

como el índice delictivo, resultados electorales, presupuestos participativos, ingresos y egresos del gobierno, programas de gobierno y políticas públicas. El anexo no es sólo un apéndice del libro, sino un recurso que sirve al lector para ilustrar el análisis de los

capítulos, lo cual lo convierte en una fuente para otras investigaciones. No es fácil tener tantos datos estadísticos en una sola obra. En suma, se trata de un libro imprescindible para entender el pasado, el presente y el futuro de la Ciudad de México.

Hernán F. Gómez Bruera. *Lula, el Partido de los Trabajadores y el dilema de la gobernabilidad en Brasil* (México: Fondo de Cultura Económica, 2015), 414 pp.

Juan Carlos Villamizar
Universidad Nacional de Colombia

Este libro de Hernán F. Gómez Bruera trata de la formación, el desarrollo y los logros del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil durante el periodo 1980-2010. Los conceptos orientadores del autor son la gobernabilidad y el reto que representó para el PT transformarse desde una estrategia de gobernabilidad social contrahegemónica hacia la gobernabilidad basada en el acomodo elitista que acepta la distribución del poder y los arreglos institucionales existentes y busca acomodar a los actores estratégicos dominantes.

La investigación está basada en 140 entrevistas realizadas a actores del PT entre 2008 y 2010; se trata de líderes del partido que ganaron elecciones o fueron designados como funcionarios del gobierno nacional o subnacional. Entre ellos destacan 10 ex ministros, 18 secretarios de diferentes estados y

13 asesores presidenciales. De igual manera, Gómez Bruera seleccionó casos de aplicación de estrategias de gobernabilidad en diferentes ámbitos de gobierno; para ello, examinó administraciones que buscaron apoyarse en la movilización popular para introducir estrategias contrahegemónicas en las ciudades de Diadema (1982-1985) y São Paulo (1989-1992); administraciones que combinaron movilización con participación como Porto Alegre (1989-2005), y administraciones que dieron prioridad al acomodo de actores estratégicos dominantes, como en São Paulo (2000-2004). El autor también hace una revisión de los documentos programáticos del partido y de las principales políticas aplicadas en los gobiernos subnacionales y nacional. Finalmente, establece una distinción con respecto a la bibliografía existente sobre movimientos sociales y partidos

políticos, en el sentido de que, en su mayoría, los observadores del PT han afirmado que el partido perdió contacto con su base social, argumento que el autor rebate para decir que el cambio no fue de distanciamiento cuando el partido llegó al poder, sino que el PT experimentó una transformación en la forma de relación con sus bases sociales con el fin de mantener la gobernabilidad.

Gómez Bruera parte de que los movimientos de masas se enfrentan a tres tipos de situaciones: gobernabilidad política, gobernabilidad económica y gobernabilidad social. Esos tipos de gobernabilidad son definidos por el autor como dimensiones. Éstas se enfrentan con actores estratégicos, es decir, actores que controlan fuentes de poder que, en el caso del PT, cada vez fueron más fuertes; a medida que el partido iba accediendo en la escala del poder hasta la nación, esos actores fueron el *establishment* financiero, los terratenientes, los productores rurales, los partidos políticos conservadores y los grupos de negocios. Para enfrentar a tales actores, el PT empleó dos tipos de estrategias: una contrahegemónica y otra elitista. A medida que el partido fue ganando posiciones dentro del Estado, fue pasando desde la posición contrahegemónica a la de transacción elitista. Esa transición la va mostrando Gómez Bruera por medio de una rica base documental que le permite demostrar el cambio ocurrido en el transcurso de los 30 años del PT. Aclara que la posición contrahegemónica no consiste en el desarrollo de acciones para derribar al bloque dominante, sino en neutralizar de forma creativa

la influencia de los actores estratégicos poderosos en las instituciones del Estado, a través de la movilización de masas y la participación amplia de los sectores populares en las instancias de gobierno, así como por fuera de ellas.

El PT se constituyó en 1980 y, a diferencia de los partidos de izquierda anteriores, surgió desde abajo hacia arriba, con un fuerte acento en las clases populares, en un espectro que incluía al nuevo sindicalismo, a la izquierda organizada y a la iglesia progresista. Entre los grupos de mayor reconocimiento estaban el sindicato de los metalúrgicos con su figura más influyente, Luiz Inácio Lula Da Silva; el sector progresista de la Iglesia católica inspirado por la Teología de la Liberación —que desarrolló las comunidades eclesiales de base con iniciativas de educación popular—, que tuvo un papel esencial para dar al PT un carácter plural, uniendo a los trabajadores del campo y la ciudad, y el tercer grupo, la izquierda organizada proveniente de una vasta gama de tendencias marxistas, trostkistas, maoístas y de otras organizaciones políticas. Una característica del partido es que los movimientos que lo conforman nunca perdieron su identidad y otros se formaron bajo su cobertura, como fue el caso de la Central Única de los Trabajadores (CUT) en 1983 y el del Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST) en 1985.

Un rasgo del PT en sus inicios fue su postura crítica frente a las instituciones representativas formales, lo que no impidió que participara en elecciones locales desde 1982. Asimismo, desarrolló un modelo genético de actuación,

el cual ha sido su legado incluso en su fase de vinculación con las instituciones estatales: la movilización de masas, los vínculos interpersonales y la democracia participativa.

En la década de los años noventa, el PT fue ganando nuevas posiciones dentro del Estado, al llegar a varias alcaldías y desarrollar posiciones de poder; su discurso tomó una nueva forma, en el sentido de que muchos de los elegidos en las nuevas posiciones tuvieron que ampliar el campo sociopolítico, en el cual debían atender no sólo las demandas de sus electores sino de toda una ciudad. Desde allí se fue generando una nueva perspectiva del partido para integrar nuevos sectores sociales, que si bien no actuaban como militantes, sí votaron por el PT. Otro cambio fue que muchos de los movimientos debieron moderar sus posiciones frente a las nuevas administraciones de las cuales ellos tomaban parte; eso afectó la movilización de masas. En ese sentido, no hubo un abandono del PT de las organizaciones sociales, por el contrario, se generó una nueva interacción en la cual las organizaciones pasaron a percibir, por diversos mecanismos, recursos de las administraciones; el Estado mismo ganó en la generación de mecanismos de participación. Nos dice Gómez Bruera: “Despunta como paradoja que incluso el MST [...] se volvió beneficiario importante de los recursos estatales, promovió candidatos al Congreso y empleó incluso a muchos de sus cuadros en instituciones estatales” (140).

Estando en el poder ejecutivo subnacional, el PT se vio enfrentado a fortalecer su poder contrahegemónico

y, al mismo tiempo, a abrir el espacio para la estrategia de gobernabilidad elitista. Para ilustrar tales estrategias, el autor nos muestra los ejemplos de las administraciones de Luíza Erundina en São Paulo (1989-1992), los cuatro gobiernos del PT en Porto Alegre (1989-2004) y la gestión de Marta Suplicy en São Paulo (2000-2004). Las dos estrategias de gobernabilidad fueron tomando forma tanto dentro del campo petista como fuera de él. Dentro del campo petista, las primeras administraciones locales debieron enfrentar las acciones disruptivas de los movimientos sociales, para lo cual algunas de ellas optaron por la distribución de cargos dentro de sí mismas y consolidaron una nueva burocracia. Igualmente se incorporó el mecanismo del presupuesto participativo que empoderó a muchas organizaciones sociales como una forma de poder contrahegemónico dentro del mismo Estado, y le permitió al partido ampliar el diálogo con la clase media y otros sectores más amplios, como en Porto Alegre. Por fuera del campo petista se imponía el mayor reto para lograr la gobernabilidad frente a grandes grupos económicos y partidos políticos conservadores, lo que llevó al desarrollo de la estrategia elitista, es decir, la toma de decisiones políticas y económicas sin la participación de las fuerzas populares, que eran la fuente misma del poder del PT. Éste fue un cambio significativo, en el cual los líderes del PT percibieron muy pronto que no podían mantener la gobernabilidad política si no tenían las mayorías aseguradas en las instancias del legislativo subnacional y nacional.

Luego de disputar la presidencia en 1989, 1994 y 1998, en su cuarto intento en 2002, Lula llega a la presidencia de Brasil, con lo cual la gobernabilidad se convirtió en un asunto aún más importante para el PT y alteró los discursos y las estrategias del partido. Es así como desde la campaña de 2002, el grupo de Lula dentro del PT desarrolla la estrategia elitista de conciliar con los actores estratégicos dominantes (los industriales, el sector financiero, los terratenientes y los empresarios de los agro-negocios) y entra a negociar las principales reformas y políticas. Primero, mediante un mecanismo intermedio de compra de votos que lo llevó a una crisis política, y luego, para superar esa crisis y ganar gobernabilidad política, Lula designó ministros de varios partidos y proporcionó más cupos presupuestales para los congresistas.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad económica, la estrategia elitista fue mucho más clara. Ya desde la campaña de 2002 los primeros acuerdos fueron con los sectores financiero y de agro-negocios, lo que implicó ceder la política económica a las tendencias ortodoxas del equilibrio fiscal y, también, las decisiones fundamentales en el campo agropecuario, evento que hizo a un lado a la reforma agraria, un tema histórico en la trayectoria del PT. En este punto, Gómez argumenta en favor de la trayectoria histórica del PT y se opone a que haya habido un cambio en las concepciones económicas del mismo; por el contrario, interpreta tales decisiones como una forma de generar una respuesta pragmática con la cual ganar credibili-

dad entre los inversionistas extranjeros y los tenedores de bonos. Sólo cuando la administración demostró suficientes credenciales en materia de disciplina fiscal, el *establishment* financiero dejó de ostentar su poder de veto y el gobierno pudo lidiar con él desde una posición de mayor fortaleza.

Una de las situaciones que expresan con más claridad el cambio en las prioridades del PT es su renuencia a compartir el poder con la sociedad civil en dos de sus programas más importantes: Bolsa Familia y el Programa de Aceleración del Crecimiento. De nuevo, lo que parece una contradicción para Gómez Bruera es la construcción de un proceso natural de gobernabilidad social: el PT optó “por desarrollar políticas que les redituaran puntos inmediatos entre los sectores pobres o impacto en la opinión pública” (247); a ello se agregó que para los líderes partidistas y activistas sociales, Lula era uno de ellos, y por lo tanto no se requería acudir a los instrumentos participativos. No obstante, en perspectiva, la administración petista creó varias instituciones de participación durante los dos periodos de gobierno, las cuales se convirtieron en conquistas importantes de la sociedad civil brasileña y proporcionaron voz a grupos minoritarios antes excluidos. El paso del programa Hambre Cero a Bolsa Familia priorizó la necesidad de la reelección presidencial, lo que implicó desplazar los programas participativos, que eran más lentos, hacia estrategias más tecnocráticas y dirigidas desde el Estado; de esa forma, el gobierno logró dar un salto de cobertura de 3.5 a 51.4 millones de personas atendidas.

A este cambio se agregó que, en la segunda presidencia, el Programa de Aceleración del Crecimiento priorizó la promoción de obras de infraestructura a gran escala y no tenía ningún mecanismo participativo.

La gobernabilidad social del PT fue otro de los soportes que permitieron que el gobierno se mantuviera sin crisis sociales o políticas de gran envergadura. Eso se logró mediante varios elementos: el liderazgo de Lula —su presencia y el vínculo afectivo que genera entre los votantes— resultó ser uno de los activos más importantes del PT, pues llenó los espacios que el proceso participativo iba dejando atrás con el fin de ganar mayor fuerza política desde el

punto de vista electoral; la distribución de cargos en el aparato estatal y la asignación de subsidios públicos masivos, aspectos que Gómez Bruera califica como recompensas a las bases sociales. Los vínculos interpersonales entre el partido y los líderes sociales fueron otro componente que favoreció la gobernabilidad social porque la burocracia del partido nunca perdió los nexos con las organizaciones sociales, y ellos mismos, como burócratas en el gobierno, no dejaron de sentirse miembros de su organización social; por último, la voluntad del partido en el gobierno, la cual se tradujo en incrementos en el salario mínimo en 53% en los dos periodos, aumentos que se materializaron sólo hasta 2005.