

*Nota de coyuntura*

## **Algunas hipótesis alrededor de las elecciones brasileñas de 1994**

*Marisa von Bülow*

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES realizadas en Brasil en octubre de 1994 significaron la segunda oportunidad del pueblo brasileño de ejercer su derecho al voto para elegir presidente de la República después de 21 años de dictadura militar (1964-1985). Dichas elecciones representan un paso más en el proceso de consolidación de la democracia política en el país a la vez que inauguran un panorama político novedoso con la victoria de Fernando Henrique Cardoso en la contienda presidencial y la renovación simultánea de las gubernaturas y asambleas estatales y el Congreso Nacional.

Por otro lado, las elecciones brasileñas se inscriben en un ciclo electoral que atraviesa América Latina que seguramente tendrá efectos importantes en términos de la configuración del sistema político, de las políticas de ajuste económico y de la consolidación de la democracia en muchos de los países del continente.<sup>1</sup>

Las elecciones brasileñas estuvieron marcadas, en el ámbito político-institucional, por la debilidad del sistema partidista brasileño, por la

<sup>1</sup> Según Nolte, el ciclo electoral empezó con las elecciones presidenciales en Ecuador en mayo de 1992 y culminará con las elecciones en Nicaragua en febrero de 1996. Cf. Nolte, D., "Partidos y elecciones en los procesos de ajuste económico en América Latina", *Sociología*, núm. 7, enero-abril de 1994, p. 44.

crisis de confianza vivida por las instituciones políticas frente a la opinión pública y por la herencia del proceso de *impeachment* del anterior presidente, Collor, y de los dos años de gobierno de Itamar Franco. En el ámbito económico, las elecciones se celebraron bajo el peso de prácticamente una década de gran inestabilidad, de exclusión social y de elevados niveles inflacionarios, con consecutivos intentos fallidos de alcanzar la estabilización macroeconómica.

Ampliamente documentada ha sido la discontinuidad histórica de los regímenes partidistas en Brasil,<sup>2</sup> así como la elevada fragmentación e inconsistencia del cuadro partidista actual, la baja lealtad frente a las posturas ideológicas y la manera en que se forman los partidos, se disuelven y se funden sin mayores constreñimientos estructurales o legales.<sup>3</sup> No es casual, sino una de las consecuencias de esta crisis del sistema partidista, que los candidatos a la presidencia de la República, postulados por partidos con gran representación parlamentaria, hayan obtenido una débil votación (por ejemplo, Orestes Quércia, candidato del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB)), o hayan participado en coaliciones donde no pudieron imponer a la cabeza de la fórmula (el caso del Partido del Frente Liberal, PFL, que postuló al candidato a vicepresidente en la alianza electoral que sostuvo la candidatura de Cardoso).

A la debilidad del sistema de partidos se suma la desconfianza de la opinión pública hacia los políticos en general.<sup>4</sup> Específicamente en los últimos años, el país ha estado sumergido en una sucesión de escándalos de corrupción que alteró la vida política nacional, con lo que se profundizó el desgaste de la confianza del electorado hacia los liderazgos políticos, específicamente hacia instituciones como el Congreso Nacional.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Las interrupciones de la continuidad del sistema de partidos se caracterizan por el surgimiento de nuevas organizaciones partidistas que no guardan ninguna relación con los precedentes. Según algunos autores, ya son siete los regímenes partidistas que Brasil ha tenido desde su independencia. Para un análisis interesante de los cambios en el sistema de partidos brasileño; véase Souza, Amaury de, "El sistema de partidos políticos" en H. Jaguaribe (coord.), *La sociedad, el Estado y los partidos en la actualidad brasileña*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 171-215.

<sup>3</sup> Cf. Kinzo, M., "Radiografia do quadro partidário brasileiro", São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer, *Pesquisas*, núm. 1, 1993, p. 1.

<sup>4</sup> A partir de mediados de la década de los años ochenta, varias encuestas de opinión pública han detectado esta creciente decepción del gobierno y de los políticos en general. Cf. Souza, Amaury de, *op. cit.*, p. 201.

<sup>5</sup> Recientemente, un escándalo de corrupción de grandes proporciones involucró a importantes miembros del Congreso Nacional, quienes fueron acusados de la malversación de fondos y deshonestidad en el manejo del presupuesto nacional.

El mayor exponente de los recientes escándalos políticos fue el presidente elegido en 1989, Fernando Collor de Melo,<sup>6</sup> cuyo enjuiciamiento político y posterior renuncia obligó al entonces vicepresidente Itamar Franco a asumir la gubernatura del país en diciembre de 1992. Con escasos dos años de gobierno por delante, eran numerosas las tareas por enfrentar, entre ellas disminuir los niveles de inflación y alcanzar la estabilidad macroeconómica, atacar los rezagos sociales y lograr una estabilidad política que presuponia una administración honesta y capaz.

La ausencia de un programa claro de gobierno representó un obstáculo fundamental para la nueva administración, a lo que se añadió la falta de un apoyo político partidario eficaz en el Congreso Nacional. Así, los primeros meses de la nueva administración fueron confusos e inestables, en especial, con respecto al manejo de la economía, sin políticas que dieran la orientación necesaria a la administración en un contexto de creciente inflación.<sup>7</sup> Cuando en mayo de 1993 Fernando Henrique Cardoso pasó de ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Itamar a ministro de Hacienda, la tasa inflacionaria llegaba a 30% mensual, y creció hasta llegar a 37% en diciembre de aquel año.<sup>8</sup> En ese contexto, y a escasos ocho meses de la contienda electoral, se divulgó un nuevo plan económico de estabilización, conocido más tarde como el Plan Real. En términos económicos, el contexto electoral fue, por lo tanto, de ajuste y estabilización, con la entrada en circulación de una nueva moneda (el "real") a partir de julio de 1994.

La popularidad del presidente Itamar creció en la medida en que bajaban los índices de inflación, tornándose uno de los pocos presidentes brasileños populares al final de su mandato. De hecho, es posible hablar de dos momentos políticos en la administración Itamar: el primero, de

<sup>6</sup> Las denuncias en contra de Collor y su equipo de gobierno provocaron el temor en varios sectores de la sociedad brasileña a una radicalización del proceso, a la cual seguiría la ingobernabilidad y posiblemente un golpe castrense. Sin embargo, el enjuiciamiento del entonces presidente y de sus colaboradores se llevó a cabo en el Parlamento de acuerdo con las reglas establecidas por la Constitución promulgada en 1988. En diciembre de 1992, Fernando Collor de Mello fue obligado a renunciar a su puesto bajo acusaciones de deshonestidad en la administración pública y financiamiento ilegal de la campaña presidencial.

<sup>7</sup> Un ejemplo que sostiene este argumento es la cantidad de cambios que se hicieron al frente del Ministerio de la Hacienda: en los primeros ocho meses de la nueva administración tres ministros diferentes ocuparon el puesto, una rotación que hacía imposible un proyecto económico coherente.

<sup>8</sup> En 1993 la inflación se aceleró a lo largo del año, pasando de una tasa de 24.85% en diciembre de 1992 a 37.49% en diciembre de 1993; la tasa acumulada del año fue de 2 560%. La inflación proyectada para 1994, de seguir la tendencia ascendente, era de 5 570%; Cf. *Istoé*, núm. 1267, São Paulo, 12 de enero de 1994, pp. 52-56.

cerca de un año y medio, que anticipó al plan económico, caracterizado por la ausencia de iniciativas gubernamentales y crecientes críticas a su gestión, y el segundo, el de la implantación del Plan Real y del incremento de la popularidad presidencial.

En lo que se refiere al contexto social en que se llevaron a cabo las elecciones, se ha denunciado, hacia finales de 1993, la existencia de 32 millones de brasileños en situación de miseria.<sup>9</sup> El conjunto de problemas sociales del país es un factor que debe tomarse en cuenta en el análisis porque se refleja claramente en el perfil del electorado de 1994: de los 94.7 millones de electores habilitados para votar, 8.5 millones son analfabetos y 25.3 millones apenas leen o escriben el propio nombre.<sup>10</sup> En otras palabras, aproximadamente 36% del electorado brasileño es analfabeto o semianalfabeto. Por otra parte, se destaca el extraordinario crecimiento de la participación política individual en los procesos electorales, cambiando la escala de movilización individual que va de menos de un cuarto de la población en las elecciones de 1960 a más de la mitad a partir de las elecciones presidenciales de 1989.<sup>11</sup>

El objetivo de ese trabajo es averiguar cuáles fueron algunos de los factores más importantes que incidieron sobre el resultado de las elecciones presidenciales brasileñas. Específicamente, se centra la atención en el análisis de la configuración de las alianzas electorales y de los efectos —propiamente económicos y también simbólicos— del proceso de estabilización macroeconómica sobre la victoria de Fernando Henrique Cardoso.

### **La construcción de un nuevo escenario político y el proceso electoral**

Dos candidatos dominaron el escenario de las elecciones presidenciales de 1994: Luiz Ignácio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores (PT),

<sup>9</sup> Esta cifra fue elaborada por el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA), con base en diferentes fuentes de datos. Cf. *Veja*, año 26, São Paulo, 29 de diciembre de 1993, p. 89. La dificultad para llegar a números exactos reside en la falta de datos oficiales actualizados y confiables acerca de la temática de la miseria.

<sup>10</sup> Cf. *Veja*, año 27, núm. 40, São Paulo, 5 de octubre de 1994, pp. 32-33.

<sup>11</sup> Cf. Weffort, F., "Democracia política e desenvolvimento econômico" en Weffort *et al.*, *A democracia como proposta*, Coleção Democracia, Rio de Janeiro, IBASE 1991, p. 11. En las elecciones de 1960 participaron cerca de 16 000 000 de electores, cifra que pasó a 60 000 000 ya en 1982 y que siguió incrementándose, hacia 80 y 95 000 000, en las elecciones de 1989 y 1994, respectivamente. Uno de los factores que explica este incremento es la extensión del derecho al voto a analfabetos y a jóvenes entre 16 y 18 años a partir de la Constitución de 1988.

y Fernando Henrique Cardoso, del Partido Socialdemócrata Brasileño (PSDB). El primero, un exdirigente sindical y exdiputado federal, que fuera candidato a la presidencia de la República en 1989; el segundo, un sociólogo, senador elegido por el estado de São Paulo y progenitor del Plan Real.

Cuando Itamar Franco asumió la presidencia, en 1992, Lula era el candidato que más claramente se perfilaba como su sucesor. Líder indiscutible de las encuestas de opinión desde 1993, al principio su principal contrincante era Paulo Maluf, alcalde de la ciudad de São Paulo. En caso de que se hubiera visto confirmado ese escenario electoral, se repetiría una situación similar a las elecciones presidenciales de 1989, cuando en la segunda vuelta Lula se enfrentó a Collor en un contexto de fuerte polarización ideológica.

Con la renuncia de Maluf a su postulación en abril de 1994, la disputa se centró entre Lula y Cardoso. En junio de ese año Lula alcanzó 41% de las preferencias de voto para presidente de la República.<sup>12</sup> Empero, a partir de julio el panorama electoral empezó a cambiar rápidamente, con el descenso de Lula en las encuestas y el ascenso de Fernando H. Cardoso. En sólo un mes Lula bajó cerca de once puntos porcentuales en las encuestas, y como consecuencia de ello perdió la primera posición ante Cardoso, quien finalmente ganó con 54.28% de los votos válidos en la primera vuelta de las elecciones, sin que fuera necesario realizar la segunda vuelta prevista en la legislación electoral (véase cuadro 1).<sup>13</sup>

En este proceso electoral dos temas prácticamente monopolizaron la agenda de los debates y la atención de los electores: la política de alianzas electorales de los principales candidatos y el plan de estabilización económica por parte del gobierno. El análisis de estos temas ofrece una visión general de las últimas elecciones brasileñas.

### *La política de alianzas electorales*

La postulación de Lula se apoyó básicamente en la misma fórmula política inaugurada en las elecciones de 1989: el llamado Frente Brasil Popu-

<sup>12</sup> Cf. los datos presentados por el semanario *Istoé*, núm. 1293, São Paulo, 13 de julio de 1994, p. 19.

<sup>13</sup> El sistema electoral brasileño prevé la elección del presidente de la República en dos vueltas. Sin embargo, la legislación especifica que en el caso de que en la primera vuelta un candidato obtenga la mayoría absoluta de los votos (descontados los blancos y nulos) no se realizaría la segunda vuelta.

lar, que agrupó a los partidos de izquierda alrededor del candidato.<sup>14</sup> Estos últimos han sido los aliados políticos tradicionales del PT en las contiendas regionales y nacionales. La coherencia mantenida en los arreglos preelectorales, si bien en la mayoría de los casos no rinde frutos electorales inmediatos, es uno de los motivos por los que el PT ha conquistado confiabilidad e identidad partidaria en el marco de un universo partidista extremadamente susceptible a variaciones e infidelidades, como es el brasileño.<sup>15</sup>

### Cuadro 1

Resultado de las elecciones presidenciales de acuerdo con el número total de votos recibidos por cada candidato, el porcentaje sobre los votos válidos y sobre el total y los nulos, blancos y abstenciones

<i>Candidatos y partidos</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje sobre votos válidos</i>	<i>Porcentaje sobre el total de votos</i>
Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	34 377 198	54.28	44.09
Luiz Ignácio Lula da Silva (PT)	17 126 291	27.04	21.96
Enéas Carneiro (PRONA)	4 672 026	7.38	5.99
Orestes Quércia (PMDB)	2 773 793	4.38	3.56
Leonel Brizola (PDT)	2 016 386	3.18	2.59
Espiridiao Amin (PPR)	1 740 210	2.75	2.23
Carlos Gomes (PRN)	387 927	0.61	0.50
Hernani Fortuna (PSC)	238 323	0.38	0.30
Votos blancos	7 193 917		9.23
Votos nulos	7 445 605		9.55
Total de votos	77 971 676		100.00
Abstenciones	16 810 734		17.76
Total de electores	94 782 410		

Fuente: *Folha de São Paulo*, 18 de octubre de 1994, pp. 1-10

<sup>14</sup> Estos son, además del Partido de los Trabajadores, el Partido Socialista Brasileño (PSB), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Comunista de Brasil (PC do B), el Partido Socialista de los Trabajadores Unificado (PSTU) y el Partido Verde (PV).

<sup>15</sup> Sin embargo, la cuestión de las alianzas es siempre una fuente de polémica y conflictos al interior del partido; aunque existe la tendencia a ampliar paulatinamente los límites de dichas alianzas, éstas permanecen subordinadas al debate programático y a criterios ideológicos.

A su vez, Fernando Henrique Cardoso protagonizó una alianza política inédita, tanto por su amplitud ideológica como por el debate que generó en algunos sectores de la sociedad brasileña, en especial en los medios académico e intelectual.

El PSDB pactó, en mayo de 1994, una alianza con sectores importantes del conservadurismo político, representados por el Partido del Frente Liberal (PFL) y el Partido Laborista Brasileño (PTB).

El PFL es el más grande e importante partido de la coalición; tiene su origen en una escisión del partido político que sirvió de base a la dictadura militar brasileña. Por otra parte, el PTB, desde su refundación en 1981, se ha apartado de los ideales laboristas que lo caracterizaron en la era getulista; así como el PFL, su práctica política en los últimos años ha estado marcada por el “gobiernismo” y el clientelismo, es decir, por su tendencia a apoyar siempre al gobierno en turno a cambio de espacios de poder.<sup>16</sup>

El PSDB es conocido popularmente como un partido político “indeciso”, es decir, como una organización sin perfil propio que suele enfrentar dificultades importantes para tomar posición frente a los principales sucesos de la vida política brasileña. Aunque ésta no siempre sea una apreciación justa ni verdadera, lo cierto es que el PSDB ha pasado por un proceso de definición muy importante en los últimos años. Cuando Collor asumió la presidencia, en 1990, el partido estudió la posibilidad de participar en el gobierno, y cuando Itamar fue llamado al puesto, el PSDB no dudó en ocupar el espacio político que había quedado vacío. Esta decisión fue fundamental no sólo porque la actuación de Cardoso frente al Ministerio de Hacienda fue su principal carta de recomendación electoral, sino porque en ese momento el PSDB y el PT se alejaron, pues este último decidió mantenerse en la oposición. Aunque posteriormente se discutió aún la posibilidad de una alianza de centro izquierda que agrupara el PT y al PSDB en una misma coalición electoral, ello se dificultó a partir del momento en que el primero se ubicó en la oposición y el segundo asumió importantes puestos en el gobierno.

Cuando se dieron las alianzas electorales, la candidatura de Cardoso despuntaba como una posible alternativa a Lula, quizás la única posible, debido al débil desempeño de los demás candidatos.<sup>17</sup> En efecto, la

<sup>16</sup> Cf. Kinzo, M. D., *op. cit.*, pp. 45-62.

<sup>17</sup> Ninguno de los demás candidatos logró alcanzar ni 10% de las preferencias de voto. Quércia, que representaba el Partido del Movimiento Democrático Brasileño, el más grande en cuanto a la representación parlamentaria, se encontraba involucrado en denuncias de corrupción; Brizola, otro candidato potencialmente fuerte, se encontraba desgastado por el apoyo dado a Collor y por las fuertes críticas a su gestión en el gobierno del estado de Río de Janeiro.

necesidad de presentar una alternativa que hiciera frente a la postulación de izquierda del Frente Brasil Popular fue un factor que influyó para que tan diferentes actores políticos se unieran alrededor de una candidatura única. La alianza posibilitó la unificación de votos, pero más importante que ello fue el impulso financiero y el incremento en el tiempo de propaganda en los medios de comunicación que propició para la candidatura de Cardoso.<sup>18</sup>

Sin embargo, la polémica opción de alianza electoral del PSDB tuvo como base no solamente argumentos electoreros (“la alianza con el PFL es necesaria para que ganemos las elecciones”), sino que, principalmente, se discutían diferencias de fondo entre ese partido y su principal contrincante, el PT.

En efecto, fueron dos las principales fuentes de polémica entre estas fuerzas políticas: las concepciones divergentes acerca del funcionamiento del capitalismo y el carácter de las posibles reformas que debían instrumentarse, por un lado, y el problema de la representación política y de la gobernabilidad, por el otro.

Con respecto al primer factor citado, no nos dedicaremos a hacer un análisis acerca de las concepciones de dichas fuerzas políticas en lo que se refiere a las formas de gobierno, ya que ello trascendería los límites de este trabajo. Sin embargo, es importante aclarar que ni el PSDB ni el PT planteaban una ruptura con el sistema capitalista.<sup>19</sup> El segundo factor sería, en nuestra opinión, el más importante para explicar la dinámica de estructuración de las alianzas electorales.

Corriendo el riesgo de simplificar las estrategias adoptadas por cada uno de los partidos políticos en la conformación de sus alianzas, se puede afirmar, en primera instancia, que el PSDB optó por el pragmatismo mientras el PT mantuvo una estrategia clasista.

Para los que defendieron la posición asumida por PSDB, uno de los argumentos más importantes fue que ninguna fuerza social o ningún par-

<sup>18</sup> No está muy claro si la alianza política rindió votos a la candidatura de Cardoso; de hecho, la primera encuesta de opinión realizada después de la formalización de dicha alianza detecta una caída en la preferencia por el candidato. Asimismo, los resultados electorales muestran que Cardoso alcanzó mejores resultados en regiones ajenas a la influencia del PFL. Sin embargo, considerando que la legislación electoral brasileña determina el tiempo de propaganda gratuita en los medios de comunicación —la radio y la televisión— de acuerdo con la representación de los partidos en el Congreso Nacional, la alianza permitió que el tiempo de que disponía el PSDB se duplicara, pasando de cuatro a ocho minutos diarios.

<sup>19</sup> Sería interesante analizar el programa de gobierno presentado por el PT y cómo las diferentes tendencias en la izquierda definieron no un programa socialista, sino uno “democrático popular”, sin embargo, ello sería otro artículo.

tido político aislado podría resolver los problemas del país, en clara referencia a la política de alianzas clasista protagonizada por el PT. En el caso de que llegara a ser elegido, un gobierno petista estaría obligado a “girar hacia la derecha” para alcanzar la aprobación de algunas reformas, mientras que un gobierno encabezado por el PSDB “giraría hacia el sentido contrario” para mantener coherencia con el programa socialdemócrata.<sup>20</sup>

Esta discusión está directamente vinculada con el debate acerca de la (in)governabilidad, que a su vez se asocia a la capacidad del gobierno de obtener un sólido apoyo parlamentario para aprobar sus planes de reforma. Efectivamente, un gobierno del PT enfrentaría dificultades importantes para lograr la mayoría parlamentaria necesaria para llevar a cabo sus propuestas gubernamentales. Ésta, ciertamente, no fue una problemática ignorada por los partidos del Frente Brasil Popular. Sin embargo, algunas preguntas importantes han quedado sin respuesta: en el caso de victoria de Lula, ¿cómo lograr la mayoría parlamentaria necesaria para aprobar, por ejemplo, los planes de una reforma agraria de grandes dimensiones? ¿Serían el apoyo y la movilización popular condiciones suficientes para lograr gobernar sin romper con las reglas de la democracia formal?

En contraparte, se pueden percibir problemas similares en un gobierno de corte socialdemócrata: ¿es la conformación de una alianza política con sectores conservadores condición suficiente para lograr la aprobación de reformas? O, en otras palabras, ¿es posible llevar a cabo reformas de base que mantengan coherencia con el programa socialdemócrata sin romper con dicha alianza? La —al menos aparente— incoherencia entre el establecimiento de un pacto político de tales características y el programa socialdemócrata fue sacada a la luz en las críticas a Cardoso. Más aún, las especificidades del sistema de partidos brasileño permiten prever dificultades para mantener una alianza de gobierno que se someta a un proyecto de reformas que cambien los panoramas político, económico y social ya descritos. Aunque la alianza electoral se pactó con base en el consenso acerca de la necesidad de algunas reformas de base —por ejemplo, la reforma tributaria, la seguridad social y la Constitución de 1988— y de la continuidad del proceso de estabilización económica, es posible prever posibles conflictos acerca de cómo llevar a cabo dichas reformas.

<sup>20</sup> Éstos son algunos de los argumentos presentados por el filósofo José A. Giannotti en la polémica que involucró a una parte importante de la intelectualidad brasileña en el periodo preelectoral. Cf. Giannotti, J., “Militância e participação”, en *Folha de São Paulo*, 10 de abril de 1994, São Paulo, p. 6-9.

*El Plan Real y sus efectos electorales*

El Ejecutivo brasileño ha puesto en práctica, en los años posteriores a la dictadura militar, una serie de planes económicos de estabilización,<sup>21</sup> basados en varios supuestos generales en común: el principal objetivo ha sido abatir los elevados niveles de inflación; el medio considerado adecuado para llegar a dicho objetivo ha sido la intervención estatal sorpresiva y brutal, y, finalmente, en algunos casos, dichos planes de estabilización se han sometido a intereses y tiempos políticos, sin mantener siempre coherencia con los objetivos económicos planteados.<sup>22</sup>

Asimismo, todos los planes económicos han sido lanzados en momentos de elevados niveles de inflación, los cuales se mantienen controlados a corto plazo como efecto de las medidas gubernamentales, pero a mediano plazo repuntan con más fuerza. Así, en la década de los años ochenta, el promedio anual de la inflación fue del orden de 730%, mientras que en la década anterior el promedio anual fue de solamente 40% por año.<sup>23</sup>

Aunque el Plan Real guarde similitudes evidentes con los supuestos generales de los anteriores planes, desde el punto de vista político se diferencia en por lo menos dos aspectos fundamentales: en primer lugar, el anuncio previo de los pasos que se seguirían, rompió con la tradición de utilizar el elemento sorpresa que caracterizó a los anteriores paquetes económicos. El Plan Real se estructuró en tres distintas fases que se sucedieron deliberadamente a lo largo de siete meses, hasta la entrada en circulación de la nueva moneda. La primera de dichas fases se compuso por un conjunto de medidas para el ajuste a mediano plazo de las finanzas públicas, sometido a la aprobación del Congreso Nacional;<sup>24</sup> la segunda fase

<sup>21</sup> Han sido editados un total de siete planes económicos en los últimos nueve años: Plan Cruzado I (1986), Plan Cruzado II (1986), Plan Bresser (1987), Plan Verano (1989), Plan Collor I (1990), Plan Collor II (1991), Plan Real (1993/1994).

<sup>22</sup> El caso más claro de manejo político de un plan económico es el del Plan Cruzado. Editado en 1986, poco antes de las elecciones para gobernadores estatales y para la Asamblea Constituyente, las medidas económicas fueron claramente sometidas a los tiempos electorales. Debido a que los esfuerzos gubernamentales estaban concentrados en el proceso electoral, el país sufrió una parálisis económica hasta una semana después de la aplastante victoria electoral del gobierno, cuando se anunció un nuevo paquete económico (Cruzado II) que descongelaba algunos precios y promovía el incremento de impuestos, anunciando así el retorno de las elevadas tasas de inflación.

<sup>23</sup> Por ejemplo, en el caso del Plan Cruzado, de febrero de 1986, logró estabilizar la economía hasta fines del año; a su vez, el Plan Bresser, y el Plan Verano, de enero de 1989, tuvieron éxito solamente por tres meses; lo mismo sucedió con el Plan Collor I, mientras que con el Plan Collor II se logró bajar la inflación por cuatro meses.

<sup>24</sup> Para un análisis detallado de las medidas económicas del Plan Real, véase Velloso,

empezó hacia finales de febrero de 1994 con la paulatina entrada en vigor de una nueva unidad de referencia monetaria, la Unidad de Referencia de Valor (URV), vinculada al valor del dólar; finalmente, la última se concretó con la entrada en circulación de la nueva moneda, que sustituyó a la URV, en julio del mismo año. La ausencia del mecanismo de choque que había prevalecido en los anteriores intentos de estabilización logró disminuir la incertidumbre y la desconfianza de los actores financieros hacia las iniciativas del Ejecutivo.

En nuestra opinión, el Plan Real también se aparta de la práctica anterior en lo que se refiere a la relación entre estabilización económica y objetivos electorales, a la manera en que se había dado en el caso del Plan Cruzado. Por supuesto, no se pretende negar la clara relación entre los tiempos económicos utilizados para la implantación del paquete económico y los tiempos electorales; sin embargo, la diferencia es que el Plan Real ha sido concebido *desde su principio* tomando en cuenta las elecciones presidenciales. Al contrario de lo que sucedió con el Plan Cruzado, el Plan Real no implica una farsa electoral en el sentido de que se derrumba el techo pasadas las elecciones. Es un plan político que tiene como objetivo dar viabilidad a la candidatura de Cardoso con base en un proyecto de estabilización económica que pretenda trascender los tiempos electorales. Empero, su manejo político implica un riesgo político significativo, en la medida en que Fernando Henrique Cardoso se elige con base en logros económicos alcanzados y en la promesa de mantenerlos.

Como resultado del Plan Real, un mes antes de las elecciones, la tasa inflacionaria bajó hasta 1.15% mensual. Aunque no establecemos una relación causal inequívoca entre la baja de la inflación y la victoria en las elecciones, resulta difícil ignorar el efecto de la estabilización macroeconómica sobre los resultados electorales. Sin embargo, la hipótesis que pretendemos desarrollar aquí es que el manejo simbólico del plan, de la moneda, del fenómeno inflacionario, tuvo mayor importancia que la propia estabilización lograda. La siguiente declaración de Cardoso, pocos días antes de las elecciones, apoya la hipótesis:

Mi experiencia de campaña es la siguiente: aquí todo es simbólico. Es necesario crear un mito. Y se debe contar la misma historia repitiendo lo que es bueno y lo que es malo. Tiene que haber dos, y va cambiando como en la estructura del mito, como Lévi-Strauss. Y hay que contar durante toda la campaña, de varias maneras, el mismo mito. En nuestro caso, es la

moneda. ¿Qué es lo malo? La inflación. ¿Qué es lo bueno? La estabilización [...] El real es bueno, la inflación es mala. Quien está con la inflación es malo, quien está con el real es bueno. Fue solamente eso.<sup>25</sup>

Partimos del supuesto de que la sociedad brasileña ha percibido en los últimos años a la inflación como la fuente principal de los males que enfrenta el país. El “dragón de la inflación”, el “gato que tiene siete vidas”, el “monstruo”, el “peor mal que afecta al país”, son algunas de las expresiones comúnmente utilizadas para caracterizar al fenómeno inflacionario que reflejan dicha percepción. El espacio utilizado por los medios de comunicación en los últimos años para tratar las polémicas alrededor de la inflación ha apoyado la construcción, en el imaginario colectivo, del fenómeno inflacionario como tarea pendiente, como una expectativa creciente, una demanda fundamental que no ha podido ser atendida. A su vez, el discurso político ha fortalecido la percepción de que el problema de la inflación no solamente es central, sino también de que su resolución es función primordial del Poder Ejecutivo, directamente dependiente de su capacidad y eficacia.

Más allá de los resultados económicos derivados del método paulatino de implantación del paquete económico, su importancia estriba en la capacidad del creador del plan para ganar la confianza de la población. Nuevamente recurrimos a las declaraciones de Cardoso: “Se gana elección en el Brasil de hoy inspirando confianza, creencia, esperanza. Ésa es mi tesis central”.<sup>26</sup>

La estabilización lograda y la promesa obviamente seductora de mantenerla no explican del todo las razones de la confianza en Cardoso por parte del electorado brasileño. Como señala Pizzorno, “hay que distinguir entre el cálculo que el elector puede hacer de la utilidad que puede obtenerse de la acción futura de un cierto candidato, y las razones que se tienen para depositar confianza en él”.<sup>27</sup> ¿Cómo explicar, la confianza de que el Plan Real no era electorero y de que no se repetiría la experiencia del Plan Cruzado, o de que no pasaría lo mismo que en los años pasados, es decir, que la inflación sería controlada por algunos meses y a mediano plazo repuntaría con más fuerza? Las críticas presentadas por el equipo económico del Frente Brasil Popular —en el sentido de que el plan produciría pérdidas salariales, que la dolarización de la economía llevaría a

<sup>25</sup> Entrevista con Fernando Henrique Cardoso publicada en el semanario *Istoé*, núm. 1304, São Paulo, 28 de septiembre de 1994, p. 38

<sup>26</sup> Entrevista publicada en el semanario *Veja*, São Paulo, 24 de agosto de 1994, p. 22.

<sup>27</sup> Pizzorno, A., “Sobre la racionalidad de la opción democrática” en Pizzorno *et al*, *Los límites de la democracia*, Buenos Aires, Clacso, 1985, p. 17.

una crisis fiscal, cambiaría y bancaria, y las denuncias del carácter electorero del plan— no lograron revertir la pérdida de votos. Además, otros hechos, como la repentina salida del ministro de Hacienda que sucedió a Cardoso, poco antes de las elecciones, por haber declarado “no tener escrúpulos” en el manejo de la economía,<sup>28</sup> o la importante reetiquetación de precios que anticipó la entrada en circulación de la nueva moneda, tampoco afectaron las preferencias electorales.

En ese sentido, la utilidad percibida por los electores con el Plan Real es sin duda un factor que influyó en el resultado de las elecciones (el voto de premio), pero no puede dissociarse de un análisis simbólico que complementa el análisis de manera fundamental. Como el propio Cardoso expresó, las dos partes en competencia fueron caracterizadas, una, como “la buena,” y la otra, como “la mala”; la primera simbolizaba la moneda, el plan, la estabilización, y aglutinaba las esperanzas y expectativas de la mayoría del electorado, mientras la otra pasó a representar el riesgo de la continuidad de los elevados niveles inflacionarios y, consecuentemente, de la inestabilidad económica.

Obviamente, lo que indica todo lo anterior es que la confianza que logró despertar Cardoso en su programa y en su figura en el electorado brasileño fue resultado tanto de los efectos reales de la estabilización obtenidos con el Plan Real en el corto plazo como de su manejo simbólico a lo largo del proceso electoral.

### Consideraciones finales

Aunque en este trabajo nos centramos en los aspectos referidos a la conformación de las alianzas electorales y al Plan Real para analizar los resultados de las elecciones presidenciales, es interesante citar algunos otros factores que en nuestra opinión tuvieron un efecto secundario en la determinación del cuadro de preferencias electorales.

<sup>28</sup> A un mes de las elecciones, algunas declaraciones de Rubens Ricúpero, entonces ministro de Hacienda, accidentalmente salieron al aire en una transmisión televisiva, en las cuales él afirmaba manipular los datos económicos y ayudar, desde su puesto en el gobierno, a la candidatura de Cardoso: “Yo no tengo escrúpulos. Lo que es bueno nosotros aprovechamos; lo que es malo, escondemos”, que “El gran elector de Fernando Henrique Cardoso hoy en día soy yo”, y “Para la Red Globo [la principal cadena de televisión en Brasil] fue un hallazgo, porque en vez de darle [a Cardoso] un apoyo ostentoso, me ponen a mí en el aire y nadie puede decir nada. Ahora el PT está empezando a decir, pero no puede”. Cf. el reportaje del semanario *Istoé*, año 27, núm. 36, São Paulo, 7 de septiembre de 1994, pp. 30-33.

En la derrota del candidato del Frente Brasil Popular influyeron tanto factores externos como internos respecto a la propia coalición electoral. Entre los primeros, repetimos, está el manejo exitoso del Plan Real, aunque también se puede enumerar otros: el miedo al cambio encabezado por un gobierno de izquierda; el prejuicio hacia Lula por su pasado obrero y su falta de preparación académica; el uso de la máquina gubernamental a favor de la candidatura de Cardoso y la adopción, por parte de los medios de comunicación (en especial la televisión y los periódicos) de la defensa del plan económico y de su progenitor.

Entre los factores propiamente intrínsecos a la coalición que apoyó Lula, se puede citar la dificultad del Frente Brasil Popular para presentar un discurso de campaña coherente específicamente en lo que se refiere al combate a la inflación. La ambigüedad que caracterizó al discurso político en este aspecto tuvo un doble origen: por una parte, se debió a un análisis equivocado de las posibilidades del Plan Real para lograr la estabilización macroeconómica; por otra, fue consecuencia de que el discurso tenía otro foco de atención, que se refería más bien a los males derivados de la concentración de renta y se centraba en la necesidad de combatir la miseria. No se tomó en cuenta, en la estrategia de campaña, la percepción de la sociedad brasileña de que la inflación está en la raíz de sus problemas cotidianos.

Las elecciones de 1994 inauguraron un nuevo panorama político en el país, en el cual el PSDB surge como una fuerza política que aglutina tendencias heterogéneas alrededor de algunos consensos básicos: el imperativo de dar continuidad a la estabilización económica; la necesidad de orquestar una reforma tributaria, de seguir con el proceso de privatizaciones y de proponer reformas a la Constitución. Sin embargo, siguen siendo muchos los desafíos. En especial, el hecho de que se haya elegido a un presidente con el mandato específico de organizar la economía implica depositar la legitimidad del mandatario en una tarea demasiado incierta, pues ésta no depende solamente de la voluntad gubernamental. Por otra parte, la necesidad de fortalecer el sistema político brasileño, y específicamente el sistema de partidos, constituye un problema que deberá ser enfrentado por el nuevo gobierno y que presenta límites importantes para los planes de reforma.

### **Bibliografía**

- Giannotti, José A. (1994), "Militância e participação", en *Folha de São Paulo*, 10 de abril, São Paulo, pp.6-9.

- Kinzo, Maria d'Alva (1993), "*Radiografia do quadro partidário brasileiro*", São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer, *Pesquisas*, núm. 1.
- Nolte, Detlef (1994), "Partidos y elecciones en los procesos de ajuste económico en América Latina", *Sociología*, núm. 7, enero-abril.
- Pizzorno, Alessandro (1985), "Sobre la racionalidad de la opción democrática" en Pizzorno *et al.*, *Los límites de la democracia*, Buenos Aires, Clacso.
- Souza, Amaury de (1992), "El sistema de partidos políticos" en H. Jaguaribe (coord.), *La sociedad, el Estado y los partidos en la actualidad brasileña*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Velloso, João Paulo dos Reis (coord.) (1994), *Estabilidade e crescimento-os desafios do Real*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora.
- Weffort, Francisco (1991), "Democracia política e desenvolvimento económico" en Weffort *et al.*, *A democracia como proposta*, Coleção Democracia, Rio de Janeiro, IBASE.

