

Las políticas sociales del gobierno de Lula, ¿son de izquierda?

Henrique Carlos de O. de Castro

A pesar de las polémicas¹, el empleo de la dicotomía izquierda-derecha sigue siendo válido aún para comprender y explicar la realidad. Como argumenta Ranicheski, la secuencia izquierda-derecha ha cambiado a lo largo del tiempo². Hoy, además de persistir el componente revolucionario, se ha añadido un sentido de igualdad *versus* desigualdad desde los puntos de vista social, económico y político.

En el caso brasileño, a partir de la aparición del Partido de los Trabajadores (PT) en 1979 y, de manera especial, desde la primera candidatura a la Presidencia de la República de Luiz Inácio Lula da Silva en 1989, se crearon muchas expectativas en torno a la posibilidad de que una propuesta de izquierda fuera electoralmente viable en el país. Sin embargo, lo que se vio fue una creciente modificación en los proyectos del PT en dirección al centro (e incluso a la derecha) en las sucesivas campañas presidenciales³.

La alianza que respaldó la candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva en 2002 estaba compuesta por varias fuerzas políticas de diversos matices. En la primera vuelta, el Partido de los Trabajadores (PT) estuvo apoyado por el Partido Liberal (PL), al que estaba afiliado el candidato a la Vicepresidencia, José Alencar, y por el Partido Comunista del Brasil (PCdoB). Ya en la segunda, recibió el apoyo de Anthony Garotinho⁴, de Ciro Gomes (PPS) y de los partidos que lo apoyaban: Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrático Trabalhista (PDT) y Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)⁵.

En la primera vuelta, ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta de los votos válidos: Lula tuvo el 46 por ciento de los votos y Serra, el 23 por ciento. En la segunda vuelta, Lula ganó con el 61 por ciento de los votos, mientras que Serra obtuvo el 39 por ciento.

Según Leher⁶, por primera vez no fue posible delimitar con exactitud la posición de los sectores dominantes en relación a las candidaturas que se disputaban. Lula, según el autor, asumía un discurso que contemplaba las demandas de los segmentos internacionalizados que, en ese momento, empezaron a ver su candidatura como una opción viable, teniendo a la vista la fragilidad de la campaña de José Serra.

Los análisis de encuestas de opinión pública indican que los principales motivos que llevaron a la población a votar por Lula fueron: las «propuestas de crear empleos» (el treinta por ciento de sus electores), las «propuestas de

cambio» (veintinueve por ciento), el «voto de confianza» (quince por ciento), las «propuestas para el área social» (doce por ciento) y la «simpatía ideológica» (once por ciento). Por tanto, si fuera posible resumir las principales motivaciones del voto por Lula, la principal, seguramente, sería la expectativa de cambio, especialmente el que se refiere a las cuestiones del desempleo y del «área social», según Carreirão⁷.

Cabe destacar, como hace Leher⁸, que la candidatura de Lula a presidente no estuvo comprometida exclusivamente con los intereses del «pueblo» o de los trabajadores, sino que sostuvo fuertemente el ideal de desarrollo del país basado en el apoyo a los empresarios y al capital extranjero, lo cual provocó que autores como Carreirão concluyeran que la victoria de Lula no constituía un guiño duradero del electorado brasileño a la izquierda.

EL GOBIERNO DE LULA Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

El centro del programa del primer gobierno de Lula fue la llamada cuestión social, entendida como generadora de un nuevo modelo de desarrollo basado en el crecimiento del empleo, la generación y distribución de la renta y la inclusión social⁹. Tal programa reitera que en la historia del Brasil las políticas sociales siempre fueron tratadas de manera marginal y reducidas a un enfoque asistencialista. Propone, entonces, la unificación y centralización de diversas políticas iniciadas en los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (Vale-Gas, el Programa Agente Joven, el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, el Programa Bolsa-Escuela, entre otros) como un medio de hacerlos más actuantes, expresivos y complementarios.

De la propuesta de centralizar todas las políticas sociales del Gobierno, surgió el Programa Hambre Cero, que se propuso acabar con el hambre, combatir la pobreza y la exclusión. El gran mérito de este programa fue pasar de acciones aisladas a convertir el combate contra la pobreza y el hambre en tema central para el Estado brasileño.

El programa Hambre Cero, sin embargo, perdió importancia política ya en el primer gobierno de Lula. Si al principio de ese mandato se creó un ministerio destinado especialmente a dirigirlo (Ministerio Extraordinario de la Seguridad Alimentaria, MESA), en la reforma ministerial de 2004, el Hambre Cero fue incorporado como una política pública más por el recién creado Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS). En realidad, lo que se verificó fue un fortalecimiento creciente de la tesis de distribución directa de renta, iniciada durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

El Programa Bolsa Familia se convierte entonces en el principal programa social del gobierno de Lula. Se trata de un programa de transferencia directa de renta, destinado a las familias con una renta *per cápita* de hasta R\$ 120,00 (alrededor de U\$D 50,00), que busca asociar la ayuda financiera al acceso a derechos sociales como salud, educación, alimentación y asistencia social. Este programa fue lanzado por Lula el día 20 de octubre de 2003, con el objetivo de unificar procedimientos de gestión y ejecución de transferencias de renta del Gobierno Federal, especialmente el Bolsa Escuela, el Programa Nacional de Acceso a la Alimentación (PNAA), el Programa Nacional de Renta

Mínima vinculado a la salud (Bolsa Alimentación), el Programa Auxilio Gas y el Censo Único del Gobierno Federal¹⁰.

La unificación de los Programas Nacionales de Transferencia de Renta sirvió, según Linhares¹¹, para perfilar problemas como la concurrencia de programas de diferentes ministerios, la atomización de recursos, la desarticulación de los programas, el presupuesto previsto de manera insuficiente, además de las inconsistencias en el Censo Único.

Los valores pagados por el Bolsa Familia oscilan entre R\$ 15,00 y R\$ 95,00, de acuerdo con la renta familiar y el número de niños de una determinada familia. La principal compensación del programa es el mantenimiento en la escuela de los niños y adolescentes en edad escolar, el cumplimiento de algunos cuidados básicos de salud para niños entre cero y seis años y la agenda prenatal y posnatal para las embarazadas y las madres que están lactando.

El principal avance de este programa fue la integración de políticas iniciadas en pasados gobiernos (Auxilio-Gas, Bolsa Escuela, Tarjeta Alimentación y Bolsa Alimentación), además de propiciar una mayor eficiencia en los gastos públicos.

¿POLÍTICA PÚBLICA DE IZQUIERDA?

Camilo Negri muestra los profundos cambios en la concepción de los programas electorales de Lula a lo largo del tiempo, comparando el de 1989 con el de 2002¹². En lo que se refiere a una visión de izquierda, concluye que la percepción de una política económica para el país cambia radicalmente, y pasa a ser cada vez más liberal. Por consiguiente, al analizar el programa de gobierno del PT a lo largo de su historia, detectamos alteraciones y cambios sustanciales que permiten cuestionar su posicionamiento ideológico. Más aun, el autor afirma que existen fuertes indicios de que tales cambios representan un desplazamiento a la derecha.

Sin embargo, el análisis de un gobierno no se puede limitar a las intenciones, o sea, al discurso. Son las acciones políticas (o los *outputs*, según la jerga de las Ciencias Políticas) las que permiten un análisis más objetivo. Así, se hace necesario clasificar las políticas públicas del gobierno de Lula para que podamos comprenderlo.

James Petras menciona las características que definirían una determinada política pública como de izquierda¹³. Son las que aparecen en la tabla de la siguiente página.

Es importante destacar que estas características enunciadas por Petras constituyen una concepción genérica que se aplicaría a un conjunto de políticas de un gobierno determinado. O sea, que no se trata de un conjunto necesario, sino de una referencia para el debate. Como en este trabajo pretendemos analizar una política específica, tenemos que buscar una adaptación de la propuesta de clasificación.

Al analizar lo que propone Petras, comprobamos la existencia de dos de esas características en el Programa Bolsa Familia. No obstante, el análisis del conjunto no permite que lo clasifiquemos como de izquierda. Aun más, algunas características del Programa se alejan en su mayor parte de lo que podría ser considerado de izquierda (o, incluso, como política que luche contra las raíces de las desigualdades).

Características de una política pública izquierda y su presencia en el Programa Bolsa Familia

CARACTERÍSTICAS	BOLSA FAMILIA
Disminución de las desigualdades sociales	Presente
Incremento de los niveles de vida	Presente
Prioridad a los intereses de la propiedad nacional, en detrimento de la propiedad privada y extranjera	No aplicada (NA)
Impuestos progresivos en lugar de impuestos regresivos	NA
Prioridad a los gastos sociales en lugar de subsidios a los exportadores y al pago de la deuda externa	NA
Promoción y protección de la propiedad nacional y de las materias primas en vez de la explotación extranjera	NA
Participación y poder popular en las tomas de decisiones en oposición a decisiones de la elite económica y las elites políticas	NA
Consulta a los movimientos de masas y selección de ministros clave en los gabinetes del Gobierno en vez de las elites de negocios locales y extranjeras	NA
Adopción de una política exterior antimperialista contra el apoyo a los mercados libres y guerras imperialistas y de ocupación	NA
Revocar privatizaciones perjudiciales y oponerse a su ampliación y consolidación	NA
Aumento del salario mínimo	NA
Promoción de una legislación laboral que facilite la organización sindical y servicios públicos de salud y educación universales y gratuitos	NA

Bolsa Familia se ha revelado como una política de mantenimiento del *statu quo*, en la medida en que el individuo que forma parte de él es un objeto y no un sujeto de la política. El que participa en la política Bolsa Familia, el que recibe los beneficios, en ningún momento es politizado por el programa, en el sentido de situarse como agente del proceso. Verdaderamente, en gran medida ocurre lo contrario: la utilización política y electoral del programa, lo que nos remite a antiguas prácticas de la política brasileña, como el coronelismo¹⁴.

El uso electoral del programa es evidente, no sólo por el énfasis dado en campaña sino, también, por los resultados de las elecciones de 2006, cuando Lula obtiene un porcentaje de votos más alto en las regiones con mayor índice de participación de beneficiarios del programa¹⁵. Parece recrear el mundo descrito por Víctor Nunes Leal¹⁶ en la década del 50, pero con el Estado en el antiguo papel de los coroneles.

El Programa Bolsa Familia mercantiliza las relaciones sociales, en la medida en que paga por el mantenimiento de niños en la escuela. Más allá de los efectos perjudiciales del intercambio mercantil de un derecho social, la educación, el programa enajena a sus participantes, los convierte en simples usuarios, los sujeta a la situación actual, quedando siempre en el aire la pregunta ¿qué hacer cuando no haya más hijos en la escuela?

Otro factor a tener en cuenta, al pensar sobre el programa Bolsa Familia, es en qué medida una política compensatoria puede modificar la sociedad. Si consideramos que la izquierda, incluso la no revolucionaria, tiene como objetivo el cambio, sus políticas tendrían que reflejarlo. Una política

compensatoria procura atenuar un problema actuando sobre sus efectos, no tiene como objetivo solucionar el problema, eliminar sus causas. El programa Bolsa Familia otorga a las familias un mínimo de recursos para su subsistencia, pero sólo podría ser considerado de izquierda si estuviera acompañado por medidas que hicieran posible su desaparición. Tendría que estar pensado como una política temporal y anticíclica, seguida por mecanismos que modificaran las condiciones de vida de esas familias.

En resumen, Bolsa Familia es un adelanto cualitativo y cuantitativo en relación al Programa Bolsa Escuela del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, un perfeccionamiento que no rompe los paradigmas de política compensatoria que conduce a la renovación de la política coronelista de dominación con la utilización del Estado.

Aunque el análisis de una sola política no pueda explicar la lógica de todo un gobierno, la centralidad de ese programa nos permite garantizar su representatividad. Si el gobierno de Lula puede ser considerado una innovación dentro de la política brasileña, resulta difícil encuadrarlo inequívocamente dentro de la izquierda, al seguir la lógica de gobiernos anteriores, de políticas compensatorias y, por consiguiente, paliativas; un perfeccionamiento y consolidación como política de redistribución redistribución de renta que ya encontramos en el modelo político brasileño tradicional.

NOTAS

- 1** Para algunos teóricos, la diada izquierda-derecha ya no tiene importancia explicativa o incluso teórica. Ver Rodrigues, Ludmila de Sá Teles; *O Programa Bolsa Família do Governo Lula: uma política de esquerda?*; Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Ciência Política) - Universidade de Brasília, 2007. Orientador: Henrique Carlos de Oliveira de Castro. Y ver Busnelo, M. Flávio; *Uma Nova Esquerda? A Tensão Entre Capital e Trabalho nas Candidaturas de Luiz Inácio Lula da Silva* (Brasil, 2002) e de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2004); Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciências Sociais, CEPAC, 2006.
- 2** Ranincheski, Sônia; «A dimensão esquerda-direita e a sua relevância no comportamento eleitoral: um estudo longitudinal»; en Baquero, Marcello; Oliveira de Castro, Henrique de, e González, Rodrigo Stumpf (orgs.); *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*; Ed. Universidade, Centro Educacional La Salle, Canoas, Porto Alegre, 1998.
- 3** Un estudio detallado de los cambios en los sucesivos programas electorales del PT se suele encontrar en Negri, Camilo; *A Não Consolidação de Propostas de Esquerda na Democracia Latino-Americana: Um Estudo Comparativo entre Brasil e Chile*; Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciências Sociais, CEPAC, 2005.
- 4** En 2003, Anthony Garotinho ingresó en el PMDB.
- 5** Una descripción detallada de las alianzas electorales del PT en 2002 se puede encontrar en Carreirão (2004) y en Busnelo (ob. cit.). Carreirão, Yan; «A eleição presidencial de 2002: Uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais»; en *Revista de Sociologia e Política*; n.º 22, jun, 2004, pp. 179-94.
- 6** Leher, Roberto; «O governo Lula e os conflitos Sociais no Brasil»; en *Revista Região Sur*; ano IV, n.º 10, enero-abril, 2003. Disponible en <http://www.clacso.edu.ar/~libros/osal/osal10/regionsur.pdf>
- 7** Ob. cit.
- 8** Ob. cit.
- 9** *Programa de Governo 2002, Partido dos Trabalhadores*. Disponible en <http://www.pt.org.br>. Consultado en noviembre de 2006.
- 10** Presidencia de la República. Medida Provisional número 132, artículo 1, párrafo único.
- 11** Linhares, Fernando; *Bolsa Família: Um novo arranjo para os programas de transferência de renda no Brasil*; Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense, 2005 Orientadora: Lenaura Lobato.
- 12** Negri, Camilo; ob. cit.
- 13** Petras, James; «Nuevos vientos desde la izquierda o aire caliente desde una nueva derecha»; en *Rebelión* (www.rebellion.org). Colgado en agosto de 2006.
- 14** Leal, Víctor Nunes; *Coronelismo, e enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*; Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1997.
- 15** Ver mapa de resultados electorales en www.terra.com.br/eleicoes 2006.
- 16** Leal, Víctor Nunes; ob. cit.