a los subsidios. Protección y en especial las tarifas proteccionistas para la manufactura han sido estudiadas ampliamente (Bergsman, 1972; Bergsman y Malan, 1170; Tyler, 1976a y 1976b), lo cual permite llegar a la conclusión de que el nivel general de protección en Brasil es alto comparándolo con otros países desarrollados.

La magnitud del proteccionismo, sin embargo, puede ser fácilmente sobreestimada, si se pasa por alto las *franquicias* tarifarias. De acuerdo con Tyler (1976b: 870-1), "en 1972 el importe total de impuestos que se debía al Estado ascendía a 27.7% del importe total, pero sólo el 9.5% fue realmente pagado; el importe de las exenciones de impuestos era cerca del doble de las deudas recaudadas". Además, el proteccionismo es desigual: en 1973, el proteccionismo vigente se estimaba en 293% para indumentaria y 17% para productos farmacéuticos (Tyler, 1976b; 870). De esta manera, el gobierno no ofrece un nivel parejo de proteccionismo a las diferentes industrias: favorece a algunas más que a otras. **El Estado fuerte también es arbitrario.**

## II.1 EMPRESAS PÚBLICAS

De acuerdo con un estudio de 5,256 empresas, las empresas públicas poseían el 46% del activo neto.<sup>1</sup> El Estado ejerce el control total de banco de desarrollo, cajas de ahorro (caixas economicas), ferrocarriles, servicios de obras públicas, más del 75% de los activos de gas, agua y desagües, correo, telégrafo y teléfono, administración portuaria, electricidad (producción y distribución), petróleo (refinería y distribución incluida) y depósitos y almacenaje (Paim, 1975. Cuando se tiene en cuenta sólo las cien empresas más grandes (y, por lo tanto las más poderosas) la participación de empresas públicas del neto total era de 75% en 1974, hasta el 15% de 1968 (Mendoza de Barros y Graham, 1977).

En 1977, 22 de las 25 empresas más grandes que operaban en el país eran públicas.

La actuación económica de las empresas públicas brasileñas generalmente ha sido excelente: el incremento del valor real sumado entre 1966 y 1975 de las empresas públicas superó ampliamente el crecimiento de la GDP y del sector manufacturero. El índice (1966=100) sería 213 para el GDP brasileño; 257 para la manufactura y 371 para las empresas públicas (Treblat, 1977). Las empresas públicas brasileñas no son redistributivas, orientadas al socialismo. El promedio de productividad del trabajador en las empresas públicas aumentó en 131% entre 1966 y 1975, pero el promedio real de salarios aumentó sólo un 92% (Treblat, 1977:9).

La participación del sector público en la formación del capital total es alrededor de los tercios, por encima de la mitad, al principio de la década del sesenta. Las empresas públicas juegan un rol muy importante en esta área. El incremento en la participación de empresas públicas en la formación del capital, el activo neto o ventas, etcétera, no agota su significatividad en la economía brasileña: es de notar el hecho de que han sido creadas importantes compañías tenedoras públicas (Electrobrás, Siderbrás, Telebrás, etc.). Es importante la diversificación de varias compañías públicas que crearon subsidiarias, como lo es la creciente tendencia de las empresas públicas a participar conjuntamente con las multinacionales en obras de cierto riesgo.

Por su propio volumen, las empresas públicas se tornaron importantes en la determinación de precios, a través de su rol de principales compradores y de principales proveedores. En algunas áreas, como la del acero, las empresas públicas han estimulado el crecimiento industrial mediante la venta de la producción total industrial a costos subsidiados.

Las empresas públicas se han tornado en clientes más importantes de los proveedores extranjeros, y ahora juegan un rol crucial en la balanza

<sup>1</sup> Cálculos realizados por Alexandre de Barros utilizando datos organizados por Gilberto Paim (1975). Datos originales tomados de Visao, *Quem e Quem na Economia Brasileira*, 1972-74.

de pagos. Así lo dicen Mendoça de Barros y Graham (1977:9), "sobre balance... las firmas privadas indudablemente generaron un beneficio neto en su balance de intercambio, mientras que las empresas del Estado generaron un déficit neto".

Las empresas públicas también dominan el mercado de valores, y esta posición continúa firme: el año entre mayo de 1974 y mayo de 1975, nuevos suscritos de valores públicos crecieron en un 84%, casi se triplicó el crecimiento de valores privados. (Jornal de Brasil, 22/VIII/1975:16).

El golpe militar antisocialista de 1964 no implantó un régimen económico liberal. La economía es regulada por una masa de decretos, leyes, instrucciones, *portarias*, etcétera... La economía también es afectada fuertemente por el rol desempeñado por las empresas públicas, cuyos directivos son designados generalmente por el presidente.

## II.2 CONTROL LABORAL

Es a este formidable aparato del Estado, que tuvo una gran expansión después de 1964, al que se le encomendó la tarea de promover un rápido crecimiento a cualquier costo. Una acumulación rápida del capital fue favorecida por las políticas públicas sin tomar en consideración el costo social y político que esto implicaba. Esto fue logrado por una brutal disminución del salario.

La centralización de las políticas salariales llegó a su punto máximo con la decisión que prohibía a las empresas privadas otorgar aumentos de salario más allá del tope aprobado por las planificadoras del gobierno.

Entonces, el hecho de que las empresas públicas juegan un importante rol en la economía brasileña no es tan crucial para determinar una exposición razonada del sistema como el control del trabajo y de conflictos sociales. Esta es un área en la cual los militares no tuvieron necesidad de innovar: simplemente pusieron en práctica una vasta legislación corporativista reguladora de conflictos sociales que se remontaba al *Estado Novo*. La pregunta intrigante no es cómo es que los militares utilizaron una legislación autoritaria corporativista, sino, cómo fue que tal legislación se mantuvo ilesa a través de veinte años de democracia electoral en Brasil.

El principal interés del régimen de 1964 era el crecimiento económico a cualquier precio. Las políticas laborales y las políticas sindicales dependían siempre de las políticas de crecimiento, de las cuales eran un reflejo. Las políticas laborales y salariales tenían cuatro objetivos principales:

- 1) desmovilización de la clase obrera, y prevención de la participación de los sindicatos en la política nacional. Este interés es comprensible dado el activo compromiso de los sindicatos (especialmente los

grandes y las *federações* y las *confederações*) en la política nacional en los años previos al 1963, cuando ellos promovían activamente reformas básicas (agrarias, bancarias, electorales, etc...).

2) resurgimiento de las relaciones corporativistas entre el Estado y los sindicatos, trayendo la solución de los conflictos sociales desde el campo político abierto al Estado.

3) disminución del salario, logrado después de que el Estado se dio el poder a sí mismo como el único hacedor de políticas salariales, para controlar la inflación y acumular capital.

4) transformación de los sindicatos de representantes independientes de los intereses de la clase trabajadora en portadores de la política gubernamental.

La desmovilización fue lograda por vía de intervenciones a los sindicatos, reemplazando sus líderes. Éstos se concentraban en las *confederações* (de las cuales dos tercios sufrieron intervenciones), seguidos por los grandes sindicatos, que en virtud de sus dimensiones podían afectar la política nacional (Figueiredo, 1975).

La naturaleza corporativista de estas relaciones ha sido bien discutida (Weffort, 1972; Erickson, 1970; Figueiredo, 1975; Rodrigues, 1968; Schmitter, 1971 y 1973). La cuestión importante es la utilización a la que ellos han sido sometidos.

La ideología corporativista del régimen fue más allá de la de Vargas; aparte de traer al Estado los conflictos laborales y salariales, aspiró a la transformación de los sindicatos en agencias para implementar los servicios sociales sostenidos por el gobierno. Esto fue dicho fuerte y claramente por Garrastazu Medici (1971:90; 1973:41): "nosotros estamos promoviendo la transformación progresiva de los sindicatos en agencias de servicio social para el trabajador y su familia..., a medida que (nosotros) promovemos... una ideología sindical con miras exclusivamente al bienestar de los miembros del sindicato, y a la armonía entre las clases sociales: (para los sindicatos) la importante misión de colaborar con el Estado en el desarrollo de la solidaridad social... Es nuestro propósito renovar y alentar la vida sindical, desarrollando hasta el final la asociación entre sindicatos y seguridad social".

Este proyecto nunca ha sido aceptado por los líderes y miembros de los sindicatos; las intervenciones en los sindicatos no cesaron hasta después que "radicales y subversivos" fueron removidos de sus puestos. Bajo Geisel, a los sindicatos les fue otorgada una pequeña libertad y algunos líderes sindicales se han atrevido a hablar en voz alta: una de sus principales aspiraciones es mantener al Estado fuera del proceso de negociaciones.

No es factible que los sindicatos obtengan demasiada libertad política bajo regímenes políticos alternativos. El principal problema que enfrentan los sindicatos en un futuro no revolucionario: la existencia de una

sólida red de instituciones y legislaciones que es corporativista. Los cambios en este sistema vía parlamento son fáciles de bloquear. A nivel institucional, existe un atrincheramiento de la burocracia en el ministerio de trabajo, en las cortes del trabajo, en las dependencias de seguridad social, cuyos intereses corren en dirección opuesta a aquellos del movimiento libre laboral.

Así, los cambios institucionales en esta área sólo se pueden ver en un contexto revolucionario. Pero la experiencia en los países socialistas no nos alientan esperanzas en la libertad sindical. Pocas veces encontramos gobiernos que con gusto renuncian al control de los sindicatos. En Brasil, la historia ha mostrado que hasta los gobiernos que se autotitulaban populistas y obreros (Vargas desde el 1950 al 1954, Goulart y Kubitschek) optaron mantener los instrumentos del control laboral.

### III. INCREMENTO DE LA DESIGUALDAD SOCIAL

No cabe duda que el ingreso está fuertemente concentrado en Brasil y que el grado de desigualdad se incrementó después del régimen del 1964 (Hoffman, 1972; Bacha, 1975 y 1977; Fishlow, 1972 y 1973). Hasta los defensores del régimen son conscientes de esto. Lo que ha sido debatido en Brasil no es si el ingreso ha sido concentrado, sino primero si su causa es la concentración de oportunidades educacionales, basadas en teorías capitalistas humanitarias (Lanfoni, 1973); Malan y Wells, 1973); si es una inevitable consecuencia de la industrialización (Baer, 1978; Singer, 1973; Serra, 1973); o de la época de desigualdad (Morley, 1978) y así sucesivamente, y en segundo lugar, si la mayoría de los pobres han empeorado en términos absolutos.

Un retorno a la democracia parlamentaria afectaría la desigualdad de ingresos por lo menos en dos aspectos: primero por medio de un control a brazo partido de los salarios (especialmente el salario mínimo) emanado del gobierno y puesto en el campo político; segundo, autorizando a las organizaciones que protegen a los intereses de la clase trabajadora (sindicatos, partidos políticos de izquierda) a jugar un rol político. Aunque la democracia electoral no es garantía de una distribución equitativa —la cual fue muy deficiente durante el período del 1945 al 1964— la presente desigualdad es difícil de concebir en un sistema político donde estaban representados los intereses de la clase obrera.

Un régimen socialista radical, casi por definición alteraría sustancialmente la distribución actual. Existe una amplia evidencia histórica de que la distribución de ingresos y riquezas mejora rápidamente en los regímenes socialistas.

Si los tecnócratas progresistas se hacen cargo del poder, se puede es-

perar una mejora en la desigualdad del ingreso, como resultado principal de correcciones al desequilibrio urbano-rural, del fortalecimiento del mercado interno y de las políticas nacionalistas.

### III.1 LA CONCENTRACIÓN DE LA MORTALIDAD

¿Cuáles son las consecuencias humanas de la concentración del ingreso en Brasil? Un defensor del régimen podría argumentar, si bien ingenuamente, que las clases sociales más bajas han comprado menos radios a transistores, menos ropa, gastado menos en bebidas, etcétera y no mucho más.

Sin embargo, la evidencia muestra que las consecuencias de las políticas de disminución salarial en Brasil han ido más allá de las restricciones en el consumo de artículos que no son esenciales. Entre 1958 y 1969/70 las familias pobres en São Paulo han incrementado la proporción de sus ingresos que es gastado en comida (Wood, 1977:60). Otros estudios han mostrado un agudo deterioro en los patrones nutricionales en la población de São Paulo, que ahora está reduciendo su consumo calórico y minimizando sus valores proteínicos: alrededor de 1970 casi, la mitad de los niños entre seis y sesenta meses, cuyas familias tenían menos de la mitad del *salario mínimo, per cápita*, tenían deficiencias de proteínas y de calorías; los incluidos en la categoría que tenían más de la mitad del *salario per cápita*, casi cuatro de cada diez niños tenían deficiencias, y en la categoría que incluía a los que poseían de un salario completo a uno y medio, uno de cada tres tenían deficiencias. Solamente más allá de un salario y medio *per cápita* era donde las deficiencias afectaban a menos del 20% de los niños. (Iunes, M. *et al.*, 1975).

Magno de Carvalho y Wood (1977) muestran que el promedio de vida al nacer en el Noroeste Central (Ceará, Río Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas) era solamente de 44.2 años, no muy diferente de lo estimado recientemente en África y comparable al promedio europeo de hace cien años. ¡Es irónico que mientras algunos defensores del régimen hablan sobre la economía del siglo XXI, la población está viviendo en condiciones del siglo XIX.

La concentración de la mortalidad en Brasil es una de las consecuencias más horribles de la presente política: los pobres mueren por millones tempranamente para que los ricos puedan vivir extremadamente bien. ¡La diferencia del promedio de vida al nacer entre los pobres del Noreste Central y los ricos en el Sur es más de veinte años! (Magno de Carvalho y Wood, 1977:116-118). Esto casi no tiene precedente. Para dar una idea del significado de estas diferencias permítanme señalar que las diferencias entre negros y blancos en los Estados Unidos de Norteamérica, un país cuya intolerancia, discriminación y prejuicio han sido señalados,

es entre tres y cuatro años, una mera fracción de las diferencias sociales y regionales brasileñas.

### III.2 MOVILIDAD EDUCACIONAL Y SOCIAL

La movilidad social es altamente apreciada en las sociedades occidentales. El concepto de igualdad de oportunidades es fundamental en el sistema de valores de los EE.UU. y en otros países. Esta importancia está reflejada en la copiosa literatura que trata sobre la movilidad social y la igualdad de oportunidades que es sociológica y legal.

Este no es el lugar para discutir extensamente si el problema fundamental es la desigualdad *per se* o la desigualdad de oportunidades; para ponerlo sarcásticamente, ¿tendríamos que interesarnos en darle igual oportunidad a todos de explotar a los demás o tendríamos que interesarnos en la explotación en y por sí misma? Sin embargo, si la desigualdad y la explotación han de darse por supuestas, es mejor si los explotadores se turnan más que si el derecho a explotar deviene como un privilegio heredado a través de la familia y las clases.

La inmovilidad social en Brasil está ayudada fuertemente por la desigualdad educacional. La educación, en vez de actuar como un igualador de oportunidades, compensando en parte la desigualdad de las riquezas heredadas, relaciones, ingreso, etcétera, separa más allá las oportunidades de los niños pobres de aquellas de los niños ricos: aquellos que tienen todas las ventajas arriba mencionadas reciben, además, una fuerte ventaja a educacional.

CUADRO III.1

EDUCACIÓN DE LOS ENCUESTADOS DE ACUERDO AL NIVEL OCUPACIONAL DE LOS PADRES. BRASIL, 1973. (Pastore, 1977:96)

<i>Educación de los encuestados</i>	<i>Clase Alta</i>	NIVEL OCUPACIONAL DEL PADRE				
		<i>Clase Media Alta</i>	<i>Clase Media Media</i>	<i>Clase Media Baja</i>	<i>Clase Baja Alta</i>	<i>Clase Baja Baja</i>
Ninguna .....	1.1	2.7	8.5	5.9	9.6	33.7
Enseñanza Primaria						
Incompleta .....	5.8	14.8	24.2	26.9	33.	44.7
Ens. Prim. Completa ....	8.7	13.9	19.1	31.6	30.9	15.3
Enseñanza Secundaria ...	24.3	23.3	18.6	23.0	16.8	4.5
Ens. Prepa. ...otras.....	27.7	23.6	17.9	9.6	6.1	6.1
Universidad .....	32.4	21.7	10.9	2.7	0.4	3.4

Más de cuatro quintos de aquellos que nacieron de padres con un alto nivel educacional tienen educación secundaria o más (comparado con el 20% de la población total); un tercio de ellos van a la universidad (comparado con el 3% de la población); en el otro extremo, el 78% de aquellos que nacieron de padres de bajo *status*, no terminaron la escuela primaria y una totalidad de un tercio no tenían ninguna instrucción escolar. Menos de la mitad del 1% fueron a la universidad, comparada con el 32% de aquellos nacidos en el nivel ocupacional más alto.

Dada esta imagen, un gobierno que enfatiza la movilidad e igualdad de oportunidades, debería concentrar sus esfuerzos en la educación primaria. Los ricos ya la tienen (sólo el 1.1% de aquellos que nacieron en el más alto nivel y 2.7% de aquellos que nacieron en el nivel medio superior no tenían instrucción escolar), pero un tercio de aquellos que nacieron en el sector más bajo, se beneficiarían de ello; una expansión mayor que les ayudara a completar la instrucción primaria podría beneficiar aproximadamente a cuatro quintos de este sector. En otras palabras, dado ya el acceso a la escuela primaria de las clases altas y medias en las presentes condiciones, cualquier ampliación de la matriculación en la escuela primaria beneficiará a los niños de las clases más bajas, particularmente a los niños campesinos. Esto tendría necesariamente un efecto positivo en la movilidad social (Boudon, 1973 y 1974).

Pero estas no eran las intenciones del gobierno militar: desde 1964 a 1971, la matriculación en la escuela primaria aumentó sólo en un 33%, la matriculación de la escuela secundaria aumentó en un 145%; la matriculación universitaria (aún no graduados) aumentó en un 282% y la matriculación de graduados aumentó en un 164% (Simonsen, 1972:142). Langoni (1973:142), analizando los aumentos de matriculación entre el 1960 y 1970 llega a conclusiones similares.

Desde 1964 a 1970, la participación del gobierno federal en toda la educación pública declinó de un 40.6% a un 25.7%. El gobierno federal dedicó una atención cada vez mayor a la educación universitaria y dejó la educación primaria y secundaria al gobierno municipal, estatal y a organizaciones privadas.<sup>2</sup>

La experiencia histórica de los países socialistas nos enseña que la educación es la prioridad número uno, y que inicialmente las diferencias educacionales son reducidas drásticamente. La alfabetización casi universal y la educación primaria se logra rápidamente, mientras que la educación superior se torna menos dependiente del origen social y más del mérito. Desafortunadamente, hay una evidencia empírica en el sentido de que en algunas de las sociedades socialistas más antiguas, la URSS en particular, hay un resurgimiento de la desigualdad educacional (Katz,

<sup>2</sup> Sin embargo, se debe una compensación, para fondos limitados transferidos del gobierno federal a los estados y *municipios* que son destinados a la instrucción primaria. El autor queda agradecido a Speridiao Faissol por llamarle la atención sobre este aspecto.

1973; Kelly y Klein, 1977). Así, por lo menos por algunas décadas, un sistema socialista radical probablemente incrementaría la educación primaria, y aumentaría la movilidad por vía de la educación.

Mis esperanzas son menores bajo una democracia parlamentaria. Lo registrado bajo los numerosos gobiernos desde 1945 hasta 1964 no nos permite ningún optimismo. La educación (en todos los niveles) fue una débil prioridad del gobierno y la desigualdad educacional fue un hecho palpable.

Un régimen progresivo de tipo autoritario podría promover una rápida expansión de la educación primaria, en parte como consecuencia y suplemento para las cambiantes prioridades sociales, especialmente en las zonas rural-urbana y agrícola-industriales.

### III.3 DESIGUALDAD SECTORIAL Y TENENCIA DE LA TIERRA

Una de las fuentes principales de la desigualdad en Brasil tiene sus raíces en la prioridad dada a la industria sobre la agricultura y en la estructura de la tenencia de la tierra. Estos fenómenos no fueron creados por el régimen de 1964: ellos ya existían antes. El régimen de 1964 sólo los empeoró

A pesar de las importantes mejoras obtenidas durante la década pasada, las exportaciones industriales no son compensadas con las importaciones industriales. El déficit neto entre exportaciones industriales e importaciones para la industria es un viejo fenómeno latinoamericano y Brasil no es la excepción. Este déficit tiene que ser sostenido y la carga generalmente cae sobre el sector primario. En 1935 las exportaciones agrícolas totalizaron 4,695 millones de dólares, 54.1% de la totalidad de las exportaciones; en 1976 las exportaciones agrícolas alcanzaron casi los 6 billones de dólares, o el 58% del total.

Esto indica la función de la agricultura en la economía nacional: generar un superávit de las exportaciones para pagar el déficit del sector industrial. Otras políticas son coherentes con esta función principal: los créditos son otorgados preferentemente al sector no agrícola (Niller Paiva, Shattan y Trench de Freitas, 1976); las inversiones y gastos públicos son predominantemente urbanos (Rezende da Silva, 1972) y los créditos agrícolas que existen están concentrados en grandes granjas exportadoras. Las pequeñas y medianas granjas que producen para el mercado interno y consumo local no se benefician de los créditos públicos, inversiones y desembolsos.

Relacionado con estas políticas está el hecho de que el lento declive de los grandes e ineficaces *latifundios* no ha sido acompañado por la expansión de pequeñas y medianas granjas, sino por grandes granjas comerciales. El corolario de esto es el incremento del número de minifundios y la reducción de su área promedio.

En el *recadastramento* de 1972, 175 establecimientos rurales fueron definidos como *latifúndios por dimensao*, ocupando casi 18 millones de hectáreas. En el otro extremo de la reestructuración, casi dos millones y medio de *minifúndios* fueron reducidos en 46 millones de hectáreas, casi dos millones de ellas en un área comparable a la que ocupaban sólo 175 granjas grandes. Los *latifúndios por exploração*, que sumaban menos de 800 mil, ocupaban 270 millones de hectáreas, un área similar a la de Argentina. Las 162 mil *empresas rurais* ocupaban menos de 36 millones de hectáreas.

El sector agrícola brasileño no es esencialmente diferente de los otros países latinoamericanos: está dominado por el binomio *latifúndio-mini-fúndio* (Soares, 1976) que produce un superávit de trabajo agrícola, a la par de una extensa área que no es utilizada en el latifundio. Unas 70 millones de hectáreas fueron definidas como tierra apta para la agricultura, pero no eran trabajadas; 65 millones de éstas se encontraban en los *latifúndios por exploração* y otros 5 millones y medio en los *latifúndios por dimensao*. Esta tierra no cultivada es más grande que el área total de Centro América y del Caribe, donde viven más de 40 millones de personas.

Este sistema de propiedad de la tierra extremadamente concentrado, crea millones de trabajadores sin tierra y millones cuyas tierras son insuficientes para absorber en forma productiva su trabajo y el de su familia. Esto genera un exceso de mano de obra con un efecto negativo en los salarios. El ingreso generado en sus parcelas es insuficiente para satisfacer las necesidades de sus familias, es por eso que debe ser completado. Esto se logra a través de trabajo de más horas y buscando un trabajo afuera. Las mujeres más jóvenes emigran a los pueblos y ciudades donde frecuentemente trabajan como sirvientas; los hombres capacitados también pueden emigrar permanente o temporalmente.

Es evidente de que desde 1964 los salarios agrícolas no han sido tan malos comparándolos con los salarios industriales urbanos, los que sufrieron una disminución absoluta, pero fueron bajos comparándolos con las cifras nacionales *per cápita*. Más aún la tenencia de la tierra se ha tornado más concentrada, pero el sector de "subsistencia" ha incrementado su producción a pesar de la reducción del promedio de dimensión de sus granjas. (Sá Jr., 1975).

De esta manera los trabajadores agrícolas y los pequeños propietarios han sufrido bajo las políticas del año 1964: sus salarios aumentaron mucho menos que el ingreso *per cápita* y el promedio de las dimensiones de sus parcelas disminuyeron.

Una consecuencia de la disminución del salario agrícola y la falta de tierras cultivables es la necesidad de compensarlo con una mayor intensidad de trabajo. No sólo aquellos que trabajaban largas horas, sino también los miembros nuevos y más jóvenes se sumaban al trabajo. De acuerdo con el censo agrícola de resultados preliminares de 1975 había

4.5 millones de trabajadores ocupados en la agricultura menores de 14 años, arriba del 55% con respecto a los años 1970 en que trabajaban 2.9 millones. La fuerza de trabajo agrícola de los adultos (desde los 14 años) se incrementó sólo en un 14% (Conjuntura Económica, 1978: 9-11). Este aumento puede deberse en parte al hecho de que muchos jefes de familias y hermanos mayores se tornaron trabajadores agrícolas golondrinas, localmente llamados *bóias-frias*. Los miembros más jóvenes de la familia estaban entonces obligados a cubrir las funciones que habían quedado vacantes.

#### IV. FIN DEL MILAGRO

El gobierno militar tomó seriamente el problema de la inflación y del crecimiento. El ataque a la inflación comenzó inmediatamente, con una serie de medidas intentadas ya en 1964. En ese año el índice de inflación era casi del 90%, reducido al 57% en 1965, y desde entonces sufrió una continua reducción hasta el 1973, cuando logró la marca más baja del 16%. Pero los precios del petróleo y el fin de la disminución de salarios estimuló una nueva espiral inflacionaria: en 1974 el índice era del 29%, en 1975 era del 28%, y en 1976 era del 43% (Homem de Mello, 1978:34); estimaciones recientes fijan un índice de aproximadamente del 40% para los años de 1977 y 1978. No hay ningún indicio de que la inflación haya sido controlada en Brasil; durante los últimos tres años los índices superaron ampliamente a aquellos de los gobiernos populistas de Vargas y Kubitschek. En cuanto al control de la inflación, el régimen militar no puede jactarse de haberlo logrado. Y nuevamente todos los días se oyen quejas sobre los aumentos de precios en todas partes de Brasil.

El régimen militar basa su legitimidad en las altas cifras de crecimiento. Durante muchos años el gobierno militar podía ufanarse de un crecimiento anual del GDP del 9% o más alto. Pero los años recientes muestran que las ventajas comparativas eran temporales: los índices de crecimiento se han reducido de nueve o más a siete o menos. La economía brasileña tiene peores perspectivas que bajo los gobiernos de Vargas, Kubitschek y Quadros, y los costos políticos son inmensamente mayores. El milagro ahora se ha acabado y se le presta más atención a la demanda de mayores índices de crecimiento que debían ser esperados de todos modos, principalmente como resultado de una baja línea de base, producto de la depresión del comienzo de la década del sesenta (Serra 1971; Tavares y Serra, 1973; Bacha, 1977).

¡Este punto es crucial: principalmente porque los diferentes gobiernos militares así lo hicieron!

## IV.1. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO COMO IDEOLOGÍA

Podemos aprender algo de los discursos presidenciales; si bien no lo que los presidentes realmente piensan, por lo menos lo que ellos quieren que los que los escuchan creen que ellos piensan.

Castello Branco dio al comunismo (o a su sistema opuesto: la democracia) un lugar importante durante los dos primeros años de su administración: la democracia recibió el 30% de todas las palabras importantes, comunismo otro 12%; y si uno suma otros conceptos relacionados—fronteras ideológicas, valores occidentales, y la posición de su defensor, los EEUU—obtenemos otro 24%, mientras que desarrollo tenía el 34% del total. Tomados en forma conjunta, los símbolos políticos tenían una mayoría de dos tercios. (Mendes, 1974a; Soares, 1975).

Me inclino a creer que esto representaba las verdaderas motivaciones detrás de la administración de Castello Branco porque estaba apoyada por impresiones personales de sus consejeros y colaboradores políticos. Sin embargo, es importante el darse cuenta que democracia, que fue mencionada no menos de 33 veces en 1964 y 64 veces en 1965, no apareció ni una sola vez en 1966. Para entonces había sido encontrado un nuevo binomio, ya no era la democracia y el comunismo, sino la democracia y el régimen militar en sí mismo. La amenaza del comunismo aparentemente había sido eliminada o estaba bajo el control y su mención desapareció del léxico presidencial (de 27 veces en el 1965 a dos veces en 1966). Al mismo tiempo, el Panamericanismo, la posición de EEUU, valores occidentales y fronteras ideológicas declinaron a un mínimo o desaparecieron por completo. El crecimiento económico reinó en forma suprema, con el 57% de todos los temas en los discursos presidenciales. Esta supremacía continuó con Costa e Silva, con el 53% desde el 1967 hasta el 1969 inclusive. En 1967 la invasión a la República Dominicana por los EEUU recibió un ostensible apoyo brasileño y esto tenía que ser tratado. Así, el tema de "fronteras ideológicas" fue revivido y traído al primer plano, ocupando el segundo lugar sólo después del crecimiento económico. Este término ocupó más del 21% de todas las palabras claves.

Los dos primeros años de la administración de Medici vieron una continua preponderancia en el tema del crecimiento: un 43% en total; en 1970 recibió un asombroso 64%. Democracia en su "nueva" acepción fue mencionada varias veces durante los primeros años del gobierno y luego fue convenientemente olvidada, una práctica de todos los gobiernos desde el 1964.

Este análisis nos indica que crecimiento era el tema penetrante de los primeros ocho años del régimen militar y no hay noticias de que haya dejado de serlo. Logró una posición privilegiada después que comunismo, etcétera, perdieron terreno y permaneció como tema dominante en los discursos presidenciales desde entonces. Lecturas superficiales de discursos

más recientes muestran que crecimiento todavía está allí —bajo el gobierno de Geisel.

La ideología del crecimiento, a veces llamada “desarrollismo” tiene importantes funciones: enfatizando la nación, pasan a segundo plano las clases sociales, subrayando el crecimiento nacional, oculta la miseria y el estancamiento de las clases más bajas.

Crecimiento, es entonces la piedra ideológica del régimen militar brasileño. Una crisis de crecimiento es una crisis legítima. Pero crecimiento y represión no son la única explicación para el largo gobierno militar. Alguien está obteniendo provecho de los beneficios del crecimiento: las clases altas y medias. Profesionales, administradores, empresarios, miembros académicos, técnicos, artistas, científicos, etcétera, han aumentado su número y han aumentado sustancialmente sus ingresos personales. Como clase, ellos pueden favorecer una democracia política, pero no una igualdad de ingresos. Una redistribución radical de los ingresos probablemente los llevaría a sacrificar su democracia política para salvar su *standard* de vida.

#### IV.2. CONTRADICCIONES EN EL SISTEMA

Las restricciones impuestas a la fuerza en el congreso y senado brasileños, sólo son aceptadas de mala gana por el partido del gobierno y son rechazadas claramente por el partido de oposición. Los diputados del Arena votan por las medidas del Ejecutivo que ellos desaprueban y aceptan el jugar un rol político menor, pero lo hacen mal dispuestos. El sistema político otorga al Ejecutivo —y en última instancia a los militares— supremacía absoluta, está sostenido por medio de la coerción, no a través de la sumisión.

El AI-5, la piedra fundamental institucional del absolutismo del Ejecutivo es rechazada por los políticos de ambos partidos, aunque el número de miembros del partido marca una gran diferencia (*Jornal do Brasil*, 4/14/1975; *Primeiro caderno*: 4).

CUADRO IV. 1

#### AFILIACIÓN AL PARTIDO Y ACTITUD HACIA EL AI-5

	<i>MDB</i>	<i>Arena</i>
Rechazo .....	96%	22%
Cambio .....	2%	57%
“No” al cambio .....	2%	21%
TOTAL .....	100%	100%

El partido de oposición rechaza de plano el AI-5, mientras que los diputados del Arena están dispuestos a negociar: relativamente pocos lo aceptan en su forma original, pero muchos arenistas están deseosos de aceptar algún tipo de limitación de las prerrogativas legislativas que existían antes de 1964.

Una mayoría de dos tercios de los legisladores del Arena revocarían simplemente el artículo que permite al Ejecutivo el declarar receso en el Congreso y más de la mitad volverían a restablecer el *habeas corpus*. Con todo, el 80% de los diputados del Arena apoyan la reforma de la Constitución; entre los *emedebistas* este porcentaje alcanza un 98% (Journal do Brasil, 4/14/1975).

Estos datos fortalecen nuestros puntos de vista. Los diputados de ambos partidos rechazan el absolutismo ejecutivo de la Constitución y parcialmente de las *leis de exceção*. Ellos quisieran tener las mismas funciones como los diputados en todas partes y quisieran que los brasileños tuvieran los mismos derechos que los ciudadanos de otros países.

El sistema bipartito, el que ha sido presentado como uno de los principales logros del régimen, también es rechazado por la élite política, aunque el incremento en la participación electoral y en la reducción de votos nulos y en blanco hasta cierto punto reflejan una creciente legitimidad popular de este sistema impuesto desde arriba. Más aún, los políticos de ambos partidos rechazan el sistema de partidos: un estudio llevado a cabo en 1975 después de las últimas elecciones indica que el 70% de los diputados del Arena y el 80% de los diputados del MDB preferían un sistema distinto. El asombroso triunfo de la oposición en las elecciones de 1974 (Nery, 1975) demostró no sólo la falta de popularidad del gobierno y su partido, sino también que la población que votaba aceptó el sistema partidario como legítimo. Sin embargo, la legislación inmoral introducida desde arriba, las cambiantes leyes electorales y la restricción del acceso a los medios por parte de la oposición, pudo haber convencido a muchos brasileños de que las elecciones, el sistema partidario y los procedimientos legales, generalmente no son los canales adecuados para expresar el descontento y el deseo de cambio. Las elecciones bajo la dictadura brasileña no son juego limpio, y se parecen a la fábula de Esopo sobre el cordero y el lobo.

El sistema partidario que fracasa en ser apoyado por los políticos y por los mismos miembros del partido no refleja las líneas de los conflictos políticos e ideológicos y las diferenciaciones. Esto nos dice que los políticos se ven a sí mismos comprimidos artificialmente en una estructura partidaria que es demasiado simple para acomodar sus diferencias ideológicas, generando así fuertes resquebrajamientos intrapartidarios.

Los desacuerdos entre los legisladores del Arena y el Ejecutivo relativos a importantes políticas podrían llevar a una derrota de proyectos del Ejecutivo a pesar del hecho de que el Arena todavía mantiene una mayoría en el Congreso como en el Senado. En realidad esto ha suce-

dido antes y la reacción del Ejecutivo fue declarar un receso de la legislatura y promular la ley de lealtad al partido (Abranches y Soares, 1973). *Esta ley estaba dirigida más al partido del gobierno que al MDB.* Esto aseguró que los legisladores del Arena votaran de hecho por los proyectos del Ejecutivo. Entre los mecanismos para reforzar la disciplina se encuentran algunos extremadamente importantes, como la imposibilidad de cambiar de partido (de esa manera los miembros del partido podrían votar en contra del partido original simplemente cambiando de partido); la disposición sobre la disciplina del partido, la cual obliga a los miembros del partido a votar con el conductor del partido (el conductor del Arena es elegido por el Ejecutivo) y el voto del conductor, por el cual el conductor del partido puede votar por todos los miembros del partido, asegurando la unanimidad de los votos. Estos mecanismos presuponen la existencia de miembros del partido leales y disciplinados, que acuerdan con las políticas del gobierno, pero los legisladores brasileños tienen una diferente imagen de sí mismos. La mayoría de los legisladores se ven a sí mismos como depositarios de un mandato "abierto" y les gustaría votar de acuerdo con su propia "conciencia individual"; el 86.5% de los diputados del Arena y el 81.5% de los del MDB optaron por esto (*Jornal do Brasil*, 4/15/1975; p.4). Esta imagen de sí mismos explica por qué hasta los miembros del Arena se resisten a la disciplina partidaria: solamente el 21% de los diputados del Arena apoyaron la continuación de la *Lei de Fidelidad Partidária* y el porcentaje entre los emedebistas es aún menor, 9.5%. Los diputados generalmente querían poder cambiar de partido si ellos quisieran: solamente el 46% de los diputados del Arena y el 36% de los del MDB estarían de acuerdo en mantener la restricción actual.

Como es predecible, tanto "el mecanismo de disciplina partidaria", o la obligación de votar con el conductor del partido y el voto del conductor están cuestionados seriamente: hasta entre los diputados del Arena, sólo 56% aceptó que los miembros del partido fueran obligados a obedecer las decisiones del partido (en el MDB el porcentaje correspondiente es del 43%). El rechazo al voto del conductor es todavía mayor: sólo el 44% de los diputados del Arena aceptaron este mecanismo y entre los emedebistas este porcentaje es sólo del 25%.

Existe una contradicción principal dentro del sistema autoritario brasileño; a través del absolutismo del Ejecutivo, éste se apropia de antemano del poder legislativo y judicial con sus funciones. Sin embargo, el carácter democrático adoptado por la dictadura brasileña requiere la presencia de las ramas legislativas y judiciales de gobierno. La conformidad de esas ramas se logra a través de la coerción; sin embargo, la *distensão* de Geisel permitió que las contradicciones que existen en el fondo del sistema salieran a la superficie. Ellas muestran que un sistema basado en lo militar, centralizado alrededor del absolutismo Ejecutivo, es incompatible con verdaderos sistemas representativos de partido, con una activa e inde-

pendiente Legislatura y con un Poder Judicial independiente. Es así que un Ejecutivo que favorece la *distensão*, debe estar dispuesto a dejar de lado las limitaciones derivadas de un régimen verdaderamente democrático, lo que significa necesariamente el fin del absolutismo del Ejecutivo. El carácter de tira y afloja de la *distensão* de Geisel revela la incapacidad del sistema de resolver estas contradicciones, aceptando el compartir el poder constitucional entre los tres poderes.

El crecimiento brasileño se ha concentrado en grandes empresas. Muchas de ellas son empresas multinacionales, y el gobierno brasileño le ha dado al capital extranjero varios y poderosos incentivos. Esto fue especialmente cierto bajo los ministros Roberto Campos y Delfim Netto. Dados los lazos existentes entre el Arena y el Ejecutivo uno podría suponer que los diputados del Arena apoyarían esta política. Pero no fue así. Más del 68% de los diputados y senadores del Arena apoyaron una reducción de las actividades de las multinacionales y su influencia en la economía brasileña, mientras que en el MDB un abrumador 93% apoyó reducciones similares (Jornal do Brasil, 4/15/1975).

De esta manera nuevamente existe un conflicto ideológico oculto entre el Ejecutivo y su partido; este conflicto involucra a más de dos actores, porque las políticas están delineadas por tecnócratas, principalmente economistas, y no por los militares.

Muchos políticos del Arena han presentado críticas disfrazadas de otras políticas gubernamentales y de sus resultados. Políticos del Noreste se han expresado sobre la situación de su región; algunos se han atrevido a criticar la concentración de los ingresos y la mayoría tiene palabras poco atentas sobre los tecnócratas en el gobierno.

Basándose en innumerables estudios y encuestas, resulta claro que el régimen militar en su forma actual tiene muy poco apoyo popular.

Muchos estudios demuestran que la población brasileña quiere una democracia; la evidencia recogida en São Paulo y Río de Janeiro es contundente: cerca de mitad de la población quiere *más* democracia, un cuarto quiere que las cosas permanezcan tal cual son o hasta con menos democracia, y otro cuarto es indiferente, no tiene formada una opinión, o tiene demasiado miedo para expresarla (Lamounier, 1977). Esta encuesta llevada a cabo por Gallup, también muestra que los indiferentes, sin opinión, etcétera, son mucho más numerosos entre los que poseen una educación más elemental, algo muy común de encontrar en Brasil como en cualquier otro lugar. Aquéllos que quieren más democracia son relativamente más numerosos entre la gente con educación secundaria y universitaria.

La solución militar les gusta menos a los brasileños de lo que parece. En 1968 un estudio de jefes de familia en Río de Janeiro mostró que más del 78% de ellos, pensaba que "los militares no tendrían que interferir en las políticas del gobierno" (Pereira, 1972). Encuestas que se llevaron a cabo recientemente en Río de Janeiro y São Paulo muestran que

la población está harta del régimen militar y que apoyaría a Magalhaes Pinto para presidente principalmente porque no es un militar. Cuando es comparado con otros posibles candidatos militares, Magalhaes Pinto los deja atrás a todos.

Estos resultados no nos sorprenden. Nadie tiene deseos de renunciar a sus derechos. La toma del poder del 1964 se llevó consigo los derechos de todos los brasileños y tornó su ciudadanía en una farsa. Los brasileños con cierto nivel de educación saben que los ciudadanos en otros países tienen derechos que a ellos les han sido negados por un régimen que ellos no eligieron. El régimen no tiene control sobre su lealtad política, aunque sí controla su callada complicidad en el saqueo de campesinos y trabajadores.

En este momento la población brasileña es consciente de que la tortura fue usada en Brasil después del golpe de Estado de 1964; se sabe que la prensa en Brasil está censurada, y que la corrupción no ha sido eliminada, en todo caso es peor. Los automóviles oficiales y todo tipo de *mordomias* son de conocimiento público. A los militares se les da altos cargos públicos para los cuales por lo general no están capacitados. Los escándalos de la administración militar anterior se han hecho públicos. Las leyes electorales han sido cambiadas para favorecer funciones de corto período y ambiciones personales. El régimen militar ha perdido toda justificación basada en una alta moral.

El régimen militar ha otorgado tanto énfasis al crecimiento como justificación para la dictadura que ahora es atrapado por su propia retórica: no podría mantener los altos índices de los fines de los años 1960 y principios de 1970. Más aún, el régimen no puede controlar más la inflación de lo que el régimen populista había logrado. Es así que ha perdido su fuente principal de legitimidad ideológica. Más aún, la época de Goulart y el Parlamento se han desvanecido y ya no son parámetros importantes para medir el éxito o fracaso del régimen militar. Así la legitimidad ideológica del gobierno militar está decayendo. La justificación de que un país mejor y más fuerte se estaba construyendo no se puede sostener más y con seguridad el brasileño medio no ve la razón por la cual ha sido castrado políticamente por un régimen militar que es menos eficaz que los regímenes civiles que respetaban sus derechos.

A partir de estas observaciones un ingenuo analista podría saltar a la conclusión de que el régimen está a las puertas de un colapso.

Esta conclusión desconoce primero que la dictadura brasileña es una dictadura y prácticamente tiene el monopolio de los medios de coerción: la población desarmada está a merced de los militares; segundo, que unos veinte millones de brasileños de clase media y alta se han beneficiado de las políticas de concentración, y que si fueran amenazados con perder esos beneficios apoyarían a los militares, y tercero el régimen puede cambiar o continuar de esa manera.

## V. DESPUÉS DEL MILAGRO, ¿QUÉ?

Dando por supuesto que el régimen militar ha perdido a través de los años el apoyo, y que regímenes alternativos serían diferentes, permítanme ser futurólogo e imaginarme cómo serían algunos de esos cambios.

Antes que nada una importante reducción del Poder del Estado; luego regímenes alternativos y finalmente cambios desde dentro:

Comienzo por excluir una importante disminución del Poder Estatal, una posición que comparten la mayoría de los científicos políticos y periodistas políticos brasileños.

A comienzos de los años 1970, una encuesta realizada entre científicos políticos y escritores políticos brasileños no fue capaz de obtener un consenso significativo sobre el futuro del país. Sólo en unos pocos puntos se llegó a un acuerdo significativo; entre ellos, una intervención del Estado cada vez mayor en la economía.

CUADRO V.1

GRADO ESTIMADO DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA,  
1972-73 y 1977

	<i>Científicos políticos</i>		<i>Escritores políticos</i>	
	<i>Moda</i>	<i>Media</i>	<i>Moda</i>	<i>Media</i>
En el momento de la encuesta 1972-73	4-5	4.0	3	4.6
En 1977 .....	6-7	5.9	6	6.3

Además aunque la mayoría de los científicos políticos y de los escritores políticos (80% y 71% respectivamente) opinaban que esta intervención era pragmática y no programática hasta 1964, muchos pronosticaron una planificación cada vez mayor de la intervención como tal después de esa fecha (Dos Santos y De Souza, 1974).

En Brasil es considerado un hecho normal el que se dé una fuerte participación del Estado en la economía y sólo recientemente unos pocos voceros del sector privado lo criticaron abiertamente. Pero la burguesía privada difícilmente se enfrenta al Estado: si bien, por un lado pueden hallarse en desventaja comparados con las empresas privadas, por otra parte la burguesía está ampliamente favorecida por el accionar del Estado en su eterna lucha con las clases obreras. A ellos les han otorgado créditos, proteccionismo tarifario, impuestos festivos e incentivos, etcétera. Las agrupaciones nacionalistas o socialistas visualizan a las empresas públicas como el obstáculo más importante para la expansión de las em-

presas multinacionales. De esta forma, no existen grupos políticos o sociales importantes que se opongan a las empresas públicas y así es poco probable que se dé una menor participación del sector público en la economía. La permanencia del presente modelo no nos hace suponer tal decline, por el contrario, eso llevará a una constante toma de empresas deficitarias y la creación de otras nuevas, en zonas importantes.

Las relaciones entre el sector público y el sector privado probablemente seguirán cambiando: se puede esperar una creciente *especialización* de las agencias del gobierno, al igual que de los grupos de interés del sector privado. Geisel sigue la política de excluir a los empresarios en la representación directa al delinarse las políticas, lo que está compensado por contactos más frecuentes con representantes de grupos de interés. Esta política puede ser modificada, pero no afectará la especialización.

El cambio de empresarios entre los sectores privado y público parece haber aumentado y es probable que siga haciéndolo en el futuro, debido a los sueldos más elevados y *mordomias* del sector público; sin embargo, el descontento público y el resentimiento militar podría disminuir el exuberante nivel de vida de los altos funcionarios públicos.<sup>3</sup> Ese poder constituye una motivación tan importante, a tal punto que estos hombres, cambian más en el sector nacional que en el de las multinacionales. Las casas matrices de las empresas multinacionales son notablemente renuentes para delegar la autonomía a sus afiliados.

La toma del gobierno por parte de los tradicionales demócratas liberales, como los representados por el *O Estado de São Paulo*, sería la única e improbable posibilidad de una aguda reducción de la participación pública en la economía, pero dudo que los militares no reaccionen en tal caso.

A lo sumo, lo que podría suceder es una disminución de ciertos privilegios de las empresas públicas, presiones para controlar su crecida eficiencia<sup>4</sup> y una disminución en los privilegios y número de los "nuevos mandarines" del sector público brasileño. Unas pocas áreas podrían ser despejadas para la iniciativa privada "solamente", pero no mucho más que eso. Una revolución socialista, al menos, aumentaría la participación del Estado en la economía, dada la experiencia de todos los países socialistas hasta el momento.

<sup>3</sup> Se tiene que señalar, con toda justicia, que los militares no se aumentaron sus salarios ni beneficios más allá del nivel de la clase media, como sucedió en otros países donde los militares tomaron el poder. El enriquecimiento de los militares, en el servicio civil y en empresas privadas.

<sup>4</sup> Se ha argumentado que el desempeño financiero no es uno de los objetivos principales de las empresas públicas (Baer, Newfarmer y Treblat, 1976); pero la información muestra que las empresas públicas brasileñas, relativamente han tenido una buena actuación.

Una toma del gobierno por parte de los nacionalistas progresistas mejoraría aún más la participación del Estado en la economía, si bien con un carácter redistributivo.

De esta manera, el Estado probablemente permanecerá fuerte en Brasil.

### V.1. REGÍMENES POSIBLES

Comenzaré por delinear la posibilidad del socialismo basado en una revolución de la clase trabajadora en Brasil. La fuerza tan grande del Estado, vis a vis de la sociedad civil, hace que una toma revolucionaria sea una tarea muy difícil. La evolución de la tecnología represiva hace que las masas sean cada vez menos poderosas. Más aún, la composición de clases de las sociedades dependientes de América Latina, se desvían agudamente de las predicciones marxistas. La clase obrera industrial es relativamente pequeña, nunca mayor del 25% del total de las fuerzas de producción, debido a la intensiva industrialización del capital. Los sectores que emplean más trabajadores son el primario, en las primeras etapas del progreso de industrialización, y luego el terciario; más aún, se da un continuo crecimiento de ocupación de clase media (Soares, 1967 y 1969, Geneletti, 1976 y 1977). Una revolución basada en números no se fundamentaría en la clase obrera.

Para muchos una alternativa parlamentaria, democrática y liberal se presenta como interesante. Los cambios en la política de EEUU, la crisis económica y el fracaso de los regímenes militares para resolver las necesidades del país durante tantos años de dictadura, aumentan las posibilidades de una retirada de los militares. Esto puede suceder en el Perú y en Ecuador en un futuro cercano.

Pero el retiro de los militares en Brasil no significa una vuelta a las condiciones existentes anteriores a 1964. Primero, porque los militares son lo suficientemente fuertes para impedirlo, segundo, porque el Estado es mucho más fuerte y dirigido por una burocracia-tecnócrata que no era tan fuerte y numerosa antes de 1964; en tercer lugar, porque a grandes sectores de una creciente clase media la situación bajo el régimen actual les ha sido más favorable (y en este momento todavía les sigue siendo) que durante el anterior. Estos grupos podrían solicitar el retorno de los militares.

De esta forma, una simple vuelta al sistema anterior a 1964 no sólo es poco probable, sino también inestable. Una continuación y aceleración de la hasta ahora lenta *distensão*, conservaría un Ejecutivo fuerte, pasando del absolutismo actual del Ejecutivo a una supremacía del Ejecutivo, devolverá al Congreso las funciones de vigilancia, pero no el poder de legislar independientemente del Ejecutivo y le otorgaría al poder judicial la competencia última y su jurisdicción sobre asuntos constitu-

cionales. Libertad de prensa, incluida la televisión y la radio, son medidas esperadas, como así también elecciones directas de gobernadores y la eliminación de los llamados senadores *Lei-Falção*, "pacote de abril", "bionic", y otras legislaciones tan corruptas.

Con este proyecto, el sistema político liberal tendría que convivir con una economía planificada y controlada; el parlamento se tornaría en un foco político, pero las decisiones económicas importantes se mantendrían fuera de la política parlamentaria, haciendo una caracterización de una disociación entre el sistema partidario parlamentario formal y la política económica. Esto nos hace dirigir nuestra atención hacia los cambios internos en el Estado.

## V.2. ¿PUEDE CAMBIAR EL ESTADO DESDE ADENTRO?

¿Es posible que un aparato de Estado formidable, creado para servir a los intereses de la clase media y alta sea usado para promover los intereses de los campesinos y trabajadores *en contra* de los intereses de las clases a las que ahora sirve? ¿Es posible que las mismas instituciones sean utilizadas para servir propósitos radicalmente opuestos? La tecnocracia, ¿es realmente carente de ideología?

La afirmación de que la tecnocracia es carente de ideología y que podría servir gustosamente a dueños radicalmente opuestos, estuvo de moda hace algunos años: "Ellos estarían tan felices de planificar la economía soviética como la brasileña", se decía. Creo que esto es un mito basado en otro mito, el de que hay soluciones apolíticas, carentes de ideología y "técnicas" para las apremiantes cuestiones socioeconómicas. Un argumento más serio (Baer, Newfarmer y Treblat, 1976) es que las empresas públicas y el gobierno en general son descentralizadas y que por lo tanto, los tecnócratas raramente actúan conscientemente como clase, y que no forman una clase, ni una fracción de ésta. Este razonamiento es peligroso. Presupone que la unidad y conciencia de una clase depende de la unidad y de la centralización de las instituciones donde trabajan sus miembros; con el mismo criterio, el hecho de que el sector privado está descentralizado impediría a la burguesía el formar una clase, y lo mismo con el proletariado. La desunión administrativa del sector público no impide a los tecnócratas el comportarse como una clase en caso que se violaran sus intereses como tal. Este es el límite para los cambios internos en el Estado.

Un aspecto interesante del sector público brasileño es que en muchas empresas, agencias y hasta ministerios, se pueden encontrar tecnócratas de tercera clase que tienen una sensibilidad social, una mentalidad progresista y son muchas veces nacionalistas. Sus actitudes e ideología contrastan con la de aquellos hombres que ocupan los altos puestos, ministros de Estado y sus secretarías escogidas.

El cambio desde *adentro* del Estado depende del balance de poder entre los grupos que controlan los recursos, particularmente el Estado mismo. Analistas de la tecnocracia tienden a enfatizar la posibilidad de un cambio cualitativo desde dentro. Están impresionados por la competencia y la conciencia social de muchos altos tecnócratas progresistas (si bien éstos no ocupan los puestos número uno). Los tecnócratas "progresistas" también están interesados en el crecimiento e industrialización, pero parecen no tener ligazón con las élites terratenientes o con las multinacionales. Ellos pueden no tener escrúpulos en arrasar la reforma agraria, ni con la creación de un gigante público en el área de la producción agrícola y distributiva. Ellos pueden respaldar políticas redistributivas, siquiera para expandir el mercado interno; en última instancia podrían invertir el curso externo de la economía brasileña en favor del crecimiento interno.

Pero tanto la extensión de la conciencia social de estos tecnócratas progresistas como la posibilidad de elevarse al poder, han sido sobrestimadas por las siguientes razones:

a) la confusión entre expresiones verbales y el verdadero comportamiento durante las crisis. El "izquierdismo" de los tecnócratas siempre se destaca cuando se dirigen a los intelectuales; la distancia entre este izquierdismo verbal y el verdadero comportamiento aparecerán claros y en voz alta cuando sus intereses estén en cuestión. Después de todo, los tecnócratas de segunda y tercera clase están comprendidos dentro del 5% más alto de la distribución del ingreso. De esta manera aunque se puedan esperar algunas mejoras bajo el gobierno de ellos, su propia posición privilegiada limita el alcance de la reforma.

b) subestimar el poder de los grupos derechistas entre los militares. A pesar de recientes derrotas políticas, estos grupos todavía mantienen una importante participación en el poder militar; probablemente no sean lo suficientemente fuertes para tomar el gobierno, pero con seguridad son suficientemente fuertes como para vetarlo. En la teoría, estos grupos podrían respaldar medidas nacionalistas y redistributivas, delineadas por tecnócratas progresistas, pero su creciente interés por la seguridad y su paranoia anticomunista, se lo impedirían.

c) el desconocer el hecho de que las exigencias de seguridad para ministerios y puestos de primera clase son mucho más rigurosas que para posiciones más bajas con poder de consejero, pero sin poder ejecutivo. Hasta tanto las agencias de seguridad nacional y los grupos militares de derecha mantengan el poder del veto de decidir quién puede ocupar estos puestos y quién no, los tecnócratas progresistas se mantendrán en puestos bajos. De esta forma, las reformas socioeconómicas desde adentro son difíciles de lograr, debido al bloqueo de ascenso que se da a los tecnócratas progresistas. Sin embargo, la "distensão" en el sistema político como tal podría facilitar este proceso. Aquí es donde muchos brasileños depositan sus esperanzas: la democratización política y electoral puede

proveer espacio para que los tecnócratas progresistas implementen desde adentro las tan necesarias reformas, aunque sean moderadas. Pero liberar al país de un aparato de seguridad tan importante es un proceso a largo plazo, y poco probable de ser logrado en pocos años. Paradójicamente la mejor forma de lograr esto es mediante el fortalecimiento de los servicios centrales de inteligencia brasileños (SNI) en detrimento de cada una de las agencias de inteligencia de las fuerzas armadas y grupos derechistas paramilitares, los que son menos dóciles de ser controlados por los civiles.

De esta manera, el mejor deseo para el futuro, puede ser un cambio lento y una mejora lograda poco a poco; quizás la política de Geisel consistente en una democratización firme y gradual refleje menos su posición personal y más la realidad política del Brasil actual.