

**Bruno Meyerhof Salama**  
**Fundação Getulio Vargas**  
**São Paulo, Brazil**  
[Bruno.salama@fgv.br](mailto:Bruno.salama@fgv.br)  
**Lima, 14.9.2007**

### **El modelo político y económico brasileño**

Analizar el modelo político y económico de cualquier país es un asunto complejo y espinoso. Aquí me gustaría partir de un diagnóstico de la economía brasileña y exponer cómo la configuración política brasileña se relaciona con este diagnóstico.

Mi presentación se divide en cuatro partes, y finaliza con una breve conclusión

1. Comenzaré con una radiografía de la economía brasileña.

Roberto Campos, un importante economista y político brasileño del siglo pasado, se refirió a Brasil como país del medio suceso. Creo que esta expresión capta bien la situación actual de la economía brasileña.

2. En la segunda parte, sostendré que la transición a la democracia en Brasil está más consolidada de lo que parece.

El sistema político establece *checks and balances* (frenos y contrapesos) que compelen la convergencia política con el centro. Esto último provoca relativa estabilidad institucional, al tiempo que restringe la habilidad del Ejecutivo para realizar reformas radicales – para bien o para el mal.

3. A seguir, expondré una teoría de los efectos de las instituciones políticas sobre la política de gobierno.

En este punto deseo resaltar una perversidad de la democracia brasileña. Las normas electorales brasileñas favorecen la parálisis decisoria, a cambio de favores entre Ejecutivo y Legislativo, y la hipertrofia del Estado.

4. La cuarta parte consiste en identificar algunos éxitos y fracasos de la coalición de gobierno liderada por Lula. El gran mérito del actual gobierno parece que es el de cambiar poco con relación al gobierno anterior. El gran desmérito también.
5. Por último, las conclusiones retoman el problema del medio suceso económico y su relación con el juego político

\* \* \*

1. Rayo-X de la economía brasileña

¿Cuál es la situación de la economía brasileña? Hay buenas y malas señales. En los últimos años ha habido muchos avances. La inflación ha sido derrotada, la pobreza está disminuyendo, y, todavía más sorprendente, la desigualdad está disminuyendo. El número de personas que ganan menos de US\$ 1 cae continuamente (hoy es el 4,2% de la población). La proporción de la población sin acceso a agua potable descendió de 17,7% en 1992 a 10,2% en 2005. La sociedad del consumo en masa comienza a consolidarse: hoy, el 97% de los domicilios poseen luz eléctrica, el 88% cuentan con neveras, y el 19% ordenadores (computadoras). La desigualdad (medida por el conocido "Índice Gini") ha disminuido un poco, mientras que la pobreza cayó más entre los negros y mulatos que entre los blancos. En los últimos 2 años el país ha conseguido crecer a tasas más elevadas, del orden del 4-5% del PIB.

Por otro lado, el crecimiento de la economía brasileña en las últimas décadas ha sido inferior al de otros países en desarrollo. Menor que el promedio de crecimiento de la economía del mundo, y también menor que el promedio de los BRICs – grupo compuesto por Brasil, Rusia, India y China, que son los países que se supone tendrán parcelas sustanciales del PIB mundial en 40 años, las tasas de paro (desempleo) son relativamente altas (al rededor del 10%), como también las tasas de subempleo e informalidad. Una encuesta reciente indica que la criminalidad ya es la preocupación número 1 del brasileño, superando el desempleo.

Por consiguiente hay un sentimiento de "frustración exultante" en Brasil. Por lo general, los brasileños parecen tener la sensación que muchos obstáculos históricos han sido superados y algunas tendencias negativas revertidas, pero también la que el país no ha alcanzando todo lo que podría.

Esto conduce a la siguiente cuestión: ¿por qué el país no va mejor de lo que podemos observar actualmente? En mi opinión, el principal problema se halla en el Estado brasileño.

- i. El estado tiene un peso enorme en la economía brasileña.

La carga tributaria excede 1/3 del PIB, cifra muy superior a la de otros países en desarrollo. Los gastos corrientes del gobierno no paran de aumentar. Crecieron del 4.3% del PIB en 1985 hasta el 7.5% en 1990 y actualmente ya están en el 18% del PIB. La (Previdência) Seguridad Social desembolsa anualmente en pensiones un 11% del PIB, lo que es dramáticamente alto, especialmente si recordamos que la población brasileña es aún relativamente joven (sólo el 6% de la población brasileña tiene más de 65 años). Un reciente estudio realizado por el Instituto Brasileiro de Pesquisas Aplicadas comparó la legislación de la Seguridad Social con la de diversos países del mundo, y mostró que Brasil posee uno de los sistemas de Seguridad más generosos del mundo.

- ii. El sistema regulatorio del estado brasileño es tremendamente ineficiente e impide el desarrollo del país.

- (a) El gobierno ha sido incapaz de promover el consenso necesario para aprobar el marco regulador que de dinamismo a las inversiones del sector privado en la economía (en los diversos sectores).
  - (b) Tampoco ha podido evitar la implicación política de buena parte de las entidades (corporaciones) del gobierno responsables de la ejecución de políticas y reglamentos del sector privado. Los efectos son perversos, especialmente en el sector de infraestructura.
  - (c) La normativa de diferentes sectores, y del mercado de trabajo en particular, es arcaico, costoso e caro e inadecuado. Como consecuencia, la informalidad todavía abarca algo como 10% a 15% del PIB del país.
  - (d) Brasil es el país que más gasta en el Poder Judicial en el mundo (como porcentaje del PIB). Aún así, los procesos son excesivamente lentos y las decisiones relativamente imprevisibles.
- iii. Finalmente, en áreas en las cuales el gobierno debería actuar, se observa una terrible ineficacia. El sistema policial funciona muy mal. La educación pública ha mejorado, pero muy lentamente. Y disputas políticas internas en el gobierno federal han impedido la toma de decisiones y la elección de prioridades de inversión pública.

Podemos extraer dos conclusiones fundamentales:

- i. La primera: el tamaño del Estado necesita disminuir, para que se pueda aliviar la carga tributaria.
- ii. La segunda conclusión es que el Estado brasileño gasta mucho, y gasta muy mal. Es necesario rediscutir cómo los poderes son asignados dentro del aparato gubernamental brasileño. Se debe trabajar para aumentar la transparencia de las decisiones y la *accountability* de los formuladores de políticas públicas.

## 2. Estabilidad y democracia en Brasil

Los problemas económicos brasileños están íntimamente relacionados a su estructura política. Como en cualquier país Latinoamericano, la cuestión de la estabilidad de las reglas del juego tienen un papel central, y es por ahí que inicio mi análisis.

De hecho, a primera vista, la democracia en Brasil puede parecer muy frágil.

- 1) Primero, por una cuestión de conyuntura: el actual presidente Lula es un líder carismático, fuertemente identificado con las masas, y de un partido que se auto-denomina socialista. Por consiguiente, la asociación con otros líderes latinoamericanos como Fidel Castro, Chávez, Morales, Correa, y – hasta cierto punto – Kirchner – es inevitable.

- 2) Segundo, por una cuestión histórica: la restauración de la democracia en Brasil es reciente (fecha de la CF (Constitución Federal) de 1988, redactada durante la hiperinflación brasileña) y su corta historia es bastante turbulenta
  - El primer presidente democráticamente elegido, Fernando Collor, se quedó menos de 3 años en el poder y sufrió impeachment
  - El gobierno siguiente, de FHC, fue elegido para un mandato de 4 años, pero rápidamente reformó la CF (Constitución Federal) para que pudiera ser reelegido
  - La transición de poder de FHC para Lula fue la primera entre dos presidentes democráticamente elegidos en 40 años
  - Hay rumores– en mi opinión, infundados – que Lula intentará reformar la Constitución para gobernar un tercer mandato
- 3) Tercero, debido a la estructura económica del país: en un país con vulnerabilidades económicas como Brasil, las recurrentes crisis económicas vienen habitualmente acompañadas de recurrentes crisis políticas.
- 4) Cuarto, debido a la enorme desigualdad económica de Brasil, que genera tensiones sociales
- 5) Quinto, debido a la estructura política del país: los partidos son débiles en Brasil - los políticos son fuertes. Por eso, es muy fácil y generalmente conveniente cambiarse de partido; hay muchos partidos minúsculos y siglas de alquiler; y hasta los partidos mayores (más grandes) frecuentemente cambian de nombre, se funden o son escindidos, en un movimiento que a veces recuerdan las operaciones de *mergers and acquisitions* del mercado de acciones (para que se tenga noción de la fragilidad del sistema de partidos, basta recordar que el principal partido de la coalición del gobierno Lula – el PMDB – apoyó el candidato de oposición en las elecciones de 2002 cuando Lula subió al poder). Eso incentiva el personalismo político y nutre las aspiraciones populares de rendición política a través de “salvadores de patria”.
- 6) Sexto, debido a la cultura clientelista brasileña, que remite a la herencia cultural brasileña. Hay quien entiende también que la cultura clientelista se acentuó en el período del gobierno militar. En el Brasil del régimen militar, había elecciones de congresistas, y como los políticos estaban excluidos de las más importantes decisiones políticas, su desempeño pasó a medirse por la capacidad de realizar lobby y de conseguir favores junto a la burocracia estatal para grupos a los cuales estuviesen ligados. El país se democratizó, pero esta tradición clientelista tiene raíces profundas en la política brasileña.

Todos estos factores sugieren que la inestabilidad política en Brasil es más o menos inevitable. Ahora bien, hay factores estructurales en Brasil que limitan esta inestabilidad. Eso quiere decir que la democracia brasileña es menos inestable de lo que parece.

Entre los factores que fortalecen la estabilidad del modelo político brasileño se incluyen los siguientes:

- 1) Brasil posee una economía diversificada y un sector privado pujante. Ese sector privado tiene interés en mantener tanto la estabilidad macroeconómica como el orden institucional.

- 2) El ejército dejó de ser un actor político relevante. (i) los militares brasileños salieron por la puerta de atrás, en un momento en que la economía brasileña iba muy mal, el modelo económico de sustitución de importaciones por ellos adoptado estaba plenamente agotado, y los militares se mostraban incapaces de realizar reformas necesarias para colocar Brasil de nuevo en la ruta del desarrollo. (ii) Además, Brasil no tuvo un líder como Perón o Pinochet que hubiese sido capaz de encantar a las masas y dejar añoranzas.
- 3) Con todos sus defectos, la CF creó frenos y contrapesos que limitan la capacidad de los gobiernos de realizar reformas radicales en la esfera política. (i) contienen cláusulas pétreas que no pueden ser alteradas, ni por enmienda. (ii) creó un sistema de "presidencialismo de coalición", en que el Presidente tiene fuerza (porque tiene amplios poderes de agenda (no lo entiendo bien) pero necesita del Legislativo para gobernar. (iii) creó el voto obligatorio, lo que contribuyó a la participación política de las capas más pobres. (iv) reforzó el papel del poder judicial como guardián de la Constitución Federal.
- 4) Las elecciones son limpias. El contaje de los votos es realizado electrónicamente, los votos son secretos y la participación popular es elevada
- 5) La prensa es libre
- 6) La democratización en Brasil fue acompañada por un proceso de aumento de la autonomía de los gobiernos locales y estatales. Por ello, interesa a los políticos de nivel local y estadual mantener el orden institucional, como forma de garantizar preservar su estatus de poder
- 7) Debilidad de los partidos políticos: vimos anteriormente que, con partidos débiles, tiende a haber un aumento del personalismo político, lo que puede debilitar la estabilidad democrática. Pero (por lo menos en el caso brasileño) la debilidad de los partidos vino acompañada de una fragmentación en la división del poder político. (i) Actualmente en Brasil, ningún partido es suficientemente fuerte para conseguir gobernar sólo. Por una parte, la realidad es muy diferente: el PMDB es el mayor partido y posee  $91/513 = 18\%$ ; el PT del gobierno Lula posee aproximadamente el 16%. (ii) por tanto hay muchos "veto players". (iii) Eso obliga a los gobernantes a converger hacia el centro del espectro político y dificulta la realización de reformas vistas como radicales. (iv) De esta manera, los políticos reformadores son obligados a aliarse a políticos conservadores
- 8) Desempeño económico del país: a pesar de no ser brillante, la economía tiene permitido históricamente un mínimo de bienestar a la población que funciona como freno a los impulsos radicales de amplios sectores del espectro político

### 3. Imperfecciones de la estabilidad democrática brasileña

El Ejecutivo necesita del apoyo del Legislativo para gobernar, y con esto el Legislativo se convierte en la arena de debate político por excelencia. El Ejecutivo necesita negociar con el Legislativo para tener su agenda aprobada. El problema está pues en la formación de mayorías en el Congreso.

La cuestión que interesa es la siguiente: en la creación de esas mayorías, de esas coaliciones de gobierno, ¿cuál es la moneda de cambio entre Ejecutivo y Legislativo? La estructura existente favorece que la principal moneda de cambio sean favores políticos como enmiendas presupuestarias, cargos en la administración, e, incluso,

pagos ilegal (o sea, corrupción). En suma, es un sistema que favorece el casuismo y la hipertrofia del Estado.

- 1) La evaluación del Presidente de la República (y naturalmente su capacidad de reelegirse o de hacer sucesores políticos) depende de la buena marcha de la economía. Por eso, el ejecutivo necesita de alguna manera trabajar para promocionar el bien comun, o por lo menos el bien estar de su parcela de electores fieles. En este punto, el modelo de gobierno representativo brasileño funciona relativamente bien.
- 2) Pero la representación del segundo actor central en la formulación de políticas públicas – el Congreso – es oscurecida. Brasil tiene un régimen que es democrático y personalista al mismo tiempo. La estructura institucional favorece la existencia de políticos poderosos y partidos débiles. El Congreso es relativamente poderoso, pero las reglas para la elección de los congresistas por el sistema proporcional de lista abierta son inadecuadas, porque debilitan el control de los congresistas por los electores y reducen los incentivos para la cooperación de diputados frente a los liderazgos partidarios.
- 3) Al final de cuentas, la reelección de los congresistas depende principalmente de factores que nada tienen que ver con el éxito de las políticas públicas implementadas en nivel nacional. Fundamentalmente, me parece que la reelección de congresistas depende (i) directamente, de su capacidad en conseguir recursos para financiar sus campañas políticas e (ii) indirectamente, de su capacidad en conseguir favores para sus financiadores. A final de cuentas, el Congreso brasileño es extraordinariamente activo en trueque de apoyo político por políticas distributivas, pero relativamente inactivo en cuestiones relevantes a nivel nacional
- 4) Se suma al problema de los incentivos institucionales la cuestión de la tradición política clientelista brasileña, donde los intereses corporativistas y la amplia intervención estatal siempre han inducido a sectores sociales a promover sus intereses mediante (uniones) directas con el estado, y no a través de partidos. Como los partidos fueron excluidos de decisiones cruciales, su importancia política se tornó cada vez menor. No les interesa a los políticos trabajar para fortalecer sus partidos, porque de hecho los partidos no representan casi nada
- 5) Así siendo, los políticos buscan mantener acceso a favores del poder público independientemente de su orientación política o de los partidos de los gobernantes. Ese cuadro, naturalmente, corroe los compromisos programáticos y la disciplina organizacional de los partidos, además de oscurecer la representatividad de los ciudadanos. El 53% de los diputados federales elegidos en 2002 tenían registro de afiliación En más de un partido durante su trayectoria pública, y no por causa de evolución ideológica, sino por la conducta individual teniendo en vista maximizar oportunidades de carrera política. Todo eso, en un país en el cual el Ejecutivo necesita del Congreso para gobernar.
- 6) A todo eso, se suma el factor de que la Constitución de 88 estableció una serie enorme de deberes del estado y derechos del ciudadano. Ese welfare state (bienestar) tropical (distorsionado, porque no está volcado para quien necesita

resulta muy caro, y no sorprende que desde la democratización la tributación haya crecido exponencialmente en Brasil.

Resultado:

- 1) En Brasil, el ejecutivo es relativamente débil, y necesita formar coaliciones de gobierno porque no puede gobernar sin tener una fuerte base de apoyo en el legislativo. Para formar una base de apoyo, los presidentes acaban mobilizando otros recursos para aumentar el número de apoyos como, por ejemplo, reparto de cargos públicos (patrocinio) y liberación de enmiendas presupuestarias. Todo eso se traduce en corrupción, ineficacia, y aumento de gastos del Estado.
- 2) Por otro lado, en estas circunstancias tienden a ser permanentes, pues este equilibrio subóptimo interesa y conviene a los principales agentes políticos

#### 4. El gobierno Lula

- 1) Se trata de un gobierno de coalición, de centro, liderado por Lula y por el PT
  - Lula intentó vencer tres veces con plataformas relativamente radicales y alianzas con partidos de izquierda. En su cuarta tentativa, se alió también con sectores conservadores del espectro político, y solamente entonces logró la victoria .
  - La conducción de su gobierno y la formación de su ministerio refleja esta convergencia al centro do espectro político
- 2) La coalición tiene muchas disputas internas
  - Prácticamente no hay cohesión programática dentro del gobierno
  - Hay un sentido de poder, pero no tanto un sentido de gobierno. Eso incentiva la "política burocrática" y el "combate institucional" internamente en el gobierno
  - Es un gobierno de pocas mudanzas. Eso refuerza la noción de estabilidad que mencioné anteriormente, pero es una estabilidad calificada por la aversión al progreso y por la inacción
- 3) El gobierno Lula mantiene diversos patrones históricos de la recién democracia brasileña (tales como nombramientos políticos para cargos técnicos importantes y la distribución de beneficios en pequeña escala teniendo por fin dividendos electorales). Eso retarda la implantación del modelo de transparencia en la gestión democrática del Estado
  - La creación de marcos regulatorios estables implica en la disminución de poder del ejecutivo, autonomía de agencias regulatorias, autonomía institucional del Banco Central, etc.
  - Son movimientos que disminuyen la capacidad del gobierno de nombrar apadrinados políticos, reduciendo los instrumentos disponibles del gobierno para comprar partidarios políticos y mantener su coalición de gobierno
  - Por otro lado, la relativa falta de transparencia institucional facilita la compra? de los órganos reguladores por grupos privados
- 4) En suma, Lula merece crédito y censura.

Las apariencias engañan, y la verdad es que en buena parte, la administración de Lula puede ser vista como una continuación de la administración de su antecesor, FHC. Ambos tienen virtudes y defectos similares.

- Virtudes: compromiso con la estabilidad macroeconómica, una tímida mejora en la transferencia del gasto público, y meta de reducción de pobreza con gastos específicos destinados a tal fin. (La principal diferencia entre ambos tal vez sea el factor que, a mi ver, FHC implementó un gran programa de privatizaciones, estuvo más comprometido que Lula con la reducción del papel del gobierno en el sector productivo, y también estuvo más comprometido con la implementación del estado regulador).
- Defectos: en ambos gobiernos, los gastos corrientes del estado crecieron continuamente, y la tributación también. Los ajustes fiscales hechos en la última década fueron realizados siempre por el lado del aumento de la carga tributaria. En 2005, la tributación alcanzó el 37% del PIB, que es la más alta del mundo para países con renta per-capita próxima a la de Brasil. El cuadro de funcionarios tampoco para de aumentar (el 10% desde 2002). Con todo eso, las tasas de interés se han situado entre las mayores del mundo

## 5. Conclusión

- 1) En las democracias, el estado tanto puede tornarse un Gulliver amarrado, como un Leviatan. El sistema político brasileño incentiva el surgimiento del Leviatan. Son las presiones de la globalización y las necesidades de la economía que trabajan para que el Estado se convierta en un Gulliver amarrado. Por eso que los explosivos gastos del gobierno brasileño sólo pueden crecer hasta el punto en que las presiones competitivas de la globalización lo permitan.
- 2) En medio a las crisis políticas y a las oscilaciones de la economía internacional, el estado brasileño continuará pareciendo un desfigurado y medianamente efectivo Frankenstein, que congrega partes relativamente incongruentes, que van de burócratas competentes a agencias y ministerios manipulados capturados por grupos económicos y políticos
- 3) Políticamente, Brasil es relativamente estable. El surgimiento de un Chávez o Morales es poco probable en Brasil, porque actualmente no hay ni petrodólares, tampoco estatales, para financiar gobernantes que busquen subvertir el equilibrio institucional vigente.
- 4) Esa estabilidad, se espera, sugiere que las fuerzas de la democracia y la lógica económica puedan llevar Brasil adelante. Es un proceso lento - penosamente lento –pero parece haber motivo para un moderado optimismo a medio y largo plazos.

Muchas gracias.