

## LULISMO: TRES DISCURSOS Y UN ESTILO<sup>1</sup>

---

**Rudá Ricci**

*Sociólogo, Doctor en Ciencias Sociales, Profesor de la PUC-Minas, miembro del Foro Minero de Participación Popular, del Foro Brasil de Presupuesto y asesor de la Semana Social Brasileña*

### 1. LULISMO: INNOVACIÓN EN LA POLÍTICA NACIONAL Y EN LA CULTURA PETISTA

No se trata de un concepto, ni un movimiento político. El lulismo puede ser comprendido como un intento de modelo gerencial del Estado y de la gobernabilidad política. Se refiere, por tanto, al campo estricto de la ingeniería política, no constituyéndose en un proyecto de desarrollo o proyecto estratégico de país. Como intento de modelo gerencial, el lulismo consume, pero no se limita a la figura política que se le presta el nombre. Lula es menor que el lulismo y compone, sin embargo no determina, sus condiciones.

En cuanto modelo gerencial y de gobernabilidad política, el lulismo posee una naturaleza sistémica, volcada hacia su propia existencia, resintiéndose de impasses exógenos, no previstos o que presenten señales contradictorios. Dicho con otras palabras, posee una acción marcada por el pragmatismo que objetiviza su manutención y reproducción en cuanto fuerza política.

El lulismo empezó en la campaña de 1994, no obstante alcanzó su configuración actual en 2002, cuando se construyó la campaña presidencial, consolidándose con la divulgación de la Carta al Pueblo Brasileño, en junio de aquel año. Alteró profundamente el proyecto inicial petista, que se orientaba por un discurso estratégico opuesto, afiliado a la lógica de los movimientos sociales que surgían en los años 80 que, a su vez, se sostenían en la declarada autonomía política (frente al Estado y a los órganos de representación política), a la organización horizontalista (con el predominio de los mecanismos de democracia directa), cuyo discurso se asentaba en el anti-institucionalismo y anticapitalismo. El discurso de aquel momento era popular, objetivaba la inclusión social y política de amplias masas que se sentían desalentadas. Aunque esta matriz discursiva haya sido traducida en el Manifiesto de lanzamiento del Partido de los Trabajadores como socialista, anti-soviético y burocrático, de masas y democrático, el discurso petista siempre ha sido más difundido y sensibilizó muchas organizaciones y liderazgos populares justamente porque nunca adoptó un referencial teórico muy nítido, revelando la fuerte presencia del discurso católico progresista (más específicamente, aquel que constituyó la Teología de la Liberación), fundado en un sentimiento solidario, de naturaleza comunitaria. No por otro motivo, el discurso original petista siempre ha sido moralista, más crítico que propositivo. Era un discurso de masas, fundado en una significativa cultura política difundida y de masas, que envolvía un amplio segmento social del país, que surgió como actor social en el final de los años 70, acogido por las organizaciones progresistas de la Iglesia (principalmente católica). De allí su fuerte apelativo a las masas, crítico, irónico, autónomo y, muchas veces, acercándose al mesianismo y al discurso mágico carismático. Se sabe que el discurso carismático procura componer las innúmeras demandas sociales por la identidad afectiva, por la indignación en relación a las injusticias sociales y por la promesa de mudanza radical.

---

<sup>1</sup> Texto producido para el debate con Frei Betto, organizado por Cáritas Nordeste II, realizado en Recife, em 04/11/04, cuyo tema fue "Movimentos Sociais e Governo Lula".

En el PT, esta concepción se materializó en una práctica assembleísta, en la estructura de red, constituida en la multiplicidad de organismos de base (núcleos territoriales o de segmentos sociales). La toma de decisión interna recorrería, entonces, un invariable proceso de debates cumulativos que, en determinado momento, fue denominado por algunos dirigentes del partido como “consenso progresivo”, donde las divergencias eran provisoriamente puestas en suspensión hasta que el consenso fuera alcanzado. El momento más emblemático de este inusitado proceso de toma de decisión fue la definición del partido en relación a la elección indirecta del nuevo Presidente de la República, que se daría en el Colegio Electoral alrededor de los años 80. Muchos diputados y dirigentes petistas tuvieron sus posiciones cuestionadas y suplantadas por las deliberaciones ocurridas en las instancias de base petistas.

Sin embargo, por incapacidad política de esta matriz discursiva original superar el comunitarismo y forjar una nueva institucionalidad política, otras corrientes políticas que fundaron el PT y que, hasta entonces, aparecían como marginales en la constitución de la identidad petista, pasaron a ocupar espacios estratégicos y, paulatinamente, reconstruir el proyecto partidario. Esta inflexión que ocurre en las sombras, sin alarde, tuvo inicio dentro de la estructura burocrática de la sección paulista del PT. Allí, por primera vez, una estructura burocrática se consolida, creando en el partido un primer sistema de control político interno, empezando por la movilidad de los funcionarios de la Secretaría de Organización y, más tarde, de la Secretaría General de la Ejecutiva Estadual del PT paulista. En la segunda mitad de los años ochenta, esta estructura de control consolida un núcleo dirigente, con nítida función política sobre el conjunto de los directorios municipales paulistas. Tal estructura de control tendrá en la Ejecutiva Estadual de la sección paulista del PT su núcleo más dura de dirección. Este núcleo de control instalado en el centro de la burocracia partidaria era compuesto por dirigentes de antiguas organizaciones de izquierda, lo que alteraba significativamente el objetivo o fin teórico-conceptual original del PT. La primera señal de avance de esta nueva fuerza política sobre la práctica partidaria fue el control de las campañas electorales mayoritarias del PT, en el inicio de los años 90. A partir de entonces, el discurso de campaña y su programa, la agenda de los candidatos y el perfil de marketing pasaron a ser más y más controlada por la burocracia partidaria. El paso siguiente fue la conquista, por la burocracia partidaria paulista, de la Ejecutiva Nacional del PT, paso que se reveló más complejo. La figura pública central de esta nueva orden fue el actual ministro José Dirceu, cuya carrera dentro interior de la dirección partidaria ilustra la trayectoria de este segmento burocrático, distinta de lo que ocurría con líderes sindicales y de movimientos sociales o hasta asesores de esas organizaciones sociales. La dirección partidaria, que hasta entonces se forjaba y se legitimaba en las frentes de luchas sociales, pasaba a asumir un nuevo papel, donde el conocimiento y localización de la distribución de las diversas fuerzas políticas partidarias y la capacidad de negociación o control de la política interna suplantaban la capacidad de movilización de masas. El saber partidario, en fin, se alteraba.

Las campañas electorales presidenciales de 1994 e 1998 incorporaron otro elemento que se asoció al poder político de la burocracia partidaria: el saber técnico en la construcción del programa partidario. Hasta entonces, el programa partidario y de campañas electorales era construido a partir de un complejo mecanismo de consulta y formulación gradual de los consensos. Fue así en las campañas estatales de la década de 80 y en la campaña presidencial de 1989. Los coordinadores de área utilizaban las consultas regionales y a las diversas fuerzas partidarias para componer un programa que retrataba un discurso hegemónico del partido. Este método era una clara herencia de la matriz discursiva original del PT, donde el consenso era construido a partir de mecanismos de

participación directa de los afiliados del partido. A partir de 1994, esta metodología se fue alterando rápidamente y los profesionales de cada área, articulados por el cuerpo técnico de economistas y, más tarde, por la dirección de campaña y de marketing, asumieron un papel decisivo (o así decir exclusivo), en la elaboración de las propuestas partidarias. Así, se perdió un mecanismo innovador de formación política de la militancia, que era instada a estudiar y formular políticas públicas. A partir de la segunda mitad de los años 90, el saber técnico pasó a sustituir los mecanismos de consulta de base.

La fusión del poder de la burocracia partidaria con el poder del saber técnico generó una nueva estructura partidaria, más centralizada, más profesional, más técnica y menos dinámica y participativa que dio una salida, a lo que denominamos de lulismo. El lulismo, en otros términos, es más personalista y centralizador y busca su legitimación por la exactitud técnica, por la negociación, por el control político y por la seducción del discurso afectivo del liderazgo partidario. Es, efectivamente, el opuesto del proceso de legitimación del primer período del PT, donde el consenso construido en un largo proceso de debates internos, con amplia participación y poder de la base partidaria es que definía la confianza interna y legitimaba la dirección partidaria. Así, en el primer momento, la dirección y el liderazgo partidario eran depositarios de la construcción y del consenso forjado en el interior de la asociación. En un segundo momento, las señales se invirtieron y la base partidaria pasó a ser invitada a seguir y a convencerse del discurso producido por los dirigentes y liderazgos del partido.

El lulismo es, por tanto, una nueva faceta de la organización, práctica y discurso petistas. Es más técnico y más negociador con la sociedad. Es más pragmático y flexible para con las fuerzas políticas externas, buscando recomponer la correlación de fuerzas partidarias, en la tentativa del montaje de un proyecto hegemónico que sostenga su reproducción política. Sin embargo es más inflexible con las fuerzas internas del partido, porque más controlador, más centralizador y menos pluralista.

El lulismo se compone de tres matrices discursivas más nítidas que sostienen un equilibrio dinámico interno, asumiendo un movimiento pendular que privilegia, circunstancialmente, una u otra concepción. Son ellas: el pragmatismo sindical, el vanguardismo y burocratismo partidario y el discurso técnico de administración del mercado.

## 2. EL PRIMER DISCURSO: EL PRAGMATISMO SINDICAL

La primera matriz discursiva que compone el lulismo es originaria de la práctica sindical concluida por lo que en determinado momento la literatura especializada denominó de "nuevo sindicalismo", por privilegiar, diferentemente de la tradición sindical pre-64, la organización en el local de trabajo y la autonomía frente a los órganos estatales y partidarios.

El nuevo sindicalismo, Sin embargo, no llegó a forjar un bloque muy unitario de dirigentes. Relatos de dirigentes sindicales rurales revelan una primera división, aun en el período anterior a la fundación de la Central Única de los Trabajadores (CUT), entre la conducción política de dirigentes urbanos en relación a la incipiente organización sindical rural. La articulación de dirigentes sindicales rurales que se contrapuso a la dirección de la Confederación Nacional de los Trabajadores Rurales (CONTAG) había emergido, en su casi totalidad, de las prácticas de la Iglesia Católica, en especial, liderada por agentes pastorales vinculados a la Teología de la Liberación. Concentrados en el sur del país y, principalmente, en la región de la denominada Amazona Legal, esos dirigentes habían

pasado por el trabajo organizativo de las Comunidades Eclesiales de Base (CEB), por los encuentros de la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) y por las oposiciones sindicales. El trabajo de organización de base, la formación continua de esta base, la lucha de masas, las banderas de movilización que superaban el marco legal vigente y la estructura organizativa horizontal marcaban el ideario y la práctica de esos dirigentes. Algunos agentes pastorales llegaban a afirmar que el lugar de la política no era el Estado, sino la sociedad<sup>2</sup>. Para los agentes de la CPT, la dirección sindical debería ser responsabilidad colectiva, evitándose la dirección de cúpula, jerarquizada y distante de sus liderados. El cargo sindical, a su vez, debería estar a servicio de las comunidades rurales. Aquí se percibe la fuerte sociabilidad rural, definida por la vida comunitaria (cambio de días, trabajos comunitarios o el código moral campesino).

Cuando se inicia la articulación nacional de dirigentes que más tarde crearían la CUT, las diferencias entre dirigentes rurales y urbanos empiezan a aparecer. Avelino Ganzer, que más tarde sería el vicepresidente de la CUT, afirma que en el Encuentro Nacional de los Trabajadores en Oposición a la Estructura Sindical (ENTOES), realizado en Rio de Janeiro, en septiembre de 1980, los nuevos liderazgos rurales del país se encuentran por primera vez, representando todo territorio brasileño. Sin embargo, en este encuentro, los dirigentes rurales perciben el poco espacio que los liderazgos metalúrgicos y bancarios, en especial, conferían para los temas relacionados al campo. Por este motivo, fue rápidamente articulada una reunión paralela en el propio ENTOES, donde dirigentes rurales exigían respeto. Esta diferencia política se mantuvo a lo largo de los años, demostrando la hegemonía y gran dificultad de los dirigentes urbanos en articularse, para además del simple apoyo logístico o político, a las luchas rurales.

No obstante una segunda división interna entre los dirigentes del “nuevo sindicalismo” parece aun más reveladora de lo que ocurriría más adelante. La gran dificultad que generó la división entre dirigentes sindicales brasileños en el interior de la CONCLAT (Conferencia Nacional de la Clase Trabajadora) y en la Comisión Nacional Pró-Central Única de los Trabajadores, que tuvo su ápice en 1983, cuando ocurrió la creación de la CUT, fue el artículo 8º del Regimiento Interno que normatizaba el congreso nacional de creación de la central sindical. El artículo 8º garantizaba, en el caso de algunas direcciones sindicales de categorías específicas negarse a participar de este congreso nacional, la representación a través de las intersindicales estaduais. Se abrían, así, la posibilidad de movimientos u oposiciones sindicales viniesen a representar categorías sociales cuyos sindicatos decidiesen hacer boicot al evento. Dirigentes sindicales vinculados a la Unidad Sindical (más tarde, Conclat y CGT) defendían la representación exclusiva de las estructuras sindicales vigentes, o sea, limitada a las directorías de sindicatos, federaciones o confederaciones sindicales. Varios dirigentes de la Unidad Sindical firmaron un documento refutando la tesis de la organización de la central sindical por la base, excluyendo entidades sindicales por considerarlas reformistas. Esta divergencia fue constitutiva de la creación de la CUT.

Sin embargo, en los años 90, esta tesis básica que distinguió la CUT de las otras centrales sindicales creadas después de su fundación, fue gradualmente olvidada. Las oposiciones sindicales, de desde entonces, tuvieron su estatuto político reducido y una amplia estructura organizacional fue construida por la central sindical, teniendo delante cuatro a cinco categorías hegemónicas, con destaque para los metalúrgicos y bancarios. En los últimos diez años, la hegemonía original urbana, más específicamente, metalúrgica y bancaria de la CUT, fue madurando y objetivándose en uno ideario profesional y

<sup>2</sup> Ver mi libro “Terra de Ninguém” (Campinas: Editora Unicamp, 1999). Em este libro, analizo la trayectoria de la constitución del sistema contagiado de organización sindical y el nacimiento de los movimientos sociales rurales en los años 80, que crearon una profunda crisis de representación en el medio rural.

pragmático de organización y negociación política. Esta objetivación puede ser ilustrada en cuatro iniciativas de la dirección de la central sindical, todas articuladas en inicio de los años 90. Fueron ellas:

a) Encuadramiento de las Escuelas Sindicales: la CUT, que hasta alrededor de los años noventa poseía una red de escuelas sindicales, con equipo técnica y programación permanente, financiadas casi exclusivamente por centrales sindicales europeas y que contaban con una importante autonomía pedagógica y una relativa autonomía política, pasaron a ser dirigidas y a seguir un programa determinado exclusivamente por la dirección de la central sindical. Un largo y doloroso proceso de alteración de la composición de la dirección de las escuelas sindicales<sup>3</sup>, de su programación y redefinición de la fuente de financiamiento tuvo inicio con un corte drástico de financiamiento externo. Era el inicio de un proceso de conformación de la centralización política de la central y optimización de su estructura administrativo-burocrática;

b) Desarticulación y descomposición de la estructura sindical de la central: los primeros diez años de la CUT fueron dedicados a los intentos de dibujo de una estructura sindical alternativa a la que fue pauta por federaciones estaduais y confederaciones que, a su vez, seguían el principio de la unicidad sindical. Sintomáticamente, los dirigentes sindicales rurales cutista(CUT) fueron los más creativos e innovadores en relación a la construcción de esa alternativa de organización sindical. Fueron creados departamentos estaduais por categoría y un departamento nacional, también por categoría. En el caso de los dirigentes rurales cutistas, hubo incentivo para la creación de federaciones por ramo de producción. Casos como lo de creación, por dirigentes cutistas, de la Federación Estadual de Asalariados Rurales (FERAESP, en São Paulo), Federación de Pequeños Agricultores del Sur o federaciones de agricultores por ramo de producción (tabaco, uva, pollo), no se constituyeron en hechos aislados o iniciativas regionales. Componía una estrategia política de construcción de una central sindical apartada de la estructura confederativa institucionalizada. Se trataba entonces de la construcción de una nueva institucionalidad sindical. No obstante, por fuerza de decisión de las representaciones metalúrgicas y bancarias, a partir de 1993 tuvo inicio una fuerte presión para que las estructuras paralelas cutistas dejaran de existir, alterando la estrategia inicial. La CUT se marchaba para disputar o componer con las direcciones federativas y confederativas vigentes. Esta alteración no se hizo sin gran resistencia en el interior de la central, sino prevaleció el poder de presión política de las representaciones sindicales hegemónicas. Dos factores contribuyeron para este cambio de rumbo, revelando fuerte pragmatismo para construcción de un poder político hegemónico en el país y en el escenario sindical internacional: la elección presidencial y el ingreso en la Confederación Internacional de las Organizaciones Sindicales Libres (CIOLS). En 1992, en una plenaria de la CUT realizada en 16 de julio, que contó con 300 dirigentes sindicales de São Paulo, se aprobó la afiliación (por 176 votos a favor y 105 contra) de la central a las CIOLS. Se abrió, así, una fuerte disputa de la CUT con otra central sindical brasileña, la Fuerza Sindical, por la representación brasileña en el interior de la CIOLS. Además de la posición de Brasil en el escenario sindical internacional, la disputa envolvía líneas de financiación y apoyo político europeo y norte-americano, en especial. En el caso de las elecciones presidenciales de 1993, se forjaba, en el interior de las fuerzas sindicales, el inicio de la composición del arco de alianzas que empezaba a ampliarse en las campañas petistas. Tal alianza envolvía arreglos políticos regionales y de organización sindical que, entre otros elementos, exigía acuerdos entre estructuras sindicales paralelas, como era el caso de

<sup>3</sup> Se destacaban, en el período, las escuelas 7 de Octubre (Belo Horizonte), Cajamar (São Paulo), Equip (Recife) y Sul (Florianópolis).

los departamentos sindicales y federaciones cutistas y las estructuras federativas y confederativas tradicionales<sup>4</sup>.

c) Participación en Cámaras Sectoriales: la participación del Sindicato de los Metalúrgicos del ABC paulista en las negociaciones de la Cámara Sectorial del Complejo Automovilístico significó más una importante inflexión del sindicalismo cutista. Hasta aquel momento, había una expresa prohibición del congreso nacional de la CUT realizado poco antes de la decisión del sindicato de los metalúrgicos. Su participación tuvo inicio en diciembre de 1991. La Cámara Sectorial de este sector se organizaba en cinco grupos de trabajo y realizó tres acuerdos (marzo de 1992, febrero de 1993 y febrero de 1995), estableciendo reducción de precios de vehículos, reducción de impuestos y tasas sectoriales, incentivos a la exportación y aumento de producción, aplazamiento de fecha tope trabajista, creación de grupo de trabajo de discusión de acuerdos colectivos de trabajo, prohibición de importación de vehículos, definición de metas de producción, aumento de sueldo<sup>5</sup>. La participación del sector metalúrgico de la CUT, rompiendo con la resolución del congreso de la central, significó una fuerte inflexión de este sector hegemónico e inauguró un cambio de paradigma de la acción sindical cutista. Al participar de un foro paritario de formulación de política industrial, este segmento adopta claramente un referencial que en la literatura especializada quedó denominada de *neocorporativismo*, o la participación efectiva de representación sindical en espacios de decisión donde son gestadas o reguladas varias políticas públicas, creando un arreglo de intereses privados y Estado. En otras palabras, se iniciaba así una concepción original de este campo político sindical sobre su participación en foros paritarios de regulación y formulación de políticas gubernamentales. Era una señal importante de ruptura con el paradigma que había creado la CUT.

La práctica y estrategias cutistas, liderada por las representaciones sindicales hegemónicas en el interior de la CUT, mostraban hacia una cultura pragmática, que disminuye la necesidad permanente de movilización social y presión sobre las agencias estatales, substituyéndola por la capacidad de negociación técnica en foros paritarios. El pragmatismo sindical y la estrategia de negociación técnica no articulada a la movilización

---

<sup>4</sup> Algunos autores, afiliados a las corrientes teóricas estructuralistas, denominan lo que aquí es acuñado de pragmatismo sindical, de sindicalismo populista. Este es el caso de Boito Jr., para quien existiría, dentro del sindicalismo brasileiro, una cultura política populista. El sindicalismo populista tendría, como trazos fundamentales, el economicismo, centralidad de la organización sindical en torno de las luchas sindicales (lo que denotaría poco esfuerzo para promover la organización de base, en el local de trabajo, de las categorías) y el hechizo del Estado protector que, en la práctica, redundaría en la interlocución constante y privilegiada de los organismos sindicales con agencias estatales. En el caso de la CUT, habría una fuerte presión política para que la central se limitase a un grupo de presión anti gobierno. En la práctica, algunas banderas centrales de la CUT, como fin del impuesto sindical habrían sido, a los pocos, rechazadas. Esta tesis, aunque polémica y sufriendo de una fuerte influencia escatológico, muestra cuánto el pragmatismo sindical de las fuerzas hegemónicas dentro de la CUT alteraron gradualmente la estrategia política de esta central. Ver BOITO Jr., Armando. **O Sindicalismo de Estado no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 1991.

<sup>5</sup> Ver ANDERSON, Patrícia. “Câmaras Setoriais: Histórico e Acordos Firmados (1991-1995)”, **IPEA Texto para Discussão n. 667**, Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Las cámaras sectoriales surgieron al final de los años 80 (Decreto 96056, de mayo de 1988 y Resolución SDI n. 13, de julio de 1989) con el objetivo de establecer diagnósticos de competitividad sectorial. En el gobierno Collor, se tornaron en instancias de resolución de conflictos de precios. En 1992 pasaron a la condición de fórum de temas relacionados al desempeño sectorial de la industria, involucrando reducción del valor de los impuestos, creación de empleos e inserción en el mercado externo. O acuerdo del sector automovilístico fue el que causó mayor impacto público en el periodo, aunque funcionaran otras cámaras sectoriales (tractores y máquinas, juguetes e industria naval). En 1995, las cámaras fueron desactivadas, siendo tímidamente retomadas en la gestión Lula.

permanente de la base sindical compone un referencial importante de su movilidad política de lo que aquí denominamos de lulismo.

### 3. EL SEGUNDO DISCURSO: VANGUARDISMO Y BUROCRATISMO DE IZQUIERDA

La tercera matriz discursiva del lulismo se funda en la práctica organizacional y en el movimiento político oriundo de una parcela específica de organizaciones políticas de izquierda que fundaron el PT. Se trata de un segmento que se articuló internamente con grados diferenciados de estructuración e identidad, y cuyo liderazgo o fuerza política nunca estuvo directamente vinculada a su capacidad de representar o movilizar la base militante del partido.

Este segmento político, cuya fuerza está en su capacidad organizativa y administrativa (lo que incluye la capacidad de control y administración política en el interior del partido), inicia su proyección nacional alrededor de los años 80, a partir de un acuerdo político realizado en el interior de la Comisión Ejecutiva de la sección paulista del PT. Aunque sin gran influencia sobre movimientos sociales (incluido el movimiento sindical cutista), este segmento político constituyó un fuerte eje de estructuración y modernización del partido. En otras palabras, es posible percibir que liderazgos petistas carismáticos o forjados en las luchas sociales tuvieron poca influencia en relación a la estructura organizacional y burocrática del partido, cediendo espacio político para este segmento político petista.

La consecuencia inmediata de esta acción específica fue la construcción de la unidad de acción y control de la burocracia partidaria, envolviendo especialmente las Comisiones Ejecutivas nacional y paulista del partido. En el campo marxista clásico, la estructura burocrática del partido significa control interno y unidad de acción. Así, la burocracia forjaría y consolidaría la hegemonía del grupo político que la controla. Claude Lefort, en diálogo con las teorías weberianas sobre el papel político de las burocracias, hizo sugerencia que la burocracia, al contrario de las proposiciones de Max Weber, poseen ideología y sustentan fuerzas políticas hegemónicas. Citó, en diversos ensayos, el papel desempeñado por la burocracia soviética en la orientación de los rumbos políticos del bloque internacional bajo su control. Este tipo específico de burocracia no se expone públicamente, se expandió por todos los espacios administrativos y de control partidario, forja normas y rutinas y, en especial, sustenta la posición política de sus corrientes políticas. Este es un aspecto fundamental del vanguardismo marxista<sup>6</sup>: el control burocrático del partido y la atrofia de los foros públicos de debate y centralización del proceso decisorio partidario.

### 4. EL TERCER DISCURSO: LA CONQUISTA DEL MERCADO

La matriz discursiva del lulismo se forjó a la orilla del proceso de madurez de las otras matrices discursivas y trata exclusivamente de la lectura y perspectiva macro-económica del país. Esta vertiente, a la semblanza de las otras dos matrices, rompe con una tradición petista fundada desde los primordios del partido y gana importancia en el interior

---

<sup>6</sup> Es un hecho que dentro de las corrientes marxistas hubo gran resistencia a esta concepción de organización política. Originalmente, la mayor exponente marxista que se opuso a esta orientación fue Rosa Luxemburgo. Paradójicamente, los documentos iniciales de fundación del Partido de los Trabajadores se apoyan en esta crítica al burocratismo y vanguardismo de izquierda.

del partido y alrededor de los años 90. Hasta entonces, la economía siempre estuvo subordinada (o instrumentalizada) a la dimensión política (de la construcción de la hegemonía política) y raramente aparecía como una dimensión autóctona, determinada por una operacionalidad específica. En la campaña de 2002, sin embargo, dos documentos pasaron a determinar un nuevo referencial de gobierno, inaugurada por el lulismo: la Carta al Pueblo Brasileño (divulgada en junio) y la Agenda Perdida (divulgada en septiembre). El primer documento fue elaborado por la coordinación de campaña y hacía un anuncio al mercado que llegó a ser interpretada, por los empresarios, gran imprenta y parte la militancia petista como un ejercicio de maquiavelismo o un instrumento de construcción de gobernabilidad. En otras palabras, muchos creían que la vieja subordinación de la economía a la táctica y estrategia política habría producido un lance de arrojo de la campaña de Lula. Pero la Agenda Perdida consolidó una referencia para un programa de gobierno que articulaba y profundizaba algunas de las promesas contenidas en la Carta al Pueblo Brasileño. El rol de políticas en él presentado acabó por fundamentar varios documentos producidos por la Secretaría Nacional de Política Económica del Ministerio de Hacienda, ya en la gestión Lula, incluyendo la polémica sobre la necesaria focalización de las políticas sociales. Así, la secuencia de documentos inaugurada con la Carta al Pueblo Brasileño constituye una nueva agenda económica para el PT, componiendo la base conceptual del lulismo. Vejamos sus contenidos.

La Carta al Pueblo Brasileño es firmada por Lula en 22 de junio de 2002. Posee una estructura conceptual dividida en 10 partes o compromisos públicos. Son ellos:

#### A. El proyecto global

El documento sugiere un plano de gobierno teniendo como pilares:

- a) La reducción de la vulnerabilidad externa por el esfuerzo conjugado de exportar más y de crear un amplio mercado interno de consumo de masas;
- b) Combinación del incremento de la actividad económica con políticas sociales consistentes y creativas;
- c) Conjunto de reformas estructurales (reforma tributaria, que desonere la producción; reforma agraria que asegure la paz en el campo; reforma de la seguridad social; reforma laboral);
- d) Políticas estructurales que combatan el déficit habitacional, combate el hambre e inseguridad pública.

De este conjunto de políticas, se destaca el cambio de concepción en relación a la reforma agraria, alejándose del tradicional discurso petista de “cambio de modelo de desarrollo” basado en la gran propiedad monocultora y exportadora.

#### B. Gobernabilidad

El documento revela una preocupación nítida con la construcción de la gobernabilidad, denotando una tendencia de comprender la gestión Lula como pauta por una casi coalición nacional. Se destaca el siguiente pasaje:

*El nuevo modelo no podrá ser producto de decisiones unilaterales del gobierno, tal como ocurre hoy, ni será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de una amplia negociación nacional, que debe conducir hacia una auténtica*



*alianza por el país, hacia un nuevo contrato social, capaz de asegurar el crecimiento con estabilidad.*

En la campaña presidencial de 1989, el *staff* del comité dirigente de Lula manifestaba, de tiempos en tiempos, la preocupación en evitarse una situación próxima de la ocurrida con Allende, en Chile. El trecho anterior revela una estrategia diferenciada en relación a los ejemplos latino-americanos de transición al socialismo por el voto (otro ejemplo que despertó mucha discusión interna en el partido fue lo de Nicaragua), aproximándose de las prácticas de los partidos socialistas europeos.

### C. Respeto a los contratos y obligaciones del país

Este es el punto más significativo y original del documento si comparado a la tradición petista, revelando una fuerte inflexión en la historia petista. El documento afirma que la *premisa con la transición será naturalmente el respeto a los contratos y obligaciones del país*. En aquel momento de campaña, el riesgo-país (Embi +) alcanzaba el mayor nivel a lo largo de las dos gestiones FHC.

Vamos acordarnos de la situación de tensión que ocurrió alrededor de octubre de 2002. En aquel momento, la subida del dólar exigió una brusca intervención del Banco Central, contrariando, incluso, las orientaciones del Ministerio de la Hacienda. En los días 9 y 10 de octubre, el dólar subió 6%, llegando a ser cotizado en R\$ 4,00. El riesgo Embi+ llegó a ser cotizado en 2.288 puntos. El Banco Central intentó comprar papeles con vencimiento para 17 de octubre, pero la maniobra es frustrada por completo. Entre los días 11 y 16, el mercado financiero trabó una significativa caída de brazo. En el día 11, el Banco Central inició la adopción de política intervencionista, exigiendo 100% de capital sobre exposición líquida en cambio de los bancos y aumentando la alícuota de los depósitos compulsorios al contado, a plazos y de ahorros. Estas medidas disminuyeron la liquidez del mercado en R\$ 14,2 billones. Solo en ese momento el dólar empezó a presentar una caída. En el día 14 de octubre el Banco Central elevó la tasa SELIC en 21%, pero el vencimiento del pago de deudas aún sustentaba una fuerte inestabilidad de cambio. Solo a partir del día 16, cuando la victoria de Lula parecía consolidada y los liderazgos petistas asumieron un discurso conservador en relación a la política económica, el mercado empezó a dar señales de tranquilidad.

Como se percibe, el discurso de junio buscaba combatir el escenario de caos que ya se dibujaba con la victoria de Lula. No por otro motivo, se encuentra este significativo trecho en la Carta al Pueblo Brasileño:

*Las recientes turbulencias del mercado financiero deben ser comprendidas en ese contexto de fragilidad actual modelo y de clamor popular por su superación. Separadamente maniobras puramente especulativas, que sin duda existen, lo que pasa es una fuerte preocupación del mercado financiero con el mal desempeño de la economía y con la fragilidad actual, generando temores relativos a la capacidad del país de administrar su deuda interna y externa. Es el gran endeudamiento público acumulado en el gobierno Fernando Henrique Cardoso que preocupa los inversores.*

Este fragmento es finalizado con la constatación que al margen de la maniobra, a corto plazo, en el área económica era considerada muy pequeña. El documento es extremadamente cauteloso y, al criticar el gobierno FHC, muestra como antídoto una política austera de control del endeudamiento público.

Es lo que Paulo Roberto de Almeida denominó de “despacio con el andas que el santo es de barro”<sup>7</sup>. Según este autor, este trecho revela

*Más una nota de medido realismo cambiante. El problema, sin embargo, de las amplias negociaciones nacionales [sugerida por el documento y comentada anteriormente como busca de gobernabilidad] es que ellas corren el riesgo de producir una virtual parálisis en el proceso decisorio, en la medida en que los intereses de los diferentes grupos sociales son siempre un constante conflicto (sin hablar de prejuicio ideológicos, arraigados en ciertos medios). En algún momento, la “decisión de última instancia”, hay que adoptar una solución para un determinado problema, lo que necesariamente va a descontentar eventuales perdedores (...). El crecimiento con estabilidad no es asegurado apenas por medio de un nuevo “contrato social”, que figura ahí como expediente retórico, pero depende de condiciones objetivas que no son dadas apenas en la esfera política.*

*Figura aquí lo más importante compromiso político (y también económico) del PT. Aunque reconociendo la existencia de una inestabilidad financiera, él se compromete a respetar los contratos y las obligaciones externas del país. Se trata de la más importante evolución programática (...) en relación a las campañas anteriores, cuando estaba implícito (o explícito: en las elecciones de 1989, por ejemplo) el deseo o intención de aplicarse, junto con otros países en desarrollo, una estafa en la deuda externa. El clamor popular figura aquí como mero expediente electoral, pues lo importante es el compromiso de respeto a los contratos.*

#### D. La seguridad de los inversores no especulativos

La crítica que el documento expone con respeto a las acciones desencadenadas por el Banco Central sugiere una preocupación elevada con los *inversores no especulativos*, que precisan de horizontes claros. Afirma, aún, que los *especuladores salieron a la luz del día, para pescar en aguas turbias*. El discurso es nítido: la estabilidad del mercado sería perseguida a todo costo.

#### E. Las bases para la estabilidad

El documento critica el populismo cambial y la vulnerabilidad del ancla fiscal. Sugiere que la superación de la fragilidad de las finanzas públicas sería la mejoría de la calidad de las exportaciones y la promoción de la sustitución de importaciones en el corto plazo. Aquí ocurre un “arreglo conceptual” que presenta un nítido enfrentamiento de ideas. Hasta entonces el documento mostraba hacia el necesario control del endeudamiento público y, súbitamente, toma un otro rumbo al citar las exportaciones y sustitución de importaciones como se garantizaran el “encuentro de cuentas”. En la historia del PT, el argumento central para explicar la crisis fiscal siempre ha sido el endeudamiento externo que provocaría una sangría de recursos nacionales, debilitando la capacidad de inversión pública, incluyendo el área social. El desplazamiento del argumento central para el campo de la captación de divisas externas parece, nuevamente, sugerir la valorización y estímulo a la producción nacional, convirtiéndola más competitiva, indicando el abandono de políticas tributarias progresivas sobre capital o renta.

<sup>7</sup> Ver su artículo “Dos años de ‘Carta al Pueblo Brasileiro’: de vuelta a un documento de ruptura”, publicado en [www.espacoacademico.com.br](http://www.espacoacademico.com.br).

## F. Las políticas estructurantes

Sugiere, aun, la valorización del agronegocio y la agricultura familiar; la reforma tributaria; la política aduanera; las inversiones en infraestructura y la canalización de las fuentes de financiamiento público en la búsqueda de divisas.

En una frase, el documento procura articular un rol de políticas sectoriales que no se complementan necesariamente. La redacción parece atender a las pautas sectoriales las diversas fracciones de los agentes económicos, sin gran apuro conceptual.

## G. La política externa

Destaca el documento:

*Superando nuestra vulnerabilidad externa, podremos reducir de forma sustentada la tasa de juros. Podremos recuperar la capacidad de inversión público tan importante para elevar el crecimiento económico. Ese es el mejor camino para que los contratos sean honrados y el país recupere la libertad de su política económica orientada para el desarrollo sustentable.*

Esta línea de argumentación se revela, en la actual coyuntura, una intención que no genera resultados prácticos.

## H. El control inflacionario

El documento indica que el rompimiento del círculo vicioso entre metas de inflación baja, juro alto, oscilación del cambio brusca y aumento de la deuda pública sería el retorno del crecimiento económico. Este discurso parece no convencer el actual equipo económica, aunque oriente gubernistas que se oponen a lo que denominan “conservadorismo del Banco Central”. Por el contrario, el equipo económica sugiere que el combate a la onda inflacionaria tiene como instrumento más expresivo la tasa de intereses SELIC. Hay una nítida indicación, por una vez más, de seducción de los agentes de mercado, en especial, el segmento productivo. Con efecto, las variables elegidas (juro alto, inflación baja, crecimiento económico) no se alinean idealmente como la redacción quiere sustentar. Como muchos economistas petistas siempre han sugerido, es posible hipotéticamente una política de inflación relativamente alta y endeudamiento público no muy elevado, con control cambial rígido.

## I. el equilibrio fiscal

Cohérente con la observación anterior el documento articula control fiscal con crecimiento sustentable:

*Queremos equilibrio fiscal para crecer y no apenas para prestar cuentas a nuestros acreedores. Pero es necesario insistir: solo el retorno del crecimiento puede llevar al país a contar con un equilibrio fiscal consistente y duradero. La estabilidad, el control de las cuentas públicas y de la inflación son*

*actualmente un patrimonio de todos los brasileños. No son un bien exclusivo del actual gobierno, pues fueron obtenidos con una gran carga de sacrificios, especialmente de los más necesitados.*

*El desarrollo de nuestro inmenso mercado puede revitalizar e impulsar el conjunto de la economía, ampliando de forma decisiva el espacio de la pequeña y de la microempresa, ofreciendo aún bases sólidas para ampliar las exportaciones. Para ese fin, es fundamental la creación de una Secretaria Extraordinaria de Comercio Exterior, directamente vinculada a la Presidencia de la República.*

#### J. Superávit primario

Y, nuevamente, indica claramente la orientación de la política económica la ser seguida por el futuro gobierno Lula:

*Vamos preservar el superávit primario lo cuanto sea necesario para impedir que la deuda interna aumente y destruya la confianza en la capacidad del gobierno de honrar sus compromisos.*

¿Sobre qué trata este documento, por fin? De un declarado cambio de perspectiva política y estratégica del PT. Si comparamos con el eje programático de 1989 y inicio de los años 90, es fácilmente identificable una ruptura con la identidad partidaria que se asentaba en la moratoria y auditoria de la deuda pública, con una política de reforma agraria pautada por la mudanza de la estructura agraria del país (una acción económica, por tanto, y no una política compensatoria), con a reducción de los lucros abusivos de los bancos privados. Se trata de un discurso pragmático que procura declarar compromisos con la estabilidad del orden económica y política, aumentando la competitividad internacional del país.

Tres meses después, un grupo de economistas cariocas y paulistas, coordinados por Marcos Lisboa (de la FGV-RJ y futuro Secretario Nacional de Política Económica del Ministerio de la Hacienda en la gestión Lula), divulga un documento intitulado “La Agenda Perdida: diagnóstico y propuestas para la retomada del crecimiento con mayor justicia social”, donde se propone analizar las causas estructurales de la estancación económica y de la desigualdad de renta en el Brasil y discutir reformas micro-económicas. No bastase la convergencia de perspectiva con la Carta al Pueblo Brasileño, este documento tendría varios pasajes recuperadas en análisis y proposiciones del Ministerio de la Hacienda en la gestión Lula.

Las bases de la pauta sugerida por la Agenda Perdida profundizan y crean una coherencia conceptual a la “Carta”. Veamos sus principales tópicos:

#### A. Dependencia del ahorro externo e inestabilidad

*La evidencia empírica de diversos países en desarrollo indica que, para una tasa de crecimiento de la renta nacional de 5% al año, sería necesario que la tasa de inversión brasileña pasase de 20% para alrededor de 25% de la renta nacional. La tasa brasileña, sin embargo, no apenas es relativamente baja, sino también posee parte significativa financiada por el ahorro externo (3% a 4% de la renta nacional). En Brasil, la experiencia reciente demuestra que la dependencia del ahorro externo es fuente de inestabilidad.*

## B. Necesita de recuperación del ahorro público

*El aumento del costo real de la inversión y la dificultad en mantener los actuales niveles del ahorro externo indican la necesidad tanto de recuperar el ahorro público, hoy negativa, cuanto de elevar el ahorro doméstico para los padrones observados en los demás países en desarrollo.*

## C. Aumento del crédito privado

*Brasil presenta una de las menores participaciones del volumen de crédito privado en la renta nacional entre los países en desarrollo: 25% del PIB, que corresponde a menos de la mitad del observado en Chile y menos de un tercio del verificado en Corea. (...) El alto spread bancario es uno de los responsables por el reducido nivel de inversión en la economía brasileña. Sus determinantes son de orden micro económica y sus principales componentes son los siguientes: el cuño fiscal (impuestos y tributos sobre operaciones financieras), el costo administrativo, la provisión para cubrir la falta de pago y el lucro de la intermediación financiera.*

## D. La ausencia de efectividad de las políticas sociales

*La falta de efectividad de la política social brasileña no adviene de la falta de recursos – a cada año el país invierte al menos R\$ 150 billones en esa área – ni de la ausencia de programas modernos e innovadores. La mayor parte de los recursos, sin embargo, no beneficia a los más pobres, que reciben menos de ¼ del total. (...) Cerca de 40% de la desigualdad de renta del trabajo observada en Brasil en las últimas décadas se correlaciona con la desigualdad del grado de escolaridad. (...)*

## E. Débil desempeño educacional

*(...) el débil desempeño educacional en Brasil decorrió de la dificultad en mantener los niños y los jóvenes en la escuela, sobretodo los de familias de menor renta. (...) Desde el fin de los años 1980, los indicadores de educación, sobretodo entre los jóvenes, presentan reducción significativa de los índices de evasión escolar en la enseñanza fundamental y medio. (...) las evidencias empíricas indican que educar a los más viejos tienen muy poca influencia sobre sus sueldos reales, al paso que la mejora de la educación de los más jóvenes hace con que sus sueldos aumenten en relación a los más viejos.*

## F. Justicia del Trabajo y Seguridad social

*La mejor estrategia para el empleador sería no pagar los derechos del trabajador a lo largo de la relación de trabajo, dejando para hacerlo apenas cuando el trabajador los demandara en la Justicia, después de ser echado del trabajo. El empleador gana tiempo y paga apenas una parte de lo que debe. (...) De forma análoga, para la mayoría de los empleados que ganan en torno de un sueldo mínimo, no hay beneficio en contribuir para la Seguridad Social. Dos razones pueden ser destacadas para ese comportamiento típico. La primera es que la universalización de la seguridad social implementada por la Constitución de 1988 no distingue aquellos que contribuyen para la Seguridad social de aquellos que son atendidos sin haber contribuido para sus servicios. La Segunda es el hecho*

*de que los contribuyentes que ganan en torno de un sueldo mínimo cambian muchas veces de empleo y, en general, tardan mucho o no consiguen obtener la jubilación por tiempo de contribución.*

#### G. Reforma Tributaria y aumento de oferta de buenos empleos

*(...) la eliminación del impuesto y del monopolio sindical [crearía] competencia entre diferentes sindicatos de la misma categoría, valoraría la afiliación y tornaría la organización sindical más responsable ante su clientela. (...) Por fin, para evitar que toda negociación acabe en la Justicia del Trabajo de dirimir conflictos entre las partes (...) deben ser solucionados por medio de negociaciones directas entre sindicatos y empresas (...). En su lugar [poder normativo de la Justicia del Trabajo] deberían ser creados sistemas de mediación y arbitraje, tanto públicos cuanto privados.*

#### H. Integración con comercio mundial y política industrial

*Brasil es un país con poquísima abertura para el resto del mundo. Exporta e importa la mitad de lo que un país con renta nacional semejante a la suya debería. El volumen de comercio del Brasil es de un tercio de Chile y de México y menos de un cuarto de la Corea. (...) Obviamente, la baja tasa de comercio del Brasil proviene parcialmente del proteccionismo de las economías avanzadas (...). En las economías modernas, la tecnología fluye principalmente por medio de exportaciones e importaciones. (...) Además, políticas que aumenten simultáneamente importaciones y exportaciones reducen la dependencia en relación a los flujos de capital externos.*

#### I. Políticas de Expansión de Crédito

*Una de las principales dificultades de la actividad bancaria es la identificación del riesgo de la falta de pagos asociado a los tomadores de recursos. (...) Algunos costes fiscales, como la CPMF, inciden sobre el montante de la operación realizada, y no sobre el valor del servicio generado, teniendo consecuencias importantes sobre el spread bancario que depende de los plazos del crédito concedido o obtenido. (...) Como operaciones más cortas generan menos renta para montantes semejantes, el cuño fiscal en relación a la renta generada aumenta. (...) En un préstamo mensual, el tomador paga un spread de 30% caso la tasa de los no pagantes sea de 1% de los préstamos concedidos. En los préstamos semanales, esa diferencia sube para casi 100%. (...) Los deudores no ven en el cobro judicial la forma creíble de recuperación del crédito [y] (...) usan la Justicia como forma de postergar sus pagamentos. (...) La dificultad en ejecutar las garantías y la imposibilidad de proseguir la acción de ejecución del principal concomitantemente a la discusión sobre la tasa de intereses utilizada contribuyen para la elevación del spread practicado en el mercado de crédito. (...) Por fin (...) a lo largo proceso de falencia implica, en la mejor de las hipótesis, el recibimiento de los créditos concedidos en valores rebajados.*

#### J. Seguridad Social y Gestión del Estado

*El gasto del Estado brasileño ha aumentado continuamente en últimas décadas, llegando hoy a cerca de 38% de la renta nacional, mucho superior a los gastos de los países con renta por habitante semejante a la brasileña. Además del coste con la deuda del gobierno, parte de ese aumento está relacionada con la elevación del*

*volumen de recursos destinados al área social. (...) No hay un análisis sistemático de los programas, en particular, de la proporción de recursos gastos con actividades-medio en relación a las actividades-fin de la acción pública. (...) Se debe destacar (...) que el volumen de gastos públicos en políticas sociales en Brasil parece ser suficiente para solucionar gran número de los problemas asociados a la pobreza. Su persistencia parece decorrer esencialmente del hecho de que buena parte de los recursos no atinge los objetivos establecidos. Uno de los factores responsables por el aumento del gasto público en las últimas décadas es la Seguridad Social. (...) Si el sistema en vigor permanecer, alrededor de 2020, tendremos que escoger entre aumentar la edad de la jubilación, cortar beneficios, elevar las contribuciones o financiar aun más el programa con impuestos cobrados de toda la sociedad.*

Los diez puntos destacados anteriormente revelan una agenda de acción gubernamental, con la declarada vía micro económica, buscando interpretar y garantizar las expectativas de los agentes económicos. Por este camino es posible identificar una lógica interna en los argumentos que sustentan la agenda perdida. Hay un eje de argumentación o diagnóstico inicial que organiza las análisis y proposiciones subsecuentes. Este eje articulador parte de una tríple constatación: a) es necesario revertir la baja tasa de inversión nacional; b) para tanto, se hace necesario recuperar el ahorro público y; c) estimular y garantizar el aumento del crédito privado. Esta línea de argumentación sugiere el riesgo de la dependencia de la captación permanente del ahorro externo para realizar inversiones en el país; de la necesidad de disminuir los gastos públicos (o aumentar la eficiencia de los gastos), garantizando un ambiente de confianza económica y, consecuentemente, estimular el crédito privado. En relación a este último punto, la interpretación que documento sustenta es que el gran obstáculo para la oferta del crédito privado puede ser comprendido por las causas del *spread* bancario: costes fiscales, ineficiencia y deslegitimación de la cobranza judicial y larga duración del proceso de falencia de empresas, disminuyendo la capacidad de recuperación de créditos por los bancos.

Es desde este diagnóstico que nace una agenda de reformas, que objetiva crear un ambiente de confianza y seguridad en las inversiones directas. Reformas de la Justicia del Trabajo, Seguridad Social, Política Tributaria se juntan al equilibrio y estímulo simultaneo a las exportaciones e importaciones. Paralelamente, sustentando un escenario de cohesión social y creencia en el desarrollo, se sugiere mayor efectividad de las políticas sociales, destacándose mejoría del desempeño educacional. Las políticas sociales componen un ambiente económico propicio para revertir la dependencia del flujo de capital externo.

De ahí la persistencia en denunciar la falta de efectividad de la política social brasileña no como ausencia de recursos, sino como “mala focalización de los gastos sociales” (P. 45 del referido documento). El documento afirma que existiría una estimativa que menos de 25% del gasto social beneficiaría efectivamente a la población pobre.

La focalización es presentada como ordenamiento del gasto social, acompañada de un riguroso sistema de evaluación de resultados. Lo interesante es que en ningún momento esta reorientación de las políticas sociales se vale de cualquier reordenamiento de la máquina administrativa o cualquier principio de control social más amplio. En términos prácticos, la sugestión en relación a la política social es así presentada:

1. Reaccionar directamente sobre la desigualdad: el crecimiento económico es impotente de reducir la pobreza en situaciones de profunda desigualdad social, como el caso brasileño;
2. Políticas estructurales y compensatorias: expansión de la capacidad de generación de renta de los pobres (aumento de productividad o garantía de valoración de lo que producen), aumentando el acceso a la educación, crédito productivo popular y tierra (reforma agraria); además de programas de transferencia de renta sin transformación de capacidad de generación de renta (como es el caso de la jubilación rural). Educación y aumento de la calificación de trabajadores pobres es destacado como eje de esta intervención estatal;
3. Políticas sociales y crecimiento económico: el documento sugiere la preparación de la población más pobre para que aprovechen el futuro proceso de crecimiento (con posible entrada de capital productivo en el país, inversiones domésticas y avances tecnológico). Sugiere apoyo a la producción popular, garantizando condiciones de comercialización y acceso a mercados, incluyendo el de crédito;
4. Sector privado y provisión de servicios: el documento cuestiona si la producción de servicios públicos debe ser realizada exclusivamente por el sector público o en conjunto con el sector privado, "trayendo mayor eficiencia a la producción" (P. 49);
5. Descentralización: estímulo a la participación local como forma de aumentar tanto la eficiencia cuanto la flexibilidad en el dibujo de las políticas sociales;
6. Unificación del presupuesto social de la Unión y coordinación de políticas.

Hay una combinación de acciones que dialoga con varias escuelas de pensamiento en políticas públicas: focalización, políticas compensatorias, crédito popular y preparación para ingreso en el mercado en expansión, de un lado y; reforma agraria, descentralización de las políticas, coordinación central de las políticas sociales y críticas a la vinculación del crecimiento económico como posibilidad de disminución de la desigualdad social, de otro. Un arreglo programático del área social que procura no trasparecer cierta ambigüedad o discurso heterodoxo en exceso. La ambigüedad aparece justamente porque las políticas sociales se subordinan a la creación de un ambiente seguro para las inversiones económicas y oferta de crédito privado.

Los documentos disponibles por el Ministerio de la Hacienda a partir de la pose de la gestión Lula adoptan esta perspectiva en su totalidad. Un ejemplo es la Agenda del Crecimiento y el Itinerario para la nueva agenda de Desarrollo Económico, de 17 de junio de 2003.

En la Agenda del Crecimiento, en su capítulo "objetivos de la política económica de 2003", son destacados los seis puntos que caracterizaron la acción gubernamental en el período: revertir la aceleración inflacionaria; reducir las tasas reales de juros de mercado; asegurar la solvencia externa; alargar la deuda pública; garantizar el sustento de las cuentas públicas; asentar las bases del crecimiento en 2004-2007.

Ya en el caso del Itinerario para la nueva agenda de Desarrollo Económico, los objetivos centrales de esta agenda son: promoción del crecimiento económico sustentable con mejoría del bien estar social y aumento del volumen de comercio exterior. Reducción del coste Brasil, con inversión en infraestructura, comercio externo e inversión tecnológico industrial son articuladas como acciones prioritarias. De ahí despunta la posibilidad de las Sociedades Público-Privado en la inversión en energía, transporte y saneamiento básico. La relación entre sector público y sector privado es destacado a lo largo de todo documento.



Es perceptible la ausencia de identidad con el discurso desarrollista clásico, restringiéndose a la tímida tentativa de fortalecer las bases para el crecimiento en los próximos cuatro años. En las políticas desarrollistas, iniciadas en el período Vargas y desdobladas hasta los años 70, el Estado poseía una agenda detallada. En los dos documentos del Ministerio de la Hacienda indicados anteriormente, la ausencia de la agenda es sustituida por la construcción de las bases para el crecimiento.

Antes de la divulgación de esos dos documentos, algunos economistas petistas, como Maria Conceição Tavares, sustentaron una dura crítica en los periódicos de la gran imprenta, en especial, en el que tañe a la propuesta de focalización de las políticas sociales. En el mismo camino, Márcio Pochman, otro economista petista y Secretario Municipal de Desarrollo, Trabajo y Solidariedad de la ciudad de São Paulo, denominó la focalización de “inversión de los términos del debate”, porque atribuye a los gastos sociales la responsabilidad única por la reducción de la desigualdad social brasileña. Para Pochman, al contrario, las causas de la desigualdad residen en la financiación de la economía y a la estructura tributaria regresiva<sup>8</sup>. Otros economistas se siguieron criticando la focalización por excluir familias que estarían sobre de la línea de pobreza, pero que viven situación de precariedad e inestabilidad, en especial, en países con frágil estructura de mercado de trabajo.

Hay, por tanto, una unidad de pensamiento económico que se funde al pragmatismo y a una práctica de tipo vanguardista y ciclista (etapa o ciclo) que compone el ideario del lulismo. Él rompe con el pensamiento tradicional petista (de ahí las críticas públicas de diversos economistas petistas con destaque en la elaboración de las estrategias partidarias) e inaugura una perspectiva más técnica de la conducción de la política económica, objetivando la creación de un ambiente seguro para las inversiones productivas. No hay, así, cualquier sugestión de alteración profunda de la estructura productiva, el que incluye la estructura agraria del país, la adopción de impuestos progresivos, discriminación de las inversiones públicas a partir de criterios sociales. Sería una incongruencia porque establecería el conflicto de intereses a partir de la política económica. Y esta es la crítica velada que los documentos aquí analizados sustentan en relación a la pauta tradicional de la izquierda brasileña. En resumen, habría nacido un nuevo paradigma económico petista (o lulista) a partir de este momento.

## 5. EL ESTILO: ENTRE SER GOBIERNO CON POPULARIDAD Y SER GOBIERNO POPULAR

Desde el inicio de la gestión Lula, varios científicos sociales trabaron un debate académico con respecto a su estilo de gobernar. A pesar de las inconfesadas divergencias de naturaleza partidaria, una de las polémicas iniciales fue la característica carismática explorada por Lula desde la campaña electoral. Esta fue la propuesta del sociólogo José de Souza Martins. En entrevista concedida al periódico Folha de São Paulo, en noviembre de 2002, Martins analizó el discurso de Lula como seductor, porque la apariencia del líder carismático es de alguien igual a todos, pero que carga un deber social. Es igual y diferente, al mismo tiempo. Y es diferente porque fue escogido, casi un sacrificio. Sugirió que Lula posee tal característica carismática, construida históricamente

---

<sup>8</sup> SOARES, Laura Tavares. “Políticas y movimientos sociales”, In SADER, Emir (org.), **Governo Lula: decifrando el enigma**. São Paulo: Viramundo, 2004.

por la Iglesia Católica progresista. Inicialmente, elaborada por curas progresistas del ABC paulista, y que se expandió por el país a través de las Comunidades Eclesiales de Base.

La proposición analítica de José de Souza Martins parece prometedora, in embargo se revela insuficiente para la dinámica y composición efectiva de la gestión Lula. En la verdad, confunde criatura con creación. Lula posee rasgos carismáticos desarrollados desde su época de líder sindical. Este perfil fue trabajado en los años 80. Es posible recuperar fotos de asambleas de metalúrgicos en el estadio de la Villa Euclides en que carteles enormes eran acompañados por la figura de Jesús Cristo y el perfil de Lula. Nunca hubo ingenuidad en relación a la producción simbólica del liderazgo de Lula. No obstante, el gobierno Lula (y, consecuentemente, el lulismo) no se resume a este estilo personal. La composición básica del gobierno Lula actualiza algunos elementos centrales del ideario de la izquierda latino-americana (que, además, hace uso, de vez en cuando, del discurso carismático). El profesionalismo y el etapismo político (que define la política de alianzas tácticas y estratégicas, para utilizar el argot histórico de las corrientes marxistas) constituyen la pauta que orientó la acción del PCB, en especial, a lo largo de sus primeros cincuenta años de existencia. También compone este ideario el proyecto desarrollista-progresista. En el caso del lulismo, el proyecto desarrollista se subordinó a la lógica de alianzas, al proyecto etapista, aunque mantenga la articulación pluriclasista que generaría la gobernabilidad necesaria para que el Estado promocióne las reformas históricamente necesarias. El Estado, así, permanece en el lulismo como protagonista de la acción pública. Como se percibe, ocurre una ruptura significativa con el ideario original del PT, donde la sociedad civil organizada era protagonista de los cambios sociales y políticos.

El carisma de Lula, por tanto, compone una estrategia racional de gestión. No posee los elementos clásicos del mesianismo, la oposición a los límites impuestos por la tradición o legalidad. Al contrario, los rasgos carismáticos son empleados como mediación y no como fin. El arco de alianzas es forjado a partir de la capacidad de Lula en atraer y seducir amplias masas sociales y, de otro lado, por la seguridad que puede garantizar a los agentes económicos. Estos dos lados posibilita una evaluación, por parte de las fuerzas políticas que integran el arco de alianzas gubernistas, sobre los riesgos y ventajas de la composición. El carisma es un recurso utilizado el agotamiento como un diferencial del lulismo, una conquista para la estabilidad del país. No deja de potenciar el vanguardismo de izquierda, en la medida en que personaliza esta capacidad de gobierno o es veladamente trabajada como instrumento esencial para la estabilidad del país, hasta que la pauta reformista se complete. Así, queda evidente que las reformas que garantizarán la seguridad para el mercado generan un coste social y político que otro líder no tendría condiciones de conducir. El recurso carismático posee este lugar y papel.

Este ingrediente especial del lulismo, fundado en la oratoria carismática-cristiana, sumado a la práctica organizativa clásica de la izquierda y proyecto económico de carácter liberal, crea un poderoso repertorio político, aunque insuficiente para dibujar un programa estratégico. Además, justamente porque es insuficiente que el carisma es empleado al agotamiento, trabajando elementos simbólicos del fútbol, en especial. Lula se distancia más y más de la figura paternal, localizada sobre las disputas partidarias, explicitada a lo largo de la campaña e inicio de su gestión, e incrementa la oratoria carismática para diferenciarse de los adversarios a partir del segundo año de gestión. Se trata, por tanto, de un instrumento racional de conducción política, al contrario del irracionalismo de la dominación carismática clásica.

Lula intuye correctamente sobre este estilo personal. Es un estilo que dialoga con la cultura política ambivalente del país, verificada en reciente pesquisa dirigida por el

científico político Guillermo O'Donnell y patrocinada por el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. La ambivalencia de la cultura política brasileña sugiere resquicios de una organización social de tipo estamental. Así, el estilo personal de Lula compone la ingeniería política operada por el lulismo.

El lulismo se reporta, así, a una lectura específica de la izquierda brasileña, servil y sin personalidad propia, de la creencia del papel protagonista del Estado como actor privilegiado de las transformaciones sociales y políticas del país. Una lectura peculiar que se relaciona con el concepto de capitalismo tardío. En virtud del ingreso del país en la división internacional del trabajo sin que hubiera pasado por un proceso de acumulación primitiva clásica, tendría debilitado nuestro mercado interno, la calificación de nuestra fuerza de trabajo y creado una elite económica que adoptaría hábitos de consumo equivocados, induciendo a la mala utilización del ahorro y consumo irracional. El Estado asumiría el papel de demiurgo de nuestro desarrollo y ordenamiento social. De ahí provendría una profunda desconfianza a la participación efectiva de la sociedad en el proceso decisorio de las políticas públicas, redundando en el que Claus Offe denominó de "estatización de la sociedad", o control exacerbado de las acciones sociales por las agencias estatales.

Los rasgos de nuestra cultura política ambivalente reforzarían aun más la creencia en el protagonismo del Estado. El lulismo da continuidad a esta lectura tradicional de la izquierda brasileña y rompe con que había de más innovador en el petismo. En este sentido, reaproxima la práctica de las izquierdas a las prácticas de las elites políticas del país. Asume, así, contornos conservadores en relación a la práctica política. Y se torna rehén de la búsqueda permanente de popularidad, justamente porque los canales de contacto directo del gobierno con la base social del país son obstruidos por la gestión altamente centralizada. El ciclo vicioso se completa y explica esta convergencia peculiar entre discurso carismático, pragmatismo sindical y vanguardismo izquierdista.

El lulismo se revela una importante novedad sociológica y política para Brasil. Y es aun una novedad más significativa para la trayectoria del Partido de los Trabajadores y la construcción de un ideario democrático-popular en nuestro país.

El lulismo, como práctica de izquierda, es un retorno hacia el futuro.