

POLÍTICA, MERCADOS Y SOCIEDAD EN EL BRASIL DE LULA*

Lourdes Sola

Lourdes Sola, Profesora de Ciencia Política de la Universidad de São Paulo, es presidenta de la Asociación Internacional de Ciencia Política. Es autora y coautora de numerosos trabajos, entre ellos Statecrafting Monetary Authority: Democratization and Financial Order in Brazil (escrito en conjunto con Laurence Whitehead, 2006).

América Latina y especialmente Brasil, cuya población de 190 millones de habitantes lo convierten sin duda en el país más grande de la región, han gozado de nuevas perspectivas económicas y políticas, cuya medida exacta aún no ha sido dimensionada por los teóricos de la democratización. En general, la teoría aún está detenida en las décadas de 1980 y 1990, cuando impactos externos golpearon la región y un ambiente internacional restrictivo en términos globales limitó los horizontes de la democracia. Además, las respuestas a las crisis económicas adoptaron un patrón similar en los países relevantes, con respecto a que la estabilización económica y las reformas favorables al mercado preceden a la reforma social y a menudo están en desacuerdo con ella. Sin embargo, últimamente una bonanza de liquidez sin precedentes, el alza sostenida de los precios de los productos básicos, la importancia mundial cada vez mayor de potencias recientemente industrializadas como India y China, y la entrada a la economía mundial de decenas de millones de nuevos consumidores han traído crecimiento, nuevas posibilidades y han cambiado los incentivos estratégicos que enfrentan los líderes electos en la región.

* Publicado originalmente como "Politics, Markets, and Society in Lula's Brazil", *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 2, April 2008: 31-45. © 2008 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Debido a que los cambios económicos estructurales amplían las posibilidades de discrecionalidad de los políticos, es necesario un viraje en el foco de análisis: ¿Qué ocurre cuando la economía se convierte en un factor facilitador en lugar de uno inhabilitante para los políticos de los países en proceso de democratización? ¿Acaso los procesos vinculados con la democratización se tornarán más y no menos predecibles? ¿Aumentará o disminuirá su calidad? ¿En qué medida la combinación específica de disciplina de mercado y reforma social que adoptó Brasil durante los “tiempos difíciles” afectó las posibilidades de dicho país de beneficiarse de la actual escena internacional? ¿Se encontrará Brasil dentro de poco en un círculo virtuoso que vincule prosperidad creciente con una mayor equidad y una democracia más sólida, de base más amplia y más eficaz? ¿O acaso dicha interrogante revela un énfasis excesivo en los factores materiales, llegando incluso a constituir un reduccionismo económico?

La debilidad de este reduccionismo se hace evidente a partir de una mirada a los actuales acontecimientos ocurridos en América Latina, donde diversos países están tomando diferentes caminos en medio de las nuevas posibilidades. En Bolivia, Ecuador y Venezuela, los políticos electos están volviendo a un Estado ampliamente financiado como el motor prioritario de transformación, o agregando a la mezcla grandes dosis de nacionalismo económico y constitucionalismo no-liberal. Chile, en cambio, incluso bajo los presidentes socialistas Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, ha permanecido fiel tanto al mercado como al constitucionalismo liberal, el modelo mismo, por así decirlo, de una unión exitosa entre la liberalización económica y la democratización política.

Brasil ha seguido una senda más intrincada, aunque parece encontrarse frente a una confluencia similar, al satisfacer tanto a los inversionistas como a los votantes que condujeron al poder al centro-izquierdista Partido de los Trabajadores (PT). En el caso de Brasil, las disciplinas de mercado adoptadas por el Presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, al ser elegido en 2002, tenían como objetivo enfrentar la crisis de confianza que había acompañado su triunfo, pues los inversionistas temían un quiebre con las políticas macroeconómicas y las reformas moderadamente favorables al mercado de su predecesor, Fernando Henrique Cardoso, del Partido Socialdemócrata Brasileño (PSDB) y quien fuera presidente entre 1995 y 2002.¹

Mantener conformes a los inversionistas era una necesidad tanto política como económica, y explica por qué Lula y el PT —por mucho tiempo los principales líderes de la oposición más izquierdista de Brasil— eligieron la continuidad de las políticas macroeconómicas y sociales de Cardoso. En el ámbito social, la continuidad se vio facilitada por ciertos aspectos particulares que habían caracterizado la respuesta anterior de Brasil al ambiente internacional adverso. En contraste con el consenso teórico predominante, el avance de Brasil hacia la reforma

social durante la década de 1980 había *precedido* la adopción de las disciplinas de mercado. Luego, en la década de 1990 el gobierno de Cardoso instó reformas favorables al mercado y al mismo tiempo un renovado impulso hacia la reforma social.

El contraste entre las condiciones económicas restrictivas de 2002 y las más prósperas que predominaron cuatro años más tarde, cuando Lula fue elegido para un segundo período, otorga la posibilidad de observar la forma en que las decisiones estratégicas de su gobierno han cambiado durante su permanencia en el poder. Entre otras cosas, esta posibilidad de observación nos puede ser útil para evaluar de qué manera las fortalezas y debilidades de las instituciones democráticas de Brasil formaron parte de los cálculos realizados por las nuevas élites del gobierno. Dada la disminución actual de las tensiones económicas que alguna vez acompañaron a la disciplina de mercado, es posible preguntarse: ¿Qué tan firmemente asentado está este doble compromiso de las élites con la democracia representativa y las políticas favorables al mercado? ¿Podría ser que una economía que progresa, y que es generalmente utilizada para elevar las esperanzas de democracia, esté de hecho ayudando a exponer e incluso a reforzar las debilidades constitucionales que rodean el sistema político brasileño?

Consolidar la democracia y asegurar la estabilidad económica requiere de tiempo, paciencia, planificación y un liderazgo apropiado. Más aún en una sociedad tan extremadamente desigual como la de Brasil, donde las instituciones democráticas aún están en proceso de consolidación, la experiencia de ciudadanía es limitada, y los derechos están escasamente resguardados.² Al mirar las últimas dos décadas, es posible examinar la particular senda de democratización recorrida por Brasil, buscando simultáneamente reducir la desigualdad, llevar a cabo reformas sociales, y abrirse a las demandas y promesas del mercado. La experiencia de Brasil contradice la noción de que la crisis de la deuda de 1982 y sus consecuencias, incluidas la liberalización y estabilización económica, produjeron un “asalto al Estado” y efectos generalizados que fueron socialmente regresivos.

La Dimensión Distributiva

A pesar que en la década de 1980 el “Estado desarrollista” brasileño se dirigía hacia una crisis de legitimidad y solvencia, el país estaba siendo testigo de un viraje, que fue finalmente coronado por la Constitución de 1988, hacia la incorporación social y política más amplia de aquellos que —como trabajadores rurales— por largo tiempo habían quedado fuera de los márgenes del sistema. Con el tiempo, gracias al ajuste estructural y otras reformas, la inestabilidad macroeconómica y la hiperinflación pasaron, pero la extensión de los derechos mediante leyes minuciosas y los intensos esfuerzos de sucesivos presidentes se mantuvieron.³ En

resumen, el carácter conservador en términos socioeconómicos que la modernización había adoptado en Brasil desde hacía tiempo estaba dando paso a algo más liberal, de un mayor espíritu republicano, y más favorable a la causa de la democratización.

No obstante, las amplias corrientes de estatismo y nacionalismo económico continuaron siendo fuertes. Por ejemplo, la inclusión de trabajadores rurales en la década de 1980 tuvo lugar mediante estructuras corporativistas que habían sido concebidas 50 años atrás, teniendo en mente a los trabajadores urbanos organizados. Además, dichos planes poseían un estatus constitucional que los convirtió en fuertes barreras a la liberalización económica, lo que redujo la capacidad de Brasil para responder a los desafíos económicos externos.

Las amplias reformas sociales que comenzaron en la década de 1980 lograron su punto máximo en 1993,⁴ a pesar que la adopción de cambios favorables al mercado en la política económica se estaba fortaleciendo. Durante el gobierno de Cardoso se condujo la expansión de programas públicos universales en las áreas de salud, educación y asistencia a los adultos mayores y discapacitados, así como la implementación de aquellos programas de transferencias en efectivo condicionadas como *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*, y *Projeto Alvorada*. El proyecto *Comunidade Solidária* se orientaba a las municipalidades más pobres y constaba de programas sociales básicos que contribuían a proporcionar una más amplia y mejor atención de salud, escolaridad de nivel primario y, más adelante, capacitación laboral a la población. Otros proyectos relacionados con la reforma de la tenencia de la tierra y el alivio de la pobreza tenían como objetivo la asistencia a la población rural.

Esta transformación del sistema de bienestar social es aún más destacable si se consideran los impactos económicos externos que Brasil registraba a causa de la crisis del peso mexicano de 1994 a 1995, la crisis asiática de 1997, la suspensión del pago de bonos ocurrida en 1998 en Rusia, y la crisis de confianza que rodeó la elección de Lula. Sin embargo, el diseño de nuevas y complejas instituciones para hacer efectivos los derechos sociales establecidos en la Constitución de 1988 avanzó en conjunto con la profundización de la liberalización del comercio; el término de las restricciones constitucionales sobre la movilidad del capital; la privatización de algunas empresas públicas, así como de bancos en quiebra estatales y privados; y la Ley de Responsabilidad Fiscal, que reguló la relación entre el gobierno federal y los gobiernos subfederales, junto con aumentar la transparencia y la necesidad de rendición de cuentas.

Si bien sus adversarios lo estigmatizaron como “neoliberal”, durante el gobierno de Cardoso el gasto social aumentó en más de nueve veces, desde US\$ 1.300 millones en 1995 hasta US\$ 12.300 millones en 2002. Además, los beneficios de las políticas sociales parecen ser sostenibles. El coeficiente Gini de Brasil (medida estándar de desigualdad del ingreso) mostró una tendencia hacia la equidad al disminuir de 0,63 en

1989 a 0,56 en 2004, mientras el número de brasileños que vivían en la pobreza descendió en un cuarto durante el mismo período.

Al mismo tiempo que Lula cumplió con su compromiso respecto de la estabilidad macroeconómica, los cambios estructurales favorables de la economía ocurridos desde 2004 en adelante han permitido el crecimiento de los programas de transferencia de ingreso condicionada que se iniciaron bajo el gobierno de Cardoso, y que se conocen colectivamente como *Bolsa Família* (Estipendio Familiar). En sólo tres años a partir de 2004, el número de brasileños que se beneficiaron de estos programas aumentó a más del doble: En el 2006, el programa incluiría a 11,5 millones de hogares. En la década que comenzó en 1996, el impacto global de todas las transferencias de ingreso condicionadas fue un 21% de reducción del coeficiente Gini.

El compromiso de Lula con la estabilidad macroeconómica y con el cumplimiento de las obligaciones financieras internacionales de Brasil sorprendió a muchos. Durante los meses previos a su aplastante victoria de 61% en la elección presidencial del 27 de octubre de 2002, los inversionistas estuvieron tan inquietos pues consideraban que rechazaría la disciplina de mercado y desconocería las deudas de Brasil, que la moneda del país perdió la mitad de su valor, mientras el producto interno bruto (PIB) se redujo un 6% y los costos de la deuda aumentaron considerablemente.

La comunidad empresarial, la clase media y los votantes de las municipalidades más pequeñas y pobres (*grotões*) en uno u otro grado, compartían la ansiedad de los inversionistas, aunque la mayoría de los brasileños continuaba aún más perturbada a causa del mediocre crecimiento económico anual de 2,3% que el país había alcanzado con dificultad bajo la supervisión de Cardoso, y consideraba el crecimiento del empleo y el ingreso como sus principales preocupaciones económicas. A mediados de 2002, debido a que la supremacía de Lula sobre el sucesor designado de Cardoso, José Serra, parecía cada vez más sólida, los estrategas del PT se acercaron a los votantes de centro y centroderecha con un programa político que prometía atenerse a los términos de un acuerdo de rescate de US\$ 30.000 millones entre el gobierno de Cardoso y el Fondo Monetario Internacional.

El programa también incluía el compromiso de destinar un 3,75% del producto nacional bruto (PNB) a pagar los intereses de la deuda externa de Brasil, alcanzar los objetivos de reducción de la inflación y a cumplir con los contratos existentes. El “gurú del marketing” Duda Mendonça, planeó una estrategia de comunicaciones diseñada para atraer a varios grupos resistentes del electorado. Sin embargo, los inversionistas en su mayoría no fueron persuadidos por ésta, y prevaleció el escepticismo respecto del mercado.

Durante el 2003, el naciente gobierno de Lula procuró cerrar la crítica brecha entre el desempeño electoral en alza y la pésima credibilidad

económica. Los estrategas del PT aceptaron las demandas del mercado en las áreas de política macroeconómica y autonomía relativa (pero no estatutaria) del Banco Central, y se comprometieron a tomar nuevas medidas relacionadas con la reestructuración del sistema de pensiones del sector público. No obstante, se rehusaron a adoptar reformas microeconómicas en pos de fortalecer a los organismos reguladores independientes y al gobierno corporativo en el sector público.

Esta atmósfera inicial de crisis había desaparecido hacía mucho en el momento en que Lula enfrentó la reelección en 2006. La fuerte demanda externa por productos básicos y bienes fabricados en Brasil, así como con los efectos del ajuste estructural, habían transformado al país de deudor a acreedor. Además, la entrada de inversión directa fue considerable a partir de 2004. Los cambios de la economía mundial, junto con una moderada liberalización económica, permitieron a Brasil cosechar los beneficios de las crecientes exportaciones, especialmente en el sector de productos básicos. En 2007, el gobierno de Brasil buscaba acelerar aún más el crecimiento mediante la expansión de las oportunidades de inversión y el crédito.

Una Historia de Dos Elecciones

A primera vista, las elecciones presidenciales de 2002 y 2006 parecen notablemente similares. En ambos casos Lula ganó la segunda vuelta con algo más del 60% de los votos mientras su rival, el PSDB, se mantuvo alrededor del 30%. Sin embargo, las similitudes ocultan diferencias críticas. No sólo las condiciones económicas cambiaron considerablemente, sino también lo hicieron las formas en que votaron las diferentes regiones y clases. En 2002, Lula obtuvo la victoria en primera vuelta en 24 de los 27 estados de Brasil, y en dos de esas tres excepciones, los votos fueron para los candidatos locales favoritos. En la segunda vuelta de 2002, Lula ganó todos los estados a excepción de Alagoas en el Noreste. En 2006, en cambio, perdió la primera vuelta en 11 estados mientras Geraldo Alckmin, un gobernador poco conocido del PSDB, terminó ganando 7 estados en segunda vuelta, en su mayoría en las zonas sur, sudeste y centro-oeste de Brasil.

La composición socioeconómica de la votación del PT también registró un cambio. En 2002, Lula obtuvo más éxito en las áreas más desarrolladas del Sur y el Sudeste, y entre los votantes urbanos de mayores ingresos y mayor nivel educacional. En 2006 el programa *Bolsa Familia* lo ayudó a obtener el triunfo en las municipalidades más pobres, la mayoría de las cuales se concentran en el Norte y el Nordeste, reducto tradicional de los partidos conservadores. No obstante, la magnitud del resultado que obtuvo en esas regiones muestra que su popularidad en ellas fue más allá de los pobres, alcanzando también a las clases media y alta. El programa *Bolsa Familia*, junto con el alza de un 15% del salario

mínimo, pareció ejercer un efecto multiplicador sobre las economías locales. Los jubilados y trabajadores no sindicalizados de las ciudades también se beneficiaron de las reformas a los salarios y las pensiones llevadas a cabo por Lula.

Aun cuando Lula obtuvo aproximadamente la misma proporción del total de votos entre 2002 y 2006, este último año perdió en más estados y su partido debilitado por los escándalos fue testigo de la acumulación de sus derrotas. Debido a que gran parte de las consecuencias inmediatas de estos hechos recayó sobre los principales arquitectos de la estrategia ganadora de 2002 y de las políticas del primer período, los problemas del PT otorgaron al Presidente más autonomía que nunca frente a su partido.

¿Qué suponen estos cambios recientes en relación con el panorama que enfrenta la democracia en Brasil? ¿Acaso los perfiles socioeconómico y geográfico cambiantes de la base de apoyo de Lula proporcionan mayor evidencia a la popular tesis de los “dos Brasiles” y su representación de una sociedad fuertemente dividida entre ricos y pobres?²⁵ ¿Estamos siendo testigos del nacimiento del *lulismo*, un nuevo fenómeno político que se fundamenta en la popularidad de Lula y su hábil creación de una relación directa (en gran parte por fuera de los canales de un PT y un congreso debilitados) con intereses no organizados y la presencia de los más pobres? ¿El congreso puede sacudirse los efectos del escándalo y del predominio del ejecutivo con tiempo suficiente como para lograr que se apruebe una reforma tributaria postergada, así como reformas políticas y electorales?

Las estrategias que el gobierno de Lula ha privilegiado desde el año 2002 arrojan cierta luz sobre estas interrogantes, así como sobre las debilidades estructurales existentes en el sistema político brasileño, aun cuando algunas de sus instituciones muestran un alentador grado de resiliencia. Al comienzo de su período de gobierno, Lula estableció un modelo de comunicación política que ha perdurado más allá de su utilización inicial, al ayudarlo a “triangular” el complejo desafío de satisfacer simultáneamente a los inversionistas escépticos, a sus propias bases de izquierda, y al electorado más amplio. La mejora de las expectativas del mercado y el control de las renovadas presiones inflacionarias (demandas económicas claves de 2003) le exigieron adherirse a medidas macroeconómicas ortodoxas, restringir la política monetaria, y reformar el sistema público de pensiones. Todas estas medidas son del tipo de las que Lula y el PT habían denunciado repetidamente mientras formaban parte de la oposición.

Con el fin de desviar la atención del continuismo de las políticas que subyace a estas medidas, dirigidas por un gobierno de coalición encabezado por el PT que incluía partidos de centro y centroderecha, Lula y su equipo buscaron proyectar la imagen de un significativo alejamiento del pasado. Esta estrategia política ha recibido mucho menos

atención que los resultados reflejados en una mayor gobernabilidad económica. La estrategia requería un equilibrio entre responder a los inversionistas y satisfacer las esperanzas de los grupos electorales que habían votado por el cambio.

Hubo tres mecanismos preponderantes: el primero, correspondió a la utilización intensiva de recursos simbólicos y otros recursos políticos disponibles para la presidencia, en un país cuya constitución consagra al ejecutivo como el poder dominante del Estado. La estrategia comunicacional de Duda Mendonça dependía en gran medida de las eficaces emisiones radiales que Lula dirigía diariamente al país, así como de su exposición televisiva. El segundo, se refería a la formación de una coalición de gobierno coherente a partir de una coalición electoral heterogénea. Finalmente, el tercero consistió en la cuidadosamente planeada docilidad del partido del Presidente, en relación con un desagradable cambio de orientación “neoliberal” de la política económica. Con algunas modificaciones a causa de circunstancias cambiantes, la interacción de estos tres mecanismos ha mantenido una importante influencia hasta el día de hoy.

Los Usos de la Legitimidad

La estabilidad económica respaldada por la disciplina fiscal y monetaria sirve a los intereses tanto de los inversionistas internacionales como de los ciudadanos más pobres de Brasil, los cuales tienen la menor defensa frente a la inflación galopante. Las retribuciones electorales que el Presidente Cardoso había cosechado al apoyar la estabilización de la moneda en la forma del Plan Real dejaron en claro este punto a los estrategas del PT. Su tarea era la de aclarar las sombrías expectativas del mercado respecto de Lula, así como conquistar a un electorado que comenzaba a dar por sentada la estabilidad, y que deseaba que el mayor crecimiento fuera de la mano con mayor equidad y bienestar social. La respuesta de los estrategas consistió en emplear las lecciones aprendidas durante la campaña del 2002 enfatizando el simbolismo contenido en la elección de un presidente de la clase trabajadora, que había abandonado los estudios después del cuarto grado: “¡Es uno de los nuestros!” señalaba la consigna que idearon. Afortunadamente para sus asesores, Lula poseía el estilo personal y la agudeza política como para que este enfoque proactivo resultara exitoso. Y no sólo contó con el apoyo de la saturación de la cobertura de los medios de comunicación, que alcanzaron incluso los rincones más lejanos de su extenso país, sino que además pudo acudir a una moderna y bien financiada maquinaria de marketing y encuestas de opinión.

Otras tácticas proactivas incluían el uso de la retórica diseñada para opacar cualquier vínculo o semejanza entre las políticas económicas de Lula y aquellas de sus predecesores, e incluso crear la impresión que

el país estaba siendo completamente refundado. La crisis de confianza de los inversionistas se atribuyó al “legado maldito” del gobierno de Cardoso. En tanto, no sólo el gobierno de Cardoso sino todos los gobiernos anteriores se agruparon junto con “las élites”, mientras Lula era representado como una figura paternal. El lema “¡Nunca antes en este país!” intentaba destacar la sensibilidad de su gobierno hacia los desamparados. Estos recursos probaron ser creíbles y eficaces a pesar de la ampliamente divulgada evidencia respecto que las políticas de Lula permitían a los banqueros y otros intereses privados obtener grandes ganancias, tales como las que el Presidente y su partido condenaron energicamente mientras estaban en la oposición.

Otro de los argumentos del Gobierno buscaba persuadir a los ciudadanos a considerar un extenso período de tiempo al sopesar los costos y beneficios de la política económica. El Presidente y sus aliados hicieron hincapié en las nobles aspiraciones de largo alcance del simbólico *Programa Hambre Cero*, que produjo un gran impacto tanto dentro como fuera del país, a pesar de los deficientes resultados de este ambicioso proyecto. Más aún, la eficaz apelación a la paciencia de los votantes descansaba en cálculos realistas realizados por los economistas del gobierno, quienes predijeron que el crecimiento registraría un considerable impulso en 2004. Las encuestas de opinión mostraban que los brasileños realmente estaban preparados para ampliar sus horizontes de juicio tanto como el Presidente lo había solicitado. A comienzos de 2003 las mayorías revelaban a los encuestadores de la CNN y el Instituto Sensus que darían a Lula seis meses para cumplir sus promesas económicas, y en el último trimestre de ese año este período de gracia autoconferido se había triplicado a dieciocho meses. El papel de tales estrategias para contribuir a una salida fácil de los años críticos 2002 y 2003 no debería subestimarse: los índices de popularidad de Lula se mantuvieron altos a pesar de una baja de un 13% del ingreso medio real, un significativo aumento del desempleo, y un crecimiento apenas detectable del PIB de un 0,1%.

Lula y sus asesores enfrentaron una nueva prueba a su pericia comunicacional en mayo y junio de 2005, cuando estallaron las noticias de escándalos políticos que involucraban a estrategias clave del gobierno y a figuras líderes del PT. Durante el resto de ese año la nueva estrategia de comunicaciones se tornó esencial para evitar la derrota de Lula durante la carrera por la reelección de 2006. En este período, el gobierno utilizó un arsenal de recursos diferentes que estuviesen de acuerdo con cada público. Las largas entrevistas televisadas, que apuntaban a los ciudadanos de mayor nivel educacional, describían la corrupción política como parte del “sistema”; como una práctica banal utilizada para financiar elecciones. Fueron ignorados los aspectos característicos de los escándalos del gobierno de Lula, entre ellos su naturaleza centralizada y el uso de recursos públicos en beneficio de un partido

político nacional, más que para comprar votos para un proyecto de ley específico o enriquecer a un individuo.⁶

Los barrios más pobres, que se beneficiaron de *Bolsa Familia* y de un salario mínimo más alto, y que se informaban por la vía de los medios de comunicación locales influidos o controlados federalmente, escuchaban diariamente mensajes tranquilizadores que aseveraban que “nunca antes un gobierno ha estado tan comprometido en investigar la corrupción”. Las sofisticadas iniciativas de marketing y comunicación del gobierno de Lula no habían sido nunca vistas en Brasil, y permitieron al Presidente separar su imagen de la de su partido y mantener la distancia de los problemas del PT; a pesar de la investigación realizada por la policía federal que develó maniobras que contaban con un buen financiamiento, llevadas a cabo por asesores cercanos a Lula en contra de la candidatura, finalmente exitosa, de José Serra para la gobernación del estado de São Paulo. El triunfo de Lula para un segundo período se debe en gran medida a estas estrategias de relaciones públicas inéditas en Brasil. Éstas contribuyeron al “aura” de la presidencia de Brasil y ayudaron a magnificar los efectos tanto de los recursos simbólicos como de las habilidades políticas, aspectos esenciales en el método de liderazgo de Lula.

En democracia, el logro de un consistente consenso en relación a las políticas, aun cuando este sea mínimo, depende en una proporción no menor del marco político e institucional dentro del cual una alianza electoral debe avanzar hacia convertirse en una coalición de gobierno. El sistema político brasileño alberga una tensión estructural entre la presidencia mayoritaria y las necesidades de reparto de poder de las otras instituciones políticas que conforman el modo “coalicional” de presidencialismo con que cuenta el país. Además, dado el predominio del Ejecutivo, que impregna tanto el texto de la Constitución como los hechos políticos, la planificación para abordar las políticas económicas de manera consensuada también depende de condiciones contingentes, como la capacidad de los líderes de trabajar con las instituciones existentes de formas nuevas e innovadoras. En el pasado reciente, un mínimo de estabilidad y eficacia de las políticas probó ser alcanzable siempre y cuando que el Poder Ejecutivo respetara el peso electoral de los diversos partidos y negociara con los gobernadores de los estados representativos.

Construyendo la Coalición a partir de 2003

¿De qué manera cumplió Lula con este desafío? ¿Qué nuevos recursos de poder creó su gobierno a partir de las instituciones existentes y con qué fin? Desde que Lula asumió el poder, el Ejecutivo ha utilizado sus considerables poderes discrecionales en la delicada tarea de unir a una coalición gobernante de once partidos en torno a una agenda económica

de solvencia y disciplina de mercado, que muchos de estos partidos consideran menos que conveniente, aun cuando alguna vez reconocieron con reticencia la necesidad momentánea de aplicarlas durante la crisis de confianza. La coalición incluía a pequeños partidos de derecha y centroderecha conocidos por el clientelismo político y la corrupción, así como a partidos del ala izquierda del PT. Por otra parte, en un comienzo la coalición de Lula sólo contaba con el 45% de los escaños de la Cámara de Diputados, cifra que aumentó a un 65%, luego que el mayor partido de Brasil, el Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) se dividiera y la mayoría de sus miembros se uniera al Gobierno. Cardoso, en cambio, debió dirigir una coalición de sólo cuatro partidos, y que en conjunto controlaban el 75% de los escaños de la Cámara.

Dado el compromiso preexistente de la oposición con la estabilidad económica y una reforma favorable con el mercado, ¿debía Lula gobernar mediante tal extensa, variada y a menudo indisciplinada coalición? Esta pregunta se tornó aún más punzante como consecuencia de las noticias relativas a que determinados legisladores de derecha y centroderecha estaban recibiendo pagos sin precedentes (*mensalões*) estimados en US\$ 12.000 al mes a cambio de respaldar al Gobierno. A pesar que los partidos de estos legisladores pudieron haber estado en desacuerdo con las políticas económicas del Gobierno (los pequeños partidos clientelistas de la derecha y centroderecha tienden a favorecer la expansión de los puestos de trabajo y las oportunidades controladas por el Estado), se podría haber esperado que los propios legisladores votaran con el Gobierno a cambio del control sobre cargos en empresas públicas o en el Ejecutivo. No obstante, quizás el descontento surgió tanto del relativamente escaso número de cargos disponibles, como de la preferencia mostrada hacia los miembros del PT para ocupar dichos cargos.

La pregunta, aunque comprensible, de alguna manera era también ingenua, ya que estaba en juego mucho más que la agenda económica. El PT llevó a cabo una estrategia de construcción de poder a largo plazo, diseñada para transformarlo en el partido dominante de Brasil en forma permanente. Los recursos a utilizarse en este planteamiento incluían el control del PT sobre el bloque individual de escaños más grande de la Cámara, sus fundamentos y disciplina organizacional, y por último, la popularidad de un 82% de Lula. Sin embargo, el primero de éstos era menos valioso de lo que parecía, dado que la participación del PT en la Cámara ni siquiera alcanzaba el 18%, y en Brasil sólo un partido ha controlado alguna vez más del 20% del Poder Legislativo. Este límite del 20% explica por qué en 2003 Lula intentaba tan enérgicamente alcanzar el centro —y sobre todo a los legisladores del fracturado PMDB— en una apuesta por obtener para sí al menos la mayoría legislativa nominal.

El Gobierno utilizó sus poderes discrecionales para aislar las políticas económicas de las presiones de la política competitiva; una

medida habitual en los casos de ajuste estructural macroeconómico. En Brasil, esto suponía proteger la autoridad de los economistas liberales del Ministerio de Finanzas y del Banco Central frente a los ataques de economistas de las filas del PT.

Al mismo tiempo, en una clara y nueva politización de la administración pública, a los miembros del PT —en su mayoría sindicalistas— se les otorgaron puestos en el Gobierno y cargos ejecutivos en empresas dirigidas por el Estado, bancos federales y organismos reguladores. Los tramos superiores del Ejecutivo federal se convirtieron en un virtual nido de candidatos del PT derrotados en las elecciones. Esta ola de jugadas personales y sus implicancias para un ejercicio del poder honesto y eficaz aparecerían mucho después de febrero de 2004, cuando numerosos escándalos políticos comenzaron a salir a la luz. El Poder Ejecutivo de Brasil aún decide quién ocupará alrededor de 20.000 puestos de trabajo que se mantienen exentos de los criterios de selección basados en el mérito, un hecho que aquellos que condenan el “asalto neoliberal al Estado” rara vez, o jamás, advierten. Al incrementar el número de ministerios de 27 a 35, y proveer con miembros del PT a la burocracia estatal, las empresas públicas, y los bancos dirigidos por el Estado, el Gobierno actuaba sobre la base de *“el ganador se queda con todo”*, lo que está reñido con las normas implícitas del presidencialismo de coalición.

Entre los mecanismos principales para inflar una mayoría, se puede mencionar la práctica de atraer políticos de la oposición a los partidos más pequeños de la coalición gobernante (nunca hacia el PT), mediante el aprovechamiento del control del Ejecutivo sobre los recursos clientelares del Estado, así como de una ley electoral que permite cambiarse de partido. Las tácticas del PT han mermado significativamente a los partidos de oposición y han socavado la tendencia positiva, que data de fines de la década de 1990, hacia la separación de la competencia electoral en cinco o seis partidos. A pesar que el PT sólo contaba con dos gobernadores, Lula ordenó la cooperación parcial de la mayoría de éstos, lo que no fue una sorpresa pues sus estados dependían de la aprobación federal para obtener préstamos externos, así como para participar de las mejoras sociales que se esperaban en los años venideros.

Los costos políticos de esta estrategia de construcción de poder se hicieron más evidentes a mediados de 2005, cuando estalló el escándalo de los pagos mensuales. Los juicios del Congreso se tradujeron en la renuncia de José Dirceu, jefe del gabinete presidencial y un importante estratega político, José Genoíno, líder del PT, y Luiz Gushiken, Director de Comunicaciones de Lula. Estos juicios además dejaron al descubierto la compleja red que se había creado para pagar la estrategia de construcción de poder del PT. Se habían encauzado grandes sumas de dinero desde empresas de propiedad del Estado hacia algunos legisladores seleccionados y otras figuras clave, a través de un ejecutivo de relaciones públicas escasamente conocido llamado Marcos Valério. La

investigación también reveló que Duda Mendonça, hombre máximo de las comunicaciones de Lula, había recibido pagos por medio de cuentas ilícitas en el extranjero. La evidencia que Eduardo Azeredo, presidente del principal partido de oposición (el PSDB), había recibido dinero de un subsector de la red de Valério para financiar su postulación al gobierno del estado de Minas Gerais en 1998, ayuda a explicar por qué la oposición se abstuvo de insistir con firmeza en las faltas éticas del partido dominante.

En marzo de 2006, otra renuncia de crucial importancia —la del miembro del PT y Ministro de Finanzas Antonio Palocci— develó la antigua práctica del PT respecto de utilizar contratos municipales inflados para financiar sus campañas electorales. Esto puso de relieve los valores predominantes de los líderes del PT, quienes consideraban moralmente aceptables las prácticas ilícitas y el mal uso de fondos públicos siempre y cuando el objetivo fuera servir al partido antes que a los intereses individuales. El supuesto subyacente, que el Partido de los Trabajadores está por sobre la ley, contrastaba fuertemente con la impresión largamente sostenida por los brasileños educados respecto de que el PT de alguna manera es “excepcional”. Intuyendo el valor de esta imagen, Lula (quien al momento de este artículo no había estado implicado personalmente en los escándalos) había intentado anteriormente opacar la naturaleza reciente de la red Valério al señalar en una entrevista televisiva que tal comportamiento era de algún modo “inherente al sistema”.

Estos acontecimientos traen a la escena principal la cuestión de la rendición de cuentas horizontal. ¿Qué tan eficaces son las instituciones facultadas constitucionalmente para fiscalizar a tan poderoso Ejecutivo? Los tribunales y la policía federal jugaron un papel destacado en la investigación del caso *mensalão*; el escrutinio de los medios de comunicación fue intenso; y los juicios del Congreso que fueron altamente publicitados desempeñaron un papel pedagógico, a pesar del costo de dañar aún más la ya disminuida posición pública de la Cámara de Diputados. Las investigaciones, la cobertura y los juicios eran todos signos alentadores respecto que el sistema de rendición de cuentas horizontal estaba vigente en Brasil. No obstante, el aspecto desalentador era la evidente tolerancia con que los líderes del PT veían las malversaciones de sus colegas, así como la actitud arrogante que había mostrado el PSDB al no exigir la renuncia de su presidente luego de salir a la luz el hecho que éste se había valido de la misma red ilegal que el PT con el fin de sustentar su campaña.

Las Expectativas del Segundo Período de Lula

Empañado por el escándalo y frente a las fauces de la derrota de 2006, el gobierno de Lula respondió con: 1) la expansión de la cobertura

del programa *Bolsa Familia* de 8,5 a 11,5 millones de familias, 2) el aumento de un 13% del salario mínimo y las pensiones de jubilación, y 3) la adopción de las medidas necesarias para facilitar la obtención de préstamos bancarios por parte de los brasileños más pobres. Estas políticas ayudaron al Gobierno a hacer incursiones en los *grotões* y a asegurar la reelección, pero no pudieron detener el significativo abandono del partido de Lula por parte de los ciudadanos con mayor nivel educacional de las zonas sur, sudeste, y centro-oeste del país.

La tesis de los “dos Brasiles”, de acuerdo con la cual las elecciones reflejan una división entre ricos y pobres, presenta en este caso ciertas restricciones.⁷ En primer lugar, las graves crisis económicas que golpearon las zonas centro-oeste y sur dañaron a *todos* los sectores sociales. En segundo lugar, el desempeño dominante de Lula, en 2006, en el norte y el nordeste, donde obtuvo el 65% y el 85% de los votos, respectivamente, contó con el apoyo de las élites locales. La totalidad de la economía del nordeste se vio beneficiada por el programa *Bolsa Familia*, el aumento del salario mínimo, la baja inflación, y la disminución del valor del dólar estadounidense, que hizo más baratas las importaciones. Durante el 2006, el gasto de los consumidores en el noreste de Brasil creció a un 13%, es decir con un ritmo al estilo de la economía china y casi el doble de lo que creció a nivel nacional.

Finalmente, el alejamiento parcial del partido de Lula por parte de las personas más informadas y con mayor nivel educacional requiere de un examen más riguroso. El descontento entre la clase media de las regiones más acaudaladas tuvo numerosas causas además de las mayores tasas de desempleo: la proporción del ingreso nacional obtenida por estos brasileños se ha reducido, al mismo tiempo que su carga tributaria ha aumentado. Además, ellos cuentan con una amplia exposición a múltiples y competitivas fuentes de información con respecto al abuso de derechos y la corrupción, incluidos los recientes escándalos del PT. Finalmente, el escaso cumplimiento de las promesas de campaña del PT en relación con la salud y la educación agravó su sentimiento de desilusión respecto de la ausencia en este partido del “excepcionalismo” ético del que alguna vez se vanaglorió. El no gastar dinero en las áreas de salud y educación antes mencionadas irritó a los ciudadanos bien informados, que conocen los amplios poderes para imponer tributos del Gobierno y la prosperidad que ha tenido lugar en áreas como el espectacularmente lucrativo sector financiero.

En los *grotões*, en cambio, los autoritarismos locales tienen el poder mientras la competencia de los medios de comunicación es casi inexistente. Las estaciones de radio y televisión locales dominan las ondas de transmisión en estas empobrecidas áreas y las licencias para las emisiones locales se han considerado, por mucho tiempo, como concesiones con fines electorales por parte del gobierno central. Los medios de comunicación a nivel nacional pueden informar acerca de lo

que estimen conveniente, pero los medios locales siempre actuarán como un filtro que determina de qué manera la cobertura nacional “juega” en las localidades más pobres. Allí, la línea oficial del Gobierno respecto a que estaba haciendo “más que nunca antes en este país” para luchar contra la corrupción era la versión dominante.

Dado que en el 2008 la mitad del segundo período de Lula se aproxima, aún permanece vigente la pregunta acerca del modo en que las circunstancias económicas favorables y el nuevo papel de Brasil en el comercio mundial y en los mercados de inversión afectarán el pensamiento estratégico del Gobierno. A juzgar por los acontecimientos recientes, se puede hablar de resultados variados y se observan diversos motivos para la ansiedad. Las auspiciosas perspectivas de crecimiento económico y las políticas proactivas como *Bolsa Familia*, el salario mínimo más alto, y el acceso más fácil al crédito han reducido la pobreza y la desigualdad, además de ayudar a numerosos brasileños que alguna vez vivieron en situación de pobreza a convertirse en miembros de una nueva clase media ascendente. Estas promisorias tendencias socioeconómicas son vitales para la difusión de la igualdad política, pero por sí mismas aún no garantizan que el pertinaz problema de una limitada ciudadanía se esté abordando en forma adecuada.

¿Un Renovado Resurgimiento del Estado?

Existen asimismo razones para preocuparse con respecto a si la idea de una democracia representativa, basada en el mercado, está realmente tomando el control, no en la población en general, sino entre los propios encargados de la formulación de políticas. Aun cuando un dinámico sector privado, encabezado por un sistema financiero moderno y empresas brasileñas en proceso de globalización difunden optimismo en los mercados y en las páginas de la prensa extranjera, las élites políticas existentes dependen cada vez con más fuerza del Estado, no sólo para cambiar la sociedad, sino por la ayuda que requieren de él para cimentar una coalición de gobierno supuestamente más estable. La política tradicional de las prebendas está aumentando en escala, debido a que Brasil es más rico y a que los políticos y los líderes de los partidos decidieron reconfigurar el “presidencialismo de coalición” hacia un modo más compatible con la lógica de poder-compartido inherente a este modelo. Han aumentado los incentivos para los diputados de oposición que tienen como fin que éstos migren hacia los partidos más pequeños de la coalición de gobierno, a pesar que la resolución de septiembre de 2007 del Tribunal Federal Supremo, que norma que los mandatos del Congreso pertenecen a los partidos antes que a los individuos, podría detener esta tendencia. Frente a la reticencia del Congreso a votar por las reformas políticas que promoverían la disciplina partidaria, los tribunales se encuentran actuando de una forma que promete reforzar la

estabilidad del sistema de partidos más bien variable de Brasil, aunque también amenaza con fomentar la “judicialización” de la política.

Mientras tanto, en el frente político-económico los cambios estructurales requeridos con urgencia están estancados y sin ninguna posibilidad de ser aprobados. Las nuevas medidas tomadas por el gobierno apuntan a nuevas restricciones a la competencia dentro de áreas importantes. De esta manera, la estructura duopólica de la industria petroquímica está siendo fortalecida en la medida en que el Estado aumenta su participación como el principal accionista de Petrobrás, y la competencia en el campo de las telecomunicaciones podría verse significativamente restringida mediante la fusión financiada por el Estado de dos empresas privadas, en que la nueva entidad resultante será controlada por el Estado. La deliberada politización de los organismos reguladores agrava el cuadro. Entre los cambios necesarios que están siendo ignorados se encuentran no sólo las reformas tributarias, sino también las medidas que apuntan a fomentar un mejor gobierno corporativo y a reducir la incertidumbre normativa y jurídica que limita la inversión a largo plazo y, junto con esto, la capacidad de Brasil de competir en la economía global. Los cálculos de corto plazo han desplazado al pensamiento estratégico reflexivo y de mayor alcance, y pocos de los funcionarios elegidos parecen haber considerado que ahora, mientras la bonanza económica se encuentra en su apogeo, es el mejor momento para adoptar reformas que suponen un costo político. El Banco Central, políticamente aislado, mantiene la disciplina monetaria, pero el gobierno continúa derrochando en términos fiscales, y gasta a un ritmo mucho más veloz que el del aumento de su ingreso. Es posible que el Banco Central continúe dotado de personas que respetan el mercado, pero otros organismos encargados de formular las políticas económicas están siendo testigos de un “cambio de guardia”, en que están ganando preponderancia los defensores de un mayor intervencionismo del Estado y del empleo financiado por éste. Por ejemplo, en el principal instituto de planificación se ha intentado, como nunca antes, expulsar a los liberales en materia económica y críticos del derroche fiscal.

En el frente político-institucional, el PT y los abogados alineados con el gobierno han estado solicitando una asamblea constituyente y poniendo énfasis en los plebiscitos. Uno de los objetivos parece ser un conjunto de enmiendas constitucionales que faciliten un tercer período de Lula. Dada su gran popularidad personal y la profunda desconfianza con la cual la mayoría de los votantes mira a los “políticos” (referidos especialmente a los miembros del congreso), esto se encuentra casi fuera de la discusión.

El Presidente y los miembros de su gobierno a menudo dan tribuna a una concepción plebiscitaria de la democracia. Por ejemplo, Luiz Dulci, Secretario General de la Presidencia, sostuvo que la aceptación por parte del Tribunal Federal Supremo de las acusaciones del Fiscal

General en contra de las cuarenta personas involucradas en el fraude *mensalão* “no tiene nada que ver con el Gobierno... El Gobierno fue juzgado en las urnas de votación, democráticamente, y recibió la aprobación consagratoria del pueblo brasileño... El pueblo soberano es el juez en una democracia [y ellos] reeligieron al Presidente Lula”.⁸ Finalmente, la creación del Ministerio de Comunicaciones a nivel de gabinete y la red TV Brasil, que cuenta con importante financiamiento (y un Consejo directivo designado por el Presidente), constituyen un motivo adicional de preocupación.

Contrariamente a lo que podría esperar un lector familiarizado con el trabajo teórico predominante acerca de la democratización, la experiencia de Brasil en relación con la democratización política y la liberalización económica bajo las condiciones económicas adversas de las décadas de 1980 y 1990 no provocó un “asalto neoliberal al Estado”. En relación con los aspectos distributivo y socioeconómico, la historia del modo en que los procesos de democratización y las reformas sociales se afianzaron en Brasil, bajo los nuevos criterios de legitimidad política establecidos en la Constitución de 1988, muestra cómo un abandono definitivo del “conservadurismo modernizador” del pasado ha avanzado de la mano de reformas moderadamente favorables al mercado.

Al comparar el desarrollo de los intentos electorales de Lula en 2002 y 2006, es posible el estudio de un caso ejemplar que revela de qué modo las condiciones económicas cambiantes (que se pueden resumir como “exigentes en 2002 y permisivas cuatro años más tarde”), afectaron las decisiones estratégicas tomadas por el gobierno de Lula. Al examinar más hacia delante las primeras décadas del siglo XXI, podemos observar con inquietud el modo en que la democratización parece estar produciendo (al menos entre las élites principales), una dependencia cada vez mayor del Estado no sólo como motor de la transformación social, sino como un canal de recursos políticos para los partidos. Finalmente, existe asimismo preocupación al observar de qué manera las inclinaciones plebiscitarias de la organización política brasileña, de algún modo controladas hasta ahora por el sistema judicial y los medios de comunicación, han comenzado a emerger no sólo en medio de una crisis, sino también durante los buenos tiempos.

NOTAS

1. Lourdes Sola, “Financial Credibility, Legitimacy and Political Discretion”, en Lourdes Sola y Laurence Whitehead, eds., *Statecrafting Monetary Authority: Democracy and Financial Order in Brazil* (Oxford: Center for Brazilian Studies, 2005), 237-59.

2. Sola y Whitehead, *Statecrafting Monetary Authority*, 4.

3. Sônia Draibe, “Social Policies in the Nineties”, en Renato Baumann, ed., *Brazil in the 1990s: An Economy in Transition* (Houndmills, England: Palgrave, 2002); y “Social Policy

Reform”, en Mauricio Font y Anthony Spanakos, eds., *Reforming Brazil* (Lanham, Md.: Lexington Books, 2004).

4. Francisco Ferreira, Philippe Leite, y Julie A. Litchfield, “The Rise and Fall of Brazilian Inequality, 1981-2004”, World Bank Policy Research Working Paper Series, 2006. Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3867.html>.

5. Wendy Hunter, y Timothy J. Power, “Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006”, *Latin American Politics and Society* 49 (Spring 2007), 1-30.

6. Maria Celina D’Araújo, *Governo Lula: Contornos sociais e políticos da elite do poder* (Rio de Janeiro: CPDOC, 2007).

7. David Samuels, “Brazilian Democracy under Lula and the PT”, en Jorge Domínguez y Michael Shifter, eds., *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 3ª ed. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008).

8. Los comentarios de Dulci se encuentran en www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/08/29/materia.2007-08-29.1997689595/view. [Traducción al inglés del autor.]