

SIDECAR

Lulismo a cámara lenta

En su apogeo, el sueño de Luiz Inácio Lula da Silva de un cambio sin conflictos conquistó muchos corazones y mentes.



Fernando Rugitsky

Andre Singer

13 ENE 2024 05:46

Un año después del regreso de Luiz Inácio Lula da Silva al poder es posible hacer una evaluación preliminar de su estrategia de gobierno ante el enfrentamiento protagonizado por las distintas clases sociales. Tras su elección en octubre de 2022 (<https://newleftreview.es/issues/139/articles/lula-s-return-translation.pdf>) a la cabeza de una coalición heterogénea que esperaba proteger la democracia brasileña del bolsonarismo, el presidente reeditó el planteamiento lulista clásico: concesiones al por mayor a la burguesía junto con medidas al por menor para beneficiar a las masas.

Cuando Lula asumió la presidencia por primera vez hace dos décadas, esta combinación de pactos con las élites y reformas graduales era a la vez innovadora y preocupante. Lula se comprometió a romper con el legado neoliberal de su predecesor, Fernando Henrique Cardoso, pero luchó por elevar el

nivel de vida de la mayoría empobrecida básicamente mediante la ampliación de las transferencias monetarias a través del programa Bolsa Familia, la extensión del crédito barato y la aprobación de aumentos regulares del salario mínimo en términos reales. Este programa social mejoró la vida de la mayoría pauperizada sin confrontar los fundamentos del orden neoliberal y aseguró la reelección de Lula en 2007 y ocupó un lugar central en su campaña para 2022. Queda por saber si esta política puede sostenerse en el futuro de modo viable.

Temer y Bolsonaro enterraron el sueño de justicia social bajo los escombros del lulismo. La pobreza y la falta de vivienda se dispararon

Desde un principio, el «reformismo débil» de Lula estuvo plagado de contradicciones entre las que cabe destacar entre otras la siguientes: las ganancias en el poder adquisitivo de los trabajadores no fueron acompañadas de las mejoras equivocas en la provisión pública de sanidad, educación básica y medio ambiente, deporte y seguridad. El mayor acceso a los títulos universitarios no estuvo acompañado de oportunidades

de empleo decente en general vinculados, directa o indirectamente, al dinamismo de la producción industrial. No ha habido un plan coherente para estimular la industria nacional o para abandonar las exportaciones de materias primas. La decisión de Brasil de acoger la Copa del Mundo y los Juegos Olímpicos provocó conflictos violentos y el desplazamiento de comunidades. En la esfera electoral, sin embargo, el reformismo débil de Lula provocó un realineamiento decisivo: los pobres apoyaron en masa al Partido de los Trabajadores (PT) de Lula, mientras que las clases medias se aglutinaron en torno al Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) de Cardoso, de centro-derecha. Este modelo condujo al PT a cuatro victorias consecutivas en las elecciones presidenciales brasileñas. En su apogeo, el sueño rooseveltiano de un cambio sin conflictos conquistó muchos corazones y mentes.

Sin embargo, el descontento, tanto popular como de las élites, empezó a crecer (<https://bit.ly/3BlWsk3>) en la década de 2010. En 2013 estallaron protestas masivas contra el aumento de las tarifas del transporte público. Siguió una oleada de activismo judicial contra el gobierno, la destitución ilegítima de la sucesora de Lula, Dilma Rousseff, y finalmente el encarcelamiento del propio Lula. En 2022, Bolsonaro, tras ascender a la

presidencia mediante un golpe de Estado perpetrado en el Congreso en 2016, lanzó su plan ultraliberal denominado «Puente hacia el futuro», que destrozó los derechos de los trabajadores e impuso políticas de austeridad, incluida la introducción de un techo constitucional al gasto público. Durante los años siguientes se volvió a una situación de atraso asociada por innumerables estudios históricos a la dictadura militar de 1964. Temer y Bolsonaro enterraron el sueño de justicia social bajo los escombros del lulismo. La pobreza y la falta de vivienda se dispararon. La regresión social se vio agravada por el atavismo político, que vio como el ejército aspiraba de nuevo a dirigir el Estado, práctica abandonada desde la aprobación de la Constitución democrática de 1988. En la estela de esta demolición, Lula fue llamado a reconstruir este desastre desde las ruinas.

*

Tras ganar las elecciones presidenciales de 2022 por un estrecho margen (<https://bit.ly/3hMGd8X>), Lula asumió el cargo el 1 de enero de 2023, prometiendo «unidad y reconstrucción». No estableció ningún objetivo específico para su gobierno. Sus discursos hicieron hincapié en los objetivos generales de restaurar la dignidad de la sociedad, superar el clima

de odio, luchar contra la desigualdad y sacar al país de su aislamiento internacional. Durante la campaña electoral se evocó el contraste entre los buenos tiempos del lulismo y el posterior periodo de crisis. Las perspectivas de futuro quedaron relegadas a un segundo plano.

Durante el último año, Lula ha encomendado a su ministro de Hacienda, Fernando Haddad, la tarea de otorgar concesiones a las grandes empresas

Una vez en el poder, la «unidad» se buscó principalmente mediante la negociación con el capital y el Congreso, que siguió dominado por las fuerzas conservadoras. Los legisladores de centro-izquierda rara vez representan más del 30 por 100 de la Cámara, por lo que Lula siempre ha intentado formar alianzas con partidos situados a lo largo de todo el espectro político. Desde 2018, sin embargo, la extrema derecha ha establecido una presencia significativa en la asamblea legislativa. El Partido Liberal (PL), que ahora acoge a Bolsonaro, es el mayor de la Cámara, habiendo ganado noventa y nueve de los quinientos trece escaños en las últimas elecciones. El auge del conservadurismo radical siguió al declive tanto del PSDB, que tenía setenta escaños en 2003 y desde entonces se ha hundido hasta los trece, como del PT, que redujo su cuota de representación de los noventa y uno a los sesenta y ocho escaños durante el mismo periodo de tiempo. Estos cambios han reducido el margen de maniobra del lulismo, pero ello no implica necesariamente una mayor presión parlamentaria en pro de una política fiscal de austeridad. De hecho, la totalidad del campo de la derecha mantiene sus vínculos con la burguesía a la que le ofrece un acceso privilegiado a los

fondos públicos y le garantiza su oposición a las subidas de impuestos. La supervivencia del campo de la derecha está estrechamente ligada, pues, al uso de los recursos presupuestarios.

Para el capital brasileño, sin embargo, la austeridad sigue siendo la máxima prioridad. Durante el último año, Lula ha encomendado a su ministro de Hacienda, Fernando Haddad, la tarea de otorgar concesiones a las grandes empresas. Entre ellas se incluye el nuevo «marco fiscal» del gobierno, que analizaremos a continuación, así como reformas fiscales modernizadoras, que consolidarán una serie de impuestos federales, estatales y municipales en un único impuesto sobre el valor añadido. Este proyecto de ley, que llega tras tres décadas de debate sobre el sistema tributario, fue aprobado por el Congreso el 15 de diciembre pasado con el único voto en contra de la extrema derecha. Cuatro días después, Standard and Poor's mejoró la calificación del país en los mercados internacionales.

Mientras tanto, Lula ha dedicado los meses transcurridos desde su elección a encontrar resquicios para satisfacer las necesidades del pueblo. En diciembre de 2022, tras la presión a favor de medidas de

austeridad inmediatas nombrando hábilmente al vicepresidente Geraldo Alckmin para presidir el equipo de transición presidencial, Lula consiguió aprobar un aumento de 145 millardos de reales en el presupuesto de 2023 con la llamada «Enmienda Constitucional de Transición». Evitó así recortar programas sociales como las transferencias monetarias y los subsidios a los medicamentos.

A finales de octubre afirmó que el déficit para el próximo año «no tiene que ser cero». Casi inmediatamente, la bolsa cayó y el dólar subió. El capital exigió un compromiso de austeridad

La astucia de esta jugada residió en establecer un diálogo con Arthur Lira, el poderoso presidente de la Cámara de Comercio Exterior, que había estado a cargo de su denominación de «presupuesto secreto» de la Cámara de Comercio Exterior, un mecanismo, formalizado durante el mandato de Bolsonaro, que permitía al presidente

aproximadamente 20 millardos de reales para distribuir entre los diputados al margen de todo criterio de transparencia, que eran utilizados generalmente para financiar obras en sus respectivas circunscripciones. El Tribunal Supremo Federal había declarado inconstitucional la práctica, pero Lula aceptó mantenerla informalmente caso por caso (que debía negociarse con el gobierno), al tiempo que prometió su apoyo a la reelección de Lira como presidente de la Cámara a cambio de la aprobación de la Enmienda Constitucional de Transición. Así, el mismo día de su toma de posesión, Lula pudo prorrogar el programa Ayuda Brasil y en marzo lanzó Bolsa Família 2.0, con un mínimo de 600 reales por hogar beneficiario, a los que añadió 150 reales en ayudas sociales por niño de hasta siete años de edad. De este modo, Lula recompensó la lealtad de su base electoral subproletaria y se protegió de la precipitada caída de los índices de aprobación, que ha debilitado a otros líderes progresistas de América Latina.

Sin embargo, de la mano de las concesiones otorgadas a Lira, el porcentaje de los ingresos corrientes netos destinado a los parlamentarios ha pasado del 1,2 al 2 por 100 en parte para compensar el debilitamiento del presupuesto secreto, lo cual fortalece el poder del Congreso, que ha

ido creciendo desde que el presidente Eduardo Cunha orquestase el derrocamiento de Dilma en 2016. Durante el mandato del sucesor de Cunha, Rodrigo Maia, se habló de «parlamentarismo informal», que persistió con el apoyo de Bolsonaro hasta que Lira fue electo presidente de la Cámara. A la luz de todo ello, algunos analistas afirman (<https://oglobo.globo.com/blogs/merval-pereira/coluna/2023/12/quem-manda.gh.html>) que el sistema político brasileño ha pasado de ser hiperpresidencialista a convertirse en semipresidencialista. Esta tendencia constriñe aún más el poder de Lula, ya que su política fiscal se enfrenta ahora a una presión proveniente de dos frentes, esto es, de una clase capitalista que exige más austeridad y del constante avance del poder conservador del Congreso sobre el presupuesto.

*

El marco fiscal de Lula, presentado en marzo de 2023, ha sido el principal medio para apaciguar al capital. Formulado por el Ministerio de Hacienda, se presentó como un sustituto más flexible del techo de gasto que Temer había impuesto siete años atrás. Dada la ausencia de economistas ortodoxos en el equipo de Lula, el ministro de Finanzas Haddad, la

timidez del plan probablemente no surgió de ninguna convicción teórica, sino de un acuerdo con las fracciones de la clase capitalista que apoyaron a regañadientes a Lula en la segunda vuelta de 2022 y, en particular, con el sector financiero globalizado.

El efecto general del marco es reducir todavía más el impulso del reformismo débil practicado por Lula. A diferencia de las restricciones vigentes durante el mandato de Temer, que congelaban el gasto en términos reales, el nuevo marco fiscal permite que el este crezca siempre y cuando los ingresos fiscales también lo hagan. Sin embargo, el aumento del gasto se limita al 70 por 100 del aumento de los ingresos públicos y no debe superar un máximo del 2,5 por 100 anual. Al garantizar que el gasto crezca a un ritmo más lento que los ingresos, la norma impone una reducción gradual del tamaño del Estado muy similar a la infame reforma introducida por Temer. Como ha señalado (<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-cecon/nota-do-cecon-21-23395ab8.pdf>) el economista Pedro Paulo Bastos, la propuesta ni siquiera es compatible con el aumento del salario mínimo para mantener el ritmo de crecimiento del PIB o el mantenimiento de los suelos

constitucionales para el gasto en educación y salud. Las contradicciones inherentes del lulismo siempre estuvieron destinadas a crear problemas a largo plazo, pero ahora incluso el corto plazo está amenazado.

Los intentos de Lula de apaciguar a la clase inversora no se detuvieron ahí. El ejecutivo también se comprometió con el audaz objetivo de abolir el déficit primario en 2024 y asegurar superávits del 0,5 y el 1 por 100 del PIB durante el siguiente bienio. Dado que se prevé que el déficit primario de 2023 supere el 1 por 100 reducirlo a cero exigiría recortes significativos, mayores que los efectuados durante el primer mandato de Lula, lo cuales catalizaron la creación del PSOL como contrincante situado a la izquierda del PT. El gobierno afirma que el plan no consiste en reducir el gasto, sino en aumentar los ingresos en parte gravando a los ricos, habiéndose comenzado a dar algunos pasos positivos en esta dirección: impuestos sobre los fondos de inversión exclusivos y extraterritoriales; reformas que otorgan más poder al gobierno en las disputas fiscales con empresas privadas; la Medida Provisional para Subvenciones, que pretende fortalecer la capacidad recaudatoria del gobierno; y la revisión de los llamados «gastos fiscales», consistiendo su mayoría en subvenciones y beneficios fiscales concedidos a sectores específicos.

La aprobación de estas medidas ha supuesto, sin embargo, la aprobación de nuevas concesiones a la mayoría conservadora de la Cámara, lo que se ha traducido en alianzas con el Partido Progresista (PP), antiguo bastión de la derecha que apoyó la dictadura militar, y con los Republicanos, vehículo electoral creado por la neopentecostal Iglesia Universal del Reino de Dios, vinculada a Bolsonaro. En septiembre, estos partidos recibieron los Ministerios de Deportes y Puertos y Aeropuertos, respectivamente, así como otros cargos en el segundo nivel de gobierno. En teoría, esto significa que el bloque parlamentario de Lula supera el quórum de tres quintas partes necesario para aprobar enmiendas constitucionales. Sin ese número, se cree que existe un riesgo constante de motín parlamentario contra el presidente. Pero, en realidad, gracias a la naturaleza cambiante y amorfa de los partidos brasileños, el acuerdo no es garantía de estabilidad. La relación entre la Presidencia y la Cámara seguirá caracterizándose por negociaciones puntuales que podrían romperse en cualquier momento.

Puede que Lula no goce de los índices de aprobación de AMLO, pero aún así le ha ido mejor que a muchos de sus otros homólogos latinoamericanos

Las partes del marco fiscal que pretenden cambiar el regresivo sistema tributario brasileño son bienvenidas. Y la reducción del déficit mediante el aumento de los impuestos a los ricos tiende a ser menos perjudicial para el crecimiento que recortar el gasto. Sin embargo, el techo impuesto a los incrementos del gasto significa que el programa, en el mejor de los casos, reducirá la austeridad sin eliminarla. El techo del 2,5 por 100

representa un duro freno al progreso que no existía en anteriores gobiernos de Lula. Durante sus dos primeros mandatos, la tasa de crecimiento del gasto federal fue del 7,2 por 100 anual. Entre 2003 y 2010, el gasto primario como proporción del PIB aumentó en torno al 15-18 por 100, creando las condiciones para financiar la Bolsa Família y aumentar el salario mínimo el 66 por 100 en términos reales. Del mismo modo, tanto durante el segundo mandato de Cardoso como durante el primero de Dilma, el gasto creció el doble de lo permitido por el marco. Según un estudio contrafactual (https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2023/04/npe-036_site.pdf), si las nuevas normas se hubieran adoptado en 2003, el gasto público no habría aumentado, sino que habría caído hasta el 11 por 100 del PIB. Las restricciones son ahora tan estrictas que los estratos populares no pueden avanzar. Es el lulismo a cámara lenta.

Podría argumentarse que el crecimiento del 3 por 100 PIB de Brasil registrado en 2023 contradice la idea de la existencia de un estrangulamiento. Pero aún no vivimos bajo los efectos restrictivos del nuevo marco fiscal. La reciente aceleración económica se ha debido en parte al gasto efectuado a partir de 2023. El resultado del uso del

presupuesto como herramienta electoral por parte de Bolsonaro, así como a la Enmienda Constitucional de Transición y a la bonanza agraria provocada por la cosecha récord obtenida en 2022-2023. El régimen fiscal propuesto pondrá fin a esta racha de crecimiento. Lula es consciente de ello y por eso ha empezado a hablar de aflojar la camisa de fuerza fiscal. A finales de octubre afirmó que el déficit para el próximo año «no tiene que ser cero». Casi inmediatamente, la bolsa cayó y el dólar subió. El capital exigió un compromiso de austeridad y, por el momento, el gobierno ha cedido, manteniendo el objetivo actual. Sin embargo, la disputa continúa y el PT ha redoblado recientemente sus críticas a la austeridad. Es posible que en los próximos meses se suavicen los mencionados objetivos estrictos que impone el actual marco de austeridad. ¿Será esto suficiente?

*

Para poner el programa de Lula en perspectiva vale la pena compararlo con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en México, que asumió el cargo a finales de 2018. AMLO se asocia generalmente con el centro-izquierda, a pesar de su corte popular y dudoso planteamiento de la Covid-19. Su programa combina la expansión fiscal con la redistribución

de la renta (<https://newleftreview.org/sidecar/posts/amlos-austerity>), y hasta ahora ha demostrado ser enormemente popular entre las masas trabajadoras. Las previsiones indican que su sucesor va camino de ganar cómodamente las elecciones de este año para su partido. El presidente ha perseguido lo que denomina la «austeridad republicana», que pretende restringir el control privado de los recursos públicos al tiempo que aumenta los impuestos a los más ricos. Hay similitudes obvias con la cruzada de Haddad contra el patrimonialismo y sus propuestas fiscales. Sin embargo, AMLO gobierna con una flexibilidad que sería imposible en el marco brasileño. El primer año de su mandato estuvo marcado por una política fiscal expansiva, que se intensificó cuando la pandemia irrumpió en 2020.

Durante los tres años siguientes se registró una contracción general del gasto público, aunque esta rúbrica general oculta importantes cambios en la asignación de fondos. El tradicional programa de transferencia de efectivo de México, Progresá, siempre fue visto con recelo por buena parte de los situados en los márgenes del país, debido a sus estrictas condiciones de disfrute y a los duraderos requisitos de elegibilidad. AMLO ha sustituido este programa sustituido por programas de transferencias

universales, que han incrementado el número de sus beneficiarios. Al mismo tiempo, su gobierno ha aumentado significativamente el salario mínimo y ha fortalecido los derechos laborales, financiando estas medidas mediante recortes en la función pública. Cualesquiera que sean las deficiencias del programa de AMLO, ha logrado mantener el crecimiento de la economía mexicana por encima del 3 por 100 anual desde 2021, lo cual ha contribuido a su persistente popularidad. Su austeridad republicana es, desde un punto de vista macroeconómico, mucho menos austera que la que se propone ahora para Brasil. Es más evocadora del lulismo original que de su demacrada reencarnación actual.

Puede que Lula no goce de los índices de aprobación de AMLO, que se han mantenido vigorosamente por encima del 60 por 100, pero aún así le ha ido mejor que a muchos de sus otros homólogos latinoamericanos. El chileno Gabriel Boric vio caer su índice de popularidad el 22 por 100 durante su primer año en el cargo, mientras que el colombiano Gustavo Petro sufrió un descenso del 23 por 100 durante el mismo periodo. En cambio, el apoyo a Lula sólo ha bajado el 11 por 100, pasando del 49 al 38 por 100 desde los inicios de su mandato hasta el mes pasado. Aunque preside una nación económicamente debilitada, ha logrado conservar una

base popular significativa, aunque disminuida en comparación con diciembre de 2003 (42 por 100 de aprobación) y, sobre todo, diciembre de 2007 (50 por 100 de aprobación). Sin embargo, esta relativa estabilidad pronto se verá amenazada una vez que, como se prevé ampliamente, la economía de Brasil empiece a tambalearse bajo las nuevas restricciones.

*

En el Palacio de Planalto, sede del gobierno federal brasileño, saben que el «*feel good factor*» es crucial en los años electorales. Dentro de diez meses, el estado de ánimo de la población aflorará en las elecciones municipales y a alcaldías, que se celebran en todo el país. Una derrota en circunscripciones de alto perfil seguramente ensombrecerá el inicio de la campaña para las elecciones presidenciales de 2026. De ahí las recientes medidas del gobierno para modificar los términos del marco fiscal. De ahí también los esfuerzos de los parlamentarios por asegurarse la parte del presupuesto que desean. En São Paulo, que suele servir de barómetro electoral, la próxima contienda se mueve en el filo de la navaja. El candidato de izquierda a la alcaldía, Guilherme Boulos, realizó una buena campaña en 2020 y Lula se impuso entre los votantes del perímetro

urbano en 2022. Sin embargo, la derecha puede mostrarse eficaz a la hora de explotar los instintos conservadores de las clases medias metropolitanas, normalmente decisivas para dirimir el resultado de las elecciones municipales. Aquí, como en otros lugares, la suerte de la economía determinará probablemente su voto.

La dinámica mundial ha introducido otra nota de incertidumbre. Desde finales de 2022, la inflación en Estados Unidos, la zona euro y el Reino Unido ha descendido y los tipos de interés deberían seguir el mismo camino, propiciando tendencias similares en Brasil. Con un poco de suerte, ello permitirá que la liquidez mundial se recupere y estimule el crecimiento al sur de la línea ecuatorial. Sin embargo, el aumento de las tensiones geopolíticas, la volatilidad de los flujos de capital y los fenómenos meteorológicos extremos seguirán afectando desproporcionadamente a los países periféricos. Lula está intentando reducir la vulnerabilidad de Brasil ante estos vientos externos que soplan en su contra para lo cual pretende encontrar nuevas oportunidades de desarrollo, especialmente aquellas que no impliquen enfrentamientos con la burguesía. En el sector energético, por ejemplo, se ha negado a bloquear las prospecciones petrolíferas y a la desembocadura del río

Amazonas, a pesar de que el propio Instituto de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables del gobierno las había prohibido oficialmente. (Esto ha provocado duras críticas de los ecologistas e incluso de la ministra del Clima, Marina Silva, que supervisó el descenso del 22 por 100 de la deforestación en la Amazonia el año pasado y propuso un límite a la producción de petróleo).

También hay quienes apuestan por la posibilidad de que China se muestre dispuesta a prestar ayuda en medio de la creciente rivalidad sino-estadounidense. En general, Lula ha hecho gala de una audacia en los asuntos mundiales de la que ha carecido en el frente interno. Su énfasis en la política exterior ha sido tan intenso que los votantes han criticado sus viajes internacionales por considerarlos excesivos (en 2023 visitó veinticuatro países y pasó sesenta y dos días en el extranjero). En el exterior, ha intentado mediar entre el gobierno y la oposición venezolanos, ha apostado por la revitalización de las relaciones con Cuba y ha forjado una posición independiente en las guerras entre Rusia y Ucrania y entre Hamás e Israel. En septiembre, Lula asumió la presidencia rotatoria del G20, utilizando su pl para denunciar «los errores estructurales del neoliberalismo». . ivo último, al parecer, es señalar

que Brasil no se alineará automáticamente con ninguna gran potencia y que espera recibir concesiones tanto del bloque estadounidense como del chino, sobre todo en lo relativo al objetivo a largo plazo del país: la reindustrialización. Sin embargo, en este frente los avances siguen siendo lentísimos. Todo lo que sabemos hasta ahora es que los chinos han aceptado construir una fábrica de vehículos eléctricos en Bahía tras la retirada de Ford.

Por supuesto, es poco probable que ninguna estrategia externa tenga suficiente peso como para mover a una nación continental como Brasil, lo cual abre una ventana de oportunidad a la extrema derecha, que podría explotar las condiciones de estancamiento para presentarse como la única fuerza genuina de cambio. Si el primer y el segundo mandato de Lula crearon la ilusión de un progreso indoloro, el tercero prácticamente ha eliminado la justicia social del cuadro. Algunos observadores sostienen que, dadas las circunstancias actuales, la prioridad debería ser salvar la democracia y dejar el resto para más adelante. Pero la democracia no puede estabilizarse sin una transformación estructural que, bajo el régimen emergente del lulismo de hoy, resulta cada vez más difícil de imaginar.

Sidecar

Artículo original: Slow Motion Lulismo

(<https://newleftreview.org/sidecar/posts/slow-motion-lulismo>) publicado por Sidecar, blog de la New Left Review y traducido con permiso expreso por El Salto.

Véase André Singer, «El regreso de Lula»,

(<https://newleftreview.es/issues/139/articles/lula-s-return-translation.pdf>) NLR

139. Una versión anterior de este artículo se publicó en A Terra é Redonda.

(<https://aterraeredonda.com.br/governo-lula-ano-i-economia/>)

Archivado en: [Crisis económica](#) · [Brasil](#) · [Sidecar](#)

[Informar de un error](#)