



## El segundo mandato de Lula: obstáculos políticos y planes de crecimiento económico para un Brasil sub-emergente

Bruno Ayllón\*

**Tema:** El segundo mandato de Lula presenta una serie de retos, como las infraestructuras y el crecimiento económico, amenazados por la corrupción. La respuesta del Gobierno brasileño es el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC).

**Resumen:** El presidente de Brasil, Luiz Inácio “Lula” da Silva, visitará España entre el 15 y el 17 de septiembre, con el objetivo fundamental de presentar el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), su principal apuesta para su segundo mandato. Este ARI repasa los principales acontecimientos políticos acaecidos de los primeros nueve meses de su segundo Gobierno, junto con otros temas sobre los que el presidente preferirá guardar silencio, como la corrupción como motor del sistema político, el escándalo que salpica al presidente del Senado, Renan Calheiros, el principal aliado de Lula en el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), o la crisis de las infraestructuras –principalmente el caos aeroportuario– que amenazan el crecimiento brasileño y cuestionan la capacidad administrativa del Gobierno. Como telón de fondo, se presenta el panorama político y las alianzas alcanzadas por Lula en busca de la gobernabilidad, que naufragó en el anterior mandato por la crisis abierta por la compra de votos de diputados a cambio de mensualidades (el *mensalão*<sup>1</sup>). El ARI se divide en cuatro partes. La primera y segunda presentan el mapa político de Brasil y los primeros pasos del Gobierno Lula desde la perspectiva de la delicada ingeniería para forjar alianzas y de las dudas en los nombramientos en los ministerios. La tercera parte revisa los recientes escándalos de corrupción y sus implicaciones y la cuarta y última parte analiza la principal apuesta de Lula para impulsar el mediocre crecimiento económico del país, el PAC, considerando los argumentos de sus defensores y detractores.

### Análisis:

#### *El mapa político tras las elecciones de 2006*

Los resultados electorales de octubre de 2006 fueron, en general, positivos para Lula, permitiéndole enfrentar el segundo mandato con un amplio apoyo popular entre la clase social más pobre y en amplios sectores de la clase media y alta. El caudal de votos cosechado en la segunda vuelta –58 millones frente a los 37 millones de Geraldo Alckmin, de la coalición *Por um Brasil decente*– reafirmaron las claves de la victoria del candidato de la coalición *A força do povo*:

- (1) El triunfo se debía más al carisma y capacidad de comunicación de Lula con los sectores sociales más pobres –identificados con la historia de vida del presidente– que a la confianza del electorado en el Partido de los Trabajadores (PT), una estrella con menos brillo y declinante después de los escándalos de corrupción y las maniobras en São Paulo contra el candidato a gobernador José Serra, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), y

\* Investigador del Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais de la Universidad de São Paulo (NUPRI-USP)

<sup>1</sup> Bruno Ayllón y Víctor García Guerrero, “Elecciones en Brasil: Lula rumbo a su segundo mandato”, ARI nº 98, Real Instituto Elcano, 14/IX/2006; y Bruno Ayllón, “La crisis política en Brasil: la esperanza se transformó en decepción”, ARI nº 112, Real Instituto Elcano, 1/IX/2005.

que forzaron –junto al efecto negativo de la ausencia de Lula en el debate televisivo previo a la primera vuelta–, un segundo turno.

- (2) Lula se reafirmó como “el candidato de los pobres”, que experimentaron mejoras en su vida cotidiana por la reducción del precio de la canasta básica de alimentos, la disminución del precio de los materiales de construcción (en Brasil, los sectores más humildes construyen y amplían sus propias casas) y el aumento del salario mínimo.
- (3) Esos mismos sectores populares, caracterizados en general por bajos niveles de cultura política, mostraron hacia el sistema político una típica orientación de cultura parroquial o de súbdito –según la tipología de Almond y Verba–, poco preocupados por la corrupción (“todos los políticos roban”) pero atentos a la obtención de beneficios materiales, siendo fácilmente subyugados por un discurso “místico” de Lula, salpicado de referencias a Dios, y que no duda en presentarse como un nuevo “padre de los pobres”, en referencia a Getúlio Vargas. En este aspecto, el discurso de Lula se inscribe en la tradición caudillista latinoamericana.
- (4) El país estaba dividido entre un electorado de bajo nivel de renta y escaso nivel educativo que se beneficiaba de los programas de asistencia social (Bolsa Familia), que alcanza a la cuarta parte de la población brasileña (45 millones), y un electorado de clase media residente en los estados desarrollados del sur, sudeste y centro-oeste que apoyó a Alckmin. No obstante, la clase media reconocía el mérito de Lula al ver aumentado su poder adquisitivo ante la expansión del crédito, el control de la inflación y la valorización del real. Los sectores rentistas de la clase alta conmemoraban sus ganancias gracias a los elevados tipos de interés y el lucro de las instituciones financieras aumentó un 132,5% bajo el Gobierno de Lula.
- (5) La oposición a Lula se presentó dividida y con un candidato poco competitivo y sin carisma, identificado por el electorado con los sectores más conservadores y derechistas. La oposición no logró articular un discurso convincente con propuestas de gobierno y proyectos concretos, porfiando una eventual victoria al impacto de las denuncias de los escándalos de corrupción e intentando implicar –sin éxito– a Lula en la compra de votos o, al menos, comprometiéndole por su desconocimiento u omisión ante las acciones del ministro José Dirceu, impulsor del *mensalão*.
- (6) Pese a la división del electorado, muchos votantes de la clase media apoyaron a Lula ante la continuidad de la política económica del Gobierno Cardoso –“la herencia bendita”–, mantenida durante el primer mandato de Lula y cuyos resultados medidos en términos de estabilidad –favorecidos por la ausencia de crisis financieras y por la bonanza económica internacional del cuatrienio– fueron unos indicadores macroeconómicos positivos (reducción sustancial del riesgo–país, cumplimiento de las metas de superávit primario, disminución drástica de la deuda externa, fortalecimiento del real, aumento de las exportaciones y de las reservas del Banco Central con un saldo ascendente de la balanza comercial, caída paulatina de los tipos de interés que siguen siendo estratosféricos, inflación controlada en torno al 3% en 2006 y una tendencia alcista en la Bolsa, entre otros). Frente a estos datos, el crecimiento económico, mediocre desde comienzos de los años 90 –menos de un 3% al año, muy inferior a China (9%), la India (6,5%) y Corea del Sur (5%)–, era el principal motivo de frustración de los electores y entre la clase empresarial y política. ¿Estaría Brasil condenado a ser un país sub-emergente?

Los resultados del PT y los aliados de Lula en las elecciones a gobernadores configuraron un nuevo mapa del poder favorable al objetivo de lograr mayores cuotas de gobernabilidad. En un país descentralizado como Brasil, el apoyo de los gobernadores es clave para la agenda política del presidente en cuestiones delicadas como la fiscalidad, las infraestructuras, las políticas sociales o el apoyo de las “bancadas” –los bloques regionales de parlamentarios influenciados por su gobernador– en el Congreso Nacional. Un año después de las elecciones de 2007, Lula tiene el apoyo de 16 de los 27 gobernadores.

El PT logró el mayor número de gobernadores en su historia en las elecciones de 2006, venciendo en Acre, Bahía, Pará, Piauí y Sergipe, cinco estados con 17 millones de electores, el 13,5% de Brasil. Muy simbólica fue la victoria en Bahía, feudo electoral del grupo de los carlistas, seguidores de Antonio Carlos Magalhães, fallecido en agosto pasado. En 2002, el PT sólo alcanzó tres gobernadores en estados pequeños, con el 3,2% de los electores. A los gobernadores del PT, Lula añadió los del PMDB, en Paraná, Santa Catarina, Río de Janeiro, Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul y Tocantins. El Partido Socialista Brasileño (PSB), partido aliado de Lula, ganó en Pernambuco con Eduardo Campos –uno de los candidatos en una eventual coalición de izquierdas para 2010–, en Río Grande do Norte y en Ceará con Cid Gomes –hermano del diputado federal Ciro Gomes y uno de los principales apoyos de Lula, que también suena para liderar una candidatura única–.

Sin embargo, el PT perdió Río Grande del Sur ante el PSDB. El partido del ex presidente Cardoso ganó en São Paulo, donde José Serra, uno de los candidatos más fuertes a las presidenciales de 2010, fue elegido gobernador en la primera vuelta. El PSDB ganó en Paraíba, Roraima y Alagoas y en la segunda mayor circunscripción, Minas Gerais, con Aécio Neves, otra de las figuras fuertes para 2010, que recibe presiones del Gobierno para que abandone su partido e ingrese en el PMDB. Así, Lula le otorgaría su confianza para 2010, unificando al centro-izquierda.

#### *Las negociaciones políticas y el reparto de ministerios*

Las articulaciones políticas para crear una coalición de apoyo a Lula se iniciaron cuando se supieron los resultados electorales. Se buscaba evitar la repetición del error cometido en 2002 – contra la opinión de Dirceu– cuando pactó sólo con una facción del PMDB y confió la base de sustentación política en el Congreso a una constelación de partidos poco fiables. La cuestión principal para lograr el apoyo del PMDB no fueron temas ideológicos o debates programáticos sino la praxis “fisiologista” del partido, que cambia apoyos políticos por favores y por el control de ministerios estratégicos.

Para ello, Lula debía darse prisa en anunciar la configuración del gabinete, lo que sería un reflejo de su liderazgo y del carácter aglutinador de su nuevo Gobierno por la inclusión de un arco de partidos en la alianza “por el crecimiento y la inclusión social”. Pero el carácter dubitativo de Lula y su afán por congraciarse con todos, más la escasa habilidad del nuevo núcleo dirigente del PT, la dificultad de acomodar a los otros partidos, ávidos de más cargos, y las resistencias internas en el PT a ceder más espacio al PMDB, postergaron la reforma ministerial hasta abril.

El nuevo equipo ministerial se diseñó incorporando a todos los partidos a la izquierda del gobierno –salvo el PSOL, una escisión del PT–, con gran protagonismo del PMDB con cinco Ministerios (Agricultura, Comunicaciones, Integración Nacional, Minas y Energía y Salud). A su derecha, el Partido Progresista (PP) obtuvo el Ministerio de Ciudades y el Partido Republicano (PR) Transportes. Los Ministerios más importantes quedaron en manos del PT, con la continuidad de Mantega en Economía y Hacienda –en representación de los sectores más desarrollistas triunfantes tras la dimisión de Pallochi, en marzo de 2006, tras su implicación en un caso de corrupción–, y el nombramiento de fieles *petistas* en Justicia (Tarso Genro), Planificación (Paulo Bernardo), Casa Civil (Dilma Rousseff), Desarrollo Social (Patrus Ananias), Turismo (Marta Suplicy) y Medio Ambiente (Marina Silva). En Educación, Lula mantuvo un perfil técnico con el profesor Fernando Haddad. En Defensa, Lula sostuvo a Waldir Pires, pero el desgaste producido por la crisis del sector aeronáutico –colapso de VARIG, retrasos y cancelaciones continuas, boicot de los controladores militares, caos aéreo, pistas de aterrizaje en mal estado, nombramientos políticos en las agencias reguladoras y descoordinación entre ellas– y la muerte de 341 personas en dos accidentes precipitaron su sustitución por Nelson Jobim (PMDB), en julio último.

El deseo de Lula de asegurarse la presidencia de la Cámara de Diputados y del Senado influyó también en la tardanza del anuncio de la composición ministerial. La elección era la primera prueba de fuego del segundo mandato. Si bien ganaron los candidatos apoyados por Lula, la elección a la Cámara reflejó los problemas de coordinación política del Palacio presidencial, pues

sus aliados presentaron dos candidatos, Aldo Rebelo –del Partido Comunista do Brasil, antiguo aliado de Lula y abandonado por éste en su afán de presidir la Cámara baja– y Arnaldo Chinaglia –del PT, ungido por Lula y finalmente vencedor–.

Actualmente Lula tiene una holgada mayoría de diputados, alcanzada a cambio de Ministerios, cargos en empresas estatales y recursos económicos para los proyectos de los diputados en sus feudos electorales. Son, con pequeñas oscilaciones, 360 diputados sobre 513, de 13 partidos que le apoyan formalmente y entre los que destaca el bloque parlamentario PMDB–PSC–PTC (105 diputados, el grupo más numeroso), el PT (81 diputados), el bloque PSB–PDT– PC do B–PMN–PHS–PRB (77 diputados) seguido de lejos por el PP, 41 diputados, y el PR (una fusión del PL). La oposición: el PSDB, el Partido de los Demócratas (DEM, refundación del Partido da Frente Liberal, de orientación derechista), el Partido Popular Socialista (PPS, antiguo Partido Comunista y que hoy corteja al PSDB), el Partido Verde y el Partido del Socialismo y la Libertad (PSOL) tienen 160 diputados.

En el Senado, la mayoría de Lula es más apretada, pues la oposición (PSDB y DEM) tiene 30 senadores y en el PMDB (19 escaños) hay varios senadores díscolos que votan con la oposición. Con 32 senadores, la oposición tiene fuerza para bloquear medidas que exigen 3/5 de los 81 senadores. El oficialismo tiene 12 senadores del PT, 4 del Partido Democrático Trabalhista (PDT), 5 del PTB, 3 del PSB, 3 del PR, y 1 del PC do B, del PRB, del PP y del PRTB. A esta mayoría justa, debe añadirse que los senadores son más autónomos y que su capital político les da más independencia para apoyar o no al Gobierno, según sus conveniencias personales. El ex presidente Collor de Melo, que dimitió por un escándalo de corrupción en 1991 y que apoya a Lula en el Senado, está en excedencia voluntaria para “dar conferencias”, aunque el motivo real es que no quiere participar en el proceso contra Renan Calheiros, que le apoyó cuando era presidente y es coterráneo suyo.

Todo este panorama relativamente “controlado” puede saltar por los aires, provocando una crisis de gobernabilidad, si el Gobierno no consigue encauzar las relaciones con su base. Un estudio de la empresa Arko Advice, demuestra que el apoyo medio en las votaciones de interés del Gobierno en diputados, en los seis primeros meses de 2007, fue del 52,58% (264 diputados frente a los teóricos 360 que tiene), lo que demuestra la insatisfacción parlamentaria con la lentitud de Lula para concluir los nombramientos en los segundos y terceros puestos de los escalafones ministeriales y empresas estatales. Si Lula quiere llegar a la mitad de su mandato con fuerza en el Congreso, deberá engrasar mejor la máquina de la coordinación política, en manos de Walfrido dos Mares, ministro de Relaciones Institucionales (PTB).

#### *La vuelta de los viejos fantasmas: nuevos casos de corrupción*

En el horizonte, resurgen viejos fantasmas para el Gobierno, consecuencia de una serie de escándalos de corrupción que bloquean la agenda de votaciones en el Congreso y que tienen como pivote al presidente del Senado, Renan Calheiros. El origen del escándalo se sitúa en abril, cuando la Policía Federal destapó una trama de corrupción en seis Ministerios para defraudar en las licitaciones de obras públicas. El escándalo afectó de lleno al ministro de Minas y Energía, Silas Rondeau, del PMDB, acusado de recibir 50.000 dólares de comisión. El ministro se apartó temporalmente de su puesto en mayo para poder defenderse.

Este caso también salpicó al más firme aliado de Lula en el Legislativo, Renan Calheiros (PMDB), acusado por la revista *Veja* de recibir beneficios económicos de la constructora Mendes Junior. Desde entonces, Calheiros está investigado por la Comisión de Ética y tiene dos procesos por “quiebra del decoro parlamentario”, por su implicación en la compra de una empresa cervecera, el uso de testaferros para comprar emisoras de radio, por favorecer a familiares y por dirigir una trama de lavado de dinero y recaudación de comisiones en ministerios del PMDB. El futuro político de Renan, bastante comprometido, se aclarará en diferentes votaciones del Senado, y sus pares decidirán si el presidente pierde sus derechos políticos. Si en un primer momento el Palacio de Planalto trabajó para salvar a su aliado, en las últimas semanas Lula abandonó a su suerte a

Renan alegando que no se entrometerá en los asuntos del Legislativo. Los senadores del PT tienen libertad de voto en el caso Renan y el grupo político que le defiende en el PMDB ha amenazado con represalias que amenazan los proyectos de Lula en el Senado. La oposición se articula para proponer al senador *pemebedista* Jarbas Vasconcelos, del sector crítico a la alianza PMDB-Lula, como presidente del Senado.

El caso Calheiros ha perjudicado la programación de votaciones del Gobierno en el Senado y amenaza, por la premura de los plazos, la aprobación de medidas tan importantes como la renovación hasta 2011 de la Contribución Provisional sobre los Movimientos Financieros (CPMF), el conocido como impuesto al cheque, instituido por Cardoso en 1996 y que asegura 38.000 millones de reales por la imposición de una tasa del 0,38% sobre cualquier movimiento bancario o cobro de cheque. Los recursos de la CPMF son fundamentales para el sistema de salud (0,20% de la tasa), la seguridad social (0,10%) y el Fondo de Combate para la Erradicación de la Pobreza (0,08%). La oposición ha anunciado que bloqueará su renovación pues es necesario lograr los votos de 3/5 del Senado y los gobernadores reclaman la división de esos recursos entre estados y municipios. Una solución de consenso, en principio rechazada por el gobierno supondría la disminución de la alícuota del impuesto o su mantenimiento a cambio de repartir los recursos con las administraciones regionales y municipales.

El impacto de estos casos de corrupción se hizo sentir sobre el proceso de aprobación de las medidas que deberían poner en marcha el PAC, al reintroducir el tema de la corrupción en la agenda política, con repercusiones negativas en la opinión pública y la clase empresarial, y por perjudicar el apoyo político de otros partidos. En vez de legislar y aprobar proyectos los parlamentarios dedicarán parte de su tiempo a resguardarse de investigaciones sobre corrupción. Por todo ello, no extraña que el nivel de corrupción en Brasil sea el peor en 10 años, según el informe anual de gobernanza del Banco Mundial (VII/2007). Según este informe, el país está en un nivel inferior al que tenía en el primer estudio de 1996. Las mejoras observadas entre 1998 y 2000 –segundo mandato de Cardoso– y 2002 y 2003 (elecciones y primer mandato de Lula) fueron anuladas por los resultados de los tres años siguientes. De las seis categorías manejadas en el informe, Brasil empeora en cinco (control de la corrupción, rendición de cuentas, eficacia administrativa, calidad reguladora y Estado de Derecho) y sólo mejora en estabilidad política. La opinión pública se da cuenta del impacto de la corrupción sobre el crecimiento económico como atestiguan una encuesta de la ONG WWF Brasil /Ibope (XII/2006), ya que el 62% de los entrevistados identificó el problema crónico de la corrupción como la causa principal del bajo crecimiento económico, seguido de la carga impositiva y los altos tipos de intereses.

Sin embargo, el PT parece no darse por aludido como comprueba el hecho de que el III Congreso del partido decidiera no explicar a la sociedad brasileña el escándalo del *mensalão* ni castigar a sus militantes y cuadros involucrados. En el extremo opuesto, el Tribunal Supremo Federal transformó, a finales de agosto, a todos los denunciados por el *mensalão* en reos, procesando por corrupción a la vieja cúpula del PT, a dos ex-ministros de Lula, José Dirceu y Luiz Gushiken, y al ex-presidente de la Cámara de Diputados, el *petista* João Paulo Cunha. Los cargos van desde corrupción pasiva, lavado de dinero y peculado a corrupción activa y formación de banda criminal.

*El PAC: ¿marketing o solución para el colapso de las infraestructuras?*

El gobierno Lula anunció en enero de 2007 el lanzamiento del PAC para el período 2007–2010. El PAC arranca de un diagnóstico en parte acertado, según el cual la pésima situación de las infraestructuras es responsable parcial de las bajas tasas de crecimiento. Para su ejecución se presupuestan 504.000 millones de reales (183.000 millones de euros), de los cuáles se espera que más de la mitad (300.000 millones) procedan de las arcas públicas –68.000 millones del presupuesto federal y las empresas estatales, principalmente PETROBRÁS y ELETROBRÁS, y 232.000 de los estados–. Los restantes 200.000 millones deberían proceder de la iniciativa privada –a la que se relega a un segundo plano–.

Las actividades contempladas del PAC se agrupan en cinco áreas, que van desde la inversión en infraestructura logística, energética, social y urbana, el incremento del crédito, la mejora de las condiciones de inversión para estimular el uso de recursos privados, la disminución selectiva de impuestos y el perfeccionamiento de la estructura tributaria a las políticas fiscales de largo plazo para dar consistencia macroeconómica y sostenibilidad al conjunto. La mitad de los recursos irán al área energética (274.000 millones de reales), en concreto al sector petrolero que concentra un tercio de las inversiones, energía eléctrica y combustibles renovables. A saneamiento se dedicarán 170.000 millones y 58.000 a infraestructuras de transporte. Vivienda recibirá el 21,1% de las inversiones y el sector logístico –aeropuertos, puertos y carreteras– el 11% del total. El PAC también comprende los Proyectos Prioritarios de Inversión (PPI), cuya ejecución corresponde a la Unión, y fue autorizada por el FMI para que ciertas obras de infraestructuras se contabilizasen como inversión y no como gasto, y así quedar excluidas del cálculo del superávit primario.

El PAC no contenta ni a tirios ni a troyanos, salvo al Gobierno, a sus simpatizantes y a quiénes desconocen la historia reciente de planes fracasados (el Plan Avanza Brasil del Gobierno Cardoso, en 1999, no consiguió ejecutar la mayoría de sus 365 proyectos) e ignoran los obstáculos de los grandes programas, que terminan naufragando por las dificultades políticas, las decisiones judiciales, la descoordinación entre Ministerios o la simple falta de recursos. Como ejemplo, el Plan de *Parcerias* (Asociaciones) Público-Privadas (PPP), que con gran alarde anunció el Gobierno Lula a comienzos del primer mandato. Las PPP tardaron dos años en ser definidas y aprobadas por el Congreso, aunque el Gobierno federal no ha conseguido poner en marcha una sola PPP, mientras los estados de São Paulo y Minas sí han conseguido desarrollarlas.

El debate generado por el PAC ha sido amplio y es imposible presentar aquí su riqueza de matices, aunque es posible presentar un compendio sintetizado de los principales argumentos a favor y contra. Para sus defensores, el PAC busca recuperar el tiempo perdido, acelerando el crecimiento económico hasta un 5%, constituyendo un programa concreto y factible, de ámbito nacional, que identifica instrumentos y fuentes de costeo para su ejecución. El PAC sería una respuesta al clamor de una población inconforme con el bajo crecimiento económico frente a los demás países emergentes y es un esfuerzo positivo para alumbrar un nuevo paradigma de pensar el crecimiento, abandonado en los últimos 20 años. Desde sectores sindicales, se apunta que el principal aspecto del PAC es la recuperación del papel del Estado como promotor e inductor del crecimiento económico, aunque sea preocupante el mantenimiento de las variables macroeconómicas que dan consistencia al modelo vigente, manteniendo el sistema de metas de inflación y condicionando la fijación de los tipos de interés a su evolución, lo que compromete la efectividad de los resultados.

En clave política, los defensores del PAC argumentan que el programa representa una idea fuerte, con potencialidad para organizar al Gobierno y darle un rumbo fijo en el segundo mandato. La relación del Gobierno con el Poder Legislativo sería otra ventaja pues representaría una agenda de trabajo para el Congreso y obligaría a discutir con sus apoyos sobre proyectos específicos. Además, el PAC garantizaría la fidelidad de los parlamentarios, que serían recompensados, a cambio de su apoyo, con posiciones en el Poder Ejecutivo y proyectos en sus reductos electorales. Para el PT, el PAC tendría un beneficio concreto ante las elecciones de 2010: colocar a Dilma Rousseff, ministra–jefe de la Casa Civil y articuladora e impulsora del PAC, como pre-candidata. Finalmente, el prestigio político de Lula se vería aumentado con un eventual éxito del PAC, y le otorgaría gran capacidad de influencia en 2010.

Para sus detractores, ni siquiera su denominación es adecuada, pues no debe confundirse con el programa del Gobierno, que es más amplio. Tampoco es un Plan de Desarrollo, pues está restringido a un conjunto de medidas que no contemplan la articulación de otras áreas (educación, salud, tecnología). Por otra parte, el PAC no aportaría nada nuevo, pues buena parte de las obras contempladas ya estaban previstas, limitándose el Gobierno a sistematizar medidas en marcha. En este sentido, el ex ministro de Hacienda, Mailson da Lóbrega, define el PAC como una competente estrategia de marketing, que permite al Gobierno Lula apropiarse de un proceso de crecimiento que comenzó antes de la llegada del PT al poder. Buena parte de los proyectos del PAC estaban en los

planes de inversión de las empresas estatales y los recursos de la Unión que deben aplicarse hasta 2010 no representan más del 0,6% del PIB. Se trata de una oportunidad perdida que evita acometer las medidas para acelerar el despegue de Brasil, apoyada en la creencia de que el crecimiento es consecuencia de la voluntad del Gobierno. Además, se ignora la distancia entre el anuncio de inversiones millonarias y su concreción, olvidando que quién tiene capacidad de hacer crecer a la economía es la iniciativa privada, que en 2006 invirtió el 18% del PIB frente al 2% del sector público.

El papel que se asigna a la iniciativa pública es objeto de controversias pues –según Armando Castelar, del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA)–, “apostar en la inversión pública como motor de una oleada de crecimiento es el mayor pecado del PAC, pues el Estado tarda mucho tiempo en invertir, el proyecto debe pasar por la criba del Tribunal de Cuentas y de los órganos ambientales, debe haber una licitación que tiene frecuentemente impedimentos judiciales para, al final, comenzar la liberación de los recursos”. Hasta agosto de 2007, la Abogacía General de la Unión había identificado 146 acciones judiciales contra emprendimientos del PAC, en procesos abiertos por ONG, movimientos comunitarios, federaciones empresariales o asociaciones religiosas que pedían suspender las licitaciones por vulnerar la legislación ambiental o acometer expropiaciones indebidas.

Otro tema de debate es la cifra de crecimiento. Para 2007, se preveía un 4,5% y un 5% en los tres años siguientes. La cuestión es que no se demuestra qué hará saltar la actual tasa de crecimiento del 2,6% al 4% o 5% anual. Para Ricardo Amorim, el PAC no tendrá ningún efecto sobre el crecimiento de 2007 y un impacto muy pequeño en 2008, lo que hará que Brasil parezca más una economía sub-emergente que una emergente. Estas previsiones fueron realizadas antes de la crisis del mercado hipotecario en EEUU que, según los analistas, hará sentir sus efectos en 2008 y obligará a Brasil a reducir a la baja su tasa de crecimiento.

El sector empresarial tampoco se siente cómodo, pues existe un distanciamiento del sector privado. Diversas federaciones comerciales y empresariales han afirmado que el PAC expulsa al sector productivo como motor de la expansión, incurriendo en una trampa de expectativas ante la falta de medidas para reducir los gastos públicos corrientes. En su lugar, propugnan un PAC agresivo que incorpore un plan de choque para reducir el gasto público y devolver el ahorro de recursos en aumento de inversión pública. Tampoco se prevé en el PAC ninguna medida de reconstrucción institucional ni la continuidad de las reformas estructurales. El marco regulador también permanece en la penumbra, aún más con la intención del Gobierno de subordinar las agencias reguladoras a los Ministerios, lo que sin duda retraerá al inversor extranjero. En el fondo, sectores del Gobierno desconfían de la iniciativa privada y se oponen a profundizar en las privatizaciones que podrían solucionar el caos de las infraestructuras.

Las críticas y dudas también llegan desde el extranjero. El *Financial Times* (22/II/2007) afirma que los errores en el PAC pueden condenar a Brasil a un crecimiento mediocre y a ponerse a la cola de los BRIC (Brasil, Rusia, la India y China). El PAC sería una señal de que “el Gobierno parecía estar perdiendo la disciplina fiscal que mantuvo durante el primer mandato Lula” y, para los analistas consultados por el FT, el temor sería que al fracasar en aprovechar la oportunidad ofrecida por las condiciones benignas globales para reformar el Estado, Lula condenará al país a más años de mediocridad. En la misma línea, el *Institute of International Finance* (IIF), presentó un informe (III/2007), que proyectaba dudas sobre la capacidad del PAC para abordar la rigidez estructural que contribuye a los problemas de productividad e inversión. El IIF alertaba sobre la necesidad de una reforma fiscal, laboral y de seguridad social que estableciese las bases de expansión de la inversión privada.

Aquí radica una de las claves a la que el Gobierno y parte del PT no se quieren enfrentar: que la carga tributaria en Brasil es desproporcionada. En los países emergentes con renta inferior a 10.000 dólares, entre ellos Brasil, la carga tributaria media no alcanza el 20% del PIB mientras que la brasileña es del 36%. Si el PAC viniese acompañado de medidas para reducir los gastos corrientes

del Estado y, en consecuencia, se redujese la carga tributaria, el país crecería a tasas superiores.

El PAC contiene medidas puntuales que beneficiarán a sectores concretos de la economía, pero pasando de puntillas por temas fundamentales. Por ejemplo, el Gobierno se ha olvidado de la reforma política. El PAC no incluye las reformas estructurales para enfrentar el creciente problema de la seguridad social. Los obstáculos a la productividad no son considerados, Brasil es un país en declive, como señala un informe de la OIT sobre el mercado de trabajo. El estudio demuestra que Brasil es menos productivo que hace 25 años. En 1980, el valor agregado a la economía por trabajador brasileño era de 15.100 dólares anuales. En 2005, había disminuido un 2,7%, hasta 14.700 dólares. La distancia de Brasil con los países industrializados creció ampliamente, algo lógico, pero lo grave es que los trabajadores brasileños fueron menos productivos que los de los países en desarrollo. Brasil está detrás de Puerto Rico, Chile, Argentina, Venezuela, Irán, Siria y Bosnia y empatando con Uganda. De 124 países, Brasil está en el puesto 65.

Finalmente, el PAC deberá superar el escollo de la aprobación de las medidas provisionales (equivalentes al Decreto-Ley) y de proyectos de ley por el Congreso, lo que resulta difícil dada la gran fragmentación en la Cámara Baja. Así lo reconoció el ministro Mantega al afirmar que el PAC sólo sería viable con la colaboración del Legislativo. Para hacerse una idea de la dificultad en la tramitación de las medidas provisionales del PAC, las enmiendas presentadas en las dos semanas posteriores a su anuncio llegó a 684.

**Conclusiones:** El Gobierno y la sociedad brasileña no tendrán un camino fácil para situar al país como potencia emergente. Las disfunciones del sistema político, las reformas estructurales sistemáticamente aplazadas y sólo recordadas cuando las crisis producidas por escándalos de corrupción o en las campañas electorales y las opciones económicas equivocadas o inocuas para garantizar el crecimiento económico condenarán a Brasil a la condición de país sub-emergente. El horizonte político tampoco deja espacio para el optimismo. La oposición está desarticulada, sin proyectos y con un déficit enorme de comunicación. Ni el Gobierno ni la oposición tienen la valentía de decir que son necesarias medidas impopulares e inevitables. Existe un consenso en que los problemas brasileños se relacionan con la precariedad de las instituciones y la podredumbre del sistema político, con el tamaño del Estado que gasta demasiado y mal y con el enquistamiento en las estructuras estatales de burocracias y grupos que se apropian de lo público para beneficio privado.

Sin una firme voluntad de iniciar las reformas política, fiscal, educativa, laboral y de la seguridad social el PAC, o medidas similares, servirán como mucho para poner en marcha algunas obras de infraestructura y para transmitir una imagen positiva del Gobierno en el exterior, pero no impulsarán un crecimiento decidido. Concediéndole el beneficio de la duda, el PAC hará que Brasil pase de la velocidad del caracol a la de la tortuga y confirmará el puesto de farolillo rojo que hoy ocupa el país entre los emergentes.

*Bruno Ayllón*

*Investigador del Núcleo de Pesquisa em Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo (NUPRI-USP)*