

Desmantelar, desmontar, refundar

Contradicciones e impases en las reformas del Estado

CÂNDIDO GRZYBOWSKI

El Brasil ha atravesado en las últimas décadas diferentes etapas políticas, institucionales y económicas. Hubo periodos de entusiasmo popular y democrático, y otros de retroceso oligárquico. El deterioro económico y social paulatino ya puede ser medido en generaciones, y el segundo gobierno de Cardoso realiza ahora lo que sus expectativas de reelección le impidieron durante el primer gobierno. En este contexto, una reforma del Estado debe pasar por una refundación democrática que retome el espíritu de la Constitución de 1988. Sólo la participación política de las mayorías, en todos los niveles de gobierno, puede garantizar una reforma estatal democrática que permita la recuperación del país.

Brasil inicia el año 1999 arrasado por una vorágine económico-financiera, cuya dimensión y consecuencias aún no están del todo definidas. Pero ella explicita las contradicciones de las reformas emprendidas en la década del 90 en la economía y en el orden político-institucional y administrativo, y además, muestra las condiciones en que se ejerce el poder estatal y es posible la gobernabilidad. Todo lo que se ha hecho fue para adecuar el paso del país a la modernidad –decantada por la ideología neoliberal– de una globalización regida por las fuerzas del mercado. Llevados por el plan Real estamos sumergidos en una crisis dramática que cuestiona las propias bases de la democratización brasileña, duramente gestadas por las luchas de las dos últimas décadas a través de una sociedad movilizada y reivindicativa. Este panorama se revela en términos casi caricaturescos en la reelección del presidente Fernando Henrique Cardoso, que prácticamente consume su capacidad de iniciativas en tanto dirigente político en su segundo mandato, a menos de dos semanas de gobierno.

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: sociólogo brasileño, director del Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos - Ibase, Río de Janeiro.

Palabras clave: participación democrática, Cardoso, Estado, reforma estatal, Brasil. □

Muchas cosas sin duda han cambiado. Entender tales cambios, su dirección y significado, sus posibilidades y límites, más allá de la crisis coyuntural, es una tarea ardua, pero indispensable. El Brasil de hoy no es el mismo del fin de la dictadura militar en los años 80, ni el de comienzos de la década del 90, en la pos-Constituyente. Medido por indicadores económicos, sin embargo, está decayendo desde hace dos décadas. La geografía del poder económico cambió, las fuerzas sociales se diferenciaron y también cambió la correlación entre ellas; la cultura ciudadana se ha transformado también, y el poder estatal se ejerce hoy en otras condiciones y formas. El cuadro brasileño no puede ser tomado como expresión de lo que sucede en toda América Latina, aunque existen íntimas relaciones. Mi objetivo no es, de ningún modo, evaluar el conjunto de las reformas del Estado de las que Brasil y América Latina son hoy un gran laboratorio. Me limito a articular preguntas sobre su sentido y los desafíos que plantean para quien, como directivo de una ONG, tiene como función transformar conocimientos en instrumentos de lucha y acción para la construcción de una sociedad radicalmente democrática, guiado por principios éticos de libertad, igualdad, diversidad, solidaridad y participación. El momento de perplejidad frente a la crisis, con sus variados contornos, distorsiona por completo la visión del movimiento más profundo y de las alternativas que están ahí, a nuestro alcance. Captar este movimiento es un desafío fundamental para intervenir y contribuir con la ciudadanía activa, la verdadera y más legítima fuerza constructora de Estados, de economías y de las mismas sociedades.

Del desarrollo autoritario al liberalismo sumiso

Lo primero que hay que destacar es que Brasil está sometido a reformas desde hace dos décadas. Desde por lo menos la Amnistía Política, en 1979, nacieron gran cantidad de expectativas y tristezas, numerosas utopías —que luego se volvieron pesadillas—; se implantaron muchas, muchísimas reformas, tratando de canalizar las contradicciones contenidas en una sociedad que cada día más muestra su incapacidad para sustentar sus estructuras económicas y políticas, de marcada exclusión social. Los resultados de las reformas no pueden sumarse, dado que apuntan en direcciones muchas veces diametralmente opuestas. En este periodo tuvimos el fin de la dictadura militar; luego la inmensa movilización popular por las «Directas Ya»; una Nueva República que nació vieja por las fuerzas que la compusieron; una Constituyente y una Constitución para enorgullecer a cualquier ciudadano latinoamericano y del mundo; un presidente finalmente electo (¡en 29 años!), destituido de forma legítima después de la perversión de la economía pública y de la corrupción generalizada como regla de gobierno; un gobierno tapón, débil, pero que se dejó impregnar por la participación democrática directa, particularmente por la Campaña de la Acción de la Ciudadanía Contra la Miseria, el Hambre y Por la Vida; y después de todo un segundo presidente electo, con legitimidad para, por fin, aplicar las reformas del Consenso de Washington, pero que además se preocupó en garantizar la propia reelección y desmontar la esencia de la Constitución ciudadana de 1988.

En lo cotidiano, estos cambios se viven como si estuviésemos en una montaña rusa, con subidas y bajadas que dan escalofríos, con cambios bruscos, fastidiosas calmas de apatía popular, crisis y miedo; con las corridas a bancos y supermercados, a veces con entusiasmo y, sobre todo, perplejidad. La verdad es que la sociedad está desestructurada. En años recientes las amplias mayorías confiaron y apoyaron el plan Real como un remedio milagroso para la estabilización de la moneda, los necesarios cambios en el Estado y la inserción económica de Brasil en el mundo globalizado. Se vivía un momento difícil, en el que los problemas se agravaban; pero pese a todo muchos creían que había que dar crédito, aceptando «reformas» casi imposibles de implementar por su carácter antisocial. El aumento del desempleo y el deterioro de los servicios públicos, el agujero del déficit comercial, los intereses estratosféricos y la deuda pública en crecimiento geométrico, fueron signos de la crisis profunda que acompañaba la liberación económica y el ajuste. La caída de la inflación fue sin duda un acontecimiento importante. Pero ¡cuántos sapos la sociedad tiene que comer en su nombre! El castillo de naipes –pues estamos hablando, de hecho, del país entregado al casino global, a la más pura y antiética especulación financiera con las economías y pueblos del planeta– está en ruinas, dejando al desnudo lo que tales reformas significan y para qué se las emprende.

El momento de absoluta perplejidad que se cierne sobre Brasil no nos debe impedir ver las cosas de modo más realista e incluso pragmático. Estamos hablando de un país donde, por lo menos, de tres a cuatro generaciones no conocieron otra cosa a no ser un clima como el descrito anteriormente. Sólo para recordar, fueron cinco planes económicos, con diversas agresiones a distintos derechos, casi todas traumáticas. El miedo de lo que va a pasar ahora que el barco del Real se está hundiendo tiene allí sus razones históricas, al menos en el imaginario popular de un país donde la mayoría absoluta nunca conoció otra cosa. Pero, lo más grave es el sentido profundo de los cambios y las frustraciones que los acompañan. En los últimos 20 años tuvimos dos direcciones diametralmente opuestas en términos de sueños, utopías, deseos y conquistas concretas: en la década del 80, la Constitución de 1988, con su amplio y generalizado abanico de derechos «conquistados», pero que estaban muy lejos de ser efectivizados; en la década del 90, el plan Real, con su sueño de estabilización, consumo e inserción internacional, en proceso de erosión en este momento. El primero de esos cambios apuntaba hacia un Estado democrático capaz de promover el desarrollo, pero asegurando la previa *inclusión* de todos, como sujetos de derecho, en el proceso. El segundo, exprimiendo y desmantelando el Estado y la misma Constitución, dejando en manos del propio mercado la tarea de incluir a los ciudadanos, hasta a costa de la *exclusión* de muchos incompetentes e improductivos, sean grupos sociales enteros o segmentos económicos.

¿Hasta cuándo la sociedad brasilera podrá soportar esto? Son dos décadas de búsquedas. El modelo de desarrollo autoritario se agotó con el régimen militar. El Estado nacional fuerte, intervencionista, gestó el milagro económico

de los años 70 e hizo crecer la economía a todo vapor. Pero era un Estado de *mal-estar social*, porque fue represor y negador tanto de los derechos políticos como de los económicos, sociales y culturales de la mayoría de la población. Sus instituciones y políticas privilegiaron el crecimiento económico a cualquier precio. Fue un desarrollo salvaje y excluyente que, mientras tanto, alteró profundamente las condiciones de trabajo y vida de la mayoría de la población. Desde fines de la década del 70, en la ciudad y en el campo, comenzaron a emerger fuerzas y movimientos sociales nuevos, dándole rostro y organización a una gran diversidad de sujetos de la sociedad civil que estaba naciendo, reivindicativa y participativa. El modelo autoritario se agotó a sí mismo, sometido a las contradicciones de un desarrollo asociado y dependiente, expresado en la crisis de la deuda externa. Pero, sobre todo, el modelo se acabó porque fue incapaz de renovar sus condiciones políticas e institucionales de existencia frente a las demandas de la sociedad.

La dictadura militar había llevado al extremo el patrimonialismo y el fisiologismo del Estado desarrollista brasileño. Tanto las empresas del sector estatal de la economía, como órganos e instituciones públicas, fueron rifados entre los grupos dominantes que apoyaban al régimen. La institucionalidad política entonces existente era una radical usurpación de la ciudadanía, incapaz de abrirse hacia la lucha política más allá de la disputa de hegemonía entre las corrientes dominantes, bajo el control de las facciones militares. La tarea que se imponía claramente en los años 80 era la de la refundación del Estado, democrático de derecho, abierto a la participación ciudadana, capaz de cambiar la dirección y las prioridades del desarrollo del país.

Había que reformar a fondo las leyes, las instituciones, los órganos públicos y las políticas, frente a una sociedad reivindicativa. Las frustraciones que vinieron con la derrota de las «Directas Ya», en 1984, y el trágico nacimiento de la Nueva República, en 1985, se superaron, en gran parte, con las movilizaciones en torno de la Constituyente y las conquistas logradas en la Constitución de 1988. El horizonte que se abría daba margen a muchas esperanzas y sueños, como lo indicaba el eslogan de la memorable campaña electoral de Lula —«sin miedo a ser feliz»—, el líder metalúrgico en disputa contra la oligarquía renovada, representada por Collor. La tierna planta de la democracia brasilera se anunciaba capaz de echar profundas raíces en la cultura política del país y convertirse en un árbol frondoso.

Brasil resistía las recetas del neoliberalismo y del Consenso de Washington, debido en gran parte a la capacidad de intervención y presión política de las nuevas y viejas fuerzas en el contexto de la naciente democracia. La emergencia de la sociedad civil, dinámica y diversificada, mostró grupos y sectores hasta entonces alejados de la política, juntamente con la renovación de las clases medias decantadas con el proceso de transformaciones de una sociedad más urbana e industrial. Este dato cambió y amplió la arena política haciendo que la tarea de reforma del Estado fuese una ecuación mucho más compleja.

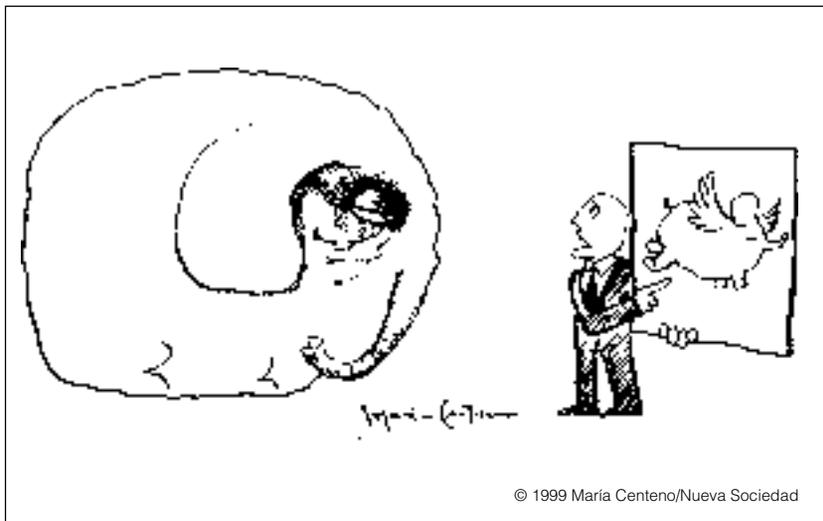
El verdadero asalto al poder que promovió el gobierno de Collor, entre marzo de 1990 y septiembre de 1992, además de explicitar las contradicciones, puso al desnudo la fragilidad de la democracia y las dificultades para la conquista de una verdadera democracia social. Las estructuras del autoritarismo se revelaron más profundas y arraigadas de lo que parecían. Incluso antes de que la nueva Constitución, intentando la refundación de un Estado democrático, produjese sus frutos, Collor terminó introduciendo en la agenda un nuevo conjunto de reformas estatales. Se trató, sí, de cambiar el Estado, pero en la dirección opuesta a la prevista en la Constitución. El ingreso de reformas neoliberales, proponiendo la desregulación y el desmantelamiento estatales, sirvió de compuerta para la apertura de Brasil a las fuerzas promotoras de la globalización.

Con el movimiento por la Ética en la Política, el *impeachment* de Collor y, más tarde, la gran movilización de la Acción de la Ciudadanía Contra el Hambre, la Miseria y Por la Vida, la sociedad reafirmaba la necesidad de cambios para garantizar derechos básicos a todos y mantenía sobre sí la responsabilidad de hacer, proponer e indicar caminos. La persistente inflación, sin embargo, minaba las bases de existencia de amplios sectores y las posibilidades de retomar el desarrollo. El plan Real, nacido en el gobierno de transición de Itamar Franco, pareció que iba a recolocar las cosas en su lugar. De hecho, redujo la inflación y, como hecho político más importante, mostró que la sociedad, cansada de un juego en que las ganancias son corroídas por el tributo inflacionario, necesita y quiere estabilidad económica.

El plan Real se volvió la bandera que permitió la formación de la alianza de centro-derecha y la victoria de Cardoso en las elecciones de 1994. En su primer gobierno, de 1995-1998, Cardoso actualizó y profundizó la agenda de reformas introducidas por Collor. Si no fue más rápido ni realizó los cambios según las prioridades dictadas por el recetario neoliberal de la globalización, fue porque quiso garantizar antes su propia reelección. Liberó la economía, privatizó, desmanteló y desmontó la capacidad del Estado de intervenir en la vida económica. En el proceso, el soporte constitucional para la refundación de un Estado democrático de derechos terminó siendo descaracterizado. Una vez reelecto, caen las máscaras y el gobierno de Cardoso revela adónde se ha llegado: al liberalismo sumiso. Quien está dictando qué y cómo hacer las cosas es ahora el propio FMI y no la sociedad brasilera. ¿Esto es posible? ¿Será inevitable?

Las permanencias por detrás de los cambios

El ideario del pensamiento único se instaló en Brasil junto con las reformas recientes. Justificándose como la única vía posible, descalificó cualquier fuerza o idea que se le opusiera. Consolidado en los grandes medios, el pensamiento único no permitió que se manifestara la divergencia y se instaurara el debate democrático necesario para politizar las reformas. En su primer mandato, el gobierno de Cardoso actuó como un rodillo sobre el Congreso, las institu-



ciones públicas, los movimientos sociales y sus adversarios políticos. La estabilidad de la moneda le brindó el apoyo popular y la justificación necesaria para realizar las reformas. El agotamiento de la política y la consecuente despolitización alcanzó a la sociedad civil que, con la notable excepción del Movimiento de los Sin Tierra, quedó apática y desmovilizada. Pero alcanzó, también, al propio Congreso y los políticos en general, alimentando un peligroso desprecio por todo lo que significara la política. Finalmente, la victoria neoliberal parecía incontrastable, mientras el país se abría a la globalización, con sus ataques y enfermedades, a costa de un brutal endeudamiento público y de una vergonzosa renuncia de la soberanía encubiertos hasta el último momento. La autosuficiencia tecnocrática de los conductores de la política económica se reveló como entreguismo, y la hegemonía política de la alianza que apoyaba al gobierno, un negociado de favores privados con la rifa del aparato estatal. La mejor expresión de esto es la propia composición ministerial del gobierno.

Se implantaron muchas reformas. Se buscó y se busca un Estado más chico, más barato, menos inductor del desarrollo y más regulador. En la práctica, se desmontan las viejas instituciones y políticas incluso antes de que la nueva capacidad reguladora sea definida y creada. Para favorecer el libre mercado y reducir el supuesto costo-país, haciendo aún más aguda la separación entre lo económico y lo social del desarrollo, se flexibilizan derechos conquistados, tanto en las relaciones de trabajo, como en la previsión social. En vez de hacer más eficiente y transparente el gasto público en educación y salud, se le quita la obligación al Estado y se transfieren responsabilidades.

Hoy, cuando muchas cosas están ya fuera de su lugar, puede verse que detrás de los cambios aún persiste la obstinación en reproducir una vieja estructu-

ra. El país, con una vergonzosa concentración de la renta y múltiples formas de exclusión social, está ahí, resistente. Un país contra su pueblo. La ciudad contra sus favelas; la agricultura contra sus campesinos, indios y trabajadores; la minoría blanca rica contra la mayoría de negros y mestizos pobres. En fin, enfermedades de un subdesarrollo democrático. Los temas de la desigualdad en el acceso a recursos, bienes y servicios y de la exclusión social son ampliamente reconocidos, y a ellos se refieren casi todas las fuerzas políticas. Pero no se creó aún la voluntad colectiva capaz de definir e implantar las reformas y el Estado necesario para cambiar la estructura social. La vieja idea de que falta hacer que crezca la torta antes de distribuirla ronda las cabezas de nuestras elites gobernantes. El transformismo de la socialdemocracia brasilera, aliada a las viejas fuerzas oligárquicas y patrimonialistas, fue capaz de dar un nuevo barniz a esta perla del pensamiento conservador.

Las reformas hechas hasta ahora fueron incapaces de atacar los intereses patrimonialistas y la tendencia privatizante de todo lo que es público. La impaciencia y la falta de transparencia en la privatización de empresas estatales, más que a cambiar el modo de operar del Estado, apuntan a una transferencia pura y simple del patrimonio público hacia los sectores privados, una verdadera acción pública de renuncia del poder justamente para el empoderamiento de las fuerzas del llamado libre mercado. En el otro extremo, se nota la lentitud, o mejor, la debilidad y total falta de interés en establecer una agenda de reformas político-electorales, que transforme al propio Congreso de una asamblea de intereses fisiológicos privados en el espacio de correlación de fuerzas políticas y un foro nacional de debate y concertación para un proyecto de país.

Las contradicciones de las reformas en el Estado se expresan claramente en la crisis del pacto federativo. Por un imperativo democrático, la Constitución de 1988 intentó un quiebre de la tendencia a la centralización del poder estatal, dejada por el autoritarismo. No solo se trata de la descentralización administrativa del neoliberalismo, sino de crear bases y dar condiciones para que la democracia florezca de abajo hacia arriba. Es en lo local, en las grandes y pequeñas ciudades, en las regiones, donde concretamente cada uno vive y trabaja, que los sujetos sociopolíticos se constituyen y participan, en su diversidad económica y cultural. La refundación del Estado democrático sólo es posible reconociendo la dinámica local, en la que interactúen la democracia directa y la democracia representativa de forma permanente. La agenda de reformas emprendidas en los años 90, particularmente durante el gobierno de Cardoso, apunta a una recentralización de los recursos y del poder y una descentralización de las obligaciones. En el proceso, los estados federados y los municipios están siendo llevados al colapso financiero, paralizados por deudas públicas impagables. La reacción de los nuevos gobernadores, que tomaron posesión el mismo día que el presidente reelecto, es sintomática de lo insostenible de la situación. El Estado brasilero necesita cambiar de pies a cabeza como condición para dejarse interpelar plenamente por la tensión y la dinámica de la ciudadanía activa y, de hecho, elegir el tema de la cohesión

social y de la mayor justicia social como principios del desarrollo democrático y el contrapunto de las fuerzas económicas y del libre mercado.

Lo más terrible de todo es que necesitamos contar en la presidencia de la República con el mayor teórico de la teoría de la dependencia de los años 60 y 70, para percibir más plenamente la persistencia, la actualidad y las limitaciones que conlleva la posición de subordinación del país en las relaciones internacionales. Pero queda claro, también, que dependencia no es solamente imposición desde afuera de los intereses y fuerzas promotoras de la globalización económico-financiera. La internacionalización dependiente y políticamente sumisa, como el país la viene recorriendo, tiene raíces aquí adentro, es una opción estratégica de las elites gobernantes, sustentada por el bloque de fuerzas dominantes aliadas. En el tiempo en que Cardoso aún teorizaba al respecto –hoy pide que olvidemos lo que escribió– la opción por la industrialización dependiente estaba permeada y encubierta por el nacionalismo autoritario, propio de los militares. La opción por una inserción internacional dependiente hasta hoy tenía el velo del plan Real y el artificio de una moneda sobrevaluada. Cayó el velo y vino el FMI, el Grupo de los Siete, el gobierno de Estados Unidos.

Refundar el Estado con las demandas de la ciudadanía

Las reformas están ahí. Muchas, sin duda, son necesarias, pues hay que atacar tabúes y escombros hace mucho tiempo atravesados en la reconstrucción del espacio público, de la responsabilidad pública, del ejercicio de la ciudadanía y la garantía de los derechos. Otras reformas son verdaderos desastres y ataques a la propia posibilidad de democratización para hacer de Brasil un país sustentable. En general, sin embargo, las reformas aún no alcanzaron el verdadero nudo gordiano de la propia cuestión estatal: la estructura social que margina y excluye, por un lado, y concentra riquezas, mantiene y amplía privilegios, por el otro, generando una permanente inestabilidad económica y política. Tal vez, el mejor ejemplo esté en el campo de la propia seguridad pública, hasta ahora seguridad de propiedades y privilegios y no seguridad de los derechos ciudadanos. Claro que la reforma de la seguridad pública sólo es posible con la reforma del Poder Judicial, con una reforma agraria más extensa, con una ampliación de las políticas de generación de empleo y renta, con el reconocimiento y la promoción de los derechos legítimos de la economía popular emergente y no de la flexibilización de los derechos del trabajo de *los que ya tienen*, con la reforma de la educación en tanto política de inclusión en la ciudadanía y no solo de gasto público educacional, con la reforma de la salud para que deje de ser solamente el aparato y la política de la enfermedad.

El momento es difícil. La propia gobernabilidad está amenazada. No se trata de cruzar los brazos frente a la crisis o no reconocer las costas, como si no fuésemos responsables también. La minimización de los efectos destructivos de la crisis y el fortalecimiento de sus potencialidades constructivas es un

desafío para todos, particularmente para las entidades y movimientos de la sociedad civil. Hay que apoyar el fin del pensamiento único, el impase del neoliberalismo globalizado, la arrogancia de la elite gubernamental. Sin duda, las fuerzas presentes en la arena política deberán hacer su parte, demostrando responsabilidad y capacidad de contribuir para dar un rumbo al país. El vacío político-institucional es sólo aparente, pues luego será llenado. La tarea prioritaria es impedir rupturas institucionales que hieran de muerte el tierno árbol de la democracia. Movilizar y ocupar el espacio parece ser un deber histórico imperativo, en este momento, para movimientos y organizaciones que se rigen por valores democráticos.

Dejando de mirar solamente al Planalto Central, a Brasilia, o a Washington y los centros del poder político y financiero global, a las bolsas, y cambiando la mirada hacia nuestra realidad, vamos a notar que tenemos potencialidades y experiencias concretas. El país es fecundo en alternativas que se gestan y se desarrollan a partir de las bases, de lo local. El tejido social brasileiro, desestructurado, sin duda, es denso en prácticas participativas, en gobiernos transparentes que cambian y renuevan estructuras de poder local y políticas públicas. Cabe recordar las experiencias de los presupuestos participativos y la beca-escuela de varios gobiernos locales. Pero también vale observar y valorar prácticas como la Agenda Social Río, Viva Río, los Comités de Acción de la Ciudadanía, la Pastoral del Niño, en fin, la sociedad en acción, comprometiéndose diferentes formas de gobiernos locales, empresas y grupos de ciudadanos. Una conquista constitucional, de enorme potencialidad pero escaso desarrollo, hasta aquí todavía no amenazada por las reformas implantadas, son los consejos participativos, paritarios o no, que abren políticas concretas para la efectiva participación ciudadana en todos los niveles del gobierno. Es urgente valorar y potenciar la intervención en las instancias correspondientes.

Finalmente, la alternativa que se puede implementar en el contexto de crisis general y, por tanto, de crisis de las propias reformas del Estado emprendidas hasta ahora, es la valorización de lo que fue dejado de lado: la ciudadanía reivindicativa. Reconocer la diversidad de sujetos existentes, sus movimientos y organizaciones, sin miedo de su eventual corporativismo o radicalidad, buscando en ellos inspiración y fuerza, puede no solo ayudar a enfrentar la crisis política y económica, sino a recolocar las cosas en el camino de la democratización. Para esto, no obstante, es urgente que se vuelva a estimular la organización y la participación de los pobres, desheredados y excluidos de todo tipo, de quienes están totalmente ausentes, incluso de movimientos de la sociedad civil. Se trata de transformar su situación fragilizada, de garantizarles el papel de sujetos de ciudadanía, como parte de la solución de nuestros problemas estructurales y políticos. Radicalizar hoy la democracia es radicalizar la inclusión social por la vía de la movilización y la participación política, generando presión y señalando la pauta de los cambios de políticas y de Estado que es necesario implementar.