

Brasil. De la continuidad al cambio

Brasílio Sallum Jr.

Si algo distingue a los primeros cuatro meses de gobierno de Lula es el pragmatismo de su política económica, que tiende a establecer una continuidad con la gestión anterior. Los reflejos políticos que está demostrando tener el sector dirigente del Partido de los Trabajadores, haciendo hincapié en reformas estructurales liberales e iniciativas desarrollistas, sin olvidar las medidas compensatorias (aunque éstas parecen no haber arrancado bien), perfilan un paulatino corrimiento hacia la centroizquierda, con los consiguientes efectos en el cuadro de alianzas parlamentarias, donde las discusiones de las reformas, junto con las elecciones municipales de 2004, redefinirán seguramente el sistema de acuerdos políticos.

Hace casi cuatro meses que Luiz Inácio Lula da Silva y el Partido de los Trabajadores (PT) gobiernan Brasil. Se trata de poco tiempo para hacer una buena evaluación de un gobierno que tendrá cuatro años de duración. Con todo, ya es posible reflexionar sobre el significado de la elección del nuevo presidente en la historia reciente del país y hacer un boceto, aunque provisional, de las características

del nuevo gobierno en comparación con el anterior, presidido por Fernando Henrique Cardoso.

La victoria del PT y la democracia

El triunfo de un ex-emigrante pobre de la región nordeste de Brasil, ex-obrero metalúrgico en San Pablo, ex-líder sindical, fundador y presidente honorario del PT, como presidente de la Re-

Brasílio Sallum Jr.: profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de San Pablo; miembro investigador del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea - Cedec, San Pablo.

Palabras clave: elecciones, sistema político, gobierno, Lula, Brasil.

pública, indica sin duda un avance importante del proceso brasileño de democratización iniciado décadas atrás. Más que eso: resultado de las elecciones de 2002, la cohabitación de los ganadores con el gobierno que concluía, configurando una transición inédita en la historia del país y, por fin, la propia tranquilidad durante la asunción del nuevo presidente, fueron notables señales de la consolidación del régimen democrático en el Brasil.

La elección de 2002 se lleva a cabo después de casi 20 años de experiencia democrática, iniciada con el primer gobierno civil que siguió, en 1985, al régimen dictatorial instalado por el golpe militar de 1964. Esta convocatoria fue la cuarta elección presidencial libre y directa desde la promulgación de la Constitución de 1988, que dio forma jurídica plena al régimen constitucional. El avance democrático decisivo no estuvo, por lo tanto, en el proceso electoral, sino en el candidato y en el partido escogido. El electorado innovó al elegir una figura política no perteneciente al empresariado o a las clases medias ilustradas, sino al contrario, a un líder de origen obrero con evidentes marcas sociales de su origen, por añadidura representando a un partido de izquierda que, aunque dirigido mayormente por cuadros de la clase media urbana, reivindica representar los intereses de los «trabajadores» e incorpora gran número de ellos a su organización. Lo notable de las elecciones fue el voto de la mayoría del electora-

do, cuando las masas populares, rompiendo la acostumbrada regla elitista de la política brasileña, de que «pobre no vota por pobre», volcaron su apoyo a favor de Lula da Silva. De hecho, la elección fue el resultado culminante de un proceso de ampliación de la participación política de las clases medias y populares, que tienen su raíz en los años 70, cuando surge en las áreas industriales un sindicalismo independiente de su relación con el Estado.

Un elemento adicional acentúa el significado democratizante del triunfo electoral de Lula: resultó electo comprometiéndose a gobernar «negociando» sistemáticamente, tanto con los partidos políticos como con las organizaciones representativas de varios segmentos de la sociedad. Esa promesa de ampliación de la participación de la «sociedad organizada» —contrapuesta a las propuestas de gobierno eficiente de su principal adversario— fue uno de los elementos clave en la conquista de votos de la clase media y del empresariado, pues el contenido de los compromisos de campaña fueron bastante similares a las del candidato gubernamental. Con todo, las promesas de negociación con las demás fuerzas políticas y sociales fueron relevantes no solamente por su componente progresista (de más democracia), sino también por el conservador (las políticas futuras tendrían en cuenta los intereses del empresariado y de la clase media).

Esta última observación nos lleva a analizar los límites de las victorias de Lula y del PT; si no consideramos el cuadro de restricciones en que se encontraron se tendrá una imagen falseada de la fuerza del nuevo gobierno y hasta del mismo régimen democrático brasileño. En primer lugar, estas elecciones de 2002 fueron además de presidenciales también legislativas federales (Cámara de Diputados y Senado), de gobernaciones de estados y legislativas estaduais. En estos otros ámbitos el crecimiento del PT y de sus partidos aliados fue mucho menos espectacular. En las legislativas, por ejemplo, el PT obtuvo la mayoría partidaria (y con eso el derecho a presidir las Cámaras), pero junto con sus aliados de izquierda y de centro está lejos de alcanzar la mayoría de 3/5 de los votos, lo que le garantizaría la posibilidad de aprobar reformas constitucionales¹. De esta forma, además de mantener unida a su propia bancada, deberá conseguir el apoyo de los partidos de centro y de derecha que eran aliados de la administración anterior. También para aprobar proyectos que exigen mayoría simple, dado el caso de que el Gobierno no consiga el apoyo del ala izquierda de su coalición (cerca de 1/3 de la bancada), tendrá que contar con el voto de segmentos de la oposición². En lo que se refiere a los estados, las fuerzas políticas que apoyaron al último gobierno tienen hoy una presencia más fuerte, especialmente el PSDB –partido de Cardoso– que controla siete estados, incluso los

principales (São Paulo y Minas Gerais). Es verdad que Lula puede contar con la buena voluntad política de los gobernadores en general, especialmente de una parte de los pertenecientes al PMDB, agrupación grande pero muy fragmentada que, en parte, se alió al nuevo gobierno. Aún así, las posibilidades de realizar ciertas reformas (la tributaria, p. ej.) dependen del acuerdo de las fuerzas políticas regionales sobre las cuales la actual administración tiene muy poco control.

En segundo lugar, la victoria de Lula se produjo, en parte, gracias a su adaptación (y la del PT) a los valores e intereses dominantes en el *establishment* brasileño. La dirección del partido y Lula abandonaron la retórica socialista y la defensa del estatismo desarrollista, en favor de un programa orientado por una versión más «liberal» del desarrollismo, similar a la defendida, hace mucho tiempo, por el ala izquier-

1. La base parlamentaria oficialista en la Cámara de Diputados ésta constituida por partidos de izquierda y de centro: PT, PSB (Partido Socialista Brasileño), PDT (Partido Democrático Trabajador), PC de B (Partido Comunista del Brasil), PPS (Partido Popular Socialista), PMN (Partido de la Movilización Nacional), PV (Partido Verde), PTB (Partido Trabajador Brasileño) y PL (Partido Liberal); alcanza 253 miembros sobre un total de 513. Para aprobar reformas en la Constitución son necesarios 308 votos, en dos votaciones en cada una de las cámaras.

2. La oposición partidaria está constituida por parte de la base parlamentaria del gobierno de Cardoso –esencialmente el PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña), el PFL (Partido del Frente Liberal), el PPB (Partido Progresista Brasileño) y parte del PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño) (un ala de este último negocia la adhesión al Gobierno).

da del gobierno de Cardoso. Este sector y la mayoría del PT defienden la reducción de la vulnerabilidad externa, una política firme de estímulo a las exportaciones y, en general, un Estado que estimule la producción y el empleo, sin retorno al proteccionismo o a la ampliación de las funciones empresariales del Estado. Aún más: la dirección del PT prometió velar por el respeto a los contratos, el ajuste fiscal y el cambio fluctuante. Y no se quedó en las palabras: se aproximó al centro partidario estableciendo una alianza con el Partido Liberal (PL), y principalmente hizo del senador-empresario José Alençar el vicepresidente de Lula, oponiéndose al ala izquierda del partido. Todo eso culminó con la promesa, ya mencionada, de desarrollar políticas negociadas, lo que fue reforzado por una campaña electoral muy poco agresiva en relación con los adversarios.

En resumen, la victoria de Lula y del PT ha tenido sin duda un significado democratizante, pero su éxito se produjo dentro de parámetros políticos –para no hablar de las contracciones financieras externas e internas y de las derivadas del nuevo orden político internacional– que restringen las posibilidades del nuevo gobierno de desarrollar iniciativas que rompan significativamente con el *status quo* anterior.

La oposición en el poder: ¿continuidad?

Casi todos los analistas políticos concuerdan en que, hasta ahora, la carac-

terística más notable del gobierno de Lula ha sido su continuidad respecto del de Cardoso. Eso vale especialmente para la gestión macroeconómica. Aunque se haya solventado la «conversión» liberal de la dirección del PT –cambio que la mayor parte de los observadores no percibió– y las promesas hechas durante la campaña electoral de seguir el recetario básico de la gestión económica de Cardoso, no deja de causar cierta sorpresa la ortodoxia fiscal y monetaria de las políticas del Ministerio de Hacienda y del Banco Central del nuevo gobierno. De hecho, el Gobierno decidió aumentar el grado de ajuste fiscal prometido al Fondo Monetario Internacional por el equipo de Cardoso (4,25% del PIB de superávit primario de las cuentas públicas para 2003, en vez del anterior 3,75% prometido para 2002), y elevar los intereses básicos de la economía para combatir el aumento inflacionario de fines de 2002. Es necesario aclarar lo que entendemos por continuidad entre los gobiernos de Lula y de Cardoso. La nueva gestión no escapó a la hegemonía política liberal asegurada durante la anterior, confirmada por su reelección en 1998: el Estado perdió sus funciones empresariales aunque haya mantenido buena parte de su capacidad reguladora, el capital extranjero fue equiparado constitucionalmente al doméstico y absorbió gran número de empresas estatales de servicios públicos y parte de las empresas manufactureras nacionales, los principales bancos estatales fueron privatizados y

se mantuvo la apertura del comercio exterior, aunque con prioridad hacia el Mercosur.

Hay varias maneras de ser liberal, como quedó claro a lo largo de los años en que Cardoso ejerció el poder. La clave para entender eso está en las diferencias entre las políticas económicas de su primer (1995-1998) y segundo gobierno (1999-2002). Aunque durante la campaña electoral los candidatos opositores hayan buscado homogeneizar ambos periodos para atacarlo, las dos fases tuvieron orientaciones bien distintas a pesar de que puedan ser consideradas liberales. En el primer gobierno, se trató de asegurar la estabilización monetaria (conseguida con el lanzamiento del plan Real en julio de 1994), combinando el anclaje cambiario (cambio semi-fijo) e intereses altos, acompañados de una política fiscal poco rigurosa, mientras que en el segundo gobierno se abandonó el anclaje cambiario en favor de un régimen fluctuante y de una rigurosa política fiscal, asociados, en la medida en que las tensiones inflacionarias lo permitían, a una política de intereses declinantes.

Como se sabe, la gestión económica del primer gobierno de Cardoso –próxima a lo que se ha denominado «fundamentalismo de mercado»– por un lado penalizó al sector productivo (obligado a ajustarse demasiado rápido a los niveles mundiales de productividad) y, por el otro, aumentó ostensiblemente el endeudamiento del sector públi-

co y la fragilidad financiera local frente a los movimientos de contracción de liquidez internacional. Las políticas de compensación adoptadas en la época no fueron suficientes para evitar los impactos negativos de la gestión macroeconómica sobre el sistema productivo y el empleo.

En función de su fragilidad financiera, Brasil fue alcanzado seriamente por la sucesión de crisis internacionales (mexicana, asiática y rusa) ocurridas entre 1994 y 1998; el Gobierno recurrió al auxilio del FMI (noviembre de 1998) y finalmente debió hacer fluctuar el cambio (enero de 1999) para evitar la huida de capitales y preservar las reservas internacionales. A partir de este momento (primer mes del segundo mandato de Cardoso), la política económica brasileña fue constante: fuerte ajuste fiscal, cambio fluctuante e intereses orientados hacia una inflación baja. Es claro que esta política fue mucho más favorable a las actividades productivas que la del primer mandato. Sin embargo, a no ser en 2001, el desempeño económico del país en el segundo periodo de Cardoso fue mediocre. ¿Por qué se produjo un resultado negativo? Dado el alto endeudamiento del país, los resultados de la nueva política dependieron básicamente del flujo de capitales externos. En ese contexto hubo una reducción significativa de la inversión externa y/o de préstamos (ya sea por la contracción económica mundial o por la desconfianza hacia Brasil), cayó el creci-

miento del producto y se devaluó la moneda. Aún así, gracias a nuevos recursos obtenidos del FMI (en 2001 y 2002), el Gobierno consiguió mantener un nivel razonable de reservas y la inflación bajo control. Esa política económica fue acompañada por una nueva retórica de «retomar el desarrollo» y por estímulos a las exportaciones y a sectores industriales específicos. En este sentido puede decirse que el periodo de Cardoso se inclinó –en forma lenta e irregular– hacia una política «liberal-desarrollista». De este modo, pese a los esfuerzos y a despecho de los eventuales méritos de su gestión económica, el crecimiento económico resultó bajo e irregular, así como el desempleo muy elevado, lo que contribuyó ciertamente con la victoria electoral opositora.

Esta pequeña digresión permite responder más precisamente sobre la naturaleza de la continuidad entre Cardoso y Lula, quien no rompe, como ya resaltamos, la hegemonía liberal consolidada por aquél; más aún, en términos globales parece ser la continuación profundizada de su segundo periodo, por lo menos en tres aspectos. El primero, mencionado, es la política macroeconómica: todo sigue como antes y además el nuevo gobierno propone un ajuste más fuerte. El segundo aspecto resulta más relevante: Lula ha retomado el programa de reformas estructurales interrumpido por Cardoso por falta de condiciones políticas. La agenda propuesta es de hecho libe-

ral: reforma de la previsión social, tributaria y laboral, autonomía del Banco Central, etc. Aquí se expresa el mayor quiebre en las expectativas dominantes relacionadas con el desempeño del nuevo gobierno. Tercero: la retórica de la campaña del PT acentuó las insuficiencias de las políticas sociales y de desarrollo de Cardoso (hasta el punto de negar su existencia) y su candidato prometió hacer de ellas el centro de su política. Si así fuera, daría consistencia a las tendencias liberal-desarrollistas ya presentes en el gobierno anterior. Con tantas similitudes entre uno y otro gobierno, no es sorprendente que Lula esté recibiendo aplausos unánimes del empresariado, local y extranjero, y de agencias multilaterales como el FMI y el Banco Mundial.

Es verdad que la coyuntura electoral ayudó a acentuar las semejanzas entre las políticas macroeconómicas de uno y otro gobierno. Recuérdese que la eventualidad de una victoria de Lula desencadenó en 2002 una acentuada reducción del ingreso de capitales, viéndose afectadas también las líneas de crédito para la exportación. Aparte, hubo una intensa demanda de dólares, tanto para el pago de préstamos externos como de carácter especulativo. Resultado: el real se devaluó fuertemente y se produjo una pequeña elevación en la tasa de inflación³. Frente a las perspectivas de moratoria exter-

3. Como consecuencia positiva, hubo una ampliación del superávit en el comercio externo (13,5

na y de desestabilización monetaria, implícitas en la situación, la opción política de Lula fue recuperar la credibilidad frente al «mercado», adoptando en forma más subrayada las directrices macroeconómicas de Cardoso⁴.

Es claro que la opción no fue solo el resultado de una *conveniencia*. Ella también expresa una *conversión* liberal (aunque no neoliberal) de la facción dominante del PT, cambio que se fue produciendo poco a poco pero se aceleró durante la campaña electoral. Téngase en cuenta, además, que en relación con la gestión macroeconómica las alternativas son muy pequeñas e incluso algunas políticamente peligrosas. Los líderes del PT tuvieron siempre en mente el ejemplo cercano, y negativo, de la Argentina para evitar cambios bruscos de orientación económica como los pretendidos por el ala izquierda del partido. Sea como sea, la coyuntura negativa solo acentuó tendencias ya dominantes en la sociedad y que venían siendo absorbidas por el PT.

millardos de dólares en 2002) y una reducción drástica del déficit en transacciones corrientes con el exterior (déficit de 1,7% del PIB contra 4,5% en 2001). De esta forma, la crisis de 2002 acabó acelerando la recuperación de la balanza externa, cosa que ya venía ocurriendo desde la adopción del régimen de cambio flotante en 1999, y reduciendo la dependencia brasileña de financiamiento externo.

4. Hasta ahora el gobierno de Lula ha sido muy exitoso en este aspecto: el real está en franca revaluación frente al dólar (llegando a 3 reales por dólar después de alcanzar casi 4 en 2002), el riesgo país cayó a menos de 900 puntos (casi estuvo en 2.400 puntos) y la inflación comienza a dar señales de caída significativa.

Viendo entonces las continuidades entre uno y otro gobierno cabe preguntarse por las novedades políticamente significativas y por las implicaciones políticas de la continuidad y los cambios.

Cambiar poco también trae problemas

El programa de gobierno del PT y los compromisos asumidos durante la campaña electoral hacían creer que, después de la asunción, se produciría una intensificación del desarrollismo (ya presente en el gobierno anterior) y un fuerte énfasis en el combate a la pobreza. Sorprendentemente, en estas dos áreas –política de desarrollo y políticas sociales– Lula ha mostrado indecisión y escasa eficacia práctica. A cuatro meses de la posesión, no existe una definición clara de su política industrial; hay una escasa articulación entre el Ministerio del Desarrollo, encargado de definirla, y el Bndes (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social), principal institución de financiamiento de inversiones a largo plazo. En cuanto a las políticas sociales, su centralidad ha sido proclamada por el Gobierno y legitimada por la sociedad. El Poder Ejecutivo consiguió «vender» con gran eficacia publicitaria su programa central de combate a la pobreza, llamado Hambre Cero. Aún así hay una gran indefinición en cuanto a los objetivos y medios de esta iniciativa y en cuanto a su interacción con los programas sociales del gobierno anterior y todavía en funcionamien-

to. De hecho, el programa Hambre Cero hasta ahora es poco más que un eslogan publicitario, una mala realización de las firmes intenciones redistributivas del nuevo gobierno. Las dificultades en relación con las áreas de desarrollo y de combate a la pobreza muestran que el PT carecía aún de propuestas maduras cuando Lula triunfó en las elecciones. Es posible, con todo, que estas dificultades sean superadas, lo que permitirá calificar mejor la modalidad de liberalismo que orienta el Gobierno en su conjunto.

En otras áreas de acción gubernamental, como la del control de las empresas concesionarias de servicios públicos, de la seguridad pública y de la política externa, se ha producido una inflexión más pronunciada en relación con el gobierno anterior, aunque no muy dramática. En política externa, por ejemplo, se ha confirmado y acentuado la prioridad brasileña para la América del Sur (mayor protagonismo en Venezuela y esfuerzo redoblado para consolidar el Mercosur), y viene subrayándose la distancia frente a Estados Unidos, especialmente en relación con su nueva política de intervención preventiva. En contrapartida, el área económica del Gobierno mantiene relaciones de proximidad con EEUU y las organizaciones multilaterales de crédito.

La diferencia más notable entre los gobiernos de Lula y Cardoso no está tanto en los contenidos de las políticas

adoptadas (aunque de algún modo existan, como vimos), sino en el modo de adelantar sus iniciativas. Cumpliendo sus compromisos electorales de negociar las políticas con «la sociedad», Lula creó varios colectivos de «negociación y asesoría» que discuten las iniciativas a ser tomadas directamente por el Ejecutivo o que enviará al Congreso. Aunque tales mecanismos de «negociación» signifiquen un avance en cuanto a la participación política (comparados con el patrón de decisión tecnocrático, si bien extremadamente respetuoso de las reglas de la democracia representativa, del gobierno de Cardoso) resultan por ahora muy limitados, dado que están completamente subordinados a la voluntad del Ejecutivo (los miembros de los consejos son elegidos por el Gobierno y su función es apenas de asesoría). Además, el Gobierno busca convertir a los gobernadores estatales en aliados de su programa de reformas. Se trata de coordinar esfuerzos, bajo el liderazgo presidencial, para llegar a un consenso sobre las reformas de interés común (hasta ahora la previsión social y los impuestos) antes de enviarlas para su aprobación parlamentaria.

Aunque el recurso a esos foros de negociación expresen una creencia en las virtudes del diálogo, de la negociación y de la participación política ampliada, presente en el discurso del PT desde los años 80, debe ser entendido hoy como «necesidad política» de un gobierno que tiene una base parlamentaria

insuficiente para aprobar las reformas de la agenda liberal que desea realizar.

Con las cuentas bien hechas, Lula ha sido muy eficiente hasta ahora en la gestión ortodoxa de la economía y en la conducción de la agenda liberal de reformas, pero mostró resultados poco expresivos en las áreas en las que se esperaba mucho de una gestión de izquierda. Ciertamente eso puede cambiar en los próximos meses. Mientras tanto, la «conversión» liberal del PT ya produjo efectos políticos importantes. Hubo notables fisuras en la base parlamentaria (la izquierda del PT, hoy, es el principal foco de oposición), y ello ha hecho al Ejecutivo muy dependiente de los partidos de centro y derecha para aprobar sus proyectos de reforma. Por otro lado, como las políticas del Gobierno tienen gran afinidad con la base sociopolítica del Estado (pues se encuadran dentro de parámetros liberales), los partidos de oposición –esto es, de centro y de derecha– no han conseguido hacer oposición fuerte al gobierno de izquierda.

Esas inconsistencias probablemente tenderán a acentuarse en el futuro próximo, cuando las reformas mencionadas comiencen a ser discutidas en

el Congreso. Existe hasta la posibilidad de ruptura entre el Gobierno y el ala izquierda de la coalición partidaria que hasta ahora le brinda apoyo parlamentario. Eso podría ocurrir especialmente en ocasión de la reforma del régimen de previsión social. El tema es extremadamente sensible no solo por las disputas ideológicas que despierta, sino principalmente porque circunda los intereses materiales del funcionalismo público, parte esencial de la base política del PT.

Es muy posible que el Gobierno pueda compensar las pérdidas políticas a la izquierda con ganancias a la derecha; lo que está en discusión es la preservación o la posible redefinición de su base parlamentaria. La discusión de las reformas en el Congreso, a realizarse este año, y las elecciones municipales de 2004 darán la oportunidad para una redefinición, por lo menos inicial, del cuadro partidista. Allí el PT difícilmente ocupará, como todavía hoy, la izquierda del espectro. Disputará, y es probable que con amplias posibilidades de victoria, una mejor posición dentro del universo político brasileño, el de la centroizquierda.

San Pablo, abril de 2003