

REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 65.
**Brasil y el gobierno Lula:
oportunidades y desafíos**

Federalismo y prácticas consociales: el Gobierno Lula, un año después
Ferran Requejo Coll

Federalismo y prácticas consocionales: el Gobierno Lula, un año después

Ferran Requejo Coll*

RESUMEN

El Gobierno de Lula en Brasil se entendió como la apuesta por una nueva manera de abordar la política, tanto en relación a las cuestiones internas como a las del ámbito internacional. Brasil es la referencia del "espíritu de Porto Alegre", una concepción y movimiento alternativos de la globalización, así como de las políticas de combate a la pobreza, las desigualdades extremas y a favor de un mundo más integrado y solidario. Como ejemplos concretos de las propuestas de una nueva política, se analizan en este artículo las siguientes dos cuestiones: en primer lugar, la redefinición del federalismo fiscal brasileño que, tras un año de Gobierno, no ha avanzado hacia una descentralización federal y municipal que corresponsabilice a los diversos niveles de manera efectiva y equitativa, tanto en materia de ingresos como en materia de gastos. En segundo lugar, el Partido de los Trabajadores ha tenido que implicar en su proyecto político a sectores del capital productivo y financiero, así como a determinadas clases medias, en el proceso para establecer las bases para una política de carácter consocional. Así pues, en los ámbitos social y federal, el Gobierno Lula sigue estando ubicado en el terreno de las expectativas.

Palabras clave: Brasil, política fiscal, desigualdad social, gobernabilidad, federalismo

Pocos cambios de Gobierno de la política comparada han despertado tanto interés y expectativas como el presidido en Brasil por Luiz Inácio Lula da Silva a partir de enero del año 2003. No se trata de un cambio de Gobierno más, sino de la apuesta por un nuevo estilo y por una nueva manera de entender la política en general, y tanto en

*Catedrático de Ciencia Política, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona
ferran.requejo@upf.edu

relación a las cuestiones internas como a las del ámbito internacional. Se trata de un Gobierno “diferente” en varios sentidos. No en vano Brasil es la referencia internacional de lo que podemos llamar el “espíritu de Porto Alegre”, una concepción y movimiento alternativos de lo que significa la globalización, así como de las políticas a implementar en el combate a la pobreza, a las desigualdades extremas y a favor de un mundo más integrado y solidario. Brasil se ha convertido en un importante actor internacional. Su voz se oye cuando se discuten cuestiones como la reforma de las Naciones Unidas, el FMI, la OMC, o sobre organizaciones americanas de integración económica como el Mercosur o el proyecto ALCA. Se trata de un Gobierno que no sólo es una referencia para los brasileños sino para el mundo en general, especialmente para los simpatizantes de la izquierda de muchos países, incluidos los más desarrollados.

Tratar de sacar conclusiones a partir del análisis del primer año de gobierno es un ejercicio intelectual arriesgado. Siempre habrá más preguntas que respuestas, más reflexiones sobre tendencias apuntadas que sobre conclusiones establecidas. La agenda de temas es muy larga. Sólo en relación a cuestiones de política interna podríamos citar la estabilidad y desarrollo económico, la lucha contra el hambre y la pobreza endémica, la redistribución de la riqueza, las cuestiones ecológicas relacionadas, por ejemplo, con la Amazonia, el Movimiento de los Sin Tierra (MST), la situación y expectativas de las poblaciones indígenas, el federalismo y las relaciones intergubernamentales internas, etc. En esta breve colaboración me centraré únicamente en dos cuestiones: la redefinición del federalismo fiscal brasileño y las políticas consociales lideradas por el Gobierno Lula.

CAMBIOS EN EL FEDERALISMO FISCAL BRASILEÑO

En términos comparados, Brasil es un país con muchos recursos que presenta grandes desigualdades internas. Mientras el 20% más rico controla alrededor del 60% de la renta, el 20% más pobre sólo recibe el 2,5% (los valores respectivos de Suecia son un 34%-10%; de España un 40%-7,5%; y de Estados Unidos un 46%-7,5%)¹. Algunas conclusiones de los análisis de la política comparada nos dicen que si bien la globalización afecta a casi todos, no a todos les va igual en la globalización. Para poder competir con garantías por el crecimiento y tener “un lugar al sol” en la escena global resultan necesarios los siguientes elementos: disponer de un Gobierno estable y legítimo; alcanzar un nivel mínimo de desarrollo en renta, infraestructuras, educación y capital humano; no estar atravesado por grandes desigualdades, las cuales suelen estar más relacionadas con cuestiones internas de los países que con la escena internacional; y disponer de un sector financiero, empresarial y fiscal saneados. El federalismo está relacionado con todas estas condiciones.

Una característica del Partido de los Trabajadores (PT) del presidente Lula era que, a diferencia del espíritu jacobino que habitualmente ha imbuido a los partidos de la izquierda tradicional en nombre de una visión homogeneizadora de la “igualdad”, la democracia brasileña debía basarse en una descentralización federal y municipal. Una de las principales características derivadas de esta posición era la construcción de un federalismo fiscal que corresponsabilizara a los diversos niveles de manera efectiva y equitativa tanto en materia de ingresos como en materia de gastos. Tras su primer año, puede constatar que el nuevo Gobierno brasileño no ha avanzado en esta dirección. Las causas de este giro obedecen tanto a cuestiones internas –básicamente, el legado de los gobiernos brasileños anteriores–, como a factores externos, básicamente, los acuerdos con el FMI.

Durante la década de los noventa, los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso establecieron una serie de reformas de la administración pública que supusieron que los ingresos de las transferencias del poder central (federal) a los estados de la federación y a los municipios disminuyera notablemente (de un 25% a un 15%-16% de los gastos federales). Esta disminución quedó enmarcada en una nueva ley de responsabilidad fiscal (2000)², en un contexto presidido por una disminución de la seguridad social y de la administración pública, por una desregulación económica, por una privatización de las bancas estatales, por una mayor presión fiscal y por una renegociación de la deuda de los estados y municipios que reforzó al poder central de la federación. Así pues, la dependencia económica de los niveles inferiores de la administración aumentó durante el mandato del presidente Cardoso, pasando el porcentaje de los ingresos recibidos desde la federación de cifras inferiores al 30% a otras superiores al 40% para el período 1995-2001³. En los años noventa se produjo, así, una disminución de la autonomía fiscal y financiera de los estados y municipios, y un cambio de orientación en las relaciones intergubernamentales. A esta situación de renegociación fiscal de la deuda y de pérdida de autonomía de los estados y municipios se añade la renegociación del Gobierno Lula con el FMI, que agrega nuevas dificultades para que pueda proceder a la descentralización fiscal incluida en el programa político y, más en general, en la concepción de la democracia defendida tradicionalmente por el PT.

Estas no son simples cuestiones de “federalismo técnico” que afecten a la “eficiencia” del sistema, o que tengan por objetivo una mejor adaptación de la división territorial de poderes a las peculiaridades internas brasileñas. Se trata de una cuestión directamente vinculada a la desigualdad y a la justicia equitativa del balance entre quienes pagan más impuestos –especialmente los de carácter indirecto– y quienes obtienen más beneficios. A los problemas de eficiencia del federalismo brasileño deben añadirse otros dos tipos de problemas: los de equidad entre ciudadanos y entre territorios. Mientras el 10% más pobre de la población gasta alrededor del 25% de sus ingresos en imposición indirecta, el 10% más rico sólo gasta la mitad (el 12,5% de sus ingresos)⁴. La necesaria simplificación del sistema del ICMS (impuesto similar al IVA), así

como su disminución en relación a los alimentos y medicinas (sólo hasta un 4%) es una buena medida en pro de la equidad. Sin embargo, ello no es contradictorio con un aumento de este impuesto en otros productos (hasta el 25%) que puede actuar finalmente en la dirección contraria.

La conclusión general es que todo parece indicar que las políticas descentralizadas y redistributivas, ambas convenientes en términos de eficiencia y equidad, necesitarían de un aumento de las transferencias desde el poder central, una cuestión de momento muy alejada de la realidad a partir de las constricciones asociadas tanto al acuerdo con el FMI, como al contexto económico de recesión del primer año del Gobierno Lula. Este último ha tomado algunas medidas (pocas) de contenido eminentemente social, pero el año 2003 ha sido un período en el que lo económico ha tenido un claro protagonismo sobre lo federal y lo social. Obviamente, lograr éxito en la gestión macroeconómica ni es fácil ni es algo secundario. Se trata de algo fundamental para la credibilidad interna e internacional del Gobierno, así como para poder acometer las reformas políticas y sociales que definen el perfil propio del PT. Pero, en cualquier caso, debe tratarse de una estación intermedia en el trayecto. En caso contrario, sólo podría hablarse de expectativas no cumplidas por parte del Gobierno presidido por Lula. Un aspecto fundamental en este trayecto es el de los nuevos estilos, alianzas y procedimientos constatables en la evolución del PT como partido de Gobierno, incluidas las prácticas consociales (o de consenso) emprendidas con otros actores políticos y sociales del país.

EL INICIO DE PRÁCTICAS CONSOCIALES DEL GOBIERNO LULA EN EL 2003

Desde Europa, especialmente en los sectores de la izquierda tradicional, se tiene a veces una visión irreal del PT en tanto que partido dotado de una clara vocación de transformación social desde presupuestos igualitaristas y democráticos. En algunos análisis y comentarios se percibe una cierta “añoranza romántica” hacia unas supuestas posiciones que ni existen ni se exigen a las organizaciones de la izquierda europea. Normalmente, se trata de una cuestión basada en presupuestos ideológicos anclados en el pasado y en una clara falta de información de la realidad brasileña.

No puede negarse, sin embargo, que el PT ha experimentado una clara evolución, constatable en la campaña electoral de 2002 y continuada a partir de su llegada al Gobierno. Se trata de un partido que ha pasado en poco tiempo de autoconcebirse como una organización de movimiento y oposición a convertirse en un partido de gobierno. Es sabido que las políticas que sirven para hacer oposición –incluso una buena oposición– son dis-

tintas de las políticas que sirven para gobernar. Ello es algo que han descubierto muchos partidos, sobre todo los de izquierda, en las democracias de todos los continentes. El PT no es aquí una excepción. Tal como reconoce uno de sus líderes más destacados, Tarso Genro –el conocido ex alcalde de Porto Alegre, hoy integrante del Gobierno de Lula– el PT ha tenido que adecuar el programa a la realidad económica del momento, y ha tenido que explicar que la acción del Gobierno está más vinculada a los intereses generales de la sociedad que a los intereses inmediatos de la clase social⁵.

Así, este cambio de perspectiva no se ha producido sólo cuando el PT ha llegado al Gobierno, sino también en la estrategia seguida para llegar a él. Genro lo resume como las dos lecciones que la sociedad brasileña ha ido dando al PT originario: “no ganaréis si no ampliáis las voces; no gobernaréis si no ampliáis las alianzas”. Ello supone, como mínimo, implicar en el proyecto político a sectores del capital productivo y financiero, así como a determinadas clases medias. El giro de posicionamiento es claro: “el PT tenía un programa reformista radical, ahora es reformista moderado; en política económica hemos adoptado políticas que antes habíamos criticado”⁶.

En el ámbito político ello se ha concretado en la previamente anunciada entrada en el Gobierno del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) que ha afectado principalmente a los ministerios de carácter social (enero 2004)⁷. Se trata de la incorporación al Gobierno de un potente partido de centro-derecha que cuenta con 77 diputados, 23 senadores, 6 gobernadores, más de 1.200 alcaldías y alrededor de 6 millones de afiliados. Así, para el año 2004, son previsibles una consolidación del área económica del Gobierno –donde casi no ha habido cambios– tanto a nivel interno como internacional, y una mayor estabilidad política en el parlamento federal. Por el contrario, resulta de nuevo incierto aventurar cambios importantes de contenido social del nuevo Gobierno⁸. Por otra parte, el paso del tiempo sin acometer reformas importantes de carácter social hace aumentar la posibilidad de que se produzcan choques con algunos movimientos de base que hasta ahora han dado apoyo al Gobierno (por ejemplo, el MST) que podrían cuestionar parcialmente por primera vez la legitimidad e, indirectamente, aspectos de la gobernabilidad del país⁹.

Precisamente un aspecto que incide en la gobernabilidad es el proyecto de establecer las bases para una política de carácter consociacional con actores destacados del ámbito económico y social por parte del Gobierno. Dichas bases están contenidas en el documento “Fundamentos para um Novo Contrato Social. Preparando o Congresso de Junho de 2004”¹⁰. Se trata de un documento actualmente en fase de discusión, dirigido a los miembros del Consejo de Desarrollo Económico y Social y a casi un centenar de representantes de la sociedad civil brasileña –que incluye a los dos presidentes de los bancos privados nacionales más importantes–.

Del conjunto de cláusulas del documento destacan la séptima y la décima, referidas, respectivamente, a la función del sistema financiero privado, y al ALCA y al Mercosur. En la primera se incluye una disyuntiva entre dos alternativas: que el sistema financiero

esté subordinado a la aplicación de recursos a los ámbitos estratégicos o prioritarios definidos por el Gobierno; o que el sistema financiero disponga de libertad para aplicar dichos recursos en las áreas de financiación privada. Obviamente se trata de dos líneas de actuación excluyentes y que en buena parte caracterizarán la futura orientación de la política económica del Gobierno. Por su parte, en la cláusula décima de este borrador del “Nuevo Contrato Social” se mencionan las dos instituciones de integración económica internacional mencionadas con el objetivo de establecer “un bloque económico fuerte y competitivo en la economía global”. En relación al ALCA, se menciona un contundente principio: el de no poder aceptarse en caso de instituirse como un “proceso de colonización comercial de América”, abogándose por un conjunto de “relaciones comerciales multilaterales adecuadas para un desarrollo cooperativo y con equidad”. En este ámbito, la agenda, se muestra tan abierta como decisiva para el éxito final del Gobierno.

Dada la provisionalidad de la situación actual, quisiera apuntar aquí sólo tres cuestiones relacionadas con la orientación general a tomar por esta incipiente práctica consocional que puede tener repercusiones futuras para el éxito del Gobierno Lula según que dirección se tome. Me limitaré a enunciarlas:

1) La diferencia de optar por una política social orientada a la lucha contra la pobreza o a la lucha contra las desigualdades. Se trata de objetivos relacionados pero distintos, que merecen políticas fiscales, educativas, de inversiones e infraestructuras, etc. diferenciadas. También merecen prácticas federales diferenciadas.

2) El reforzamiento internacional de Brasil como actor global, no sólo en el ALCA y el Mercosur, sino también en las distintas organizaciones pertenecientes a las Naciones Unidas; a la consolidación del grupo de países, también incipiente en la actualidad, del denominado G-4 (junto a China, India y Sudáfrica) tras el fracaso de la cumbre de Cancún de la OMC; y a la presencia y acción de Brasil en foros económicos y sociales, como los de Davos y Porto Alegre.

3) La influencia y cambios que las políticas consociales a nivel de todo el país pueden representar para el federalismo y las relaciones intergubernamentales brasileñas. La lógica de la concertación es importante, pero presenta límites en estados de estructura territorial compuesta y, en el extremo, corre el riesgo de producir una dilución de la lógica del federalismo (y no sólo en el ámbito de la fiscalidad).

De las actuaciones y resultados de las prácticas consociales y de gobierno emprendidas en su segundo año de actuación en estas tres cuestiones dependerá en buena parte el diseño y credibilidad de la política práctica brasileña en los próximos años. Tras su primer año de gobierno, podemos hablar de una consolidación en los ámbitos económico e internacional. Pero en los ámbitos social y federal, el Gobierno Lula sigue estando ubicado en el terreno de las expectativas y de las esperanzas por conseguir un país y un mundo internacional más justo y equitativo. Un país, Brasil, del que siempre te vuelves a enamorar con sólo recordarlo.

Notas

1. www.lis.ceps.lu (Luxemburg Income Study –sobre desigualdades); www.memorial.org.br (bases de datos sobre Brasil); www.ibge.gov.br (Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística); www.umich.edu (Brazilian Studies, Universidad de Michigan); www.iadb.org (Banco Interamericano de Desarrollo, Informe de progreso económico y social).
2. Se trata de una ley inspirada en la *Fiscal Responsibility Act* de Nueva Zelanda que fija límites en los gastos de todos los niveles gubernamentales. Estos últimos deben hacer públicos los objetivos generales a tres años vista. Anteriormente, se había aprobado un fondo federal para financiar el sistema educativo en términos redistributivos per capita (1996), a los que deben añadirse los posteriores fondos para los programas municipales de salud, basados en transferencias directas. Véase Valeriano Mendes Ferreira Costa, “Brazil”. En: A. Griffiths-K. Neremberg (eds) *Handbook of Federal Countries*, Forum of Federations, McGill-Queen’s University Press, Montréal & Kingston 2002: 91-99.
3. MATIAS, Vernengo “Brazil’s parties switch sides on fiscal federalism”, *Federations*. Vol 3. No. 4 (nov. 2003). P. 7
4. Idem. P. 8
5. Tarso Genro, Entrevista al *Jornal do Brasil*, 9 noviembre 2003.
6. Idem. Véase también, del mismo autor, la percepción política ya esgrimida antes de las elecciones del año 2002 que llevaron al PT al Gobierno brasileño, Tarso Genro, “Mutación y crisis del contrato político”, *La Vanguardia*, 29, septiembre 2002.
7. Entre otros cambios, en esta fecha han dejado el Gobierno José Graciano (ministro del Programa Hambre Cero); Benedita da Silva (ministra de Asuntos Sociales) y Cristovam Buarque (ministro de Educación).
8. Véase algunos de los discursos más destacados del actual presidente brasileño durante el primer año de mandato, recogidos en Luiz Inácio Lula da Silva, *Tengo un sueño. Cinco propuestas para cambiar la historia*. Barcelona: Península, 2003. Véase también el discurso del presidente a los integrantes del “Foro Nacional para la reforma agraria y la justicia en el campo” (21 noviembre 2003) y la entrevista a Tarso Genro y otros en *Primeira Leitura*, enero 2004.
9. Véase “A cojuntura da Reforma Agraria”, MST, n. 50 (20 octubre 2003); Emir Sader, “Brasil: Lula año uno” (19 diciembre 2003). Otro aspecto decisivo es la “gestión política” de la cuestión indígena que, a pesar de no resultar en absoluto reducible a criterios de carácter económico y social ni a cuestiones ecológicas, a veces presenta yuxtaposiciones muy relacionadas con la propiedad y uso de la tierra, y con procesos de deforestación. Dos ejemplos recientes (enero 2004) son la decisión del Gobierno Lula de declarar reserva indígena la zona Raposa Serra do Sol en el Estado de Roraima (alrededor de 1,75 millones de hectáreas) con el subsiguiente conflicto con los terratenientes de la zona, y la ocupación de tierras por parte de colectividades indígenas guaraníes en el Estado de Mato Grosso do Sul.
10. Presidencia da República. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Económico e Social-SEDES (noviembre 2003).