

Integración, equidad y desarrollo

Integración, equidad y desarrollo



FLACSO
ECUADOR

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN:
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición:junio, 2005

Índice

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Sergio Abreu e Lima Florencio</i>	
ALCA - una sumatoria de visiones distintas	31
<i>Renato Baumann</i>	
Globalización, integración y las relaciones Mercosur - Comunidad Andina	53
<i>Luis Alberto Machado</i>	
América Latina y Brasil: desempeño reciente y desafíos para su crecimiento	77
<i>Carlos Enrique F. Mussi</i>	
Vulnerabilidad e inestabilidad de las economías latinoamericanas	97
<i>Rafael Correa</i>	
El desarrollo sostenible de la Cuenca Amazónica, ¿Cómo aplicamos la economía de biodiversidad?	109
<i>Joseph Henry Vogel</i>	
Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza	131
<i>Guillaume Fontaine</i>	

Programa Zona Franca Verde	149
<i>Sávio José B. Mendonça y Virgílio Viana</i>	
El laberinto de lo social: el gobierno de Lula en el contexto de la evolución política y económica de Brasil en los últimos años	159
<i>André Urani</i>	
El trabajo y el reconocimiento de las necesidades: dos condiciones de un enfoque orientado a la equidad	177
<i>Claudia C. Danani</i>	
Educación y equidad en Brasil	191
<i>Clarissa Eckert Baeta Neves</i>	
Educación, equidad y bienestar en América Latina	215
<i>Carlos Larrea</i>	

El laberinto de lo social: el gobierno Lula en el contexto de la evolución política y económica de Brasil en los últimos años*

André Urani**

Introducción

La elección de Lula para la Presidencia de la República en 2002, despertó temores en los mercados financieros al respecto de un posible abandono de la disciplina monetaria y fiscal perseguida por su antecesor, Fernando Henrique Cardoso, y entusiasmo y esperanza en buena parte de la opinión pública internacional, por la expectativa que el nuevo gobierno creó de poder implementar algo realmente novedoso en el enfrentamiento de los problemas sociales.

¿Pasado un año y medio desde que asumió el poder, en qué medida el gobierno Lula está de hecho innovando en términos de políticas económicas y sociales? Sorpresivamente para muchos, hoy se observa que no hubo rupturas importantes en la política económica y los avances en el campo social; en términos concretos, fueron mucho más tímidos de lo que se esperaba. ¿Sería ésta, una táctica transitoria para preparar el terreno de algo distinto o un camino obligatorio? ¿Cuáles son los obstáculos que impiden cambios más radicales? ¿Qué se puede esperar del restante de su mandato?

Éstas son algunas de las preguntas que motivaron este artículo. Empiezo, describiendo, en líneas muy generales, la evolución de la situación política, económica y social que precedió la elección de Lula, para contextualizar históricamente el momento que Brasil vivía cuando su gobierno empe-

* Agradezco los comentarios de Simon Schwartzman, Octavio Amorim y Paulo Paiva a una versión anterior de este artículo.

** Director ejecutivo de IETS. aurani@iets.inf.br

zó. En la segunda parte, hago un retrato sucinto de la situación social en el Brasil de este inicio de siglo XXI y, particularmente, de la pobreza y de sus principales determinantes. Dado este diagnóstico, presento, en la tercera parte lo que sería una agenda de desarrollo que tenga como objetivo prioritario la reducción de la pobreza. Las principales directrices de las políticas económica y social del actual gobierno, así como sus principales impactos, son objeto de la cuarta sección. La quinta y última, finalmente, es dedicada al arriesgado ejercicio de hacer un balance de lo ocurrido hasta aquí durante este gobierno y de trazar algunas perspectivas de futuro.

Antecedentes

Hasta la primera mitad del siglo pasado, Brasil era un país esencialmente pobre y rural. Empezó una profunda metamorfosis de su estructura económica y social a partir del *Estado Nuevo*, de Getulio Vargas, a fines de los años 1930, cuando se fincaron las bases de una estrategia nacional de desarrollo basada en la industrialización vía sustitución de importaciones. Esta estrategia consistía, esencialmente, en una intervención generalizada del Estado Nacional en los más distintos mercados, para que se beneficien las inversiones nacionales y, sobre todo extranjeras, en los sectores considerados *estratégicos*.

Este modelo floreció con Juscelino Kubitscheck, el cual maduró durante el régimen militar (1964-1985) y que se desintegró en el inicio de los años 1980.

Entre fines de la Segunda Guerra Mundial y 1980, Brasil experimentó una rápida industrialización, acompañada por un fuerte crecimiento económico y por una urbanización desenfrenada. El PIB fue multiplicado por once, en términos reales; el PIB industrial (siempre en términos reales) por dieciséis; la población dobló, de 60 a 120 millones de habitantes, mientras que la proporción de personas viviendo en los medios rural y urbano se invirtieron, lo que significa que todo el crecimiento demográfico durante este período se concentró en las ciudades. La proporción de pobres cayó, pero no el número absoluto y la pobreza se convirtió, crecientemente, en un problema urbano.

Los desequilibrios macroeconómicos provocados por el modelo sustitutivo de importaciones (deuda externa, crisis fiscal, súper-inflación) fueran

acumulándose y explotaron en el inicio de la década de 1980. La primera mitad de la década del 80, fue marcada por sucesivos planes de estabilización, que al final lograron generar grandes superávits comerciales al costo de una profunda recesión y de una fuerte aceleración inflacionaria – lo que provocó un progresivo ocaso del régimen militar que regía desde 1964. Los militares tuvieron al fin que dejar el poder en 1985.

El pasaje del poder a los civiles no se dio de forma directa, al contrario de lo que demandaba la opinión pública. La democratización vino acompañada de sucesivas tentativas malogradas, tanto ortodoxas cuanto heterodoxas, de estabilizar la economía y de reanimar el modelo de desarrollo anterior. En términos macroeconómicos, esto implicó abruptas oscilaciones de los niveles de actividad y de empleo, resultando en un crecimiento promedio muy bajo (el PIB per cápita cayó) y en una inflación crecientemente fuera del control de las autoridades monetarias (en 1989, la tasa de inflación mensual alcanzó un increíble 80%). Dado que los pobres tenían menos capacidad que los ricos de protegerse del deterioro del poder de compra de la moneda; esta aceleración inflacionaria provocó un aumento de la desigualdad de ingreso que, combinada con la disminución del PIB per cápita, provocó un aumento importante de la pobreza.

Paralelamente, en 1988 se proclamaba una nueva Constitución que, por sus proposiciones en términos de libertades civiles y derechos sociales, vino a ser conocida como *Constitución Ciudadana*.

La década termina, a fines de 1989, con la casi elección de Lula para la Presidencia de la República. Sin embargo, a quien se eligió fue Fernando Collor de Mello, ex Gobernador del Estado de Alagoas.

El Gobierno de Collor (1990-1992) priorizó, en su agenda, la implementación de las reformas institucionales que eran preconizadas por el Consenso de Washington, como la apertura comercial y financiera y la privatización, además de aventurarse en un nuevo plan heterodoxo de estabilización, cuyo elemento clave estaba en el confisco del 80% de los depósitos a vista y a plazo en las instituciones financieras. El resultado fue un retumbante fracaso: hubo una fuerte contracción de la actividad económica y la inflación rápidamente volvió a niveles superiores al 20% mensual. Todos perdieron, pero los más ricos, más que los más pobres (o sea, por primera y única vez en la historia estadísticamente documentada de Brasil, hubo disminución de la desigualdad de ingreso).

La insatisfacción generalizada ante la ulterior degradación de la situación económica, sumada a crecientes sospechas de corrupción del gobierno y su falta de apoyo parlamentario,¹ llevaron al *impeachment* de Collor, en el segundo semestre de 1992.

Lo sustituyó su vice-presidente, Itamar Franco, que intentó implementar un gobierno de coalición, donde el Partido de los Trabajadores (PT), de Lula, no quiso entrar. En un momento en que, en función de la crisis económica y política, todas las encuestas de opinión pública apuntaban a Lula como el gran favorito para las elecciones presidenciales de 1994.

La situación macroeconómica continuó caótica, tanto así que Itamar nombró cinco diferentes ministros de Economía en el arco de su primer año de gobierno. Hasta que, a mediados de 1993, nombró a Fernando Henrique Cardoso, sociólogo y ex senador del Partido Social Democrático Brasileño (PSDB) que hasta entonces ocupaba el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Cardoso formó un equipo de técnicos que rápidamente elaboró un nuevo plan de estabilización heterodoxo que, al contrario de los precedentes, fue anunciado previamente públicamente y negociado con el Congreso Nacional: el Plan Real, implementado gradualmente a partir del inicio de 1994.

También al contrario de sus antecesores, el Plan Real tuvo impactos importantes y no solo a corto plazo. La tasa mensual de inflación, que estaba de nuevo por arriba de los 40% mensuales, disminuyó a menos de 10% anuales; esta importante reducción del *impuesto inflacionario*, a su vez, junto a un aumento real significativo del salario mínimo, aumentó considerablemente el poder de compra de los más pobres. Este elemento, sumado a la apreciación cambiaria y a una política fiscal expansiva impulsó la economía, que volvió a crecer rápidamente.

Esta recuperación económica, la consecuente disminución de la tasa de desempleo, el aumento de los salarios reales (sobre todo de los más pobres) y la oposición de Lula al Plan Real, llevaron a Cardoso a la Presidencia de la República en el primer turno de las elecciones realizadas a fines de 1994.

En la presidencia, Cardoso perfeccionó un estilo de gobierno que ya había sido adoptado por Juscelino Kubitscheck (1956-1960) y José Sarney

1 En la historia democrática de Brasil ningún presidente que no haya logrado apoyo mayoritario en el Congreso o que lo tenga perdido, logró terminar su mandato constitucional (Vargas, 1954; Café Filho 1955; Jânio Quadros, 1961; João Goulart, 1964 y Collor, 1992).

(1985-1990): el llamado *presidencialismo de coalición*. Aunque su elección haya sido relativamente fácil, su partido, el PSDB, estaba lejos de tener una mayoría en el Congreso. Para poder gobernar, e implementar su programa de reformas institucionales, Cardoso tuvo que componer una muy diversificada base de apoyo político, a veces con partidos que naturalmente se opondrían a las reformas propuestas.

Su primer mandato (1995-1998) fue marcado por la consolidación de la estabilidad macroeconómica y una consistente reducción de la pobreza (de 42% a cerca del 33% de la población, en el promedio del periodo).

Hubo un importante esfuerzo de sanear el sector público, cuyo histórico desequilibrio presupuestario estaba en la raíz del proceso inflacionario de las décadas precedentes. Se profundizó la privatización, se rompieron monopolios estatales, se empezó a reformar la administración pública y se implementaron nuevas reformas institucionales.

Las políticas sociales, sobre todo las de educación y salud, se descentralizaron. El programa *Comunidad Solidaria* re-dibujó las relaciones entre sector público, sector privado y sociedad civil; gracias a él, por primera vez en la historia de Brasil, los pobres, aunque de forma incipiente, empezaron a ser explicitados como beneficiarios de la política social.

A pesar del aumento de la carga tributaria, el mantenimiento de una política fiscal relativamente expansionista y la propia re-estructuración del sector público hicieron que hubiera un creciente déficit público.² Esto, asociado a la apreciación cambiaria que se registró durante el período (no obstante la relativa flexibilidad del tipo de cambio), llevó a un aumento del desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Lo que implicó una grande vulnerabilidad externa – evidenciada durante las crisis de Asia y de Rusia, las cuales tuvieron pesados impactos sea sobre las cuentas externas, sea sobre el nivel de actividad: durante los dos últimos años del primer mandato de Cardoso, el crecimiento del PIB fue mucho más modesto que durante los dos primeros, lo que implicó un ulterior deterioro del mercado de trabajo, sobre todo en las principales regiones metropolitanas del país.

Aún así, el balance del primer mandato de Cardoso fue juzgado como positivo por la mayoría del electorado brasileño, que lo reelige (una vez más

2 Véase Giambiagi y Ronci (2004) para mayores detalles sobre la política fiscal durante los dos gobiernos de Cardoso.

en la primera vuelta electoral, una vez más contra Lula) a fines de 1998, para un nuevo mandato de cuatro años.

El segundo mandato de Cardoso empieza con la devaluación del real, no anunciada pero ampliamente prevista por los mercados, ante el creciente desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos. El impacto inflacionario de esto y el importante cambio de los precios relativos, fue frenado por políticas fiscal y monetaria muy apretadas. Las tasas de interés nominales llegaron a 45% anuales, en términos nominales, mientras que el sector público pasó a producir superávit primarios – uno de los pilares de la nueva política macroeconómica, junto a la adopción de un tipo de cambio flexible y de metas de inflación. El cambio de precios relativos dinamizó el sector externo y la economía volvió a crecer significativamente en el 2000; sin embargo, esta recuperación tuvo corta duración, en función del colapso del sector eléctrico y de la crisis argentina.

Los progresos en las reformas fueron más modestos que durante el primer mandato; entre ellos, se destacan los esfuerzos de esbozar un esquema de regulación para los servicios públicos que habían sido privatizados anteriormente.

Entre los avances en el campo social, hubo mejoras importantes en las políticas de educación y salud, la agudización, a partir de la Conferencia de Durban, del debate sobre acciones afirmativas para enfrentar el tema de la discriminación racial, la aceleración de la reforma agraria y la implementación de nuevos programas sociales focalizados en los más pobres: combinación de transferencias de ingreso con contrapartidas de los beneficiarios (ejemplo: Bolsa-Escuela). Estos nuevos programas sociales se concentraron en los municipios más pobres del país y, por lo tanto, fueron poco percibidos por la opinión pública de las principales regiones metropolitanas y por los principales medios de comunicación. Por otro lado, hubo una gran fragmentación de esfuerzos (cada ministerio inventaba su propio programa), lo que impidió que estas iniciativas ganen la escala adecuada y causen perjuicio a su eficacia y eficiencia en la reducción de la pobreza. Sin embargo, la pobreza continuó cayendo, aunque en un ritmo menos expresivo que en los primeros años del real.

La legislación laboral no fue objeto de reformas expresas, al mismo tiempo en que las políticas públicas en esta área avanzaban menos que en las otras. Estos factores, sumados a las bajas tasas de crecimiento del PIB y

a la relocalización de importantes ramas industriales en ciudades menores, en respuesta a la apertura comercial, llevaron a una profundización de la crisis de los mercados laborales metropolitanos, con un significativo aumento de las tasas de desempleo y de la informalidad, y disminución de los salarios reales que explicarían el clima de creciente insatisfacción social que marcó este período y preparó el terreno para la elección de Lula en el año 2002.

Ante la inminencia de la victoria del PT, aumentaron los temores en los mercados de que pudieran ocurrir cambios abruptos en la política macroeconómica, lo que llevó a una crisis especulativa, seguida por una nueva significativa devaluación del real y, consecuentemente, por una aceleración inflacionaria.

El laberinto de lo social

Brasil no es un país pobre (78% de la humanidad vive en países más pobres que Brasil), sino un país con muchos pobres: según las estimativas más conservadoras, serían cerca de 55 millones de pobres, de los cuales 22 millones de ellos son indigentes.

La proporción de brasileños pobres es más que el doble de lo que se debería esperar en un país con el ingreso per cápita del Brasil. Es por esta razón, que se afirma que la desigualdad de ingreso es la principal causa de la pobreza. O sea, la cuestión de la pobreza no está tan ligada a la incapacidad de generar recursos, sino a aquella de distribuir los recursos que son generados de forma adecuada. Según estadísticas del Banco Mundial elaboradas por IPEA, la proporción de pobres verificada en Brasil normalmente ocurre en países que tienen 1/3 de su ingreso per cápita.

Además de ser una de las más elevadas del mundo, la desigualdad de ingresos en Brasil ha sido prácticamente constante en las dos últimas décadas, a pesar de todos los cambios políticos, institucionales y económicos que ocurrieron en este período. Según la PNAD/IBGE:³

3 La PNAD/IBGE es una encuesta de hogares que cubre todo el territorio nacional (excepto la parte rural de la región amazónica) brasileño anualmente, desde los años 70.

- El 1% más rico de la población se apropia sistemáticamente de una proporción del ingreso mayor que la apropiada por los 50% más pobres.
- El ingreso familiar per cápita necesario para estar en el 1% más rico es 17 veces mayor que la mediana de la distribución; y
- El 10% más rico se apropian de cerca del 50% del ingreso total.

Esta desigualdad se verifica prácticamente en todo el territorio nacional, aún cuando se analizan los indicadores relativos a una sola ciudad. El Informe del Desarrollo Humano del la Ciudad de Río de Janeiro (2001), por ejemplo, muestra, entre otras cosas, que:

- Se pueden verificar Indicadores de Desarrollo Humano análogos a los registrados en los cinco continentes del planeta sin salir de una misma ciudad.
- El peor y el mejor barrio de la ciudad están separados por más de un siglo de desarrollo humano. O sea, para que el barrio de Acari alcance la calidad de vida, en términos de ingreso, salud y educación, que se registra hoy en el barrio de Lagoa, será necesario más de un siglo de progresos como los verificados durante los años 90. Barrios vecinos están separados por más de ocho décadas de desarrollo humano. Estas diferencias no son típicas de Río de Janeiro: ellas se verifican, en la misma intensidad, en prácticamente todas las principales capitales brasileñas.

Las regiones metropolitanas se están tornando, de hecho, en los principales palcos de la desigualdad. Es donde se concentra la riqueza, por cierto, pero también, más y más, la pobreza. Más de un tercio de los pobres brasileños viven hoy en las principales regiones metropolitanas del país.

En la base de esta alta desigualdad de ingresos está la discrepancia, entre las distintas camadas de la sociedad, en el acceso a las varias formas de riqueza, que resulta *natural* para algunas camadas, inalcanzable para otras. **Los incluidos se disfrazan de *clases medias*; y lo serían, si no estuvieran en Brasil.** Son los dirigentes, sea del sector público, sea del sector privado, que consideran *pobres* aquellos que los sirven, como domésticos, chóferes o vigilantes. Pero los cuales, no resultan pobres según las estadísticas, sino pertenecientes a las camadas medias de la sociedad. Los que son verdaderamente

pobres son invisibles a los ojos de aquellos que son llamados a tomar decisiones, sea empresariales, sea gubernamentales. Y, por lo tanto, resultan excluidos, tanto de los mercados cuanto de la mayoría de las políticas públicas.

Es lo que ocurre, por ejemplo, en la educación. El 40 por ciento de los jefes de hogar de las familias indigentes no han completado ni siquiera un año de estudio. Del total de los adultos brasileños, 60% tiene menos de 8 años de estudio completos. Entre los 75% más pobres, no hay jefes de hogar que hayan puesto los pies en la universidad, mientras que entre el 1% más rico, casi el 90% frecuentó la educación superior.

Algo de análogo pasa en el mercado laboral. La mayoría de los pobres e indigentes está en familias cuyos jefes son empleados informales o por cuenta propia. Esto quiere decir que trabajan en la informalidad, sin acceso a aquellos servicios (formación profesional, crédito etc.) que serían necesarios para mejorar su productividad y su bienestar.

La oferta de bienes y servicios públicos, así como las instituciones que regulan prácticamente todos los mercados, siguen siendo conformes al modelo sustitutivo de importaciones que se implementó a partir del Estado Nuevo y no están conformes a la economía abierta, democrática, y de mercado que la sociedad brasileña, en su conjunto, parece estar deseando.

Otro determinante históricamente importante de la pobreza en Brasil es el racial. La pobreza brasileña tiene color: es negra. Según Cartola, uno de los más importantes compositores de samba, “es negra la tristeza de esta vida”. Los negros y mulatos son 45% de la población total y 70% de los indigentes. Simétricamente, los blancos y amarillos son 55% de la población, pero representan el 90% del 1% más rico. Esta cuestión nunca fue asumida por la opinión pública (se decía que Brasil era una *democracia racial*) antes de la Conferencia de Durban, en 2001 – a partir de la cual se tornó un tema político importante en el escenario nacional.

Subsisten, finalmente, importantes diferencias regionales. Cerca del 60% de los indigentes y del 50% de los pobres se encuentran en la región Nordeste, que tiene apenas un cuarto de la población del país.

El hilo de Ariadna: una agenda de desarrollo con foco en la reducción de la pobreza

Priorizar la reducción de la pobreza en el Brasil contemporáneo significa dar vida a un proceso de desarrollo radicalmente distinto de aquello conocido durante el siglo pasado.

No se trata, de hecho, de crecer por crecer, una vez que (como ya fue dicho) Brasil ya no es un país pobre. Estimativas de IPEA muestran que, para reducir la proporción de pobres a la mitad (manteniendo la actual distribución de ingresos) sería necesario que el PIB per cápita creciera 75%, lo que podría significar una generación para que ocurra.

La desigualdad tiene, por lo tanto, que ser atacada. El mismo IPEA revela que sería posible, con el PIB per cápita actual, reducir la proporción de pobres a la mitad disminuyendo el índice de Gini de 0,6 a 0,5 – índice que seguiría siendo muy elevado para los niveles observados internacionalmente. Esta opción es una falsa opción, visto que sería inviable hacerlo a través de transferencias sistemáticas de los grupos más ricos y políticamente mejor organizados (aunque numéricamente poco expresivos) de la sociedad para los más pobres y políticamente más débiles (aunque más numerosos).

El único camino posible, por lo tanto, pasa por combinaciones de crecimiento económico con reducción de la desigualdad: Brasil podría llegar a tener una proporción de pobres equivalente a la mitad de la actual, si su PIB per cápita creciera 18% (algo que sería factible en el arco de cuatro o cinco años) y que lograra, simultáneamente, reducir su desigualdad en un 11%.

Esta combinación representa un desafío inédito para la sociedad brasileña en su conjunto, pero ya viene ocurriendo en algunas regiones de Brasil, particularmente en el Estado de Santa Catarina. A pesar de que el ingreso per cápita de Santa Catarina creció menos que el nacional durante la última década (22% contra 30%), este estado fue campeón nacional de reducción de la pobreza, una vez que fue capaz de reducir su desigualdad de ingreso significativamente (el índice de Gini pasó de 0,54 en 1992 a 0,45 en el 2002).

Según las agendas establecidas por IETS (2001 y 2002), esto pasaría por:

- Consolidación de la estabilidad macroeconómica: por sí misma, se trata de una condición necesaria pero no suficiente para una estrategia de desarrollo de este tipo. Los problemas sociales brasileños no pueden ser

solucionados a través de políticas macroeconómicas, pero pueden ser agravados por malas políticas – como ya ocurrió en el pasado reciente del país. Por otro lado, la consolidación de la estabilidad podría llevar, paulatinamente, a una reducción de las tasas de interés, lo que podría abrir espacio para una ampliación del gasto público social sin necesidad de aumentar la carga tributaria.

- Re-direccionamiento del gasto público social (GPS) a favor de los grupos más pobres: el GPS brasileño no es bajo, pero poco efectivo para reducir la pobreza. El GPS llega al 23% del PIB, o sea, cerca de diez veces el monto de recursos que sería necesario para eliminar la insuficiencia de ingreso de los pobres si fuera posible implementar una política de transferencias perfectamente focalizada; una proporción del PIB mayor que aquella representada por el gasto público total en países como México, Argentina o Chile. Sin embargo, casi 1/3 de los brasileños permanecen (pos-transferencias) debajo de la línea de la pobreza, pues la mayor parte del GPS es capturado por aquellos que no son pobres (y que tienen una mayor capacidad de representación política). Es por estas razones que se trata, en Brasil, de re-direccionar el GPS más que de aumentarlo. Hay también la necesidad de reducir la fragmentación de los distintos programas sociales destinados a los más pobres (a ejemplo de lo que se hizo, recientemente, con el *Beca-Familia*) y de aumentar los esfuerzos de diagnóstico, monitoreo y evaluación de las políticas sociales – una práctica todavía incipiente en Brasil.
- Profundización de las reformas institucionales: las reformas son necesarias, antes de todo, para permitir el re-direccionamiento del GPS. En el cuadro actual, los gobernantes tienen poco radio de maniobra para decidir el formato del GPS, visto que su implementación y composición son determinadas exógenamente por la legislación existente. Como es de esperarse, reformas en este sentido enfrentan, en la práctica, una enorme resistencia de los grupos más organizados de la sociedad. Las reformas son también necesarias para permitir que la economía brasileña se desgarre de su herencia nacional-desarrollista autoritaria adquirida en el siglo XX, para poder insertarse en el mundo globalizado de forma más competitiva, con una mayor capacidad de producir ahorro doméstico y justicia social.

- Ampliación del espacio público más allá de las fronteras estatales: tanto para promover el crecimiento cuanto para reducir la desigualdad es necesario aumentar la oferta de bienes y servicios públicos, lo que será posible solamente a través de la multiplicación de alianzas entre distintos niveles de gobierno, la iniciativa privada y la sociedad civil – a ejemplo de lo ocurrido en Santa Catarina, donde se verificó, como ya se anotó, la mayor disminución de la pobreza en el período reciente. Los desafíos, hoy, pasan por llevar este tipo de experiencia prioritariamente a las principales regiones metropolitanas del país, así como de transitar de políticas de desarrollo industrial hacia políticas de desarrollo de los servicios.

La política económica y social del gobierno Lula

No obstante su victoria relativamente fácil en las elecciones de 2002, Lula no tuvo carta blanca del electorado brasileño, ya que su partido estuvo muy lejos de conquistar la mayoría del Congreso. El nuevo presidente tuvo así que reeditar la estrategia de su predecesor, apoyándose en una coalición parlamentaria mucho más vasta de lo que se pudiera prever antes de las elecciones. La base de apoyo parlamentaria de Lula se realizó, en la práctica, con una alianza compuesta por el mayor número de partidos de la historia de América Latina.

Esta fragmentación de la base parlamentaria de apoyo al gobierno llevó a una serie de contradicciones internas, acentuadas por el hecho que dentro del propio PT (principal partido de la coalición) y del gobierno mismo empezaron a surgir polémicas públicas en relación a las políticas económica, social, industrial y de relaciones internacionales.

Los primeros meses de gobierno estuvieron marcados por:

- Una creciente ocupación de la maquinaria del gobierno por los cuadros del PT, la mayoría de los cuales no tenía experiencia administrativa; y por
- Una ruptura (por lo menos parcial) de algunos dogmas que habían marcado la retórica del PT en el pasado, sobre todo en lo relacionado a la política económica.

A pesar del discurso adoptado por los principales ministros y líderes parlamentarios del gobierno, el hecho que Lula no solo haya continuado sino profundizado la política económica del segundo gobierno de Cardoso, tornaba lícito preguntarse hasta que punto la herencia que había recibido era, realmente, maldicha.

La expectativa general de los mercados (y de la opinión pública nacional e internacional), creada a partir del discurso adoptado por el propio PT durante toda su existencia, era que la llegada de Lula a la presidencia implicaría cambios radicales en la conducción de la política económica, pasando por una re-negociación de la deuda externa e interna, por un tipo de cambio más alto y por tasas de intereses más bajas.

Esta expectativa no se confirmó, al contrario, como ya se dijo, hubo una radicalización de los fundamentos de la política adoptada por Cardoso; desde 1999 se mantuvo el cambio flexible, y las metas de inflación con un superávit primario del sector público mayor de lo que fue obtenido durante el segundo gobierno de Cardoso, e incluso de lo que había sido negociado con el Fondo Monetario Internacional.

En la práctica, esto implicó un control muy duro de la demanda agregada, ya sea por vía de la política fiscal o por la política monetaria. Esta política fue extremadamente exitosa en contener las presiones inflacionarias, pero llevó, en el 2003, a un crecimiento negativo del PIB (por primera vez en una década), a un aumento de las tasas de desempleo y a una disminución de los ingresos reales. Este cuadro empezó a mejorar en el 2004, sobre todo fuera de las principales regiones metropolitanas, gracias al dinamismo del sector externo: el aumento de las exportaciones fue tan expresivo que llevó al equilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En términos de reformas, los avances fueron tímidos e inciertos y se limitaron al campo fiscal (donde resulta que hubo un ulterior aumento de la carga tributaria, que llegó a 40% del PIB) y de la seguridad social, en que los logros fueron menores que los deseables. En otras palabras, poco se logró para re-direccionar el GPS a favor de los más pobres.

Un avance importante fue la aprobación, por el Congreso, de una nueva ley de falencias. También merece ser resaltado que un proyecto para establecer un marco institucional nuevo para las alianzas público/privado, presentado por el gobierno, está por aprobarse en el Congreso, en un contexto donde la regulación de los servicios públicos privatizados durante los

años 90 fue repetidas veces puesta en jaque por varios ministerios, en particular por el de Comunicaciones.

Sorprendentemente, hubo una desaceleración de la reforma agraria, a pesar de las presiones crecientes del Movimiento de los Sin Tierra (MST). Sin embargo, lo más sorprendente – dado la trayectoria personal de Lula – fue que no hubo ningún logro, por ahora, en las áreas sindical y laboral.

Esta parálisis es una prueba de la debilidad del gobierno de Lula. Un gobierno fuerte tiene que tener un apoyo parlamentario mayoritario y con cohesión; y ser impermeable a las presiones de los grupos de interés de base social estrecha – pero muy bien organizados. El gobierno actual no cumple con ninguna de estas condiciones: su base parlamentaria, aunque mayoritaria, es tremendamente heterogénea y vulnerable a presiones de grupos como, por ejemplo, los metalúrgicos de la región metropolitana de São Paulo, cuyos intereses no son representativos de la mayoría de los trabajadores brasileños – sobre todo los más pobres.

En lo referente a las políticas sociales, hubo claramente un cambio importante después del primer año de gobierno. Lula empezó su gobierno aumentando el número de ministerios del área social (lo que no parecía muy adecuado, dada ya la gran fragmentación de las políticas en esta área) y haciendo mucha publicidad en torno a dos programas nuevos, el llamado *Hambre Cero* y el *Primer Empleo*.

El primero de ellos fue recibido con entusiasmo por la opinión pública nacional e internacional y se tornó en una especie de slogan-síntesis, en el campo simbólico, de lo que la gente esperaba de Lula. Su estrategia y contenido se revelaron extremadamente confusos desde el inicio. ¿Cuántos son los hambrientos en Brasil? ¿Dónde están? ¿De qué tienen hambre? ¿Por qué tienen hambre? ¿Cómo amenizar esta hambre? ¿Distribución de alimentos o transferencias monetarias? Los principales responsables de este programa no tenían respuestas claras a ninguna de estas preguntas.

El programa *Primer Empleo*, del cual se habló mucho, tenía un diagnóstico claro – y equivocado: que el desempleo era un fenómeno que penalizaba sobre todo a los más jóvenes. Es cierto que las tasas de desempleo de los jóvenes, en Brasil como en casi todos los países del mundo, son más altas que las de quienes no son jóvenes. Pero como la tasa de participación en el mercado de trabajo de los jóvenes es menor que la de no-jóvenes (y decreciente, porque los jóvenes se quedan más tiempo estudiando), los jóvenes no son la

mayoría de los desempleados. Peor aún: de una manera general, no tener un empleo es menos grave para un joven que para un no-joven, visto que éste último suele ser el principal responsable del aporte de recursos a la familia. De todas formas, partiendo de este diagnóstico, se incentivó el empleo de jóvenes, subsidiando a las empresas que los contrataban -estimulando, así, la sustitución (en el margen) de no-jóvenes por jóvenes. Afortunadamente, el programa tuvo impactos insignificantes sobre el mercado laboral.

En compensación, paradójicamente, se habló mucho menos de un programa, a mi juicio, mucho más interesante que los anteriormente citados: el *Beca-Familia*. Hilvanado en silencio a lo largo de todo el 2003, este programa logró unificar los programas sociales que habían sido lanzados en el segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Consiste, básicamente, en un programa de transferencias monetarias a los más pobres a cambio de contrapartidas de los beneficiarios, tales como tener todos los hijos en edad escolar asistiendo regularmente a la escuela, tener todos los hijos vacunados, realizar exámenes médicos durante el período de embarazo, etc.

El programa inmediatamente logró el apoyo de los principales organismos multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) y fue progresivamente extendido a las regiones metropolitanas. Se aumentó el presupuesto, el número de beneficiarios (que hoy llega a 4 millones y medio de familias) y el valor medio de los beneficios.

Sin embargo, y a pesar del aumento de su presupuesto para el 2004, el programa no pasa del 2% del GPS, o sea, la quinta parte de cuanto sería necesario transferir a los pobres si hubiera la capacidad de implementar una política perfectamente focalizada. El programa no incluyó a los adolescentes y jóvenes entre los beneficiarios, hay bajo control de las contrapartidas y sus impactos no fueron aún estimados.

De todas formas, el primer año del gobierno de Lula estuvo marcado por un creciente conflicto en el área social, entre los que sostenían una estrategia del tipo *Beca-Familia* y los que preconizaban acciones como el *Hambre Cero*. Este conflicto reflejó el problema político de fondo del gobierno de Lula: de un lado, existen los ministerios (como el de Economía, Agricultura, Industria y Comercio, etc.) que defienden decisiones que enfatizan la eficiencia de las políticas públicas; del otro, están aquellos (Casa Civil, Trabajo, Salud, etc.) cuya lógica está basada en los posibles logros políticos de corto plazo para sus propias clientelas políticas.

Lula tuvo, por lo tanto, que empezar su segundo año de gobierno tratando de arbitrar este conflicto. Y lo hizo disminuyendo el número de ministerios del área social. Fueron abolidos tanto el Ministerio de Asistencia Social (donde se había articulado la ingeniería del Beca-Familia) cuanto el de Combate al Hambre, para crear el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, con la misión de coordinar los programas *Hambre Cero*, *Beca-Familia* y otros programas asistenciales, como la “Ley Orgánica de Asistencia Social” (LOAS), que establece transferencias para incapacitados físicos y mentales y ancianos – aunque no hayan contribuido para la seguridad social – y los recién lanzados programas de restaurantes y farmacias populares.

La tendencia, sin embargo, es que – progresivamente – el *Hambre Cero* se torne un slogan para el *Beca-Familia* y para los otros programas del nuevo ministerio.

También se registró, en el 2004, una agudización del debate sobre cotas raciales, sobre todo en las universidades públicas (donde el acceso está restringido, casi exclusivamente, a aquellos que pertenecen a familias que tienen la posibilidad de enviar a sus hijos a buenas escuelas privadas, primarias y secundarias).

Nada (o muy poco) relevante, fue hecho o dicho sobre la desigualdad.

Balance de los 18 meses de gobierno y perspectivas

El gobierno de Lula fue mucho más allá de lo que se podría esperar en términos de estabilización, dando repetidas e inequívocas señales (como la determinación de un aumento poco significativo para el salario mínimo, o la insistencia en tajar los inactivos) de que la disciplina fiscal vino para quedarse y de que su política monetaria es inmune a presiones políticas coyunturales (como lo muestra, por ejemplo, el mantenimiento de las tasas de interés básicas bastante elevadas).

Esta política llevó a buenos resultados en la contención de la tasa de inflación en niveles aceptables (la previsión para este año es de cerca del 7%), pero también a un crecimiento negativo del PIB en el 2003 y a un aumento del desempleo y de la pobreza. Esta tendencia de los indicadores nítidamente se invirtió en el 2004, gracias, particularmente, al dinamismo del sec-

tor exportador. Con la recuperación de la economía, aparentemente se recobra también la popularidad del gobierno.

Persisten dudas con relación a la sostenibilidad de este repunte del crecimiento para más allá de 2004. El grado de ocupación de la capacidad instalada en la industria ya llega a niveles muy elevados y empiezan a surgir cuellos de botella en la infraestructura, en un contexto en que la indefinición del cuadro institucional todavía inhibe las nuevas inversiones que serían necesarias para superarlos. La cuestión que parece clave es: ¿hasta qué punto el equipo económico es capaz de influenciar otras áreas del gobierno (reformas, regulación, política social)?

En el campo de las reformas, los logros del año 2003 fueran tímidos pero inesperados, y hubo una clara pérdida de vigor en el 2004. La capacidad de avanzar en los últimos dos años de gobierno depende de los resultados de las elecciones municipales de octubre 2004, sobre todo, en las principales regiones metropolitanas del país.

En cuanto a la política social, la unificación de los programas y la creación del Ministerio del Desarrollo Social fueron claramente pasos positivos. Una mayor cohesión entre los programas, así como una mayor transparencia, y mayores esfuerzos de diagnóstico, monitoreo y evaluación serían deseables. Lo más importante, de todas maneras, es que las reformas avancen y que las tasas de interés puedan bajar, de manera que se abra mayor espacio, en el presupuesto del gobierno, para la *Beca-Familia*.

Falta un consenso, aún dentro del gobierno, en relación al tipo de estrategia de desarrollo a ser seguida. El Ministerio de Economía preconiza que hay que persistir con el rigor monetario y fiscal, avanzar con las reformas, definir mejor la regulación de los servicios de utilidad pública y ser más agresivo con las políticas sociales. Por ejemplo, en el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES – cuyo presupuesto equivale a cerca del doble del Banco Interamericano de Desarrollo) y en otros ministerios, se presiona constantemente para aflojar el rigor monetario y fiscal y para aumentar el grado de intervención del Estado en la economía. Esta actitud *intervencionista* del gobierno también se manifiesta en otras áreas, como sintomáticamente se percibe en los recién lanzados proyectos de ley para la prensa y para los audiovisuales.

Paralelamente, se nota una fragmentación creciente de la base de sustentación política del gobierno. El gabinete de Lula, además de ser el más frag-

mentado de la historia del presidencialismo latinoamericano (ocho partidos políticos tienen puestos ministeriales), es también muy heterogéneo ideológicamente, incluyendo desde partidos de extrema izquierda (Partido Comunista del Brasil – el PC do B) hasta algunos de centro-derecha (como el Partido Trabalhador Brasileño, PTB, y el Partido Liberal, PL). Este espectro demasiado amplio de la coalición de apoyo al gobierno crea un clima de incertidumbre política, magnificado por la inminencia de las elecciones de octubre. Y, si bien éstas son elecciones municipales, la campaña ya se nacionalizó.

Lula y su gobierno mantiene su popularidad, la que perdieron en el primer semestre de este año a causa de los escándalos políticos que se multiplicaron, y que se ha recuperado en los últimos meses con el repunte del crecimiento.

Si gana las elecciones, Lula tendrá una oportunidad de redefinir sus prioridades para la segunda mitad de su mandato, arbitrando los conflictos que habitan su propio gobierno. Si pierde, podrá estar condenado a no lograr avanzar en las reformas, lo que implicaría modestas tasas de crecimiento económico y mantener políticas sociales menos ambiciosas de lo que sería deseable.

Bibliografía

- Alcaldía de Rio de Janeiro, IPEA, PNUD. 2001. *Relatório do Desenvolvimento Humano da Cidade de Rio de Janeiro*.
- Giambiagi, Fabio; Reis, José Guilherme; Urani, André (org.) 2004. *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Giambiagi, Fabio; Ronci, Marcio. 2004. *Fiscal Policy and Debt Sustainability: Cardoso's Brazil; 1995-2002*. IMF Working paper WP/04/156, Washington DC.
- Henriques, Ricardo (org.). 2000. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA.
- IETS .2001. *Desenvolvimento com Justiça Social: Esboço de uma Agenda Integrada*. Policy Paper No.1. Rio de Janeiro.
- IETS. 2002. *A Agenda Perdida*. Policy Paper No. 3, Rio de Janeiro.
- Schwartzman, Simon 2004. *As causas da pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.