

Brasil: economía, política internacional e integración regional

Brasil, el legado económico de Lula: éxitos y límites

Pierre Salama*

El presidente Lula deja un poder plebiscitado, tanto por la prensa internacional como por los ciudadanos de su país. Cuatro de cinco brasileños apoyan su política. Ha entrado en la historia por la puerta grande, como Vargas o Kubitschek. La popularidad del presidente supera ampliamente la de su partido, el PT, lo que hace que se hable de "lulismo" para subrayar la importancia de la personalidad del primer mandatario en su éxito.

Sería erróneo explicar la gran popularidad del presidente solamente por su carisma en los sectores más desheredados de la población. Ello es innegable. Otros factores intervienen, como la mejora de la situación social en un país "enfermo" de inequidad, sobre todo de aquella que afecta a los más pobres, o los avances en la situación económica en un contexto internacional favorable desde la aparición de China como nuevo aliado comercial. Sería igualmente erróneo atribuir los éxitos económicos y sociales a la gestión llevada a cabo por su predecesor, el presidente Fernando Henrique Cardoso, argumentando que la política seguida por Lula sería una continuidad de aquella definida por Cardoso: ortodoxa en el aspecto monetario (altas tasas de interés) y fiscal (superávit presupuestario primario). Si bien se trata de una explicación en cierta medida fundada, peca de simplista. Los regímenes de crecimiento no son los mismos y las respuestas a las crisis son diferentes.

* Profesor universitario, Université de Paris XIII, CEPN-CNRS. Traducción de María Cecilia Míguez. Revisión técnica de Mario Rapoport.

Las crisis financieras de 1998-1999 son, en parte, un resultado de las fragilidades del modelo económico instalado bajo la dirección de Cardoso: la "economía casino" sobre la cual reposaba la lógica del régimen de crecimiento. A saber, el ajuste del balance de pagos a través de las altas tasas de interés con el objeto de atraer capitales, financiar el servicio de la deuda y compensar el déficit comercial; dejaba la puerta abierta a los "vientos en contra" de las finanzas internacionales y contaba como único recurso la aplicación de políticas drásticas de austeridad (subas muy pronunciadas de la tasa de interés, recorte del gasto público, en particular del gasto social, devaluaciones) hasta que los capitales fluyeran nuevamente con el fin de recuperar la credibilidad perdida. Tal política precipitaba la crisis y hacía pagar el mayor costo a los más vulnerables: los pobres y los sectores más humildes.

Alejada de los principios del Consenso de Washington, la política de Lula, al contrario de la de su predecesor, estaba orientada a conseguir y acentuar el sostenimiento de los niveles de demanda a partir del aumento del salario mínimo y de las transferencias sociales, la suba del gasto público (luego de una reforma fiscal) y facilidades de crédito para el consumo y para la producción. Esto lleva a constatar una ruptura en estos puntos.

Por otra parte, no se puede negar una continuidad entre las políticas de ambos presidentes, especialmente durante el primer mandato de Lula. La ampliación de los subsidios escolares puestos en marcha por su predecesor, que devino en subsidios familiares; tasas de interés muy elevadas; superávits presupuestarios primarios aún mayores que los exigidos por el Fondo Monetario Internacional; apreciación de la moneda local. Pero, después de ese período y hasta la actualidad, lejos de la fuerte impronta ortodoxa de las medidas tomadas por el ministro de economía de la época y el presidente del Banco Central, la lógica de funcionamiento comenzó a cambiar. Ciertamente, el mantenimiento de las altas tasas de interés, en búsqueda de reducir la inflación aplicando al pie de la letra «la regla de Taylor»,¹ favoreció la adquisición por parte de los inversionistas nacionales e internacionales de los bonos emitidos por el gobierno para financiar la deuda y acrecentó fuertemente su servicio. Sin embargo, la filosofía general que sostiene estas políticas liberales empezó a modificarse después del primer mandato: el gobierno se negó a continuar la política de privatización masiva, preservó la banca pública: el BNDES (Banco de Desarrollo) y los intereses estratégicos del país (Petrobras por ejemplo), y eligió sostener la demanda a partir del crecimiento del salario mínimo y el aumento del gasto público. Es esta política la que se encuentra en el origen de la disminución de las desigualdades, de la baja de la pobreza y de una aceleración del crecimiento. Los dos mandatos del presidente Lula no pueden

1 La regla de Taylor busca reducir la tasa de inflación. Una tasa de inflación deseable es fijada teniendo en cuenta el límite de la evolución de la producción (crecimiento potencial). La política monetaria (suba de las tasas de interés) es el instrumento privilegiado para lograr el nivel de inflación deseable, acompañada de una política cambiaria de apreciación de la moneda y una política presupuestaria restrictiva.

entonces ser asimilados a los de Fernando Henrique Cardoso. Hay similitudes, pero también grandes diferencias.

Siendo esquemáticos, podríamos decir que el primer gobierno del presidente Lula realizó un saneamiento, con el costo del consecuente déficit social y a riesgo de marginar la economía en la arena mundial. El segundo gobierno fue más "desarrollista",² devolviendo al Estado un poder que había perdido después de la hiperinflación (1994), conservando numerosos aspectos ortodoxos (altas tasas de interés, apreciación de la moneda, poca inversión pública -aunque en aumento-, reforma fiscal moderada).

Improntas ortodoxas e intervencionistas están presentes en los dos mandatos, en el primero, sin embargo, la ortodoxia lleva la delantera, en el segundo, el intervencionismo tiende a afirmarse. La primera parte de este artículo discutirá acerca de la vulnerabilidad de Brasil posterior a la apertura más importante del país frente a la economía mundial y mostrará que si bien la vulnerabilidad externa parecía haber disminuido y ser más moderada, la fragilidad frente a los shocks financieros provenientes del exterior continuaba siendo amplia. La segunda parte se concentrará en la apuesta hacia el mercado interno realizada por el gobierno, y demostrará que es dicha orientación, confirmada por las políticas anticíclicas implementadas desde el inicio de la crisis, lo que explica a la vez la brevedad del impacto de la crisis y la fuerte recuperación.

¿Más apertura y menos vulnerabilidad externa?

En este apartado señalaremos y discutiremos tres puntos: los efectos inmediatos producidos por las políticas monetarias y presupuestarias ortodoxas, el aumento de las reservas internacionales y las bases de la vulnerabilidad externa.

Políticas monetarias y presupuestarias.

La perspectiva de la llegada de Lula al poder desató una fuga masiva de capitales, una depreciación pronunciada de la moneda nacional respecto del dólar, una muy fuerte suba de las tasas de interés respecto de los préstamos internacionales de Brasil, y finalmente un rebrote de la inflación. El nivel de aumento del índice de precios se duplicó: 12,6% en 2003 contra un 7,7 un año antes. El primer objetivo que se fijó el gobierno desde el inicio de su gestión, en enero de 2003, fue disminuir la vinculación con los mercados financieros internacionales y, además, cortar los préstamos internacionales. El gobierno decidió asimismo aumentar fuertemente el superávit presupuestario primario (aún más allá de las recomendaciones del

2 Este calificativo es utilizado por Barbosa N., Pereira de Souza J.A. : « A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição da renda » en Sader, E. y Garcia M. A. (2010). *Brasil, entre o passado e o futuro*, Ed. Boitempo. Sin embargo, el mismo no corresponde al de «nuevo desarrollismo» utilizado por Bresser-Pereira (2009) en *Mondialisation et compétition*, La Découverte.

Fondo Monetario Internacional), subir considerablemente las tasas de interés reales (11,9% en 2003 contra 5,1% en 2002)³ y mantenerlas altas para disminuir la tasa de inflación.

Los mercados financieros internacionales fueron favorablemente sorprendidos por las medidas adoptadas: los capitales fluyeron nuevamente, la moneda se apreció fuertemente (apreciación que continuaría hasta la crisis de 2008). La tasa de inflación disminuyó a la mitad (5,7% en 2004), el saldo positivo de la balanza comercial aumentó y el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos devino positivo desde 2003.⁴ Las reservas internacionales del país crecieron y la deuda pública externa disminuyó. Desde este punto de vista, las medidas adoptadas fueron eficaces: ellas permitieron frenar el riesgo inflacionario y el retorno de los capitales.

Por otra parte, sin embargo, las políticas monetarias y presupuestarias tuvieron inmediatamente un costo social importante. La tasa de crecimiento del PIB (Producto Interno Bruto) cayó y pasó de 2,7% en 2002 a 1,2% en 2003,⁵ la tasa de inversión fue por lo menos modesta (16,4% del PIB en 2002), disminuyendo 1,1%. El desempleo aumentó, pasando de un 11,8% en enero de 2003 a un 13,2% en noviembre de ese mismo año para luego disminuir. Se produjo una contracción de la masa salarial de un 12,3%, a pesar del incremento del salario mínimo en términos reales.

3 Los datos estadísticos provienen todos del Banco Central de Brasil o del IBGE.

4 El saldo de la cuenta corriente está compuesto del saldo de la balanza comercial, los gastos netos del turismo, los seguros y costos de transporte y sobre todo de dos elementos: el pago de los intereses de la deuda externa y los dividendos y ganancias repatriados netos. Los gastos netos del turismo tienden a aumentar con la apreciación de la moneda, los dividendos y ganancias repatriados aumentan estructuralmente en forma paralela a la internacionalización creciente del capital en Brasil y coyunturalmente de acuerdo a las necesidades financieras de las sociedades matrices y de los cálculos de los inversores. El servicio de la deuda externa tiene una tendencia a la baja con la reducción de las tasas de interés internacionales (y la de la prima de riesgo) y la contracción del stock neto de la deuda externa.

5 La contribución del consumo y la inversión al crecimiento fue negativa en 2003 y la tasa de crecimiento positiva se explica por un cambio de coyuntura internacional favorable que permitió un vigoroso rendimiento de las exportaciones.

CUADRO 1
Algunos indicadores macroeconómicos. En %

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de crecimiento del PIB	1.2	5.7	3.2	4.0	6.1	5.1	0,9	5.5
IBIF/PIB	15.3	16.1	15.9	16.4	17.8	19.2	17.3	18.9*
Tasa de crecimiento del salario mínimo en términos reales	4.0	3.3	7.6	12.1	5.6	4.8	6.8	5.1
Tasa de inflación (bienes de consumo)	9.3	7.6	5.7	3.1	4.5	5.9	4.3	3.6**
Tasa de interés real	11.9	7.5	11.9	11.0	6.8	5.9	5.8	6.1
Deuda pública neta interna % del PIB	45.5	44.2	44.7	47,0	49.8	47.9	52.2	
Saldo de la cuenta corriente en % del PIB	0.8	1.8	1.8	1.5	0.26	-1.96	-1.57	2.51

* Tasa correspondiente al acumulado al segundo trimestre de 2010. ** Acumulado a Septiembre 2010. ***Stock a Enero de 2010

Fuente: Informe del Banco Central del Brasil (2009) y el IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística).

La necesidad de financiamiento externo (suma del déficit de la cuenta corriente y de la amortización de la deuda) disminuyó considerablemente hasta 2005. Pasó de 64,3 mil millones de dólares en el 3º trimestre de 2001 a 15,6 mil millones en el 2º trimestre de 2005. Luego se elevó fuertemente.

Las causas de la evolución favorable de la necesidad de financiamiento

Esta evolución se explica por dos factores. El saldo de la cuenta corriente y la reducción del servicio de la deuda (intereses y amortización) consecutivas a la disminución de la deuda pública externa.

El saldo positivo de la balanza comercial aumentó en el período y alcanzó, en 2006, los 46,5 mil millones de dólares, luego se redujo en 2007 a 40 mil millones y cayó fuertemente en 2008 a 24,8 mil millones de dólares como consecuencia de la crisis internacional. Hasta 2007, la evolución favorable del saldo de la balanza comercial compensó la salida neta en concepto de los distintos componentes de la cuenta corriente (dividendos, intereses, etc.),⁶ y el saldo de la cuenta corriente rozó

6 En 1998, el pago de los intereses de la deuda externa, el giro al extranjero de dividen-

el equilibrio en septiembre de 2007, para caer profundamente con la crisis (-35,6 mil millones de dólares), recuperarse luego y volver a caer en 2010, situándose alrededor de 50 mil millones de dólares en 2010 según las previsiones.

La deuda externa pública continuó aumentando durante el primer semestre de 2003, luego se estabilizó alrededor de un 50% del PIB y tuvo una caída pronunciada desde fines de 2005. Con ello, el servicio de la deuda (intereses y amortización) y la deuda externa privada se dispararon. La deuda externa pública neta bajó nuevamente y con más fuerza, hasta el punto de tornarse negativa desde junio de 2006 gracias al aumento de las reservas internacionales, que colocaron a Brasil en posición de acreedor internacional (véase cuadro siguiente). El conjunto de estas evoluciones explican la dinámica contrastada de las necesidades de financiamiento: una fuerte disminución seguida de un alza consiguiente. El servicio de la deuda externa en porcentaje de las exportaciones, disminuyó. Pasó de un 80% en el 4° trimestre de 2002 a un 20% en el 2° trimestre de 2009.

Las capacidades de financiamiento continuaron aumentando fuertemente, y con ellas, las reservas: 1) las inversiones de portafolio (acciones, bonos y obligaciones) crecieron, pasando de 5,3 mil millones de dólares en 2003 a 9 mil millones en 2006, para caer fuertemente a -4,7 mil millones en 2009 durante la crisis, siendo las salidas superiores a las entradas;⁷ 2) las inversiones extranjeras directas aumentaron considerablemente y se elevaron en un promedio de 19 mil millones de dólares por año entre 2000 y 2005. Alcanzaron los 45 mil millones de dólares en 2008 y, luego, con la crisis, cayeron a 26 mil millones, aunque deberían elevarse a 37 mil millones de dólares en 2010 de acuerdo con las previsiones. Las capacidades de financiamiento superaron las necesidades y por lo tanto, las reservas aumentaron considerablemente. Estas, ubicadas en el extranjero, permitieron que Brasil se transforme en un país acreedor neto (véase recuadro).

dos y finalmente de las ganancias repatriadas correspondieron a un 2,2% del PIB. Porcentualmente respecto del valor de las exportaciones, los dividendos y las ganancias repatriadas disminuyeron: pasaron de 35,6% en 1998 a 18,2% en 2007, esta baja es aun más pronunciada cuando se relacionan esos pagos con las reservas: 40,8% y 16,2% en los mismos años. Sin embargo, en valores absolutos, los dividendos tendieron a aumentar con la pujante alza de las inversiones extranjeras directas y superaron el pago de los intereses de la deuda pública externa. En 2003, los dividendos y ganancias repatriadas se elevaron a 5,6 mil millones de dólares, y en 2005 a 12,7. Los intereses de la deuda fueron, para los mismos años, de 13 y 13,5 mil millones respectivamente. En 2008, las ganancias que volvieron al país aumentaron muy fuertemente a consecuencia de la crisis de la búsqueda de liquidez, por lo que la suma de dividendos y ganancias repatriadas llegó a 33,9 mil millones de dólares contra 7,2 mil millones que se pagaron por intereses de la deuda.

- 7 Recordemos que esas cifras corresponden al crecimiento del stock de inversiones de portafolio y no al flujo. La suma de esos flujos sería mucho más importante ya que esos capitales son de corto plazo, volátiles.

¿Brasil, país acreedor?

La disminución de la deuda pública externa neta que transformó a Brasil en un país acreedor más que deudor, se explica por la localización de las reservas en fuerte aumento. Dichas reservas están depositadas en el extranjero y constituyen entonces una acreencia. Sin embargo, esas reservas pueden ser parcialmente artificiales. En efecto, su aumento proviene de los saldos positivos de la balanza comercial, de la cuenta corriente y de la entrada de capitales. Esos capitales son de diversa naturaleza: bonos de corto plazo, obligaciones, acciones, inversión extranjera directa, créditos. Los bonos, obligaciones y acciones son muy volátiles. Entran y pueden retirarse al ritmo de la especulación, de la búsqueda de liquidez por parte de los inversores internacionales. No es el caso de la inversión extranjera directa, donde el costo del egreso conlleva recortes irrecuperables demasiado importantes. En suma, una parte de los ingresos de capital es susceptible de salir y disminuir, y con ellos, las reservas. Es por eso que conviene analizar la estructura de las reservas para evaluar la vulnerabilidad de las acreencias de Brasil ligadas a su localización. Esos datos no son fáciles de interpretar: se trata de movimientos de corto plazo, como los bonos, las obligaciones, las acciones. Podemos encontrar movimientos netos anuales donde la amplitud relativamente modesta oculta grandes movimientos intra-anuales.⁸ Si se desagregan los ingresos de capital en Brasil, de acuerdo con los datos del Banco Central, la parte correspondiente a la inversión extranjera directa fue del 38% en 2009, la de las inversiones de portafolio corresponden al 46% del total y las “no clasificadas” a un 16%. La “fragilidad” de las reservas es entonces bastante importante, a diferencia de lo se puede observar en el caso de China. Hechas estas salvedades, el cambio de la posición de Brasil, de fuerte deudor neto a acreedor neto es resultado del accionar del gobierno de Lula y refuerza la posición financiera del país en el escenario internacional.

La vulnerabilidad externa

Brasil disminuyó su vulnerabilidad externa pero no pudo impedir el contagio de la crisis financiera en 2008 y 2009, contrariamente a aquellos que pronosticaban un desacople de coyunturas entre los países desarrollados y Brasil.⁹

8 Esos bonos son algunas veces renovados, pero la especulación y la huida de capitales se manifiestan en su no renovación.

9 El tipo de bibliografía es muy importante en estas cuestiones. Las instituciones internacionales analizaron después de mucho tiempo los canales de transmisión para explicar el efecto contagio, sin embargo, para un análisis que no se limita solamente al de los canales de transmisión, véanse Salama, P. (2009): «Argentine, Brésil, Mexique face à la crise internationale», Revista *Tiers Monde* n°197, y nuestras contribuciones a la obra coordinada por Hugon, Ph. y Salama P. (2010) *Les Suds dans la crise*, Ed. Armand Colin, (especialmente: «Une crise financière structurelle» y «Forces et faiblesses de l'Argentine, du Brésil et du Mexique»).

Los indicadores de vulnerabilidad externa tienen en cuenta diferentes líneas del balance de pagos. Tres indicadores son en general privilegiados: el primero es un indicador de flujos comerciales para medir las necesidades de financiamiento externo, el segundo relaciona las reservas con esos flujos, y el tercero establece una relación entre el pasivo externo y sus componentes, y el PIB.

En cuanto al primero, considera las necesidades de financiamiento externo en relación con el PIB. Este se construye a través de una fórmula donde el saldo de la cuenta corriente más la amortización de la deuda constituyen el numerador y el PIB el denominador. En el caso de Brasil, por ejemplo, en el período 1998-2002 promedió el 9% del PIB y pasó a una media del 3,7% en el lapso 2006-2007. La caída de este indicador significa que la vulnerabilidad externa de Brasil es menos elevada que en el pasado.

El segundo indicador se centra en las reservas. Se desagrega en cuatro subindicadores. Las reservas están expresadas en porcentaje del PIB, de las importaciones, de la deuda externa bruta y finalmente, del servicio de dicha deuda. El valor de las reservas en relación con el PIB fue de un 5,28% en 1998 y ascendió a un 13,73% en 2007. El valor de las reservas respecto de las importaciones pasó de 0,70 a 1,50 en los mismos años. La relación entre las reservas y la deuda bruta (los préstamos entre filiales excluidos) creció de 0,20 a 0,93 para el mismo período. Por último, el valor de las reservas respecto del servicio de la deuda tuvo una evolución similar pasando de 0,99 a 3,50, y aumentando su valor a 5 en junio de 2008, en el período previo a la crisis internacional. La razón reservas sobre deuda a corto plazo se situó en 2002 en un 64,6; aumentó a 289 en 2007 y subió a 326 en junio de 2008. Todos los componentes de este indicador muestran una neta disminución de la vulnerabilidad externa y confirman el diagnóstico establecido con el indicador precedente.

Un tercer indicador puede ser construido a partir de la estructura del pasivo externo relacionada con el PIB. El pasivo externo está compuesto por las inversiones directas, las de portafolio, la deuda externa bruta -sin movimientos entre filiales- y otros pasivos. Este indicador pasó de 67,2% a 71,5% entre 2001 y 2007. De acuerdo con estas cifras, la vulnerabilidad se habría acrecentado. Sin embargo, si se tienen en cuenta las inversiones realizadas por los residentes brasileños en el extranjero y si se utiliza el pasivo neto en lugar del bruto, el indicador releva una ligera disminución de la vulnerabilidad externa. Pero cuando se tiene en cuenta la estructura del pasivo, la conclusión es aún más relativa. En efecto, en 2001, la porción de inversión extranjera directa correspondía al 32,8% del pasivo neto externo bruto y la porción de la deuda externa bruta al 56,4%. La de las inversiones de portafolio, más volátiles que las inversiones extranjeras directas, representaba el 9,9%. En 2007, la composición era diferente: las inversiones en portafolio se elevaron al 38,8%-en lugar del 9,9%- del total del pasivo externo. A la inversa, la deuda externa bruta disminuyó del 56,4% al 20,6%. Los otros pasivos, que en 2001 eran imperceptibles, se elevaron al 5,6%. La estructura del pasivo externo bruto revela una vulnerabilidad más elevada. La mayor parte de las inversiones de portafolio

y de la deuda externa, compuesta en gran medida por los títulos internacionales renovables, se encuentra probablemente en el origen de la fuerte sensibilidad a los shocks financieros internacionales que se experimentaron en 2008.

Menos vulnerabilidad externa aparente y más fragilidad real a los shocks externos: es en este contexto que puede ser evaluada la apuesta por el dinamismo del mercado interno y el crecimiento en tensión con una mejora de la inserción internacional del país. Esta apuesta no estará ganada hasta que determinados progresos no se hayan efectivizado, tal como mostraremos.

Un mercado interno más dinámico, pero una inserción internacional problemática

Mientras que se llevaba a cabo todavía en lo esencial una política monetaria y presupuestaria ortodoxa, el Estado revivía tímidamente políticas industriales, multiplicaba las tasas de interés preferenciales para los negocios agropecuarios, la vivienda y la industria, y sostenía fuertemente la demanda aumentando significativamente el salario mínimo y el número de beneficiarios del subsidio familiar. Se incrementaba lentamente el gasto público.

El porcentaje de pobres bajó así considerablemente, aunque también aumentó el número de millonarios.¹⁰ El salario real creció, las pensiones otorgadas fueron más generosas, la distribución del ingreso menos inequitativa, y el empleo informal, todavía muy numeroso, perdió importancia relativa. Brasil se transformó, según la UNCTAD, en el 4º país preferido por las 400 empresas mundiales más importantes, y de acuerdo con Merrill Lynch, considerado como el segundo destino más seguro en el mundo. De modo que mientras que en más de un país de América Latina, los conflictos de intereses entre industria y negocios agropecuarios, entre industria y finanzas, entre empleadores y asalariados, entre ricos y pobres, se volvían más agudos, en Brasil parecían atenuarse, cada uno aparentando haber “encontrado su lugar” excepto probablemente una parte de los sectores medios sobre los cuales reposaba principalmente el esfuerzo fiscal.

El aumento del salario y de los gastos sociales del Estado¹¹ estimuló el crecimiento y le confirió al mercado interno un rol más importante, mientras que la industria no declinó, contrariamente a lo afirmado por algunos pronósticos. Vamos a tratar estos dos puntos.

10 El número de personas que poseen más de un millón de dólares de activos financieros aumentó un 10% entre 2005 y 2006 y un 19% el año siguiente, según Capgemini y Merrill Lynch.

11 Siendo aún modestas, comparadas con las de los países europeos, aumentaron significativamente. Según los trabajos de Afonso y Dain (2009), superaron el 24,4% del PIB 2007. Véase *Dos décadas de la descentralización del gasto social en América Latina: una evaluación preliminar*, Cepal, www.eclac.org

Un mercado interno más dinámico y una disminución significativa de la pobreza

Contrariamente a la teoría, las transferencias sociales incidieron poco en la evolución de la desigualdad en América Latina y en Brasil hasta 2008. Los trabajos de la OCDE (2008), los de Goni, Humberto-López y Serven (2008),¹² muestran claramente la escasa influencia de las transferencias en los niveles de concentración del ingreso, medidos por el coeficiente de Gini.¹³ Según Goni y otros, la comparación entre el ingreso bruto (incluyendo las transferencias sociales) y el ingreso neto de mercado (*market income*) revela que el impacto de esas transferencias sobre la concentración del ingreso es elevado en Europa pero débil en Brasil (-0,02 puntos). Si se considera el ingreso disponible (ingreso que las familias poseen para gastar, después de pagar impuestos y de recibir las transferencias por parte del gobierno) y el ingreso bruto, se observa que el impacto de los impuestos sobre la disminución de la desigualdad es mucho más importante en Europa (-0,5 puntos) que en Brasil, donde es prácticamente nulo. La debilidad de las transferencias no compensa los efectos particularmente regresivos del sistema fiscal brasileño.¹⁴

Entre 1997 y 2006, el coeficiente de Gini de los ingresos de los asalariados pasó de 0,57 a 0,53 según la encuesta de hogares realizada por el organismo oficial brasileño que se dedica a ello, el PNAD. La reducción de la desigualdad es importante y se explica esencialmente por un crecimiento más sostenido desde el segundo mandato respecto del primero (con la excepción del año 2009), y por la política gubernamental en lo que concierne al salario mínimo.

El crecimiento no fue neutro respecto de la distribución del ingreso. Generó una distribución al menos desigual según la naturaleza de los empleos creados (calificados, no calificados) o los sectores (industrial, financiero, de servicios, agrícola) sobre los que reposa.¹⁵ Entre 2002 y 2008, el crecimiento produjo menos desigualdad en la mayoría de los países de América Latina y en Brasil en particu-

12 OCDE, (2008): *Perspectives économiques de l'Amérique latine*; Goni, E., Humberto López, J. y Serven, L, (2008): "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *Policy Research Working Paper*, n°4487.

13 El coeficiente de Gini mide la desigualdad, su valor se posiciona entre 0 y 1, en verdad entre 0,3 y 0,6. Cuando más se acerca a 1, el país es considerado como más desigual económica y socialmente. América Latina se sitúa entre 0,45 y 0,6 según el país.

14 Según el comunicado de la presidencia del IPEA (Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas) n°22, 2009, la carga bruta de impuestos en 2004 y en 2008 era del 48,8% y 53,9% respectivamente para aquellos que ganaban menos de dos salarios mínimos, y del 26,3 y el 29% para los que ganaban más de 30 salarios mínimos. Medida en jornadas de trabajo, en 2008, esta carga bruta representaba 197 jornadas para los primeros y 106 para los segundos.

15 Hemos analizado la relación entre régimen de crecimiento y naturaleza del empleo creado en Brasil, en Salama, P. (2008): «Pauvreté, le bout du tunnel?», *Problèmes d'Amérique latine*, n°66/67.

lar.¹⁶ La disminución de las desigualdades en Brasil se explica principalmente por la mejora de las condiciones de trabajo (empleo, salario). Gracias, sobre todo, al aumento del salario mínimo¹⁷ y a la disminución relativa del empleo informal, la mejora de los ingresos de los asalariados y, fundamentalmente, de los ingresos bajos más que de los elevados. El aumento generalizado del crédito al consumo, y las facilidades de crédito acordadas para la adquisición de viviendas y especialmente para la compra de bienes durables, estimularon la demanda. En síntesis, la suma del salario mínimo, seguida por los aumentos menores del salario medio y el fomento del crédito, otorgaron al mercado interno un nuevo dinamismo. La contribución al crecimiento del consumo de los hogares fue elevada y explica el 80% del crecimiento del PIB entre 2005 y 2008 y sobre todo, también la aceleración del crecimiento.¹⁸

Se produjo una reducción importante de la pobreza, a pesar de que las transferencias sociales resultaron aún modestas. El nivel de pobreza en Brasil fue evaluado en un 35% en 1999. Más tarde, ese porcentaje declinó: 26,9 % en 2006 y 25,1 % en 2007 según los indicadores oficiales brasileños de encuesta de hogares. Esta disminución es indiscutible, y tuvo lugar fundamentalmente durante la presidencia de Lula.

La evolución de la pobreza depende de tres factores: el nivel de desigualdad o inequidad, su evolución, y finalmente, el crecimiento de la economía. En primer lugar, cuanto más elevado es el nivel de inequidad, más difícil resulta disminuir la pobreza. Brasil es uno de los países con mayores diferencias sociales en el mundo. Si nos limitamos solamente a los ingresos de los trabajadores, el coeficiente de Gini era de 0,53 en 2006, mientras que en Corea del Sur se situaba ese mismo año en alrededor del 0,30. Evidentemente, un nivel de desigualdad tan elevado constituye un factor desfavorable que hace más difícil la reducción de la pobreza.

El segundo factor es la evolución de la desigualdad. En tanto la inequidad disminuye, la pobreza retrocede, y a la inversa. La reducción de la desigualdad juega entonces un papel central a favor de la disminución de la pobreza.

El tercer factor es el crecimiento de la economía. Cuanto más elevado es el ritmo de crecimiento, más fuerte es la reducción de la pobreza. El Brasil de Lula

16 Véase Cepal (2009), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*; López-Calva y Lustig, (2009): «The recent decline of Inequality in Latin America: Argentina, Brazil, Mexico and Peru», *Working Paper* n° 140, ECINEQ; Salvatori Dedecca (2010), «As desigualdades na sociedade brasileira», *Working Paper*, mimeo.

17 El 1/04/2003, poco tiempo después de la llegada de Lula al poder, el salario mínimo era de 250 reales y para el 1/02/2009 era de 465, cercano a los 250 dólares. Para la evolución del salario mínimo véase el cuadro 1. Es útil recordar, de todos modos, que una fracción importante de los trabajadores en Brasil percibe ingresos muy inferiores al salario mínimo. La línea de pobreza se encuentra alrededor de los 200 reales por mes, muy por debajo del salario mínimo y el porcentaje de pobres es aproximadamente un 25% de la población.

18 Véase Luiz Fernando de Paula (2010): «Twenty years of economic policy under neoliberal era in Brazil», *Working Paper*, disponible en el sitio www.joseroberatoafonso.ecn.br

tuvo un crecimiento superior y menos volátil que durante los años 1990, al menos hasta 2008. Estos últimos dos factores son los que permiten explicar que haya habido una reducción importante del nivel de pobreza a pesar de que el nivel de desigualdad continúa siendo elevado.

La disminución de la desigualdad fue producto de la mejora de las condiciones de trabajo, tanto en los términos del empleo como de los salarios y, sobre todo, de un aumento significativo del salario mínimo en el período. El efecto de las transferencias sociales en la disminución de la desigualdad resultó, en cambio, muy modesto. De acuerdo con lo afirmado por Sonia Rocha,¹⁹ los programas sociales (véase recuadro) solamente redujeron en un 6,4 % el número de pobres en Brasil, aunque la situación de estos ha mejorado. Es decir que disminuyó la profundidad de la pobreza.

Programas sociales

Existen en Brasil dos instrumentos principales de redistribución de los ingresos a favor de los pobres. Uno es un subsidio familiar («Bolsa familia»), y otro está dirigido a los ancianos discapacitados. Se agrega a estos dos programas la aplicación de un salario mínimo para campesinos ancianos y pobres.

La «Bolsa familia» adquirió notoriedad internacional. El programa alcanza a doce millones de hogares, es decir, cerca de una cada cuatro personas. Cuando el gobierno de Lula se hizo cargo del poder en 2003 extendió su aplicación y simplificó los procedimientos. Sus beneficiarios son las familias donde el ingreso *per cápita* es inferior a 60 reales por mes (aproximadamente 30 dólares). Dichas familias reciben entonces 60 reales a los que se le agregan 18 reales por niño menor de 15 años, por los tres primeros hijos. Las familias que ganan entre 61 y 120 reales *per cápita* reciben el subsidio solamente si tienen hijos. En total, los fondos destinados a la Bolsa familia no superaron el 0,4% del PIB en 2008, porcentaje entre doce y quince veces menor que el representado por los recursos destinados al servicio de la deuda interna.

El otro mecanismo de distribución, menos conocido, dirigido a las personas discapacitadas mayores de 65 años cuyo ingreso es inferior a un cuarto del salario mínimo, les garantiza un subsidio equivalente a un salario mínimo, fijado en 465 reales (el 01/02/2009), y tiene una serie de ventajas respecto de la «Bolsa familia». Si bien se orienta a una cantidad menor de beneficiarios, los recursos utilizados para este programa son casi los mis-

19 Con respecto a los efectos de las transferencias sociales sobre la pobreza, véase Rocha, S. (2009): « Transferencias de renda e pobreza no Brasil », *Working paper*, en prensa en la revista *Tiers Monde* (2010).

mos que los de la Bolsa familia. La diferencia, además, es que este último mecanismo de redistribución está en la constitución brasileña.

La decisión de beneficiar a los campesinos pobres y ancianos con un ingreso equivalente a un salario mínimo va a contribuir a una disminución importante del nivel de pobreza en el campo. Esta medida, al igual que la precedente, es anterior a los dos mandatos de Lula.

Una inserción internacional problemática

Podría pensarse que la apreciación de la moneda debilitaría el rendimiento industrial, ya que sectores enteros dependen de las importaciones. Sin embargo, no fue el caso. Más precisamente, si bien algunas líneas de la producción fueron reemplazadas por importaciones, en el conjunto, el sector industrial se mantuvo. Es necesario destacar, no obstante, que la capacidad de desarrollar y exportar productos de mediana y alta tecnología (con la excepción de la aeronáutica) resulta limitada, y la tasa de inversión sigue estando en un nivel muy endeble.

Utilizando un tipo de cambio de paridad de poder adquisitivo, se observa que la industria brasileña no demuestra un retraso respecto de la industria mundial. El promedio anual de la tasa de crecimiento de la industria brasileña fue mayor que el de los países avanzados entre 2004 y 2010, 3,4% y - 0,7% respectivamente, pero inferior que el de Asia (11,8%), de acuerdo con los datos del Banco Santander (20/05/2010). Sin embargo, el sector industrial es menos eficiente y ello se expresa en el nivel de exportación. Tres razones explican esta situación: la apreciación de la moneda, la insuficiencia del gasto orientado a investigación y desarrollo, y por último, una política industrial todavía tímida, a pesar de recientes progresos en la materia.

La apreciación del tipo de cambio perjudica las exportaciones, con excepción de aquellas materias primas cuyo precio está fijado en divisas, y solo una mayor competitividad podría compensar este retraso. Excluyendo los productos básicos, las exportaciones industriales aumentaron, pero el ritmo es moderado en comparación con las de Asia. En otro sentido, la apreciación de la moneda nacional y la reducción masiva de los derechos de aduana facilitan las importaciones.

El saldo positivo de la balanza comercial de productos industriales disminuyó a partir de 2005 y devino negativo a partir del primer trimestre de 2008, unos meses antes de la crisis internacional. El saldo de la balanza comercial continuó siendo positivo fundamentalmente gracias a la suba de las exportaciones de materias primas que pasaron de 6,13 mil millones de dólares entre el 3° trimestre de 2002 y el 3° trimestre de 2003, a 26 mil millones de dólares entre el 3° trimestre de 2008 y el 3° trimestre de 2009, evidenciado además una fuerte primarización de las exportaciones y de la actividad económica.

Asimismo, el valor agregado de las exportaciones disminuyó. Algunos insumos importados son más competitivos que los producidos localmente. Esta debilidad

tiene dos causas: la apreciación de la moneda nacional y el poco esfuerzo en investigación y desarrollo. A su vez, esto último explica la gran cantidad de importaciones de bienes de media y alta tecnología. A pesar de que la producción aumenta a un ritmo elevado, la capacidad local para producir este tipo de bienes es insuficiente.

Con todo, la producción de bienes de mediana-alta y alta tecnología creció más rápido que el promedio de la industria de manufacturas y más rápido aún que aquella de tecnología baja y media-baja, como lo demuestra el cuadro siguiente.

CUADRO 2:
Producción de acuerdo al nivel tecnológico en la industria de transformación

Base 100 en 2002	Octubre 2002 - marzo 2003	Octubre 2007 - marzo 2008	Octubre 2008 - marzo 2009
Bienes de alta tecnología	91.3	139.5	139.8
Bienes de mediana-alta tecnología	101.6	148.1	119.8
Bienes de tecnología media-baja	98.4	111.9	99.4
Bienes de baja tecnología	98.0	107.0	102.8
Industria de transformación	98.5	122.4	109.9

Fuente: Carta IEDI (Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial) n°364, junio 2009

El nivel de crecimiento de la producción de bienes de tecnología mediana-alta es el más elevado en el período considerado, seguido por el de bienes de alta tecnología. En el caso de estos últimos, la producción del sector aeronáutico se cuadruplicó y la de equipos de oficina e informáticos aumentó un poco más del triple entre 2002 y 2008. En el sector de bienes de tecnología media-baja, la producción de automóviles aumentó en un 36% para ese mismo período y en 2010, superará la de Francia.

En el sector externo, en cambio, la sobredemanda de bienes de tecnología alta y mediana-alta respecto de la oferta local explica que el saldo entre exportaciones e importaciones de esos productos sea negativo. Solo los bienes de baja tecnología tienen un saldo positivo.²⁰ Sin embargo, son las exportaciones de tecnología media y alta las que permiten una integración sólida en la economía mundial. En efecto, las exportaciones de bienes de alta tecnología se caracterizan por una demanda elástica respecto de los altos ingresos a nivel mundial y tienen efectos de arrastre en importantes ramas industriales. La inserción en la división internacional del

20 Para una comparación con otras economías emergentes, véase Mulder, N.(2009), «Weak links between exports trade and economic growth in Latin American and the Caribbean», *Working paper* n° 91, serie comercio internacional, CEPAL.

trabajo es positiva, e impulsa a los sectores que se encuentran a salvo de la competencia con países con salarios más bajos. Los efectos de estas exportaciones en el crecimiento son por lo general altos.

A la inversa, las exportaciones de productos de baja tecnología descansan en las elasticidades de la demanda relacionadas con los precios y el aumento de las exportaciones no se relaciona con el crecimiento del ingreso a nivel mundial sino con la capacidad de bajar los precios. Los sectores dedicados a la baja tecnología sufren, por lo tanto, la competencia de los países con salarios más bajos. La estructura de las exportaciones de productos industriales de Brasil es así potencialmente problemática.

La tasa de inversión, a pesar de su ligero crecimiento en los últimos años, continúa siendo débil (véase cuadro 1), incluso más débil que en los años 1970, y con grandes diferencias respecto de los países asiáticos. Según Pastore *et al.*,²¹ la insuficiencia de inversión y la frágil suba de la productividad total impiden que Brasil tenga una tasa de crecimiento más elevada. Esta insuficiencia de inversión se debería a un también insuficiente ahorro interno²² y el país tendría que acudir al ahorro externo, aunque ya lo hace. Atraer más ahorro externo tiene, por su parte, un efecto directo en la cuenta corriente del balance de pagos (pago de intereses y de dividendos en alza), según Pastore *et al.*, y acrecienta su saldo negativo. Esto podría conducir a una depreciación de la moneda y frenar la entrada de capitales.

El modelo brasileño estaría en un círculo vicioso: cuanto más disminuye el ahorro interno, más se requiere del ahorro externo para elevar la tasa inversión. Pero eso conlleva efectos negativos en la cuenta corriente y en el tipo de cambio, lo que finalmente limita el ingreso de los capitales.²³ El Estado debería, en consecuencia, consumir menos y limitar su política de sostenimiento de la demanda para cerrar ese círculo vicioso. Esta no es la vía elegida por el gobierno de Lula en los últimos años. La debilidad de la tasa de inversión conduce a dos interrogantes importantes: 1) ¿Cuáles son las razones que explican esa debilidad cuando las capacidades de producción se encuentran plenamente utilizadas y las tasas de rentabilidad son elevadas? ¿Es por causa del ingreso de las finanzas, o de la importancia adquirida por el capital financiero?²⁴ ¿Pesa este negativamente sobre la tasa de inversión?

21 Pastore, A. C., Pinotti, M. C., y de Almeida Pagano, T., (2010): «Límites ao crescimento economico», *Working paper*, mimeo.

22 El ahorro público, por la multiplicación de exenciones fiscales y del aumento del gasto fiscal después de la crisis. El ahorro privado, a causa de una mayor propensión al consumo.

23 Los autores parecen confundir la cuenta corriente con la cuenta capital. Los ingresos netos de capital pueden superar los efectos inducidos (pago de dividendos y de intereses) en la cuenta corriente. Agregamos finalmente que la suba de la tasa de inversión puede conducir a un aumento de las exportaciones y a una mejora del saldo de la balanza comercial si esas inversiones son dirigidas hacia la producción de bienes exportables, como fue el caso de Corea del Sur en los años 1970.

24 Para una lectura crítica reciente desde un punto de vista keynesiano, que insiste sobre la dimensión de la regulación financiera véase Cardim de Carvalho, F., y Pires de Sou-

2) No podemos limitar nuestro análisis a los datos macroeconómicos, sino que hace falta descomponer la conformación bruta del capital fijo en inversiones destinadas a la construcción y destinadas a equipamiento. El porcentaje de la IBIF (Inversión Bruta Interna Fija) destinado a la construcción disminuyó en el período 2003- 2008 pasando de un 42,8% a un 35,3%. Luego remontó significativamente en 2009, año de la crisis y de la disminución de la tasa de la IBIF. A la inversa, el porcentaje destinado a equipamiento y maquinaria ha aumentado. La evolución es positiva, pero la parte orientada a la construcción continúa siendo alta. ¿Será por causa de la persistencia de un comportamiento rentístico? La debilidad de la tasa de inversión, el poder del capital financiero, los comportamientos rentísticos, constituyen obstáculos para el éxito de la apuesta al mercado interno a fin de estimular el crecimiento y disminuir la pobreza.

Brasil se encuentra en una encrucijada. La recuperación económica y las políticas anticíclicas decididas luego del estallido de la crisis internacional pueden servir como trampolín hacia la consolidación de un régimen de crecimiento iniciado durante el segundo mandato de Lula, o, por el contrario, reforzar la posición de quienes desean "cerrar el paréntesis de la crisis" y volver a un régimen de crecimiento excluyente como el de los años 2000, a causa de los riesgos inflacionarios y del aumento del costo de la mano de obra.

RESUMEN

Este artículo analiza las políticas económicas de los dos gobiernos de Lula Da Silva, destacando la altísima e histórica popularidad con la cual el presidente brasilero concluyó sus ocho años de gobierno. Explica cuáles fueron las orientaciones ortodoxas y heterodoxas de sus principales medidas económicas y cómo se diferencian de las desarrolladas por su predecesor, Fernando Henrique Cardoso. Asimismo, distingue los ejes de las políticas en cada una de las dos presidencias de Lula: más continuistas en la primera, más intervencionistas en la segunda.

ABSTRACT

This article examines the economic policies of the two administrations of Lula Da Silva, highlighting his incredible popularity in which he concluded his eight years in the Brazilian government. It explains the orthodox and heterodox orientations of its principal economic measures, and how they differ from those developed by his predecessor, Fernando Henrique Cardoso. The article also distinguishes the main points of the policies in each of the two presidencies of Lula: more continuity in the first, more interventionist in the second.