

A merced del “sentimiento del mercado”

FERNANDO J. CARDIM DE CARVALHO¹



Casi tres años después de que Brasil cambió del tipo de cambio semifijo al flotante, la economía aún exhibe un crecimiento mediocre, un elevado desempleo y perfiles perversos de distribución del ingreso. La economía ha avanzado a gatas, permitiendo pocas oportunidades para adoptar políticas más eficaces de combate contra la exclusión social y la pobreza.

El gobierno a merced del “sentimiento del mercado”

El estado actual de vulnerabilidad externa de Brasil tiene muchas raíces: las políticas indiscriminadas de libre comercio aplicadas por primera vez a fines de la década de 1980; la liberalización financiera y las políticas de apertura de la cuenta de capital adoptadas durante los años 90; y la sobrevaloración de la moneda brasileña con respecto al dólar estadounidense, como un elemento del plan de estabilización de 1994.

La estrategia de estabilización dependió mucho de la existencia de importaciones baratas logradas debido a la sobrevaloración del tipo de cambio. Sin embargo, sostener dicha estrategia exigió el mantenimiento de altas tasas de interés para atraer la afluencia de capitales (suficientes para pagar el déficit comercial) y, por tanto, aumentar la deuda externa.²

Para crecer, la economía brasileña necesita que crezcan las importaciones y, para pagar dichas importaciones, que crezca la afluencia de capitales. Sumamente dependiente de la afluencia de capitales y habiendo perdido gran parte de los instrumentos para su control, la economía está limitada en sus perspectivas de crecimiento por el “sentimiento del mercado”, según las inolvidables palabras del Director Gerente del FMI Michel Camdessus. De hecho, si los inversores financieros están conformes con las oportunidades que creen ver en Brasil, proporcionarán los medios necesarios para cubrir los déficits comerciales. Si no, el crecimiento es detenido por el incremento de las tasas de interés y por la austeridad fiscal, que el gobierno está obligado a adoptar para volver a atraer a los inversores. El plan de estabilización conquistó la inflación, pero no se ha logrado una producción sostenible ni el crecimiento del empleo. La economía pasa por períodos de crecimiento de vaivén, siendo los estancamientos de mayor duración que los avances, según sea la reacción de los inversores internacionales a las turbulencias mundiales o nacionales.

Durante los últimos meses de 2000 y todo 2001, los inversores financieros tuvieron razones suficientes para sentir desconfianza acerca de la economía

brasileña. Aunque la moneda nacional (*real*) no ha estado sobrevalorada por varios años, a las exportaciones les llevó mucho más tiempo del esperado reaccionar, y cuando la reacción comenzó tímidamente, EEUU entró en recesión, agravando las esperanzas comerciales para todos. Además, la economía argentina ha estado a los tropiezos desde fines de 2000, sin que haya un fin a la vista para la crisis. En estas circunstancias es inevitable cierto grado de contagio para la economía nacional.

En el primer semestre de 2001 el gobierno federal descubrió repentinamente que la falta de previsión respecto de la política energética que había adoptado durante años –que descuidó gravemente la inversión necesaria en nueva capacidad productiva–, finalmente necesitó el racionamiento energético que aún sigue vigente. Para colmo, las crisis políticas se han sucedido casi sin interrupción desde que el Presidente Cardoso asumió su segundo período de gobierno que tanto ansiaba. Esta vez, la crisis tuvo lugar en el Senado, involucrando a estrechos colaboradores del presidente, y terminó con la destitución de tres senadores, incluso del entonces presidente del Senado Federal y del anterior.

Consecuencias de la vulnerabilidad externa

Todo esto golpeó a una economía necesitada de financiar aproximadamente USD 25 mil millones del déficit por cuenta corriente, además de la renovación de deuda externa pendiente. En consecuencia, el Banco Central mantuvo las tasas de interés a niveles altísimos (cierres diarios al 19% anual para una inflación anual de aproximadamente 7%). Esto se reflejó en un promedio de los tipos de interés del 55% en junio de 2001 (frente al 51% de diciembre de 2000) que se cobraban al crédito del sector privado. Con estas tasas era inevitable el estancamiento de la oferta de crédito, llevando consigo a la economía. Según proyecciones del FMI (que tomaron estado público recién en diciembre de 2001), la economía crecería sólo 1,8% en 2001 (una cifra muy inferior a la proyectada por el gobierno).

En estas circunstancias, no debería sorprender que el desempleo siga siendo muy alto (6,2% en agosto de 2001, sin contar el desempleo encubierto bajo la forma de empleos “informales”, como la venta ambulante).

Tres iniciativas significativas

Pero no todo fue malo. El gobierno federal ha comenzado a aplicar programas sociales potencialmente importantes. La estrategia parece ser la de restarle énfasis a las iniciativas Comunidad en Solidaridad, dirigidas por la Primera Dama, que solía ser una campaña diversificada que incluía distintos programas sociales federales, a favor de iniciativas puntuales que podrían lograr mayor visibilidad al anunciarse una por una. Se destaca entre ellas el programa *Bo/*

¹ Fernando J. Cardim de Carvalho es profesor de Economía en la Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) y colaborador de IBASE. Los datos utilizados en este capítulo provienen de *Brasil - Memorando de Política Económica*, Ministerio de Finanzas de Brasil, 12 de setiembre 2001; y del sitio en internet del Banco Central de Brasil, salvo cuando se indique lo contrario.

² Los tipos de cambio sobrevalorados provocan desequilibrios de la cuenta corriente (es decir, la balanza comercial y de servicios) porque una moneda extranjera barata estimula las importaciones y reduce las exportaciones. Las importaciones baratas compiten con la producción interna impidiendo que los precios de ésta última aumenten. La contracara, por supuesto, es el crecimiento de la deuda externa, ya que si uno importa más de lo que exporta, tendrá que pedir prestado para pagar el exceso de importaciones.

Escola, por el cual se otorga una pequeña asignación monetaria a las familias muy pobres si mantienen a sus hijos (entre 7 y 14 años) en la escuela. Aunque el programa ha sido criticado por la pequeña asignación otorgada a cada niño, sigue siendo una iniciativa positiva, al combinar cierta atenuación de la pobreza extrema con el estímulo a las familias para que al menos le brinden a sus hijos una educación formal básica, en lugar de ponerlos a trabajar en forma precoz. Algunos críticos aceptan el principio detrás del programa, pero argumentan que, si en esta etapa inicial se concentrara en un número menor de comunidades, podría darles a las familias una asignación mayor y ser más eficaz a la hora de mejorar su situación de vida.

Otro avance importante es la iniciativa para combatir la discriminación racial. La cuestión recibió mucha atención en 2001, como resultado de la Conferencia de la ONU contra el Racismo, celebrada en Durban, Sudáfrica. Abrir el debate en torno de un tema que siempre ha sido ignorado intencionalmente, no sólo por las autoridades, sino por gran parte de la población (que en gran medida aceptó alegremente el mito de la democracia racial reinante en el país), es en sí mismo un gran paso adelante. Más allá de la retórica, se han tomado algunas medidas, aunque en gran parte simbólicas.³

Finalmente, no se deben ignorar las importantes victorias logradas por las autoridades sanitarias contra las empresas farmacéuticas multinacionales, inaugurando una tendencia que comienza a extenderse a otros países. El Ministerio de Salud ha sido elogiado por sus políticas contra el SIDA, que incluyen la distribución gratuita de fármacos a los infectados de VIH que no pueden pagarlos. El gobierno se reservó el derecho de violar las patentes que protegen a los fabricantes de esos fármacos si intentaban utilizar su poder monopólico para imponer precios excesivos a sus medicinas. El caso fue llevado ante la OMC, y a pesar de la fuerte presión de las empresas farmacéuticas, las autoridades brasileñas no cedieron. Fue reconocido el derecho de tratar hechos como la epidemia de SIDA como emergencias nacionales. Este caso representa un precedente importante para los países en desarrollo en sus relaciones con productores monopólicos de productos estratégicos, como las medicinas especiales. Al final, esas firmas tuvieron que dar marcha atrás y aceptar la necesidad de negociar precios dentro de parámetros razonables con el gobierno.

Política fiscal

Una consecuencia crucial de la vulnerabilidad externa, como se mencionó anteriormente, ha sido la necesidad de mantener la buena voluntad de los inversores internacionales para que financien la balanza de pagos para grandes déficits. Un instrumento importante de buena voluntad ha sido la oferta de tasas de interés altas a las inversiones financieras en el país.⁴ El incremento de las tasas de interés tiene un impacto directo en el pago de la deuda pública. Si las tasas de interés se mantienen bajas, se produce una fuga de capitales, y en un sistema de tipo de cambio flotante, la moneda nacional se devalúa. En cualquier caso, el impacto sobre las finanzas públicas es desastroso. Por lejos, la mayor parte de la deuda pública en Brasil está indexada ya sea a las tasas de interés a un día o a los tipos de cambio. Si las autoridades permiten que el real se devalúe, aumentará el pago de la deuda; si elevan las tasas de interés para evitar la devaluación, el pago de la deuda también se elevará.

En diciembre de 1998, en la víspera de la modificación en las reglas del tipo de cambio cuando Brasil soportaba fuertes egresos de capital, el país firmó un acuerdo de crédito *stand by* con el FMI. Debería tenerse presente que

3 Entre ellas se cuentan la decisión del Ministro de Reforma Agraria de reservar cuotas para el empleo de afrobrasileños en los puestos del Ministerio y los debates en torno de la creación de cuotas para las minorías en las universidades públicas.

4 Los inversores internacionales no sólo son inversores extranjeros, sino también residentes a quienes la liberalización financiera les permite sacar su dinero del país e invertirlo en el exterior. Así, incluso si los inversores *extranjeros* no invierten en valores nacionales, las autoridades tienen que mantener la buena voluntad de los inversores nacionales, para que no se produzca una fuga de capitales. Con la liberalización financiera no es la nacionalidad del inversor lo que importa, sino la variedad de su inversión. La fuga de capitales comienza por casa. Los inversores brasileños provocaron el derrumbe del anterior sistema de cambio en 1998, así como lo hicieron los mexicanos en México en 1994, los tailandeses en Tailandia en 1997, y demás. Los controles de capital son necesarios, no para impedir que se vayan los extranjeros, sino para evitar la fuga de los residentes.

el paquete de políticas liberales implementado hasta la fecha ha sido a iniciativa del gobierno local. Las políticas de liberalización fueron adoptadas por las autoridades locales debido a la persuasión política de éste último, y no debido a la imposición de las instituciones extranjeras (como fue el caso en los países en crisis de Asia). La coincidencia de opiniones entre el gobierno y el FMI no impidió que el FMI impusiera condiciones al crédito *stand by*, una de las cuales era que el gobierno diera prioridad a buscar un superávit fiscal antes de pagar la deuda pública durante la duración del acuerdo. Dado que el gobierno brasileño firmó un nuevo acuerdo de crédito *stand by* en 2001, incluso antes de que el primero hubiera concluido, las condiciones permanecen vigentes. De hecho, el gobierno brasileño aprobó una ley, la Ley de Responsabilidad Fiscal, dándole prioridad al pago de la deuda pública por encima de otros gastos fiscales (incluso los gastos sociales).

La precedencia que tiene el pago de la deuda pública ante otros gastos condujo al gobierno federal a recortar gastos planificados y a retener el pago incluso para los programas que estaban efectivamente presupuestados. Por tanto, como se muestra en la tabla a continuación,⁵ algunos de los programas de gastos sociales de 2001 no sólo no se han completado sino que son prácticamente inexistentes.

CUADRO 1

Ejecución de los Programas Presupuestados en 2001	
(ACUMULADO HASTA 16 NOVIEMBRE 2001)	
PROGRAMA	IMPLEMENTACIÓN (%)
Infraestructura urbana	0
Construcción de carreteras federales	0
Luz en el campo	0
Gestión de política energética	1,36
Saneamiento básico	2,35
Energía de las pequeñas comunidades	4,81
Reinserción social del adolescente en conflicto con la ley	6,71
Innovación para la competitividad	9,88
Brasil en acción	11,43
Combate a la pobreza	11,49
Comunidad activa	14,74
Calidad y eficiencia del Sistema Único de Salud	22,92
Fomento a la investigación en salud	26,98
Protección de la Amazonia	32,17
Escuela de calidad para todos	32,27
Defensa de los derechos del niño y el adolescente	42,74

Fuente: SIAFI/STN – COFF-CD y PRODASEN – Elaboración INESC

Conclusión

La dificultad de mejorar significativamente la situación de vida para la mayoría de la población del país no es tanto el problema de adoptar los programas específicos adecuados, sino de darle poca prioridad a los objetivos sociales.⁶ La política del gobierno está dominada por la inquietud por el “sentimiento de los mercados financieros”, que deja poco espacio a que se produzcan cambios de prioridades. Se espera que el 2002 traiga algún cambio, siendo el año de las elecciones generales, pero el espacio para un cambio real es limitado en la estrategia adoptada por la administración actual. En el mejor de los casos se deben esperar sólo mejorías marginales. ■

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)
[Instituto Brasileiro de Análises Sociais y Económicas]
<observatorio@ibase.br>

5 Preparada por Luiz Felon del Instituto de Estudos Socio-Economicos (INESC).

6 Este punto se debatió extensamente en un artículo de Célia Kerstenetsky y Fernando Carvalho incluido en la edición brasileña de Control Ciudadano, *Observatório da Cidadania* 2000.