

La especificidad del gobierno de Lula

Hegemonía liberal, desarrollismo y populismo

El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva consolidó la hegemonía liberal y la democracia, pilares de un nuevo tipo de Estado iniciado por Fernando Henrique Cardoso. Esto se explica, en primer lugar, por el mantenimiento de una política económica orientada a garantizar la estabilidad. Pero además el gobierno implementó algunas medidas dispersas de orientación desarrollista y, sobre todo, lanzó una serie de políticas que le permitieron extender la cobertura social a los sectores más pobres y mejorar los ingresos y las posibilidades de ascenso de la clase media baja. Sustentado en una coalición política muy amplia, con una estrategia que asume por momentos rasgos populistas, Lula ha profundizado, imprimiéndole un tono propio, el ciclo hegemónico liberal iniciado por su antecesor.

BRASILIO SALLUM JR.

El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva tiene características específicas, pero estas solo pueden ser entendidas en el marco del proceso de construcción de una nueva forma de Estado iniciado en 1995, con la asunción de Fernando Henrique Cardoso como presidente. Esa nueva forma de Estado sustituyó, después de una larga transición política que se extendió entre 1983 y 1994, al antiguo Estado varguista (1930-1982), que excluía la participación popular autónoma en la vida política, incluso durante sus fases democráticas,

Brasilio Sallum Jr.: sociólogo de la Universidad de San Pablo, ha escrito numerosos libros y trabajos sobre las transformaciones de las relaciones Estado/sociedad en Brasil.

Palabras claves: liberalismo, desarrollismo, populismo, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil.

Nota: el autor agradece a Gildo M. Brandão por los comentarios que permitieron reducir las imprecisiones de este artículo. Traducción de Mario Cámara. La versión original de este artículo en portugués puede consultarse en <www.nuso.org>.

y que fue predominantemente autárquico-desarrollista en su relación con la economía¹.

A diferencia del Estado varguista, la nueva forma es democrática en cuanto a sus relaciones con la sociedad y moderadamente liberal desde la perspectiva de sus relaciones con la economía. Tiene dos pilares centrales: por un lado, la Constitución democrática de 1988, que garantizó los derechos políticos y sociales; y, por otro, el Plan Real de estabilización lanzado en 1994 y el conjunto de reformas liberales que se implementaron durante las gestiones de Cardoso, principalmente durante la primera. Aunque distantes en el tiempo, estos pilares están articulados: la Constitución de 1988 había fijado las reglas y garantías de la democracia brasileña antes del inicio del Plan Real y de las reformas de Cardoso, pero sin lograr la estabilidad económica. Más tarde, la estabilización de la moneda permitió pacificar a la población y contribuyó a reconciliarla con el Estado de derecho, al tiempo que las reformas liberalizadoras lograban dejar atrás las agudas controversias y conflictos sobre el estatismo.

Pero entonces, ¿cuál es la especificidad del gobierno de Lula? ¿En qué innova respecto de la gestión de Cardoso? Mi argumento central es que Lula ha consolidado la hegemonía liberal, cuya estructuración política ocurrió durante el periodo de Cardoso. Con Lula, esta hegemonía se profundizó socialmente y se volvió más flexible en lo que se refiere a las articulaciones entre el poder y el capital privado, al tiempo que se acentuó la orientación desarrollista. La contracara propiamente política ha sido la debilidad de las fronteras partidarias y el resurgimiento de ciertas prácticas políticas populistas, en un sentido que definiré más adelante.

A continuación desarrollaré estos argumentos.

■ La hegemonía liberal

No cabe volver aquí sobre la historia reciente de la ideología económica liberal en Brasil, que ganó importancia como demanda de los sectores empresarios

1. El calificativo de «varguista» se refiere a Getúlio Vargas, político y líder del movimiento armado que asumió el poder en 1930 y gobernó hasta 1945, y luego desde 1951 hasta 1954, año en que Vargas se suicidó. Las principales características del Estado varguista se mantuvieron hasta 1982 e incluso después, aunque deterioradas. Prefiero este calificativo al más usual «Estado desarrollista» porque esta última denominación se refiere solo a la relación Estado-economía y deja de lado la relación Estado-sociedad y, por lo tanto, el carácter autocrático del Estado. En referencia a la relación Estado-economía, hablo de Estado «autárquico-desarrollista» en lugar de utilizar el calificativo más común «nacional-desarrollista», ya que este último alude más bien a la ideología dominante en el periodo.



© Nueva Sociedad / Tite Calvo 2008

Héctor Calvo, alias **Tite Calvo**, es un diseñador gráfico e ilustrador chileno. Ha diseñado para el Festival de Cine de Valdivia y varias ONG ambientalistas; dictó clases en varias universidades y cursó un posgrado en ilustración en Barcelona. En 2006 integró el grupo de diseño del Museo de la Exploración R.A. Phillipi (Valdivia). Actualmente reside en Santiago y trabaja en el diseño de productos didácticos para el Museo de Altamira (Santillana del Mar, España). Blog: <<http://ojoportatil.blogspot.com>>.

recién hacia la segunda mitad de la década de 1980. En aquel momento se trataba, más que nada, de reducir el intervencionismo y el arbitrio estatales. Recién a partir de los 90, con el gobierno de Fernando Collor de Mello, el neoliberalismo comenzó a moldear parte de las políticas públicas. Sin embargo, fue solo con el Plan Real y la elección de Cardoso como presidente que el liberalismo comenzó a marcar de manera sistemática las políticas de Estado, se difundió más allá de los círculos empresariales y comenzó a predominar en las formas de pensar de la clase política y la clase media profesional, hasta ganar cierta presencia incluso en las clases medias bajas y los sectores populares, principalmente del centro-sur del país.

Se trataba sin embargo de un liberalismo poco ortodoxo, polarizado entre una vertiente neoliberal, predominante en la gestión macroeconómica, y otra liberal-desarrollista. Esta última corriente fue el resultado del reciclaje liberal del viejo desarrollismo y la responsable de que se aprobasen, sobre todo en los inicios del gobierno de Cardoso, medidas destinadas a reducir el impacto de la política macroeconómica sobre el sistema productivo. Posteriormente, esta corriente contribuyó a generar políticas orientadas a elevar la capacidad de competitividad económica del país en el mundo. Pero aun así el liberalismo brasileño, además de poco riguroso en cuanto a su patrón de intervención estatal, siempre se asoció –al contrario de lo que afirman algunos críticos de izquierda– a políticas sociales integradoras.

Hoy existe entre los analistas un consenso casi total respecto a que la vertiente predominante del liberalismo, la más ortodoxa, y la gestión económica en la que se encarnó –especialmente la política antiinflacionaria, anclada en las políticas monetaria, cambiaria y, de modo secundario, fiscal– privilegiaron los intereses del capitalismo financierizado². La hegemonía liberal implicó, entonces, el liderazgo de los intereses asociados al mercado financiero sobre el conjunto de los capitalistas y propietarios y, en mayor o menor medida, sobre los sectores medios y subalternos de la sociedad. Tales ideas e intereses tuvieron al Banco Central como centro de articulación y expresión. Fueron dominantes durante todo el gobierno de Cardoso pero permitieron, principalmente en su primer mandato, medidas parciales y puntuales inspiradas en el liberal-desarrollismo. La regla general era que el Estado no interviniera en la actividad económica salvo como regulador y, cuanto mucho, financiador.

2. Cf. François Chesnais: *La mondialisation du capital*, Syros, París, 1994 y José Carlos de Souza Braga: «Financeirização Global – O Padrão Sistêmico de Riqueza do Capitalismo contemporâneo» en Maria da Conceição Tavares y José Luís Fiori: *Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização*, Vozes, Petrópolis, 1997.

Pero la hegemonía no significa la imposición de intereses, sino su universalización por medio de ideas, lo cual permite crear puentes simbólicos y prácticas entre los participantes de determinado sistema de dominación: entre el sector hegemónico y los sectores subalternos, entre los dirigentes del Estado y la masa de la población. Durante el gobierno de Cardoso, estos puentes simbólicos descansaron en las nociones de estabilidad, competitividad, competencia, capacitación y –en la medida en que se reconocía que el capitalismo operaba en una sociedad injusta– inclusión social por medio de los derechos sociales, la solidaridad y la protección social.

Estabilidad, competitividad y competencia fueron los valores que orientaron y justificaron la política económica, en tanto que la capacitación era el eje de las políticas destinadas a los trabajadores y los pequeños productores (defensa frente al empleo, ajuste a los cambios tecnológicos y posibilidad de convertirse en buenos emprendedores). Pero la capacitación era, también, el hilo ideológico que vinculaba las políticas sociales con la inclusión de los sectores más empobrecidos en el sistema³.

Finalmente, los derechos sociales, la solidaridad y la protección social eran los lemas justificatorios de las políticas que buscaban priorizar a los ciudadanos excluidos o precariamente incluidos en la sociedad capitalista. Los derechos sociales, pilares de una ciudadanía ampliada, estaban definidos en la Constitución de 1988 y en la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS). Ambas intentaban garantizar las condiciones plenas para el ejercicio de la democracia y fomentar la solidaridad de los sectores privilegiados con aquellos privados de sus derechos básicos o en una situación de miseria tal que requiriera protección inmediata. No obstante, aunque se trataba de prestar solidaridad a los de abajo, de proteger y asegurar los derechos de todos, esto estaba impregnado

Durante el gobierno de Cardoso, estabilidad, competitividad y competencia fueron los valores que orientaron y justificaron la política económica, en tanto que la capacitación era el eje de las políticas destinadas a los trabajadores y los pequeños productores ■

3. La idea de exclusión social aparece de la siguiente forma en un documento gubernamental preparado para una conferencia internacional sobre la «tercera vía»: «Lo que es chocante para los brasileños hoy no es solo la pobreza, sino sobre todo la exclusión: el contraste entre la relativa prosperidad de quien consigue insertarse en la que hoy es una de las diez mayores economías del mundo, y el desamparo de los que no encajan o solo encajan precariamente en esa economía, como productores y consumidores». En Vilmar Faria, Eduardo Graeff et al.: «Preparando o Brasil para o Século XXI», Brasília, 2000, p. 1. Este documento es una buena fuente gubernamental no solo sobre las políticas del periodo Cardoso sino también sobre los argumentos que buscaban legitimarlas.

Las políticas de transferencia de renta, focalizadas en familias por debajo de la línea de pobreza con características específicas, solo ganaron importancia durante el segundo mandato de Cardoso ■

también por la idea de capacitación, en el sentido de brindar a todos la posibilidad de participar plenamente en la sociedad capitalista. Garantizar el pescado, pero también enseñar a pescar.

Las políticas sociales durante el gobierno de Cardoso fueron en general universales, sobre todo en salud y educación. Pero incluso cuando había focalización, esta se realizaba principalmente en términos re-

gionales: por ejemplo, el Programa Comunidad Solidaria apuntaba a articular las diversas políticas universales en los municipios más pobres del país. Las políticas de transferencia de renta, focalizadas en familias por debajo de la línea de pobreza con características específicas (con hijos pequeños, en edad escolar, etc.), solo ganaron importancia durante el segundo mandato de Cardoso y sustituyeron la distribución de canastas básicas y otros productos⁴. Pero incluso este tipo de políticas estaba vinculado a la capacitación, ya que se condicionaba la transferencia a la comprobación de la asistencia de los hijos a la escuela o a la realización de controles de salud.

Aunque los intereses del mercado financiero y el ajuste al capitalismo financiero hayan sido preponderantes en este periodo, la traducción de las nociones mencionadas en políticas concretas fue realizada básicamente por la clase media profesional, incorporada al equipo de funcionarios públicos en los sectores superiores de la administración⁵. Se entiende aquí por «clase media profesional» a aquellas personas que se ganan la vida gracias al ejercicio calificado de profesiones especializadas de nivel superior, como economistas, administradores, ingenieros, sociólogos, etc., quienes usualmente trabajan como docentes universitarios, consultores o gerentes. En este sentido, es central subrayar que las nociones claves de estabilidad, competitividad y competencia –y las ideas conexas de eficiencia, racionalidad y capacitación–, todas ellas lemas del capitalismo contemporáneo, son virtudes cultivadas por esta clase media profesional.

4. Sobre las políticas sociales, v. Sônia Draibe: «A Política Social no Período FHC e o Sistema de Proteção Social» en *Tempo Social* vol. 15 N^o 2, 11/2003.

5. Tal incorporación se dio gracias a la posibilidad de designar cerca de 40.000 funcionarios para las tareas de dirección y asesoramiento superior. En 1998, ellos representaban cerca de 3% de los cuadros de la administración pública.

■ El liberalismo en tiempos de Lula

¿En qué sentido se puede decir que el gobierno de Lula es una continuación del anterior? ¿En qué radican las diferencias más importantes? Existen varios estudios sobre la conversión de Lula y la dirección del Partido de los Trabajadores (PT) a las políticas macroeconómicas de su antecesor, conversión expresada en la prioridad otorgada a la estabilidad de la moneda, el mantenimiento del sistema de metas de inflación y el régimen de cambio fluctuante, junto con el ajuste fiscal para sostener el superávit primario y el respeto de los contratos⁶. No insistiré aquí en este punto⁷.

Sin dudas, el elemento clave que permite ligar ambos gobiernos es la decisión de considerar la estabilidad monetaria como el valor máximo a alcanzar, aunque no de cualquier modo. La estabilidad fue procurada mediante políticas macroeconómicas aceptadas en los medios académicos liberales y neoclásicos⁸. Además, durante el gobierno de Lula, las reformas liberalizadoras del periodo anterior no fueron modificadas y se mantuvieron vigentes la eliminación de los privilegios de las empresas nacionales, las privatizaciones, los regímenes de concesiones públicas, las reglas para la gestión fiscal equilibrada y la autonomía operativa del Banco Central⁹.

En sus inicios, el gobierno de Lula se preocupó fundamentalmente por calmar a los mercados manteniendo las políticas anteriores e incluso aumentando el superávit fiscal prometido por Cardoso al Fondo Monetario Internacional (FMI). Es más: Lula continuó con el programa de reforma previsional y tributaria iniciado en el periodo anterior. Esta continuidad fue asumida de mala

6. Entre otros, v. B. Sallum Jr. y Eduardo Kugelmas: «O Modo Lula de Governar» en B. Sallum Jr. (ed.): *Brasil e Argentina Hoje – Economia e Política*, Edusc, Bauru, 2005; Luiz Filgueiras y Reinaldo Gonçalves: *A Economia Política do Governo Lula*, Contraponto, Rio de Janeiro, 2007; Leda Paulani: *Brasil Delivery*, Boitempo, San Pablo, 2008; José Marcos N. Novelli: «A Continuidade da Política Macroeconômica entre o Governo Cardoso e o Governo Lula: Uma Abordagem Sociopolítica», 2007, mimeo.

7. No puedo dejar de subrayar, sin embargo, la extrañeza que me causan algunos que se sorprenden por la conversión de Lula y la dirección del PT. ¿Esperaban que resultase, de una elección regular, una revolución?

8. Sobre el asunto, v. José Marcos N. Novelli: «Inflação e Desinflação: Coalizões, Conflitos e Instituições no Brasil e em Outros Países», tesis de doctorado, Universidad de Campinas, 2007.

9. Filgueiras y Gonçalves exhiben como muestra de la continuidad el Índice de Libertad Económica elaborado por la Heritage Foundation a partir del contexto macroeconómico, el marco legal y regulatorio para las empresas, especialmente extranjeras, la seguridad jurídica y los derechos de propiedad que afectan los costos de transacción y el grado de regulación del mercado de trabajo y del mercado de capitales. Este índice muestra un aumento constante entre 1996 y 2007. L. Filgueiras y R. Gonçalves: ob. cit., p. 113.

gana por la mayoría de los militantes del PT y por buena parte del gobierno (con la lógica excepción del equipo económico), aunque con resignación, pues era vista como inevitable para garantizar la estabilidad.

La compatibilización entre la necesidad de sostener la estabilidad y los viejos lemas del partido –mayor presencia del Estado en la vida social, protección de las empresas de capital nacional, en especial las pequeñas, mejor distribución de la renta y más protección a los trabajadores y los pobres– fue procurada de diversas formas. En primer lugar, la retórica gubernamental comenzó a enfatizar las ventajas de la estabilidad económica para los sectores pobres y para la generación de un crecimiento duradero y sustentable. El argumento, por supuesto, no era nuevo, pero adquirió otro color al ser utilizado por un presidente identificado con los sectores populares.

Pero además el gobierno de Lula interrumpió el proceso de privatizaciones y, con ello, evitó la reacción crítica de las corrientes de izquierda. Como contribución propia a la construcción de esta nueva forma de Estado, propuso la figura de la «asociación» como mecanismo de articulación entre el sector público y las empresas privadas. Esta iniciativa fue aprobada por el Congreso en 2004 mediante una ley que regula las asociaciones público-privadas para obras de infraestructura. En estas asociaciones,

La convergencia entre la necesidad de garantizar la estabilidad económica y los planteos originales del PT se logró gracias a la implementación de una serie de políticas orientadas a democratizar el acceso a los recursos y la apertura de nuevos canales de ascenso social ■

el Estado define qué hacer, conservando el papel dirigente, y realiza parte de las inversiones. Una vez finalizada la obra, las empresas privadas se convierten en explotadoras de los servicios (camino, ferrocarriles, metro) con una rentabilidad mínima garantizada por un fondo público.

Finalmente, la convergencia entre la necesidad de garantizar la estabilidad económica y los planteos originales del PT se logró gracias a la im-

plementación de una serie de políticas orientadas a democratizar el acceso a los recursos y la apertura de nuevos canales de ascenso social. Para ello, como se detalla más adelante, se aumentó el ingreso real de aquellos ciudadanos que, aunque ya incluidos, se encuentran ubicados en segmentos inferiores de la pirámide social, y se amplió la cobertura a todos los brasileños situados debajo de la línea de pobreza, ya no considerados como individuos sino como familias.

Luego de que Lula obtuviera su reelección en 2006, todos estos programas se mantuvieron. La estabilidad sigue siendo el eje de la política económica. Sin embargo, como en el inicio del segundo gobierno la estabilidad ya parecía asegurada, el crecimiento económico y las inversiones públicas (sobre todo en infraestructura) ganaron protagonismo. El Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC), un programa de inversiones anunciado en enero de 2007, se tornó omnipresente. No obstante, se trata de un programa muy limitado: además de que muchas de las inversiones que lo conforman ya estaban previstas, los recursos que contempla equivalen, como máximo, a un 0,6% del PIB para 2007 en concepto de incremento de inversiones (contra, por ejemplo, 4,7% del PIB pagado en intereses de la deuda)¹⁰. Se podía suponer, entonces, que el gobierno pondría en práctica nuevas asociaciones público-privadas que permitieran adicionar capital privado a los fondos públicos, pero no fue así, pues el gabinete se enredó en debates internos y en controles burocráticos que lo impidieron¹¹.

Pese a todo ello, hay que reconocer que el gobierno ha ampliado la intervención pública a través de otros mecanismos, pero sin obedecer reglas generales. Además de aumentar la capacidad de préstamo del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), destinado a proveer financiamiento productivo a largo plazo y bajo interés, el gobierno ha lanzado una serie de iniciativas fragmentadas para recuperar las empresas estatales que no fueron privatizadas –como Eletrobrás, por ejemplo– y que permitieron que estas formen asociaciones con empresas privadas para incrementar las inversiones¹². Asimismo, se ha procurado mejorar la capacidad de competencia de las empresas brasileñas en relación con las multinacionales que operan en el país (por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones), además de alentar a las compañías nacionales para que se expandan al exterior.

En suma, y aunque habría que examinar con más cuidado este nuevo activismo estatal, parece evidente que estamos frente a una inflexión desarrollista. Pero, para que quede claro, precisemos que se trata de una inflexión liberal-desarrollista.

10. Ver L. Filgueras y R. Gonçalves: ob. cit., p. 201.

11. Pese a ello, varios estados, como San Pablo y Minas Gerais, vienen haciendo inversiones sobre la base de leyes estatales más recientes que regulan asociaciones similares a las previstas por el gobierno federal.

12. Ver Leonardo Goy, Fabíola Salvador y Fernando Nakagawa: «Estatais criam Alternativa às PPPs» en *O Estado de S. Paulo*, 23/6/2008, p. B5, disponible en <www.estado.com.br/editorias/2008/06/23/eco-1.93.4.20080623.8.1.xml>, fecha de consulta: 1/9/2008; y Claudia Safatle: «Estatais, A Nova Onda» en *Valor Econômico*, 11, 12 y 13/7/2008, p. A2.

Al preservar la estabilidad mediante políticas similares a las de Cardoso, Lula ganó un fuerte respaldo del mercado financiero y de los empresarios, especialmente cuando la convergencia entre la política macroeconómica heredada y el ideario político del PT, en un contexto mundial excepcional, permitió recuperar el crecimiento, en un nivel modesto (en torno de 4%) pero aparentemente sustentable. De hecho, las políticas orientadas a garantizar esta convergencia, sobre todo aquellas que buscan la democratización del crédito y el incremento de los gastos en protección social, produjeron una suerte de crecimiento a través de la distribución¹³ que permitió la monetarización de localidades pobres y la mejora de regiones atrasadas, en muchos casos a tasas chinas¹⁴.

Estabilidad y crecimiento han constituido, pues, la fórmula que le permitió a Lula asegurarse el apoyo de los empresarios. Ello no impide, sin embargo, algunos desentendimientos puntuales ni cierta desconfianza, ya sea por la presencia en el gobierno de sindicalistas y líderes de movimientos sociales, ya sea por la tolerancia gubernamental a algunas acciones de estos movimientos. Pero lo central es que la combinación de estabilidad y crecimiento ha garantizado el apoyo al gobierno de los empresarios, que desde 2003 cuentan con representación en el gabinete¹⁵.

Pero la dimensión más importante de la ya mencionada convergencia es la ampliación del significado de la expresión «protección social». Como se recordará, esta aludía durante la presidencia de Cardoso a la decisión de transferir recursos a aquellas familias con un ingreso inferior a la línea de pobreza que tuviesen hijos pequeños, niños en edad escolar o alguna otra característica que justificase el auxilio. Esta protección, además, obligaba a las familias beneficiadas a mantener a sus hijos en la escuela o a llevarlos a los centros sanitarios para su vacunación, entre otras contraprestaciones. Con ello se buscaba que las políticas de solidaridad contribuyeran a que los excluidos pudieran superar su situación, alfabetizándose o asociándose en cooperativas de producción o comercialización para enfrentar mejor los rigores del mercado.

13. La expresión fue usada por Marco Aurélio García, asesor de la Presidencia de la República, en una entrevista a la revista *Teoria e Debate* hacia el final de 2006.

14. Ver Luiz Carlos Mendonça de Barros y Paulo Pereira Miguel: «A Força de Lula», mayo de 2006, mimeo.

15. Para un análisis de la heterogeneidad y de la presencia empresarial en el gobierno de Lula, v. B. Sallum Jr. y E. Kugelmas: «O Modo Lula de Governar», cit., pp. 273-285.

Con Lula, la protección se amplió y se extendió a todas las familias ubicadas debajo de la línea de pobreza, en lugar de incluir solo a aquellas con características especiales. Así, las familias beneficiadas por los planes de transferencia de renta pasaron de 5,6 millones a 11,2 millones. Después de algunas vacilaciones, las contraprestaciones volvieron a ser reclamadas a los beneficiarios y el gobierno realizó un esfuerzo para traducir la obligación en un contrato¹⁶. La cobertura social, los recursos destinados a la asistencia y el salario mínimo real han aumentado a un ritmo mayor que el PIB. Pero al mismo tiempo los fondos destinados a las políticas universales de salud y educación apenas se han expandido al ritmo del crecimiento general de la economía¹⁷. Esto implica, por lo tanto, una inversión de prioridades en relación con el gobierno de Cardoso, lo cual, por supuesto, ha tenido efectos políticos importantes, como se verá más adelante.

Con Lula, la protección se amplió y se extendió a todas las familias ubicadas debajo de la línea de pobreza. Así, las familias beneficiadas por los planes de transferencia de renta pasaron de 5,6 millones a 11,2 millones ■

Pero el gobierno no se limitó a ampliar los programas destinados a los sectores más pobres. La decisión de generalizar la protección social se materializó también a través de la democratización del acceso a ciertos recursos para los estratos ubicados por encima de la línea de pobreza. Para ello, ya desde el primer gobierno de Lula, se introdujeron alteraciones en los mecanismos de crédito bancario que permitieron que los asalariados en blanco y los jubilados del sector privado (pertenecientes al Instituto Nacional del Seguro Social, INSS) accediesen a préstamos, con costos inferiores a los usuales, mediante el descuento de las cuotas de sus salarios o jubilaciones.

Pero el gobierno no se limitó a ampliar los programas destinados a los sectores más pobres. La decisión de generalizar la protección social se materializó también a través de la democratización del acceso a ciertos recursos para los estratos ubicados por encima de la línea de pobreza. Para ello, ya desde el primer gobierno de Lula, se introdujeron alteraciones en los mecanismos de crédito bancario que permitieron que los asalariados en blanco y los jubilados del sector privado (pertenecientes al Instituto Nacional del Seguro Social, INSS) accediesen a préstamos, con costos inferiores a los usuales, mediante el descuento de las cuotas de sus salarios o jubilaciones.

La protección se generalizó también a través de las políticas destinadas a ampliar el acceso a la educación superior para los sectores de renta media baja; es decir, obreros calificados y clase media baja, como trabajadores asalariados urbanos de comercio y servicio, autónomos no profesionales, etc. Cuatro programas se destacan: el ProUni, que distribuye becas para jóvenes con un buen desempeño en el colegio secundario pertenecientes a familias hasta cierto límite de ingresos, para que estudien en escuelas superiores privadas adheridas al

16. Ver Amélia Cohn y Ana Fonseca: «O Programa Bolsa-Família e a Questão Social» en *Teoria e Debate* Nº 57, 3-4/2004.

17. Ver L. Filgueiras y R. Gonçalves: ob. cit., p. 162.

programa; el FIES, que concede financiamiento de largo plazo para estudiantes de nivel superior en escuelas particulares, frecuentadas en general por aquellos con menos condiciones de competir; el ReUni, que busca ampliar el cupo, actualizar los currículos e incrementar la cantidad de alumnos formados en las universidades públicas federales; y los programas de cuotas en las escuelas de nivel superior que privilegian a estudiantes de escuelas secundarias públicas y minorías como negros, mulatos e indígenas. En todos estos casos, el objetivo es apoyar el ascenso social de los jóvenes que enfrentan comparativamente más dificultades.

En suma, se trata de políticas que, en conjunto, procuran proteger no solo a quienes se encuentran excluidos de la competencia –por edad, enfermedad o condiciones miserables de vida–, sino también a ciertos sectores mejor posicionados, como los obreros calificados y la clase media baja, que participan de la sociedad competitiva pero en condiciones desfavorables.

Como suele ocurrir, existe una diferencia importante entre los objetivos buscados por un conjunto de políticas públicas y lo que realmente se logra. Eso es especialmente cierto en relación con las políticas educativas: la literatura sociológica demuestra que la universalización de la educación puede crear ciudadanos más capaces, pero no necesariamente produce alteraciones significativas en el sistema de estratificación social. Sin embargo, aunque el sistema no se altere estructuralmente, tales iniciativas mejoran las posibilidades de ascenso social de las clases medias bajas.

Y, finalmente, un factor importante: desde el punto de vista sociopolítico, la apertura de mayores oportunidades, aunque no se efectivicen en su totalidad, tiende a producir en los beneficiados una mayor adhesión a un orden competitivo, al sistema capitalista que lo sustenta y al Estado que lo comanda. Esta ha sido una de las vías por las cuales la hegemonía liberal se ha profundizado en Brasil: ella ha permitido, gracias a la democratización de las oportunidades y del mayor crecimiento económico, la incorporación sociocultural de camadas intermedias que, aunque ya participaban del sistema, lo vivían como una carrera plagada de obstáculos muy difíciles de superar.

La convergencia entre la política de estabilización heredada del periodo anterior y el ideario de los militantes del PT fue traducida en políticas públicas por dirigentes muy diferentes de los que ocupaban los lugares superiores de la administración durante la gestión de Cardoso. En el gobierno de

Lula todavía hay, desde luego, una presencia significativa de funcionarios pertenecientes a la clase media profesional, pero en una proporción inferior. La mayor parte de los funcionarios incorporados provienen, desde el punto de vista ocupacional, de la clase media baja. Pero lo central es apuntar una diferencia cualitativa importante: en general, este personal –a diferencia del que prevalecía en el periodo anterior, más simpatizante que militante– tiene filiación y militancia partidaria. Se trata, en general, de ex-dirigentes o ex-líderes de asociaciones sindicales o de movimientos sociales¹⁸.

En el gobierno de Lula la mayor parte de los funcionarios provienen de la clase media baja ■

Esta es otra de las vías por las cuales la hegemonía liberal se ha ido profundizando durante el mandato de Lula. El gobierno incorporó como parte del personal del Estado a camadas más bajas de la pirámide social y, más importante aún, a un número considerable de representantes de asociaciones sindicales y movimientos populares.

La incorporación sociocultural de estratos sociales intermedios y la absorción de líderes populares por parte del aparato del Estado, en un esquema de convivencia con las corrientes liberales hegemónicas del empresariado y con sectores clientelistas y conservadores de la clase política, atenuó, sin duda, el potencial transformador del PT y de sus aliados de izquierda. Este proceso de ajuste, en rigor, había comenzado ya en los 90, pero se acentuó luego de la conquista del poder central¹⁹. El gobierno de Lula –aunque no muy eficiente desde el punto de vista de la gestión²⁰– ha sido muy eficaz en la consolidación del sistema de dominación social y de la nueva forma de Estado, moderadamente liberal y democrática, inaugurada en 1995.

18. Estos comentarios se basan en las agudas observaciones de Chico de Oliveira sobre la nueva clase en el poder, en intuiciones personales no sistemáticas y en dos investigaciones, una sobre la composición de los cuadros de dirección y asesoría (DAS) del gobierno de Lula y otra sobre la clase política, es decir, los legisladores federales de los periodos iniciados en 1998 y 2002. Los resultados están publicados en Maria Celina D'Araújo (coord.): *Governo Lula: Contornos Sociais e Políticos da Elite do Poder*, CPDOC / FGV, Río de Janeiro, 2007 y Leôncio Martins Rodrigues: *Mudanças na Classe Política Brasileira*, Publifolha, San Pablo, 2006.

19. La izquierda del PT y, principalmente, la que se abrió del partido a partir de los escándalos de corrupción de 2005 usan el término clásico del lenguaje gramsciano «transformismo» para caracterizar ese proceso de «integración». Claro que la expresión es utilizada como contrapunto de las posibilidades transformadoras, hasta revolucionarias, no realizadas por el partido.

20. El Banco Mundial identifica una caída nítida tanto en la eficacia del gobierno como en la calidad del aparato regulador desde 2003. Ver <<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>> citado por L. Filgueiras y R. Gonçalves: ob. cit., p. 115.

■ Democracia y populismo

La profundización social de la hegemonía liberal en el gobierno de Lula ha consolidado una base socioeconómica favorable para que, en un contexto democrático, el presidente desarrolle una estrategia populista de relación

La profundización social de la hegemonía liberal en el gobierno de Lula ha consolidado una base socioeconómica favorable para que, en un contexto democrático, el presidente desarrolle una estrategia populista de relación con las masas ■

con las masas, haciendo de ella un mecanismo adicional de control de sus adversarios y, sobre todo, de sus aliados.

No son solo las condiciones socioeconómicas y culturales las que permiten esta estrategia, sino también otras, propiamente políticas. La coalición que sostiene el gobierno de Lula es mucho más heterogénea que la de Cardoso. En la

etapa anterior había una mayor consistencia político-ideológica, en la medida en que los partidos que integraban el gobierno se ubicaban del centro del espectro político hacia un solo lado: la derecha (aunque en Brasil esta distinción tenga poca solidez doctrinaria, pues la derecha es básicamente conservadora y clientelista). Durante el gobierno de Lula, la coalición se ha ampliado. Y no se trata solo de la cantidad de partidos que la integran sino, principalmente, de su heterogeneidad político-ideológica (aunque las doctrinas y los principios, insisto, cuenten cada vez menos para la mayoría de los partidos). La coalición gubernamental incluye desde agrupaciones nítidamente conservadoras, como el Partido Popular, hasta formaciones de izquierda.

Gracias a la amplitud de la coalición, especialmente desde el segundo mandato de Lula, cuando se sumó el poderoso Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), el gobierno logró articular una amplia mayoría en la Cámara de Diputados e incluso una ajustada mayoría en el Senado. Su base parlamentaria es, en principio, más holgada que la de Cardoso. Pero aunque ello obviamente favorece la aprobación de sus proyectos, el gobierno de Lula, sobre todo durante el primer mandato, se ha visto perjudicado por la falta de coordinación estratégica en el Congreso. La ausencia de una identidad político-ideológica y las dificultades para convencer a los legisladores, especialmente desde que la crisis política de 2005 afectó la respetabilidad del PT y del gabinete, hicieron que la aprobación de los proyectos dependa cada vez más de la abundante distribución de prebendas.

La amplitud político-ideológica y la multiplicidad de intereses de la coalición oficialista se manifiesta no solo en las dificultades encontradas en el Congreso, sino también en un gobierno muy heterogéneo, que enfrenta problemas de coordinación²¹. Y es que a la variopinta coalición de partidos hay que sumarle, sobre todo en el primer mandato de Lula, la presencia de las diversas corrientes internas del PT, especialmente en el segundo y el tercer escalones de los ministerios liderados por políticos de los partidos asociados. Una rápida revisión permite confirmar la heterogeneidad señalada: en el segundo gobierno de Lula encontramos liberales ortodoxos en el Banco Central, liberales desarrollistas en Hacienda, el BNDES y otros ministerios con funciones económicas, así como también en la Casa Civil; además, varios ministros y secretarios ligados a movimientos sociales y sindicatos o al PT y a partidos de izquierda.

La heterogeneidad de la coalición y la incorporación de representantes de diferentes actores colectivos de extracción popular multiplicaron los accesos al aparato del Estado de una porción mucho mayor de grupos de interés. Ello marca la diferencia más importante en las relaciones Estado/sociedad civil en comparación con la gestión de Cardoso. Esta articulación amplia, que se materializa a través del acceso al Estado de diversos sectores sociales, constituye uno de los elementos claves para singularizar el periodo Lula. Y resulta más importante que la representación funcional de la sociedad civil en órganos colegiados y consultivos como el Consejo de Desarrollo Económico y Social²². En cualquier caso, resulta difícil decir cuál es el efecto exacto de esta expansión del acceso al Poder Ejecutivo, aunque seguramente ella genera al menos un mayor sentimiento de inclusión para sectores antes políticamente apartados del poder.

Esta verdadera miscelánea de intereses e inclinaciones políticas que caracteriza a la coalición oficialista –y de la cual solo escapan dos o tres partidos de oposición, no tanto por sus diferencias políticas como por las exigencias de la competencia partidaria– tiende a borrar las fronteras entre los diversos partidos que forman parte del gobierno, que además son organizaciones extremadamente heterogéneas. Todo esto dificulta aún más la coordinación gubernamental y parlamentaria y pone a Lula en el lugar de árbitro permanente²³.

21. Sobre la dificultad de coordinación dentro del gobierno y en el Congreso durante el primer gobierno de Lula, v. B. Sallum Jr. y E. Kugelmas: «O Modo Lula de Governar», cit., pp. 275-281.

22. Durante el segundo gobierno de Lula, ese Consejo continúa estando, contrariamente a la expectativa de Luiz Werneck Vianna, tan vacío como en su primer gobierno. Ver L. Werneck Vianna: «O Estado Novo do PT» en *Gramsci e o Brasil*, <www.aceessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=755>, julio de 2007, fecha de consulta: 1/9/2008.

23. *Ibid.*

Además, el perfil multifacético y conflictivo de la coalición de gobierno refuerza el impulso disolvente de la legislación electoral y de las leyes que regulan las relaciones entre los poderes de Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y entre los tres niveles de gobierno (nacional, estadual y municipal). Todo esto debilita el rol de los partidos políticos²⁴ y abre un espacio amplio para una actuación independiente y directa del presidente en relación con el pueblo. Este contexto político, junto con la situación socioeconómica ya descrita y su gran capacidad de comunicación, le permite a Lula desplegar una campaña política permanente muy exitosa, por medio de apariciones públicas y discursos casi diarios.

El populismo de Lula es, efectivamente, una estrategia política, pero como todo populismo, tiene como fundamento políticas distributivas o, al menos, la promesa de su adopción²⁵. En sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, este componente es esencial. No se trata de confundir la noción política de populismo con el significado que le han dado los economistas conservadores en alusión a un distribucionismo irresponsable. Como ha demostrado el gobierno de Lula, es posible implementar políticas fiscales responsables, con superávit fiscal, con políticas distributivas. Pero además es necesario ampliar lo que se entiende por políticas distributivas: las medidas de estabilización monetaria orientadas a frenar rápidamente procesos de inflación o de hiperinflación deben ser consideradas distributivas, ya que en los hechos distribuyen recursos a favor de los trabajadores y de los sectores más pobres. Esto explica que ciertos apóstoles del neoliberalismo, como Carlos Menem en Argentina, hayan podido desarrollar estrategias políticas populistas.

La estrategia populista y las condiciones que la posibilitaron produjeron la alta aprobación popular de la que goza hoy el gobierno, y en especial el presidente, que parece blindado contra posibles adversarios y que cuenta con una gran capacidad de maniobra. Eso se materializa de varias maneras: aunque a disgusto, el PT parece aceptar, al menos por el momento, la decisión de Lula de impulsar a la ministra jefa de la Casa Civil, Dilma Rousseff, como candidata a sucederlo. También a disgusto, el PT nacional ha aceptado alianzas electorales no deseadas en las elecciones municipales de 2008. Del mismo

24. Examino este efecto disolvente en B. Sallum Jr.: «A Crise do Governo Lula e O Déficit de Democracia no Brasil» en Luiz Carlos Bresser-Pereira (ed.): *Economia Brasileira na Encruzilhada*, Editora FGV, Río de Janeiro, 2006, disponible en *Gramsci e o Brasil*, <www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=443>, fecha de consulta: 1/9/2008.

25. Al contrario de lo que argumenta Kart Weyland, en un excelente balance y revisión conceptual del término. Ver K. Weyland: «Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics» en *Comparative Politics* vol. 34 Nº 1, 10/2001.

modo, los candidatos a intendente de los partidos que forman la base de sustentación del gobierno –que es amplísima y está integrada por 13 agrupaciones– se disputan el apoyo presidencial. Y hasta los candidatos que pertenecen a partidos de oposición evitan atacar directamente a Lula.

En definitiva, no se ve una fuerte oposición política, a excepción de algunos movimientos a favor de la reforma agraria y ciertos reclamos empresariales contra la alta tasa de interés, los impuestos y el incremento del gasto público. Además, claro, de las críticas cotidianas de los medios de comunicación en relación con la corrupción, que de todos modos se dirigen más a la clase política en general que al presidente. Esto, desde luego, comenzará a cambiar cuando empiece el proceso electoral para la sucesión presidencial en 2010. En cualquier caso, es excepcional que un presidente que fue afectado por una crisis política tan grave como la de 2005, y que en 2006 tuvo que disputar una segunda vuelta para obtener su reelección, hoy cuente con tanto apoyo.

Las estrategias de reforzamiento del poder presidencial son fenómenos normales en cualquier democracia, inclusive las apelaciones al populismo. No tiene sentido descalificar este tipo de estrategia ni al gobierno que la lleva adelante. Pero es necesario reconocer que se trata de un indicador de que la sociedad y la democracia, terreno en que el populismo prospera, poseen ciertas características que resultan poco deseables desde el punto de vista de la libertad y de la igualdad. El populismo echa raíces en sociedades muy desiguales, cuyas bases, en ausencia de perspectivas reales de autotransformación, son más permeables a este tipo de discurso. Se trata de democracias en las que el gobierno, y en especial el presidente, dispone de poderes desproporcionados en relación con los partidos políticos y el resto de los poderes del Estado. Este desequilibrio, a su vez, propicia cierto escepticismo en los partidos como vehículos de lucha por el poder y alienta la creencia en la capacidad del líder para solucionar todos los problemas, en especial si es carismático.

■ Cerrando el círculo

Espero haber demostrado que el gobierno de Lula continúa con los elementos básicos del de Cardoso en un sentido más amplio de lo que usualmente se admite. No se trata solo de la preservación de la política macroeconómica y de las reformas liberales introducidas en la relación Estado/economía. El gobierno de Lula profundiza el movimiento iniciado en el periodo anterior en el sentido de una consolidación de la hegemonía liberal y de la democracia como sistemas de dominación social. Esta es su especificidad. □