

***El presidente Lula da Silva
en el primer tercio de su mandato****

FERNANDO J. CARDIM DE CARVALHO
FERNANDO FERRARI FILHO**

INTRODUCCIÓN

En su discurso inaugural, dado ante el Congreso brasileño, el presidente Lula enfatizó que su gobierno traería consigo los cambios que resolverían los problemas sociales del país, y que reavivarían el crecimiento, solucionando los problemas del desempleo y de la mala distribución de la riqueza que han plagado a la sociedad brasileña por largo tiempo. Sin embargo, tras el paso de un año y tres meses l de su mandato de cuatro años, el desempleo prevalece, se hace sentir apenas una débil recuperación y la confianza en la administración se erosiona rápidamente. La

Manuscrito recibido en enero de 2004; aceptado en mayo de 2004.

* Título original “President Lula da Silva at the First Third of his Term”, traducido por Karina Navarrete Pérez.

** Fernando J. Cardim de Carvalho es profesor de economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil. <fjccarvalho@uol.com.br>. Fernando Ferrari Filho es profesor de economía de la Universidad Federal de Río Grande de Sul, Brasil. <ferrari@ppge1.ppge.ufrgs.br>. Los autores agradecen el apoyo financiero de CNPq.

coalición política que apoya a la administración federal en el Congreso se rebela contra los directivos de la política general que emanan del círculo interno del presidente (conocido como el *hard core* del presidente). Los empresarios industriales se reúnen continuamente en Brasilia para demandar cambios en la política económica. Los movimientos sociales conectados tradicionalmente con el Partido de los Trabajadores (PT), tales como el Movimiento de los Sin Tierra o de los funcionarios, están abiertamente en conflicto. Solamente los inversionistas financieros, internos y extranjeros, parecen apoyar las políticas del presidente, antes arduamente opuestos a él en la campaña electoral. ¿Qué es lo que marcha mal?

En este breve trabajo intentamos caracterizar y evaluar las políticas económicas de Lula da Silva hasta ahora y su impacto en la economía brasileña. Estas políticas resultaron ser asombrosamente diferentes de aquellas que la mayoría de la base electoral del PT esperaría y apoyaría. Para entender por qué el presidente ha impulsado tales políticas sorprendentes, es necesario considerar no solamente las restricciones económicas en sus iniciativas sino también las fuerzas políticas que lo empujaron a su situación actual. Es quizá en lo referente a confrontaciones políticas que el futuro inmediato del gobierno de Lula se decidirá.

En la segunda sección, recopilamos brevemente la historia de la campaña electoral de Lula para localizar el momento y las razones que lo condujeron a adoptar una postura muy ambigua durante el período electoral y girar drásticamente a la derecha durante el nombramiento de sus ministros. En la tercera sección se identifican las principales políticas macroeconómicas puestas en ejecución por el nuevo gobierno. La cuarta sección discute los posibles avances, políticos y económicos, de la presente situación. La quinta sección perfila algunos elementos para una estrategia de política alternativa. Finalmente se presentan las conclusiones.

LA RETÓRICA DE CAMPAÑA DEL CANDIDATO PRESIDENCIAL LULA

Con la ventaja de la retrospectiva uno quizá no debe sorprenderse de las elecciones hechas por el presidente Lula en su primer año como jefe de la

nación. Lula había sido candidato presidencial tres veces antes de 2002, perdiendo con Collor de Mello en 1989, con Cardoso en 1994 y otra vez con Cardoso en 1998. En las preparaciones para la elección de 2002, una cuestión importante en las discusiones de la estrategia del PT, según la prensa, eran sus “políticas relacionadas con las alianzas políticas”. Una vez más, según informes de prensa, Lula da Silva aceptó de manera renuente un nuevo nombramiento como candidato presidencial por el PT. Entre las razones de la alegada renuencia estaba la resistencia de su partido para aceptar alianzas con partidos centristas que podrían traer a Lula los votos necesarios para ganar por mayoría de votos. Pocos partidos centristas estaban realmente dispuestos a buscar una coalición con el PT.¹ De hecho, una alianza fue celebrada por el PT con el Partido Liberal, un pequeño grupo populista centro-derechista, que tenía el privilegio de nombrar al candidato para vicepresidente.

La cuestión de alianzas era importante no sólo por el efecto inmediato que una coalición podría tener en conseguir más votos. De hecho, el punto principal de la alianza entre el PT y el Partido Liberal (probablemente demasiado pequeño para hacer una diferencia electoral verdadera) era ganar la confianza de segmentos de la sociedad brasileña tradicionalmente recelosos del Partido de los Trabajadores. Toda la evidencia apunta a la hipótesis de que la lección principal extraída por la dirección del PT, incluyendo a Lula, desde las últimas derrotas electorales fue la necesidad de atraer, o por lo menos neutralizar, a los grupos sociales que se habían alineado en el pasado con los líderes más conservadores, tales como Fernando Henrique Cardoso.

Un resultado inmediato de esta opción de tácticas electorales fue la notable disolución del contenido que marcó los discursos de Lula durante su campaña. Beneficiado por la naturaleza defensiva de la campaña articulada por su opositor más importante, José Serra —apoyado por el entonces presidente Cardoso—, quien tuvo que explicar frecuentemente

¹ En el sistema electoral brasileño, un candidato al puesto ejecutivo tiene que alcanzar 50% más uno de los votos en dos rondas para ser declarado como ganador.

cómo pudo defender los resultados económicos extremadamente pobres de la administración de Cardoso, Lula pudo adoptar una postura que él mismo apodo “paz y amor”. Mientras el resto de los candidatos atacaban furiosamente a Serra intentando colocarse ellos mismos como los subcampeones que enfrentarían a Lula en la segunda votación, éste fue capaz de evitar prácticamente cualquier clase de confrontación que pudiera forzarlo a definir su propio programa durante la mayor parte de la duración de la campaña.

La situación cambió a mediados de 2002, cuando los mercados financieros finalmente reconocieron que la posición liderada por Lula en la carrera presidencial era probablemente inamovible. Como de costumbre, la fuga de capitales empujó al tipo de cambio del dólar hacia arriba. Un segmento grande de inversionistas financieros no renovó la compra pública de títulos que vencían después del 1 de enero de 2003, cuando el nuevo período presidencial comenzaría. En este marco, ocurrieron dos importantes avances afines. Se buscó un nuevo paquete de rescate del Fondo Monetario Internacional (FMI), y Lula hizo frente a una muy fuerte presión para demostrar su apoyo por esto. De hecho, la presión condujo a los consejeros de Lula a preparar un comunicado donde, aunque en términos muy vagos, el candidato anunciaba a los mercados financieros, más bien que a la población brasileña, su buena voluntad para cumplir con las reglas fijadas por estos mercados.

Aún es demasiado pronto para ser capaces de hacer un análisis frío y objetivo de la crisis de 2002. Los miembros de la administración de Lula arguyen que 2002 fue una “crisis sin precedente”, lo que parece ser una exageración desproporcionada. Algunos funcionarios, incluyendo al ministro de Hacienda, la comparan con la crisis asiática o con la crisis argentina de 2001, lo cual suena absurdo. Dichas crisis fueron ataques fuertes articulados contra aquellas economías, que condujeron a cambios radicales en sus regímenes cambiarios. Brasil vivió una crisis parecida en 1998-1999, pero afirmar que 2002 debe ser clasificado como una gran crisis de balanza de pagos parece ser una tentativa algo manipuladora de justificar el cambio en el discurso político.

Sea como sea, los discursos de Lula en la campaña electoral eran ricos en promesas pero cortos en definiciones. Lula fue apoyado más bien por lo que él colocó en la memoria de los votantes, que por un plan de gobierno que de hecho nunca formuló.²

Parece ser una hipótesis razonable que el arreglo de cuentas de mediados de 2002 fue decisivo para demostrar el alcance del poder de los dueños del capital en Brasil sobre la nueva administración. Como en las películas de vaqueros del pasado, Lula “centelleó” primero a mediados de 2002. Habiendo fijado los límites al poder del nuevo presidente (asumiendo que Lula no ha cambiado realmente sus ideas desde hace mucho tiempo), no parecía ser muy difícil fijar los términos en los cuales los mercados tratarían con la administración. Había pues fuertes indicios de que el especialista en asuntos económicos más conocido del PT sería vetado por los “mercados”; lo mismo sucedería a varios posibles nombres en el Banco Central. Un político desconocido de la derecha del PT fue nombrado ministro de Finanzas y un alto ejecutivo procedente del Banco de Boston, elegido miembro del Congreso por el partido político de Cardoso, fue nombrado presidente del Banco Central.

LAS POLÍTICAS DEL PRESIDENTE LULA

Las políticas del primer año de Lula están marcadas por la continuación, y en algunos aspectos radicalización, de las políticas de F.H. Cardoso, durante su segundo período, 1999-2002.³

La inflación se había acelerado a finales de 2002 como resultado de la devaluación del real que ocurrió con la fuga de capitales del país. Los precios de importaciones se elevaron, pero el principal culpable de la

² El PT preparó un programa detallado para ser puesto en ejecución en caso de victoria. El candidato mismo, sin embargo, nunca mostró una afinidad especial por lo que fue propuesto por su partido.

³ Desde 1999 en adelante, la política económica de Cardoso se caracterizó por la adopción de superávit primario y metas inflacionarias y por un régimen de tipo de cambio flexible.

aceleración de la inflación fue el aumento en las tarifas de los servicios públicos, que habían sido indexados al dólar como parte de los acuerdos de privatización patrocinados por Cardoso. La primera reunión del Banco Central bajo el nuevo presidente, para decidir sobre los tipos de interés, identificó el riesgo de la propagación de la inflación a través de demandas salariales por los sindicatos. Ante esta amenaza, el Banco Central elevó los tipos de interés (y mantuvo el alza durante el primer semestre de 2003), siguiendo las pautas ortodoxas.

En Brasil, el incremento de los tipos de interés tiene algunos efectos perversos. La mayoría de la riqueza financiera detentada por el sector privado está en la forma de deuda pública. Un tipo de interés elevado castiga a las firmas que necesitan del crédito para operar, y a los trabajadores, quienes pierden sus trabajos cuando las firmas hacen frente a sus dificultades, pero recompensa a los *rentistas* onerosamente. De hecho, el sector bancario tuvo con Lula beneficios sólo marginalmente peores que aquellos obtenidos bajo la administración de Cardoso.⁴ Por otra parte, los altos tipos de interés ocasionan que los gastos fiscales se eleven, profundizando cualquier desequilibrio fiscal que podría estar presente.

El presidente pareció genuinamente sorprendido de la profundidad de las dificultades que sus políticas crearon. La postura de política, sin embargo, estaba clara. La política monetaria era explícitamente recesiva, ya que sólo a través de afectar la demanda las tasas de interés crecientes pueden combatir la inflación. La política fiscal era, sin embargo, explícitamente menos recesiva. Dominada por la meta de obtener un superávit primario de 4.25% del producto interno bruto (PIB) brasileño para garantizar el servicio de la gran deuda pública, la política fiscal de Lula realmente no persigue la *austeridad*. De hecho, en todos estos años en que el gobierno federal ha fijado metas para los superávits primarios, los déficits presupuestarios han sido elevados. Los superávits primarios son poco más que trucos de la retórica que intentan disfrazar las políticas de redistribución

⁴ Los beneficios fueron más bajos debido al impacto de la revaluación del real en los activos extranjeros detentados por los bancos nacionales.

bajo el capote de una pretensión de austeridad fiscal. El gasto público no se reduce para alcanzar esta meta, sino que se redistribuye en favor del pago de intereses de la deuda pública. Es decir el gobierno realmente no está ahorrando, él está ahorrando para dirigir su gasto hacia los pagos de la deuda.

Sin embargo, el impacto de la política fiscal de Lula (una versión endurecida de las propias políticas de Cardoso) en la economía es recesivo porque sustituye la inversión pública por los pagos a los *rentistas*. Uno esperaría que los *rentistas* no gastaran el dinero que consiguen del gobierno (comparado con el impacto de las inversiones públicas sobre la demanda agregada). Por otra parte, es una política profundamente regresiva cuando está considerada desde un punto de vista de la distribución de ingresos. Una vez más los gastos en generación de empleo se sacrifican para remunerar la deuda que es detentada por los grupos altos y medios de ingreso.

Al mismo tiempo, fueron promovidas reformas liberalizadoras, la más importante de las cuales fue el cambio en los beneficios de Seguridad Social para los funcionarios. Se propuso una agenda adicional, incluyendo el dar independencia al Banco Central, todos ellos asuntos ajenos a la agenda tradicional del PT.

Los partidarios del presidente sostienen que Lula no tenía otra opción más que aceptar estas políticas dada la profundidad de la “crisis” de 2002. Otros nos recuerdan que la administración de Lula no es un gobierno del PT, sino el resultado de una coalición donde tienen que ser contemplados intereses más conservadores. La fragilidad de la primera argumentación ya ha sido precisada. Intenta vender la idea de que uno no debe realmente contar 2003 como gobernado por Lula y el PT. Solamente en el futuro la nueva administración realmente implementaría sus verdaderos principios. El primer año debería ser visto, así, como un *período de transición*, en el cual Lula tuvo que jugar para los mercados, para calmarlos completamente. Cuando Lula acumule suficiente credibilidad con los mercados, entonces estaría finalmente libre para gobernar. Como el presidente insiste, él debe ser evaluado solamente al final de su período.

no ahora. El argumento general es planteado a partir de la idea de que, primero, usted puede “jugar de acuerdo a los mercados”, convenciéndolos de que usted es confiable y después mostrar su verdadera cara; y, segundo, que los buenos resultados se podrían lograr milagrosamente al final del período a pesar de las políticas recesivas que el presidente insiste en poner en ejecución incluso ahora, después de que una tercera parte de su período ya ha pasado.

El segundo argumento es aún menos convincente. A pesar del hecho de que el presidente mismo pasó parte de 2003 denunciando el “legado maldito” que él heredó de Cardoso, los defensores más expresivos de las políticas ortodoxas son políticos del PT, en el gobierno y en el Congreso. Una vez más, el presidente mismo aludió sus escarceos pasados contra políticas semejantes a las que él ha estado implementando como “jactancia”, indicando que esto es algo que uno puede hacer solamente cuando carece de responsabilidades gubernamentales como las actuales.

Por una parte, la consecuencia de estas políticas fiscales y monetarias ortodoxas —un aumento en la meta del superávit primario de 3.75% en 2002 a 4.25% del PIB en 2003 (que se espera sea mantenido en los próximos años), y un aumento en el tipo de interés básico medio⁵ de 19.5% anual en 2002 a 23.1% anual en 2003— permitió a Brasil alcanzar credibilidad política con el FMI, y con los inversionistas financieros nacionales e internacionales. Por consiguiente, hubo una mejora significativa en la prima de riesgo cargada a los bonos brasileños (para finales de 2003 el EMBI⁶ de Brasil era alrededor de 460 puntos, mientras que antes de la elección presidencial, en octubre de 2002, la prima de riesgo había alcanzado la marca de 2 400 puntos) y un aumento en el valor de bonos C brasileños en el mercado secundario internacional (los bonos fueron tasados, en promedio, en 100% de su valor nominal para finales de 2003). Además de esto, dos puntos importantes que trajeron un poco de “con-

⁵ Éste es el tipo de interés equivalente a la tasa de los fondos federales en Estados Unidos.

⁶ EMBI: Emerging Markets Bond Index; índice de los mercados emergentes —N. de la T.

fianza” a los agentes económicos referentes a la política económica de Lula eran el hecho de que la tasa de inflación, a pesar de alcanzar 9.3% en 2003 (1.3% sobre la meta de inflación propuesta por el Banco Central), fue mantenida dentro de límites estrechos, y el superávit de balanza comercial casi alcanzó 25 mil millones de dólares.

Por otra parte, los resultados están lejos de ser brillantes en cuanto a la actividad económica real. Las políticas económicas provocaron una recesión en 2003: el PIB disminuyó 0.2%,⁷ la capacidad productiva declinó en varios sectores estratégicos por la falta de continuidad de las inversiones, la tasa de desempleo medio se incrementó a 12.3%, y la distribución del ingreso se deterioró —según el IBGE,⁸ en general, los salarios reales disminuyeron casi 15.0%. Por otra parte, como resultado de la alta tasa de interés prevaleciente, la deuda pública nacional aumentó de 56.5% en 2002 a 58.7% del PIB en 2003.⁹

Para resumir, la estrategia de política económica basada en un aumento de la meta del superávit primario, la meta de inflación y los cambios flexibles dieron lugar i) debido a la prioridad dada a la estabilización monetaria, a la restauración de la “confianza” de los agentes económicos, especialmente el FMI y los inversionistas financieros internacionales y nacionales, y ii) a una recesión acompañada por un aumento del desempleo.¹⁰

⁷ Es importante decir que la economía brasileña no se contrajo más de 0.2% debido al avance de las exportaciones netas (la balanza comercial alcanzó un superávit de casi 25 mil millones de dólares, mientras que la cuenta corriente, después de muchos años de déficit, presentó un superávit cercano a 4.1 miles de millones de dólares), conducido, básicamente, por un aumento de la actividad en la parte del sector agroindustrial altamente productivo.

⁸ IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística —N. de la T.

⁹ El año pasado, los gastos financieros del gobierno eran alrededor de 10% del PIB. Así, los altos tipos de interés están en el centro del desequilibrio fiscal del gobierno. Desafortunadamente, los pagos de interés son un reflejo de la prioridad financiera de la política económica.

¹⁰ Véase la tabla I, en el apéndice, para algunos indicadores macroeconómicos de la economía brasileña.

PERSPECTIVAS

El enfoque de Lula hacia la política económica parece estar basado en uno u otro, o ambos, serios errores. Por una parte, según lo ya precisado, se supone que podemos “jugar el juego de los mercados”, edificando credibilidad; ello haría posible que más adelante se intente una estrategia política diferente, porque en algún punto el mercado reconocerá que la administración es competente y bien intencionada. Por otra parte, el gobierno y sus partidarios parecen creer que no hay realmente otra política macroeconómica factible que se pueda implementar,¹¹ de tal suerte que el “estilo de gobierno” del PT consistiría en combinar políticas económicas liberales con políticas sociales más eficientes.

El primer error revela una inhabilidad de entender qué significa *credibilidad*, cómo se construye y cómo puede ser utilizada por una administración. Es razonable pensar que los mercados financieros estaban recelosos de las intenciones de Lula, dadas sus viejas ideas y la resistencia que él mostró para presentar cualquier idea en una forma más definida durante la campaña electoral. Es excesivamente ingenuo, sin embargo, pensar que la suspicacia puede ser superada, y la credibilidad alcanzada, como cheque en blanco debido a un buen comportamiento actual. La nueva ideología ortodoxa de Lula y de su equipo puede resultar una sorpresa agradable para los mercados financieros, pero es insuficiente para demostrar que no habrá un regreso a las viejas ideas en el futuro. Al PT nunca le será dado el beneficio de la duda debido justamente a este cambio de retórica. La credibilidad sólo será alcanzada cuando los mercados lleguen a reconocer que los puentes fueron quemados. El presidente Cardoso, quien también tenía un pasado sospechoso, por ejemplo, desistió de sus últimas ideas en público, promovió activamente la visión de la globalización,¹² y no dejó ninguna opción abierta. Lo mismo se

¹¹ La globalización, cualquier cosa que la palabra se supone significa, es generalmente la sospechosa de impedir que se intente cualquier otra política.

¹² Sí, es siempre el mismo culpable.

espera del presidente Lula: él indica claramente que las políticas que está promoviendo no fueron forzadas, sino que son sus propias opciones. En el lenguaje del FMI, el presidente tiene *que poseer* estas políticas. En este sentido, el insistir en el uso de expresiones como “legado maldito” solamente sembrará las dudas de que el presidente y su equipo hayan sido *verdaderamente* convertidos. En un sentido, el presidente ha alcanzado el peor de los dos mundos: ha estado enajenando su base política, promoviendo la recesión y el desempleo, y no pudiendo avanzar en cualquier estrategia a largo plazo que pueda reemplazar la estrategia liberal promovida por F.H. Cardoso; por otra parte, los “mercados” siguen estando recelosos de una administración que expresa fuertes reservas en cuanto a las políticas que está implementando; hasta el punto de culpar como responsable de ellas al “legado maldito”. El gobierno de Lula se encuentra partido entre las demandas de definiciones más claras por los movimientos sociales que constituyeron su base política, y los mercados que desean una denuncia definida e inequívoca de las ideas pasadas del PT.

El segundo error es igualmente dañino. Es defendido principalmente por los políticos del PT que están convencidos de que la globalización realmente redujo dramáticamente las alternativas que uno podría perseguir en términos de política económica.¹³ Se sostiene que las políticas económicas están de hecho determinadas por los mercados financieros¹⁴ y que lo que distingue a un partido izquierdista, tal como el PT, son las políticas sociales que propone. Este razonamiento asume que uno puede tener políticas sociales progresistas y eficientes, sin importar qué política económica se esté implementando. Las premisas son obviamente falsas. Las políticas económicas tienen efectos fuertes en la situación social de todos los grupos en sociedad. Sólo para tomar el caso más obvio, las

¹³ Un poderoso defensor de esta visión es el anterior ministro de Educación, ahora senador, Cristovam Buarque.

¹⁴ Uno recuerda la famosa declaración de James Carville, estratega político del presidente Clinton, que si hubiera reencarnación a él le gustaría volver como un bono de mercado, para probar cómo será tener verdadero poder político.

políticas recesivas tales como aquellas impuestas por el gobierno de Lula en 2003 causaron un crecimiento del desempleo y un aumento de la concentración de la renta, ya que se dio prioridad al uso de los recursos públicos para remunerar a los *rentistas* en vez de suministrar bienes públicos a la población en general. Bajo estas circunstancias, las políticas sociales se ven en gran parte constreñidas a atenuar el perverso impacto de la política macroeconómica, en vez de perseguir metas independientes. Por otra parte, las políticas sociales y la disponibilidad de recursos están fuertemente constreñidas por las políticas económicas implementadas.¹⁵

Estos dos errores no auguran un buen término para el gobierno de Lula. De hecho, 2004 se ha iniciado bajo el signo de inestabilidad política, con un aumento en el número de demandas promovidas por los grupos históricamente cercanos al PT que demuestran que se les puede estar acabando la paciencia. Además, los sondeos de opinión demuestran que la confianza en el presidente ha comenzado a erosionarse. Varios riesgos pueden presentarse si una situación como esta va en aumento. Quizá el riesgo principal es la parálisis. La base de las demandas de todos los sectores de la sociedad sobrecarga el sistema político y bloquea su capacidad de manejar los conflictos y de arbitrar las soluciones. La coalición política que sostiene el gobierno puede perder fuerza o disolverse, conduciendo a una inestabilidad política severa, ciertamente el peor escenario. Un riesgo más plausible, por lo menos en el corto plazo, es la tentativa de mantener el curso mientras se hacen concesiones a los segmentos más fuertes y organizados de la sociedad civil (y, de hecho, militar). En este caso, el gobierno pierde la capacidad de conducir, y la inestabilidad política reina sobre todo porque los grupos sociales aprenden que pueden tener éxito en conseguir sus demandas si pueden causar bastante malestar a la administración.

¹⁵ No hay manifestación de esta ligazón más clara que la insistencia del presidente Lula, en 2003, en que los ministros de las carteras “sociales” sustituyan con su imaginación y creatividad a los recursos de que carecen.

El panorama más benigno, por otra parte, es que el gobierno se acople al ciclo económico, intentando adquirir el crédito gracias a la recuperación que debe seguir a los malos resultados de 2003. Por supuesto, la posibilidad de este panorama depende en gran parte de la suerte. Las exportaciones son el único elemento de la demanda agregada que muestra algún dinamismo. Si no ocurre ningún choque externo (tal como una subida pronunciada de los tipos de interés en Estados Unidos, por ejemplo, o cualquier otro disturbio importante en los mercados financieros internacionales), las exportaciones crecientes podrían generar un impulso en los componentes internos de la demanda agregada, tales como consumo e inversión privados. Es difícil creer que éste podría ser el principio de lo que llamó el presidente Lula el “espectáculo del crecimiento”; pero podría dar al gobierno una cierta pausa para intentar administrar las demandas crecientes que vienen de diversos grupos sociales.

ALTERNATIVAS

No es posible, por supuesto, recuperar el tiempo perdido. Sin embargo, todavía están por delante dos terceras partes del mandato de Lula. Se podría aún perseguir un mejor paquete de medidas para fortalecer la economía y para promover una recuperación más decidida que conduzca a un período de crecimiento sostenido.

Muchos críticos han adelantado propuestas para cambiar el curso de las políticas económicas. Muchas de estas propuestas se plantean para alcanzar resultados que podrían ser más o menos radicalmente diferentes de aquellos perseguidos hasta ahora. La más mencionada es una alternativa de política monetaria. La crítica fuerte en esta área ha venido con gran insistencia de economistas tales como el exministro de Hacienda, Luiz Carlos Bresser Pereira y el exsecretario de Hacienda del estado de São Paulo, Yoshiaki Nakano, así como del exministro de Planeación, João Sayad. Ellos sostienen que la política monetaria de Lula, repitiendo la política monetaria de Cardoso, es demasiado rígida e insensible a la necesidad de crecer. Pereira y Nakano sostienen insistentemente que los

banqueros centrales brasileños han malentendido la verdadera causalidad entre los tipos de interés y la prima de riesgo-país. Los segundos afirman que los tipos de interés internos son altos debido a la carencia de la disciplina monetaria y fiscal exhibida en el pasado. Bresser Pereira (2003), por ejemplo, replica que la causalidad va de hecho en el sentido opuesto: la prima de riesgo-país es alta porque los tipos de interés internos son tan altos que los inversionistas consideran que la probabilidad de incumplimiento es alta. El Banco Central genera aumentos en la prima de riesgo-país porque impone un tipo de interés que simplemente podría ser imposible de pagar a largo plazo. Esta visión es compartida por muchos economistas, incluyendo los autores de esta nota, e implica que los tipos de interés podrían ser drásticamente reducidos en el corto plazo con impactos virtuosos en la economía.¹⁶

Una segunda línea de la crítica, si bien concuerda con el punto mencionado sobre la necesidad de reducir los tipos de interés más audazmente, insiste que esto puede no ser suficiente. Economistas tales como Luiz Gonzaga Belluzzo y Paulo Nogueira Batista Jr. defienden la visión de que deben adoptarse también controles de capitales para proteger la economía brasileña contra choques externos. La necesidad estratégica de un fuerte crecimiento de las exportaciones, preservando al mismo tiempo la viabilidad de implementar políticas de desarrollo activas, da a las negociaciones comerciales, incluyendo el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), una dramática importancia.¹⁷ Además, la política fiscal debe hacerse más flexible para hacer espacio a las inversiones necesarias en bienes públicos.¹⁸

¹⁶ Véase, por ejemplo, Carvalho (2003a; 2003b) y Ferrari Filho y Corazza (2003).

¹⁷ Debe mencionarse, sin embargo, que, según lo mencionado en otra parte de este trabajo, se argumenta que las políticas externas de Lula están plenamente adecuadas a las actuales necesidades de la economía brasileña.

¹⁸ La mayoría de la discusión alrededor de las políticas económicas de Lula ha ocurrido, comprensiblemente, en los periódicos. Los puntos de vista de Paulo Nogueira Batista Jr., João Sayad, Belluzzo y Bresser Pereira se presentan regularmente en *Folha de*

En su mayor parte, compartimos la última visión. En este trabajo, sin embargo, adelantamos lo que vemos como un programa mínimo que debe poder satisfacer, por lo menos en primer lugar, a la mayoría de los críticos. Un programa mínimo sería uno centrado en el logro del pleno empleo y la creación de las condiciones para una recuperación de la inversión privada y pública.

De hecho, las condiciones favorables a la promoción del pleno empleo y la recuperación de inversiones se traslapan en gran parte. En el aspecto macroeconómico es necesario reavivar los *espíritus animales* de los empresarios, señalando que se perseguirán políticas que apoyen la demanda agregada, y no aquellas que la limiten. Esto significa no sólo que las políticas monetarias deben considerar explícitamente la meta de estabilidad del empleo junto con la estabilidad de precios, sino que también reorientar la política fiscal para privilegiar más la inversión pública que el servicio de deuda o incluso el gasto corriente.

Las políticas monetarias deben orientarse por las metas de empleo e inflación. No hay nada particularmente revolucionario sobre eso. Es de hecho, la manera como la Reserva Federal establece su relación con la política. Uno podría, por ejemplo, proponer que el Banco Central debe apuntar a minimizar, como se llamó en el pasado, el *coeficiente de miseria*: la suma del desempleo y de la tasa de inflación. Esto, por supuesto, se basa en la existencia de una curva tipo Phillips de relación entre el desempleo y la inflación. Cuando los tipos de interés se fijan demasiado altos, de una manera tal que la disminución de la tasa de inflación sería pagada por un aumento desproporcionado en la tasa del desempleo, el coeficiente de miseria aumentaría y el Banco Central revertiría su política. Lo contrario sucedería en el caso inverso.

São Paulo <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp>>. Luiz Gonzaga Belluzzo y Yoshiaki Nakano escriben columnas regulares para *Valor* <<http://www.valor.com.br>>. Entre las pocas discusiones publicadas como libros, podría mencionarse a Sicsú, a Oreiro y de Paula (2003) y a de Paula (2003).

La política fiscal, por otra parte, no debe sacrificar bajo ningún precio el resto de los objetivos simplemente para garantizar el servicio de la deuda pública. Hay muchas maneras de intentar reducir la carga de la deuda sobre los gastos fiscales, que van desde opciones bien vistas en el mercado (*market-friendly*) para reducir los tipos de interés, hasta iniciativas más agresivas de reestructuración de la deuda, lo que implica sustituir los títulos de aceptación general en circulación por títulos con diversas cláusulas. Los bonos indexados a la tasa de crecimiento del PIB, como ha sido frecuentemente propuesto por el gobierno de Argentina, alinearían los incentivos del sector financiero para promover el crecimiento, con los intereses más grandes de la sociedad. Uno no necesitaría violar contratos para promover tal cambio: el corto período de maduración de gran parte del total de los títulos públicos permitiría que la sustitución ocurriera en el momento de pago de las obligaciones que están por pagarse.

Las políticas fiscales y monetarias expansivas deben consolidar los *espíritus animales* al señalar los beneficios que podrían ser obtenidos al satisfacer el aumento de la demanda agregada. El nuevo paquete de políticas, sin embargo, no serviría de nada si se mantiene el actual grado de liberalización de la cuenta de capitales, lo que permite que los residentes fuguen capitales tan fácilmente como actualmente ocurre. El restablecimiento de los controles de capital sería necesario para dar el tiempo necesario al gobierno para demostrar que la política podría funcionar, generando una situación donde, incluso, los inversionistas financieros podrían beneficiarse sobre todo del aumento de la demanda de recursos financieros que vendrían de parte de las firmas y de los consumidores.

Alcanzar el pleno empleo, por otra parte, puede ser más fácil que recuperar el crecimiento. Serían necesarias políticas industriales activas, probablemente a lo largo de las líneas que han sido anunciadas por el ministro de Desarrollo de Lula, para coordinar esfuerzos privados y públicos en la acumulación de capital a la tasa necesaria. Uno debe mencionar que las líneas de la política industrial anunciadas por la administración encontraron una aprobación general. Ciertamente, sería más factible asumir que las políticas del crecimiento tendrían una probabilidad

más alta de éxito en situaciones donde la demanda agregada no fuera mantenida en niveles bajos por políticas macroeconómicas, como es la práctica actual.

En este panorama, mantener y ampliar el comercio exterior es un elemento estratégico. Resistir las demandas de países industrializados para liberalizar los sectores no tradicionales, tales como las compras del gobierno, es esencial para hacer cualquier política industrial eficiente y factible. La posición del Ministerio de Asuntos Extranjeros, de dar prioridad a la asociación comercial y financiera con los países del bloque del Mercosur, es importante con el fin de aumentar el poder de negociación de Brasil y otros países del bloque en las negociaciones comerciales, tales como el ALCA.

Resumiendo, para dirigir el objetivo de ampliar la demanda efectiva y estabilizar el proceso de inflación, el gobierno podría i) operar la política fiscal para implementar programas sociales (tales como el programa de cero hambre) y para promover inversiones, en particular para reconstruir los servicios públicos, la producción energética, la construcción de caminos, etcétera; ii) asegurarse de que la política monetaria tiene un impacto positivo significativo en el nivel de la actividad económica; iii) dirigir los mercados financieros hacia el financiamiento del desarrollo; iv) adoptar políticas de ingresos para regular los salarios y los precios;¹⁹ v) crear mecanismos eficientes de antiespeculación para controlar (o regular) los movimientos del capital para prevenir crisis monetarias y de tipo de cambio y, vi) aumentar la autonomía de los diseñadores de la política económica.

¹⁹ Además de esto, se requieren iniciativas fiscales tales como introducir un plan de impuesto sobre la renta realmente progresivo y recaudaciones del capital que garanticen la renta mínima y el gasto social para mejorar el estándar de vida de la gente pobre, para promover la redistribución del ingreso personal.

CONCLUSIONES

¿Qué es la estabilidad macroeconómica? Las autoridades monetarias nombradas por el presidente Lula, así como aquellas nombradas por el anterior presidente Cardoso, parecen creer que la estabilización de la inflación es la única meta de la política macroeconómica. Del lado fiscal, todo lo que importa es obtener credibilidad de los agentes financieros. Pero como John Maynard Keynes, un economista al parecer desconocido por los líderes políticos del país, una vez sugirió, la estabilidad macroeconómica debe significar una combinación del pleno empleo y de precios estables. Para los países en vías de desarrollo, debemos agregar, la estabilidad macroeconómica también significa desarrollo económico y desarrollo social a largo plazo.

Es muy lamentable que el presidente Lula no haya postulado en ninguna nueva visión o proyecto para este país. Su lema electoral, “la esperanza ha derrotado miedo”, ha sido así tan desvalorizado que ni siquiera el propio presidente lo menciona en sus discursos. Con un tercio completo de su mandato detrás de él hay muy poco que mostrar para la esperanza, aunque sí mucho a qué temerle. El desempleo es muy alto, apenas está en camino una débil y tentativa recuperación después del desastre de 2003, conducida casi solamente por el sector de exportación. No se ofrece ninguna visión a largo plazo sobre el futuro de Brasil, de modo que los sacrificios actuales se perciben en gran parte gratuitos. No causa asombro que el malestar político sea una característica permanente de estos primeros meses en 2004.

La meta de inflación estuvo justificada probablemente en 1999, cuando el equilibrio de la crisis de pagos condujo al cambio en el régimen cambiario y era necesaria un ancla nueva para los precios nominales. Cinco años más adelante, el régimen se ha convertido en una camisa de fuerza que constriñe la actividad económica real. Las políticas fiscales dirigidas hacia el apoyo del servicio de la deuda pública trabajan en la misma dirección. Tienen que intentarse nuevas políticas, y el presidente Lula ya está enfrentando dificultades políticas debido a su inhabilidad o

desgana para cambiar el paquete de política heredado (y, de hecho, radicalizado) del presidente Cardoso. Lula fue elegido bajo la promesa de que sacaría al país de los muchos años de estancamiento promovidos por Cardoso. En lugar de ello, produjo una recesión. Brasil no puede permitirse otros cuatro años de trabajos perdidos y de oportunidades desaprovechadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Bresser Pereira, L.C., “Macroeconomia do Brasil pós-1994”, *Análise Econômica*, 21 (40), Setembro/2003, pp.7-38.
- Carvalho, F.J.C., “Perdas e danos no jogo de erros da política econômica”, Ibase, *Observatório da Cidadania*, núm. 7, 2003a.
- , “El gobierno Lula y la verdadera lección Argentina”, *Configuraciones. Revista de la Fundación Carlos Pereyra*, 2 (10/11), marzo, 2003b, pp. 46-53.
- De Paula, J.A ., (ed.), *A Economia Política da Mudança*, Belo Horizonte, Editora Autêntica, 2003.
- Ferrari Filho, F. y G. Corazza, “A política econômica do governo Lula: questionando a continuidade e a mudança”, *Análise Econômica*, 21 (40), septiembre, 2003, pp. 283-289.
- Sicsú, J., J.L. Oreiro y L.F. de Paula, (eds.), *Agenda Brasil. Políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer and São Paulo, Editora Manole, 2003.

APÉNDICE

CUADRO 1

Algunos indicadores macroeconómicos

<i>Período</i>	<i>Tasa de inflación¹</i> %	<i>Tasa de interés²</i> %	<i>Excedente fiscal/PIB</i>	<i>Crecimiento del PIB</i> %	<i>Exportaciones netas</i> <i>Miles de millones de dólares</i>	<i>Tasa de desempleo³</i> %	<i>Deuda pública neta/PIB</i> %	<i>Tipo de cambio nominal⁴</i> <i>real/dólar</i>
1999	8.94	25.0	3.2	0.8	(1.2)	7.6	46.9	1.8460
2000	5.97	16.8	3.5	4.4	(0.7)	7.1	49.9	1.9630
2001	7.67	18.0	3.6	1.4	2.6	6.8	53.3	2.3620
2002	12.53	19.5	4.0	1.5	13.1	11.7	56.5	3.6310
2003	9.30	23.1	4.3	(0.2)	24.8	12.3	58.7	2.9253

Notas:

1/ IPCA/IBGE.

2/ Tipo de Interés básico medio, Selic.

3/ IBGE.

4/ Tipo de Cambio promedio a finales del período (diciembre).

Fuente: Banco Central del Brasil y de IPEADATA.