

# “Para seguir cambiando al Brasil”: La transición de Lula a Dilma\*



## *“To Continue changing Brazil”: The transition from Lula to Dilma*

Timothy J. Power\*\*

### SUMARIO

1. De la crisis al consenso: la redefinición de la democracia brasileña / 2. La elección del 2010: la disputa por las herencias / 3. Lecciones de los años de Lula para Dilma / 4. Ideas finales: los dos primeros años de Dilma Rousseff

### RESUMEN

*Se explora el significado de la transición del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva al de Dilma Rousseff, considerando no solo que ambos pertenecen al mismo partido (PT) sino que Dilma fue jefa de gabinete en el segundo periodo de Lula, por lo que hay una notable continuidad entre ambos. Se examina el contexto de las elecciones de 2010, subrayando que el triunfo de Dilma debe ser entendido en el marco del ascenso de un consenso socialdemócrata, originado en el Plan Real en 1994, que implica al gobierno de Cardoso. Se analizan también el proceso electoral en 2010 y sus resultados, “las lecciones de los años de Lula” y su posible impacto en el gobierno de Dilma y finalmente, los dos primeros años del gobierno de Dilma a la luz del legado de Lula.*

**PALABRAS CLAVE:** *Brasil, Lula da Silva, Dilma Rousseff, consenso socialdemócrata.*

### ABSTRACT

*It explores the meaning of the transition from the Government of Luiz Inácio Lula da Silva of Dilma Rousseff, considering not only that both belong to the same party (PT) but that Dilma was Chief of staff in the second period of Lula, so there is a remarkable continuity between the two. Examines the context of the 2010 elections, stressing that the victory of Dilma is to be understood in the context of the rise of a consensus democratic, originated in the Real Plan in 1994, involving the Government of Cardoso. Also discusses the 2010 electoral process and its results, “lessons from the Lula years” and its possible impact on the Government of Dilma and finally, the first two years of the Government of Dilma in the light of the legacy of Lula.*

**KEYWORDS:** *Brasil, Lula da Silva, Dilma Rousseff, social democratic consensus.*

\* Recibido: 10 de marzo de 2013. Aceptado: 3 de mayo de 2013 / \*\* Director del Programa de Estudios Brasileños de la Universidad de Oxford, Reino Unido. (timothy.power@lac.ox.ac.uk). Traducción de Jesús Tovar Mendoza.

*De Política*, REVISTA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS / Año 1, núm. 1, julio-diciembre de 2013. pp. 102–127.

Poco antes de las 4 de la tarde del 1 de enero del 2011, Luiz Inácio Lula da Silva se quitaba la banda presidencial que le había colocado Fernando Henrique Cardoso ocho años antes. De la misma manera en que había sido investido, colocaba la banda sobre los hombros de su sucesora, Dilma Rousseff, lo cual simbolizaba una continuidad que difícilmente hubiera podido ser más evidente. Era la segunda ocasión en toda la historia brasileña en que un presidente democráticamente electo transfería el poder a otro mandatario democráticamente electo por el mismo partido (la primera ocasión ocurrió cuando Lula contaba con 5 años de edad y Dilma tenía sólo 3).<sup>1</sup> No obstante, Dilma no era una militante más del Partido de los Trabajadores (PT), había sido la jefa de gabinete en el último quinquenio y la que condujo el gobierno de Lula en su segundo periodo. Lula la había escogido personalmente para sucederlo en la presidencia, y en ese sentido fue el primer presidente que cumplía dos periodos consecutivos en el gobierno y elegía directamente a su sucesora (un objetivo que no había logrado su predecesor Cardoso en el 2002). Así, la transición de Lula a Dilma ocurrió en un contexto de continuidad sin precedentes; de tal forma que justa o injustamente, todos los logros y errores del gobierno de Dilma podrán ser juzgados como parte del legado de los años de Lula (2003-2010).

El presente artículo explora el significado de esta transición a través de las circunstancias bajo las cuales Dilma heredó la presidencia de su mentor. El artículo tiene cuatro partes. En la primera, examino el contexto macro de las elecciones generales de 2010. Argumento que la elección de Dilma debe ser entendida no sólo en el contexto de una sucesión al interior del PT, sino sobre todo en el marco de 16 años del ascenso de un consenso socialdemócrata que surgió con el Plan Real en 1994. Señalo, además, que muchos de los aspectos de este consenso fueron diseñados e implementados (no siempre armoniosamente) tanto por la administración de Cardoso como la de Lula.

En el segundo apartado, reviso el curso del proceso electoral en 2010 y sus principales resultados. En la tercera parte, pongo a discusión que muchas de “las lecciones de los años de Lula” sean inevitablemente

---

<sup>1</sup> Esto ocurrió en el Palacio do Catete (hoy el *Museu da República*), en Río de Janeiro el 31 de enero de 1951, cuando Eurico Dutra transfirió la presidencia a Getúlio Vargas. Tanto Dutra como Vargas eran miembros del antiguo Partido Social Democrático (PSD). Cinco años más tarde, la banda se pasó una vez más de un miembro del PSD a otro (Nereu Ramos a Juscelino Kubitschek), pero Ramos fue un presidente no elegido, era uno de los tres que se turnaron para completar el mandato de Vargas después de su suicidio en 1954.

decisivas para el gobierno de Dilma del 2011 en adelante. Algunas de estas lecciones apuntarían a definir nuevos clivajes en la política brasileña, encaminadas a favorecer al PT y sus aliados en el mediano plazo. Finalmente, analizo los dos primeros años del gobierno de Dilma a la luz del tema principal de este artículo: el legado de Lula.

## **1. De la crisis al consenso: la redefinición de la democracia brasileña**

Después de 21 años de dictadura militar, Brasil logra ser una democracia en 1985. Por lo tanto, ya son tres décadas de una experiencia democrática ininterrumpida, y las evaluaciones de la misma no podrían ser más notablemente positivas, sobre todo cuando a fines de los 80 o inicios de los 90, Brasil era descrito como una democracia precaria, con instituciones disfuncionales y un pobre liderazgo, así como una aversión a las reformas que tanto necesitaba (léase Hagopian and Mainwaring, 1987; Power, 1991; Lamounier 1996).

Desde una mirada actual de 2013, estas alarmistas descripciones parecen caducas. Luego de que el Plan Real terminase con la hiperinflación e iniciase una era de estabilidad, la democracia brasileña ha hecho significativos avances en el plano macroeconómico, en el estado de bienestar, en las relaciones ejecutivo y legislativas, y en el plano internacional. Más aún, con el paso del tiempo, la democracia brasileña ha llegado a ser vista como excepcional en el plano regional, en tanto que ha logrado evitar algunos de los más espectaculares males que aquejaban a los países vecinos, como por ejemplo: déficit fiscal, colapso del sistema de partidos, populismo, secesionismo, disminución de las libertades políticas, y el reemplazo de los presidentes por medios dudosamente constitucionales. Hoy en día, Brasil podría ser citado más probablemente para referirse al crecimiento económico, mejoras en los indicadores sociales, liderazgo presidencial, y una saludable influencia del “poder suave” en el escenario internacional. Es en este contexto novedosamente optimista, que las elecciones del 2010 se llevaron a cabo.

El vencedor final en 2010, Dilma Rousseff ha sido la beneficiaria de todas estas tendencias positivas. En ese sentido, ella debe mucho a sus predecesores del Palacio de Planalto, Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2002) y Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2003-2010). Después de la prolongada crisis hiperinflacionaria entre 1987-1993, un periodo en el

que muchas de las opiniones pesimistas de Brasil fueron ganando fuerza, el Plan Real y la elección de Cardoso relanzaron la democracia brasileña a mediados de la década de 1990. Lo cual llevó a una fase en la que se impulsaron reformas estructurales a través del bloque alianzas liderado por el PSDB, y luego fueron consolidadas y generalizadas por la coalición dirigida por el PT. A raíz de estas convergencias políticas importantes, fue posible identificar un implícito consenso entre partidos que surgió en torno a varios temas clave de la gobernabilidad democrática en la era de Cardoso-Lula.

Destaco el término “implícito” en la medida que este consenso no fue un pacto político formal, sino más bien un sobreentendido compartido acerca de ciertos objetivos básicos sobre la política y sus mejores prácticas de implementación. Más aún, el uso del término “consenso” no debería ser asumido como que los resultados de Cardoso y Lula fueron idénticos. De hecho, estuvieron lejos de serlo. Los diferentes énfasis y estilos de ambos gobiernos muestran que este consenso emergente era un tanto flexible, donde había espacios para innovaciones, experimentaciones, y apropiaciones de los resultados en un amplio espectro de la socialdemocracia. Los principales puntos de acuerdo en este periodo de Cardoso y Lula giraban en torno a (1) la política macroeconómica, (2) la política social, (3) un nuevo equilibrio federal, (4) una gobernabilidad basada en las coaliciones, y (5) un renovado activismo en el sistema internacional.<sup>2</sup>

Los aspectos fundamentales de la política macroeconómica se iniciaron desde que Cardoso fue nombrado como Ministro de Finanzas en el período 1993-1994 bajo el gobierno de Itamar Franco; sin embargo, no fueron aprobadas por el PT sino hasta casi una década después. Objetivos iniciales de Cardoso fueron un ajuste fiscal combinado con la introducción de una nueva moneda, el real. El real debía ser agresivamente sostenido por un Banco Central decisivo, cuya autonomía fue más de facto que legalmente establecida. Durante el primer mandato de Cardoso como presidente, este programa de reformas se vio acelerado por iniciativas de privatización, reforma del Estado y liberalización del mercado, la mayoría de los cuales requerían enmiendas constitucionales. En este período, el PT de Lula lideró la minoría del bloque de la izquierda en el Congreso que se opuso enérgicamente a todas las principales reformas de Cardoso.

---

<sup>2</sup> Para una lectura más completa de estos cinco puntos de consenso, véase Power (2010a).

No obstante, durante su cuarta campaña electoral presidencial en 2002, el propio Lula publicó la *Carta ao Povo Brasileiro* que sobriamente presentaba una justificación para dejar intactas la mayoría de las reformas y el mantenimiento de las líneas básicas de la política macroeconómica (Spanakos y Rennó, 2006).

Al reconocer que el estancamiento de Brasil se debía a la “turbulencia de los mercados financieros”, Lula estuvo de acuerdo en mantener las metas de inflación y un superávit equivalente al 4.25% del PIB. Al finalizar el primer año de Lula en el poder, los mercados financieros, los capitalistas nacionales y Wall Street parecían muy convencidos del compromiso del nuevo gobierno liderado por PT en cuanto a políticas económicas responsables. La luna de miel fue larga: de 2004 a 2008, el crecimiento promedio anual del PIB brasileño era cercano al 5%, y el real se apreció más de un 50% frente al dólar. En este período, el consenso entre partidos giró en torno a las ideas de un control estricto de la inflación, responsabilidad fiscal del mantenimiento del superávit, una política monetaria en defensa del real, mayor eficiencia en la recaudación tributaria, y la no reversión de las privatizaciones la década de 1990. Lula seguía firmemente el modelo de Cardoso de defender la autonomía del equipo económico, el cual se encontraba casi completamente aislado de la política cotidiana, una práctica supervisada personalmente por Dilma, en su papel de guardiana como jefa de gabinete de Lula.

La política social era otra temática que se alimentaba del amplio consenso interpartidario. Como señala Marcus Melo (2008), los avances en la misma se derivaron de un proceso genuinamente interactivo en el cual ambos partidos, el PSDB y el PT, reprodujeron, implementaron, innovaron y ampliaron programas insignias de los últimos 15 años. Los resultados fueron un mejoramiento notable en la calidad de las políticas, especialmente en los programas de transferencia condicionada de recursos monetarios. A mediados de los 90, los gobiernos de ambos partidos en Campinas y Brasilia respectivamente, innovaron programas de familias de ingresos básicos con esquemas de transferencia condicionada de ingresos (*conditional cash transfers*) a las que se les exigía el requisito de una asistencia regular de sus hijos a las escuelas (*Bolsa Escola*). Una vez que los primeros resultados fueron prometedores, Cardoso lo implementó a nivel federal. A su vez, cuando el gobierno de Lula fusionó ambos programas para crear el rebautizado programa *Bolsa Familia* (Hall, 2006), la oposición política fue recíprocamente tolerante.

Los resultados fueron la creación de una red de protección social que en la actualidad provee un ingreso garantizado a más de 12 millones de familias que representan un cuarto de la población a nivel nacional. Los dos aspectos más destacados son los ingresos básicos para los más pobres, y una decidida inversión en el sistema educativo para mejorar el capital humano. La combinación de una política consensual de equidad con incrementos del salario mínimo por encima de la tasa de inflación, logró la reducción de la pobreza y la desigualdad en la era de Cardoso-Lula, a la vez que una rápida mejora de los indicadores sociales durante el segundo mandato de Lula en el poder.

Después de 1995, se produjeron también cambios importantes en la perspectiva de la gobernabilidad, tanto a nivel nacional y subnacional. Samuels y Abrucio (2000) observan que la tendencia de abajo hacia arriba de la transición de la democracia brasileña empoderó a los gobernadores y alcaldes durante la Asamblea Constituyente de 1987-1988. Aunque, por otro lado, una rápida descentralización fiscal en este mismo período condujo a resultados perversos, creando déficits de ingresos para el gobierno central e incentivando al mismo tiempo que los gobernadores estatales se embarcasen en un dispendio de gasto entre finales de 1980 y principios de 1990 (Rodden 2003). Con el fin de consolidar el ajuste fiscal requerido por el Plan Real en 1994, el gobierno federal inició un agresivo programa de recentralización que continuó durante los años de Cardoso. En 2000, la histórica *Lei de Responsabilidade Fiscal* (LRF) limitó la contratación de nuevos empleados públicos a nivel subnacional y al mismo tiempo impuso severas restricciones presupuestarias a los estados. Esta reconfiguración del pacto federal redujo el potencial de chantaje de los gobiernos subnacionales, lo cual permitió un mayor respiro para presidencia durante los años de Lula. En efecto, Cardoso ahorró a Lula dolores de cabeza a nivel federal, que él mismo había sufrido en la década de 1990.

Mientras tanto, en Brasilia, Cardoso mejoraba las coordinaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo a través de la una política compartida del poder con sus partidos aliados, que luego fue denominado como “presidencialismo de coalición”.<sup>3</sup> Mediante una transferencia de carteras ministeriales y generosas adjudicaciones de gasto público para sus socios de coalición, Cardoso escribió una suerte de “manual” de

<sup>3</sup>El término es atribuido a Abranches (1988). Para un mayor análisis véase Power (2010b).

cómo compartir el poder, y luego Lula lo siguió cuidadosamente. Otra iniciativa particularmente controversial de Cardoso fue hacer alianzas heterogéneas que no implicaban compartir una consistencia ideológica. Este pragmatismo táctico fue inicialmente ridiculizado por el PT antes del 2002, cuando Lula no habría aceptado una coalición que excediera a la “familia” de los tradicionales partidos de izquierda. Sin embargo, al romper con esta tradición en el 2002 y aceptar un candidato a la vicepresidencia del conservador y clientelista Partido Liberal (PL), el PT logró ganar la presidencia por primera vez. Ya en el poder, la estrategia de coalición del PT fue muy similar a la del PSDB en los 90. Ambos partidos crearon exitosamente bases de coalición interpartidarias que alcanzaron entre el 65 al 70% de los escaños en el congreso, permitiendo a Lula (como antes a Cardoso) dominar a una oposición marginal. Dilma ha conservado este modelo básico de coaliciones sobredimensionadas y de ideologías diversas.

Finalmente, la era Cardoso-Lula estuvo marcada por una renovada proyección internacional (Cason y Power, 2009). Esta tendencia no sólo fue visible en foros internacionales (ONU, OMC), y en los ámbitos regionales de integración (Mercosur, Unasur y CELAC), sino además en áreas antes muy lejanas de los dominios de intervención tradicional de Brasil como son los tratados comerciales con China, o la mediación juntamente con Turquía respecto de las ambiciones nucleares de Irán. Este nuevo activismo internacional estuvo vinculado con un mayor involucramiento del presidente en el diseño y ejecución de la política exterior (“diplomacia presidencial”). El carácter consensual de esta política no se refiere a los contenidos específicos de la misma (como señalaré más adelante difiere sustantivamente entre los años del PSDB y los del PT), sino más bien al criterio ampliamente compartido de lograr una mayor visibilidad de Brasil en la dinámica de los asuntos internacionales.

Cardoso, por ejemplo, prestó mayor atención a los países desarrollados, especialmente los Estados Unidos y Europa, donde era muy conocido como intelectual, mientras que Lula enfatizó las relaciones Sur-Sur y utilizó la diplomacia presidencial para lograr compromisos con nuevos socios en Asia, África y el Medio Este. Lula llegó a ser la cara pública de Brasil en la década pasada: siendo el único jefe de Estado que fue invitado a participar tanto al Foro Económico Mundial en Davos como al Foro Social Mundial en Porto Alegre (Scolese y Nossa, 2006: 74-77), y además jugó un importante papel en lograr la sede de los Juegos Olímpicos a

realizarse en Rio de Janeiro para el 2016. Desde 2011, Dilma enfrenta la dificultad de superar la reputación internacional de dos experimentados predecesores, quienes en muchos sentidos asumieron la dirección directa de la política internacional.

¿Cómo afecta todo este legado a la presidencia de Dilma Rousseff? La política macroeconómica, la política social, un pacto federal reformulado, el presidencialismo de coalición, y el relanzamiento de la proyección internacional son elementos de un amplio consenso político en Brasil y se han convertido en emblemas familiares del régimen post-Real. Por lo tanto, si bien es correcto decir que Dilma forma parte de la popular administración de Lula y de la elección plebiscitaria de 2010, eso es sólo una parte de una historia más compleja. Dilma es también un producto de una renovada democracia brasileña, que se caracteriza por una arquitectura de gobiernos de coalición y varios importantes ejes de consenso político.

## 2. La elección del 2010: la disputa por las herencias

La lógica coalicional ha dominado la política presidencial de Brasil desde 1994, aunque sólo con la posibilidad real que el PT y el PSDB puedan proponer candidatos viables a nivel nacional (sin embargo, los resultados para los puestos del Congreso y de gobernadores siguen siendo muy fragmentados). En cada una de las últimas cinco elecciones presidenciales, el porcentaje de la sumatoria de los votos del PSDB y el PT en primera vuelta ha oscilado entre el 70% al 90%.<sup>4</sup> Dada esta tendencia y teniendo en cuenta los 16 años de gobierno de Cardoso y Lula, era natural que los candidatos del PT, Dilma Rousseff y del PSDB, José Serra, para las elecciones presidenciales de 2010, se disputaran los legados políticos de sus respectivos partidos.

Lula llegó a la presidencia representando al partido político mejor organizado de Brasil, el PT. Aunque pocos recuerdan ahora que Lula tuvo que enfrentarse a unas elecciones primarias cerradas con el fin de asegurar la nominación en el 2002 (se defendió de un desafío simbólico del senador Eduardo Suplicy de São Paulo, que ganó el 16% de los votos). No obstante, durante el transcurso de sus ocho años de mandato, Lula comenzó a trascender al PT y gozar de una autonomía sin precedentes de

---

<sup>4</sup> Para un análisis de la evolución de este duopolio presidencial véase Melo y Câmara (2012).

su partido. Esta trascendencia se produjo no sólo por la obvia razón de la constante y gran popularidad de Lula con los brasileños, sino también por los secuenciales escándalos de corrupción entre 2005–2006, que empañaron el nombre del PT y por tanto quedaron marginados algunas de las figuras clave en el partido, entre ellos varios posibles sucesores a Lula (Pereira, Power y Raile 2011).

El escándalo *mensalão* de 2005, que derrocó al líder de facto del partido José Dirceu, fue la razón directa de que Dilma fuese ascendida a jefa de gabinete. La mano firme de Dilma durante la crisis, permitió que el barco se enderezara y puso en curso a Lula para una fácil reelección en 2006, lo cual la consolidó en su proyección como la nueva aparente heredera; aun cuando, Dilma se había unido al PT sólo en 2000 y nunca antes había ocupado un cargo electivo. Visto en la perspectiva de la historia de un partido metódicamente construido a lo largo de dos décadas y que tiene una sólida jerarquía y una reserva de cuadros políticos talentosos, es sorprendente que Lula haya sido capaz de lograr nombrar directamente a su sucesora, la cual tenía solo débiles raíces en el partido, y hacerlo sin resistencia visible. Lula personalmente negoció el acuerdo con el partido más grande de Brasil, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y para posicionar al jefe de este partido Michel Temer (ex presidente de la Cámara de Diputados) como compañero de fórmula de Dilma en 2010.

En 2002, Lula había derrotado a José Serra del PSDB, que para entonces ya había sido diputado y senador por Sao Paulo y también había ocupado dos carteras ministeriales durante el gobierno de Cardoso. El contratiempo para Serra fue sólo temporal, ya que fue elegido rápidamente alcalde de São Paulo en 2004 y luego gobernador en el 2006, que lo colocaron en una posición fuerte para buscar la presidencia una vez más. Su rival dentro de su partido fue Aécio Neves, el popular gobernador de Minas Gerais y nieto de Tancredo Neves, quién coqueteó brevemente por la nominación presidencial del PSDB; sin embargo, el predominio de la facción paulista del PSDB era imposible de superar: en las seis elecciones presidenciales desde la transición a la democracia, el PSDB nominó candidatos presidenciales a senadores o gobernadores de São Paulo. Los recursos disponibles para un gobernador en curso de São Paulo dejan sin mayores posibilidades para un rival, por lo que era de esperar que Serra obtuviese la victoria en la lucha intrapartidaria por la nominación a la candidatura presidencial. Habiendo competido previamente por la presidencia, sin

mencionar la experiencia de gobernar directamente al 22% del electorado brasileño, el nombre de Serra era casi universalmente reconocido en todo el país, a diferencia de Dilma, que era bastante desconocida para el público en general.

A pesar de una respetable actuación del Partido Verde (PV), la candidata Marina Silva, quien hizo campaña explícitamente en contra de la consolidación de un duopolio PT-PSDB, la elección presidencial de 2010 fue una competencia real de sólo dos personas. Desde las convenciones de ambos partidos en mayo-junio y hasta aproximadamente finales de julio, Serra y Dilma se encontraban en un empate estadístico, cada uno con aproximadamente el 35% de las intenciones de voto. Sin embargo, el reconocimiento del nombre de Dilma comenzó a elevarse de manera significativa después de la convención del PT, y cuando la campaña de televisión en abierto se inició en agosto empezó a aventajar a Serra. Esto se debió en gran parte a la participación directa de Lula en los medios de comunicación en los últimos dos meses, cuando apareció regularmente en anuncios de televisión de Dilma para reforzar su patrocinio de la candidatura y para recalcar un mensaje de continuidad. En la fase televisiva, el poco satisfactorio lema de campaña de Serra “*O Brasil pode mais*” o “Brasil puede hacer más”, era un reconocimiento tácito de que Brasil ya estaba logrando algo con Lula. Mientras que la consigna de Dilma era más ingeniosa: “*Para o Brasil seguir mudando*”, o “Para que Brasil siga cambiando”; en donde el verbo “cambiar” destacaba la disminución de la desigualdad y la movilidad social ascendente de los años de Lula, mientras que el verbo “seguir” sugería la continuidad directa con su mentor.

El esfuerzo de Lula para enmarcar la elección presidencial como un plebiscito sobre sus ocho años de gobierno fue muy exitoso, y Dilma no quiso distinguirse de su predecesor sugiriendo nuevos cursos de acción. El 3 de octubre, Dilma recibió el 47% de los votos válidos frente al 33% de Serra, mientras que Marina Silva tuvo un adicional 19% (el mejor desempeño de un candidato presidencial que alcanza el tercer lugar desde la transición a la democracia). Al igual que Lula en el 2006, Dilma estuvo cerca de la victoria absoluta pero se vio obligada a una segunda vuelta para el 31 de octubre.

Cuadro 1 / Intención de voto en la víspera de la segunda vuelta electoral 2010				
	Dilma Rousseff (PT)	José Serra (PSDB)	Blanco/nulo/ninguno	No sabe
Género				
Masculino	55	39	4	2
Femenino	47	43	4	5
Edad				
16-24	48	43	6	3
25-34	51	41	4	4
35-44	53	39	4	4
45-59	53	40	3	4
60 y más	49	45	2	4
Educación				
Primaria	57	36	2	4
Secundaria	48	43	6	3
Universidad	40	51	6	3
Región				
Norte /Centro Oeste	50	42	3	5
Noreste	63	30	3	4
Sureste	48	44	5	3
Sur	42	50	3	5
Tipo de Población				
Capitales/Áreas Metropolitanas	52	39	5	3
Interior	50	43	3	4
Ingreso familiar (en múltiplos de salarios mínimos)				
Más de 2	56	36	3	5
2-5	49	43	5	3
5-10	45	48	5	2
Más de 10	39	54	6	1
Religión				
Católica	53	40	3	4
Protestante Pentecostal	47	44	5	4
Protestante	45	45	4	6
Sin religión	53	37	8	3
Total de votantes	51	41	4	4

Fuente: encuesta de intención de voto Datafolha, 29 a 30 octubre 2010 (48 horas antes de la elección), con 6 554 adultos en edad de votar en 257 municipios (el estudio no P03548). El margen de error es de 2% y el nivel de confianza del 95%; la encuesta predijo correctamente la diferencia de votos válidos entre Serra y Dilma con una diferencia de medio punto porcentual para cada candidato. Fuente: datafolha.folha.uol.com.br.

En la campaña de la segunda vuelta, tanto Dilma y Serra intentaron ganar adeptos de Marina Silva, que eran en gran parte de clase media urbana. Aun cuando Serra logró un mayor apoyo de Marina que Dilma, esto no fue suficiente para superar la gran ventaja que tenía el PT en la primera ronda. Las encuestas proyectaban constantemente una victoria de Dilma, que finalmente alcanza el 56% de los votos válidos, menos que el 61% de Lula en 2002 y 2006, pero igual de relevante.

Los resultados de la segunda vuelta del 2010 confirmaron la nueva geografía electoral que ya se había vuelto evidente con la reelección de Lula en 2006. Dilma ganó abrumadoramente entre los brasileños más pobres y menos educados, derrotó a Serra por 33 puntos porcentuales en el Nordeste, pero perdió por 8 puntos en el Sur. Los datos de la preferencia de los votantes en el Cuadro 1 sugieren que el resultado electoral de 2010 está fuertemente explicado por los ingresos y la educación, que son predictores confiables y negativos de los votos de Dilma. La edad y la urbanización tienen poco impacto, mientras que la afiliación religiosa parece haber tenido un efecto moderado (Dilma obtuvo malos resultados entre los pentecostales, que fueron bombardeados en las últimas semanas por una campaña negativa insinuando que Dilma podría apoyar el derecho al aborto). Curiosamente, el género tiene cierto poder explicativo, pero no en la dirección esperada por cálculos periodísticos. Dilma derrotó a Serra por 16 puntos porcentuales en los hombres, pero sólo por 4 puntos entre las mujeres. Lo cual probablemente implique un efecto partidista en lugar de un efecto candidato: el perfil de género es muy similar a lo que Lula logró en sus cinco postulaciones para la presidencia, por lo que el PT ha sufrido una brecha de género (*gender gap*) similar a lo largo de su historia (Braga y Pimentel, 2011).

Sin embargo, los datos de la tabla 1 son solo descriptivos, mientras que un análisis multivariado puede llevarnos más lejos. En su exhaustivo estudio de las elecciones mediante el sofisticado *Estudo Eleitoral Brasileiro*, Peixoto y Rennó (2011) argumentan que la votación presidencial de 2010 no se explica por el “voto de clase”, sino más bien por la percepción popular de la movilidad social. Ellos encuentran que los niveles de predicción individual más consistentes en la segunda vuelta fueron, como era de esperarse, la identificación partidista PT y la aprobación del gobierno de Lula. Pero cuando los autores controlan las percepciones subjetivas de la movilidad social ascendente, encuentran que el ingreso no es más un factor estadísticamente significativo, todo lo contrario a lo

que está implícito en la estadística descriptiva del Cuadro 1. Por lo tanto, las percepciones de cambio son más importantes que las condiciones materiales; en otras palabras, las preferencias electorales en 2010 fueron determinadas en gran medida por la aparición de la “nueva clase media” en los años de Lula. Cabe destacar que este hallazgo estadístico ya había sido anticipado por el lema de la campaña de Dilma “*para o Brasil seguir mudando*”, que tenía la clara intención de invocar procesos actuales de movilidad social. Si la percepción de *mudança* (cambio) fue clave para su victoria, su legitimidad dependió naturalmente de la continuidad de los cambios sociales realizados en los años de Lula.

A la luz de estos resultados y de la aparición de la “nueva clase media” en Brasil, los académicos han comenzado a adelantar nuevas interpretaciones de la macropolítica brasileña. En un nuevo libro, André Singer (2012) interpreta las tres últimas elecciones presidenciales en Brasil como una “relineamiento” electoral que instituye una suerte de nuevo pacto “rooseveltiano”, una coalición política pluriclasiista liderado por el PT con una inclinación a favor de los pobres y del crecimiento, además de una renovación del rol del Estado. Parafraseando a Singer, Perry Anderson (2011: 7) ha escrito recientemente que “las victorias de Lula en 2002 y 2006 se pueden ubicar con una extraña cercanía a las de Roosevelt de 1932 y 1936”. Si seguimos con la comparación del *New Deal*, la victoria del PT en 2002 fue un “anticipo” electoral y la triunfo de 2006 fue un “relineamiento” electoral, con lo cual Dilma deviene en una vigilante de lo que Singer llama el *lulismo*, un contrato social construido con base en la movilidad ascendente para los pobres.

### 3. Lecciones de los años de Lula para Dilma

La continuidad de Lula a Dilma en la presidencia en 2011, le permitió a ésta una gran ventaja respecto del primero en 2003: era una testigo de ocho años de gobierno liderado por el PT. Antes de Lula, el único gobierno de coalición de izquierda en la historia moderna brasileña había sido aquel liderado por el antiguo *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB) bajo la presidencia de João Goulart entre 1961 a 1964, que terminó trágicamente en un golpe militar. Después de 21 años de dictadura militar seguida por otros 17 años de gobiernos democráticos de centro derecha, la posibilidad de una victoria de Lula en 2002 había dado lugar a un alarmismo en los medios de comunicación internacionales y la inestabilidad en

los mercados financieros (Martínez y Santiso, 2003; Spanakos y Renó, 2006). La capacidad de Lula para ganar las elecciones, para disipar los temores nacionales e internacionales acerca de las intenciones de sus políticas, para lograr un fuerte apoyo de masas y construir amplias coaliciones interpartidarias eran novedades en la política brasileña, lo cual cambió la forma en que la izquierda era vista y caracterizada. A diferencia de Dilma, Lula no tuvo un predecesor para seguir o imitar, mientras que una perceptiva Dilma pudo percibir los muchos legados emergentes o “lecciones” de los años de su antecesor. En esta sección, se revisan cuatro de estas lecciones (teniendo en cuenta que esta lista no es de ninguna manera exhaustiva) para luego repasar algunas de las problemáticas más destacadas y clivajes que han surgido como resultado de la experiencia de Lula.

Una primera lección de la era Lula podría ser que la izquierda no puede gobernar en solitario. En términos puramente político-estratégico, esto puede ser la herencia más importante de Lula a la izquierda brasileña<sup>5</sup>. Antes de 2002, el PT fue “purista” en todas sus candidaturas presidenciales. En 1989, 1994 y 1998, el partido se negó a formar alianzas interpartidarias con terceras personas fuera de la tradicional “familia” de la izquierda, y perdió las tres elecciones. En 2002, 2006 y 2010, el PT formó amplias alianzas con partidos de centro y de derecha (en particular, el PMDB en las dos últimas elecciones), y ganó todas esas elecciones. El balance global fue de tres derrotas con un Lula relativamente sectario, seguido de dos victorias con un pragmático “Lula *light*”, y de otra exitosa campaña con una Dilma ecuménica en 2010. La estrategia de “gran tienda” practicada por el PT desde 2002 ha sido motivo de controversia dentro del partido, con muchos militantes de larga trayectoria y lealtad que continuaban prefiriendo alianzas dentro de la izquierda (Amaral, 2010); sin embargo, el inmenso prestigio personal de Lula fue capaz de superar cualquier resistencia interna. Una evaluación objetiva habría de concluir que la estrategia de alianzas de Lula-Dilma ha traído algunos beneficios significativos al partido. A pesar de que nunca ha sido, estrictamente hablando, un “gobierno del PT” en Brasil —sólo una serie de gobiernos de coalición en el que el PT se ha reservado la Presidencia

---

<sup>5</sup> En este sentido, Lula es el inverso histórico de Goulart. Éste comenzó su carrera como producto de una coalición centrista (la alianza PSD-PTB construida por Vargas), pero después de asumir la presidencia llegó a depender cada vez más de la izquierda. Mientras que Lula comenzó su carrera como un icono de la izquierda, pero al convertirse en presidente tuvo que confiar cada vez más en una coalición centrista.

y varios ministerios clave—, el partido ha sido capaz de ganar el poder y recompensar sistemáticamente a sus partidarios a lo largo de toda la última década (Singer, 2012).

Una segunda lección de los años de Lula podría centrarse en el lado oscuro de la cooperación entre partidos: “la política tiene un precio”. Las coaliciones que son de gran tamaño y “desconectadas” —lo que significa que las partes constituyentes de una alianza no son ideológicamente adyacentes entre sí— puede ser difíciles de manejar y políticamente costosas para mantener. Un ejemplo fue la crisis más importante que el gobierno de Lula tuvo que enfrentar: el *mensalão* (“grandes pagos mensuales”) un escándalo de corrupción en 2005 en la que participaron altos operadores políticos del PT, los cuales hicieron pagos extras ilegales para comprar el apoyo legislativo de partidos clientelistas muy ambiciosos. De los 18 diputados acusados de recibir el *mensalão*, la mayoría procedían de tres partidos pequeños y tradicionales de centro-derecha, el PTB, PL y PP (Partido Popular).<sup>6</sup> Una interpretación del escándalo *mensalão* (Pereira, Poder y Raile, 2011) es que estos pagos extras se utilizaron para superar la distancia ideológica entre los partidos y el PT, así como para suavizar el impacto de la sobrerrepresentación del PT en el gabinete de Lula (el partido asumió el 60% de las carteras ministeriales a pesar de que contribuía sólo con el 29% de los escaños del Congreso de la alianza oficialista). El costo de formar alianzas con la centro-derecha era la perpetuación de un estilo de hacer política basada en el intercambio de favores, algo que el PT había rechazado históricamente antes de 2003.

Así que la segunda lección de los años de Lula es simplemente la otra cara de la primera: mientras que alianzas ampliar ganan las elecciones y aprueban las leyes del ejecutivo, implica también importantes transferencias de recursos que bordean los límites de la ilegalidad. En caso de que alguien haya querido pasar por alto este tema, la lección fue asumida y destacada por nada menos que una autoridad del Supremo Tribunal de Brasil. A finales de 2012, el Tribunal llevó a cabo un juicio sin precedentes del caso *mensalão*, en el que varias luminarias del PT fueron condenados por corrupción y crimen organizado durante el primer mandato de Lula. Estos nombres incluyeron a José Dirceu (jefe de gabinete de Lula

---

<sup>6</sup> Los tres partidos son clientelistas y conservadores. El PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), de centro-derecha, no es el mismo PTB varguista del periodo 1946-1964. El PL (Partido Liberal) es el partido del vice presidente de Lula, José Alencar. El PP (Partido Popular) descende directamente de la Alianza Renovadora Nacional (ARENA), partido oficialista de la dictadura militar de 1964-1985.

y el arquitecto del moderno PT), José Genoíno (ex presidente del PT), y Delúbio Soares (ex tesorero del partido), todos los cuales habían defendido alianzas heterodoxas con la centro-derecha. El desafío para Dilma fue mantener los beneficios operacionales de estas vastas alianzas interpartidarias, limitando al mismo tiempo su potencial para el contragolpe.

Una tercera lección de los años de Lula se deriva de las tensiones visibles entre el PT y su base histórica de organizaciones progresistas de la sociedad civil. En los años 1980 y 1990, el PT fue una especie de “partido paraguas” para un gran número de Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) de izquierda y movimientos sociales: los católicos liberacionistas, feministas y organizaciones de afro-brasileños, y las minorías sexuales, pero más visiblemente la federación sindical *Central Única dos Trabalhadores* (cut) y el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (mst). El PT ha mantenido relaciones armoniosas con las osc antes de 2002, pero con la llegada de Lula a la presidencia, el partido se ha encontrado con el mismo problema padecido por innumerables movimientos socialistas en el siglo pasado: una vez en el gobierno, el PT tuvo que empezar a decir “no” a sus históricas bases electorales.

La decepción con el gobierno de Lula rápidamente se expandió dentro del movimiento obrero, que se opuso a las reformas de la seguridad social de 2003-2004, mientras que el MST rechazó la política tolerante con los capitalistas rurales. El PT trató de conseguir lo mejor de ambos mundos, la aplicación de políticas pragmáticas e intentar mantener sus viejos aliados izquierdistas en la sociedad civil. Un síntoma de este enfoque fue la iniciativa de Lula de nombrar a Miguel Rossetto (un diputado del PT muy cercano al MST) al Ministerio de la Reforma Agraria, y al mismo tiempo entregar a Roberto Rodrigues (un rico agro-exportador) el Ministerio de Agricultura, el más influyente respecto de las políticas agrarias. Las tensiones de este tipo llevaron al MST y otras osc progresistas a proponer una posición de “apoyo crítico”, que consistía en expresar oposición a las políticas del PT y al mismo tiempo defender el gobierno de Lula contra cualquier retorno potencial del PSDB. Estas osc siguen construyendo sus identidades en el marco de resistencia al neoliberalismo, y en pocas palabras, defienden el PT porque no tienen “a dónde ir” en el sistema de partidos brasileño contemporáneo. El trabajo de Kathryn Hochstetler (2008) ha demostrado que el apoyo crítico se ha convertido en el *statu quo* desde mediados de la década de 2000, y que es poco probable que el PT vaya a recuperar su relación simbiótica con las osc progresistas, en tanto se mantenga en el gobierno federal.

Una lección final de la era Lula se extiende hasta la época de Cardoso: la marginación de la oposición federal. En la práctica reciente del presidencialismo brasileño de coalición, la oposición es el infierno. Durante el gobierno de Cardoso (1995-2002), el PT estaba en el lado perdedor de las coaliciones de gran tamaño: la alianza pro-Cardoso logró aprobar la mayor parte de las enmiendas constitucionales clave de este período por márgenes enormes, y el PT y sus aliados de izquierda fueron relegados al papel de espectadores. En el período de Lula, “el zapato estaba en el otro pie”: la oposición, compuesta por el PSDB de Cardoso y por el conservador Partido del Frente Liberal (PFL),<sup>7</sup> tuvo muy poca influencia sobre la legislación recientemente propuesta o respecto de las políticas públicas. Como se mencionó anteriormente, este aislamiento se debe a la migración de los partidos clientelistas y oportunistas al bando del gobierno, que genera coaliciones de gran tamaño y deja sólo un bloque pequeño y unificado ideológicamente para desempeñar el rol de una oposición abierta al presidente (el tamaño de esta oposición abierta desde 1995 ha sido del orden del 25-35% del Congreso). Los largos períodos de exclusión del poder han enseñado lecciones importantes a los dos principales partidos contendientes, el PT y el PSDB. Para el PT, la lección es aferrarse a la presidencia a toda costa (incluso a pesar de las coaliciones ideológicamente difíciles de controlar), antes que regresar a su rol de legisladores minoritarios de oposición. Para el PSDB en los años de Dilma, la lección parece configurarse como una dura batalla para mantener los dominios territoriales de poder como las gobernaciones de São Paulo y Minas Gerais (que en conjunto abarcan casi la mitad del PIB de Brasil). Así, los Estados y municipios son esencialmente los únicos laboratorios disponibles para la oposición federal.

Más allá de estas cuatro lecciones de la práctica política, es importante volver a enfatizar un punto señalado anteriormente: los años de Lula han generado fuertes clivajes regionales y de clase en la votación presidencial, como fueron muy evidentes en 2006 y 2010. Si bien este patrón no surge en otras contiendas electorales, se puede argumentar que la política presidencial es el “centro de gravedad” del sistema político brasileño (Amorim Neto, 2007), y que, por lo tanto, las pautas de la política presidencial influirán decisivamente en todo el sistema político. Esto es esencialmente la lógica detrás de la apuesta progresista de Singer

<sup>7</sup> En 2007, el PFL cambia su nombre a una sola palabra, “Demócratas”.

(2012): el realineamiento estilo *New Deal* en la era de Lula. Un realineamiento, incluso si se restringe sólo a las elecciones presidenciales, parece implicar un largo período de dominación continua del PT: en un país como Brasil, una coalición que implementa políticas a favor de los pobres es, matemáticamente hablando, una coalición *mayoritaria* a nivel de masas. Con una gestión gubernamental eficiente, una coalición como esta puede mantener el éxito electoral, siempre y cuando (1) las políticas que promueven la equidad sigan constituyendo el eje constitutivo del gobierno y (2) la estructura social no cambie tan radicalmente como para erosionar el atractivo electoral de la redistribución. El último escenario es poco probable que se produzca en Brasil, incluso en el mediano plazo.<sup>8</sup>

En 2010, la posibilidad de continuidad de la hegemonía del PT parecía ocupar la mente de los medios de comunicación conservadores, que en el período previo a las elecciones presidenciales evidenciaron su profunda preocupación por la posibilidad de una tercera victoria consecutiva de la alianza de Lula. Una serie de “temas divisivos” (*wedge issues*) fueron ventilados en un intento de apartar votos para Dilma y obstaculizar la construcción de una coalición política a largo plazo con base en lo descrito por Singer. Estos temas incluían un discurso anti-bienestar, decían por ejemplo que las políticas sociales eran electoralmente motivadas, y/o de estar creando una cultura de dependencia en Brasil, se argumentaba en contra de las políticas de acción afirmativa en el empleo público y el ingreso a la universidad, afirmando que el bando de Lula/Dilma estaban imprudentemente alineando la política exterior brasileña con regímenes iliberales y populistas de Sudamérica (Venezuela, Bolivia, Ecuador), se politizaban los debates sobre los derechos reproductivos (incluida una campaña de rumores en Internet que Dilma perseguiría la despenalización o legalización del aborto), y por supuesto las numerosas referencias a las experiencias de resistencia armada de Dilma al régimen militar en la década de los 60 (a lo largo de 2010, una “bomba Google” completaba automáticamente cualquier entrada de búsqueda para “Dilma Rousseff” por la palabra *terrorista*). Sin embargo, el aspecto más interesante de estas cuestiones fue que ninguno de ellos obtuvo ningún efecto negativo

---

<sup>8</sup> La encuesta nacional de hogares 2011 (*Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios*, PNAD), publicado en septiembre de 2012, puso de manifiesto que el coeficiente Gini de desigualdad de ingresos había disminuido a 0.527 - el valor más bajo registrado en Brasil desde 1960, cuando se situó en 0.535. Sin embargo, este valor aún deja a Brasil entre las 15 sociedades más desiguales del mundo, lo que significa que la redistribución seguirá siendo un tema central para las próximas décadas. Véase IPEA (2012).

en los votantes en el 2010, ya que simplemente no podían competir con el concepto de movilidad social ascendente que proporcionaba el marco general para la campaña electoral de Dilma.

#### 4. Ideas finales: los dos primeros años de Dilma Rousseff

Los historiadores y científicos políticos están debatiendo ahora el legado de Luiz Inácio Lula da Silva. En tanto que Lula aseguró la elección de Dilma Rousseff en 2010, la presidencia de Dilma será asumida como una de sus más importantes herencias. Lo que muchos observadores han comentado, y lo que Dilma insinuó en su discurso de toma de posesión, es que Lula es “difícil de seguir.” Sin embargo, teniendo una visión de más largo plazo del renacimiento brasileño desde 1994, tanto Lula como su predecesor, Cardoso, han elevado las expectativas sobre el poder transformador de la presidencia de Brasil, y Dilma también será juzgada en el marco de estos logros de los últimos 16 años. El legado de Cardoso fue la estabilidad económica, mientras que el de Lula fue la inclusión social. Para igualar sus predecesores, se espera que Dilma proporcione la estabilidad económica y la inclusión social simultáneamente. Esta es un objetivo muy difícil, aunque reveladoramente su lema de campaña 2010 haya invocado sólo este último tema.

En el momento actual, Dilma Rousseff ha completado sólo dos años en el poder, y es demasiado pronto para realizar una revisión seria de su gobierno, ya sea en términos relativos (en comparación con Lula) o en términos absolutos (juzgado por su propias iniciativas). No obstante, es posible hacer algunas observaciones iniciales sobre su reciente desempeño en el cargo. Concluyo este artículo con la observación de tres aspectos de su presidencia: 1) sus maniobras políticas para escapar de la sombra de Lula y marcar su propio sello en el gobierno brasileño, 2) sus iniciativas de políticas públicas que sugieren diferencias sutiles respecto de su predecesor, y 3) su asombrosa popularidad con las masas.

Respecto del primer punto, el aspecto político, Dilma tiene el mismo desafío básico que enfrentaron Cardoso y Lula: debe administrar una gran coalición heterogénea, compuesta de muchos partidos. Alianza constituida por Lula y por tanto siendo Dilma ajena a la constitución de la misma. Lula creó el formato básico de esta coalición entre 2006 y 2010, que ahora se basa en gran medida en sus dos partidos más grandes, el PT y el PMDB, asumiendo este último un rol de partido de apoyo (simbolizado

por la nominación de Michel Temer, un astuto jefe de la maquinaria del PMDB, a la vicepresidencia). De los 37 ministros del gabinete inaugural de Dilma, nada menos que 16 eran remanentes de Lula —ocho en los mismos ministerios, y ocho asumiendo otras carteras. Este obsequio de Lula en el “prefabricado” gobierno de Dilma tuvo aspectos positivos y negativos. En el lado positivo, Dilma tenía mayor libertad para hacer campaña sin restricciones en 2010, mientras que Lula manejaba la política de coalición; por el lado negativo, no siendo la fundadora de la coalición, se esperaba que Dilma se basara en Lula como un “componedor” si la alianza atravesara problemas políticos.

No obstante, la experiencia de los dos primeros años ha demostrado que Dilma es capaz de dirigir personalmente la administración de la coalición. En nueve ocasiones entre junio de 2011 y febrero de 2012, los ministros han sido sustituidos por Dilma, por razones que van desde declaraciones controversiales (por ejemplo, Nelson Jobim en Defensa) a inexplicables muestras de riqueza (por ejemplo, Antônio Palocci, el jefe de Gabinete). A la mayoría les pidió su renuncia casi inmediatamente después de suscitarse los problemas, mostrando un carácter muy decidido por parte de la presidenta, (en agudo contraste con Lula, que se mostraba poco dispuesto de romper con sus aliados y a menudo arrastraba los pies en este tipo de situaciones). En ocho de los nueve casos, Dilma otorgó la cartera vacante al mismo partido político del ministro saliente, mostrando respeto por los principios de reparto de poder producto de los acuerdos partidarios. No obstante, estas reorganizaciones permitieron a Dilma poner su propio “sello” en el gabinete mucho antes que la mayoría de los observadores lo hubiesen anticipado: en el primer año y medio de su gobierno, el “cuociente Lula” en los ministerios se ha reducido de 43% a menos del 20% de las carteras.

Respecto del segundo aspecto referido a las iniciativas de políticas públicas, Dilma también ha marcado algunas diferencias con Lula. El año 2010 en la que fue elegida, fue un año de gran aumento de la economía brasileña: la tasa de crecimiento del 7.5% fue el mejor desde 1986, pero también ha generado algunos temores sobre una economía potencialmente sobrecalentada durante la difícil transición presidencial. La percepción de la inflación creciente llevó a Dilma a anunciar inmediatamente recortes de gastos federal por 50 mil millones de reales (aproximadamente USD \$ 30 mil millones) de los planes proyectados por Lula para el 2011. El nuevo presidente del Banco Central, Alexandre

Tombini, elevó las tasas de interés en dos ocasiones durante el 2011, un síntoma que nuevamente mostraba cautela y preocupación con respecto a la inflación (más tarde, sin embargo, un rápido enfriamiento del crecimiento condujo a varios recortes consecutivos de tasas en 2011 y 2012).

Dilma también resistió las presiones para aumentar el salario mínimo por encima de la fórmula acordada en los años de Lula, y ella tomó una línea relativamente difícil cuando los trabajadores federales hicieron una huelga en 2012 reclamando mayores salarios, recordándoles acremente a los sindicatos del sector público que estaban ganando muy por encima de la tasa de inflación desde el gobierno anterior de su generoso predecesor. De esta manera Dilma trató de proyectar un aura de responsabilidad macroeconómica, aunque en un contexto muy diferente de la forma en que Lula lo había hecho entre 2003-2004.

Las iniciativas de políticas más inequívocamente distintivas de estos primeros años de la presidencia de Dilma se refieren a un área en la que Brasil había sido durante mucho tiempo un pariente rezagado con sus vecinos de América del Sur: la justicia transicional. A diferencia de otras sociedades post autoritarias, Brasil nunca ha puesto en marcha una comisión de la verdad o procesado a los principales funcionarios del Estado que abusaron de los derechos humanos durante el régimen militar (1964-1985). Esta última omisión se debió a la *Lei da Anistia*, la controversial amnistía de “dos vías” que había sido aprobada en el Congreso en 1979 y ratificada recientemente por la Suprema Corte en mayo del 2010, que prohibía medidas punitivas por “delitos políticos” cometidos tanto por agentes de la dictadura como por miembros de los grupos guerrilleros. A pesar de los efectos restrictivos de esta ley, el debate sobre la justicia de transición había comenzado a cambiar notablemente antes de la elección de Dilma. Uno de los aspectos más descuidados de renacimiento de Brasil desde 1994, es que los tres presidentes post-Real fueron prominentes opositores de la dictadura, cada uno simbolizando una facción distinta del frente de oposición: Cardoso fue una voz clave entre los intelectuales democráticos, Lula una figura importante en la organización de los sindicatos y los movimientos sociales, y Dilma un miembro de la resistencia armada. De los tres, Dilma fue de lejos la más directamente afectada por la experiencia de la dictadura, ya que después de haber sido detenida en 1970, fue torturada durante 22 días y condenada a 6 años de prisión (de los cuales cumplió tres). Por esta razón le ha puesto un marcado interés personal

a la justicia de transición, reactivando este problema mucho más allá de los esfuerzos tentativos de sus dos predecesores.

En particular, el primer viaje de Dilma al extranjero fue a la Argentina en enero de 2011, donde realizó una visita pública con Cristina Fernández de Kirchner a las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, y se puso un pañuelo blanco en solidaridad con los familiares de los desaparecidos. Esta visita tenía la clara intención para el público brasileño, de destacar el enfoque más dinámico que Dilma otorga a la justicia de transición y advirtiendo de la proximidad de nuevas iniciativas de política pública en esta materia. Poco después, ella reintrodujo una legislación (originalmente firmada por Lula, pero luego retirada después de las quejas militares) que proponía una Comisión Nacional de Verdad con facultades para realizar investigaciones, aunque no con carácter sancionador. La legislación fue aprobada en noviembre de 2011. La Comisión de la Verdad fue instalada oficialmente en mayo de 2012, en una emotiva ceremonia en la que Dilma estaba flanqueada simbólicamente por cuatro de sus predecesores (José Sarney, Fernando Collor de Melo, Cardoso y Lula) en una representación reveladora de la creciente madurez política de la democracia brasileña. La Comisión tendrá dos años para completar su labor y presentará un informe público mientras Dilma siga siendo presidenta. En su primer año en el cargo, Dilma avanzó en cuanto a la justicia de transición más allá de lo logrado en los primeros 25 años del régimen democrático.

Respecto del tercer aspecto de los inicios de la presidencia de Dilma —el respaldo que le brindan los brasileños comunes y corrientes— los analistas no han acertado en cuanto a explicar el fenómeno. Sus índices de aprobación han sido poco menos que extraordinarios, y han superado los de Cardoso y de Lula en momentos similares en sus respectivas presidencias. Por ejemplo, en diciembre de 2012, cuando Dilma completó dos años en el cargo, el 62% de los brasileños calificó su gobierno como “excelente” o “bueno”, y sólo el 7% de “malo” o “terrible”.<sup>9</sup> La desaprobación del gobierno nunca ha subido por encima del 12% en cualquier encuesta de opinión importante desde la inauguración del gobierno de Dilma, desafiando la ley de la gravedad habitual que afecta la aprobación presidencial después de un periodo de luna de miel. Parte de esto se debe

---

<sup>9</sup> Datos provenientes de una encuesta nacional realizada por Datafolha ([www.datafolha.com.br](http://www.datafolha.com.br)) a 2 588 adultos brasileños el 13 de diciembre de 2012 (número de estudio P0813654). El margen de error es del 2%.

probablemente a una weberiana “transferencia de carisma” en la medida que Dilma fue una figura clave en el popular gobierno de Lula, y fue su sucesora elegida en 2010. Otra parte se debe sin duda a la disminución consecutiva de la pobreza y la desigualdad durante una larga década, que continuó incluso después de que la economía comenzó a desacelerarse en 2011 (IPEA, 2012).

Pero también es razonable suponer que el estilo de gestión decisional de Dilma —en particular su línea dura en cuanto al bajo rendimiento ministerial y su impaciencia con cualquier deshonestidad en el gobierno— ha conllevado la aprobación de un segmento del electorado que concuerda con una presidencia “gerencial”, especialmente una que no sea tolerante con la corrupción. El enfoque de Dilma de una gobernabilidad cotidiana es muy diferente al estilo de Lula, que era más bien extrovertido, alegre, de no intervención en los detalles, y usaba el aparato del gobierno para transmitir principios simples y de fácil comprensión al gran público. Además de su habilidades para una gestión firme, Dilma concentra la atención en su presidencia en sus diversos roles de “sobreviviente” (tanto de su experiencia de tortura como del cáncer) y por supuesto como la primera mujer presidenta del Brasil. Mientras que Lula comenzó su presidencia con una reserva de carisma, Dilma empezó la propia con una reserva de respeto.

Al igual que en la obra clásica de Richard Neustadt (1990) donde se demostraba que el poder presidencial en los Estados Unidos se derivaba tanto de la relación del presidente con el público (popularidad) y de su reputación dentro de la clase política (prestigio profesional); Dilma ha tenido ambos en sus primeros dos primeros años en el poder. Sin embargo, podría decirse que lo que le falta hasta ahora es un “sello propio” con el cual cimentar su legado entre los votantes comunes y corrientes, de la misma manera que Lula hizo con *Bolsa Família*. La administración del *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC) empezó hace varios años con Lula y no ha generado ningún resultado actual que pueda ser atribuido directamente a Dilma. Por otro lado, la política de la justicia transicional es una cuestión moral sumamente importante para el futuro de Brasil; sin embargo, su impacto en la opinión pública es limitado. Y mientras que la Copa Mundial de 2014 está generando entusiasmo entre el público brasileño, su obtención fue en el año 2007 y no se percibe como una iniciativa que haya surgido de la presidencia federal. Podría decirse que lo que Dilma necesita a fin de asegurar a el *New Deal* a largo

plazo a la manera propuesta por Singer (2012) es una macro iniciativa redistributiva que la vincule más directamente con el mayor legado de Lula: la inclusión social y el movilidad ascendente, y que por tanto pueda cumplir su promesa de campaña: “*para o Brasil seguir mudando*”.

En conclusión, la transición de Lula a Dilma es un momento oportuno para reflexionar sobre la creciente consolidación y madurez de la democracia brasileña. Dilma es más que la sucesora de Lula, o incluso de los 18 años transcurridos desde el Plan Real, ella es también el símbolo de un régimen democrático que ha demostrado ser extraordinariamente resistente, habiéndose recuperado desde los primeros reveses hasta embarcarse en una trayectoria más creativa y dinámica desde el año 1994. Sus predecesores han encabezado extraordinarias iniciativas contra las amenazas tradicionales a la democracia sostenible, como la hiperinflación y la desigualdad, y los comentaristas sobre el “nuevo Brasil” se han enfocado en resaltar en gran medida estas buenas políticas en ambos frentes.

Sin embargo, persisten importantes desafíos que siguen poniendo a prueba al régimen, como son: la corrupción, la violencia y un inacabado Estado de Derecho. Cabe destacar que estos son retos no para la supervivencia de la democracia, sino de la calidad de la democracia. Dilma tiene una posición única para hacer frente a estos retos, y gracias a los legados recibidos, ningún de los últimos presidentes ha tenido como ella un escenario más favorable para enfocarse en superar las deficiencias persistentes de la calidad democrática. El régimen democrático está asegurado para el presente, pero no puede dormirse en sus nuevos laureles. La pregunta es si Dilma continuará acumulando capital político (por ejemplo una amplia popularidad y una coalición de gobierno de gran tamaño) al igual que su predecesor, o si estará más dispuesta a invertir algo de eso en sacar adelante reformas sociales, políticas y económicas en los próximos años.

## Bibliografía

- Abranches, Sérgio, “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.” *Dados* 31: 5-38, 1988.
- Amaral, Oswaldo, “As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009.” Tesis Doctoral, Universidad de Campinas, 2010.
- Amorim Neto, Octavio, “O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro.” En Lúcia Avelar y Antônio Octávio Cintra, eds.,

- Sistema político brasileiro: uma introdução* (2da edición revisada). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.
- Anderson, Perry, "Lula's Brazil." *London Review of Books* 33, no. 7 (31 Marzo): 3-12, 2011.
- Braga, Maria do Socorro Sousa, y Jairo Pimentel Jr., "Os partidos políticos brasileiros realmente não importam?" *Opinião Pública* 17, no. 2 (Noviembre): 271-303, 2011.
- Cason, Jeffrey y Timothy J. Power, "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era." *International Political Science Review* 30, no. 2 (Marzo): 117-140, 2009.
- Hagopian, Frances y Scott Mainwaring, "Democracy in Brazil: Problems and Prospects." *World Policy Journal* 4 (Verano): 485-514, 1987.
- Hall, Anthony, "From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation Under Lula." *Journal of Latin American Studies* 38, no. 3 (Noviembre): 689-709, 2006.
- Hochstetler, Kathryn, "Organized Civil Society in Lula's Brazil." En Peter R. Kingstone y Timothy J. Power, eds., *Democratic Brazil Revisited*, pp. 33-53. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), *A década inclusiva (2001-2011): Desigualdade, pobreza e políticas de renda* (Comunicado do IPEA no. 155). Brasília: IPEA, 2012.
- Lamounier, Bolivar, "Brazil: The Hyperactive Paralysis Syndrome." En *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, ed. Jorge I. Domínguez y Abraham Lowenthal. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- Martínez, Juan, y Javier Santiso, "Financial Markets and Politics: The Confidence Game in Latin American Emerging Economies." *International Political Science Review* 24, no. 3: 363-95, 2003.
- Melo, Carlos Ranulfo, y Rafael Câmara, "Estrutura de competição pela Presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil." *Dados* 55, no. 1: 71-117, 2012.
- Melo, Marcus André, "Unexpected Successes, Unanticipated Failures: Social Policy from Cardoso to Lula." En Peter R. Kingstone y Timothy J. Power, eds., *Democratic Brazil Revisited*, pp. 161-184. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.
- Neri, Marcelo C., *A Nova Classe Média: o lado brilhante da base da pirâmide*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.
- Neustadt, Richard E., *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: The Free Press, 1990.

- Peixoto, Vitor, y Lucio Rennó, "Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil." *Opinião Pública* 17, no. 2 (Noviembre): 304-332, 2011.
- Pereira, Carlos, Timothy J. Power, y Eric D. Raile, "Presidentialism, Coalitions, and Accountability." En Timothy J. Power y Matthew M. Taylor, eds., *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability* (Notre Dame: University of Notre Dame Press): 31-55, 2011.
- Power, Timothy J., "Politicized Democracy: Competition, Institutions, and 'Civic Fatigue' in Brazil." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 33, no. 3 (Otoño): 75-112, 1991.
- , "Brazilian Democracy as a Late Bloomer: Reevaluating the Regime in the Cardoso-Lula Era." *Latin American Research Review* 45 (número especial): 218-237, 2010a.
- , "Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy." *Bulletin of Latin American Research* 29, no. 1 (Enero): 18-33, 2010b.
- , y César Zucco Jr. (eds.), *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- Rodden, Jonathan A., "Federalism and Bailouts in Brazil." En Jonathan A. Rodden, Gunnar S. Eskeland, y Jennie Litvack, eds., *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, pp. 213-248. Cambridge: MIT Press, 2003.
- Samuels, David, y Fernando Abrucio, "Federalism and Democratic Transitions: the 'New' Politics of Governors in Brazil." *Publius: The Journal of Federalism* 30, no. 2 (Otoño): 43-61, 2000.
- Scolese, Eduardo, y Leonencio Nossa, *Viagens com o Presidente*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2006.
- Singer, André, *Os Sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- Spanakos, Anthony, y Lucio Rennó, "Elections and Economic Turbulence in Brazil: Candidates, Voters, and Investors." *Latin American Politics and Society* 48, no. 4 (Invierno): 1-26, 2006.