

Revista CIDOB d'afers internacionals, n.º 97-98, (abril 2012), p.19-31

ISSN 1133-6595 - E-ISSN 2013-035X

Perspectivas para el primer mandato de Dilma Rousseff: un argumento básicamente económico

The outlook for Dilma Rousseff's first term of office: an essentially economic argument

Renato G. Flôres Jr.

Profesor de la Graduate School of Economics (EPGE/FGV), Río de Janeiro. Presidente del Management Committee-Programme Poverty and Economic Policy (PEP), Quebec.
rfatwto@Wahoo.com

RESUMEN

En este trabajo se trazan las líneas principales que condicionan el Gobierno de Dilma Rousseff en Brasil y se hace un pronóstico general de las perspectivas que se apuntan para los próximos cuatro años. Se pone un énfasis especial en el aspecto económico, ya que se considera que el dilema que se plantea es y seguirá siendo uno de los asuntos clave que limitan su actuación. Para elaborar esta argumentación, el artículo empieza con una panorámica general de las características centrales del capitalismo brasileño y, a continuación, se centra en los condicionantes políticos, con las múltiples configuraciones y diferentes evoluciones posibles que también deben tenerse en cuenta. Se abordan tanto los condicionantes domésticos como los externos para conducir al núcleo del trabajo donde se exponen dos posibles resultados de la interacción entre todas las fuerzas previamente descritas. Aunque el análisis de ambas alternativas no resulta conclusivo para ninguna de ellas, se presenta una síntesis del dilema al que se enfrenta Dilma Rousseff y que debe resolver en interés del país.

Palabras clave: Brasil, Dilma Rousseff, economía, Gobierno

ABSTRACT

This article examines the main factors influencing Dilma Rousseff's government in Brazil and offers a general outlook for the next four years. Particular emphasis is placed on the economic aspects, as these are and will continue to be the main problem for the country, and one of the key issues restricting the government's actions. To explore this argument, the article begins with a general overview of the main characteristics of Brazilian capitalism. Thereafter, the author focuses on the political determining factors, as well as the multiple configurations and various possible developments and scenarios that should also be borne in mind. The article deals both with the domestic and external factors, leading into the core of the article where the author suggests two possible outcomes of the interaction between all the above-mentioned forces. Although the analysis of the two alternatives is not conclusive, it presents a summary of the dilemma faced by Dilma Rousseff, which she must resolve in the country's interest.

Keywords: Brazil, Dilma Rousseff, economy, government

Para sorpresa de muchos, Dilma Rousseff, después de ganar en segunda ronda las elecciones presidenciales brasileñas de 2010, se dirigió al pueblo brasileño con un discurso sumamente moderado, razonable e integrador, proclamándose como presidenta de todos los brasileños, más allá de las divisiones de clase, color de piel, género y partido político. Desde su toma de posesión el 1 de enero de 2011, Rousseff ha tenido un comportamiento muy equilibrado y pragmático, incluso contrario a la imagen que muchos se habían hecho de ella: la de una ejecutiva en ocasiones dura, de mal genio y con un punto de vista excesivamente técnico y dirigista en los asuntos bajo su responsabilidad. Aunque su gestión no es exactamente lo que cabría esperar para dinamizar aún más el desarrollo del Brasil y para hacer frente a los enormes retos que tiene planteados el país –en su papel de potencia emergente y de modelo mundial en la lucha contra la pobreza en un marco democrático–, nadie puede negar que Dilma Rousseff ha sido, hasta ahora, un personaje bien recibido en la cúspide del sistema nacional de gobernanza. Más allá de las inevitables críticas, son muchos, más de los esperados, los aspectos positivos que se pueden decir en su favor, tanto por lo que respecta a su conducta general, como por su actitud como líder seria y competente, profundamente implicada en los problemas clave a los que tiene que hacer frente.

Este trabajo¹ trata de trazar las líneas principales que condicionan su Gobierno e intenta hacer un pronóstico general de las perspectivas que se apuntan para los próximos cuatro años. Se centra especialmente en el aspecto económico, aunque tiene en cuenta que con ello se pasan por alto otras muchas dimensiones tal vez igual de importantes, pero se considera que el dilema en el que se centra la atención es y seguirá siendo uno de los asuntos clave que limitan su actuación. Para elaborar esta argumentación, el artículo empieza con una panorámica general de una de las características centrales del capitalismo brasileño para, a continuación, centrarse en los condicionantes políticos, con sus múltiples configuraciones y sus diferentes evoluciones posibles, que también se tienen que tener en cuenta. Asimismo, se abordan otros condicionantes domésticos y externos que llevan al núcleo del trabajo, en el cual se exponen dos posibles resultados de la interacción entre todas las fuerzas previamente descritas. Aunque el análisis de ambas alternativas no resulta conclusivo para ninguna de ellas, se acaba presentando una síntesis del dilema al que se enfrenta Dilma Rousseff. En beneficio del país y de su carrera política, es de esperar que se logre resolver y deje una huella más firme en el estado actual de la Presidencia.

1. Las ideas aquí presentadas fueron debatidas en un seminario celebrado en CIDOB, en febrero de 2011. Este texto es una actualización de la versión preparada para aquella ocasión. La dinámica del Gobierno de Dilma Rousseff ha sido bastante intensa y muchos acontecimientos han cambiado en cierto modo algunas de las ideas entonces propuestas. He optado por hacer una actualización parcial sin incorporar toda la información nueva generada durante los casi nueve meses transcurridos desde entonces, en la medida en que dicha información no altera las propuestas principales de la ponencia. Estoy en deuda con los participantes en el seminario, especialmente con Anna Ayuso Pozo, pero yo soy el único responsable de lo que sigue.

EL CAPITALISMO BRASILEÑO

El capitalismo brasileño, cuya historia tiene unos doscientos años, empezó cuando el príncipe regente portugués D. João –que más tarde se convertiría en el rey D. João VI–, huyó con sus cortesanos de la capital del reino, Lisboa, para escapar de las tropas invasoras de Napoleón, que estaban a punto de entrar en la ciudad. La historia todavía tiene pendientes muchos interrogantes sobre esta huida. Ante la discreta amenaza de la flota británica anclada en el traicionero río Tajo, el vacilante aunque astuto D. João tuvo que considerar qué patrón serviría mejor a los intereses de la corona: los invasores franceses, que se podían convertir en un nuevo y tal vez interesante aliado, o los viejos amigos de *la pérfida Albión*, cuya tradicional alianza había incluido siempre debidamente una factura considerable, que tenía que ser estrictamente satisfecha con el oro, la plata y otras muchas riquezas brasileñas que llenaban muníficamente los cofres reales.

El persuasivo argumento del Almirante de Su Majestad de bombardear Lisboa con la familia real dentro aceleró finalmente la decisión de D. João y abrió el camino al capitalismo brasileño. Un capitalismo nacido de los favores distribuidos por el soberano, que otorgaba en exclusiva las rentas y los permisos para realizar actividades productivas. La situación no cambió con el peculiar proceso de la independencia brasileña, y fueron los emperadores del nuevo mundo, principalmente el longevo D. Pedro II, los promotores clave de la innovación y la actividad económica. Así floreció una versión del capitalismo, siempre en estrecho contacto con el poder gobernante y, casi como una consecuencia de ello, teniendo la concentración como uno de sus rasgos distintivos. Esta concentración, generada por su propia naturaleza original y aumentada por el fantástico tamaño del mercado doméstico brasileño, dio lugar a unas considerables economías de escala. Este concepto, “escala”, es clave para entender muchas de las características de la historia del capitalismo brasileño. Vale la pena recordar que Brasil es el único país en el que funcionó la famosa estrategia de sustitución de la importación de Raul Prebisch. Y la razón es muy simple: tenía escala, es decir, un mercado doméstico lo suficientemente grande como para justificar la creación primero de una industria local de bienes finales y, más tarde, al menos en algunos sectores, una industria de bienes intermedios.

Si uno analiza los éxitos (nacionales) actuales, como el moderno y mundialmente competitivo sector agroindustrial (*agrobusiness*), la concentración sigue siendo una de las variables explicativas fundamentales. La estabilidad macroeconómica imperante durante los dieciséis años de la era de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva (1995-2010), así como unas condiciones internacionales favorables –especialmente durante los últimos diez años, con la excepción de la crisis de las *subprime*– hicieron posible que muchos grandes grupos brasileños se convirtieran en empresas multinacionales competitivas. Estos actores económicos necesitan un mercado, tanto doméstico como exterior, tienen

que exportar o bien establecerse ellos mismos en el extranjero y necesitan *tecnología* que, de momento, solo se encuentra en el Norte, especialmente en Estados Unidos –como en el caso de las petroquímicas y de muchos sectores electrónicos– y en algunos países de la Europa Occidental. Estos actores firmaron una especie de pacto con el Gobierno de Lula da Silva y respaldaron la elección de Dilma Rousseff, con la esperanza de que su *statu quo* se viese no solo preservado sino también amplificado. No obstante, su objetivo es convertirse en actores internacionalmente competitivos. La mayoría de ellos ya no viven en el refugio seguro del mercado doméstico, protegidos por unas regulaciones favorables, unos subsidios abundantes, además de toda clase de barreras arancelarias. Y no es que este clásico modelo haya desaparecido de la economía, pero la relación con –y las demandas al– poder establecido se han vuelto más complejas y sutiles.

Si se acepta la lógica de este análisis más bien sucinto de los rasgos profundos y del estado actual del capitalismo brasileño, pueden extraerse del mismo dos condicionantes políticos para los años de gobierno de Dilma Rousseff:

- a) Debe ser un Gobierno orientado a la concentración y al desarrollo industrial, al crecimiento, así como a la exportación;
- b) Debe ser un Gobierno internacionalmente más pragmático, que restablezca unas relaciones más estrechas con Estados Unidos y con las democracias occidentales en general, y que se mantenga de algún modo a cierta distancia de los amigos *problemáticos*.

Si se cumple este contexto, las relaciones serán sobre todo de tipo comercial e implicarán transferencia de tecnología y uniones empresariales (*joint ventures*). En este sentido, los juegos de poder estratégicos o las alianzas innovadoras Sur-Sur tendrán menos consideración. ¿Cómo se traduce esta línea de razonamiento en el nexa político interno? Esta es la pregunta que trataremos de contestar a continuación.

EL PAISAJE POLÍTICO

La distribución de gobernadores estatales entre los principales partidos en 2002, 2006 y 2010 ha evolucionado en general hacia un mayor control por parte de los partidos en el poder. Sin embargo, la situación global, tanto por lo que respecta a los gobernadores estatales como en el Congreso, está totalmente dividida. Pero si consideramos el núcleo de la coalición, lo que llamaríamos el grupo formado por la alianza

PT+PMDB+PSB+PDT², vemos que tiene lo siguiente: 16 gobernadores estatales (de un total de 27); 229 diputados (de un total de 513) y 42 senadores (de un total de 81), hecho que pone en evidencia que, con la excepción del Senado, este núcleo no tiene la mayoría parlamentaria y su presencia (en los estados) es predominante pero no aplastante³. Si bien es verdad que el Gobierno cuenta con algunos escaños más (no muchos), procedentes de unos cinco partidos más pequeños, que le dan una mayoría confortable. De todos modos, la alianza PT+PMDB es obviamente el pilar fundamental que garantiza la gobernanza del mandato de Dilma Rousseff.

Pero el PMDB, un superviviente de los tiempos de la dictadura militar, no deja de ser una asamblea de caudillos o *caciques* regionales⁴, con un contenido ideológico aún menor que el de los otros partidos, salvo por una prístina y fuerte voluntad de permanencia en el poder. En un pasado relativamente reciente, este partido unió fuerzas con la oposición del Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB), y mañana podría asociarse fácilmente con cualquiera que pueda llegar a ser importante en la escena política. Su control sobre las bases regionales presentes en todo el país, en el ámbito de los condados o *municípios*, le da un papel clave a la hora de recaudar fondos y proporcionar mayorías en los diferentes niveles jerárquicos. La importancia de “tratar bien al PMDB” se refleja en el hecho de que este partido ha conseguido un Ministerio clave como el de Energía (*Minas e Energia*, con Edison Lobão de ministro), además de inicialmente mantener, desde los tiempos del Gobierno Lula, el siempre relevante Ministerio de Defensa (*Defesa*, con Celso Jobim⁵), así como otros ministerios como la *Secretaria de Assuntos Estratégicos* (con Moreira Franco).

El PT, por su parte, es más problemático de lo que puede parecer a simple vista, ya que es una constelación de diversos grupos de la izquierda que abarca desde las facciones más radicales y ortodoxas –respecto a cuestiones sociales y de control estatal– a las facciones más *liberales*, que admiten una alianza más estrecha y constructiva con el *establishment* capitalista. A riesgo de simplificar en exceso y también de entrar en un debate semántico que quisiera evitar, distinguiremos dos grandes grupos dentro del PT. Uno de estos grupos sería el PT clásico u ortodoxo, que engloba las voces de quienes abogan por una trayectoria en solitario del partido y quieren establecer pocos compromisos –o

2. PT, Partido de los Trabajadores; PMDB, Partido del Movimiento Democrático Brasileño; PSB, Partido Socialista Brasileño; PDT, Partido Democrático Laborista. En esta coalición también hay algunos partidos pequeños, como el PCdoB (Partido del Socialismo) o el PSOL (Partido Socialismo y Libertad).

3. Especialmente si tenemos en cuenta que en dos de los más importantes estados de Brasil, São Paulo y Minas Gerais, el Gobierno está en manos de la oposición del PSDB (Partido de la Socialdemocracia Brasileña).

4. Los jefes políticos locales, cuyo poder se basa en el intercambio de favores y en una forma habitualmente primitiva de capitalismo clientelista, eran llamados *caciques* (y todavía se les llama así) en el rico argot político brasileño; los *caciques* eran originalmente los caudillos de las tribus indias autóctonas.

5. Nota del autor: Nelson Jobim ha sido recientemente sustituido por Celso Amorim, que fue ministro de Asuntos Exteriores con el presidente Lula.

ninguno— con otras fuerzas sociales; el otro grupo sería un PT más liberal o moderno, abierto a establecer negociaciones para participar en una red más amplia de alianzas, especialmente con los grupos capitalistas descritos con anterioridad. Antes de identificar diversas corrientes regionales, ideológicas e históricas dirigidas por varios poderosos personajes locales o nacionales, entre los cuales José Dirceu es uno de los más prominentes, quisiera subrayar que el presente análisis puede irritar a los analistas más sutiles del partido, los cuales pueden discutir incluso los nombres dados a cada grupo. Sin embargo, creo que esta amplia división es útil para dar forma al razonamiento subsiguiente. Así, llamemos A y B a estos dos grupos, por ejemplo, y recordaremos que estos nombres no implican ningún juicio de valor; simplemente son una forma de caracterizar de un modo muy general su comportamiento.

En este sentido, sostengo que Dilma Rousseff tiende a adoptar los puntos de vista del grupo liberal. En cualquier caso, en las complejas negociaciones encaminadas a formar un gabinete, que tal vez no han estado a la altura de las expectativas, Rousseff se quedó inteligentemente con el núcleo esencial del poder económico: Guido Mantega en el Ministerio de Hacienda (*Fazenda*), un hombre que, si bien es difícil de clasificar, es innegablemente un político moderado y razonable de mentalidad liberal; y Miriam Belchior en el Ministerio de Planificación (*Planejamento*), un ministerio clave para el control del presupuesto. A ello cabe añadir el nombramiento, para dirigir la importante institución del Banco Central, de Alexandre Tombini, un funcionario serio y competente salido de las filas del propio Banco Central; así como el mantenimiento a la cabeza del poderoso Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) a Luciano Coutinho, un inteligente economista y gestor que combina perfectamente sus puntos de vista sobre el desarrollo con una perspectiva equilibrada del contexto internacional. Dilma Rousseff también reservó algunos departamentos clave para varios miembros de su círculo íntimo: Gilberto Carvalho en la Secretaría General (*Secretaria Geral*) y José Eduardo Cardoso en el Ministerio de Justicia. Por último, pero no menos importante, nombró a Antonio Palocci como su jefe de gabinete (*Chefe da Casa Civil*). Este último, aunque es un personaje polémico, también es uno de los políticos más brillantes del PT y fue un excelente ministro de Hacienda durante la primera parte de los ocho años de Gobierno de Lula da Silva. Palocci destaca visiblemente como una de las figuras clave de la facción liberal del PT y es un intermediario privilegiado para establecer puentes desde el PT con los capitalistas (antes mencionado del “capitalismo brasileño”). Curiosamente, una crisis relativa al comportamiento anterior de Palocci llevó finalmente a la presidenta a reemplazarlo por alguien de su confianza. Rousseff sacrificó efectivamente a Palocci, pero, sorprendiendo a todo el mundo, no recibió a José Dirceu⁶ durante los días de

6. Algunos analistas afirman que el ‘caso Palocci’ fue en realidad la consecuencia de una lucha por el poder en el seno del PT, durante la cual los aliados de Dirceu habrían estado trabajando para provocar la caída de Palocci.

la crisis y, también en contra de la opinión de Lula, puso sorpresivamente en su lugar a la senadora del PT (por el Sur) Gleisi Hoffman, una sólida y carismática mujer. A continuación sustituyó también al Negociador Político Jefe por otra mujer de su elección.

¿Cómo se van a combinar todas estas fuerzas? Antes de contestar esta pregunta se debe tener en cuenta otra cuestión: ¿hasta cuándo querrá o podrá Lula da Silva controlar los acontecimientos? Suponiendo, además, que tenga la intención de presentarse a las próximas elecciones que han de celebrarse en 2014, son muchos los que afirman que la variable explicativa real de la interacción de las citadas fuerzas se encuentra en la lucha silenciosa que se libra entre el creador –Lula– y su criatura –Rousseff– para reafirmarse en el poder y garantizar su mandato presidencial para el período 2015-2018. La situación, en nuestra opinión, no está claramente definida, pues no solo en el seno del PT, pese al tremendo poder que ostenta Lula, hay fisuras, –José Dirceu mantiene el control de sectores amplios del partido⁷– sino que también el PMDB puede tener una capacidad sorprendente para ocupar espacios vacíos y forjar alianzas inesperadas. En resumen, Dilma Rousseff tiene que hacer frente a una serie de delicados equilibrios de coalición a los que, desafortunadamente, tiene que dedicar una parte importante de su tiempo que necesitaría para dedicarse a otros asuntos. Aparte de esto, y dada la existencia de al menos tres grandes orientaciones diferentes en el seno de su grupo, se verá a menudo atada de pies y manos de una forma en absoluto recomendable. Y detrás de todo ello, sea cual sea el tipo de análisis que se haga, se deberá tener en cuenta la figura de Lula da Silva.

LIMITACIONES DOMÉSTICAS Y LIMITACIONES EXTERNAS

Pese a haber recibido una economía nueva, emergente y muy esperanzadora, Dilma Rousseff tiene que afrontar una serie de importantes retos en el ámbito doméstico. De ellos destacaremos cuatro de los más acuciantes. En primer lugar, tiene que convertir el Programa para la Aceleración del Crecimiento (PAC) en una iniciativa más coherente y bien orientada que coloque indiscutiblemente a Brasil en una nueva plataforma por lo que respecta a las infraestructuras. Rousseff es una ejecutiva competente y conoce muy

7. El lector puede pensar que me contradigo, afirmando ahora la existencia de divisiones más sutiles en el interior del PT. Pero lo hago para debatir la afirmación anterior y esto no entra en absoluto en contradicción con lo que se dice más adelante.

bien el PAC, una iniciativa en la que están interesados los grandes grupos económicos, por lo que en principio tiene que ser viable. El Ministerio de Hacienda puede echarle una mano en este asunto, y lo está haciendo. Aunque los logros estén por debajo de los objetivos, el hecho de que se estén haciendo cosas ya es positivo y saludable. De todos modos, cabe añadir que una mayor coherencia y un mejor planteamiento estratégico en las diferentes actuaciones serían muy bien recibidos. En segundo lugar, tiene que seguir adelante con la amplia política de transferencias condicionales implementada con éxito por Lula da Silva. Juntamente con las desgravaciones fiscales a los bienes de consumo básicos y las facilidades para la concesión de pequeños créditos a los pobres, estas medidas políticas han producido una auténtica revolución silenciosa: la desigualdad ha disminuido y se ha restablecido –de forma aparentemente sostenible– una clase media. La tabla 1 muestra el sorprendente crecimiento de este importante segmento.

Tabla 1. Crecimiento de la clase media brasileña (C), 2002-2010

Clases	Porcentaje de la población	
	2002	2010
A/B	3,5	5,3
C	38,8	51,9
D	43,8	32,3
E	9,3	4,9

E: Familias con una renta mensual *per cápita* de hasta 75 reales; D: Familias con una renta mensual *per cápita* superior a 75 y hasta 300 reales; C: Familias con una renta mensual *per cápita* superior a los 300 y hasta 1.300 reales; A/B: Familias con una renta mensual *per cápita* de más de 1.300 reales.

Fuente: Data Popular (http://www.datapopular.com.br/home_mapa_es.htm)

Dado este resultado positivo, se plantean por supuesto muchas preguntas. ¿Es esta *nueva clase media* sostenible? ¿Podrá Dilma Rousseff mejorar en estos momentos la proporción de servicios públicos universales en los campos de la salud y la educación que permita a este sector prosperar como auténticos ciudadanos de clase media, al mismo tiempo que se sigue reduciendo la desigualdad? ¿Cómo diseñar políticas para introducir progresivamente en el plan de transferencias un segundo paso que haga posible que las familias que actualmente reciben una ayuda mínima se conviertan en unidades productivas plenamente integradas en la economía? Ello es una tarea enorme e importante. Rousseff ha cambiado recientemente el lema del Gobierno federal: “Brasil: un país rico es un país sin pobreza”. Ella es consciente de estas cuestiones, y reiteramos que tiene los conocimientos y las capacidades profesionales necesarios para abordarlas. En este sentido, tiene un importante aliado, que es el tamaño mismo del mercado brasileño. Si se combinan de una manera inteligente las políticas de crédito con unas medidas orientadas

al mercado doméstico es mucho lo que se puede conseguir. Hasta ahora, los indicios en este sentido son muy positivos.

Pero hay también nubarrones macroeconómicos planeando en el horizonte que nos llevan a los dos siguientes retos. El primero hace referencia a la muy debatida cuestión de los límites del déficit público que, desde la crisis económica mundial de 2009, se ha vuelto cada vez más preocupante. No entraremos aquí en los detalles técnicos sobre la viabilidad y los límites ideales del déficit. La presidenta prometió austeridad y anunció cortes en el presupuesto propuesto. ¿Serán suficientes estos esfuerzos? En función del grado de austeridad, medidas como las requeridas por las dos previas restricciones presupuestarias es posible que tengan que ser abortadas; otras serán suspendidas en interés de las multinacionales del país. Todo ello es un reto difícil para el Gobierno. El segundo nubarrón al que nos referiremos puede ser incluso más serio. El temor a la inflación puede llegar a ser una realidad. Las señales de alerta están presentes desde finales de 2010 y hay varios hechos que se pueden considerar como indicios de que la situación no está enteramente bajo control. Los precios de los alimentos han estado aumentando a gran velocidad; los servicios indexados están jugando un papel importante, y los instrumentos monetarios que tiene el Gobierno a su disposición –básicamente el control sobre los tipos de interés– están dando muestras de fatiga. La fortaleza de la divisa dificulta, inevitablemente, las exportaciones y provoca auténticas orgías consumistas, hasta ahora localizadas, en determinados artículos de importación. Un escenario al que no se puede dejar de prestar atención. Ello no obstante, hasta ahora nadie puede decir que la macrogestión combinada de la economía por parte del Banco Central y del Ministerio de Hacienda haya sido inútil o escasa. Las medidas de prudencia adoptadas, el rápido crecimiento de las rentas fiscales y una visión integrada de todos los aspectos de la economía no dan la impresión de que la situación en general esté fuera de control; al contrario, la dirección de la inflación se puede estar invirtiendo. De todos modos, esta preocupación y los problemas de gestión con ella relacionados, estarán ciertamente presentes durante todo el mandato Rousseff.

Como sucede con muchos temas de origen económico, sin embargo, si los años en el poder de Rousseff son años de crecimiento, con unas tasas anuales de entre el 4% y el 5% , todos los problemas más arriba citados serán mucho más fáciles de abordar. Pero la tasa de crecimiento media durante los volátiles años de Lula no fue esta, y no es en absoluto obvio que Rousseff sea capaz de conseguir la velocidad deseada. Para el período 2011, los pronósticos más optimistas la situaban ya en torno al 3,5%, un porcentaje aceptable si es para un año, pero peligroso si se prolongase durante mucho tiempo. Esta parece ser una de las principales dificultades de la situación actual. Y además hay que tener en cuenta los movimientos externos.

En el frente externo, el país necesita la continuación del *boom* de las materias primas y una recuperación, aunque sea modesta, del mundo desarrollado. También es preciso que no se produzca ninguna crisis importante en África o en Asia que pueda poner en peligro

las relaciones comerciales. Brasil, con más razón aún que durante los peores momentos de la crisis financiera que sufrió hace unos años, necesita un entorno económico internacional tranquilo y moderadamente positivo. Esto, no obstante, no es lo que está sucediendo. La crisis del euro, que sigue desplegándose de una forma cada vez más peligrosa, y los esfuerzos que hace Estados Unidos para una recuperación que no se acaba de producir, son desarrollos que apuntan a unos escenarios futuros poco deseables.

¿CÓMO INTERACTUARÁN LAS LÍNEAS DE FUERZA?

Combinando las tendencias, los interrogantes y las direcciones de presión apuntadas en los puntos anteriores, obtenemos lo esencial del análisis. La forma en que Dilma Rousseff reaccione ante ello y busque su propio camino será lo que determinará el rumbo final de su presidencia y lo que decidirá hasta qué punto esta se podrá considerar exitosa. De momento se pueden identificar muchas incertidumbres, y es posible que se produzcan conflictos más concretos que podrían cambiar unos pronósticos por lo demás favorables. Suponiendo que no se produzcan evoluciones sumamente negativas en el frente exterior, y en ausencia de serios e inesperados conflictos en el seno de la coalición interior, descubrimos que son dos los desarrollos previsibles.

En el primero Rousseff procurará con éxito mantener una alianza sostenible con el PMDB que garantice, por encima de todo, la gobernabilidad. Esto será posible si se ponen en pie de igualdad a los *dos PT*, se fomentan los logros sociales y se crean tensiones con el sector capitalista, así como –aunque de un modo más general– con diferentes subfacciones del PT o los partidos pequeños de la coalición (en función de la naturaleza de los diferentes temas en juego). El crecimiento, irónicamente, se volverá dos veces más importante, incluso al precio de un aumento de la inflación. Las habilidades de Guido Mantega, en el Ministerio de Hacienda, de Luciano Coutinho, en el BNDES, y de Alexandre Tombini, en el Banco Central, serán muy solicitadas en este escenario. Las presiones inflacionistas, inevitablemente, dejarán sentir fuertemente su influencia y la clase empresarial tendrá que ser apaciguada mediante un número probablemente excesivo de medidas proteccionistas, que más tarde puede que hagan sentir sus efectos negativos en los resultados económicos.

En el segundo desarrollo, Dilma Rousseff se irá decantando progresivamente hacia el ala más moderna y liberal del PT, al tiempo que se irá reafirmando como una líder independiente (respecto a Lula). Sellará claramente una alianza con los oligopolios clave, incluidos muchos con sede en São Paulo, y con las élites técnicas del país. Este escenario

exigiría mucho de sus habilidades políticas. Aunque se vaya alejando progresivamente del PMDB y del PT clásico, tendrá que hacer algo más que mantener una relación amistosa con ellos para asegurar un mínimo de gobernanza y, lo que es aún más importante, el control de la financiación regional, sectorial y local de estos partidos, que podría ser canalizada a fin de ampliar su base de apoyo y, eventualmente, garantizar su campaña para un segundo mandato.

Muchos consideran que la primera de estas opciones es el curso normal de los acontecimientos, como la *Gestalt* estable que asumirá finalmente el Gobierno de Rousseff. En realidad, el pacto clásico entre el capital y el poder en la tradición política brasileña es ceder a los caciques el dominio político y dejar la economía razonablemente tranquila y bien subvencionada a los propietarios del capital, sin que ninguno de ellos interfiera excesivamente en los negocios del otro, actuando ambos de una forma cooperativa aunque básicamente por separado. Sin embargo, las cosas han ido cambiando con el tiempo y actualmente los capitalistas brasileños, como hemos dicho anteriormente, son internacionalmente competitivos. Un pacto en el sentido tradicional que dificulte su competitividad chocaría con la oposición de muchos oligopolios. Asimismo, un cambio significativo en el impulso conseguido por las políticas sociales de Lula –pese a todas las críticas que se les pueden hacer en su contra–, también sería contrario a sus intereses y podría ser perjudicial para su imagen fuera de Brasil. Su recompensa por involucrarse en la primera opción sería el mantenimiento de los nichos proteccionistas, con una intervención gubernamental que les aseguraría el voluminoso mercado doméstico. En realidad, sería un paso atrás respecto a la tendencia moderna seguida por un grupo razonablemente importante de empresarios locales. Este conflicto entre las dos posibles actitudes de los capitalistas brasileños parece no haber entrado todavía en vías de resolución.

La segunda opción, con un poco de suerte, permitirá a Rousseff proseguir, de una forma más elaborada y sólida, aunque más lentamente, el camino hacia la inclusión social junto con la creación de un capitalismo internacional que el período Lula, encaramándose a hombros de las reformas de Fernando Henrique Cardoso⁸, desarrolló con tanta sagacidad. Tendrá que navegar entre la Escila del PT ortodoxo –que fiscalizará (en ocasiones tal vez correctamente) sus políticas sociales y también la financiación del BNDES– y la Caribdis del PMDB –cuyo clientelismo entorpecerá a menudo la adopción de medidas más progresistas–. El desarrollo de una oposición madura y constructiva, así como el establecimiento de una sólida alianza con la competente burocracia técnica y con segmentos profesionales de la sociedad brasileña, pueden ayudar mucho a la presi-

8. Particularmente durante su primer mandato.

denta. En cuanto a lo primero, el PSDB continúa dividido por una crisis de identidad hamletiana entre los dos herederos potenciales de Cardoso, Serra y Neves. Hace poco se ha creado un nuevo partido, originalmente surgido de una facción escindida del DEM (Demócratas), pero que ha ido atrayendo nombres de otros partidos. Dicho brevemente, todavía no cabe esperar que se produzcan resultados positivos ni muy concretos a partir de esta situación global. Y en cuanto a lo segundo, las preferencias, la experiencia y las evidentes preocupaciones técnicas de la propia presidenta pueden ayudar mucho, y ella ha estado mostrando discretamente el deseo de rodearse de un equipo de colaboradores mucho más profesional y menos ideológico. Para poder hacer realidad esto último, se verá obligada a reducir el considerable número de personas que fueron colocadas en muchos ministerios a consecuencia de simples acuerdos políticos. Pero si lleva esto más allá de cierto punto, se puede poner en peligro su capacidad de gobernanza.

Hasta ahora, Rousseff ha desplegado una mezcla de actitudes prudentes y audaces. Aunque ha llevado a cabo recortes muy valientes en los ministerios de Agricultura y Transportes, ha procurado poner el freno en determinados niveles, siempre que la colación gubernamental haya estado en peligro. La reciente destitución del ministro de Deportes y la designación de un nuevo ministro de su mismo partido, con la esperanza de que el designado prosiga la limpieza de los cargos más bajos, es un ejemplo más de esta actitud. Cuando los problemas se producen en su círculo íntimo, como en el “caso Palocci”, actúa de una forma más rápida, decidida y abarcadora. De todos modos, este comportamiento no es sostenible a la larga y puede acabar dañando su credibilidad entre quienes confían en que se incline hacia soluciones alternativas.

CONCLUSIONES

Probablemente no es inexacto decir que hasta ahora Dilma Rousseff ha representado una sorpresa para todos, una grata sorpresa tanto para la mayoría de sus votantes como para los que no la votaron. Se ha convertido en la presidenta de un país grande y complejo, que está viviendo un momento increíblemente favorable de su historia. Es evidente que tiene ante sí una difícil tarea y que muchos acontecimientos inesperados pueden causar una perturbación parcial pero enojosa. Además, ha llegado al poder como líder de una alianza que puede evolucionar hacia muchos posibles, y conflictivos, formatos. Hemos tratado de bosquejar la probable evolución general de su Gobierno. El principal punto de anclaje utilizado, y tal vez el más fundamental, ha sido la peculiaridad del capitalismo brasileño. Aunque se han incluido también otros retos o condicionantes,

se han dejado al margen aspectos fundamentales, como la creciente importancia de la relación entre Brasil y China y sus consecuencias; el casi seguro agravamiento de la crisis del euro; la delicada relación entre el Ejecutivo federal y los gobernadores estatales; las reivindicaciones medioambientales, cada vez más fuertes, y la algo tímida respuesta oficial a las mismas, así como muchas otros. La opción elegida, hecha totalmente a propósito y en un momento en que el equipo gubernamental todavía no había agotado el primer año de su mandato, ha sido la de identificar las principales líneas de fuerza que pueden condicionar el comportamiento de Rousseff y apuntar a grandes rasgos su orientación dominante.

En general, el pronóstico es positivo. El dilema fundamental al que se enfrenta Dilma Rousseff es si debe posicionarse a Brasil como un país capitalista moderno que, aunque económicamente concentrado y algo salvaje, tenga una agenda social bastante más decente, o si debe encaminoarlo hacia una sociedad aún más justa, aunque se convierta en rehén de grupos políticos más arcaicos y seguramente más inestable macroeconómicamente —y, por lo tanto, económicamente. Hay quien dirá que hemos creado un falso dilema, que una inclusión social más completa no es incompatible con una mayor y más efectiva presencia internacional. En todo caso, dada la configuración de las fuerzas políticas en la sociedad brasileña actual, creemos que los dos caminos apuntados en el punto anterior son los que se perciben para el futuro inmediato del mandato de Rousseff. Sin embargo, un grave empeoramiento de la situación internacional puede modificar de manera importante estos dos escenarios.