

REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 65.
**Brasil y el gobierno Lula:
oportunidades y desafíos**

Democracia y desarrollo en Brasil: la relevancia de la dimensión
político-institucional
Eli Diniz

Democracia y desarrollo en Brasil: la relevancia de la dimensión político-institucional

Eli Diniz*

RESUMEN

En este artículo la autora analiza el largo proceso de la historia reciente de Brasil que ha hecho posible y viable la construcción de un proyecto alternativo de poder y ha desembocado en la victoria de Lula en las elecciones de 2002: desde la ruptura con la trayectoria anterior del país y la transición a la democracia, hasta los logros conseguidos en el ámbito macroeconómico que, sin embargo, no han evitado el mantenimiento de modelos seculares de injusticia y desigualdad social. Después de hacer un balance del primer año del Gobierno de Lula —marcado por la continuidad y la ortodoxia en la política macroeconómica, que ha conllevado un alto coste social, así como por la innovación en el ámbito de la política exterior—, la autora reafirma la necesidad de romper con la inercia de las políticas establecidas y dar prioridad a una nueva vía comprometida con el proyecto nacional, orientada hacia una estrategia de desarrollo sostenible y asociada a una forma innovadora de integración internacional. Cada vez se afirma más la idea de que, a pesar de la necesidad que tiene el Gobierno de cumplir con los compromisos exteriores, es posible adaptarse a las circunstancias mundiales sin renunciar a los cambios indispensables para corresponder al mandato conferido por las urnas.

Palabras clave: Brasil, Gobierno, transición, desarrollo, democracia, mercado de trabajo

Durante las dos últimas décadas del siglo pasado, Brasil atravesó un período de grandes cambios. Como ya ocurriera en los años treinta, las décadas de los ochenta y de los noventa supusieron un hito en nuestra ya secular trayectoria republicana. Estos

*Profesora Titular del Instituto de Economía de la Universidade Federal de Río de Janeiro
dinizeli@terra.com.br

cambios provocaron la ruptura con el antiguo orden, al acabar con la arquitectura político-institucional que, durante cincuenta años –entre 1930 y 1980– había sustentado una estrategia de industrialización mediante la sustitución de las importaciones, en sus diferentes versiones, desde el nacional-desarrollismo de los años cincuenta hasta el milagro económico de los años setenta, apoyado en el binomio desarrollo-seguridad nacional al amparo de la dictadura militar. Tales cambios de gran envergadura fueron desencadenados por un conjunto de factores externos e internos.

Entre los primeros cabe destacar como más significativos las exigencias del proceso de globalización, las sucesivas crisis internacionales, la presión de las agencias multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial, la decadencia del socialismo y el fin de la Guerra Fría. Por otra parte, el papel desempeñado por los factores internos no fue menos relevante. Las opciones adoptadas por las elites dirigentes, las características de sus coaliciones de apoyo político, el establecimiento de las prioridades, el ritmo y la forma de ejecución de las políticas fueron decisivos para definir el contenido de los cambios. Dicho de otro modo, no cabe atribuir automáticamente todos los cambios a fuerzas inexorables de la globalización, sin tener en cuenta las alternativas elegidas por los diferentes agentes en cada contexto histórico.

Bajo el efecto de este conjunto de factores, se observó, en particular durante los años noventa, una drástica redefinición de la agenda pública, lo que provocó una ruptura con los aspectos políticos y económicos del orden anterior. Reformas políticas dirigidas a la construcción del régimen democrático consagrado en la Constitución de 1988, programas de estabilización económica, reformas orientadas al mercado, como las privatizaciones, la liberalización comercial y la apertura al exterior, se convirtieron en las nuevas prioridades, lo que se tradujo, a su vez, en un nuevo enfoque de las políticas públicas puestas en práctica por los gobiernos de turno. Este cambio de enfoque provocó el abandono de las estrategias desarrollistas del pasado y su sustitución por políticas monetarias ortodoxas, que buscaban el equilibrio macroeconómico. Los objetivos sociales, que tanto habían subrayado los líderes del proceso de transición democrática, entre 1985 y 1988, fueron progresivamente apartados de la agenda, que se fue haciendo cada vez más rigurosa en lo relativo a los objetivos de estabilización y de ajuste fiscal.

Pero, más allá de los cambios, cuya importancia no podemos subestimar, se observaba una clara continuidad en lo referente al contexto social del país, marcado por el aumento de la desigualdad, de la violencia y de la concentración de la renta, barrera que nos obliga a aplazar sine die el objetivo de nuestra incorporación al selecto club de los países desarrollados. Efectivamente, la gran laguna de nuestra trayectoria histórica radica en la incapacidad de los gobiernos a la hora de reducir la exclusión social y el grado extremo de desigualdad característicos de la sociedad brasileña.

PRINCIPALES PUNTOS DE INFLEXIÓN: LA RUPTURA CON EL ANTIGUO ORDEN

Querría destacar algunos puntos de inflexión en la trayectoria de la sociedad brasileña, durante el período más reciente, situado entre 1985 y las elecciones de 2002. Son momentos caracterizados por cambios significativos en el modelo económico y en el modelo de desarrollo en vigor, así como en las estrategias políticas de los principales grupos en confrontación.

El primer hito puede situarse entre 1985 y 1988, cuando se produce la ruptura con el pasado autoritario. En este período, asistimos a la instauración de los mecanismos y procedimientos del régimen poliárquico, según la terminología de Robert Dahl (Dahl, 1971), lo que condujo a la consolidación de las reglas del juego democrático e implicó la garantía de gobernabilidad mediante la gestión negociada de los conflictos políticos. Las elecciones presidenciales de 2002, con la victoria del candidato del Partido de los Trabajadores (PT), situado a la izquierda del espectro ideológico, pusieron de manifiesto la madurez de las instituciones poliárquicas en Brasil, con la plena aceptación del principio de alternancia en el poder.

Un segundo momento se sitúa entre 1994 y 1995, con la implantación y el éxito del “Plan Real”, que supuso la conquista de la estabilización monetaria sostenida y significó también una profunda ruptura con el pasado reciente, marcado por experiencias estabilizadoras ineficaces y de corta duración que, al terminar, generaron tasas todavía más elevadas de inflación. La consecución del objetivo de estabilidad llevó a la ruptura con la cultura inflacionaria y la irresponsabilidad fiscal, aspectos arraigados en la tradición política del país. A partir de ese momento, se articuló un fuerte consenso en torno al mantenimiento del equilibrio macroeconómico como fundamento del crecimiento sostenible, consenso que respaldaría la ejecución de las llamadas reformas estructurales.

Y llegamos aquí al tercer punto de inflexión, consecuencia de los profundos cambios desencadenados por el paquete de reformas orientadas al mercado, junto con las reformas constitucionales, ambas realizadas durante el primer mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso. Éste puso en práctica un conjunto deliberado de políticas orientadas a lo que denominó el desmantelamiento de la “Era Vargas”. La ejecución de esta agenda produjo la desarticulación del anterior modelo de desarrollo. De forma similar, aumentó el desgaste del pacto corporativo que, durante las décadas anteriores, había respaldado la industrialización mediante la sustitución de las importaciones.

Es cierto que el modelo de Estado centralizado venía sufriendo un proceso de desgaste lento y gradual desde mediados de los años setenta del siglo pasado, a consecuencia de los profundos cambios desencadenados por el proyecto desarrollista puesto en práctica por la dictadura militar, que llevó al declive del *orden establecido* (Santos, 1985).

Sin embargo, la desarticulación de este modelo no llegó a constituirse en objeto de una política deliberada de gobierno, sino en en una condición necesaria para el ingreso en una nueva fase. El objetivo de acabar con el legado del pasado sólo sería evidente con la ascensión de Fernando Collor de Mello a la presidencia de la República, en el umbral de los años noventa. Y sólo se haría prioritaria y alcanzaría el primer plano de la agenda pública, con la elección, en 1994, del presidente Fernando Henrique Cardoso al frente de una amplia coalición de centroderecha, en una contienda electoral durante la cual se dividiría la antigua coalición desarrollista.

Los cambios puestos en práctica por las nuevas elites dirigentes fueron irreversibles por su amplitud y extensión. Por consiguiente, toda perspectiva de retorno al pasado se convirtió en anacrónica. De forma similar, perdieron vigencia los viejos paradigmas para interpretar el presente y apuntar nuevas alternativas. Rescatar antiguos modelos es, por tanto, una salida históricamente descartada. Efectivamente, los tres paradigmas dominantes en el pasado reciente, es decir, el nacional-desarrollismo, las directrices neoliberales consagradas por el acuerdo de Washington y el modelo socialdemócrata se agotaron. Se impone pues la búsqueda de nuevas estrategias para hacer frente a los desafíos actuales.

La profundidad de los cambios y su carácter irreversible crearon la expectativa de que la estrategia neoliberal tendría asegurado un largo futuro. Sin embargo, el desgaste de esta estrategia comenzaría poco tiempo después de la reelección de Fernando Henrique Cardoso, cuyo segundo mandato estaría marcado por una creciente pérdida de popularidad.

Así es como el cuarto punto de inflexión puede situarse en el año 2001, momento en el que se observa una intensificación del proceso de desgaste de la coalición neoliberal, cuyos primeros síntomas se remontan a las elecciones presidenciales de 1988. El resultado fue la ruptura del acuerdo relativo a la estabilidad y al ajuste fiscal como prioridades absolutas de la agenda pública. Se extiende la idea de que las políticas neoliberales han tenido un alto coste social, generando efectos perjudiciales de gran repercusión, como los altos índices de desempleo, la recesión, la reducción del mercado laboral formal (supresión de cerca de dos millones de empleos regulados en la industria) y la destrucción del ya precario sistema de protección social vinculado al modelo anterior. Se pone de manifiesto, a partir de ese momento, una fuerte demanda de un proyecto de desarrollo sostenible como condición para la salida del callejón sin salida en que se encontraba el país, prisionero del falso dilema entre estabilización o desarrollo. Se hace hincapié ahora en temas como la recuperación del crecimiento económico y las políticas de creación de empleo. Persiste la defensa de una política firme de estabilización, aunque como último recurso de un programa de desarrollo más justo, dejando espacio para políticas de lucha contra la desigualdad y la exclusión social. Se observa gradualmente la formación de una nueva coalición política y de un nuevo consenso en torno al imperativo de una inflexión en la política macroeconómica, tenien-

do en cuenta la inclusión de nuevas prioridades en la agenda: crecimiento económico y creación de empleo, asociados a la formulación de una nueva estrategia de integración internacional, metas que se harán cada vez más interdependientes.

En este proceso, la ruptura del pacto Gobierno-empresarios entre los años 1998 y 2002 constituyó un hecho importante. A partir del inicio del segundo mandato de Cardoso, un importante sector del empresariado se aparta del Gobierno y adopta una postura abiertamente crítica. De este modo, la insatisfacción con el Gobierno de Cardoso era ya importante cuando la campaña electoral se intensificó, a partir de mediados de 2002. El rechazo del candidato situacionista también se hizo más patente. La opinión pública vinculó sus expectativas de más empleo y crecimiento económico a una nueva definición de la política económica, asociándola, a su vez, a un cambio de Gobierno. En este sentido, un cambio de rumbo, desde la perspectiva del elector, implicaría el cambio de las elites en el poder.

Finalmente, otro factor importante fueron los cambios en el pensamiento de la izquierda y en las formulaciones políticas de la corriente dirigente del PT. Tal cambio puede situarse entre 1994 y 1998.

Durante el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la ejecución del programa de reformas orientadas al mercado fue, como ya se ha señalado, muy amplia en relación con el impulso inicial dado por Fernando Collor, al radicalizarse la ruptura con el pasado. Se inicia una fase de intensa reestructuración legal e institucional, que abriría el camino hacia la reorganización del Estado y de la sociedad, de acuerdo con los nuevos parámetros consagrados por el *mainstream* internacional. En el transcurso del proceso de reestructuración productiva que se llevó a cabo, si bien una parte significativa del empresariado nacional se vio duramente afectada, el segmento que se desarrolló vio cómo su posición se reforzaba estrechando sus vínculos con el sector internacional. Para este sector, el futuro estaría naturalmente ligado al éxito de la estrategia dominante. Sin embargo, la incapacidad del Gobierno para romper con las amarras del estancamiento y de la vulnerabilidad exterior de la economía acabaría por alterar la confianza en esa estrategia entre los nuevos grupos empresariales, aumentando el margen de descontento.

Paralelamente, el debilitamiento de los sindicatos, que habían perdido gran parte de la combatividad anterior, eliminó uno de los principales focos de resistencia frente al poder empresarial. El éxito de las reformas produjo una especie de paz social forzada, debido a la pérdida de vehemencia del sindicalismo. Además, las fuerzas de centro-derecha experimentaron un largo período de supremacía política, lo que reforzó su confianza en la lucha electoral. Bajo tales condiciones, la democracia y la incertidumbre propia de un proceso electoral más libre y competitivo aparecen para las elites como un juego relativamente seguro (Weyland, 2002).

En el ámbito internacional, la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría provocaron un retroceso de la izquierda a escala mundial. Internamente, las reformas

liberales del Gobierno de Cardoso impusieron a la izquierda una postura defensiva. La postura del PT, que al principio de los años ochenta era percibida como progresista, o incluso vanguardista, es vista con desconfianza durante la hegemonía del pensamiento neoliberal en los años noventa. El discurso modernizador pasó a ser el del Gobierno, realizador de las reformas liberales, única vía capaz de introducir al país en el orden mundial globalizado. El discurso contrario fue insistentemente señalado como desfase, expresión de un pensamiento extemporáneo, y se identificaba a sus defensores como retrógrados. Según el discurso oficial, las izquierdas en general fueron estigmatizadas como “vanguardias del atraso”. Además, la oposición, incluyendo al PT, no fue capaz de anteponer al pensamiento dominante un proyecto alternativo para el país.

Algunos líderes del PT percibieron este desfase y defendieron la necesidad de que el partido plantease una nueva estrategia. Surgió la polémica entre sus principales corrientes. Algunos sectores abogaban por una profunda renovación interna y preconizaban reformas sociales en el marco del sistema capitalista, abandonando cualquier tentativa de ruptura. Otros insistían en la validez de las tesis socialistas, lo que se convertía en ese contexto en una postura poco convincente, dado el colapso del socialismo en el ámbito mundial. Efectivamente, en ese momento, la plataforma socialista parecía históricamente obsoleta, cautiva de un pasado que ya no podía recuperarse.

Estas transformaciones fueron detectadas por uno de los sectores más influyentes del PT. Así, por ejemplo, en un artículo publicado en 1997, Luiz Dulci, dirigente del PT perteneciente a la corriente de articulación, reconoce los profundos cambios que ha experimentado la sociedad brasileña, y defiende la necesidad de una nueva postura del partido para hacer frente a los desafíos de ese momento: “(...) desde el 89, carecemos de una auténtica estrategia global, en el sentido firme, sustantivo, de un proyecto alternativo coherente y de un camino sociopolítico definido para tratar de hacerlo viable”¹. La valorización de la política, la importancia de la negociación y de la táctica de alianzas y de acuerdos fueron algunos de los principales aspectos de este cambio de enfoque. Este nuevo planteamiento se extendió progresivamente, y evolucionó hacia una visión más moderada y gradual de la transición a un nuevo modelo. La amplia aceptación de las reformas orientadas al mercado ejerció una fuerte presión a favor del cambio. Finalmente, los incentivos electorales actuaron animando al partido a orientarse hacia el centro, y moderar así sus posiciones políticas². Para los partidos de centro-derecha y los sectores conservadores, el discurso moderado, a su vez, contribuyó a transformar a los líderes del PT y al propio partido en un interlocutor más fiable. De esta manera, la distancia entre la izquierda y la derecha se redujo sustancialmente a lo largo de este período.

Estos factores en su conjunto expresan la profundidad de los cambios registrados durante la última década del siglo pasado. Se trata de un proceso a largo plazo, en el transcurso del cual se hizo posible y viable la construcción de un proyecto alternativo

de poder, lo que explica la victoria de Lula en las elecciones de 2002. Esta victoria no debe entenderse sólo como un fenómeno de naturaleza coyuntural, que se explicaría simplemente por las crisis del momento o por la dinámica de la campaña electoral.

LOS ELEMENTOS DE CONTINUIDAD: EL AGRAVAMIENTO DEL CONTEXTO SOCIAL

Por otra parte, como ya se ha dicho, en contraste con los cambios observados en los ámbitos económico y político durante los años noventa, los problemas históricos de exclusión y desigualdad mostraban un alto grado de persistencia, llegando a proporciones cada vez más graves. Además, la violencia urbana alcanzó índices hasta entonces inéditos. Dicho de otro modo, si las transformaciones ya citadas fueron eficaces en el desmantelamiento de las bases económicas y político-institucionales del antiguo orden, no lo fueron en la construcción de un nuevo modelo. En última instancia, las reformas y las políticas liberales no fueron eficientes a la hora de conducir al país a un nuevo nivel de desarrollo; impidieron, por el contrario, la reactivación del crecimiento y la conquista de niveles satisfactorios de bienestar para el conjunto de la población. Los problemas de degradación social se agudizaron, y se convirtieron en uno de los principales desafíos con los que se enfrentaron los gobernantes del período posterior a las reformas orientadas al mercado. Como subraya Ronaldo Garcia, al final de la década de los noventa, el balance del gran esfuerzo de adaptación a las nuevas condiciones internacionales no puede considerarse positivo. Brasil sigue siendo un país caracterizado por un grado extremo de injusticia y con un alto porcentaje de su población, concretamente el 94,5%, que vive por debajo de lo que el autor denomina el umbral mínimo de existencia digna (Pmed)³.

En este mismo ámbito de consideraciones, desde el punto de vista político, cabe reconocer que los cambios realizados durante las dos últimas décadas no pueden subestimarse, ya que representaron efectivamente una ruptura con la trayectoria anterior del país, por lo menos desde la proclamación de la República. Durante los cincuenta años que van desde la revolución de 1930 hasta la década de los setenta, el sistema político brasileño se caracterizó por un alto grado de inestabilidad política, atravesando sucesivas crisis agudas, seguidas de intervenciones militares y golpes de Estado como salida a las numerosas crisis de gobernabilidad propias de ese período. Éste fue, por otra parte, el modelo en vigor en toda América Latina. Por el contrario, la transición de los años ochenta, correspondiente a la “tercera ola de democratización” en el ámbito mundial (Huntington, 1994), centrada en la ejecución de un amplio conjunto de reformas políticas comprometidas con

la erradicación del legado autoritario, condujo a dichas sociedades a una nueva etapa en su desarrollo político, mediante la instauración de sistemas poliárquicos dotados de mayor o menor consistencia en función de la experiencia histórica de cada país.

El resultado político más notable en la región fue la construcción de un orden democrático asentado sobre bases más estables. La ruptura con la tradición golpista, el consenso en torno a reglas de juego democrático, la capacidad de lidiar con el grado de indeterminación propio de la democracia mediante el acatamiento de los resultados electorales⁴, la tolerancia de la oposición y el respeto por la gestión negociada de los conflictos abrieron una nueva fase en el perfeccionamiento del orden político de estas sociedades. En Brasil, el avance fue considerable en este aspecto. Hoy, cumplimos los requisitos mínimos de un sistema democrático, en el cual el poder es desempeñado por candidatos elegidos en elecciones libres y regulares, en condiciones de sufragio universal y bajo el principio de garantías mutuas, que aseguran el acatamiento de los resultados de la contienda electoral.

Por otra parte, no se puede decir que hayamos alcanzado un nivel de optimización de los recursos democráticos y que se hayan agotado todos los componentes de la agenda democrática contemporánea. Todavía quedan algunos desafíos no menos importantes. Entre estos desafíos, cabe destacar el problema de la reforma del Estado en el contexto de democracias sostenibles, conjugando la capacidad de dirigir la dinámica política de una sociedad compleja y plural, así como la cualidad de las políticas públicas en términos de su capacidad de respuesta y de responsabilidad⁵ frente al conjunto de la sociedad. En este sentido, la polaridad “más Estado-menos Estado” pierde vigencia. Como subraya Przeworski, lo que importa es la calidad de la intervención del Estado, que depende, en gran medida, de la eficacia de los mecanismos que obligan a los gobiernos a rendir cuentas de sus actos ante el público (Przeworski, 1996). Por ello, la cuestión democrática no puede dissociarse de la revalorización del papel del Estado en las sociedades en desarrollo, como ocurre con el perfeccionamiento del entramado institucional y de las prácticas políticas de las nuevas democracias.

En el nuevo milenio, con el fin de la Guerra Fría y la intensificación de la globalización, en plena “tercera ola de democratización”, vuelve a abrirse el debate democrático con una nueva inflexión. Es ahora cuando se puede argumentar, con propiedad, que la cuestión democrática va más allá de la consagración de las reglas formales de la democracia, ya que hace referencia al mantenimiento de la democracia. Alcanzar la consolidación de las reglas del juego, implantando los principios y fundamentos del orden poliárquico no es suficiente. Para lograr la estabilidad a largo plazo, es necesario volver a la tradición de Rousseau y superar las tres modalidades de déficit históricamente acumulados durante el proceso de constitución del Estado brasileño, y que se agudizaron por el impacto de las políticas neoliberales de los años noventa.

Me refiero aquí, en primer lugar, al ya mencionado déficit de integración social, a fin de invertir los modelos seculares de injusticia y desigualdad. En segundo lugar, se

trata de resolver el déficit de capacidad de ejecución del Estado, a fin de obtener los resultados deseados socialmente, por medio de sus políticas públicas. Este cambio de dirección, a su vez, implica cuestionar una lógica social y estatal de exclusión en beneficio de una alternativa de contenido más amplio. Para ello, es necesario romper con la inercia de las políticas establecidas y dar prioridad a una nueva vía comprometida con el proyecto nacional, orientado hacia una estrategia de desarrollo sostenible, asociada a una forma innovadora de integración internacional. Finalmente, es imperativo colmar las lagunas en cuanto a los mecanismos de *accountability*, que inducen a los gobernantes, independientemente de sus motivaciones y convicciones particulares, a buscar formas de acción comprometidas con el interés público, permitiendo, así, recuperar la dimensión republicana de la democracia. Esto significa, en última instancia, recuperar la importancia del contenido social de la democracia y ampliar los derechos ciudadanos, acortando la distancia entre los ámbitos formal y sustantivo de la democracia.

En última instancia, el debate contemporáneo desvía la atención hacia la necesidad de superar la dicotomía entre democracia representativa y democracia participativa, términos presentados, en una versión más elitista y conservadora de la democracia, como antitéticos. De igual forma, las dos vías de responsabilización pública, el control parlamentario y la participación social, lejos de ser incompatibles, se refuerzan mutuamente, como pone de manifiesto la teoría democrática contemporánea. Finalmente, cabe conciliar la flexibilidad de la democracia con el impulso de movilización de la sociedad y la vitalidad de los movimientos sociales.

EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE LULA: ¿CONTINUIDAD O CAMBIO?

Lula fue elegido por una amplia coalición, que reunía los votos tradicionales de la izquierda y los de los innumerables sectores descontentos con el modelo neoliberal puesto en práctica a lo largo de los años noventa, incluyendo sectores del empresariado y de las clases medias. Con el 61% de los votos (53 millones de electores), frente al 38% de los votos alcanzados por José Serra –el candidato del Gobierno y su principal oponente– en unas elecciones caracterizadas por un alto índice de participación, Lula canalizó las aspiraciones de la sociedad enfocadas a cambiar el rumbo de la política brasileña. Evidentemente, el grado y el tipo de cambio no serían uniformes, al presentarse diferencias entre los diferentes sectores de este amplio y heterogéneo conjunto de electores.

Una vez en el poder, y durante su primer año, el Gobierno de Lula, estuvo marcado por una fuerte tensión entre continuidad y cambio. Si observamos la política macro-

económica, estratégica para definir los parámetros a los que debe subordinarse el conjunto del Gobierno, lo que prevalece claramente son las líneas de continuidad. La ortodoxia se manifiesta en la prioridad concedida a los objetivos de estabilización económica y de ajuste fiscal, combinando el cambio fluctuante con el libre movimiento de capitales, objetivos de inflación y políticas fiscales altamente restrictivas⁶. En realidad, es cierto que el nuevo Gobierno reforzó la ortodoxia anterior, al decidir aumentar el tipo de interés básico, del 25% en vigor al inicio del Gobierno, al 26,5% tres meses después, incrementando además el superávit fiscal al 4,25% del PIB, por encima del objetivo establecido por el FMI. En lo referente a las reformas estructurales (de previsión, fiscal, económicas y laborales), están básicamente comprometidas con el equilibrio de los presupuestos públicos o con la creación de un entorno institucional más favorable a la operatividad de los mercados. El objetivo es, por tanto, la reducción de la deuda pública mediante la obtención de superávits primarios elevados y continuados. En la misma línea, se sitúa la propuesta, aún en estudio, de conceder autonomía al Banco Central.

Por otra parte, a partir de mediados de 2003, las autoridades monetarias iniciaron una bajada gradual de los tipos de interés, que se redujeron en 10 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 16,5% al final del año. Esta bajada no fue, sin embargo, suficiente para estimular las inversiones y el aumento de la producción, o incluso para reducir el desempleo y mantener estable la renta de los trabajadores. El crecimiento de la economía fue muy inferior al 1%, y se frustraron las expectativas de reactivación del desarrollo y la mejora de las condiciones de vida. Por otra parte, la deuda externa se mantiene en niveles muy elevados y el país sigue siendo extremadamente vulnerable a las condiciones exteriores.

Además, cualquier intento de cambio más significativo choca con el enfoque conservador del equipo económico concentrado en los altos niveles burocráticos del Ministerio de Hacienda, del Tesoro Nacional y del Banco Central. Este equipo se mantiene aislado en la dirección de la política macroeconómica, y permanece relativamente impermeable a las demandas y a las críticas de los sectores favorables a la flexibilización de las políticas monetarias y fiscales para hacer viable el objetivo de desarrollo sostenible. Cómo superar el condicionamiento de los superávits primarios elevados, ser más agresivo en la reducción de los tipos de interés y de la carga tributaria y crear las condiciones para aumentar las inversiones públicas y privadas, he aquí las cuestiones principales planteadas en las demandas de los diferentes sectores de la sociedad, incluyendo a sectores significativos del empresariado del sector productivo y de los intelectuales del país⁷. Dicho de otro modo, cada vez se afirma más la idea de que, a pesar de la necesidad que tiene el Gobierno de cumplir con los compromisos exteriores, es posible adaptarse a las circunstancias mundiales sin renunciar a los cambios indispensables para corresponder al mandato conferido por las urnas.

El alto coste social de la política macroeconómica ha sido, por otra parte, uno de los principales factores de desgaste del Gobierno ante la opinión pública, a pesar de que la

popularidad del presidente se mantiene relativamente alta. En los últimos meses de 2003, las encuestas de opinión divulgadas por los principales periódicos del país destacaron la creciente preocupación por el aumento del paro. Así, por ejemplo, el 2 de noviembre, *A Folha de São Paulo* publicó los resultados de la encuesta *Datafolha*, realizada en 130 municipios de todo el país, que reforzaban las conclusiones a las que habían llegado las encuestas anteriores, que mencionaban el paro como la principal preocupación de la población. Entre los entrevistados, el 46% señalaba al paro como el principal problema del país, por encima del hambre (mencionado por el 12%), de la violencia (indicada por el 10%) y de la salud (también por el 10%). Además, para el 25% de los entrevistados, el paro es el área en la que el Gobierno ha actuado peor en su primer año, y llega hasta un 54% los que consideran perjudicial o pésima la actuación del Gobierno en la lucha contra el desempleo, en comparación con el 50% del mes de agosto y el 43% en marzo de 2003. Dicho de otro modo, en la percepción de la población este área se señala como la actuación más negativa del Gobierno, que además no parece mitigada por los efectos de políticas de emergencia, como el programa Hambre Cero y otras políticas sociales compensatorias⁸.

En contraste con la continuidad en el ámbito macroeconómico, en política exterior se observa una iniciativa francamente innovadora. Es ahí donde se pone de manifiesto la mejor actuación del Gobierno, ya que destaca la defensa de la autonomía nacional y el liderazgo regional del país, según una estrategia diplomática orientada al equilibrio del unilateralismo y de la agresividad de la política exterior norteamericana con el fortalecimiento de polos de poder alternativos. El objetivo es descentralizar y hacer más equilibrado el sistema de poder internacional, sometido hoy a la hegemonía incontestable de los Estados Unidos.

En este aspecto, las principales actuaciones del Gobierno han sido la iniciativa de formación del G-3, que congrega a Brasil, Sudáfrica y la India para una actuación conjunta en los foros internacionales, así como la creación del G-22, que engloba a los principales productores agrícolas de los países en desarrollo, incluyendo a la India, China e Indonesia, para hacer posible una acción más coordinada frente a los países desarrollados en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este grupo tuvo una actuación destacada en la Conferencia Ministerial de Cancún, en septiembre de 2003. En esa misma línea, hay que destacar las visitas presidenciales a diferentes países de África y de Oriente Medio, con el propósito de ampliar y diversificar el ámbito de los socios comerciales del país.

Otro aspecto a destacar es el referente a las iniciativas emprendidas para consolidar el liderazgo de Brasil en América Latina y, en particular, en América del Sur, con la revitalización y la ampliación del Mercosur, que estaba atravesando un proceso de abandono en los últimos años de la década de los noventa. Un paso importante en la consolidación institucional del Mercosur fue la decisión de abrir en el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) una línea de financiación para proyectos

en las áreas de comercio exterior e infraestructura en países vecinos de la región, además de la sugerencia hecha por el Gobierno brasileño de crear un organismo similar al BNDES para América Latina⁹. Estas iniciativas ponen de manifiesto la preocupación por invertir en un proyecto que va más allá de la constitución de una unión aduanera; se busca ampliar la integración regional para elaborar una política industrial común, así como lograr una unidad monetaria y establecer instituciones parlamentarias comunes según el modelo de la Unión Europea.

Finalmente, debe mencionarse la defensa de una postura independiente en relación con el enfoque de las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), proyecto de integración hemisférica que bajo el liderazgo de los Estados Unidos está marcado por relaciones asimétricas y discriminatorias respecto a los intereses de los países latinoamericanos. La diplomacia brasileña se inclina por reducir la hegemonía norteamericana y transferir los temas polémicos, como inversiones, adquisiciones gubernamentales, propiedad intelectual y servicios, a los foros de negociaciones multilaterales, como la OMC. Además, Brasil defiende la negociación bilateral directa entre el Mercosur y Estados Unidos para negociar la apertura selectiva y recíproca de sus mercados. Por último, el Gobierno brasileño propone conferir al ALCA una dimensión mucho más restringida, y se opone a la propuesta original de Estados Unidos de mantener los temas de mayor amplitud en la agenda del ALCA, espacio en el que tiene asegurada su hegemonía; es lo que la prensa denomina “ALCA *light*”. Estas iniciativas son congruentes con la postura del Gobierno en todos los foros multilaterales, es decir, la exigencia de reciprocidad en los acuerdos entre países ricos y países en desarrollo. Son también coherentes con el objetivo de cambio del modelo económico que depende de la convergencia de políticas de reactivación del desarrollo e inserción soberana en el ámbito internacional.

Durante el primer año de Gobierno de Lula ha sido posible mantener políticas tan dispares e incluso contradictorias en estas dos áreas estratégicas, la política exterior y las directrices macroeconómicas. A partir de 2004, si se mantiene la rigidez fiscal de la política macroeconómica, las tensiones tenderán a agudizarse. La puesta en práctica de las decisiones relativas al fortalecimiento del liderazgo de Brasil en el proceso de integración regional se enfrentará seguramente a la resistencia de las autoridades monetarias concentradas en el Ministerio de Hacienda y en el Banco Central, siempre dispuestas a bloquear créditos, planes de financiación y la capacidad de inversión pública.

De forma similar, los objetivos establecidos en el Plan Plurianual del Gobierno (PPA), que garantiza el compromiso entre una estrategia de crecimiento sostenible y la integración social, hacen prever un aumento significativo de las inversiones, sobre todo en infraestructura, con el fin de superar las dificultades de la producción¹⁰. Para superar las dificultades, el Ministerio de Planificación propuso el proyecto de Sociedad Pública-Privada (SPP). También en lo relativo a tales iniciativas, las tensiones pueden agravarse debido al contenido restrictivo de la política macroeconómica.

Un nuevo dato parece reforzar la hipótesis antes sugerida. A pesar de que el Gobierno está anunciando insistentemente, desde principios de 2004, que la economía brasileña crecerá un 3,5% a lo largo de este año, y que se crearán empleos en proporción suficiente para reducir los altos índices actuales de desempleo, la primera decisión de este año del Consejo de Política Monetaria (COPOM), en su reunión del 21 de enero, contradice estas previsiones. Lo que se decidió fue el mantenimiento del tipo de interés básico de la economía en un 16,5%, que frustró las expectativas de prácticamente todos los sectores de la economía. Se mantienen además los objetivos de superávit primario en los mismos niveles de 2003, esto es, el 4,25% del PIB, tal y como se estableció en el último acuerdo con el FMI. De esta forma, las perspectivas de expansión de las inversiones públicas y privadas son muy poco probables.

En cuanto a los esfuerzos de innovación, cabe aún una referencia a la nueva articulación institucional en la cúpula del Gobierno. Tradicionalmente, los dos órganos de naturaleza política con categoría de Ministerio, la Casa Civil y la Secretaría General de la Presidencia de la República, se ocupaban de las actuaciones políticas en el ámbito institucional. En el Gobierno de Lula, se produjo una división de trabajo entre estos dos órganos. La Casa Civil, bajo la coordinación del ministro José Dirceu, se encarga de coordinar las relaciones con el Parlamento, gobernadores y prefectos, ocupándose de la llamada gobernabilidad institucional. La Secretaría General, bajo la coordinación del ministro Luiz Dulci, se encarga de las relaciones con los diversos sectores de la sociedad, tratando de garantizar la gobernabilidad social (Cury, 2004:18). Además, se creó un espacio de concertación centrado en el establecimiento de un nuevo contrato social, en torno al objetivo de desarrollo con integración social, a través del Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), bajo la coordinación del ministro Tarso Genro, instancia donde se han abordado importantes cuestiones de la agenda pública, como las reformas de la previsión y la reforma fiscal. Sin embargo, la eficacia de estos instrumentos de participación política sigue estando perjudicada por la política restrictiva impuesta por las autoridades monetarias bajo la dirección del Ministerio de Hacienda. En un entorno macroeconómico dominado por el ajuste fiscal, se hace muy difícil modificar la escala de prioridades para considerar una agenda más amplia de demandas.

CONSIDERACIONES FINALES

A modo de conclusión, la salida del actual punto muerto requiere un cambio de rumbo. En primer lugar, es necesario superar las antiguas polaridades entre Estado y mercado, Estado intervencionista y Estado mínimo, racionalidad gubernativa e impe-

rativos democráticos, en beneficio de una ingeniería institucional que confiera al Estado un papel más dinámico en las áreas sociales y de planificación estratégica, mayor capacidad de acción en las actividades exclusivas del Estado, como la defensa, la seguridad y los servicios públicos esenciales, o incluso en las actividades no exclusivas, pero donde el Estado puede y debe intervenir para garantizar los derechos sociales fundamentales, como es el caso de la salud, la educación y las infraestructuras. En el transcurso de los años noventa, tras el auge del proyecto neoliberal, el fundamentalismo del mercado resultó anacrónico y la democracia sostenible se vincula cada vez más con un nuevo proyecto de capitalismo regulado en el que se hace hincapié en el papel del Estado. Para ello, es necesario emprender e innovar, no sólo en términos de prácticas y de procedimientos, sino también en lo relativo al aspecto cualitativo de las políticas públicas en su capacidad de universalizar el acceso a los bienes públicos esenciales.

El Plan Plurianual del Gobierno, en los términos divulgados por el Gobierno, supuso un avance en esa dirección, abriendo el abanico de demandas y escuchando a la sociedad. Bajo la coordinación de la Secretaría General, se realizaron consultas involucrando a 2.170 organizaciones, se estimuló el debate, se identificaron las carencias y los puntos débiles en los ámbitos económico y social, se establecieron nuevas prioridades en las diferentes áreas y las inversiones necesarias para superar las barreras existentes hoy en día¹¹. El Gobierno instauró diferentes instancias de negociación, entre las cuales hay que destacar el papel del Consejo de Desarrollo Económico y Social, en el que participan diferentes actores de la sociedad civil. Además, el PPA supuso un esfuerzo considerable en el sentido de vuelta al concepto de desarrollo en términos no sólo de crecimiento económico, sino también y fundamentalmente en términos de reducción de las desigualdades sociales, de la mejora de los indicadores de educación y salud, de la eliminación de las carencias relativas al saneamiento básico y de reducción drástica del desempleo. Si, en la línea apuntada por Armatya Sen (Sen, 1999 y 2000), concebimos el desarrollo como libertad de elección, resulta imperativo recuperar la relación entre ética y economía. De forma similar, la política exterior del Gobierno ha contribuido a reforzar esa nueva visión del desarrollo, en la medida en que, tal y como destacamos, hace hincapié en la búsqueda de una nueva forma de integración internacional más autónoma, más independiente y más positiva.

Por otra parte, la observación de la historia política de Brasil nos enseña que el punto débil en el ámbito de la acción gubernamental se sitúa no en la incapacidad de formular propuestas, sino en la incapacidad ejecutoria del Estado. Durante mucho tiempo, se afirmó que el país sufría un problema crónico de crisis de gobernabilidad por parálisis decisoria que, a su vez, produciría una sobrecarga en la agenda y un exceso de presiones procedentes del mundo de la política o de una sociedad altamente compleja y diversificada. Siempre me pareció erróneo este tipo de diagnóstico, pues lo que se ha puesto de manifiesto en estas últimas décadas ha sido un fuerte contraste entre

una hiperactividad decisoria (en particular mediante el recurso ilimitado a las Medidas Provisionales, introducido por la Constitución de 1988) y una escasa capacidad de ejecución (Diniz, 2000).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, para llegar a una planificación efectiva y eficaz, además de una reestructuración de la agenda pública —que incluya los objetivos de reactivación del crecimiento y de reforma social, más allá de las medidas asistenciales y de las políticas compensatorias— sería necesario volver a definir drásticamente las prioridades. Y, sobre todo, atenuar la rigidez de los objetivos fiscales. Es preciso recordar que, en los últimos años del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se produjo la división de la coalición neoliberal en medio de un amplio proceso en el que se cuestionaba la capacidad de ese proyecto para recuperar el dinamismo económico del país, generar prosperidad y promover el bienestar de la población. Durante las elecciones de 2002, lo que asumió el primer plano fue la defensa de una política macroeconómica estable como garantía de un proyecto de desarrollo capaz de promover el crecimiento, crear nuevos empleos y reforzar el poder del país en el escenario internacional. Éste es el principal desafío del Gobierno actual. En este contexto, la ampliación de la democracia es esencial para el éxito de cualquier esfuerzo de planificación estratégica, teniendo en cuenta la superación del actual contexto de estancamiento y desempleo.

Notas

1. Dulci (1997), www.fabramo.org.br/td/nova_td/td34/td34_debate04.htm. Consultado el 15.08.2003.
2. En junio de 2002, en la “Carta al pueblo brasileño”, el entonces candidato Luiz Inácio Lula da Silva manifestaba su compromiso con una transición moderada hacia el nuevo modelo, combinando el crecimiento con la estabilidad económica. En este documento, defendía también el respeto de las convenciones y acuerdos internacionales.
3. El Pmed combina una serie de medidas, como las condiciones de vivienda, el acceso al agua tratada, organización sanitaria, luz, recogida de basuras, posesión de algunos bienes esenciales, como radio, teléfono, televisión y nevera, renta familiar *per capita* igual o superior a un salario mínimo mensual (aproximadamente 100 dólares), tasa mínima de escolaridad, acceso a la salud pública, a la justicia y a la seguridad pública, además de una tasa mínima de cobertura de previsión (García, 2003).
4. En palabras de Przeworski, en el régimen democrático “todos deben subordinar sus intereses a la competición y a la incertidumbre. El momento crucial de la transición del régimen autoritario al régimen democrático es el paso del umbral más allá del cual nadie puede intervenir para

invertir los resultados del proceso político formal. La democratización es un acto de sumisión de todos los intereses a la competición y una acción de institucionalización de la incertidumbre” (Przeworski, 1994:31).

5. La responsabilidad política puede ser sometida a prueba en el proceso electoral, en el que los ciudadanos tienen la oportunidad de aprobar o no las actuaciones de los gobernantes, al reelegirlos en su cargo o llevarlos a la derrota en las urnas. Sin embargo, las elecciones (*accountability* vertical) no son suficientes. Para proporcionar niveles satisfactorios de responsabilidad y de respuesta de los gobiernos a las necesidades y preferencias de los ciudadanos es necesario un diseño institucional complejo constituido por una serie de mecanismos y procedimientos de recaudación y prestación para garantizar intervenciones gubernamentales eficaces (Przeworski, 1996).
6. Las líneas maestras de la política económica del Gobierno se recogen en el documento “Política Económica y Reformas Estructurales”, del Ministerio de Hacienda, de abril de 2003. También están reflejadas en las diversas cartas de intención dirigidas al FMI.
7. Intelectuales vinculados o no al PT, en particular en el ámbito de la economía y de las ciencias sociales, vienen manifestando sus críticas hacia la política macroeconómica del Gobierno. Véase, por ejemplo, el libro recién editado, coordinado por los profesores João Sicsú, José Luis Oreiro y Luiz Fernando de Paula, *Agenda Brasil, políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços*, en el cual los autores defienden una forma alternativa de control de la inflación, sin el recurso sistemático a la subida de los tipos de interés y demás mecanismos del recetario ortodoxo, que bloquean las inversiones e impiden el crecimiento.
8. Algunos economistas están señalando los efectos perjudiciales de la política gubernamental en lo relativo a los índices crecientes de desempleo, en particular en las regiones metropolitanas. Como destaca Paulo Nogueira Batista Jr., el desempleo total (que incluye el subempleo, el empleo precario y el desempleo por abandono) aumentó considerablemente entre agosto de 2002 y agosto de 2003, y afectó, en esta última fecha, a un 18% de la población económicamente activa de Porto Alegre, a un 20% en São Paulo, a un 21% en Belo Horizonte, a un 24% en el Distrito Federal, a un 24% en Recife y a un 28% en Salvador. La encuesta mensual sobre empleo realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), que evalúa sólo el desempleo declarado en las seis principales regiones metropolitanas del país, confirma la tendencia al deterioro del mercado laboral con el aumento significativo del desempleo (Batista Jr. 2003).
9. Véase por ejemplo la entrevista de Carlos Lessa, presidente del BNDES, en el *Jornal dos Economistas* (nº 165), en abril de 2003.
10. Según declaraciones del presidente de la Asociación Brasileña de Infraestructura e Industrias de Base (Abdib), José Augusto Marques, la infraestructura en Brasil necesitaría 20.000 millones de dólares anuales, a lo largo de toda una década, sólo para superar las dificultades del sector y sostener el desarrollo. *Rumos*, Año 27, sept/oct. de 2003, p 27.
11. Véase entrevista del Secretario General de la Presidencia, ministro Luiz Dulci, *Teoria e Debate*, nº 56, dic. 2003/ene 2004, p. 4-7.

Referencias bibliográficas

- BATISTA JR, João Paulo Nogueira *O Flagelo do Desemprego*. 04.11.2003.
<http://agenciartamaior.uol.com.br/agencia.asp?coluna=boletim&id=701>. Consultado el 30.11.2003.
- CURY, Beto "Democratizar a Democracia". *Teoria e Debate*. No. 56 (dic 2003/ene 2004). P. 16-19.
- DAHL, Robert *Polyarchy: Participation and Oposition*. New Haven:Yale University Press, 1971.
- DINIZ, Eli *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade* [2ª ed.]. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- Dulci, Luiz "Por Uma Nova Estratégia". *Teoria e Debate*. No. 34 (mar/abr/may 1997).
- "Um Ano de Reconstrução". *Teoria e Debate*. No. 56 (dic 2003/ene 2004).
- GARCIA, Ronaldo Coutinho "Iniquidade Social no Brasil: Uma Aproximação e Uma Tentativa de Dimensionamento". *Texto para Discussão*. No. 971. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), 2003.
- HUNTINGTON, Samuel *A Terceira Onda. A Democratização no Final do Século XX*. São Paulo: Ática, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam *Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. P. 31.
- "Reforma do Estado, Responsabilidade Política e Intervenção Econômica". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. No. 32. Año 11 (1996).
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos "A Pós-Revolução Brasileira". En: JAGUARIBE, Hélio et alii *Brasil, Sociedade Democrática*. Rio de Janeiro. José Olympio, 1985.
- SEN, Amartya *Sobre Ética e Economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- WEYLAND, Kurt "The Growing Sustainability of Brazil's Low-Quality Democracy". En: Hagopian, Frances & Mainwaring, Scott (eds) *Advances and Setbacks in the Third Wave of Democratization in Latin America* (no prelo).