



[Imprimir Página Web](#)

Las elecciones municipales en Brasil

Lourdes Sola

ARI Nº 147-2004 - 28.9.2004

Tema: Prospección de las elecciones municipales en Brasil, seguida de una evaluación de las principales tendencias. Indicación de los cambios que a tenor de los posibles resultados podrían producirse en el escenario postelectoral en términos de condiciones de gobernanza política y de viabilidad de la agenda económica del Gobierno Lula.

Resumen: Antes de que se haya completado el ciclo electoral, marcado por el final de la segunda vuelta, sólo es posible anticipar algunas tendencias dominantes y formular hipótesis. Pese a ello, destacan algunas evidencias: (1) desde 2002, el perfil del electorado ha cambiado, siendo ahora más pragmático y menos ideológico como consecuencia de dos factores: la inversión de las expectativas, sumada a la frustración parcial con respecto al Gobierno Lula, y la lógica predominantemente local de las elecciones municipales; (2) las tendencias dominantes en las capitales, así como en las grandes y medianas ciudades, revelan unos resultados relativamente equilibrados entre el PT (Partido de los Trabajadores) y el PSDB (Partido Social Demócrata Brasileño), que emergen como las dos fuerzas rivales; la segunda, como alternativa de poder al partido de Lula, si bien, en conjunto, son los partidos de base gubernamental los que probablemente conquistarán el mayor número de ayuntamientos; (3) los esfuerzos por «federalizar» la disputa –mediante la actuación intensiva de los ministros del PT y, en menor escala, del presidente Lula– no bastan para revertir las tendencias; (4) la intervención de factores tales como el apoyo de los gobernadores y los alcaldes a los candidatos, siempre y cuando éstos se hayan sometido a una sólida evaluación; y (5) la recuperación de la economía y la mejora de los niveles de empleo y renta en los últimos tres meses no se han producido con la suficiente rapidez como para que aumenten las oportunidades de los candidatos del PT. En cuanto a los efectos, el más manifiesto es la puesta en marcha de una reestructuración del sistema partidario, que sólo se completará en la segunda vuelta de las elecciones, traducándose en una reforma ministerial que tendrá lugar entre noviembre y enero de 2005. Los resultados finales afectarán a la capacidad de gobernanza del presidente y del Ejecutivo Federal, pero no incidirán directamente en las elecciones presidenciales de 2006.

Quanto aos efeitos, o mais visível é que está em marcha uma reestruturação do sistema partidário, que deverá se completar apenas no segundo turno; e, conseqüentemente, uma reforma ministerial, entre novembro e janeiro de 2005. Os resultados finais deverão afetar a capacidade de governança do Presidente e do Executivo Federal, mas não diretamente as eleições presidenciais de 2006.

Análisis

Datos básicos

· Las elecciones en los 5.560 municipios brasileños, así como las correspondientes a los representantes de las asambleas municipales (concejales), están previstas para los próximos días 3 y 31 de octubre; en el caso de las ciudades de más de 200.000 habitantes, en primera y segunda vuelta, respectivamente. El número de electores previsto es de 119 millones. Ganan en primera vuelta los candidatos que hayan obtenido una mayoría de votos válidos más uno; o más votos que la suma de sus adversarios. Actualmente, tres cuartas partes de la población brasileña vive en zonas urbanas, pero de tamaño y peso económico y político muy distintos. De ahí que las estrategias y cálculos electorales varíen en función de tres categorías de municipios:

(1) Las 27 capitales de Estados, salvo el Distrito Federal.

(2) Los 96 municipios de más de 150.000 habitantes (G-96), que comprenden un 40% del electorado, así como un subconjunto de 68 municipios de gran tamaño, de más de 200.00 habitantes.

(3) Los «grotões», abarcan 2.503 ciudades de entre 3.000 y 50.000 habitantes, suponen el 77,85% del conjunto de los municipios brasileños. Actualmente, las ciudades de hasta 20.000 habitantes –tradicional reducto de los partidos clientelísticos, como el PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño) y el PFL (Partido del Frente Liberal)– constituyen el objetivo del PT, por considerarlas estratégicas para las elecciones presidenciales de 2006. Se trata de ciudades que dependen en extremo de los recursos federales, y sus electores están expuestos casi de forma exclusiva a los medios de comunicación electrónicos (la radio y la televisión) como principal fuente de información. A groso modo cubren el 30% del electorado.

· Al tratarse de un sistema federativo extremadamente complejo y desigual, con élites regionales diferenciadas en cuanto a sus intereses y cultura política, las coaliciones de partidos a escala nacional no se reproducen a escala provincial y menos aún municipal. El peso de los gobernadores y de sus respectivas maquinarias electorales puede desempeñar un importante papel en la formación de las preferencias del electorado, pero sólo tras una sólida evaluación por parte de la población. No existe un patrón de influencia regular de las maquinarias que se hallan bajo su control.

· Los resultados electorales se pueden contabilizar según distintos criterios de desempeño: por el número de municipios conquistados; por el número de ciudadanos gobernados, o por el número de electores; o incluso por su condición de «caja de resonancia»; es decir, por la proyección nacional de los ayuntamientos, destacando al respecto las capitales y las ciudades de más de 200 mil habitantes.

· Existen varias razones por las que las elecciones en São Paulo (y, en menor escala, en Rio de Janeiro) resultan especialmente estratégicas para el Gobierno y para la oposición. La ciudad de São Paulo posee el sexto presupuesto del país –siendo sólo inferior al de la Unión y al de los Estados de São Paulo, Rio, Minas Gerais y Rio Grande do Sul–

y los errores de los alcaldes se amplifican en la misma medida que sus aciertos. En São Paulo se concentran los principales problemas con que debe enfrentarse Brasil –como las desigualdades y la violencia– en mayor proporción que en las otras ciudades. Además, el próximo alcalde deberá afrontar una deuda de 30.000 R\$. Las políticas públicas afectan a la vida de 10.434.000 personas. Sin embargo, es en el plano político donde São Paulo destaca como caja de resonancia. La disputa entre la actual alcaldesa, Marta Suplicy (PT), y José Serra (PSDB) se da entre partidos cuyo origen y matriz ideológica están sustentados en São Paulo. Otros factores importantes incluyen la proyección nacional de Serra como ex ministro de salud, así como su condición de ex candidato a la Presidencia, que hace que la elección adquiera el carácter simbólico de una tercera vuelta.

Cuestiones de mayor relevancia estratégica

Hay cuatro cuestiones estratégicas en juego. Algunas de ellas se dan en un escenario relativamente nuevo en comparación con el de las elecciones municipales de 2000 y las presidenciales de 2002. Así, por ejemplo, es la primera vez que el PT concurre y actúa en el escenario preelectoral en calidad de gobierno. En este nuevo panorama, el presidente Lula y su partido se deberán enfrentar a las ventajas e inconvenientes que comporta dicha condición. El alto grado de exposición del PT y de Lula a los ojos de los formadores de opinión es fruto de su proyecto de poder y de su estrategia de formación de alianzas. Además de consolidarse como el partido dominante en una coalición heterogénea, integrada formalmente por nueve partidos, aspira a consolidarse como fuerza hegemónica desde un punto de vista político y social, en consonancia con una concepción plebiscitaria de la democracia.

(1) La primera cuestión que atrae y divide la atención de los analistas y estrategias de marketing es *el objetivo* de las campañas: hacer hincapié en las cuestiones locales o adoptar una actitud matizada por la utilización más o menos intensiva de los recursos políticos de que el Gobierno central dispone. Destacan el peso simbólico del presidente Lula y la abundancia excepcional de recursos financieros, fruto de la contribución estatutaria obligatoria de los miembros que ocupan cargos públicos. En tal caso, la cuestión estratégica es la siguiente: ¿hasta qué punto el elector mantendrá su opción histórica por temas y problemas locales –que sabe que son competencia de los ayuntamientos– como principal criterio de evaluación de los candidatos? La decisión de «federalizar» o no las respectivas campañas resultó crucial tanto para los partidos gubernamentales como para la oposición: una opción que sufrió ajustes por ambas partes en función del desempeño de la economía, y, sobre todo, de las variaciones en los indicadores de empleo y renta. Hasta junio, la oposición tenía interés en federalizar la disputa electoral como consecuencia de los efectos negativos de la política económica ortodoxa en el empleo y la renta. A partir de entonces, la recuperación de los indicadores relevantes y las revisiones al alza de los índices de crecimiento del PIB, según lo informado por los institutos oficiales y todas las consultorías, llevó a la «federalización» de la campaña por parte del Gobierno. El presidente Lula entró en escena, todavía en la primera vuelta, en dos capitales: São Paulo y Recife; en São Paulo, debido a que la disputa está prácticamente empatada y polarizada entre la candidata del PT y el candidato de la oposición (PSDB), que lidera las simulaciones de segunda vuelta. La oposición, por su parte, deja de tener como objetivo principal la política económica, concentrando sus críticas en los efectos locales de las políticas sociales del Gobierno. En resumen, las elecciones de octubre serán una primera prueba para el Gobierno (y para los analistas) en lo que se refiere a la eficacia de la «federalización» de las elecciones municipales y a los riesgos políticos que ello comporta, dada la mayor exposición de los ministros del PT y de Lula.

(2) La segunda cuestión guarda relación con la anterior, y se refiere al desempeño de la economía como condición suficiente para determinar los resultados de este ciclo electoral. La mejora sustantiva del escenario económico –con un crecimiento estimado superior a un 4,5% para 2004, un aumento de los superávits comerciales y un control de la inflación y las cuentas externas– se ha traducido en una mejora progresiva del empleo formal y de la masa salarial entre junio y agosto. Ello explicaría la significativa recuperación de los niveles de popularidad de Lula, así como de los indicadores de evaluación del Gobierno a partir del segundo semestre (Gráficos 1 y 2). Las tendencias electorales observadas hasta ahora no permiten una versión del tipo «es la economía, estúpido» en el caso de las elecciones municipales, tal y como se verá. La respuesta del elector a las mejoras en el cuadro macroeconómico no es automática, ni se está produciendo con la suficiente rapidez como para garantizar al PT su meta inicial; es decir, la triplicación del número de ayuntamientos con los que ahora cuenta (180). Pesan mucho los análisis de los gobernadores y de los alcaldes que apoyan a los candidatos.

(3) Otra cuestión estratégica es un corolario de la anterior: desde las últimas elecciones presidenciales, las preferencias y el perfil del elector han cambiado significativamente. A juzgar por las tendencias electorales observadas hasta ahora y por los sondeos cualitativos, se ha producido una inversión de las expectativas a causa de la erosión sufrida por las esperanzas depositadas en el Gobierno Federal. Por lo que respecta a las disputas municipales, la principal consecuencia es un elector desconfiado y atento a la viabilidad de las propuestas, con crecientes niveles de rechazo a promesas fáciles. Según observa una destacada analista de opinión pública, Fátima Jordão, «el objetivo del elector se ha intensificado; el filtro es más fino» y «ésta es una elección en la que las exigencias no pasan por partidos o ideologías, sino por la trayectoria personal, la experiencia, los logros conseguidos y las propuestas coherentes». Las áreas más relevantes son el empleo, la sanidad y la seguridad.

(4) Por último, un tema estratégico es el impacto de los resultados electorales en las elecciones presidenciales de 2006. No existe un efecto directo relevante porque se trata de ciclos electorales con lógicas distintas. Las elecciones presidenciales se ven fuertemente afectadas por el estado de la economía nacional en el año de las elecciones (2006), en especial durante los seis meses previos. Las elecciones municipales repercutirán en la correlación de fuerzas durante el periodo postelectoral como factor de ampliación o de reducción de las condiciones de gobernanza para el presidente y para la agenda económica, social y política del Ejecutivo Federal. En particular, pueden facilitar o dificultar alianzas en el Senado, donde el Gobierno dista de tener una mayoría segura. Además, se prevén dos efectos a corto y medio plazo. Por un lado, una reforma ministerial que acomode a los partidos aliados con un mejor desempeño electoral en la estructura del Gobierno y los órganos del Estado, sin perjuicio de los ministros que no sean miembros del partido, cuyo desempeño y capacidad de gestión en áreas sensibles para la economía los convierte en prácticamente invulnerables a la política competitiva. Por otro, el desempeño electoral de los partidos de la oposición, sobre todo del PSDB y del PFL, determinará su capacidad de negociación en el Congreso y, en particular, su poder de fuego por lo que respecta a la alternativa de poder en 2006. En resumen, los resultados del

actual ciclo electoral conformarán los cálculos estratégicos y las posibles alianzas para 2006, bien con vistas a la reelección de Lula –en el caso del PT y de los partidos aliados–, o con objeto de definir el perfil de los candidatos de la oposición por parte de los partidos relevantes.

Gráfico 1. Popularidad de Lula

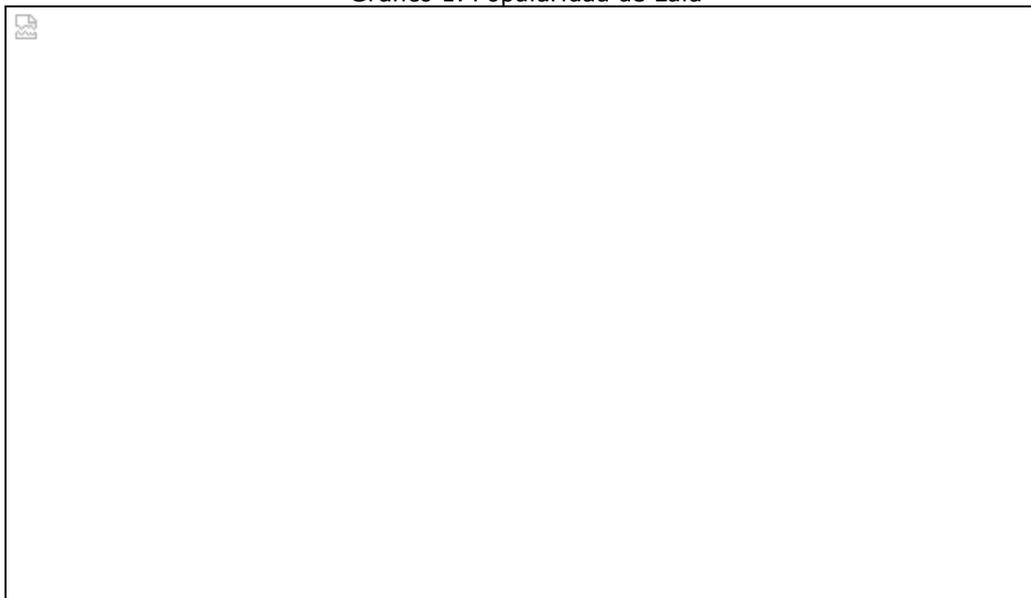


Gráfico 2. Evaluación del Gobierno Lula



Tendencias dominantes en las capitales

Las encuestas de intención de voto indican que las elecciones podrán decidirse en la primera vuelta en 13 capitales. En el *frente gubernamental* destacan cuatro de ellas a favor del Partido de los Trabajadores (Aracajú, Belo Horizonte, Palmas y Rio Branco) y cuatro a favor de partidos aliados. En este último subconjunto – integrado por municipios de pequeño o mediano tamaño, con un número de electores reducido y una escasa resonancia nacional–, salvo Belém do Pará (Partido Laboral Brasileño), se inclinarían por el Partido Popular Socialista (Boa Vista), por el Partido Socialista Brasileño (Macapá) y por el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (Campo Grande).

En el *frente de la oposición*, en primera vuelta, el Partido del Frente Liberal podría ganar dos capitales importantes, Rio de Janeiro y Manaus, el Partido Social Demócrata Brasileño una, João Pessoa, y el Partido Democrático de los Trabajadores otras dos, Maceió y São Luís, sumando un total de cinco.

En las otras 13 capitales, *lo más probable es que la decisión no se alcance hasta la segunda vuelta*. Los candidatos del Partido Social Demócrata Brasileño lideran en siete de ellas, mientras que el Partido de los Trabajadores es el favorito en cuatro. Hay un empate técnico en São Paulo entre candidatos de los dos partidos, aunque en las simulaciones de segunda vuelta Serra continúa liderando por un margen de 12 puntos (según el sondeo del IBOPE, difundido el 27/09/04). El índice de rechazo de Marta Suplicy continúa estable, superando ampliamente al de Serra (Gráficos 3 y 4). Estos resultados son sintomáticos por dos razones. Por un lado, el índice de rechazo se mantiene estable pese a la participación directa de Lula en la campaña y de los ministros más relevantes, de entre los que destaca Palocci. Por otro, el rechazo de la candidata es mayor que la evaluación positiva de su Gobierno. Los avances y la estabilidad de Serra obedecen a su proyección nacional como ministro de salud y a la popularidad del gobernador Geraldo Alkimin, también del PSDB.

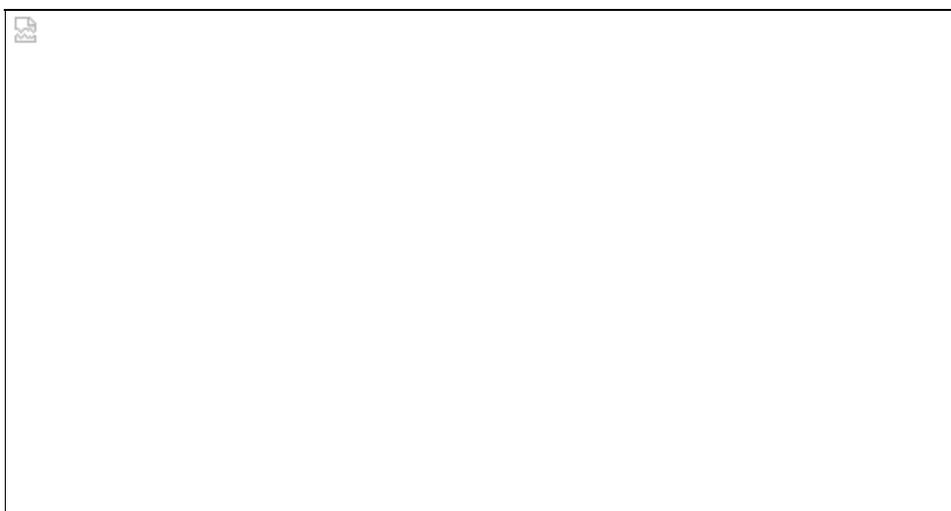
Debe efectuarse una observación importante: puesto que las alianzas regionales no reproducen las que prevalecen en el ámbito federal, los cálculos del tipo «aliados» x oposición pueden resultar engañosos. Así, entre los casos de victoria en primera vuelta, los candidatos cuyos partidos estén formalmente aliados al PT cuentan con el apoyo

decisivo del principal partido de la oposición, el PSDB; es el caso de Belém do Pará, Campo Grande y Goiania. En resumen, considerando las tendencias dominantes en las capitales para la primera y la segunda vuelta, si bien es posible que la suma del PT y los partidos aliados puedan obtener una mayoría, los progresos de los principales partidos de la oposición también son significativos.

Gráfico 3. Intención de voto en São Paulo



Gráfico 4. Rechazo a los candidatos al Ayuntamiento de São Paulo



Tendencias dominantes en las grandes y medianas ciudades y en los «grotões»

En las 96 ciudades de más de 150.000 habitantes (G 96), el PSDB es el que se encuentra mejor posicionado para crecer, a juzgar por los datos facilitados hace diez días por el Grupo de Trabajo Electoral del PT. Los candidatos del PSDB lideraban en 23 ciudades, y ocupaban el segundo lugar en 13 municipios de esas dimensiones, avanzando por lo tanto con respecto a los 18 ayuntamientos conquistados en 2000. El PT, que ganó 29 ayuntamientos en 2000, lidera en 18 municipios, ocupando el segundo lugar en 24 de ellos, lo que deja margen para elegir a alcaldes en más de 20 ciudades. Los principales esfuerzos del partido, según lo comentado por su grupo electoral, consisten en reducir las pérdidas a un mínimo con respecto al año 2000. Es importante señalar que el crecimiento excepcional que experimentó el PT durante ese año, definido como una «onda roja», no es probable que se reproduzca, lo que no debería sorprendernos si tenemos en cuenta que el índice de reelección en las grandes ciudades no es elevado. El PSDB sería el principal beneficiario del cambio de poder en los municipios de más de 150.000 habitantes y en el subgrupo constituido por los 68 municipios de más de 200.000 habitantes.

En los «grotões», con poblaciones inferiores a los 50.000 habitantes y una fuerte dependencia del Gobierno Federal, es donde el PT consolidaría su presencia. En este sentido, es probable que el PT sustituya al líder tradicional en los «grotões», el PFL, partido de centro derecha, que desde la redemocratización pasó por primera vez a la oposición. La conquista de ciudades de menos de 20.000 habitantes constituye hoy por hoy uno de los principales objetivos estratégicos del PT, que quiere dejar de ser un partido exclusivamente urbano, con un ojo en la reelección de Lula en 2006. «Queremos ocupar el lugar que fue del PDS y que ahora es del PFL» observa el responsable del establecimiento de la red de apoyo a los candidatos de los «grotões» creada en Brasilia.

Conclusiones: Pese a que deberemos esperar a la segunda vuelta para contar con resultados más precisos, podemos definir algunas tendencias probables.

(1) El PSDB podrá salir más competitivo en estas elecciones, presentándose como principal alternativa de poder, liderando en los grandes centros urbanos (22 localidades), seguido de cerca por el PT (20), lo que indica la emergencia de las dos siglas como las dos principales fuerzas políticas en los centros urbanos. No obstante, el saldo probable es que la suma de los partidos de base gubernamental sea mayor que la de los partidos de la oposición: PSDB, PFL y PDT. Con todo, la disputa está muy equilibrada, sobre todo si se tiene en cuenta que uno de los partidos de la base aliada, el PPS (ex Partido Comunista) podrá abandonarla en breve y que el PMDB está dividido.

(2) Las tendencias observadas hasta ahora no permiten una versión del tipo «es la economía, estúpido» en el caso

de las elecciones municipales. La respuesta del elector a las mejoras todavía bastante graduales en la renta y en el empleo, que se están produciendo en un cuadro macroeconómico bastante satisfactorio, no es automática, ni se está dando con la suficiente rapidez como para garantizar una victoria irrefutable del PT.

(3) El papel de los criterios políticos es crucial, debiéndose destacar los siguientes: a) el impacto de las políticas federales en la formación de las preferencias del electorado, que vive una fase de inversión de las expectativas; b) el peso específico de los gobernadores y alcaldes, pero sólo de aquellos sometidos a una sólida evaluación; c) las maquinarias electorales, que cobran especial relevancia en el caso de las ciudades de pequeño tamaño y en vías de reestructuración.

(4) Todavía es pronto para evaluar las recompensas y riesgos de la federalización de las campañas por parte del PT, puesto que su eficacia sólo se podrá medir después de la segunda vuelta, pero resulta evidente la relevancia de determinados criterios específicos locales, como la trayectoria personal de los candidatos, su experiencia y las soluciones que proponen, en especial en las áreas percibidas como estratégicas; es decir: empleo, sanidad y seguridad.

(5) Asimismo, sólo después de la segunda vuelta será posible evaluar el impacto de los resultados en la ampliación o reducción de las condiciones de gobernanza para el Presidente, sobre todo en el Senado, donde se manifiestan los intereses federativos y donde el PT tiene una mayoría precaria.

(6) El impacto en 2006 no será directo; lo más probable es que se exprese en las condiciones de gobernanza y en la correlación de fuerzas emergente, aunque, eso sí, determinará los cálculos estratégicos para las elecciones presidenciales.

(7) No obstante, puede anticiparse lo siguiente: se ha emprendido una reestructuración del sistema partidario, con dominancia del centro y del centro izquierda (PT y aliados y PSDB y aliados), con un sobredimensionamiento de los partidos pequeños aliados al PT y una reducción del peso electoral del PFL y del PMDB. Sin embargo, las alianzas resultantes todavía están por definir. Lo que sin duda puede asegurarse es que no se está concretizando la hegemonía del PT en los términos planteados inicialmente y en el sentido de conformar la sociedad y el sistema político a su imagen y semejanza.

Lourdes Sola

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.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)