

# **La crisis política sin fin y las elecciones de 2018 en Brasil**

Octavio Amorim Neto

Octavio Amorim Neto es profesor asociado de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas (EBAPE), de la Fundación Getulio Vargas (FGV), en Río de Janeiro. Este artículo expresa la opinión del autor, no representando necesariamente la opinión institucional de la FGV.

9 de marzo de 2018

Desde las masivas protestas callejeras de junio de 2013, Brasil ha vivido en permanente estado de crisis política. Este mes fue el inicio del fin de una era relativamente virtuosa que empezó en 1994 con la extinción de la superinflación que asoló el país a partir de 1980. Entre 1994 y 2013 Brasil reunió cinco características que antes nunca había logrado combinar: un régimen democrático, relativa estabilidad política, crecimiento económico, considerable reducción de la pobreza y desigualdad social, y prestigio internacional. Hoy, Brasil sigue siendo una democracia, pero su política es desconcertantemente inestable; tras la devastadora recesión de 2015 y 2016, un crecimiento robusto de la economía no se vislumbra en el horizonte; los indicadores de desarrollo social se estancaron o retrocedieron; el país vive una gravísima crisis de seguridad pública que comienza a adquirir los contornos de una crisis de seguridad nacional; y, por último, la influencia diplomática regional y global de Brasilia ha desplomado.

En los siguientes párrafos, trato de (1) identificar las condiciones que llevaron a la final del ascenso de Brasil y (2) la destitución traumática de la entonces Presidenta Dilma Rousseff en 2016; (3) evaluar el gobierno de su sucesor, Michel Temer; y (4) analizar el impacto de la crisis política sobre el sistema partidista y sus perspectivas tras las elecciones de octubre de 2018.

## *La gran reversión*

La gran reversión iniciada en 2013 tuvo como condiciones necesarias el fin de los buenos vientos de la economía internacional a partir de ese año, la enorme rigidez presupuestaria que caracteriza a Brasil y la creciente fragmentación del sistema partidista.

Con respecto a la economía internacional, cabe destacar que el comienzo del fin, en mayo de 2013, de los estímulos monetarios ofrecidos por el Banco Central de Estados Unidos desde el inicio de la crisis financiera de 2008 y la caída de los precios de los bienes primarios en 2014 – conllevando a la devaluación de la moneda brasileña – fueron un innegable choque para la economía del país. En cuanto a la rigidez presupuestaria, debido a una serie de gastos públicos obligatorios, la parte del presupuesto federal efectivamente controlada por el gobierno es relativamente pequeña, sacando del Ejecutivo margen de maniobra cuando la economía sufre un choque. Entre 2000 y 2015, la media de los gastos obligatorios como porcentaje del presupuesto federal fue de nada menos que el 77%. Es decir, en el contexto de un abrupto aumento del déficit fiscal y de la deuda pública, tal cual verificado en Brasil en 2014-2016, la rigidez presupuestaria se ha convertido en un elemento necesario de la aguda crisis.

En cuanto al sistema partidista, a partir de 1994, Brasil pasó a elegir las legislaturas más fragmentadas de la historia de la democracia desde el comienzo del siglo XX, como muestra el último libro de Jairo Nicolau, *Representantes de Quem?*. La altísima fragmentación legislativa hace que el proceso gubernativo sea extremadamente arduo y costoso, máxime en una situación de profunda crisis.

Como conjunto de factores suficiente de la gran reversión, se encuentran las amplias heterogeneidad y fragmentación de la coalición gubernativa de Rousseff, siempre generando terribles problemas de coordinación; la trágica inhabilidad política de

Presidenta, su rigidez ideológica y las decisiones económicas equivocadas que tomó (por ejemplo, la desastrada expansión fiscal por medio del Banco Nacional de Desarrollo y la congelación de tarifas públicas); la Operación *Lava Jato* y sus efectos devastadores sobre la clase política y, por último, el sistema de gobierno presidencial, que no tiene mecanismos institucionales ágiles para resolver impasses entre el Ejecutivo y el Legislativo.

### *La caída de Dilma Rousseff*

Para explicar la destitución de Rousseff, basta recurrir a los trabajos de los politólogos argentinos Aníbal Pérez-Liñán y Mariana Llanos: la caída prematura de presidentes en América Latina está fuertemente asociada a la explosiva mezcla de ausencia de mayoría parlamentaria pro-gobierno, agudas crisis económicas, grandes escándalos de corrupción y masivas protestas callejeras. Todos estos elementos se encontraron en Brasil en 2015-2016.

### *El gobierno de Michel Temer*

¿Como Michel Temer, desde su toma de posesión en mayo de 2016, fue afectado y afectó las condiciones que llevaron a la gran reversión?

La economía internacional ha sido o neutra o un poco positiva para Brasil bajo Temer. En ese sentido, el actual presidente ha tenido más suerte que su predecesora. Además, a finales de 2016, Temer dio un importante paso en el sentido de alterar la rigidez presupuestaria, al lograr la aprobación del proyecto de enmienda constitucional que establece un techo para el gasto público. Sin embargo, como quedó claro en febrero de 2018, Temer fracasó rotundamente en el esfuerzo de reformar el sistema de pensiones, iniciativa fundamental para mejorar las cuentas públicas, lo que significa que Brasil

continúa en una situación fiscal frágil y peligrosa. En cuanto a la alta fragmentación legislativa, ésta permaneció intacta bajo Temer.

Pasemos a los factores suficientes. La coalición gubernativa de Temer, centrada en el MDB y el PSDB, es mucho menos heterogénea que la de Rousseff, contando también con una distribución más equilibrada de puestos ministeriales a los partidos que la integran. Además, Temer se ha revelado un político muy hábil en el trato con diputados y senadores, lo que le ha permitido mantener una mayoría legislativa. Sus opciones de política económica, aunque no han propiciado buenas tasas de crecimiento ni resuelto la crisis fiscal, permitieron que el país, en 2017, saliera de la recesión y tuviera una tasa de inflación de apenas el 2,95%. Por último, el presidencialismo sigue siendo el mismo. Sin embargo, Temer supo darle un carácter más congresual, siempre buscando evitar conflictos con el Congreso. Esto ha sido importante para un presidente extremadamente impopular.

Y allí terminan las buenas noticias porque la *Lava Jato* sigue golpeando a la elite dirigente. Además del propio Temer, varios ministros y parlamentarios ligados al actual gobierno han sido objeto de pesadas acusaciones, lo que ha contribuido decisivamente a la impopularidad presidencial. Es decir, Temer ha mejorado un poco la situación política y económica del país. Sin embargo, la frecuente implicación de innumerables líderes oficialistas en escándalos de corrupción significa que la sensación de crisis sin fin permanece como rasgo distintivo de la vida pública brasileña.

### *El sistema partidista y sus perspectivas tras las elecciones de octubre de 2018*

Los partidos brasileños, en su mayoría, son débiles organizaciones políticas y, en general, al servicio de intereses estrechos o personalistas. Sin embargo, a lo largo del último cuarto de siglo, se formó un núcleo partidista relativamente sólido en torno al PT

y el PSDB, los partidos que consiguieron dominar las disputas presidenciales desde 1994, y también del PMDB (hoy MDB), el partido-clave para que los gobiernos tengan mayorías legislativas. Estos tres grupos políticos lograron agregar preferencias que sostuvieron administraciones razonablemente efectivas. Este núcleo, sin embargo, está en riesgo de disolverse. ¿Cómo?

La caída de Dilma Rousseff en mayo de 2016 constituyó una aplastante derrota para el PT. Además, en este comienzo de 2018, por cuenta de decisiones de la Justicia relativas a la implicación de Lula en un caso de corrupción, está claro que él no podrá ser el candidato del PT a las elecciones presidenciales, aunque los sondeos lo apunten como el más popular político brasileño. En el mismo período, el gobierno Temer abandonó la reforma del sistema de pensiones ante su inminente derrota en el Congreso. La intervención federal en la seguridad pública en el Estado de Río de Janeiro, decretada por Temer en febrero, es la respuesta desesperada de un presidente ante un gran fracaso, si bien que sea justificable a la luz de la creciente anomia social en que se encuentra aquella región. Y es improbable que la intervención tenga éxito a tiempo para permitir la recuperación de la popularidad de Temer.

Las recientes derrotas de Lula y Temer son, por lo tanto, noticias desastrosas tanto para el PT como para el PSDB y el MDB, pavimentando el camino para figuras populistas o radicales o nombres sin compromisos con cualquier partido. Son los casos de Jair Bolsonaro, Ciro Gomes y, a depender de cómo conducirá su campaña, Marina Silva. En ese escenario, difícilmente la tradicional disputa entre el PT y el PSDB por el Palacio del Planalto se mantendrá, presagiando el fin del núcleo duro del sistema partidista.

Un observador más optimista podría decir que si el PT, el PSDB y el MDB naufragaren, otros partidos, más sintonizados con los nuevos tiempos, tomarán las riendas del país. Es posible, pero aquí se llega a la cuestión central: un sistema partidista no se

recompone en una elección. Esto se dará a lo largo de una o más décadas. Aunque en 2018 se elija un buen presidente, se cumplirá sólo una condición necesaria, pero jamás suficiente, para que el país pueda encaminar soluciones a medio y largo plazos a los graves problemas que le afligen. Sin un sistema partidista mínimamente funcional, la tarea del nuevo jefe del Ejecutivo será aún más ardua. Y siempre hay que recordar que el colapso de sistemas partidistas está íntimamente asociado al ascenso de forasteros o salvadores de la patria.

En suma, la crisis política sin fin está integrando a Brasil a la gran crisis de los regímenes representativos que se verifica en varios países de América Latina y del mundo desarrollado.