

[Imprimir Página Web](#)

Las perspectivas del gobierno Lula: retos e incentivos

Lourdes Sola

ARI Nº 105-2002 - 20.11.2002

Tema: El Partido de los Trabajadores ha conseguido hacerse con la presidencia de Brasil, duplicar el número de senadores y un mayor número de diputados en la Cámara. Lula tiene ahora ante sí una ardua tarea.

Resumen: El ciclo electoral brasileño se cierra con avances decisivos para el Partido de los Trabajadores (PT): la elección del presidente y la conquista de un mayor número de escaños en la Cámara, a lo que hay que sumar la consecución del doble de senadores de los que tenía anteriormente. Estos resultados no le garantizan automáticamente condiciones de gobernabilidad, o sea, mayoría en el Congreso y un eje de gobernadores representativos. Para superar el déficit de credibilidad, los estrategas del PT cuenta con dos incentivos: la reacción positiva de los inversores a las indicaciones de compromiso de responsabilidad fiscal y monetaria y el atractivo de los 24 billones de dólares acordados con el FMI para el año 2003.

Análisis: Lula cuenta con un capital político suficiente para iniciar la ofensiva reformista necesaria para superar la crisis de confianza y asegurar un crecimiento sostenible. El nuevo presidente de Brasil se enfrenta a tres retos:

1. La persuasión de sus bases sociales a aceptar políticas contrarias a sus intereses y a la tradición del partido.
2. La construcción de una mayoría estable en el Congreso y en el eje federativo.
3. Administrar la frustración temporal de las enormes aspiraciones sociales movilizadas por su campaña.

Las oportunidades, los dilemas y los retos del gobierno Lula y de su coalición electoral tienen que ver con las causas inmediatas de la victoria del partido y los cambios en su trayectoria.

Las causas de la victoria

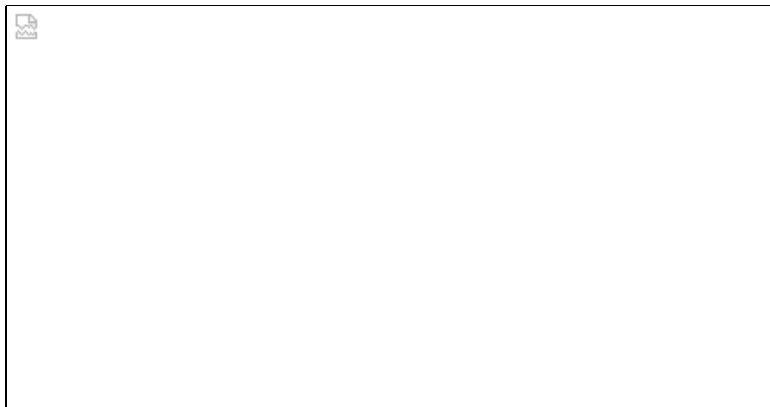
Los buenos resultados de Lula proceden de una dinámica electoral favorable que el candidato del partido en el gobierno no ha logrado contrarrestar. Se explica por dos conjuntos de factores. Por una parte, el impacto negativo de las turbulencias económicas del año 2002. Además de frustrar las expectativas iniciales de un crecimiento del 4,5% del PIB, ha facilitado la percepción del electorado de una crisis incontenible, presentada por la retórica común de los cinco candidatos de la oposición como el resultado exclusivo del "modelo económico" adoptado por el gobierno Cardoso. Por otra parte, la victoria de Lula se explica por la eficacia de la estrategia del PT en relación al electorado, al gobierno y a los demás candidatos de la oposición, a partir de un cambio de rumbo en mayo de 2002.

Mientras el impacto de las turbulencias en el mercado financiero señaladas por el alza de los tipos de cambio y de las primas de riesgo suele ser inmediato, la percepción de sus causas por el gran electorado es muy mediatizada. Aunque una de esas causas fuese la incertidumbre asociada al alto índice de popularidad de Lula en las encuestas -y no solamente a la aversión al riesgo derivada del escenario internacional adverso- el elector medio lo imputa al gobierno de turno. Las encuestas registran el impacto electoral de "la crisis": mientras el índice de aprobación del gobierno, (como "bueno u óptimo") se redujo del 29% al 21%, aumentó la proporción de los que lo consideraban "malo o pésimo", del 28% al 36%. La perspectiva de estar ante una crisis tiende a afectar negativamente al candidato del gobierno, pero esa tendencia natural se vio potenciada por dos aspectos adicionales. Primero, la percepción de una crisis económica fue exacerbada por el ataque simultáneo y concertado de los cinco candidatos de oposición al "modelo económico" vigente. Segundo, el cambio en la estrategia del PT y en la imagen de Lula. En mayo, el partido señalaba su disposición a abandonar el programa de "ruptura con el modelo económico" (aprobado por su ejecutiva hasta abril de 2002), mientras el "marketing Lula" proyectaba su nueva imagen como político moderado y competente. El buen índice de popularidad de Lula en las encuestas y la percepción de los sectores moderados del PT de que, en caso de victoria, el éxito de su gobierno dependería de la conquista de credibilidad frente a los inversores, fueron razones decisivas para acelerar el cambio de trayectoria del partido.

En una perspectiva temporal más larga todavía, el desplazamiento hacia el centro del PT y de Lula procede de una curva de aprendizaje determinada por la percepción más realista del perfil y las demandas del electorado brasileño y también por el control rígido del ala pragmática mayoritaria del partido sobre sus radicales. Las encuestas registraban el predominio de un electorado de centro, cuyas demandas exigían una mezcla de continuidad y de cambio -al cual todos los candidatos buscaron adaptarse de distintas formas-. Ello incluía la preservación de las conquistas del gobierno Cardoso, como son la estabilidad económica, políticas fiscales responsables, transparencia en las cuentas públicas, más la profundización y ampliación de las políticas sociales de los últimos ocho años, combinadas con soluciones más efectivas para el desempleo creciente y para los problemas estructurales de la concentración de la renta. De ahí la estrategia de "confidence building" marcada por el presidente del partido, José Dirceu y por Antonio Palocci, coordinador de la campaña, a partir de julio-agosto cuando se intensificaron los síntomas de turbulencia económica. La proyección de un Lula con perfil conservador en el terreno macroeconómico fue reforzada por la estrategia del presidente Cardoso en el sentido de asegurarse la aprobación de los presidenciables del acuerdo con el FMI en agosto (\$30 billones).

Los resultados de la estrategia del PT fueron distintos según se trate de la reacción del electorado o de los mercados. Lula y su partido conquistaron la confianza del electorado de centro y de derecha. El compromiso con la continuidad del régimen de metas de inflación, con "el superávit primario necesario para estabilizar la relación entre deuda pública y PIB," y respecto a los contratos fue decisivo en la conquista de los sectores intelectuales, de ingresos más elevados y de los formadores de opinión en general. Sin embargo, el mercado todavía no ha comprado el "Lula light", a juzgar por el alza sistemática de los tipos de cambio y de las primas de riesgo hasta mediados de octubre. (gráfico 1)

Finalmente, el alto índice de popularidad de Lula lo ha protegido sistemáticamente de los ataques de los demás candidatos en disputa por el segundo lugar. La derrota del candidato del gobierno, José Serra, se explica por dos aspectos adicionales a la crisis económica: el desgaste derivado de su disputa por la segunda vuelta con Ciro Gomes, explotado por sus adversarios como "destructor de candidaturas" y la decisión de los estrategas de su campaña de disociar el candidato del gobierno FHC de la imagen del presidente. La proyección ambigua de Serra como parte del gobierno y como crítico de la política económica hasta 1999 –con el objetivo de ganarse los sectores descontentos con el gobierno– ha creado confusión entre sus electores potenciales.



Retos e incentivos

El reto principal del gobierno Lula no le es exclusivo; afecta a muchos de los gobiernos democráticos en circunstancias de crisis: conciliar la credibilidad de los inversores con la preservación de un índice de popularidad aceptable. Sin embargo, la tensión entre los dos objetivos es todavía más profunda en el caso del PT. Su punto de partida es un déficit de credibilidad como consecuencia de su imagen y tradición radical y del cambio demasiado reciente en su trayectoria. Además, las expectativas de cambio social movilizadas son inéditas y diversificadas. Es cierto que la volatilidad se redujo gradualmente gracias al discurso económico conservador de los estrategas del PT, al acuerdo con el FMI y a la innovación institucional de un gobierno de transición. Los costes de la volatilidad observada entre julio y octubre serán todavía altos en 2003. La prima de riesgo (Cbond) y el precio del dólar han descendido desde finales de octubre, pero el tipo de interés futuro (180 días) ha subido del 19% al 25% y la expectativa de inflación ha aumentado en un 5%. Se estima una inflación entre el 8% y el 12% mientras la economía apenas crece (1,5%). El aumento de la relación entre deuda pública líquida y PIB, como consecuencia del alza del dólar –del 53% en 2001 al 63%– ha reforzado la crisis de confianza. Conclusión: no le será posible al gobierno Lula adoptar políticas expansionistas y redistributivas en 2003 sin producir más inflación y sin generar presiones por un nuevo ciclo de indexación de la economía.

La superación del déficit de credibilidad es posible, como lo demuestra la rapidez en las repuestas positivas del mercado a cada una de las señales emitidas por el liderazgo del PT desde el final de octubre (gráfico 1). La posibilidad de combinar credibilidad con preservación de la popularidad del gobierno Lula va a depender de la velocidad de la recuperación de las tasas de crecimiento y del empleo. Lo cual está en función del ritmo de adopción de políticas monetaria y fiscal responsables, en 2003, junto con una ofensiva reformista eficiente desde el punto de vista fiscal. La eficacia de ese escenario depende en parte de una estrategia política: empezar por las reformas políticamente más viables –menos sensibles a resistencias en el Congreso, entre gobernadores, o en el sector productivo privado–. El orden sería: reforma de la seguridad social, la tributaria y la flexibilización del mercado de trabajo.

Por eso, el escenario más o menos optimista para un gobierno del PT depende de dos incógnitas: cómo será canalizada la legitimidad excepcional de Lula y si lo será a tiempo de revertir la crisis de confianza a través de disciplinas fiscal y monetaria dotadas de credibilidad –a cambio de un horizonte de crecimiento sostenible, no inflacionario, más favorable a políticas redistributivas–. Los próximos tres meses serán cruciales para señalar el alcance de ese "trade-off" en la percepción de los líderes del PT. Los criterios de desempeño más relevantes son:

1. La composición del equipo económico –indicativa del grado de compromiso con el superávit primario del 3,75%, acordado con el FMI, el régimen de metas de inflación y el cambio fluctuante, además del respeto a los contratos.
2. La posición del PT frente a la visita del FMI esta semana.
3. Su posición en el Congreso en la definición del Presupuesto de 2003, compatible o no con las metas fiscales, lo cual implica resistir a las presiones por el aumento del salario mínimo real y por el reajuste lineal del

funcionariado federal.

4. La resistencia a las presiones de algunos estados y municipios para la renegociación de sus deudas con el poder central –lo cual significa la revisión de los contratos anteriores entre las dos partes y la transferencia al Ejecutivo federal de los costes y de la responsabilidad de un ajuste fiscal (realizado por la mayoría de los estados)-.
5. Algún grado de autonomía al Banco Central en la conducción de las políticas monetaria y cambiaria, ya que el tipo de interés necesario para el control de la inflación depende también de las primas de riesgo, cuya determinación es función exclusiva de un acto de “voluntad política” del gobierno.

Las primeras acciones y declaraciones del presidente del PT (José Dirceu) y del articulador de la transición (Antonio Palocci) son sintomáticas de una apuesta muy clara por la conquista de credibilidad. Es muy probable que la positiva respuesta de los mercados –mucho más rápida de lo que suponían la mayoría de los analistas– actúe como un incentivo adicional a la sustentación de su apuesta. (gráfico 1). Aunque esa secuencia afiance el sistema de incentivos a políticas conservadoras, Lula tendrá que enfrentarse a las presiones de los intereses organizados integrados en el PT desde el origen del partido, y a adoptar políticas restrictivas similares a las que han criticado sistemáticamente en los últimos ocho años y a lo largo de la campaña electoral. La cuestión en liza, por lo tanto, va más allá del “trade off” entre un choque de credibilidad y la legitimidad del gobierno Lula. Supone una revisión en los cálculos de orden estratégico, pues se juega la imagen y la tradición del PT y del futuro presidente. El hecho probable de una tolerancia decreciente de los miembros del partido y del electorado de Lula es razón suficiente para imprimir velocidad y coherencia a las políticas dirigidas a conquistar credibilidad –cruciales para crear una dinámica económica y política virtuosa a la larga-.

Las declaraciones de los principales articuladores del futuro gobierno explican la mejora reciente en los humores del mercado. Hay fuertes incentivos para lograrlo. En primer lugar, se constata un proceso de aprendizaje innegable de la cúpula del PT generado por la crisis de confianza desde julio-agosto de 2003. Así, la disciplina de los mercados, con apuestas rápidas y firmes a cada una de las señales de incoherencia o de ruptura con la política económica actual ha determinado sucesivas revisiones de rumbos y de metas. En segundo lugar, no interesa ni a Lula, ni al PT ni a sus partidos aliados, iniciar su gobierno con una crisis económica tan grave que llegue a afectar la legitimidad que han acumulado. En tercer lugar está la condición asociada a la liberación de los recursos pendientes por el FMI –25 billones en 2003- en las circunstancias internacionales adversas. Los líderes moderados del PT saben que una retracción de los agentes privados culminaría en una crisis cambiaria profunda.

Aunque la cúpula del partido sea consciente de los riesgos y de los incentivos, el “choque de credibilidad” deberá enfrentarse con obstáculos políticos. Será necesario controlar la izquierda del partido y de algunos de sus aliados en la izquierda. La modificación dramática en la retórica voluntarista adoptada hasta julio implica una profunda revisión de los mapas cognitivos –una tarea de largo plazo, que afecta al mismo Lula-. Ésta es una de las razones por las cuales la conquista de la credibilidad probable en los próximos meses deberá caracterizarse por un equilibrio inestable a lo largo del año 2003. La otra razón son las condiciones de gobernabilidad en el Legislativo y en el eje federativo.

Desde el punto de vista económico, todavía hay salidas económicas para la crisis de confianza. Cualquier economía, si es abierta y no-indexada, tiene sus mecanismos endógenos para responder a coyunturas de “stress” –los cuales podrán facilitar la tarea del PT y de Lula. El primero es el formidable ajuste de las cuentas externas con superávit comerciales sorprendentes (\$11 billones en 2002 contra \$2.5 en 2001). Aunque resulte principalmente de la depreciación del real combinada con la desaceleración de la economía, se va convirtiendo en factor de dinamismo autónomo y un incentivo más para el impulso exportador, recién adoptado por el gobierno Cardoso. El segundo mecanismo endógeno es el impacto de la tasa de inflación sobre las cuentas públicas, o sea, la erosión de los gastos en terminos reales.

Condiciones de Gobernabilidad

El reto principal para cualquier gobierno en Brasil es la conversión de la coalición electoral en coalición gubernamental. A pesar de la progresiva consolidación del sistema partidario, donde dominan seis o siete partidos, a la multiplicidad de partidos se añade un sistema electoral permisivo e incentivos perversos a la migración de los políticos de un partido a otro. También en ese aspecto, el reto para un gobierno del PT es comparativamente más agudo. Sale con el partido más grande en la Cámara (91 diputados); ha doblado el de senadores (14); pero sumados los escaños de su coalición electoral (el núcleo duro) no alcanza más de 211 diputados (de un total de 513) y 28 senadores (de un total de 96). En lo que respecta al eje federativo, tendrá que negociar la adhesión de los partidos que han apoyado al candidato del gobierno, PMDB, sobre todo. Finalmente, otra tarea delicada será el control y la persuasión de los movimientos sociales y de los intereses organizados tradicionalmente ligados al PT –indispensable para canalizar sus demandas de forma compatible con un “choque de credibilidad-”.

Aunque sea posible alcanzar la mayoría en el Legislativo, ésta será mucho más precaria que la que ha prevalecido en el gobierno Cardoso, por dos razones: Lula no dispone de un recurso político movilizador como el Plan Real para agregar intereses contradictorios y, sobre todo, para conseguir apoyo a las reformas económicas, para las cuales es necesario una mayoría de 3/5. Aunque pueda conquistar votos de partidos aliados al gobierno Cardoso, tendrá que negociar, caso a caso, con muchos partidos simultáneamente. Los apoyos le vendrán de tres frentes: el de su coalición electoral, el de los partidos de izquierda (PPS, PSB y PDT) que apoyaron a Lula en la segunda vuelta, y la posible adhesión de sectores del PMDB, que apoyaron al candidato del gobierno. Es probable que pueda contar con un 30% de migración de diputados y senadores, a causa del incentivo perverso de una legislación electoral

permissiva, que refuerza aún más la atracción que ejercen los recursos y los puestos del Ejecutivo Federal, sobre todo los puestos federales en los estados. Aún así, habrá que construir caso a caso la mayoría cualificada de 3/5 sin la cual el Ejecutivo y su núcleo duro en el Legislativo no logrará aprobar las reformas constitucionales –condición de reformas económicas necesarias para lograr un equilibrio fiscal estable–.

Cámara de Diputados

	Diputados actuales	Futuros diputados	Porcentaje
Total	513	513	100%
Coalición Lula "núcleo duro "	134	188	37%
Coalición Lula "amplia"	243	263	51%

Coalición Lula "dura": PT, PL, PCdoB, PMN, PPS, PDT, PSB

Coalición Lula "amplia": PT, PL, PCdoB, PMN, PPS, PDT, PSB, PTB, y dos tercios del PMDB

Senado	Actuales	Próximos	Porcentaje
Total	81	81	100%
Coalición Lula "nucleo duro"	19	27	33%
Coalición Lula "amplia"	36	43	53%

Coalición Lula "dura": PT, PL, PPS, PDT, PSB

Coalición Lula "amplia": PT, PL, PPS, PDT, PSB, PTB, y dos tercios del PMDB

El eje federativo también deberá ser construido puntualmente: el PT cuenta con tan solo dos gobernadores, mientras el núcleo más estable de la oposición (el PSDB y el PFL) cuenta con 9 y el PMDB, con 4.

Por el lado de los movimientos sociales, aunque los intereses organizados sean identificados tradicionalmente con el PT, y sobre todo con Lula, los sindicatos urbanos y rurales (CUT, CONTAG), los movimientos por la reforma agraria (MST), las asociaciones profesionales y los funcionarios públicos son autónomos en relación a los partidos. Siguen una dinámica política reivindicatoria –ajena a la lógica macroeconómica y macropolítica de los estrategas del gobierno Lula–.

Conclusiones: El primer semestre de gobierno será el "test" decisivo para el gobierno del PT. La gran incógnita es si seguirá en la trayectoria de cambio iniciada en la campaña y confirmada por su liderazgo en los últimos 15 días. Las tareas principales son de dos órdenes. Primero: el control de la inflación y la consecuente adopción de políticas responsables, lo cual implica el control de las demandas que generen presiones inflacionarias más intensas e impedir que se inicie un ciclo de indexación. Segundo: la implantación de reformas económicas políticamente viables y de impacto fiscal efectivo para la retomada no inflacionaria del crecimiento.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.