

Textos para Discussão N°17

Secretaria do Planejamento e Gestão
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

Cambio político e inserción internacional: ¿Nuevo
Brasil y nuevo MERCOSUR?

Luiz Augusto E. Faria

Porto Alegre, novembro de 2007



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Secretário: Ariosto Antunes Culau



DIRETORIA

Presidente: Adelar Fochezatto

Diretor Técnico: Octavio Augusto Camargo Conceição

Diretor Administrativo: Nóra Angela Gundlach Kraemer

CENTROS

Estudos Econômicos e Sociais: Roberto da Silva Wiltgen

Pesquisa de Emprego e Desemprego: Míriam De Toni

Informações Estatísticas: Adalberto Alves Maia Neto

Informática: Luciano Zanuz

Editoração: Valesca Casa Nova Nonnig

Recursos: Alfredo Crestani

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Cambio político e inserción internacional: ¿Nuevo Brasil y nuevo MERCOSUR?*

Luiz Augusto E. Faria

Economista de la Fundación de Economía y Estadística, FEE, y Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, UFRGS, en Porto Alegre.

Resumen

Se hace una evaluación de la política económica y del primer año del nuevo gobierno de Brasil, tratando de verificar qué ha cambiado y qué ha continuado en relación a la administración anterior. Una primera parte va tratar de la implantación del modelo neoliberal en los años 90 y la crisis que antecedió a las elecciones del 2002, donde se definió el escenario de la victoria de Lula. Una segunda parte trata de discutir la estrategia de enfrentamiento de la crisis y transición para un nuevo modelo adoptada hasta el momento frente a los compromisos históricos del PT. Se hace una discusión de la contradicción entre la política macroeconómica seguida hasta el momento con el crecimiento sostenible y con el proceso de integración del MERCOSUR. Al final será hecha, por un lado una evaluación de las posibilidades de suceso de esa estrategia ante los compromisos de la coalición bajo el liderazgo del PT con sus bases y de la correlación de fuerzas en la sociedad y, por otro lado, una comparación con el proceso en marcha en Argentina.

Palavras-chave: política econômica do Brasil; mudança política; inserção externa; Mercosul

Abstract

Economic policy in the first year of Brazilian new administration under Lula is examined in a way to verify what has changed and what has remained in comparison to the former president. Firstly, neoliberalism of the 1990's and the crisis of 2002, the year of presidential elections and Lula's victory, are analyzed. Secondly, the strategy to overcome the crisis and pass to a new model is evaluated in the light of the historic compromises of the Workers Party. The contradiction between the choice of macroeconomic policy and sustainable growth and economic integration within the MERCOSUR is discussed. At the end, the prospective of this kind of strategy in face of government's political compromises is evaluated and compared with Argentina's situation.

Keywords: Brazilian economic policy; political change; external insertion; MERCOSUR

Classificação JEL: N16; P16; E65

* Este trabajo tuvo el apoyo de la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul, FAPERGS. Trabalho escrito para o 4º Congresso Europeu o CEISAL de Latinoamericanistas, 2004, Bratislava.

El resultado de las elecciones de 2002 en Brasil fue decurrente del rechazo de la opinión pública al gobierno FH Cardoso, principalmente por la política económica generadora de bajo crecimiento y elevado desempleo. Si el candidato de situación tuvo escasa chance por a la intención de cambio generalizada, Lula salió ganador por ser quien con más legitimidad representaba la alternativa de un nuevo rumbo para el país. En sus primeros 15 meses la nueva administración todavía no apenas mantuvo como profundizó los lineamientos de la política económica anterior, haciendo aún más duro el apretón monetario (la tasa de interés real se mantuvo alrededor del 10%) y poniendo en marcha una ampliación del superávit del sector público (de 3,75 para 4,25% del PIB), con el que se reforzó una tendencia recesiva presente en la economía brasileña desde 1998, marcada por ampliación del desempleo, reducción del crecimiento y deflación. El resultado de esa política fue que Brasil experimentó una tasa negativa del PIB¹ en 2003 (-0,2%), apenas superior al año 1992 (-0,54%), lo que representó el segundo peor desempeño del periodo de bajo crecimiento empezado en principios de los años 90 y que coincide con la adopción del modelo neoliberal.

En este trabajo se hace un intento de interpretar las razones económicas y políticas de esa aparente paradoja: el nuevo gobierno, elegido para hacer el cambio, se acomoda a continuar la tarea de su antecesor. No de todo original, pues de gobiernos que se eligieran identificados con los intereses de los trabajadores y que adoptaran políticas neoliberales hay muchos ejemplos en el mundo, la experiencia de la administración del PT en Brasil todavía guarda su singularidad. El nuevo gobierno, por primera vez en la historia del país, es dirigido por un partido de izquierda que tiene como base los movimientos populares más movilizados, como el de los trabajadores rurales sin tierra, sindicatos obreros y de funcionarios del Estado, quienes se inclinan a manifestar poca tolerancia con un proceso de asimilación al *status quo*. Al mismo tiempo, el arco de las alianzas, aún en la campaña electoral, fue ampliado a la derecha con la inclusión del Partido Liberal, que ha apuntado el candidato a vicepresidente y, después de las elecciones, con la adhesión tanto de otras fuerzas de centroizquierda cuanto de parte de la derecha más conservadora lo que, si no es nuevo en la historia de Brasil, sorprende por el liderazgo de un partido con las orígenes y compromisos del PT. En una primera parte voy a abordar la implantación del modelo neoliberal en Brasil en los años 90 y el desarrollo de una posible alternativa a el en las nuevas practicas administrativas experimentadas en gobiernos locales o provinciales a cargo del PT, a ejemplo de Porto Alegre. Una segunda parte trata de discutir la inestabilidad permanente del modelo neoliberal y sus reiteradas crisis – como la que antecedió las elecciones del 2002, donde se definió el escenario de la victoria de Lula – y la estrategia de del nuevo gobierno adoptada hasta el momento, buscando identificar los movimientos contradictorios que apuntan sea a la continuidad, sea al cambio. Al final, será hecha una evaluación de las posibilidades de suceso de esa estrategia ante los compromisos de la coalición bajo el liderazgo del PT con sus bases, de la correlación de fuerzas en la sociedad y del proceso de integración con Argentina en el ámbito del MERCOSUR.

¹ Los datos estadísticos citados en el trabajo son del Instituto de Planeamiento Económico y Social – IPEA, disponibles en www.ipeadata.gov.br.

1 Las reformas neoliberales y su contrapunto

La política económica brasileña fue dirigida, en la mayor parte del Siglo XX, por un imperativo de crecimiento, ante el cual la estabilidad fue siempre relegada, cuando no apenas simulada. El agotamiento del proceso de sustitución de importaciones y la crisis inflacionaria de los 80 han cambiado radicalmente esa jerarquía de objetivos. La estabilidad se ha tornado prioridad, aún que su alcance se tenga revelado desde entonces precario, y el crecimiento, en consecuencia, pasó a ser cada vez más postergado. Más aún, la conducción del proceso de desarrollo y las elecciones de política económica a él vinculadas se hacían con atención mayormente a determinantes internos, el exterior – en especial EEUU y Europa – actuaba más como una restricción. Una consecuencia de la crisis de los ochenta fue la principalidad y rol determinante que pasa a jugar la inserción internacional del país.

Después de un interminable vaivén de intentos heterodoxos de combate a la inflación, los cuales siempre hicieron una combinación de congelamiento de precios y algún tipo de “corralito” que permitiera parar el “tiovivo financiero”² por medio de la devaluación de las deudas, principalmente las del Estado, el gobierno Itamar Franco, en su final, rompió con esa orientación heterodoxa y adoptó la agenda neoliberal propuesta por el FMI y los acreedores externos, la cual tenía por base el decálogo del Consenso de Washington, por medio del cual se intentó establecer una nueva modalidad de inserción internacional del país. Esa opción política tuvo como consecuencia la inclusión, y en una posición predominante, de los acreedores e inversionistas extranjeros en el restringido círculo que influye en las decisiones de la política económica.³

Si los años ochenta han pasado a la historia con la denominación que le ha acuñado la CEPAL, “la década perdida”, la de los noventa presenta las mismas características de bajo crecimiento, poco más de 2% al año. Una marca todavía distingue los dos períodos, el grado de soberanía en la conducción de la política económica. No por casualidad denominadas como populismo económico (Dornbusch, Edwards, 1991), las diversas iniciativas de estabilización y retomada del desarrollo en la década de los 80 buscaban preservar o recobrar la autonomía en la conducción de la política económica. Esa fuera una característica de la época del desarrollismo nacional en toda Latinoamérica, entre los años 30 y 70 del siglo pasado, significativamente reducida por la crisis del endeudamiento externo y de las finanzas públicas. El malogro de aquellas tentativas y el fracaso de las coaliciones políticas que las sostenían, de que son emblemáticos los gobiernos de

² La expresión fue acuñada en el debate sobre el papel del sistema financiero brasileño en los años 70, en el que tuvo especial importancia Conceição Tavares (e. g. Tavares, 1983).

³ En verdad, el cambio de orientación en la política económica, que rompió con el desarrollismo vigente en Brasil entre 1937 y 1981 fue ejecutado en tres etapas. La primera marca el acuerdo de renegociación de la deuda externa en los términos del Plan Brady, a fines de los años 80 bajo la presidencia de Sarney. El segundo paso fue dado por Collor de Mello, por medio de la apertura comercial que eliminó abruptamente los mecanismos de protección de la producción nacional y de la inauguración del proceso de privatizaciones. El cambio en la política monetaria y las demás reformas estructurales fueron el tercer paso en ese movimiento, que FH Cardoso ha llamado “virar la página de la Época Vargas”.

Sarney en Brasil y Alfonsín en Argentina, abrieran paso a la capitulación que se sucedió, la cual inauguró un nuevo padrón para la década siguiente.

La adhesión a las tesis del Consenso de Washington ha definido un derrotero de ruptura con el proceso de desarrollo por sustitución de importaciones y una tentativa de inaugurar un nuevo paradigma de inserción internacional en el Continente. En el plan intelectual, la novedad de esa alternativa fue escasa, no pasando de la reanudación de las tesis neoclásicas en defensa del libre comercio, como la idea de que una política industrial proteccionista necesariamente generaría un comportamiento *rent seeking* por parte de los empresarios nacionales (Krueger, 1997); o la repetición de las ideas de liberales como Eugenio Gudín quienes, en la primera mitad del Siglo XX, esgrimían sus argumentos acerca de la “artificialidad” de la industria en América del Sur (Franco, 1998), todo debidamente protegido por un arsenal estigmatizante que clasificaba como populista, retrógrada o ingenua cualquier formulación alternativa.⁴

La prioridad pasa a ser el combate a la inflación, para el cual el Plan Real y las dichas reformas estructurales vienen a ser los pasos decisivos. Una vez alcanzada la estabilidad, esa era la creencia, el crecimiento volvería naturalmente por obra del mercado y contando con el protagonismo decisivo del capital externo, cuyo interés sería provocado por el nuevo ambiente institucional favorable a los inversionistas privados. Aquí una otra idea discutible se hace presente, la de la necesidad de la inversión extranjera para el crecimiento. Una importante bibliografía, a ejemplo de Rodrik (1999), ha tratado de invertir la causalidad entre inversiones y desarrollo, mostrando que son los inversionistas que siguen el crecimiento. El fenómeno es particularmente visible en el caso del sudeste asiático desde los años 80, pero ya se había verificado en el caso de las masivas inversiones de empresas multinacionales en Latinoamérica después de 1940.

La opción por metas de inflación no lleva únicamente en consideración a las necesidades de previsibilidad del cálculo económico. Hay una raíz política más profunda que está en el centro del proceso histórico conocido como globalización: la hegemonía del capital dinero. Descrita en la literatura como financierización de la riqueza (Chesnais, 1996, Orléan, 1999), es esa hegemonía la que impone una verdadera obsesión por la estabilidad de los precios, por medio de la cual se intenta preservar el valor de la riqueza en su forma predominante, las existencias monetarias. Riqueza que aún se valoriza, pues tasa de interés elevada y superávit presupuestario, las políticas volcadas a alcanzar la credibilidad por parte del gobierno, transfieren ingreso de los deudores, el sector productivo y el Estado, en favor de los acreedores de la alta financia.

Los intereses del capital financiero beneficiario de esas políticas tienen su traducción en el plan académico en las teorías que postulan la eficiencia de los mercados de títulos y obligaciones. En la creencia de que las existencias financieras son análogas a bienes y servicios, los cuales tienen un valor intrínseco al rededor del cual las fuerzas de oferta y demanda hacen oscilar los precios, muchos economistas juzgan los movimientos de valuación y devaluación de los papeles en los mercados

⁴ La poco donairosa arrogancia de los asesores económicos del gobierno brasileño en la segunda mitad de los años 90 ha creado el epíteto de “neotontos” para sus críticos.

como convergentes a un “valor real”. Como lo ha demostrado Orléan (1999), los mercados financieros son auto referenciados, las oscilaciones de precios corresponden a movimientos de compra y venta cuya dirección es una resultante del comportamiento mimético de los agentes que siempre actúan en una misma dirección. De eso resulta que los movimientos de alza o baja sean siempre excesivos. Mientras haya optimismo, todos compran, y cuando todos empiezan a vender, suena el estallido de la crisis, la cual solo tiene solución por la intervención de un elemento exterior al mercado, la mayor parte de las veces la autoridad monetaria. Esa creencia en la eficiencia de los mercados está en el origen del permiso al libre desplazamiento de los flujos de inversiones extranjeras líquidas, considerados suficientes para equilibrar la balanza de pagos. La sucesión de crisis y turbulencias, el extraordinario volumen a que llegaron los aportes del FMI necesarios para librarse el país de una suspensión de pagos, las espectaculares oscilaciones del tipo de cambio después de 1999 hacen ver cuanto esa creencia se probó equivocada.

El plan de estabilización, bien sucedido en la reducción de la inflación, empezó en 1994 con un periodo de transición de seis meses en que el tipo de cambio se mantuvo estable, al final del cual fue creada la nueva moneda, el real. La estabilidad de los precios que se sucedió fue lograda en dos frentes. Primero, la valorización del tipo de cambio ocurrida en seguida a la introducción de la nueva moneda rompió el mecanismo de indexación y alcanzó reducir los márgenes y precios a los productores nacionales. Segundo, la apertura comercial y financiera ha permitido un enorme crecimiento de las importaciones y un también considerable aflujo de capitales, con el que se logró no apenas financiar el déficit comercial, como se produjo un choque de competencia sobre varios sectores. Un importante incremento de la tasa de interés fue medida concurrente para la atracción de esos capitales. El arreglo monetario y el sistema de precios en vigor en las décadas anteriores se deshicieron y la inflación, que les era típica, fue drásticamente reducida (Belluzzo, Almeida, 2002).

El éxito del plan contó con un escenario internacional extremadamente favorable. Desde la aplicación del Plan Brady, por medio del cual se alcanzó superar el contencioso de la deuda externa a fines de los 80, y hacia 1997, los mercados latinoamericanos dichos “emergentes” volvieron a atraer los inversionistas internacionales, los cuales vivían un momento de euforia que se explicaba principalmente por el buen desempeño de la economía de los EEUU. Un factor adicional y decisivo fueran las llamadas “reformas”, por medio de las cuales se hacía un cambio institucional tornando a las estructuras jurídicas y políticas más “amigables” a los inversionistas. No por otra razón fueron anunciadas como el fin de la Era Vargas o el volcar la página de la sustitución de importaciones, condenada como proteccionista, creadora de mercados tutelados y de ineficiencia en la opinión de los economistas del Consenso de Washington.⁵

Un análisis del contenido de las reformas propuestas hace ver dos objetivos más importantes. En primer lugar, y reproduciendo lo que ya ocurriera en otras plagas, tornar la fuerza de trabajo más

⁵ Convenientemente no se hace alusión a que Brasil sea uno de los países que más crecieron en el mundo durante el periodo desarrollista. Queda difícil explicar que un desempeño tan expresivo como los 50 años de crecimiento a una tasa promedio de 7% al año sean el resultado de políticas que se consideran equivocadas y creadoras de un ambiente artificial donde no imperaba la virtud de la competencia.

accesible en costo y disponibilidad para el capital por medio de una mayor flexibilización del mercado de trabajo y de la reducción de derechos sociales, como la jubilación o la protección al empleo. En ese sentido se puso en marcha un extenso programa de modificaciones en la Constitución Federal con el fin de eliminar derechos apenas creados – y en parte aún no implantados – por la Asamblea Constituyente del 1988. En segundo lugar, la transformación de la relación entre el Estado y la economía, una compleja operación que incluyó diversas iniciativas: la reforma de las administraciones públicas, las privatizaciones, las normas de responsabilidad en la gestión presupuestaria, etc. El objetivo aquí no fue apenas el derrumbe de las herramientas de planeamiento, regulación y dirección del desarrollo económico creadas desde 1930, sino la construcción de un nuevo arreglo institucional favorable a los inversionistas extranjeros y a una nueva generación de capitalistas nacionales preparada para participar del ciclo de grandes negocios que se columbraba y para el cual las privatizaciones serían el punto inicial. Con eso se imaginó establecer un nuevo paradigma de inserción internacional en que el país pudiera representar un *locus* privilegiado para la localización del capital internacionalizado.

Simultáneamente a esa volqueada neoliberal del gobierno federal, al nivel de los gobiernos municipales y provinciales un experimento alternativo de reforma del Estado se desarrollaba desde fines de los 80. Su cara más conocida es la Administración Popular de Porto Alegre. En contrapunto al aislamiento burocrático característico de las experiencias neoliberales, la administración del PT en la capital meridional de Brasil hizo surgir un nuevo tipo de Estado con características que se pueden definir como de autonomía inserida: capacidad de iniciativa y estrecha vinculación con la sociedad (Evans, 1992, Faria, 2002).

Abriendo paso a la participación popular, de que es emblemático el Presupuesto Participativo, y tomando la iniciativa de cambiar las prioridades de la gestión pública, el gobierno municipal de Porto Alegre se firmó como referencia de otra vía posible frente a las reformas liberalizantes que estaban en marcha. La ingerencia popular en la conducción de la administración ha cambiado tanto la formulación como los objetivos de las políticas públicas implementadas por el ayuntamiento municipal. La asignación de las inversiones de la municipalidad en los barrios pasó a ocurrir de forma inversamente proporcional al ingreso medio de los hogares, justamente como consecuencia de la participación de los representantes de los movimientos populares y de vecinos en las instancias de decisión de las políticas públicas. Los intereses de los moradores de los barrios populares pasaron a prevalecer en las elecciones de la esfera pública (Marquetti, 2002), concretizando la inversión de prioridades que puso los trabajadores y demás capas populares como beneficiarios primordiales de la acción del poder local y inaugurando una nueva forma de gestión del Estado basada en la participación popular. Se concretizaba la consigna de Olivio Dutra, el primer alcalde del PT en Porto Alegre, “el coraje de cambiar”.

2 . Las opciones políticas y sus determinantes

La crisis que se manifestó agudamente en el año de las elecciones, más allá de la posibilidad de alternancia en el poder, resultó de la inestabilidad intrínseca de esa nueva modalidad de inserción internacional, de la que apertura comercial y libre movilidad de capitales son rasgos esenciales. Para comprenderla hay que recordar que, desde 1998 la coyuntura internacional cambió desfavorablemente al arreglo macroeconómico de Brasil. Los EEUU han parado de crecer, la especulación del periodo anterior cobró su precio en una serie de crisis en los mercados financieros globalizados, marchitando el flujo de capital privado que venía financiando el déficit en transacciones corrientes. Un intenso proceso de evasión de capitales empezó y, pese la recurrencia de tres operaciones de préstamo del FMI que importaron a más de 90 mil millones de dólares, las reservas internacionales se redujeron a niveles críticos. A todo eso se sumó la campaña de los agentes del mercado contra la candidatura de Lula en 2002, que hizo el riesgo país montar a 2039 puntos en el mes de las elecciones. La fragilidad de Brasil todavía no era únicamente causada por la incertidumbre política. Los “fundamentos” de la economía revelaban indicadores muy negativos. La deuda del sector público se incrementó del 28% del PIB en 1994, inicio del Plan Real, a 57,5% en fines de 2002. Por su vez, la deuda externa llegó a 227,7 mil millones de dólares y, en que pese el retorno del superávit comercial, a causa principalmente de una reducción de las importaciones, las necesidades de financiamiento internacional siguieron muy elevadas, cerca de 25 mil millones de dólares en 2003. Más allá del “riesgo soberano”, la capacidad misma de solvencia puso los inversionistas en guardia.

Con grados de libertad reducidos por el libre desplazamiento de los capitales al exterior, el gobierno apenas reaccionó pasivamente a la corrida contra el real con la subida de la tasa de interés. En una tal situación, era natural que el nuevo gobierno fuera cauteloso en su estreno y no precipitase ningún cambio en la política económica mientras el ambiente hostil no se esfumara. Emisor de una moneda inconvertible cuyo valor fluctúa al sabor de un flujo de capitales sobre el cual no tienen ningún control institucional, la legitimidad de la autoridad monetaria brasileña se alimenta exclusivamente de una confianza que está permanentemente bajo sospecha y que necesita ser cotidianamente reafirmada.

La enorme devaluación del real, en que el tipo de cambio estuvo prójimo de los 4,00 por dólar en fines de 2002; la consecuente elevación del nivel general de los precios que por algunos índices había alcanzado más del 20% a comienzos del año; la reducción drástica de las inversiones extranjeras y del crédito, incluso una inédita suspensión de operaciones de financiamiento de exportaciones, prometían a Lula que se inauguraría su gobierno en medio al caos. Frente a la gravedad de la situación, mismo antes de las elecciones de octubre, la coalición liderada por el PT lanzaba señales de cautela en el frente económico. Lula publicó una “Carta al Pueblo Brasileño” en la que abogaba “una lúcida y criteriosa transición” para debelar la crisis y cambiar el rumbo de la economía, en la cual admitía el mantenimiento de la austeridad presupuestaria y la inviolabilidad de los contratos, lo que tenía particular importancia para los concesionarios de servicios públicos

privatizados. En todas esas manifestaciones, el núcleo del diagnóstico acerca de la crisis brasileña fue todavía mantenido: la mayor traba al crecimiento de la economía se originaba del constreñimiento que la apertura comercial y financiera causaba al balance de pagos del país y a la consecuente inestabilidad del tipo de cambio.

La consecuencia política de esa preocupación con la crisis fue el movimiento de buscar obsesivamente alargar las bases de apoyo del gobierno, en un primer momento con la adhesión de los derrotados en la primera vuelta de las elecciones y, luego del balotaje, con la extensión a algunos de los partidos que habían apoyado el candidato de situación, sea al centro, como el PMDB, sea a la derecha, como el PP. Aún más, para aplacar los nervios del “mercado”, preocupado con un probable cambio en los rumbos de la economía, fue efectivada una maniobra de aislamiento de todos los autores intelectuales del programa económico del PT, por medio de la cual esos se quedaron afuera de los puestos definidores de las políticas monetaria y fiscal. El Ministerio de Economía se puso a cargo de Antonio Palocci, un médico antes alcalde de una población del estado de São Paulo, conocido por su experiencia con la privatización de algunos servicios públicos municipales. En el Banco Central, el cual tiene ya grande autonomía (todas las decisiones importantes como la tasa de interés, reglas financieras, normas de encajes, etc. se toman por cuenta de sus directores), asumió un banquero jubilado del Bank Boston, Francisco Meireles, quien apenas empezaba su carrera política, al ser electo diputado por el partido de FH Cardoso, el PSDB.

Toda esa precaución terminó por traducirse en continuismo de la política económica, incluso por la selección de economistas de formación ortodoxa como miembros del cuadro de directores del Banco Central y secretarios del Ministerio de Economía. Desde el comienzo de la administración, la política monetaria ortodoxa fue radicalizada. La tasa de interés fue elevada inicialmente para 26,5% al año,⁶ y el brete fiscal fue endurecido (meta de superávit primario aumentada de 3,75 para 4,25% del PIB). Aún más, el “halago” en los mercados prosiguió por medio de la iniciativa de las reformas, de que hicieron parte la aprobación de las enmiendas constitucionales sobre jubilación y tributos, la propuesta de una nueva ley sobre insolvencia y la prometida autonomía del Banco Central. Seguramente el más grave error del gobierno Lula hasta el momento, pues indica un rumbo para la transformación institucional opuesto a los intereses que lo eligieran y que contraria la expectativa de cambio e inversión de prioridades en la agenda pública con que ganara el apoyo de los electores.

2.1 La política económica

En el discurso que inauguraba su gestión en el ministerio, Antonio Palocci prometió “cambiar la economía sin cambiar la política económica”, dicho revelador de toda la contradicción en que está sumergida la administración Lula. Los compromisos de desarrollo con distribución del ingreso y de darles voz a los que nunca la tuvieron, traducidos en planes como la reforma agraria, el “Hambre

⁶ La tasa de interés fue, a partir de la mitad del 2003, sometida a una trayectoria de reducción excesivamente cautelosa en el contexto de una política económica que ha fijado una meta de inflación muy ambiciosa.

Cero”, la vivienda popular o el “ingreso mínimo” tuvieran sus objetivos reducidos y su implementación postergada por las limitaciones del presupuesto comprometido con un superávit de 4,25% del PIB.

La política macroeconómica adoptada hasta el momento representa una estrecha continuidad de lo que vivenció Brasil desde 1994, livianamente modificada por el abandono de la ancla cambiaria y la opción por metas de inflación en 1999. La justificación para las iniciativas de políticas monetaria y fiscal emprendidas por el nuevo gobierno está basada en un diagnóstico de las causas de la inestabilidad y del bajo crecimiento diferente del que defendiera históricamente el PT y que fuera presentado en las elecciones. El nuevo diagnóstico fue tornado público en abril de 2003 por medio de un documento del ministerio de economía accesible en la Internet (Ministério da Fazenda, 2003) y, extrañamente, compromete el gobierno con un punto de vista popular entre los más conservadores y entre economistas de bancos y agencias de clasificación de riesgo, el cual había sido duramente criticado por el PT hasta las elecciones. Inestabilidad y poco crecimiento tendrían origen en el desequilibrio fiscal de Estado y en el bajo nivel de ahorro nacional. De ahí que la política económica debería estar direccionada a garantizar incentivo al ahorro y equilibrio presupuestario. Más aún, la política monetaria (es decir, tasa de interés elevada) sería el instrumento decisivo para controlar la inflación por su efecto sobre la demanda. El texto apunta también para la necesidad de mantener una tasa real de interés a largo plazo al rededor del 10% que, combinada con las reformas, sería crucial para garantizar el aporte de ahorro externo necesario al desarrollo.⁷

De lo que presentamos más arriba como lineamientos de la crisis brasileña, los supuestos que dan base a las opciones del gobierno están equivocados. El bajo crecimiento resulta de una tasa de inversión mediocre: la formación bruta de capital fijo en fines de 2001 era apenas 1,47% mayor do que en 1980, el último año del “milagro”, cayó 4,08% en 2002 y más -6,04% en el cuarto trimestre de 2003, cuando alcanzó 17,8% del PIB⁸, muy abajo de los 23% al promedio que garantizaron las tajadas de crecimiento de 7% al año hasta 1980. La caída de las inversiones tuvo tres componentes fundamentales. Primero, las expectativas negativas de los empresarios en virtud de la reducción del consumo resultante de la elevación del desempleo y reducción del ingreso por ocupación laboral. En segundo lugar, el nivel elevado de la tasa de interés influyendo negativamente sobre el crédito, sea a la producción, sea al consumo. En tercer lugar, la verdadera sangría del ahorro interno que representa la cuenta de servicios y ingresos enviados al exterior, la cual creció de un promedio de 17 mil millones de dólares anuales en los años 80 para 26,8 mil millones en 1995, para 40,1 mil millones en 2001, llegando a fines de 2003 aún con la elevada monta de 37,5 mil millones de dólares.⁹ Antes de una insuficiencia del ahorro, la mejor tradición de la ciencia económica ha enseñado desde Keynes,

⁷ El eco de antiguas convicciones ortodoxas, como el “hiato de ahorro” o el “presupuesto equilibrado” es claramente oíble.

⁸ La reducción de las inversiones compone con la queda del consumo de los hogares las causas principales de la caída de 0,2% del PIB en 2003.

⁹ En el mismo tiempo, las amortizaciones de la deuda externa fueron elevadas de un promedio de 10,6 mil millones de dólares en los 80 para 29,8 mil millones en 1998, 33 mil millones en 2001 y aún 25,9 mil millones de dólares en 2003.

Schumpeter o Marx que el gasto capitalista depende, para allá de las expectativas favorables, de condiciones de financiación a largo plazo, lo que requeriría, en el caso de Brasil, la combinación de la caída de la tasa de interés con una reforma financiera estructural.¹⁰

Con respecto a la inestabilidad, su causa fundamental es la fragilidad financiera externa del país. La tasa de inflación guarda una correlación estrecha con el tipo de cambio y este, por su vez, presenta una enorme volatilidad. Desde que se liberó el movimiento de capitales transnacionales en el marco del Plan Real, la cotización pasó a ser determinada por el movimiento de compra y venta de dólares en un mercado donde la posibilidad de interferencia del Banco Central está condicionada por el nivel de las reservas internacionales y los compromisos librecambistas firmados con el FMI.

Al mismo tiempo, la transformación del régimen monetario llevada a cabo por el Plan Real ha modificado el sistema de formación de precios volviéndolo sobremanera sensible al tipo de cambio, lo que tuvo consecuencias inflacionarias después de 1999, cuando el régimen pasa a ser de libre flotación. El nuevo régimen creó tres mecanismos de formación de precios hoy vigentes en la economía. Primero, para los bienes *tradables*, que circulan indistintamente en el mercado interno y en el exterior, su cotización acompaña las variaciones del mercado mundial en dólares y, consecuentemente, el tipo de cambio. Segundo, las mercancías importadas, presentes hoy en los costes de casi todas las cadenas productivas, siguen también el valor del dólar. Tercero, los precios administrados, sean servicios públicos privatizados o combustibles, están sujetos a cláusulas contractuales de indexación cambiaria. El empujón inflacionario de fines de 2002 nada tiene que ver con la demanda, la cual estuvo constreñida por la caída de la inversión, de la ocupación y de los sueldos, fue un resultado exclusivo de la flotación del tipo de cambio, que se elevó de cerca de 2,50 por dólar en mayo de 2002 para casi los 4,00 en octubre. Por su vez, la deflación, aparente en diversos indicadores de precios negativos en los meses de mayo, junio y julio de 2003, resultó de la evaluación del real, que cayó hacia una cotización entre 2,70 y 2,80 en el periodo.

¿Que nos quiere decir eso? Primeramente que la vuelta de la inflación es poco probable. La eliminación de los mecanismos de indexación y la asimilación de la ancla cambiaria dan estrecha margen a un regreso de la inflación, a no ser por una disparada hacia el dólar, la cual depende de la disponibilidad del mismo en el mercado. Segundo que el efecto de la política monetaria sobre la inflación es **indirecto**, pues resulta de la acción de la tasa de interés sobre el mercado de cambio que, al volver atractivas las inversiones en papeles denominados en real, disminuye la demanda por dólares, bajando su cotización.

El control más directo del tipo de cambio por medio de la restricción al movimiento de capitales de o para el exterior, secundado de una actuación del Banco Central en el mercado cambiario del tipo *crawling peg*, una banda de flotación administrada, sería entonces una medida de política económica

¹⁰ Del otro lado de la elevada tasa de interés fijada por el Banco Central está un crédito al consumidor y a las empresas carísimo en razón del enorme *spread* practicado por los bancos privados. Por esa razón, el crédito a largo plazo está exclusivamente en manos de los bancos estatales, quienes pasaron a sufrir enormes limitaciones a sus operaciones por las nuevas normas advenidas de la reforma neoliberal del Estado.

más eficaz para el control de la inflación. Y eso por dos razones: de un lado por actuar directamente en la fuente de la alza de precios, el tipo de cambio, y, de otro, por evitar los efectos recesivos del brete monetario.

Más aún, la restricción a la movilidad internacional de los capitales, al liberar la tasa de interés de la obligación de estabilizar el tipo de cambio, eliminaría sus efectos deletéreos sobre la deuda pública, por su vez permitiendo una reducción del superávit presupuestario y de su contribución negativa al crecimiento. La dificultad de esa opción, enmascarada bajo el atributo de no ser una “buena política económica” (*sound economic policy*, como les gusta decir a muchos), está en que produciría una reducción importante de la rentabilidad del “tio vivo financiero”, hoy focado en la bolsa de mercancías y de futuros (BM&F), la cual abriga un giro diario de 26 de los 27 mil millones de dólares del mercado brasileño y tiene como su principal artículo las obligaciones de la deuda pública y sus derivados.

2.2 El cambio institucional

El segundo movimiento de “halago” a los mercados fue el encaminamiento de las propuestas de reformas constitucionales y legislativas, dos de las cuales ya aprobadas, las referentes a la seguridad social y a los tributos, y otras dos en trámite en el Congreso Nacional, la ley de insolvencia y a la legislación laboral. Una quinta reforma, la que trata de la autonomía del Banco Central fue postergada.

La reforma de las reglas de jubilación, primera llevada a consideración del legislativo, tuvo la intención de aproximar los sistemas de los funcionarios públicos y de los empleados del sector privado, por un lado elevando el límite del ingreso máximo de los jubilados del sector privado y extinguiendo el derecho a la integralidad del último sueldo para el sector público. Los efectos buscados, para allá de una mayor equidad, son una reducción de los costes de la jubilación, principalmente para los gobiernos de los estados que hoy tienen una parcela considerable de sus presupuestos comprometida con ese gasto, y el estímulo a la creación de fondos de pensión. El principal problema de la seguridad social brasileña, su baja cobertura – solo 40,9% de los trabajadores son contribuyentes del sistema – no fue siquiera mencionado. De misma forma, en lo que toca a su financiación casi nada se mejoró, una vez que grande parte de los ingresos del sistema son retenidos para la formación del superávit fiscal del gobierno federal. Otro punto importante, la financiación de programas de asistencia social con ingresos provenientes del sistema de jubilaciones, como en el caso de los “jubilados” campesinos, quienes no contribuyeron, tampoco fue mencionado.

En lo que dice respecto a los impuestos, la iniquidad de la carga tributaria brasileña, en la que se sobresalen los impuesto sobre el ingreso y la propiedad, pesados sobremanera para las capas medianas y poco significativos para los más ricos, tampoco fue objeto de consideración. De lo que se aprobó, el más importante fue una modernización del impuesto sobre valor adicionado brasileño, el ICMS, unificando sus reglas, antes decididas por cada estado independientemente, y limitando los

favores fiscales, hoy armas de una verdadera guerra por subsidios entre las regiones del país. Problemas como la financiación de servicios públicos compartidos, como en el caso de la salud, siquiera fueron mencionados.

La nueva ley de insolvencia, la cual, como en el caso de la jubilación, fue vehementemente cobrada por el FMI cuando de la signatura del último préstamo a Brasil, está direccionada únicamente a aumentar las garantías para los acreedores bancarios. La ley brasileña actual jerarquiza los créditos, en caso de quiebra de un negocio, dándole prioridad, primero para los trabajadores y segundo para el tesoro público, los demás en tercer lugar. La discusión encaminada por el gobierno, y justificada como necesaria para la baja de la tasa de interés a los tomadores de préstamos, propone cambiar esa jerarquía, dándole preferencia a los bancos.

La cuarta reforma en discusión es la de la legislación laboral, todavía poco definida, pero presentada bajo el marco de la reducción de los costes de la “empleabilidad”. Otra vez, el marco referencial es la visión ortodoxa del mercado de trabajo, la cual ve al empleo como una función del costo de la mano de obra. Desde la fundación de la Ciencia Económica se sabe que el trabajo no es una mercancía cualquiera, su empleo resulta de la expectativa de vender lo que el va a producir, su costo representando solamente una limitación. El más grave problema del mercado de trabajo, la informalidad, todavía no mereció una atención que pudiera ofrecer cualquier alternativa.

2.3 Las políticas sociales

Las políticas sociales encaminadas por Lula hasta el presente engloban como programas principales la reforma agraria, el “Hambre Cero” y el “Primer Empleo”. La eficacia de esos planes, más allá de la limitación de recursos por el brete presupuestario, depende, por el tamaño del país y la necesaria interferencia de los gobiernos estatales y municipales, de un grado de coordinación aún no alcanzado. Distribución de alimentos, unificación de diversos programas de complementación del ingreso (“beca escuela”, “ingreso mínimo”, asistencia a familias en situación de riesgo social) o el alcanzarse a una adhesión significativa, lo que quiere decir miles de empresas por todo el país, para el empleo subsidiado de jóvenes nos es algo trivial. Seguramente la construcción de las condiciones para que los programas alcancen efectividad demandará grande parte del mandato del gobierno, para no mencionar la insuficiencia del presupuesto.

En lo que concierne a la reforma agraria, para la cual el Ministerio del Desarrollo Agrario, diferentemente de los demás, goza de condiciones operacionales razonables, a la insuficiencia de fondos se suma una dificultad política. La capacidad de resistencia de los terratenientes y la burocracia necesaria a los procesos de desapropiación han generado interminables procedimientos judiciales en los cuales las garantías al derecho de propiedad tornan la disponibilidad de las tierras muy lenta.

Otro problema sensible es el de la vivienda y de las aguas residuales. En que pese la creación de un Ministerio de las Ciudades, la clave para solucionar el problema de la vivienda popular, su

estructura de financiación, ha sido desmontada por la reforma del Estado. Lo que quedó es un banco federal (*Caixa Econômica*), lo cual tuvo una parte de sus fondos desviados para el mercado de acciones. La vivienda para las capas más empobrecidas de la población no es posible por medio de préstamos bancarios, depende de financiación por el Presupuesto Federal, lo que no se vislumbra ante los compromisos de superávit asumidos por la gestión Lula. De ahí la agitación de los movimientos sociales como el de los trabajadores sin tierra, el MST, y de los sin techo, los cuales vienen ampliando su movilización y los actos de invasión.

De manera general, el referido documento del Ministerio de Hacienda (Ministério da Fazenda, 2003) apunta como solución para mejorar la efectividad de las políticas sociales del gobierno, para allá de la contribución del ambiente económico favorable al crecimiento resultante de las reformas y de la política económica (*sic*), su focalización. Entiende por eso la definición de poblaciones blanco especificadas para cada programa, rompiendo con el principio de universalidad consagrado en la constitución, el cual es identificado con malbaratamiento de los fondos públicos. La referencia a la experiencia de Inglaterra y otros países europeos en favor de la mayor eficacia de la focalización olvida el hecho de que, antes de esa etapa, esas sociedades pasaran por un proceso secular de establecimiento de políticas sociales universales. Sin una base de universalidad, la focalización solo pudo ampliar la exclusión.

2.4 La política externa

La conducción de la política externa es donde los formadores de opinión pública ven la marca del cambio en el gobierno Lula, donde la anunciada elección del MERCOSUR como prioridad sería afirmativa de esa dirección, del mismo modo que la nueva postura en las negociaciones del ALCA y de la OMC. En el ámbito del ALCA, en el que se llamó "ALCA *à la carte*", se acordó con los demás miembros del MERCOSUR una oferta de liberalización comercial bastante reducida, al mismo tiempo en que se remitía al foro de la OMC las cuestiones más sensibles y que intentaban imponer los EEUU, como la propiedad intelectual, los derechos de inversionistas y la liberalización de servicios, del mismo modo que se forzaba la discusión del proteccionismo agrícola. La participación de Brasil en la reunión de la OMC en Cancún, que tanto ha irritado a los EEUU, se hizo en el contexto de una mayor aproximación con países en desarrollo como India, China y los de África, lo que se materializó en la formación del G20 con el objetivo de defender los intereses de los países en desarrollo en los foros multilaterales. Al asumir su latino americanismo y un natural liderazgo en el continente y sostener un distanciamiento y una crítica a la postura unilateral de los norteamericanos en episodios como el de la guerra en el Irak, el gobierno brasileño siguió la dirección del cambio.

Sin embargo, y aún que en la política externa el discurso responda por grande parte de su materialidad, el alcance de ese cambio todavía no fue muy significativo. Las iniciativas de alejarse del anterior alineamiento casi automático a EEUU y afirmar sus intereses propios y afinidades con otros países en desarrollo tuvieron escaso resultado. Una nueva modalidad de inserción internacional del

país solo será posible por medio de un cambio en la política económica, una vez que la fragilidad financiera externa que se inauguró con el Plan Real volcó la política externa absolutamente vulnerable al veto de los intereses y preconceptos de la comunidad financiera internacional.

En lo que respecta a la prioridad al MERCOSUR, la misma esta en contradicción con el continuismo en la política económica. Después de un suceso inicial hasta 1997 debido al incremento del comercio impulsado por la política de ancla cambiaria, el proceso de integración estancó en medio a la crisis decurrente de la fragilidad externa de los dos principales países envueltos, Brasil y Argentina.¹¹ La situación extrema de Argentina puso a descubierto lo inevitable de la discusión del pago de la deuda externa, de lo que Brasil sigue huyendo. Muy relucientemente Lula aceptó apoyar a la postulación argentina de renegociar la deuda y no aceptar las imposiciones del FMI en términos de política económica. No obstante, Brasil sigue prisionero de un arreglo macroeconómico anticrecimiento,¹² lo que dificulta el proceso de recuperación argentino y la tan esperada retomada del MERCOSUR en razón del estancamiento de su mayor economía.

3 ¿Que perspectiva?

Si en las escasas iniciativas hasta el comienzo de su segundo año no se permiten vislumbrar la prometida inversión de prioridades, marca de las administraciones locales del PT, su segunda característica, la participación popular tampoco ha avanzado. La idea de un presupuesto participativo federal fue considerada impracticable y rechazada antes de la investidura de Lula. Hasta el momento, la participación popular se resume a no mucho más que un cambio en el programa de audiencias del presidente, quien pasó a encontrarse seguidamente con representantes de movimientos sociales. Como iniciativa concreta fue creado un Consejo del Desarrollo Económico y Social, formado por empresarios, dirigentes sindicales de los trabajadores, representantes de los movimientos sociales, intelectuales y personalidades públicas y que tiene como objetivo apuntar rumbos al gobierno. Siguiendo esa atribución, por ocasión de la última reunión de 2003, los miembros del consejo presentaron una propuesta de alternativa para la política económica. En una reacción llena de significado, Lula los sermoneó con aspereza y rechazó cualquier cambio en la dirección de la economía. Concretamente la acción del consejo está resumida a una instancia de negociación de las reformas propuestas por el ejecutivo. El papel de lugar donde el gobierno escuche de los representantes de la sociedad lo que quieren que haga y acate sus decisiones, como ocurre en las asambleas del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, la esencia de la participación, no cabe a ese consejo.

¹¹ Las dificultades del proceso de integración no se ubican únicamente en la política económica. La construcción institucional del bloque, la superación de entrabas a las negociaciones sectoriales, la unificación de la regulación o la reducción de los obstáculos a la libre movilidad de los factores, especialmente del trabajo, responden también por el retraso del proceso de integración (Faria, 2001).

¹² Signo de eso es el conservadorismo del banco Central que, a principios del año, interrumpió el proceso de reducción de la tasa de interés por temor de no alcanzar la meta de inflación para 2004.

El mantenimiento de la agenda heredada del gobierno anterior y defendida por los intereses del sector financiero internacionalizado, el reducido alcance de las nuevas propuestas, a ejemplo del programa Hambre Cero, por el compromiso con un superávit presupuestario del 4,25% del PIB¹³ y, principalmente, la continuidad del arreglo de política económica basado en altas tasas de interés y elevado superávit público y sus consecuencias, bajo o ningún crecimiento y desempleo, sumados a la inexistencia de participación popular efectiva, están imprimiendo una marca al gobierno. Más allá de una condición meramente continuista, lo que se distingue como característica de la administración Lula es el rasgo de un bonapartismo conservador – inerte y sin capacidad de iniciativa – como apuntó Sader (2004). La inercia y falta de iniciativa son las mismas del gobierno anterior, justificadas como fundamentos de la credibilidad ante los mercados, la novedad es el prestigio del presidente que se mantiene a pesar del deterioro del cuadro económico y es la raíz del bonapartismo.

La estrategia de continuidad en lo que dice respecto a la política económica tiene escasas posibilidades de éxito. Por ocho años, FH Cardoso ha intentado crear las bases para un crecimiento liderado por el capital privado a partir de la consolidación de la credibilidad en la política macroeconómica. Lo que pasó fue que, siempre que las condiciones se mejoraban, el Banco Central empezaba un proceso de reducción de la tasa de interés, pero muy antes que su nivel alcanzara un valor capaz de producir algún efecto significativo sobre la inversión productiva, algo se empeoraba en el escenario externo, el tipo de cambio y el balance de pagos se veían afectados y la tasa de interés volvía a ser elevada para hacer frente a la situación, al mismo tiempo que el superávit del sector público era alzado a un nuevo piso.

Aparentemente, los gestores de la política económica de Lula están haciendo la misma apuesta, moviendo la tasa de interés muy estrechamente dentro de las expectativas de los agentes del mercado, los cuales tienen, entre otras creencias inexplicadas, el pronóstico de la imposibilidad de su reducción debajo del nivel de los 8% reales. Ante el incremento del desempleo, la caída de los ingresos de la población ocupada, la reducción de la producción industrial que se verifican desde el comienzo del 2003 y la disminución de las ventas del comercio, que vienen desde 2001, del punto de vista del crecimiento si el 2003 fue perdido, 2004 sigue bajo un horizonte gris. El recobro del desarrollo quedaría postergado para los dos últimos años del gobierno. Y eso si lo que ocurrió muchas veces en el pasado no se repitiera, o sea, que un acontecimiento cualquiera y dondequiera cambiase el humor del mercado y causase una huida de las inversiones denominadas en real. En tal caso, el Banco Central recurriría a su única arma, el alza de la tasa de interés. El crecimiento sería, como le ocurrió durante los ocho años del gobierno de FH Cardoso y una vez más, postergado.

Por el momento solo se puede hacer una evaluación negativa de las opciones del gobierno Lula hasta ahora, las cuales revela su sujeción al poder de las altas finanzas. En que pese el hecho de tener a su disposición un correcto diagnóstico de la crisis económica brasileña y la sugestión de un sendero alternativo por medio del constreñimiento a la libre movilidad internacional de los capitales,

¹³ Ese elevadísimo superávit de las cuentas públicas fue incluido en el Plan Plurianual, lo que equivale a comprometerse con mantenerlo por cuatro años.

particularmente los de corto plazo, la evaluación de la correlación de fuerzas que hicieron sus dirigentes les hizo adoptar una postura de extrema cautela y volteada a aplacar los recelos de los inversionistas, de la que resultó el mantenimiento del mismo ambiente macroeconómico. Juzgada *post factum*, esa posición de poca osadía resultó en el malbaratamiento de parcela expresiva del caudal político de su consagratoria victoria electoral. El enfrentamiento del gobierno y de la dirección del PT con su ala izquierda y con movimientos sociales como el representado en los sindicatos de funcionarios del Estado, el pesimismo de los empresarios industriales, la crítica que se agranda entre los medios intelectuales por la política económica y el encaminamiento de las reformas, todo eso muestra los señales de una rápida derechización o de una crisis política.

Todavía muy pocas cartas se echaron sobre la mesa hasta el momento. Aún más, pese a un relativo aislamiento autoritario en el centro del gobierno, el ambiente democrático fuerza a que las voces contradictorias en la sociedad sean oídas, lo que está ocurriendo en los trámites de las reformas en el Congreso Nacional y por el cual el gobierno paga un precio político elevado. Por no atreverse a un enfrentamiento más duro a los intereses del capital financiero hasta el momento, sufre el desgaste de su base de apoyo originaria e incluso la movilización de parte de esa en contrario a sus iniciativas.

Diferente es la situación de Argentina bajo el gobierno de Kirchner. Pese haber sido electo con solamente poco más del 20% de los votos, el presidente argentino vio crecer su popularidad como respuesta al duro enfrentamiento de la crisis que viene liderando. Contrariamente a lo que pasa en Brasil, cuando adentró a la Casa Rosada Kirchner el país estaba en guerra con la comunidad financiera internacional y con los inversionistas, tenía los pagos de la deuda suspendidos y los contratos de los sectores regulados en la economía descumplidos. La recuperación de algún nivel de gasto público, la suspensión de la exportación de ahorro en forma de pagos de la deuda y remesas de ingreso al exterior y el efecto redistributivo causado por la reducción de los beneficios en los sectores regulados permitieron una retomada del crecimiento y consecuentemente una reducción del desempleo. Todavía, la continuidad de esa mejora depende, de un lado de cómo progresan las negociaciones con el FMI y los acreedores y, de otro, de una recuperación del MERCOSUR, es decir de Brasil, que tiene importancia decisiva como demanda efectiva para Argentina. Como es el dicho frecuente entre los economistas del país, Argentina sufre de una "Brasil-dependencia".

Pronosticar donde irá la administración Lula en ese momento es particularmente difícil. La contradicción entre la política económica y el compromiso con el desarrollo con equidad cobrará una decisión que definirá el rumbo del gobierno en el futuro (Fiori, 2003). Lo pasos dados hasta el momento, el continuismo en la política económica, el confronto con movimientos sociales que siempre apoyaran al PT por cuenta del encaminamiento de las reformas, la actitud de halagar a los mercados financieros que contraria los intereses incluso de una parcela del empresariado del sector productivo que le dio apoyo en las elecciones, apuntan para una exacerbación de las contradicciones sociales que muy pronto empañará la unanimidad de Lula. La tensión entre, por un lado el capital financiero y sus comparsas nacionales e internacionales y, por otro lado, los movimientos sociales y sindicales y la

facción del empresariado comprometida con la producción no tardará a encontrar su punto de ruptura. Hasta el presente, la administración Lula se ha mostrado recelosa de asumir el arbitraje de ese conflicto a favor de su base social, manteniendo la conducción macroeconómica favorable al capital financiero. La solución de ese embate, del cual la fecha todavía es incierta, decidirá el destino del gobierno del PT en Brasil y su lugar en la Historia: si será capaz de inaugurar un nuevo sendero de desarrollo y de esa vez con equidad o si apenas permanecerá administrando la continuidad de la crisis social y económica. En fin, si será fiel al refrán del partido que decía tener “el coraje de cambiar”.

Bibliografia

BELLUZZO, L.G. e ALMEIDA, J. G. (2002). **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CHESNAIS, F. (1996). **La mondialization financière**. Paris: Syros.

DORNBUSCH, R. e EDWARDS, S. (1991). **The macroeconomics of populism in Latin America**. Chicago: University of Chicago Press.

EVANS, P. (1992). The state as a problem and a solution: predation, embedded autonomy and structural change. In: HAGGARD, S, KAUFMAN, R. (orgs) **The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state**. Princeton: Princeton University Press.

FARIA, L. A. (2001). **Os novos espaços do capital**: integração e acumulação no Mercosul. Rio de Janeiro: UFRJ (tese de doutorado).

FARIA, L. A. (2002). A administração popular em Porto Alegre: uma experiência alternativa de reforma do estado na América Latina. In: **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v6, n. 2, julho – dezembro.

FIORI, J. L. (2003). Os interesses e as mudanças. **Carta Capital**, año IX, n. 252, 6 de agosto.

FRANCO, G. (1998). A inserção externa e o desenvolvimento. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 14, n. 4.

IPEA (2004). **Ipeadata**: Dados macroeconômicos. www.ipeadata.gov.br , marzo.

MARQUETTI, A. (2002). O Orçamento Participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre. I **Encontro de Economia gaúcha**. Porto Alegre. maio.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2003). **Política econômica e reformas estruturais**. Brasília, abril (www.fazenda.gov.br).

KRUEGER, A. (1997). Trade policy and economic development: how we learn. **The American Economic Review**, v. 87, n. 1, March.

ORLÉAN, A. (1999). **Le pouvoir de la finance**. Paris: Odile Jacob.

RODRIK, D. (1999). **The new global economy and developing countries**: making openness work. Washington: Johns Hopkins University Press.

SADER, E. (2004). **A primeira crise do governo Lula**. Rio de Janeiro: LPP-UERJ (www.outrobrasil.net)

TAVARES, M. C. (1983). O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente. In BELLUZZO, L. G., COUTINHO, R. **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise, V. 2. São Paulo: Brasiliense.