

Nubes en el horizonte



La rápida y marcada recuperación de la economía brasileña en 2009 se debió principalmente a una combinación de políticas compensatorias no ortodoxas. Las autoridades federales rompieron con la orientación neoliberal seguida por las administraciones anteriores y por el propio Presidente Lula en su primer mandato. La experiencia brasileña muestra que las políticas sociales también pueden favorecer el crecimiento económico. Sin embargo, aunque la situación aún está bajo control, a medida que la economía mundial da vuelta la página de la crisis internacional, una segunda ola de crisis e inestabilidad puede estar formándose en estos momentos sin una visión clara de cuáles serían sus consecuencias.

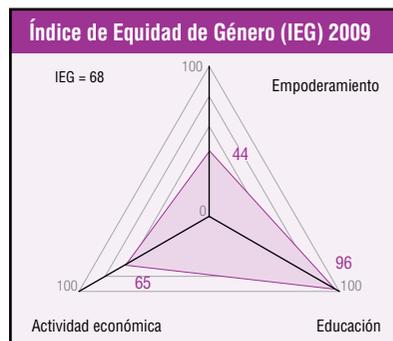
Social Watch Brasil
IBASE – Instituto Brasileiro para el
Análisis Social y Económico

En el último trimestre de 2008 la crisis mundial alcanzó a Brasil y quebró la tendencia hacia un crecimiento relativamente rápido que había marcado los tres trimestres anteriores. Como se informó en la edición 2009 de Social Watch, la economía brasileña fue duramente golpeada cuando el ingreso de capitales se transformó repentinamente en flujo de salida, provocando la caída de la moneda local y amenazando a un grupo de grandes empresas que habían apostado a la apreciación continua del real brasileño en el mercado de derivados.

Al igual que en crisis pasadas, la conmoción fue grave pero no mortal. De hecho, después de unos seis meses de contracción económica, la economía brasileña comenzó a recuperarse en el segundo trimestre de 2009. El crecimiento se aceleró desde entonces y los pronósticos para 2010 prevén una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) desde un mínimo de 5,5% hasta cerca de 7%. El ingreso de capitales se reanudó ya a mediados de 2009 y el país volvió a enfrentar un período de tasa de cambio sobrevaluada, con todos los riesgos que implica esa situación. Durante el primer semestre de 2010, la inestabilidad financiera aumentó nuevamente debido a los problemas de balanza de pagos en Grecia, Portugal, España e Italia, entre otros, pero todavía era temprano para evaluar su impacto sobre Brasil.

Políticas sociales y crecimiento económico

La rápida y marcada recuperación de la economía brasileña en 2009 se debió principalmente a una combinación de políticas compensatorias no ortodoxas. La administración del presidente Luiz Inácio 'Lula' da Silva ha avanzado mucho desde las políticas neoliberales que definieron su primer mandato desde 2003 hasta 2007. La recuperación se logró gracias a la fortaleza de la demanda interna, alimentada por: políticas de aumento del salario mínimo; políticas sociales, de las cuales la "Bolsa Familia" (subsidio familiar) es la más importante; políticas de expansión del crédito otorgado por los bancos públicos; y, en menor grado, políticas fiscales bajo el paraguas del programa conocido en Brasil como PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento). Los grupos de bajos ingresos también fueron objetivo de las políticas: aumentó el número de personas pobres



que reciben beneficios en efectivo (equivalente a un mes de salario mínimo), entre otros, quienes tienen un ingreso familiar igual o menor a 25% del salario mínimo per cápita, personas con discapacidades y personas pobres mayores de 65 años. También se otorgan beneficios jubilatorios ampliados para los trabajadores rurales (aunque no hayan hecho contribuciones previas).

La Bolsa Familia canaliza suplementos de ingreso a familias en extrema pobreza y distribuye R\$ 12,5 mil millones (unos USD 6,94 mil millones), prácticamente en todo el territorio nacional. Además de su eficacia como instrumento para la reducción de la pobreza extrema, que en general ha sido considerada como muy exitosa, la Bolsa Familia brindó un apoyo importante a la demanda interna, en particular de bienes de consumo perecederos. Debido a que las familias pobres consumen todo su ingreso, estos subsidios se tradujeron en un aumento directo a la demanda, generando un piso frente a cualquier eventual reducción de los gastos en consumo en el país. Los gastos basados en la Bolsa Familia también tienen un impacto expansivo indirecto sobre la demanda y el nivel de actividad económica. Los gastos originales se transforman en los ingresos de otras personas, que también serán gastados con un estímulo adicional a otras actividades. La naturaleza descentralizada del programa permite que estos estímulos estén dirigidos a actividades locales, ampliando el impacto sobre el empleo y el consumo adicional.

Estos gastos fueron, sin duda, un instrumento para evitar la contracción que hubiese provocado el impacto negativo generado por la disparidad de la balanza de pagos de fines de 2008 y comienzos de 2009. La experiencia brasileña muestra que las políticas sociales también pueden favorecer el crecimiento

económico, ya que las familias más pobres que reciben el beneficio tienen una muy alta propensión al consumo. El impacto macroeconómico de estas políticas es superior al de las implementadas en otros países, como la reducción de impuestos. Esta última tiende a favorecer a los grupos de más altos ingresos (aquellos que pagan impuestos directos) que aprovechan para ahorrar parte de sus beneficios inesperados y atenúan así el impacto expansivo.

El segundo pilar de las políticas contracíclicas del Gobierno fue la expansión del crédito. En condiciones de elevada incertidumbre, el crédito tiende a contraerse porque las instituciones financieras prefieren buscar activos más seguros en lugar de extender créditos a las empresas o a los consumidores, que resultan rentables pero son más arriesgados. Esto provoca la contracción de la producción, porque las empresas no pueden contratar trabajadores ni comprar materias primas si no tienen capital de giro, en tanto los consumidores no pueden financiar sus compras de bienes duraderos. Las autoridades federales rompieron con la orientación neoliberal seguida por el ex presidente Fernando Henrique Cardoso y por el propio Lula durante su primer mandato, que trataba a los bancos públicos como si fuesen privados.

Mientras los bancos privados del Brasil y de otros países rehuían los préstamos, el Banco do Brasil (banco comercial controlado por el Gobierno, no por el Banco Central), el banco brasileño de ahorros Caixa Econômica Federal (CEF, especializada en financiación para construcción y saneamiento) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) se volcaron a llenar ese vacío. Los tres bancos, que atienden clientelas diferentes, expandieron agresivamente sus actividades tomando cuotas de mercado de los bancos privados, quienes a su vez se vieron obligados a expandir sus propias

operaciones. A medida que los tres bancos aumentaron su provisión de créditos, redujeron sus márgenes diferenciales, por lo que los bancos privados se vieron más presionados a expandirse para no perder mayores cuotas de mercado.

BNDES fue un actor particularmente importante en este escenario, ya que financió inversiones. El aumento de las inversiones es condición necesaria para convertir este estímulo al crecimiento en una trayectoria sostenible a largo plazo. La elección de algunos proyectos para los cuales el banco brinda apoyo financiero estuvo rodeada de controversia, en particular por la preocupación medioambiental y también por su impacto sobre las comunidades locales, pero, como elemento estratégico para el proceso de recuperación del crecimiento, la acción del BNDES fue altamente exitosa.

Aún más controvertidas han sido las iniciativas de política fiscal, entre las que destaca el PAC. El programa se lanzó en medio de una avalancha de publicidad, parcialmente motivada por el interés inmediato (la proximidad de la elección presidencial), pero también por su posible impacto en el espíritu emprendedor de las pequeñas empresas brasileñas. En parte, el PAC fue poco más que la consolidación de proyectos más antiguos de inversión pública o inversiones hechas por empresas de propiedad del Estado, siendo Petrobras – la empresa petrolera controlada por el Gobierno Federal – la más destacada. Varios proyectos parecían haber encontrado todo tipo de dificultades, incluso con las entidades auditoras que controlan los gastos del Gobierno Federal. Muchos críticos destacan que la actual implementación de los proyectos incluidos en el PAC es mucho menos ambiciosa de lo que se había anunciado, que los proyectos no siempre fueron elegidos con racionalidad ni teniendo en cuenta las mayores tasas de retorno social.

Sin embargo, el impacto en el espíritu emprendedor parece ser positivo y estimula la recuperación de algunas inversiones privadas. Aún más importante fue el descubrimiento de una nueva gran reserva de petróleo conocida en Brasil como Pré-Sal que promete cambiar la posición del país en el mercado internacional del petróleo. El momento de la explotación de esa reserva todavía está en un futuro relativamente lejano, pero la noticia misma fue suficiente para estimular más la inversión privada.

También otros factores positivos hicieron sentir su influencia. La temprana y firme recuperación de la economía china tuvo un impacto expansivo sobre todo el continente, ya que las exportaciones de minerales y productos agrícolas a China expandieron las exportaciones en general. Sin embargo, el impacto neto del comercio internacional fue negativo, porque las importaciones crecieron más rápido que las exportaciones. En otras palabras, los brasileños compraron más al resto del mundo de lo que el resto del mundo compró en bienes y servicios producidos en el país, por lo que el impacto neto contrajo la salida local.

Una diferencia importante en esta crisis fue el comportamiento de la cuenta de capital. La economía brasileña sufrió el impacto negativo de la crisis internacional en su balanza de pagos en el último

trimestre de 2008, principalmente bajo la forma de salida de capitales. Este flujo de salida se debió, sin embargo, al regreso de las inversiones financieras extranjeras en Brasil, que fueron hechas en respuesta a las proyecciones de la bolsa y, en menor grado, a las tasas de interés superiores a las del resto del mundo. Cuando estos inversores extranjeros sufrieron pérdidas en los mercados de los países avanzados, cerraron sus puestos en las economías emergentes y repatriaron su capital para compensar esas pérdidas.

A diferencia de las crisis pasadas, esta vez no hubo fuga de capitales por parte de los brasileños dueños de la riqueza. De hecho, como la crisis estuvo centrada en el mundo desarrollado, los mercados extranjeros de capital no eran atractivos para los inversores financieros nacionales. Los activos del mercado doméstico, sin duda, pagaban más que las inversiones financieras en el exterior y con menor riesgo. La economía brasileña no sufría presiones por pagos, ya que su deuda externa pública está razonablemente bajo control y sus reservas internacionales son altas para la escala de la economía. La salida de capitales podría conciliarse fácilmente con estas reservas. Una línea preventiva de cambio de dólares negociada con la Reserva Federal fortaleció estas defensas y redujo las presiones que podían llevar a la fuga de capitales, facilitando el manejo de otras presiones.

Riesgos a la vista

Sin embargo, no todo es tan brillante. Es cierto que la crisis fue breve y de efectos relativamente benignos, teniendo en cuenta que es la segunda más grande en la historia del capitalismo moderno, después de la Gran Depresión de 1930. A mediados de 2009, como ya se ha observado, la economía estaba nuevamente casi a todo vapor con tasas de crecimiento muy respetables, aunque todavía lejos de las alcanzadas por países como China o India.

La recuperación también trae ingresos de capital que pueden ser muy peligrosos para Brasil en el futuro cercano, por la apreciación de la moneda local (una tendencia recuperada después de la devaluación de fines de 2008), que perjudica las exportaciones, favorece las importaciones y deriva en el actual déficit de las cuentas y en el aumento del endeudamiento externo. La situación aún está bajo control pero se deteriora rápidamente y es un motivo de preocupación para el futuro cercano. La acumulación de reservas en sí misma no es suficiente para asegurar la posición de la economía brasileña. Aumentar la deuda externa hace al país más dependiente de la financiación externa y puede convertirse en una crisis de envergadura si estos ingresos de capitales se interrumpen como sucedió muchas veces en un pasado no muy distante. El cuadro es aún más preocupante porque no parece haber soluciones en el horizonte de los responsables de la política brasileña. En general, se reconoce que la combinación de altas tasas de interés y tasas de cambio sobrevaluadas puede ser letal, pero poco parece estarse haciendo para cambiar esta situación.

En el frente de las políticas sociales, la Bolsa Familia se ha consolidado y la administración Lula

anunció planes para hacerla permanente, haciendo que los subsidios sean obligatorios por ley para las futuras administraciones federales. Un paso adelante en este punto sería la definición de políticas de avance social, incluidas políticas sostenidas de empleo, políticas para reducir el desempleo y la expansión de la economía informal y políticas educativas y sociales que no sólo aumentarían la asistencia a los grupos de más bajos ingresos sino también su calificación y productividad.

Del lado de la política crediticia no es mucho lo que debe hacerse en este momento. La regulación financiera está siendo rediseñada en los foros internacionales pero el Banco Central de Brasil no parece querer ser innovador en este campo. La agresividad con la que actuaron los bancos públicos durante la crisis parece haber servido de alerta para los bancos privados, que están tomando medidas para expandir su propia provisión de crédito. Esto puede ser beneficioso en términos de mejora de los costos de capital para actividades productivas y para financiar los gastos de los consumidores.

Es en el área de las inversiones, junto con el riesgo de la balanza de pagos ya mencionado, donde el horizonte es más incierto. El nivel de daños relativamente bajo causado por la primera ola de la crisis que golpeó la economía entre fines de 2008 y comienzos de 2009 pareció fortalecer la propensión a invertir de la economía brasileña. Sin embargo, la tasa de inversión todavía es muy baja, mucho más baja de lo necesario para una economía en desarrollo que pretende hacer la transición hacia el nivel de país desarrollado. En particular, las inversiones en infraestructura todavía están muy lejos de lo que se necesita con urgencia. Además, las preocupaciones medioambientales no se toman en cuenta de manera adecuada y el país puede estar promoviendo inversiones en sectores y procesos que pueden volverse rápidamente obsoletos. Incluso algunos proyectos de inversión, en particular de generación de energía eléctrica, están rodeados de controversias por su impacto en las comunidades locales y en el medio ambiente, generando polémica sobre el acierto de este tipo de inversiones.

Los riesgos más importantes para el futuro provienen del hecho de que, como es evidente, la economía mundial aún no ha dado vuelta la página de la crisis financiera global. Tal como demostró la fuerte turbulencia que azota la Eurozona, el futuro todavía está lleno de peligros. De hecho, los efectos de una crisis de envergadura en la Eurozona pueden tener un impacto aún peor en las economías en desarrollo, y en Brasil en particular, que el crac financiero de 2008. Los instrumentos políticos disponibles fueron suficientes para controlar y superar la crisis de 2008. Una segunda ola de crisis e inestabilidad puede estar formándose en estos momentos, no habiendo una visión clara de cuáles serían sus consecuencias.

Una lección importante, sin embargo, parece haber sido aprendida: que el neoliberalismo y actitud *laissez passer* característica de los gobiernos brasileños hasta 2005-2006 hubiese sido letal. La postura activista de 2009 puede ser mejor garantía de un futuro más seguro para la economía y la sociedad del país. ■