

Transición electoral, credibilidad financiera y legitimidad política: dilemas y desafíos del Gobierno Lula

Lourdes Sola,
catedrática de
Ciencia Política,
Universidade de São Paulo

El problema en perspectiva

Brasil comparte con otras democracias emergentes de mercado una característica distintiva que le impone un desafío imposible de eludir. Por una parte, la integración de estas democracias a los mercados globales implica su continua exposición a las fluctuaciones de los mercados financieros, a los choques externos, que escapan al control de sus gobernantes. Por otra parte, ese proceso de cambio económico se produce en paralelo a la opción de las poblaciones locales por la democracia constitucional. Los políticos electos y las élites gubernamentales se enfrentan a la necesidad de responder a dos electorados muy diferentes, cuyos intereses están frecuentemente en conflicto, pero que pueden eventualmente converger. Gobernar en esas condiciones supone tener en cuenta las posiciones de los mercados y administrar de la mejor manera posible sus expectativas respecto a las realizaciones económicas (y también políticas) del país. Al mismo tiempo, obliga a tener en cuenta no sólo las demandas inmediatas del electorado, como mejoras en las condiciones de renta y de empleo, sino también las aspiraciones de carácter normativo que se asocian a la democracia. De este modo, hacer valer el Estado de derecho, crear instituciones que garanticen la transparencia en la gestión de la *res publica*, un sistema de justicia que imponga que los gobernantes rindan cuentas y se hagan responsables en caso de transgresiones, constituyen desafíos inherentes a la construcción democrática, todavía en curso en estos países.

Uno de los dilemas derivados de la combinación entre integración de los mercados globales y opción por la democracia representativa se puede formular como sigue. Los gobiernos dependen en gran medida del acceso a los mercados internacionales para atraer recursos externos y por lo tanto garantizar las condiciones de inversión. Este acceso, a su vez, es condición necesaria para responder a las demandas materiales que el electorado asocia a la democracia: crecimiento y horizonte de bienestar creciente. Responder a las expectativas del mercado requiere satisfacer un determinado criterio de realizaciones: el juego se llama *credibilidad financiera*, definido también por los críticos de la ortodoxia (como Paul Kurgman) como *confidence game*. Las disciplinas monetaria y fiscal asociadas a la obtención de la credibilidad financiera no pueden, sin embargo, estar en tensión permanente o temporal con otros criterios de desempeño que también se imponen a los políticos electos: competitividad electoral y capacidad de responder a las demandas del electorado.

Una de las tareas básicas para los gobiernos elegidos democráticamente consiste por lo tanto en compatibilizar los dos objetivos de políticas públicas, intentando formular los equilibrios aceptables y al mismo tiempo generar un modo de consenso en torno a los resultados posibles de dichas políticas. Una de las condiciones que define el éxito de esta empresa es justamente el grado de legitimidad política de que gozan los gobernantes, no sólo a los ojos del electorado, sino también ante sus colegas de la clase política, o los agentes económicos estratégicos para las realizaciones económicas. Queda fuera del alcance de este artículo discutir ese concepto en profundidad. Basta con señalar dos de sus principa-

les dimensiones, relevantes para nuestros propósitos. El índice de popularidad se considera aquí como un aval aceptable, pero con reservas, por ser temporal y extremadamente inestable si tomamos como referencia el punto de vista de la legitimidad. Se puede recuperar fácilmente, dependiendo sobre todo de los resultados económicos. Otra dimensión importante, difícil de cuantificar y difícilmente recuperable una vez perdida, es la de la *autoridad* del Gobierno, que se deriva de una relación de confianza y que puede cubrir tanto elementos de autoridad moral como de competencia administrativa.

A partir de esta problemática, se vuelven más inteligibles, a mi entender, los desafíos, dilemas y avances que han tenido lugar en el primer año del Gobierno *Lula*. Su punto de partida, como se verá, fue uno de los índices más altos de legitimidad en los dos sentidos arriba mencionados. Al mismo tiempo, desde la campaña electoral, se configuraba un enorme déficit de credibilidad a los ojos del mercado. Por lo tanto, política del Gobierno *Lula* en su primer año puede interpretarse como definida por la necesidad de calibrar el equilibrio entre estos dos polos. Los acontecimientos más recientes (que no serán objeto de este

“El punto de partida del Gobierno fue una enorme distancia entre el déficit de credibilidad ante los mercados y un superávit de legitimidad del presidente”

artículo) demuestran que se trata de un equilibrio por definición inestable. Detrás de esta problemática subyace una cuestión de orden general, para la cual la mayoría de las emergentes democracias de mercado buscan respuesta, y ello en el contexto inestable y movedizo que caracteriza el orden financiero internacional después de Bretton Woods y en el de la inestabilidad política creada después de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos. ¿En qué medida es posible fomentar la convergencia entre credibilidad, crecimiento sostenido, estabilidad económica y política, sin correr los riesgos asociados al populismo y al autoritarismo, ambos fatales para la democracia?

La reciente experiencia brasileña, antes y después de iniciado el Gobierno *Lula* ofrece algunas explicaciones sobre esta cuestión. Para entender sus principales derivaciones es necesario tener en cuenta las condiciones de extrema inestabilidad macroeconómica provocada por un enorme déficit de credibilidad inseparable del ciclo electoral. El proceso de reversión de este déficit es lo que nos interesa aquí, así como la discusión de sus límites.

De la crisis de confianza a la construcción de consensos

El período que antecede y que sucede a la toma de posesión del Gobierno *Lula* se presta al análisis del espacio que se abre para la autonomía de toma de decisiones del Gobierno en dos coyunturas bastante distintas en cuanto al grado de incertidumbre económica y política. Una coyuntura es típica de “crisis financiera asociada a las elecciones” (presidenciales, al Congreso y gobiernos de los estados), en el segundo semestre 2002, con la cual se cerró el ciclo electoral iniciado en 2001. Otra corresponde a grandes rasgos al primer año del Gobierno *Lula*, cuya agenda estaba orientada a la corrección del déficit de credibilidad, mediante el recurso a una política macroeconómica ortodoxa y una ofensiva reformista centrada en la reforma de la previsión –siendo ambas cosas pruebas para la valoración de la futura solvencia del país-. A juzgar por el proceso electoral a partir de mediados de 2002, la crisis financiera asociada a la expectativa de la victoria de un candidato y de un partido visto como “de ruptura”, puede imputarse al Gobierno de Fernando Henrique Cardoso por el gran electorado. Las campañas de los cuatro principales candidatos de oposición tuvieron como objetivo la política económica del Gobierno, lo que contribuyó a dar un impulso definitivo a las demandas de cambio de los sectores de baja renta, de amplios sectores de clase media y, en particular, del empresariado del sector productivo.

El resultado electoral de *Lula* (52.793.364 de votos y el 61,27% de los votos válidos) y el de su partido, el Partido de los Trabajadores (PT), en las elecciones parlamentarias¹ responden a una situación atípica en términos de las condiciones iniciales de gobernabilidad. El punto de partida del Gobierno *Lula* se caracterizó por una división inédita en la historia brasileña reciente: entre un enorme *déficit de credibilidad* ante los mercados y un *superávit de legitimidad* política sin precedentes ante el electorado². Por consiguiente, la tarea de administrar esta modalidad de desequilibrio constituyó el principal desafío del Gobierno del PT en su primer año. Para valorar sus resultados y el lugar de la política económica en este proceso es necesario hacer un rápido balance de los antecedentes políticos que culminaron en la incertidumbre electoral aguda que caracterizó el año 2002. Este análisis es también relevante para dar cuenta del proceso político mediante el cual se eludió la crisis financiera asociada a las elecciones.

La inestabilidad macroeconómica asociada a la incertidumbre electoral tiene que ver con características específicas del contexto interno brasileño, algunas bastante coyunturales, otras más “estructurales”. Entre las características coyunturales, la más relevan-

te para nuestros propósitos se refiere al proceso que culminó con la ruptura entre los dos principales partidos que integraban la coalición gubernamental en la administración de Fernando Henrique Cardoso durante ocho años, el PSDB (Partido de la Socialdemocracia Brasileña) y el PFL (Partido del Frente Liberal) respectivamente. La competición electoral se inició prematuramente, ya en octubre-noviembre de 2001, en virtud del buen resultado de Roseana Sarney (PFL), gobernadora de Maranhão, en las encuestas de intención de voto, mucho antes de ser lanzada oficialmente por su partido como candidata a la presidencia. Esto tuvo dos efectos decisivos en el sentido de incrementar el grado de incertidumbre electoral³. Por una parte, adelantó la competición interna en el PSDB, anticipando también el lanzamiento del senador José Serra como candidato oficial, a marzo, en lugar de junio-julio como estaba programado. Por otra parte, la difusión de pruebas de corrupción que involucraban al marido de la candidata del PFL abortó el resultado de Roseana en las encuestas y provocó la ruptura del PFL con el Gobierno, alegando que habían sido hechas públicas por aliados de José Serra.

Ante el desvanecimiento de una candidatura que se presentaba como una combinación de continuidad y de cambio, cuyo crecimiento no dependió de ataques a las políticas públicas del Gobierno, las preferencias del electorado medidas en las encuestas se transferían a Ciro Gomes, recién afiliado al Partido Popular Socialista (PPS) y gobernador de Ceará⁴. A pesar del tono inicial de sus críticas hacia la política económica vigente, su estrategia tenía algo en común con la del PFL, en el sentido de proyectar una imagen calcada en la combinación entre continuidad y cambio. Como ex ministro de Hacienda durante una fase decisiva para el éxito del plan de estabilización que legitimó la candidatura de Cardoso en 1993 (Plan Real), se presentaba como un elemento de continuidad y de compromiso con la estabilidad. Pero, como crítico radical de la política económica “neoliberal”, del mercado financiero, se presentaba como impulsor de un nuevo proyecto colectivo⁵ del país, atrayendo al empresariado y a las clases medias, sin dejar de lanzar firmes llamamientos a la corrección de las desigualdades. Inicialmente, se revelaría como una estrategia competitiva y, en algunos momentos, con posibilidades de llegar al segundo turno; pero estaba poco preparado para articular alianzas entre partidos y era poco hábil para enfrentarse a los oponentes.

Cabe destacar aquí dos comentarios. En primer lugar, había un denominador común entre los dos precandidatos inicialmente más competitivos. Ambos resultaban atractivos para el gran electorado justa-

mente porque, en diversos grados, respondían a sus preferencias por una combinación de continuidad y cambio. En las encuestas de opinión, la estabilidad económica seguía siendo un *criterio de legitimación* importante para la población, sobre todo para la población de baja renta. Pero iba cediendo espacio a otras prioridades, como el crecimiento y el empleo, en la medida en que se consideraba como una conquista garantizada. En segundo lugar, *Lula* y su partido, el PT, no representaban la primera opción del gran electorado, justamente porque, como se verá enseguida, todavía proyectaban una imagen de ruptura con el “modelo económico” existente, aunque se demostraban menos radicales que en las elecciones anteriores⁶. La importancia de esta primera etapa de competición electoral consistió en señalar las preferencias del electorado por el cambio, sin grandes turbulencias y mucho menos rupturas. Se creaba un espacio de indeterminación que, en principio, podría ser ocupado también por el candidato oficial, José Serra, uno de los tradicionales críticos de la política económica de F. H. Cardoso⁷. Por lo que respecta al grado de incertidumbre asociado al PT y a su candidato, era mucho menos coyuntural y más estructural, tanto desde la óptica del electorado de clase media como de los pequeños municipios más pobres, en el otro extremo de la escala social. Lo que nos lleva a los factores más “estructurales” de incertidumbre electoral.

Ante las preferencias del electorado, se hacía necesaria una corrección de los rumbos del partido. Al mismo tiempo, la corrección de rumbos operada por sus estrategias, emprendiendo la conquista del electorado de centro y de centro-derecha y la disposición de ampliar el abanico de alianzas partidarias a través de una combinación específica de continuidad y cambio fue comparativamente tardía en términos del ciclo electoral. Es importante señalar que esta reconversión, que data de mediados de junio, y se expresa en la “Carta a los brasileños” se revelaría comparativamente eficaz desde el punto de vista del electorado, pero poco creíble en términos de credibilidad ante los mercados. Justamente porque factores a largo y corto plazo contribuían a la consolidación del PT como defensor de la “ruptura”.

Por ello, la imagen y la tradición del PT como partido y del candidato *Lula* como *angry man* fueron una de las piezas clave del contexto de extrema incertidumbre que caracterizó el ciclo electoral entre junio y septiembre de 2003. Basta con registrar dos manifestaciones que contribuyeron a la consolidación de esa imagen, una a largo plazo y otra dirigida, en diciembre de 2001 y abril de 2002. La primera tiene que ver con la “tradición” del PT ante las cuestiones de estabilidad económica y de deuda externa: la hostilidad demostrada por el partido y por su candidato frente a todos los progra-

mas de estabilización, desde el Plan Cruzado hasta el Plan Real. En estas dos ocasiones, prevaleció una actitud poco racional en términos de cálculos electorales para un partido popular, teniendo en cuenta el apoyo decisivo de la población al primero de ellos (1985, Plan Cruzado) y posteriormente al Plan Real (1994). De la misma forma, ponía también de manifiesto la falta de sensibilidad ante el drástico cambio en los criterios de legitimación política, que convirtió la estabilidad económica en un “bien público”, sobre todo entre los estratos más desprotegidos de la sociedad⁸. En 2000-2001, la campaña promovida por el PT y por la Iglesia católica, a favor de un plebiscito para reestructurar la deuda externa, fue divulgada con la presencia de líderes de partidos considerados moderados, como el presidente del partido, José Dirceu.

La segunda manifestación que contribuyó a ampliar la incertidumbre electoral asociada al resultado de *Lula* en las encuestas de intención de voto viene determinada por las decisiones oficiales del último encuentro nacional del PT, en diciembre de 2001 –cuando la candidatura de Roseana Sarney ya empezaba a despegar–. Es importante señalar que este texto, conocido como “La Carta de Recife”, se volvió a presentar en

sus líneas básicas el 10 de abril de 2002, por uno de los representantes del PT, ante un público

“La reconversión programática e ideológica del PT y de sus aliados de izquierda, se hace ‘cuando el carro ya está andando’”

integrado fundamentalmente por representantes del mercado, en un seminario abierto que reúne anualmente a los principales representantes y analistas del mercado financiero y de los medios de comunicación⁹. En sus

líneas básicas, la Carta de Recife postulaba “un nuevo modelo de desarrollo”, cuyo núcleo sería la cuestión social, con vistas a dar respuesta a dos objetivos: la equidad social y la solución del problema de la inclusión social. La condición para ello, descrita como “la ruptura necesaria”, se explicó en los siguientes términos: “la implantación del programa romperá con la apertura y la desregulación radicales de la economía” para “evitar la subordinación dinámica de la economía brasileña a los intereses (...) del capital financiero global”. Parte del diagnóstico se centraba en dos temas importantes. Ambos son extremadamente relevantes para nuestros propósitos, en la medida en que son centrales para la percepción y, sobre todo, para la formación de las expectativas del mercado.

1) La estabilidad sacrificó: el crecimiento económico, el nivel de empleo, la solidez de las finanzas públicas, la solidez de las cuentas externas.

2) En respuesta a las distorsiones generadas por la necesidad de financiación externa, la “lucha de la dependencia” incluía, entre las seis cuestiones centrales, cuatro cuestiones extremadamente sensibles para la formación de las expectativas de mercado: además de expandir y de mejorar la pauta de las exportaciones; regular la entrada de capital especulativo, dirigiendo la inversión extranjera a las exportaciones y para la sustitución de importaciones; sustituir las importaciones, revisar la estructura arancelaria y crear protección no arancelaria para las actividades estratégicas; denunciar el acuerdo con el FMI y liderar el movimiento internacional de auditoría de las deudas externas (con México y Argentina).

3) Uno de los rasgos relevantes que demostraba un gran avance en relación con las posturas anteriores era sin duda el compromiso verbal con formas de financiación pública no inflacionistas. La cuestión fiscal, vinculada al problema de la solvencia del Gobierno, como se sabe, es uno de los tópicos clave para el mercado.

La percepción de que las posibilidades de una victoria en las urnas eran altas surgió con más evidencia a partir de mayo. Está en el origen de una maniobra estratégica dirigida por los principales dirigentes del partido bajo el mando del presidente del PT, José Dirceu. Condensada en la “Carta a los brasileños”, su contenido contrastaba claramente con los compromisos asumidos en Recife, por lo que respecta a la orientación ideológica, a los compromisos explícitos con la estabilidad económica y con la responsabilidad fiscal y monetaria y, en particular, con el alcance de las alianzas. La propia agenda del Gobierno era otra.

La nueva estrategia del PT, configurada a partir de junio, se desarrolló en varios frentes. En el plano del discurso, se abandonó la retórica de la ruptura así como el mantra de la “voluntad política” como condición para superar los problemas de Brasil. Del mismo modo, el recetario económico con fuerte contenido normativo se sustituyó por una combinación que incorporaba los principios de eficacia económica y de respeto a los acuerdos, pero con un enfoque *market friendly*. Entre los cambios más radicales, cabe destacar el alcance de las alianzas. En este caso, prevaleció el magnetismo del propio candidato, *Lula*, lo que explica en gran parte el amplio arco de coalición electoral, que englobaba no sólo a los partidos aliados tradicionales de la izquierda, sino también a los de centro y con perfil de derechas.

Esta maniobra se consolidó con otros dos movimientos decisivos para nuestros propósitos analíticos, una dirigida al electorado, otra a los mercados interior e internacional. Por lo que respecta al electorado, prevaleció una estrategia de comunicación política y de

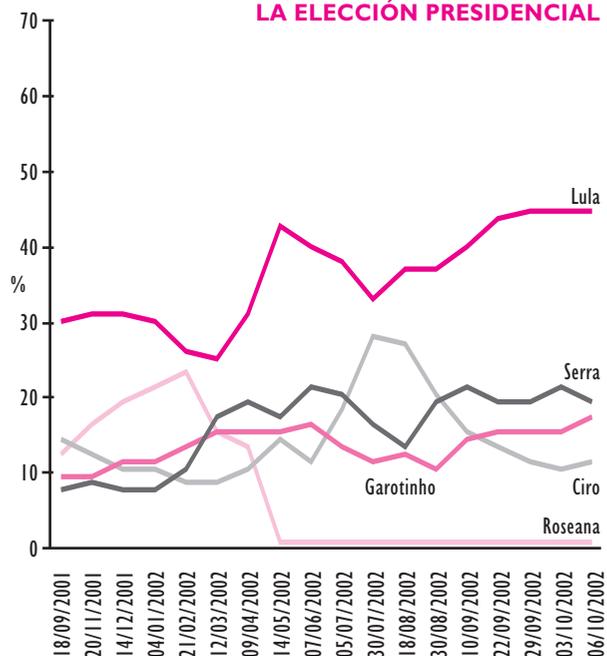
marketing, dirigida a vencer varias resistencias. A saber, la construcción de la imagen de un candidato simpático y bonachón, condensaba en la frase “Lula paz y amor”; la valorización de su competencia política, con vistas a neutralizar las resistencias a la falta no sólo de educación formal sino también de experiencia ejecutiva y/o parlamentaria; la exposición de los prefectos y gobernadores del partido, intelectuales y militantes, como evidencia de la disponibilidad de cuadros técnicamente competentes. Por lo que respecta a la maniobra para tranquilizar a los mercados, se produjeron dos movimientos sucesivos. En el plano internacional, visita de José Dirceu y de otros líderes del PT a los principales circuitos financieros de Estados Unidos y de Europa, gracias a la cooperación del equipo económico del Gobierno. Y en el plano interior, la intensificación de contactos del coordinador de la campaña, Antonio Palocci, y su equipo con líderes del mercado financiero, dando origen a una interacción que se prolonga hasta el día de hoy.

La inversión de expectativas que pretendía este tipo de estrategia se produjo sólo en lo que atañe al electorado. En cuanto al mercado, por el contrario, terminó prevaleciendo la percepción de un déficit de credibilidad. Obsérvese sin embargo que el déficit de credibilidad asociado a la incertidumbre electoral no fue sólo resultado de la falta de coherencia entre la imagen y la tradición del PT, por una parte, y su nueva estrategia electoral, por otra parte. Estaba asociado al conjunto de la campaña electoral, ya que todos los demás candidatos de oposición presentaban un discurso de una hostilidad bastante extrema contra el mercado. A mi entender, ésta es la razón que explica que las apuestas del mercado se centraran casi exclusivamente en el candidato oficial, a pesar de haber sido éste un crítico precoz de la política económica del Gobierno, en el cual era ministro de Salud.

La incertidumbre electoral, potenciada por el fallo de Argentina se encuentra, por lo tanto, en la raíz de la abrupta interrupción de los flujos capital internacional, del orden del 6% del PIB, así como la desvalorización de la moneda brasileña cercana al 50%, y el significativo aumento en el coste de los préstamos externos –configurando una coyuntura típica de crisis financiera– asociada a las elecciones, como indican los gráficos 1 y 2.

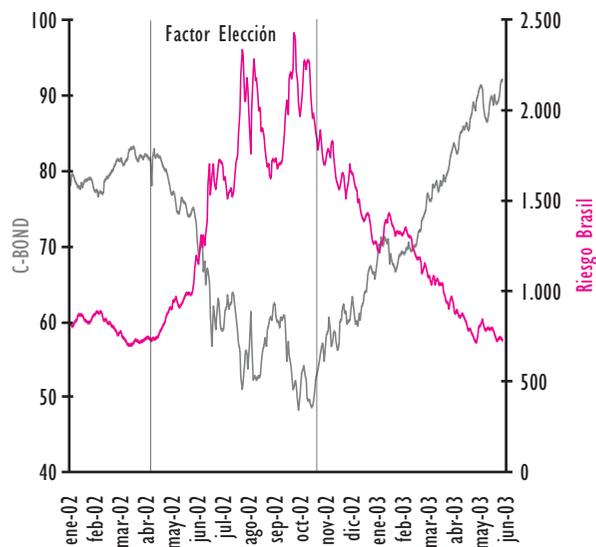
Obviamente, el deterioro de las condiciones del mercado en Brasil tenía mucho que ver con la percepción de vulnerabilidad económica del país por parte del mercado. Su existencia requería la continuidad de los ajustes macroeconómicos, tanto en términos fiscales como en lo que se refiere a las cuentas externas, así como reformas institucionales y económicas que supondrían altos costes políticos y sociales. El supuesto

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL VOTO PARA LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL



Fuente: CNT-Sensus Elaboración: MBA Consultoria

GRÁFICO 2. C-BOND (PRINCIPAL TÍTULO DE LA DEUDA BRASILEÑA) E ÍNDICE DE RIESGO



Fuente: Banco Central de Brasil Elaboración: MBA Consultoria

que prevalecía en los mercados era el siguiente: el principal partido de oposición, el PT, no estaba dispuesto a asumir estos costes, en función de su trayectoria e imagen a largo plazo. Las dudas no se disiparon automáticamente por el cambio en la estra-

tegia del PT: por el contrario, esa conversión se acompañó de un clima de escepticismo. Tanto más en la medida en que ambos ajustes eran exigencia y parte de un acuerdo Brasil-FMI vigente desde 1998. Entre 1998 y 2003, el ajuste fiscal alcanzó el 4,5% del PIB y el ajuste externo correspondió al 7% del PNB a precios corrientes. Los salarios reales, por su parte, se habían visto extremadamente afectados por la depreciación del real. La crisis del 2002, que definimos como crisis financiera en ciclo electoral, sumó a este resultado una caída del 4% en la demanda interna (consumo e inversión)¹⁰.

La relevancia política y económica del nuevo acuerdo con el FMI, firmado en septiembre de 2002, es decir antes de cerrarse el ciclo electoral, se explica a partir de este contexto. La financiación del programa estaba condicionada de la siguiente forma: 24.000 millones de dólares, de un total de 30.000 mil millones, sólo se desembolsarían después de que tomara posesión el nuevo Gobierno. El acuerdo tiene relevancia política tanto por las condiciones como por la forma en que fue conducido y presentado al gran público. Fue resultado de un compromiso político informal pero construido de manera que tuviera una

gran visibilidad, coordinado por el presidente Cardoso y por la vicepresidenta de esa institución,

Anne Kruger. Los cuatro candidatos a la presidencia, tres de los cuales pertenecían a la oposición, fueron convocados al palacio presidencial para manifestar su adhesión.

El acuerdo Brasil-FMI es extremadamente pertinente para nuestros propósitos analíticos.

Ofrece un conjunto de pruebas sobre las funciones y el alcance de intereses de un conjunto de actores. Candidatos, FMI y Gobierno se esforzaron en un juego cooperativo multilateral que resultó crucial para la formación de consensos en el momento cumbre de una coyuntura crítica. Su pertinencia para nuestros propósitos se deriva de tres aspectos principales. En primer lugar, por su contenido, es decir, por el hecho de que las condiciones asociadas al paquete del FMI se redujeran al mínimo necesario y estuvieran poco detalladas. Se limitaban al compromiso con la obtención de un 3,75% de superávit primario (ingresos fiscales menos gastos, excluidos los intereses); el mantenimiento del régimen de objetivos de inflación; el respeto a los acuerdos; y un régimen de cambio fluctuante. En segundo lugar, porque todos los candidatos se vieron obligados a participar en el ritual de adhe-

sión, por turno, en un encuentro reservado con el presidente Cardoso y su equipo económico. La intensa cobertura de la prensa de la entrada y salida de cada uno de ellos garantizó una enorme visibilidad del compromiso asumido. En tercer lugar, el acuerdo fue relevante por la *forma de presentación*, ya sea del episodio en sí, ya sea por los argumentos políticos asociados al apoyo de la vicepresidenta del FMI. En este último caso, la justificación política última del acuerdo, como instrumento de reducción de incertidumbre económica, se destacó en términos de asegurar una transición suave entre gobiernos electos, reduciendo los riesgos para la continuidad democrática. Finalmente, la intensa cobertura por parte de los medios de comunicación, acompañada de la divulgación de los términos del acuerdo y por la intensa discusión de sus implicaciones económicas, tuvo un efecto doblemente pedagógico: familiarizar al gran público con los detalles técnicos recogidos en el mismo; y permitirle algún tipo de acceso a una de las esferas menos transparentes del proceso de toma de decisiones en el ámbito económico.

El acuerdo con el FMI, sin embargo, no garantizó que se disipara totalmente la incertidumbre reinante en el escenario económico. La volatilidad de los mercados no se evitó, como era de prever, y tampoco se redujeron abruptamente los índices de riesgo. Tampoco subieron los precios del C-Bond (principales títulos de la deuda externa brasileña), como se puede comprobar en el gráfico 2. Tras las elecciones, dos otros movimientos de carácter cooperativo que involucraban a los dos equipos gubernamentales ganaron espacio en el escenario político. Ambos son relevantes también como prueba de que existe un espacio de autonomía de decisión, discrecional, de los actores políticos involucrados en la gestión de la economía. Aunque reducido, frente a la capacidad de fuego de los mercados demostrada en la segunda fase aguda de la crisis, ese espacio puede definirse como el que corresponde a la *construcción de consensos*, una vez superada la fase aguda de crisis financiera asociada al ciclo electoral. En esta fase, sin embargo, la volatilidad prevaleció en los mercados, aunque de forma atenuada. Los riesgos de ruptura no se habían eliminado totalmente de sus cálculos.

Los episodios relevantes en la construcción del consenso fueron de tres órdenes. El primero de ellos, una parte de lo que se vino a denominar *political transition*, fue en realidad su faceta más visible. Consistió en la decisión del presidente Cardoso de abrir a un equipo de transición designado por el PT la participación diaria en el proceso de toma de decisiones (a lo largo de los dos últimos meses de Gobierno). De esta forma, se lograban algunos avances. Por un lado,

“Uno de los resultados más destacables del primer año del Gobierno Lula ha sido la inversión del déficit de credibilidad”

suponía la reducción del tiempo de aprendizaje necesario para el equipo entrante a la hora de familiarizarse con las dimensiones técnicas y políticas de “ser Gobierno federal” –un factor adicional de incertidumbre económica y política para los mercados y el empresariado–. Por otro, al elevar públicamente el contenido de tolerancia entre equipos y partidos adversarios, se transfería al partido adversario el peso de iniciar un juego de agresiones y recriminaciones.

El segundo movimiento destinado a la construcción de consensos se refiere a la designación del futuro presidente del Banco Central por el PT y su aprobación por el Senado. La elección de un ex presidente del Banco de Boston, afiliado al PSDB y elegido diputado por ese partido, para integrar el equipo económico da la medida de la importancia que el PT atribuyó a la necesidad de darle la vuelta a las expectativas del mercado, a fin de corregir su déficit de credibilidad. Es revelador también del drástico cambio en sus propias expectativas como partido, ya sea en términos de sus cuadros, ya sea de sus electorados, viejos y nuevos –especialmente del nuevo presidente, *Lula*¹¹. El mantenimiento de miembros del equipo anterior como Ilan Goldfajn, por ejemplo, completaba el marco favorable al compromiso con la continuidad de la política económica. La aprobación del nombramiento por el Senado, que implicaba la cooperación de los partidos que iban a integrar la oposición, es decir el PSDB y el PFL, el 20 de diciembre de 2002, diez días antes de la toma de posesión del nuevo Gobierno, completan el ciclo electoral y marcan el inicio de integración del PT al *confidence game*.

Más adelante abordaremos el alcance y los límites de la autonomía de decisión ejercida por el nuevo Gobierno, una vez enfrentado con el enorme desequilibrio entre un déficit de credibilidad y un enorme superávit de legitimidad, simbolizado en la figura de *Lula*.

La construcción de consensos parciales en un Gobierno híbrido: principales desafíos y realizaciones

El principal problema al que se enfrenta el analista consiste en definir lo que es un Gobierno de coalición multipartidista, con un partido dominante de izquierdas como el PT¹². La dificultad no radica tanto en el hecho de que se trate de un “presidencialismo de coalición” –una de las características distintivas del sistema presidencialista brasileño– como en dos otras características: la del partido dominante en el Gobierno, y el tipo de liderazgo del presidente *Lula*. Queda fuera del alcance de este artículo discutir esta cuestión desde el punto de vista de la composición social, o incluso de las trayectorias del partido o del presidente, considerado individual-

mente. Puede sin embargo abordarse indirectamente a partir de la observación del primer año de Gobierno del PT, en la medida en que proporciona elementos para responder a la pregunta que se encuentra en el horizonte del debate brasileño reciente. ¿Qué se puede esperar del Gobierno del PT en un futuro próximo, cuando está confrontado a dos tipos de dificultades previsibles? En primer lugar, están los costes sociales y políticos previsibles a corto y medio plazo para un partido popular de izquierdas como el PT y un liderazgo como el de *Lula*; estos costes además no pueden dissociarse de una política económica ortodoxa destinada a la conquista de la credibilidad y, en particular, de una ofensiva reformista contra la cual el partido movilizó todos sus recursos políticos cuando estaba en la oposición. En segundo lugar, cabe la posibilidad que los cambios adversos en el contexto internacional pudieran llevar a un cambio de rumbo en el sentido de favorecer la adopción de una política macroeconómica –y de reformas– *menos market friendly*, o simplemente de políticas inhibitorias del proceso de integración económica y financiera iniciado en los noventa. La cuestión del contexto internacional es decisiva en la medida en que hasta enero de este año resultó bastante favorable, por una doble razón. En primer lugar, por la inversión de las expectativas negativas respecto al Gobierno *Lula* una vez conquistada la credibilidad ante los mercados financieros. En segundo lugar, por la mayor atracción de las economías emergentes de mercado en lo que se refiere a dar prioridad a la política monetaria de las democracias dominantes, sobre todo la bajada de tipos de interés determinada por la Reserva Federal de Estados Unidos.

Ambas cuestiones han convergido en el debate económico interno y también en los circuitos internacionales, académicos y de negocios, de una forma mucho más simple: ¿cuáles son las probabilidades del Gobierno *Lula* de ceder ante tentaciones populistas que amenazan las disciplinas fiscal y monetaria adoptadas hasta ahora, y por lo tanto la solvencia del país? Dicho de otro modo: ¿tendrá continuidad la política económica en circunstancias menos favorables? Para expertos en ciencias sociales, no economistas, hay una incógnita relacionada con la anterior, pero que no se reduce a ésta: se trata de la cuestión democrática. Ésta sitúa en el centro del escenario un problema conceptual bastante delicado. Por un lado, existe unanimidad en cuanto al compromiso del partido dominante y del presidente *Lula* con los procedimientos formales de la democracia representativa. Por otro, si se adoptan criterios menos formales de realizaciones, el debate se sitúa en un plano diferente, girando en torno al frecuente recurso del actual Gobierno a métodos y a un estilo de liderazgo más próximos de una modalidad plebiscitaria de democracia. Aunque dis-

cutir esta cuestión queda fuera del alcance de este artículo, la perspectiva aquí adoptada puede proporcionar algunos elementos empíricos para contribuir a una discusión en torno a esta problemática. En consonancia con la línea adoptada aquí, por lo tanto, cabe volver a situar la cuestión en los siguientes términos. ¿En qué medida el uso intensivo de recursos de poder, de recursos simbólicos y de comunicación política, que se han revelado extremadamente eficaces para gestionar consensos en torno a una política económica destinada a la conquista de credibilidad financiera, es sostenible a medio y a largo plazo? Esta pregunta es pertinente en la medida en que se refiere tanto a las propias directrices de la política macroeconómica como a la legitimidad política del Gobierno *Lula*. Ésta última depende en gran medida de su capacidad de cumplir parte de sus promesas de campaña, como el crecimiento, el empleo, y sobre todo, la reducción de las desigualdades profundas que convierten al país en un “país injusto”¹³. Para responder a la pregunta es necesario tener presente de qué forma el nuevo Gobierno respondió a los principales desafíos a los que se enfrentó durante el primer año.

El plan de vuelo del Gobierno PT:
desafíos y recursos políticos
movilizados

**“El año 2003
terminó con un
índice negativo de
crecimiento y con un
aumento del índice
de desempleo”**

El Gobierno *Lula* posee características distintivas e inéditas, parte de las cuales se deben a cuatro tipos de desafíos, también específicos. Es necesario identificarlos para, seguidamente, analizar la forma en la que se han enfrentado a ellos, los tipos de recursos políticos que movilizó en su primer año y los límites de la estrategia de *confidence building*.

Primer desafío

Como ya se ha mencionado, el punto de partida del Gobierno fue una enorme distancia entre, por un lado, el déficit de credibilidad y de realizaciones ante los mercados, y por otro, un superávit de legitimidad del presidente *Lula* y de su partido a los ojos del gran electorado. Esta situación objetiva está en la raíz de la agenda macroeconómica y de la estrategia política diseñadas por el presidente *Lula* y por sus principales estrategias, dirigida de forma prioritaria a la conquista de credibilidad ante los mercados¹⁴. Sus prioridades incluían, desde el principio, la coordinación entre las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, por parte del ministro de Hacienda, Antonio Palocci, y una

ofensiva reformista centrada en la reestructuración de las formas de financiación y de los gastos del Estado. Para esta ofensiva era crucial la reforma de la previsión social.

Puede decirse que el plan de vuelo del Gobierno para 2003-2004 estaba basado en una apuesta de carácter político-económico. Se trataba de iniciar un círculo virtuoso mediante políticas de *confidence building* para eliminar el déficit de credibilidad. Al mismo tiempo, sus costes políticos y sociales serían atenuados mediante la intensa movilización de los recursos políticos de que disponía el Gobierno desde el principio, para seguidamente impulsar las políticas de crecimiento a partir de 2004. La apuesta de que 2004 sería un año de crecimiento, a su vez, está detrás de los cálculos electorales para las elecciones municipales de 2004 (octubre), cuando comenzarían a consolidarse las alianzas para la reelección de *Lula* en 2006. Esta apuesta se pone de manifiesto en la elección de los miembros más importantes del equipo económico, situados en el Ministerio de Hacienda y en el Banco Central, procedentes de la misma “comunidad epistémica”, de orientación liberal, y de los mismos núcleos de formación técnica reclutados por el Gobierno anterior.

Claramente, la viabilidad de que un circuito virtuoso de este tipo se inicie en 2004 estaría condicionada a un modo de crecimiento, previsto para el año en curso, y por tanto a la recuperación de la capacidad inversora que, en las condiciones de compromiso de los recursos gubernamentales con un superávit primario del 4,75%, dependería fundamentalmente del sector privado. Por ello, el cumplimiento de esa agenda ocupó las energías políticas del Gobierno en 2003, con la movilización intensiva de los principales activos políticos de que disponía el Gobierno. Uno de ellos era la enorme legitimidad del presidente *Lula* y su carisma. El otro activo político era la capacidad del “núcleo duro del Gobierno”, articulado con la dirección del partido dominante, el PT, al mando de su presidente, José Genoíno, de imponer disciplina de partido a sus cuadros en torno a la política macroeconómica y a las iniciativas reformistas en el Congreso.

Una de las principales dificultades implícitas en este primer desafío merece ser destacada, en la medida en que de ella dependerá esta estrategia a medio plazo. Se trata del calendario en que se produjo la reorientación del partido para favorecer una continuidad con la política macroeconómica del Gobierno anterior: en plena campaña electoral. Tanto esta última como la principal reforma estructural en el punto de mira de los mercados en 2003 –la reforma de la previsión– habían sido objeto de intensa oposición por parte de los dirigentes del PT, de su militancia y del propio

Lula, desde los ochenta. Esta reconversión, sin previa reformulación programática por parte de la dirección del partido, salvo la “Carta a los brasileños”, y sin haber sido precedida por un proceso de persuasión de sus cuadros, implicará serios costes políticos. El cálculo político subyacente a la apuesta del núcleo dirigente en el éxito de este plan se basaba en dos elementos: por una parte, el uso intensivo de la popularidad del presidente y su capacidad de persuasión para explicar la necesidad de reconversión en términos de “interés general del país” y, sobre todo, el carácter *temporal* de una política económica “neoliberal”; por otra parte, la capacidad del PT de imponer disciplina a sus cuadros, en nombre del proyecto colectivo de poder y de atraer el apoyo de los partidos de la plataforma aliada, sobre todo los de izquierda. El segundo desafío se deriva de esta dificultad.

Segundo desafío

Tiene que ver con las características distintivas que aumentan el grado de incertidumbre de un Gobierno diseñado por el PT, como partido dominante en la plataforma aliada. Se trata de la falta de coherencia entre el contenido de la política económica “necesaria” para dar respuesta a las constricciones impuestas por el mercado y a las percepciones y expectativas de las bases políticas y sociales del partido y de sus aliados del partido. Existe una enorme distancia entre las tareas y equilibrios que el ejercicio de Gobierno impone a los dirigentes del partido, en las condiciones económicas descritas, y su tradición, su electorado cautivo, en particular sus bases sociales y políticas –sindicatos de trabajadores, de funcionarios públicos, movimientos sociales de trabajadores rurales–. Estos movimientos se consolidaron en el escenario brasileño gracias a una estrategia de confrontación y a un discurso político de cambio del “modelo económico” del Gobierno anterior. Sin embargo, como Gobierno, el PT y sus aliados de izquierda (sobre todo el pequeño y disciplinado Partido Comunista de Brasil, se verán obligados a adherirse a una estrategia de apoyo a las directrices básicas de este mismo modelo¹⁵. Esta tarea exige un elevado grado de control del liderazgo del partido sobre sus bases políticas y sobre los demás partidos de izquierda que forman la plataforma aliada, especialmente el Partido Comunista de Brasil, el Partido Democrático Laborista y el Partido Popular Socialista.

La principal dificultad, en este caso, radica en los vínculos extremadamente precarios entre el contenido de la política económica y las bases políticas y sociales del Gobierno. Esta característica hará todavía más difíciles e inciertas las condiciones de gobernabilidad, pues puede agravar una de las dificultades estructura-

les a las que se enfrentaban los dirigentes y responsables políticos en América Latina. Es decir, llevar a cabo la conversión de una coalición electoral en una coalición gubernamental que apoye las políticas definidas por el Ejecutivo. Aunque esta distancia entre coalición electoral y gubernamental sea familiar en el contexto latinoamericano en que se desarrollan los ajustes estructurales de los años ochenta, puede ser aún mayor en el caso brasileño actual, por las razones ya apuntadas, entre otras¹⁶. Porque, la reconversión programática e ideológica del PT y de sus aliados de izquierda, se hace cuando el “carro ya está andando”.

Por otra parte, significa también la ampliación del espacio para el ejercicio de un alto grado de capacidad discrecional por parte de los dirigentes, fundamental en la construcción de consensos internos, en torno a la política económica. Lo que implica una mayor dependencia del uso adecuado de esa capacidad, así como de los recursos políticos al alcance del partido dominante. En el caso brasileño, esa construcción de consensos en el primer año pasó a depender de tres activos políticos:

- Las variaciones en los niveles de popularidad del presidente *Lula*, su relación con la opinión pública y con el gran electorado, las cuales repercuten más o menos directamente en la capacidad del PT de articular apoyos en el eje parlamentario.
- La capacidad singular del PT para imponer disciplina interna a sus propios cuadros disidentes, en la medida en que el partido dispone de mecanismos electorales comparativamente más eficaces para generar lealtades más duraderas (más allá de las identificaciones ideológicas). El PT es el único partido en el panorama de partidos brasileño que funciona con lista cerrada, es decir, el cálculo electoral de los candidatos los lleva a ser más fieles a las orientaciones de la dirección.
- El control de los movimientos sociales y de los sindicatos identificados con las directrices del PT, cuyos intereses se verán afectados por la política macroeconómica, y por la reforma de la previsión.

Tercer desafío

Un tercer factor de incertidumbre viene dado por la composición de la plataforma aliada, bastante más heterogénea que la del Gobierno anterior, que incluye partidos pequeños, de centro y derecha, y que podría afectar a la inestabilidad ya sea en las relaciones del Gobierno *Lula* con su base parlamentaria, ya sea en cuanto a la velocidad de las reformas. Por dos razones. Una de ellas es el carácter fragmentario de la plataforma aliada en el Congreso, en su punto de partida, enero-febrero de 2003. Se trataba de administrar una plataforma parlamentaria de once parti-

dos, que representaban sólo el 45% de la Cámara –antes de la inclusión formal del Partido del Movimento Democrático Brasileño (PMDB)-. Contrasta con la del Gobierno anterior, que contaba con el 75%, con sólo cuatro partidos. La otra dificultad radica en la principal decisión estratégica de los dirigentes del partido y del presidente. En lugar de la fórmula gubernamental consagrada por el “presidencialismo de coalición” (presidencialismo basado en una coalición multipartidista), en la composición del poder Ejecutivo prevalecían los cuadros del PT, con independencia de su resultado electoral. Por el contrario, muchos de los derrotados en las urnas fueron aupados al escalafón más alto del Ejecutivo. Del mismo modo, el nombramiento de los más altos cargos de las administraciones, de las empresas y de los bancos públicos federales obedeció a ese criterio partidista. En resumen, desde el inicio, esa composición reflejó una estrategia de poder del tipo “winner has it all”, basada en el excelente resultado electoral de *Lula* y del PT en las elecciones parlamentarias; y al mismo tiempo denota –y puede consolidar en la práctica– una de las características singulares del partido, un proyecto colectivo de poder.

Cuarto desafío

Un factor ponderable que podría afectar negativamente a las condiciones de gobernabilidad es el desafío que supone la amenaza de congestión de las decisiones y de las presiones que confluyen en la Presidencia. Ese problema, estructural en un régimen presidencialista, se radicalizó en la gestión del PT, con

“Lula y el PT pudieron coordinar el apoyo de la mayoría, incluidos los más representativos de la oposición”

la concentración inédita de poderes en manos del ministro de la Casa Civil, José Dirceu, ex presidente del PT y responsable de la estrategia electoral que llevó al partido al poder. Esa concentración es contraria a la práctica consagrada en la tradición política brasileña para evitar la posible congestión del proceso de toma de decisiones: la clara división de tareas entre dos funciones de coordinación en la estructura de la Presidencia, entre dos ministros. A saber, las funciones ejecutivas, ejercidas por el ministro que coordina el trabajo administrativo de sus colegas en el Ejecutivo y en el Gobierno en general; y el ministro que asume funciones de coordinación política, sea con el Congreso, sea con los gobernadores. Ambas funciones son centrales y la reforma ministerial de enero de 2004 acabó incorporando esa solución, con la división de tareas entre José Dirceu, en la Casa Civil, encargado de

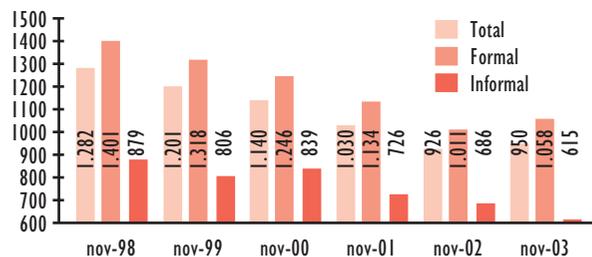
la coordinación y supervisión del trabajo de Gobierno, y el ministro de Articulación Política, Aldo Rebelo.

Política y economía en el primer año del Gobierno Lula

Examinaremos aquí las principales decisiones del primer año del Gobierno *Lula* y las perspectivas que se abren para 2004, a la luz de la estrategia de construcción de consensos adoptada por el núcleo duro del partido dominante en la coalición gubernamental. Por las razones ya expuestas, relacionadas con el profundo déficit de credibilidad, la tónica del primer año del Gobierno fue la continuidad de la política macroeconómica y la ofensiva reformista centrada en la reforma de la previsión. Razón por la cual, el centro del escenario político estaría ocupado por el ministro de Hacienda, Antonio Palocci, y su equipo económico, y por el ministro de la Casa Civil, José Dirceu. Teniendo en cuenta los desafíos mencionados y dada la continuidad que se estableció en relación con el “modelo anterior”, la pregunta que se plantea es: ¿cómo fue posible construir consensos en torno a una agenda de este tipo, y qué tipos de recursos políticos fueron movilizados para asegurar el éxito a esta empresa?

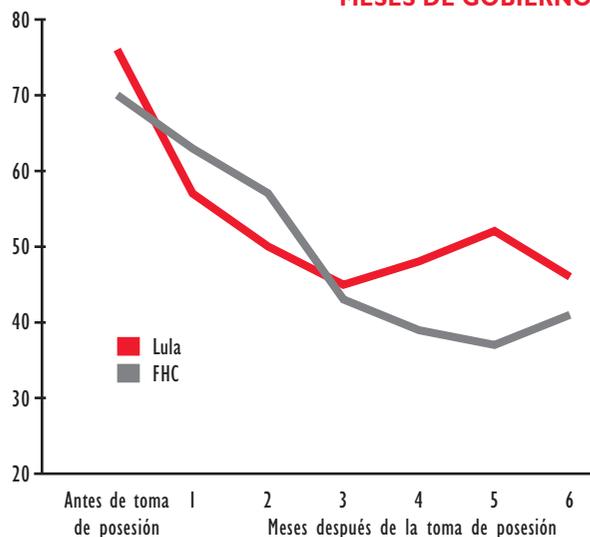
Uno de los resultados más destacables del primer año del Gobierno *Lula* ha sido la inversión del déficit de credibilidad, dando lugar a un aumento de las apuestas favorables al Gobierno en los mercados, sin que la popularidad de *Lula* o la valoración del Gobierno se vieran afectadas de forma significativa. Aún más, los altos costes de las políticas monetarias y fiscales ortodoxas –en términos de índice de crecimiento, de renta real, y de empleo– tampoco se hicieron sentir en las expectativas positivas de la población en relación con el resultado futuro del Gobierno. El año 2003 terminó con un índice negativo de crecimiento y con un aumento del índice de desempleo del orden del 12%.

GRÁFICO 3. RENTA REAL MEDIA
(Rendimiento real medio trimestral* -RMSP, por situación en la cartera laboral)



* Inflator - ICV do DIEESE. Valores en reales de nov/03
Fuente: Seade-Dieese Elaboración: MBA Consultoría

GRÁFICO 4. VALORACIÓN DE LOS GOBIERNOS F. H. CARDOSO Y LULA EN LOS PRIMEROS MESES DE GOBIERNO



Fuente: CNT-Sensus (datos después de la toma de posesión), Datafolha (datos antes de la toma de posesión)
Elaboración: MBA Consultoría

Este gráfico permite comparar la popularidad de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y de *Lula* en los primeros meses. Mientras que la popularidad del presidente Cardoso podría justificarse en términos de resultado económico, en virtud del aumento del 30% en la renta media real en su primer año de Gobierno, se observan altos índices de popularidad del presidente *Lula*, así como una valoración positiva de su Gobierno a pesar de la caída de la renta real, del orden del 13%, y a pesar del crecimiento negativo de los índices de desempleo.

La construcción de consensos en torno a las disciplinas fiscal y monetaria se apoyó en una combinación de cinco tipos de recursos políticos específicos, algunos de ellos inéditos. En primer lugar, la forma en que se utilizó el superávit de legitimidad del nuevo Gobierno y del PT, mediante la movilización intensiva del presidente *Lula*. En segundo lugar, el recurso a

métodos tradicionales de acomodación de los partidos de la plataforma aliada, a través del reparto de puestos importantes en la burocracia estatal y en los bancos públicos federales. En tercer lugar, por la incorporación de cuadros del PT (la mayoría de origen sindical) no sólo a puestos de Gobierno, sino sobre todo a la dirección de las empresas, bancos públicos federales y agencias reguladoras –en una clara tendencia a vincular estas esferas de la administración pública a los partidos–. En cuarto lugar, una estrategia de incentivos a la migración entre partidos, para promover el desvanecimiento de los partidos de oposición, sobre todo del PSDB y del PFL, en beneficio de los partidos aliados, maximizando hasta el extremo una tendencia inherente al sistema político brasileño. El artifice de esta estrategia fue el ministro de la Casa Civil, José Dirceu. Finalmente, la formación de un Consejo de Desarrollo Económico y Social (CEDES), integrado mayoritariamente por empresarios, líderes sindicales y miembros de la sociedad civil identificados con el PT o con el presidente, como un foro de diálogo que se presentó como foro de propuestas de políticas públicas. Sus funciones siguen estando poco claras, y más recientemente se ha definido como “órgano de asesoramiento del presidente”. Sirven a la finalidad política de gestionar el deseo de participación de estos sectores en el proceso de toma de decisiones.

Uno de los recursos políticos utilizados con precisión quirúrgica consistió en explorar al máximo la coherencia programática de los partidos de la oposición, inmovilizándolos a lo largo de 2003: tanto el PSDB como el PFL, se posicionaron como “oposición responsable”. Se obligaron, por ello, a apoyar la política macroeconómica y las reformas como la de la Previsión, parte del arsenal programático e ideológico del Gobierno Cardoso. Del mismo modo, el apoyo de los gobernadores de los partidos de oposición (que constituyen la mayoría) quedó garantizado con gran visibilidad, dado que ello implicaba las finanzas de los estados. Por una parte, porque la reforma de la previsión aliviaría sus gastos significativamente. Por otra parte, porque la estructura fiscal brasileña permite que la distribución de las partidas constitucionalmente asignadas a los estados y municipios siga dependiendo

GRÁFICO 5. VALORACIONES DEL PRESIDENTE LULA

Valoración del Presidente (%)	mar/03	abr/03	may/03	jul/03	ago/03	oct/03	dic/03	feb/04
Valoración positiva	45,0	47,7	51,6	46,3	48,3	41,6	41,0	39,9
Valoración regular	32,7	34,8	35,7	38,8	38,6	42,3	41,9	40,6
Valoración negativa	7,9	9,4	7,2	10,3	10,0	12,3	12,9	15,1

Fuente: Encuesta CNT-Sensus Elaboración: MBA Consultoría

de la buena voluntad del Gobierno federal para ser llevada a cabo. A pesar de la descentralización de recursos fiscales establecida por la Constitución de 1998, el acceso a las partidas relevantes en el momento deseado por los gobernadores y prefectos, todavía sigue arbitrado políticamente por el Gobierno federal. El ministro de la Casa Civil es consciente de este poder, como parte del proceso de cooptación de los gobernadores de oposición¹⁷.

Es necesario explicar qué modalidades de capacidad de decisión y qué opciones en términos de discreción política fueron ejercidas en función de la agenda gubernamental. Por lo que respecta a la política económica, orientada a la conquista de credibilidad, ésta estuvo marcada por la estrategia de blindar los círculos de decisión responsables de su formulación. El Ministerio de Hacienda y los órganos dependientes de éste, en particular el Banco Central, se mantuvieron al margen de las presiones de la política competitiva, sobre todo de la política de partidos. Cabe destacar en este caso dos evidencias. Por una parte, la preservación de la autonomía de hecho del Banco Central en la formulación de la política monetaria. Por otra parte, las iniciativas del Ejecutivo de iniciar el levantamiento

“A pesar de haber logrado controlar la inflación ¿en qué medida se están creando las condiciones para un crecimiento sostenible?”

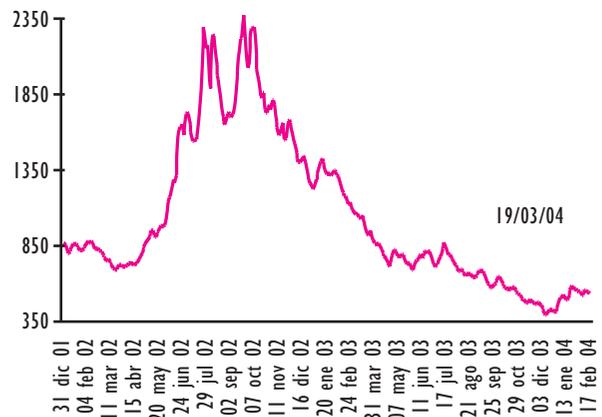
de barreras constitucionales para su autonomía estatutaria¹⁸, presentando al Congreso el proyecto de enmienda constitucional (PEC) al artículo 192 de la Constitución.

Al contrario de lo que reza el saber convencional, un blindaje de los círculos de toma de decisiones de la política económica forma parte de un conjunto de decisiones eminentemente políticas.

Esta dimensión se hace especialmente visible en condiciones de incertidumbre aguda¹⁹. En el caso brasileño, su especificidad está relacionada con las líneas de defensa adoptadas y con la naturaleza de los recursos políticos movilizados. La línea de defensa más importante puede definirse como orientada a la gestión de las expectativas de la población, mediante una estrategia bien definida de comunicación política. Ésa es, de hecho, una de las dimensiones en relación con la cual el PT siempre fue muy eficiente. Esa estrategia tiene múltiples vectores. El principal de ellos consiste en maximizar la legitimidad del presidente *Lula*, como pieza clave en diferentes momentos críticos. En la fase inicial, se trataba de justificar la política económica recesiva y sus costes. De ahí la retórica presidencial a lo largo de 2003, en la que prevaleció la imputación de la crisis de credi-

bilidad a la “herencia maldita” legada por el Gobierno Cardoso, con la cual el presidente combinaba un discurso en el que reiteraba la necesidad de paciencia con un discurso que pretendía prolongar el horizonte de esperanza, es decir de crecimiento, bienestar y justicia social, a partir de 2004. A partir del segundo semestre de 2003, cuando el índice de riesgo bajó a niveles sorprendentes y los precios de los principales títulos de la deuda brasileña aumentaron de forma que superaron el 100% –como testimonio de la obtención de credibilidad ante los mercados–, el presidente y el partido pudieron apropiarse políticamente de ese resultado, justificando que la agenda de 2004 se centrara en el crecimiento. Por otra parte, el recurso intensivo a la retórica centrada en las políticas sociales, cuyo icono era el programa Hambre Cero, contribuyó en la misma dirección, a pesar de las evidencias del déficit de realizaciones del Gobierno en esta área crucial para su legitimidad.

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DEL RIESGO
(Emerging Markets Bond Index, EMBI) 2003-2004



Fuente: JP Morgan Elaboración: MBA Consultoría

La eficacia de esta estrategia se puede medir. Las encuestas de opinión revelaron un cambio drástico en los plazos que la población estaba dispuesta a conceder al Gobierno *Lula* para el cumplimiento de sus promesas: ese indicador de las expectativas de la población pasó de seis meses, en el primer trimestre de 2003 a dos años y medio en el segundo semestre. Una segunda línea de defensa, tan importante como la primera, fue la construcción de la plataforma parlamentaria y del eje de apoyos federativos constituido por gobernadores. En ambos casos, más allá de garantizar el apoyo a la política macroeconómica, se trataba de articular el apoyo a las reformas de la previ-

sión y el cambio constitucional que levantó el primer obstáculo legal a la autonomía del Banco Central. En este caso, varios factores concurrieron para el relativo éxito de las iniciativas relevantes: la capacidad de control ejercida por la dirección del PT en relación con sus bases parlamentarias; la abundancia de cargos todavía existentes en la administración pública, las empresas y los bancos estatales, facilitando la asignación de estos a los partidos aliados; y finalmente, la gran capacidad política del núcleo duro de maximizar las oportunidades de apoyo, en diferentes circunstancias. Como ya se ha mencionado, ante las propuestas reformistas citadas, los partidos de oposición (PSDB y PFL) se vieron obligados a participar en un juego corporativo, en la medida en que aquéllas estaban integradas en su agenda como Gobierno y formaban parte de su identidad política. Por otra parte, a pesar de disponer sólo de dos gobernadores, *Lula* y el PT pudieron coordinar el apoyo de la mayoría, incluidos los más representativos de la oposición, ya que las finanzas de los estados se verían beneficiadas por la reforma de la previsión.

Los límites para la construcción de convergencias entre credibilidad financiera y legitimidad política

La experiencia brasileña apunta una serie de límites a la convergencia entre los objetivos del Gobierno a corto y largo plazo. La primera, y objeto de mayor polémica, es de orden técnico y tiene que ver con el diagnóstico y las prescripciones de la política económica a corto plazo. Puede formularse en los siguientes términos: a pesar de haber logrado controlar la inflación (desde el momento álgido de la crisis hasta finales de 2002) ¿en qué medida se están creando las condiciones para un crecimiento sostenible? ¿Habrá crecimiento en el año 2004, previsto por los órganos oficiales, en torno al 3,6% como máximo? La pregunta central que se plantea es que esa tasa puede alcanzarse mediante aumentos de productividad y no mediante mejoras drásticas de la tasa de empleo. De la misma forma, el sostenimiento de la política económica empieza a ser contestado en términos técnicos, lo que abre un espacio para una escalada de críticas políticas en el interior del PT y de la plataforma aliada. El riesgo que el presidente busca eludir son los ataques contra el ministro de Hacienda, una de las anclas de la estabilidad –política y económica– del Gobierno.

Con algunas excepciones, crece el escepticismo respecto a la capacidad de reducir el desempleo, mientras prevalezca la orientación ortodoxa, confirmada por un nuevo acuerdo con el FMI presentado como “meramente preventivo”. La legitimidad del Gobier-

no *Lula* dependerá del resultado económico de 2004, para prolongar el horizonte de crecimiento sostenible. El escepticismo presente en el debate, y sobre todo en el “fuego amigo” contra la política económica del propio PT, de los partidos de la plataforma aliada, tiene su origen en las evidencias de que la vulnerabilidad externa todavía es grande, y que queda mucho por avanzar en lo que se refiere al régimen fiscal. La dependencia del país de capitales externos para financiar la balanza de pagos es cada vez mayor, a pesar del excelente resultado de las exportaciones. Por una parte, la relación exportación/deuda externa no llega a garantizar la protección contra la volatilidad. El atractivo de Brasil para los mercados se debe en parte a la liquidez internacional derivada de los bajos tipos de interés en Estados Unidos, Europa y Japón, y en parte a la comparativa severidad de la política monetaria interna. Además de eso, en virtud incluso de los altos tipos de interés practicados por el Banco Central brasileño, la relación deuda/PIB, principal criterio de realización (y de solvencia) ante el mercado, continúa al alza.

Dicho de otro modo, en lo que se refiere a vulnerabilidad externa y fiscal, el Gobierno *Lula* da Silva está comprometido con la misma dinámica perversa en términos de crecimiento que el Gobierno anterior. Los resultados fiscales, por su parte, se deben a recursos específicos utilizados por el presupuesto federal, garantizando un aumento de la recaudación, sin que se verifique un esfuerzo proporcional por parte del recorte de gastos. La “reforma” tributaria llevada a cabo a finales de 2003 no es una reforma sino, más bien, una reiteración de la política fiscal del Gobierno anterior.

GRÁFICO 7. DEUDA NETA/PIB



Fuente: Banco Central | Elaboración: MBA Consultoría

Otra limitación viene determinada por la solución adoptada por el PT para eludir la distancia entre el contenido de la política macroeconómica y sus bases políticas y sociales. Es visible una fuerte inconsistencia entre el blindaje de la política macroeconómica, de carácter ortodoxo, consolidada por la renovación del acuerdo con el FMI, y las políticas microeconómicas, de las que dependen las condiciones de inversión. Es en el área microeconómica, sobre todo en el ámbito de las infraestructuras, donde se registra el mayor déficit de realizaciones, justamente porque los cuadros políticos y técnicos con fuerte tendencia dirigista se encuentran en los ministerios y agencias de financiación relevantes -como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)-. Más allá de la ausencia de modelos atractivos para que los capitales privados, externos e internos, inviertan en estas áreas (en gran parte debido al control implícito o explícito del Estado sobre éstas) existe un fuerte prejuicio de amplios sectores del Gobierno en relación con la independencia de las agencias reguladoras. La sostenibilidad del crecimiento se pondrá por tanto a prueba en el próximo año, y a partir de 2005.

Otras dos limitaciones tienen que ver con la estrategia de poder del PT, sea respecto a los cálculos electorales, sea respecto a la relación con los demás partidos a largo plazo. En el primer caso, la agenda de 2004 está centrada en la estrategia electoral para las elecciones municipales de octubre de 2004. El objetivo de conquistar un número de prefecturas tres veces mayor a las ya ganadas (actualmente en torno a doscientas, de un total de más de cinco mil municipios), sobre todo en los grandes centros urbanos, ha abierto espacio para un mayor poder de negociación de las bases parlamentarias del PT en relación con el núcleo de estrategas. La razón es que un 30% de los diputados del partido son candidatos a prefecturas o están vinculados a candidatos. Por lo tanto, su capacidad de presión ha aumentado y, por consiguiente, su resistencia frente a recortes en sus propios presupuestos, recortes que resultan indispensables teniendo en cuenta la caída en la estimación de crecimiento para 2004 (y por consiguiente de la recaudación). Una de las dificultades que debe ser afrontada es precisamente el último paso para la legalización de la autonomía del Banco Central, un tema sensible para los parlamentarios del PT.

La principal limitación para la convergencia deseada entre credibilidad y legitimidad a largo plazo se

debe a la prevalencia de cálculos inmediatos a corto plazo entre los estrategas del Gobierno por lo que atañe a la relación entre el propio partido y los demás. La tendencia observada a lo largo de 1990, de decantación del panorama brasileño de partidos en torno a cinco o seis grandes partidos, se vio alterada dando paso a una lógica claramente regresiva de desinstitucionalización. Así, la necesidad de construir una mayoría parlamentaria a golpe de caja (incluso antes de incluir al PMDB formalmente) para la aprobación de las reformas redundó en una intensa migración entre partidos incentivada por el Gobierno federal. Los grandes partidos de oposición se redujeron significativamente: el PFL obtuvo en las elecciones 84 diputados y cuenta ahora con 65 mientras el PSDB, que obtuvo 70 diputados en las elecciones, cuenta hoy con 52 parlamentarios. Por su parte, algunos partidos aliados, como el Partido Laborista Brasileño y el Partido Liberal, poco significativos anteriormente, obtuvieron cada uno 26 diputados, llegando a 55 y 42 respectivamente.

En conclusión, los límites expuestos apuntan también a las consecuencias posibles de la entrada de un partido como el PT en el juego de la credibilidad como juego prioritario. Entramos en una fase de indeterminación en cuanto a las perspectivas de crecimiento sostenible. Al mismo tiempo, el carácter híbrido del Gobierno PT lleva a replantear tres cuestiones. Merece la pena llevar a cabo un examen conceptual de las múltiples modalidades de ejercicio de capacidad discrecional, *political discretion*, posibles y practicadas en las condiciones descritas. Sobre todo en condiciones de una enorme distancia entre el contenido de las políticas económicas relevantes, por una parte, y las bases sociales y su ideología, por otra. Más allá de eso, el calendario necesario para reducir esta distancia es mucho mayor del que requiere el ajuste a los humores del mercado. Otro punto problemático es que el papel de los líderes políticos de los movimientos sociales y sus respectivas estrategias de poder, así como los partidos de base aliada que no son de izquierda, tendrán un poder de negociación ampliado, más aún si el "espectáculo de crecimiento" prometido por el Gobierno no se cumple a partir de 2005. La agenda del Gobierno deberá ser aprobada por estos partidos y por esos movimientos, incluida la estrategia de reelección de *Lula* para 2006.

Notas

1. En la segunda vuelta, su adversario, José Serra, obtuvo 33.370.739 de votos: un 38,73% de los votos válidos, ya que los votos en blanco ascendieron a 1.727.770 y se emitieron 3.772.138 votos nulos. El PT, con 92 parlamentarios, obtuvo la mayoría en la Cámara.

2. *Lula* asumió la presidencia con un 83,6% de aprobación personal, y tras la toma de posesión, la valoración negativa de su Gobierno era sólo del 2,3%, a lo que hay que sumar una elevada expectativa en cuanto al cumplimiento de las promesas de campaña, del orden del 64% en 2003.

3. Al principio, Roseana estaba lejos de ser la candidata de su partido a la presidencia. Su resultado en las urnas condujo a una maniobra en la estrategia electoral de su propio partido. En realidad, las encuestas de intención de voto encargadas por el PFL habían apuntado a un perfil de candidato que simbolizara cambios. La apuesta de los estrategas del partido por una mujer, gobernadora en uno de los estados más pobres del Nordeste, e hija del ex presidente José Sarney, tenía como objetivo, sobre todo, aumentar el poder de negociación del PFL en las negociaciones con el PSDB en torno a las alianzas electorales que se producirían después.

4. El PPS es la forma modernizada que asumió el Partido Comunista Brasileño en la era de la posguerra fría.

5. No deja de ser paradójico que, por carecer de programa de Gobierno, intentara apoyarse en dos elementos: por una parte en una agenda económica y social tomada prestada a los economistas de las escuelas que darían contenido a la misma política económica que constituía su principal objetivo político (es decir la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro y la Fundação Getulio Vargas), en torno al economista de tradición liberal, José Alexandre Sheinkeman; por otra parte, en el jurista y filósofo Manguabeira Unger.

6. La experiencia del partido en algunas prefecturas y en los gobiernos estatales de Rio Grande do Sul, de Espírito Santo y de Brasilia, habían contribuido a reducir el elevado grado de desconfianza en cuanto a la competencia administrativa de sus cuadros y el compromiso con políticas fiscales responsables.

7. Las encuestas del científico político André Singer, hoy portavoz del Gobierno *Lula*, pondrían de mani-

fiesto que las orientaciones ideológicas del electorado brasileño son lo suficientemente generales como para que pueda caracterizárselo por tener un perfil “conservador” en este sentido. De la misma forma, los sondeos realizados a lo largo de 2001 y parte de 2002 indicaban que la estabilidad económica era un criterio de trabajo importante de la misma forma que la responsabilidad fiscal), pero se consideraban una conquista establecida.

8. He discutido en otros ámbitos las razones que hacen que esta posición sea comprensible. Las razones del prestigio de la estabilidad económica entre los estratos de renta más baja tienen un componente específico: sus rendimientos, al contrario que los trabajadores organizados, en la base social del PT no se veían beneficiados por la indexación.

9. Seminario organizado por “Tendências Consultoria Integrada”: Perspectivas de la economía brasileña 2002-2003, llevado a cabo en el Hotel Renaissance, el 10 de abril de 2002. El título del documento presentado en Power Point es *El PT y la estabilidad*.

10. Datos extraídos de Goldfajn Ilan *The Brazilian Crisis, the Role of the IMF and Democratic Governability*; Mendonça de Barros José Roberto, Baer Mônica y Pio Carlos *Brazil and the IMF: Virtues and Limits of the 2002 Agreement*- trabajos presentados en la Asamblea General del Club de Madrid, España, 1 y 2 de noviembre de 2003.

11. Además de la imagen negativa de los banqueros en general y de los bancos extranjeros en particular, el Banco de Boston había sido uno de los principales objetos de las diatribas políticas del senador Aloisio Mercadante, del PT, en el momento de la desvalorización del real en 1999, acusando al banco y al Gobierno) de haberse beneficiado de información privilegiada.

12. Para la composición y trayectoria del PT véase Rodrigues Martins, 1990 “A composição social das lideranças do PT” in *Partidos e Sindicatos*. São Paulo: Editora Ática; y Rodrigues Martins *Partidos, Ideologia e Composição Social*. São Paulo: Edusp, 2002.

13. Para una crítica de la política económica actual, basada en la experiencia reciente, véase Kugelmas Eduardo y Sallum Jr. Brasilia, *El Gobierno de Lula: continuidad, avance o retroceso?* In Chacho Alvarez (org) *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2003.

14. Los integrantes iniciales del núcleo duro del PT son el ministro de Hacienda, Antonio Palocci, el ministro jefe de la Casa Civil, José Dirceu, Luis Gushiken, de la Secretaría de Comunicación, con rango de ministro, y Luis Dulci. Se amplió en enero de 2004 para integrar a otros dos ministros, Alberto Rebelo encargado de la articulación política en el Congreso y el ex ministro de Trabajo, Wagner. Por razones relacionadas con episodios muy recientes, el papel del núcleo duro está en vías de reformulación.

15. El Partido Comunista de Brasil surgió como una escisión de izquierda del Partido Comunista Brasileño, y se caracterizaba por la férrea disciplina bajo el mando del diputado Albo Rebelo.

16. Para un enfoque analíticamente rico de este problema, véase Malloy James y Connaghan Catherine

Unsettling Statecraft, Neoliberal Policies in Central Andes. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1998.

17. En una entrevista reciente, el 22 de marzo de 2004, al diario *O Globo*, pág.5, el ministro declaró en un ataque virulento a la oposición que “sus gobernadores no aguantan ni un mes sin el Gobierno federal”. Lo que pone de manifiesto los límites de la autonomía obtenida con la Constitución y también el espacio de que dispone el Gobierno de turno para el control político de los estados.

18. Proyecto de Enmienda Constitucional, 40 al artículo 192 de la Constitución brasileña.

19. Véase la experiencia similar en Bolivia en los años ochenta, descrita por Malloy y Connaghan, op. cit.