



América Latina: sólo 10% de su población concentra casi la mitad de la riqueza generada por el país.¹

Esos retos se acrecientan si se considera que el gobierno anterior heredó a Lula un pesado lastre de dificultades económicas. De ello da cuenta el exiguo crecimiento económico, la gran vulnerabilidad externa y los amplios déficit fiscal y de la balanza de pagos, entre otros.

Con el propósito de explorar la magnitud de las grandes tareas que aguardan a Lula, en esta nota se examina el desempeño de la economía brasileña durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y se adelanta una reflexión sobre el significado del ascenso de Lula en la historia reciente del gran coloso del sur.

¿Brasil para todos? Los grandes retos de Lula

ALICIA LOYOLA CAMPOS

<aloyola@bancomext.gob.mx>

El 1 de enero de 2003, luego de su triunfo en los comicios realizados en octubre del año anterior, Luiz Inácio Lula da Silva asumió la presidencia de Brasil en un ambiente de esperanza para millones de brasileños.

No son pocas las expectativas en torno a los compromisos del exsindicalista metalúrgico de abatir el hambre y la pobreza y avanzar hacia un modelo económico que asegure una distribución del ingreso más justa y equitativa.

Los desafíos para el nuevo mandatario son enormes: en la actualidad más de un tercio de la población, es decir, 54 millones de brasileños, subsiste en condiciones de pobreza, al tiempo que esa nación ostenta la mayor desigualdad distributiva en

Además se comentan los aspectos esenciales del programa económico del nuevo gobierno y se hace un breve recuento de su desempeño durante los primeros seis meses de 2003.

EL LEGADO ECONÓMICO DEL PLAN REAL

Características y estrategia del programa

Luego del fracaso de numerosos programas de estabilización emprendidos desde el decenio de los años ochenta para combatir el flagelo inflacionario, a fines de junio de

1. Información sobre Brasil <www.ecco.org.br/informacion.html>, 25 de julio de 2003.

1994 el gobierno brasileño encabezado por Itamar Franco anunció la puesta en marcha del Plan Real destinado a combatir la irrefrenable carrera de los precios y reanudar el crecimiento económico. Para entonces el país amazónico presentaba índices mensuales de hiperinflación y devaluaciones permanentes.²

A diferencia de los programas anteriores, el nuevo plan se caracterizó por la ausencia de medidas de choque, como la congelación de precios, salarios y contratos, y por el aviso previo de su estrategia, lo que dio una mayor certidumbre a los agentes económicos.

Los autores del Plan Real, entre los que destacó Fernando Henrique Cardoso, para entonces ministro de Hacienda, diagnosti-

A grandes rasgos, el Plan Real se apuntaló en tres medidas torales,³ las cuales se aplicaron durante el primer semestre de 1994: un fuerte ajuste fiscal para eliminar el déficit público; el establecimiento de un corrector monetario denominado unidad real de valor con el propósito de ajustar cada día los salarios, las tarifas y los precios, y la introducción de una nueva moneda: el real, cuya paridad cambiaria se fijó en uno por dólar.

La primera medida, aplicada intensamente durante enero y febrero, se dirigió a incrementar la recaudación tributaria, reducir los gastos gubernamentales, combatir la evasión fiscal, disciplinar la actuación de la banca pública, reestructurar y limitar la deuda de los estados y municipios con la federación y dinamizar el

La segunda medida, puesta en marcha a partir de marzo, se orientó a sentar las bases de un nuevo patrón monetario, para lo cual se estableció la unidad real de valor, cuya paridad inicial se fijó en 647 cruzeiros reales por dólar. Ese instrumento hizo las veces de un índice medio de la inflación, y su valor lo fijó diariamente el Banco Central do Brasil de acuerdo con la devaluación del tipo de cambio. Entre otras cosas, esa unidad de cuenta se utilizó para unificar los indicadores vigentes en la economía, corregir el desequilibrio de los precios relativos originado por los altos ritmos inflacionarios y romper la inercia inflacionaria. Así, se previó que en un lapso de cuatro meses los precios de la economía se calcularían de modo progresivo con base en ese índice, a fin de que la sociedad dejara de pensar en términos inflacionarios y se fuera habituando a un nuevo manejo de los precios. En la práctica, el hecho de fijar o "anclar" el valor de esa unidad a la divisa verde reflejó el propósito de las autoridades de introducir en esta fase del programa una dolarización disfrazada de la economía, a fin de contar posteriormente con mayor margen de maniobra para estabilizar el tipo de cambio.

En la tercera y última etapa, emprendida en julio de 1994, se estableció un nuevo patrón monetario mediante el remplazo de la unidad real de valor por la nueva moneda, cuya paridad cambiaria se fijó en un real por dólar.

Además de esas medidas fundamentales y en ocasión del lanzamiento del real, el gobierno decretó un conjunto de disposiciones monetarias para contener una posible expansión de la demanda agregada. Al respecto, el Banco Central estableció mecanismos para la emisión de la nueva moneda, en virtud de los cuales el monto de las reservas internacionales sería equivalente al dinero en circulación, al tiempo que estableció límites trimestrales a la base monetaria.

En el ámbito financiero una de las disposiciones más importantes fue el

Apuntes de coyuntura

caron que la inflación imperante en Brasil estaba relacionada de manera estrecha con el déficit de las finanzas públicas y con la indización de los principales precios relativos de la economía. Por ende, era preciso llevar a cabo profundas reformas en los ámbitos fiscal y monetario que sirvieran de base para una nueva estrategia económica.

proceso de privatizaciones. Como resultado, en junio de 1994 el superávit fiscal primario equivalió a 2.6% del PIB y el déficit público nominal registró un drástico descenso al ubicarse en 1% de ese indicador.⁴

2. A partir de 1989 y hasta 1994, Brasil experimentó procesos hiperinflacionarios. En aquel año el incremento anual de los precios llegó a 1 431%. En 1990, 1992, 1993 y 1994 esos valores fueron, respectivamente, de 2 950; 952; 1 928 y 2 050 por ciento. Se considera que la hiperinflación aparece cuando las variaciones mensuales de los precios son superiores a 50%. Véase Phillip Cagan, "The Monetary Money Dynamics of Hyperinflation", *Studies in the Quantity Theory of Money*, The University of Chicago Press, 1957.

3. Aunque el Plan Real entró en vigor seis meses antes de que Fernando Henrique Cardoso asumiera la presidencia del país, aquél fue el eje central de la política económica que aplicó ese régimen durante los dos períodos consecutivos en que gobernó al país. Véase Alicia Loyola Campos, "El Plan Real: los nuevos senderos en la lucha contra la inflación", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 11, noviembre de 1995.

4. Fernando Ferrari-Filho y Luiz Fernando de Paula, "The Legacy of the Real Plan and an Alternative Agenda for the Brazilian Economy", *Investigación Económica*, vol. 62, abril-junio, 2003, p. 62.

*El gobierno brasileño
tendrá que hacer frente
a los conflictos
comerciales con Estados
Unidos y proseguir las
negociaciones, con bases
soberanas, del Área de
Libre Comercio de las
Américas, impulsada
por ese país*

mantenimiento de elevadas tasas de interés, con el propósito de continuar estimulando las colocaciones y los activos financieros, mientras que en materia de comercio exterior se intensificó el proceso de liberación comercial mediante la disminución de las tarifas arancelarias, las cuales pasaron de 20 a 14 por ciento en 1994.

El adiós a la inflación

Con el Plan Real, Brasil dejó atrás el flagelo de la inflación que durante varios decenios diezmo su economía. Las medidas aplicadas de manera puntual durante el primer semestre de 1994 arrojaron resultados espectaculares, al lograr un drástico descenso de la tasa inflacionaria de cerca de 50% en junio a 6% el mes siguiente.

El éxito del programa no fue efímero; empezó a consolidarse a partir de la segunda mitad del decenio de los noventa y se manifestó, inicialmente, en la tendencia a la baja del incremento de los

precios y luego en la estabilidad de éstos. Así, por ejemplo, luego de que en 1994 el índice nacional de precios registró un incremento anual de 1 093.8%, a partir del año siguiente los valores de ese indicador comenzaron a descender de manera vertiginosa hasta llegar a sólo dos dígitos (14.8%). Por añadidura, las tasas anuales de inflación en 2000 y 2001 fueron de 9.8 y 10.4 por ciento, respectivamente, cifras desconocidas en Brasil desde el decenio de los setenta.

El éxito del Plan Real no se circunscribió al ámbito económico, ya que también fue un factor decisivo en los acontecimientos políticos. El abatimiento de la inflación redituó grandes beneficios políticos a Fernando Henrique Cardoso, quien se postuló como candidato a la presidencia en las elecciones realizadas en octubre de 1994. Su gran popularidad, asociada estrechamente a su enjundioso protagonismo en la creación y la aplicación del Plan Real, se hizo patente cuando salió victorioso en la contienda electoral con 54.3% de los sufragios emitidos.

El 1 de enero de 1995, durante la ceremonia de su toma de posesión, el nuevo presidente expresó su propósito de profundizar el programa de estabilización y "proseguir las reformas estructurales necesarias para desterrar, en definitiva, el fantasma de la inflación".⁵

En la práctica, esas propuestas se tradujeron en la ampliación y la aceleración de las privatizaciones,⁶ la simplificación de la

estructura tributaria, mayor eficiencia en el gasto público y la atención de la deuda social.

Los grandes extravíos del programa estabilizador

Si bien el Plan Real es considerado el programa de estabilización más exitoso que se haya aplicado en Brasil en relación con su principal objetivo de reducir y controlar la inflación, éste fracasó como una política económica integral, pues no fue capaz de impulsar un proceso de crecimiento sostenido.⁷

Desde una perspectiva de largo plazo, la economía amazónica tuvo un desempeño muy limitado: de 1994 a 2001 la tasa promedio de crecimiento anual del PIB fue de sólo 2.8%, muy similar a la de 2.9% alcanzada durante la *década perdida* de los años ochenta.

Hay consenso en que el abatimiento de la inflación tuvo un altísimo costo para la economía y que algunas de las políticas centrales del Plan Real eran potencialmente riesgosas.

No pasó mucho tiempo para que los hechos mostraran que esas aseveraciones eran correctas. La aplicación estricta de algunos de sus instrumentos, en particular el mantenimiento de altas tasas de interés y la sobrevaluación de la moneda, generó grandes desequilibrios macroeconómicos que obstaculizaron el buen desempeño de la economía durante los años en que el programa estuvo vigente.

El primer síntoma de inestabilidad apareció en noviembre de 1994, cuando la balanza comercial dio un vuelco inesperado al obtener saldo negativo. Ese resultado, que

5. Véase "Recuento latinoamericano", *Comercio Exterior*, febrero de 1995, p. 171.

6. Durante el régimen de Cardoso, el proceso de privatización de las empresas se llevó a cabo casi en su totalidad. Los sectores siderúrgico, petroquímico y de fertilizantes pasaron a manos de la iniciativa privada. También el sector eléctrico en el área de distribución y generación regional se privatizó por completo, junto con el de las comunicaciones, entre ellas Telebrás y otras empresas telefónicas. Véase "Información de los países", Centro de Información y Documentación Empresarial sobre Iberoamérica <www.cideiber.com/infopaises/Brasil/bras0301.html>, 25 de julio de 2003.

7. Theotonio dos Santos, "Brasil: más engaños" <www.redem.buap.mx/t4theotnio.htm>, 4 de julio de 2003 y "Transición y ruptura", *Reforma*, México, 24 de septiembre de 2002, y Fernando Ferrari-Filho y Luiz Fernando de Paula, *op. cit.*

rompió la tendencia superavitaria de Brasil de casi un decenio, obedeció en lo fundamental a la sobrevaluación del tipo de cambio y al ahondamiento de la liberación comercial. El abaratamiento de los bienes foráneos, en virtud de la apreciación del real frente al dólar, condujo a un notable crecimiento de las importaciones. Así, de julio de 1994 a junio de 1995 éstas subieron de 2 535 millones de dólares a 4 890 millones, lo que significó un incremento de 92%, en tanto que las exportaciones lo hicieron en casi 10%, al pasar de 3 730 a 4 120 millones de dólares en el mismo lapso.

La combinación del déficit de la balanza comercial y las altas tasas de interés, aunada al incremento notable del pago por los intereses de la deuda externa, generó un importante déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Reajustes del plan estabilizador ante los choques externos

Las medidas contra la resaca del efecto tequila

El 21 de diciembre de 1994 estalló en México una de las crisis financieras más graves de su historia reciente. La inestabilidad que se apoderó de los mercados cambiarios y de valores se convirtió en una especie de correa de transmisión al provocar de inmediato gran turbulencia en los mercados financieros internacionales, en especial en los de América Latina.

Para hacer frente a las secuelas de la crisis mexicana, en marzo de 1995 las autoridades brasileñas decidieron sustituir el régimen de paridad o anclaje cambiario por el sistema de banda de flotación cambiaria (*crawling peg*), y fijaron en 0.88 y 0.93 reales por dólar los límites mínimo y máximo, respectivamente, lo que significó una devaluación de 7% de la moneda brasileña. No obstante esa medida, las reservas internacionales sufrieron una merma de 6 553 millones de dólares, al descender de 36 471 millones en diciembre

de 1994 a 29 918 millones en abril de 1995. A ese resultado contribuyeron el creciente déficit comercial y la especulación cambiaria.

A su vez, la enorme exacción de las arcas nacionales, como resultado del déficit de la cuenta corriente, el pago de altísimos intereses a los capitales especulativos y la erosión de las reservas internacionales, aumentó la vulnerabilidad del sector externo y, por ende, la dependencia del país en relación con el ingreso de capitales. A ese respecto, en un lapso de tres años el crecimiento de la deuda externa total fue espectacular: pasó de 159 300 millones de dólares a fines de 1995 a 241 700 millones en diciembre de 1998.

El ahondamiento de la crisis

En 1997 se agravó la inestabilidad macroeconómica como resultado de la persistencia de las elevadas tasas de interés y la sobrevaluación del tipo de cambio.⁸ En particular, los déficit de la balanza comercial y de la cuenta corriente se agravaron, el endeudamiento público continuó creciendo y la actividad económica comenzó a descender.

La crisis que se desató en Rusia en agosto de 1998 presionó los mercados emergentes, incluido el brasileño. Durante el segundo semestre de ese año las reservas internacionales sufrieron un nuevo descalabro como resultado de los intensos ataques especulativos contra el real y la fuga de capitales. En respuesta, las autoridades dispusieron un recorte adicional del gasto público e incrementaron la tasa líder de interés de 29.7% en junio a 42.2% en diciembre. Asimismo, se firmó un acuerdo con el FMI el cual otorgó un préstamo a Brasil por 40 000 millones de dólares a cambio de que el gobierno

se comprometiera a ejecutar políticas fiscales y monetarias de austeridad, y aceptar una mayor liberación del comercio y del mercado financiero.⁹

La nueva estrategia económica

La fragilidad que mostró la economía brasileña desde fines de 1997 desembocó en una gran crisis a principios de 1999. La vulnerabilidad de la balanza de pagos se acentuó tras la pérdida recurrente de las reservas internacionales. Además, la defensa de la moneda en el marco de una política cambiaria de ajuste gradual se hizo insostenible, lo que obligó a reemplazar el sistema de bandas por uno de flotación libre de la divisa. En consecuencia, el tipo de cambio sufrió una rápida devaluación, al pasar de 1.2 reales por dólar a principios de enero a 2.1 reales en marzo, lo que equivalió a una depreciación de 75%. En consecuencia, los precios comenzaron a tener un comportamiento ascendente. La tasa de inflación subió de 1.7% en 1998 a 19.9% en 1999 pero después se estabilizó en niveles de un dígito.¹⁰

El deterioro del salario real asociado a la devaluación afectó la actividad económica durante el primer semestre. Sin embargo, en la segunda mitad comenzaron a registrarse señales de recuperación, por lo que en ese año el PIB creció 1%.¹¹ Asimismo, el déficit de la cuenta corriente declinó, cesó la pérdida de reservas y los flujos de capitales volvieron a ser positivos. También se incrementó el superávit primario del sector público y continuó avanzando el programa de privatizaciones.

8. Aun cuando se estableció el sistema de bandas de flotación del tipo de cambio (*flotación sucia*), el Banco Central intervino para evitar que la cotización superara los niveles preestablecidos.

9. Noemí Brenta, *La convertibilidad argentina y el Plan Real de Brasil. Notas para el análisis de su concepción, implementación y resultados en los años noventa* <www.faces.ucv.ve/instituto/evento_opciones.htm>, 6 de agosto de 2003.

10. Fernando Ferrari-Filho y Luiz Fernando de Paula, *op. cit.*, p. 75

11. Información de los países", *op. cit.*

LA HORA DE LULA

Luego de tres intentos fallidos de llegar a la presidencia, el 27 de octubre de 2002 Luiz Inácio Lula da Silva, de 57 años y candidato por el Partido de los Trabajadores (PT), se convirtió en el presidente electo de Brasil al obtener 53 millones de los votos válidos (62% de la totalidad de los sufragios).

Si bien el triunfo de un exlíder sindical y fundador del izquierdista PT da cuenta de la consolidación del proceso democrático de Brasil iniciado decenios atrás,¹² su victoria no significa el rompimiento con el sistema económico imperante, arropado en el neoliberalismo. Al respecto, cabe mencionar que desde hace varios años Lula y la dirección de ese partido, conformada en su mayoría por cuadros de la clase media urbana, depusieron la bandera del socialismo como eje de su militancia política y abandonaron la defensa a ultranza del populismo tradicional latinoamericano o estatismo desarrrollista.

Ahora, el quehacer fundamental de los funcionarios en el poder consiste en impulsar un programa económico socialmente incluyente, sin el retorno al proteccionismo o a la ampliación de las funciones empresariales del Estado. Más aún, se prevé que el gobierno de Lula se caracterice por dar continuidad a las líneas rectoras del régimen anterior, ya que, por ejemplo, el flamante gabinete económico ha decidido mantener los dos pilares de la política fiscal vigentes durante el gobierno de Cardoso: la restricción en el gasto y un tipo de cambio flotante.

A grandes rasgos, el programa económico del nuevo gobierno tiene como principales propósitos combatir el hambre y la pobreza; lograr una redistribución más justa del ingreso; reducir la vulnerabilidad externa de la economía, y establecer

programas que estimulen la producción, el empleo y las exportaciones.

El arranque del nuevo gobierno

Los primeros seis meses del gobierno de Lula se han caracterizado por el pragmatismo y la ortodoxia de su política económica. De hecho, no deja de sorprender la profundización de las medidas de ajuste fiscal y monetario establecidas por el gabinete económico.

Al respecto éste decidió aumentar el superávit primario a 4.25% del PIB para 2003, en relación con el de 3.75% previsto por el equipo de Cardoso en 2002.

Esas medidas fueron premiadas por los mercados financieros internacionales al abatirse el puntaje con que se mide el riesgo de invertir en el país. De igual manera, el tipo de cambio se revaluó 10.3% durante los primeros 100 días de gobierno, al tiempo que los precios disminuyeron 0.15% en junio, la primera caída en cuatro años y medio.

Sin embargo, los resultados en el ámbito social no han sido favorables. En febrero de este año se puso en marcha el Programa Hambre Cero, destinado a garantizar a la población de bajos recursos una dieta diaria nutritiva. Empero, además de que éste no ha obtenido resultados —o bien no se han dado conocer—, a los pocos meses de vigencia el gobierno anunció un recorte en su presupuesto.

Por otra parte, ha habido manifestaciones contra el proyecto de reformas del sistema de pensiones de los empleados públicos mediante las cuales se pretende que los burócratas que aspiren a jubilarse con su último salario tendrán que tener 60 años de edad los hombres y 55 las mujeres, así como haber contribuido durante 35 años a la seguridad social.

Finalmente, de nuevo hizo su aparición el movimiento de *los sin tierra*, que exige una reforma agraria radical. Así, según las estadísticas del Ministerio de Desarrollo

Agrario, en el primer semestre del año aumentaron 62% las invasiones de tierras en relación con el mismo período del año anterior.

A MANERA DE CONCLUSION

Los desafíos del nuevo presidente brasileño son enormes. Entre los más urgentes destacan encontrar mecanismos para subsanar la pésima distribución del ingreso, una de las peores del mundo; crear las condiciones para generar miles de empleos, y emprender una reforma agraria pacífica.

En el frente externo, además del obstáculo que representa la deuda, el gobierno tendrá que hacer frente a los conflictos comerciales con Estados Unidos y proseguir las negociaciones, con bases soberanas, del Área de Libre Comercio de las Américas, impulsada por ese país.

Sin embargo, el mayor reto de Lula es, quizá, fortalecer su capacidad de gobernar atendiendo sus compromisos de justicia social en un marco de política económica que deja poco espacio de maniobra. En ese sentido, el éxito de su gobierno consistirá en mantener el equilibrio entre la necesidad y la capacidad, la sensibilidad y el pragmatismo, privilegiando la atención a las demandas populares y conciliándola con el requerimiento de los grandes intereses del capital extranjero y nacional.

No es casualidad que el nuevo inquilino del Palacio de Planalto haya promovido con éxito una causa civil para incorporar a su nombre el mote coloquial de *Lula* adquirido en su lucha sindical. Con ello, Luiz Inácio Lula da Silva asumió para siempre su compromiso de luchar por los desposeídos. 

12. Brasílio Sallum Jr., "Brasil: de la continuidad al cambio", *Nueva Sociedad*, Venezuela, marzo-abril de 2003.