

Imprimir | Cerrar ventana



Beneficios de las políticas contracíclicas en Brasil

07/12/10 | 13:16

Las políticas económicas contracíclicas en general, van en detrimento de las políticas sociales y en consecuencia, de las clases sociales con menores ingresos, aunque no es lo que se observa hoy en día con la crisis sistémica mundial que alcanzó a Brasil

PIERRE SALAMA*

¿La crisis actual ha reducido la vulnerabilidad de los pobres de Brasil?
(Título original)

Entre menores sean los ingresos de los individuos y de sus familias, mayor será su vulnerabilidad ante las crisis económicas. Los pobres y las clases con menores ingresos son los más afectados ante una recesión o crisis y cuando la economía se reactiva, el nivel de pobreza se mantiene en sus niveles de recesión, o empeora, durante un periodo más o menos largo, para luego disminuir. Este fenómeno de histéresis se explica esencialmente por la creciente desigualdad durante la crisis, cuyos efectos son superiores a los presentes en los países desarrollados debido a la escasa protección social para la mayor parte de la población.

A pesar de los discursos políticos, por sorprendente que parezca y contrario a lo que se podría pensar y esperar, las políticas económicas contracíclicas en general, van en detrimento de las políticas sociales y en consecuencia, de las clases sociales con menores ingresos. Hicks y Wodon observaron en un estudio realizado en siete países (Argentina, Chile, Bolivia, Costa Rica, México, Panamá y la República Dominicana) que la elasticidad de los gastos sociales en relación con un PIB es superior a la unidad durante las fases de crecimiento y, al contrario, la elasticidad de dichos gastos es inferior a la unidad en las fases de recesión [sic]¹. En otras palabras, significa que cuando el crecimiento del PIB per cápita disminuye un punto, los gastos destinados a los pobres se reducen dos puntos. Los autores estiman que la mitad de dicha baja se debe a la disminución del PIB per cápita y que la otra mitad es el resultado del aumento de números de pobres provocados por la crisis. En vez de ser contracíclica, la política social se vuelve procíclica con frecuencia, por lo que incrementa los efectos negativos de la volatilidad sobre las poblaciones de bajos ingresos. Claro, Brasil no formó parte del grupo de países que analizaron Hicks y Wodon,

pero la mayoría de los estudios realizados, incluyendo los que llevaron a cabo P. Salama y J. Valier, confirman la generalidad de dichas tendencias. Los efectos negativos del ciclo sobre la pobreza con frecuencia son acentuados por políticas económicas restrictivas decididas por motivos de credibilidad en los mercados financieros internacionales².

No es lo que se observa hoy en día con la crisis sistémica mundial que alcanzó a Brasil durante el segundo semestre de 2008: la crisis parece, curiosamente, beneficiar, por el momento, a los más pobres, por lo que alimenta un fuerte optimismo sobre la capacidad del país de superar la crisis y esta es la paradoja que conviene analizar. ¿Los pobres serán menos vulnerables ante las crisis? La respuesta a esta pregunta no es sencilla por razones coyunturales y estructurales. Coyunturales, porque como muchas otras economías emergentes, Brasil se encuentra en el umbral de nuevas mutaciones producidas por esta crisis de gran amplitud, algo parecido al decenio de los treinta que no se puede confundir con un momento del ciclo (la crisis y luego el reinicio del crecimiento económico) y un movimiento conjunto que puede durar años; una expresión de mutaciones estructurales que resulta difícil leer en la actualidad. Por ello, primero se presenta lo que distingue esta crisis de las de los años noventa. Después se exponen las principales medidas contracíclicas que adoptó el gobierno. En una tercera etapa parte se analizan las causas de la evolución de la pobreza y se demuestra que las medidas contracíclicas adoptadas, así como la naturaleza del régimen de crecimiento y el nivel de éste en los inicios del siglo veintiuno favorecen una ligera disminución de las desigualdades y una baja en el nivel de pobreza. En una cuarta parte se ven los conflictos de intereses y su resolución, la cual permitió el reinicio del crecimiento y esta disminución de la pobreza unos años antes de que se presentara la crisis internacional, con el fin de comprender las evoluciones posibles de dicha crisis y las políticas contracíclicas que estableciera el gobierno del presidente Lula.

UNA CRISIS DIFERENTE A LAS DEMÁS

Podemos distinguir dos tipos de crisis financieras: las que fueron recurrentes en los noventa en América Latina derivadas de su régimen de crecimiento, y las que se relacionan directamente con la internacionalización de las finanzas. La crisis financiera que se propagó durante el segundo semestre de 2008 y provocó una recesión más o menos importante; dependiendo de cada país, perteneció a esta segunda categoría.

Las crisis de los noventa: “economías casino”

Estas crisis son conocidas, pues fueron ampliamente estudiadas por los economistas. Es útil recordar su lógica. Antes de la crisis de 1982 (el cese de pagos de México e inicio de la “década perdida” en América Latina), los préstamos se llevaban a cabo bajo la forma de créditos sindicados. Salvo los créditos “involuntarios”, el servicio de la deuda se financió en el decenio de los ochenta con fondos propios. Con la liberalización de los mercados en los noventa, los países latinoamericanos pudieron acceder de nuevo a los mercados financieros internacionales y las entradas de capital financiaron la mayor parte

del servicio de la deuda. Más precisamente, estas entradas “voluntarias” de capital financiaron en una primera fase el saldo negativo de la balanza comercial y los intereses de la deuda externa, ya que préstamos los conocidos como préstamos “involuntarios” de bancos internacionales y financiamientos directos de instituciones internacionales financiaron la mayor parte de la amortización de la deuda externa. En una segunda fase, hubo tres razones principales que hicieron fluir las inversiones extranjeras directas: las privatizaciones masivas y atractivas, una estabilidad relativa de la economía, y la existencia de un mercado común, al disminuir la entrada neta de bonos.

Con capacidades de financiamiento producidas por entradas de capitales por un lado, las necesidades gigantescas de financiamiento alimentadas por déficits importantes de la balanza comercial, de las cuentas corrientes (servicio de la deuda y dividendos) y la amortización de la deuda externa por el otro, la economía de Brasil se encontraba al borde del abismo: la no correspondencia de las capacidades y de las necesidades produjo un incremento de las reservas o una disminución de las mismas, así como el temor de la devaluación de la divisa nacional que deriva en una fuente de especulación sin límites. Durante este periodo, las economías de América Latina funcionaban en general bajo la lógica de una “economía casino”, al volverse la tasa de interés la variable de cierre de la balanza de pagos. Son las elevadas tasas de interés y la garantía de poder salir del país las que atraen a los capitales extranjeros. En caso de que éstos tarden en llegar, las tasas de interés aumentan, en detrimento del crecimiento. El decenio de los noventa se vio marcado por este tipo de crisis financiera (México, con el “efecto tequila” y Brasil y Argentina a finales de los noventa.

En una tercera etapa, el saldo negativo de la balanza comercial disminuyó para luego volverse positivo, las economías en crecimiento son menos sensibles a la lógica de la economía de casino, pero se vuelven más sensibles a la lógica de las finanzas internacionales. Este es el tipo de crisis al que se refieren las investigaciones citadas líneas arriba. Como regla general, las políticas económicas que tienen como objetivo evitar las salidas de capital mediante la manipulación de las tasas de interés al alza y una disminución del gasto público fuera del pago de los intereses de la deuda pública interna precipitan la crisis económica y contribuyen a incrementar los niveles de pobreza.

La crisis actual es diferente

La crisis es mundial, pero su origen se encuentra en los países desarrollados. La manera de hacerle frente también es diferente. La política social en Brasil no ha sido procíclica sino anticíclica.

De manera general, esta “gran” crisis es una consecuencia directa de la manera como se desarrolló la liberalización comercial y de las finanzas. La liberalización de los mercados que acompaña la mundialización es repentina y brutal, y se asemeja a un *big bang*. Para comprender la crisis financiera y sus efectos sobre la actividad económica de las economías industrializadas, emergentes o menos desarrolladas, es necesario centrar el análisis sobre las formas que toma la mundialización comercial y financiera.

Son sustanciales las diferencias de costos salariales entre países asiáticos (como China, India y Vietnam) países industrializados y economías emergentes de América Latina (como Brasil, Argentina y México). Son del orden de uno a cuarenta para el salario horario en el sector manufacturero entre China y los países industrializados, y del orden de uno a cinco entre China y los países emergentes en América Latina. Como los diferenciales en los niveles de productividad tienden a disminuir entre los países asiáticos y las demás naciones, los costos unitarios laborales —la mezcla de sueldos y productividad— se vuelven cada vez más favorables para las economías emergentes asiáticas. La moderación arancelaria, en otras palabras la mundialización comercial, impone fuertes exigencias de costos en la mayoría de las industrias de los países industrializados y de algunos países semi-industrializados. Los traslados de producción se multiplican en los países industrializados para aprovechar esta ventaja competitiva. Salvo Alemania, todas las economías industrializadas y semi-industrializadas en América Latina presentan una desindustrialización relativa. Las ventajas comparativas se vuelven negativas³ y benefician a China, la cual se convierte en el “taller del mundo”.

La exigencia de un costo muy elevado tiene por consecuencia una presión muy fuerte sobre los salarios. Existen tres posibilidades para resistir a esta exigencia: buscar aumentos de productividad gracias a un esfuerzo particular en materia de investigación, frenar la progresión de los salarios reales o, más probablemente, una mezcla de ambas posibilidades, lo que explica que los salarios reales y la productividad ya no evolucionan de forma paralela y que la brecha entre el crecimiento de sus tasas no deja de crecer, no sólo en las economías industrializadas, sino también en las economías semi-industrializadas de América Latina.

Esta exigencia de costo no es la única razón que explica la atonía relativa de los salarios en el largo plazo. Las exigencias financieras relacionadas con la mundialización financiera también tienen una gran importancia. Por una parte, con la desregulación financiera, las exigencias de los accionistas en materia de rentabilidad y de pago de dividendos son mucho mayores que en el pasado; por otra parte, al tener una tasa de interés tan elevada sobre los títulos de deuda pública en Brasil, el servicio de la deuda pesa mucho en el presupuesto del estado y, de forma indirecta, sobre las empresas con deudas con el sistema bancario. La voracidad de las finanzas afecta tanto la parte de los beneficios que se destinan a inversiones productivas, como la importancia de los salarios en el valor agregado. Las exigencias de las finanzas producen entonces dos nuevas obligaciones: incrementar la totalidad de los beneficios en el valor agregado en detrimento de la de los salarios y acapararse una proporción cada vez mayor de los beneficios. Cabe señalar que esta evolución se invirtió ligeramente en los años recientes⁴.

La consecuencia de esta atonía de los salarios es importante en términos macroeconómicos al limitar el dinamismo de la demanda de productos en el mercado interno, de por sí afectado por las importantes desigualdades en América Latina. Las tasas de inversión en capital fijo siguen siendo mediocres, sobre todo si se comparan con las que se observan en Asia. La tendencia a un

estancamiento económico en un largo periodo confirma dicho diagnóstico⁵.

La lasitud de la demanda, debida a una débil progresión de los salarios reales puede ser combatida por un aumento importante del endeudamiento de los hogares. Un mayor endeudamiento es de alguna manera la forma de resolver la “cuadratura del círculo” y de escapar a la desaceleración económica al mismo tiempo que se cumple con las exigencias de rentabilidad de la finanza. Es el camino que tomó el gobierno brasileño desde hace algunos años y sobre todo en respuesta a la crisis. Se podría considerar que esta vía es peligrosa al tomar en cuenta la experiencia reciente de los países anglosajones, pero el riesgo es menor por lo baja que es la relación crédito producto interno bruto (PIB) comparada con la que se observa en otras partes del mundo⁶, aún si aumenta fuertemente en la actualidad.

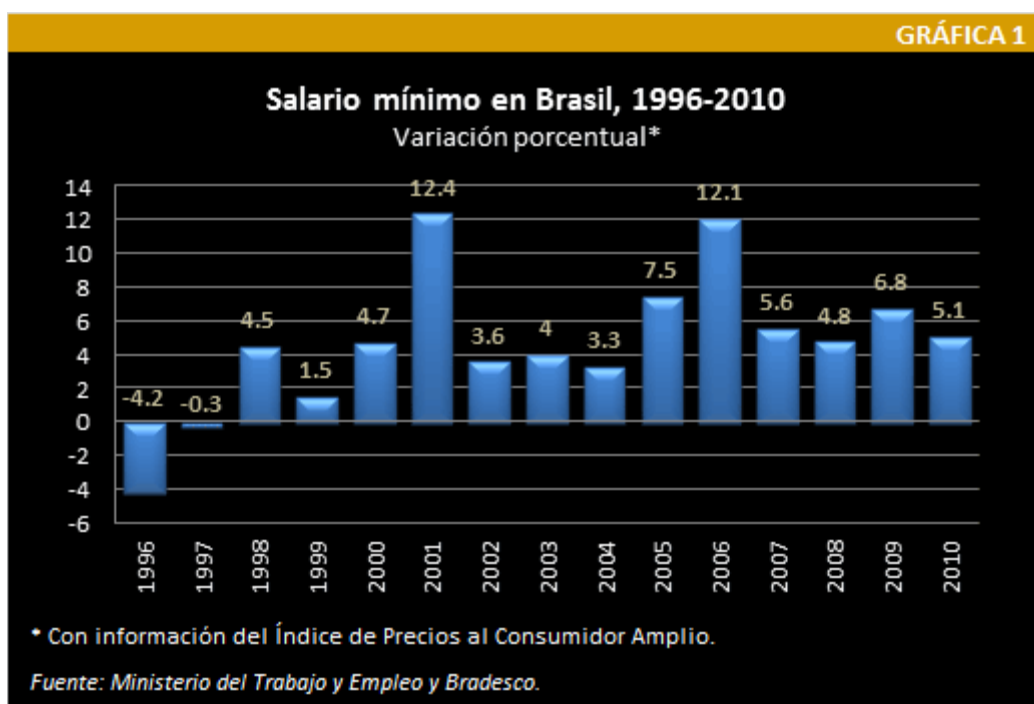
La crisis financiera en los países industrializados, presente de forma disfrazada desde hace algunos años, se desarrolló con fuerza durante el segundo trimestre de 2008. El contagio internacional fue particularmente recio. El desarrollo de burbujas especulativas y su explosión fue facilitado por: a] La adopción de reglas contables que valorizan los activos a partir de su precio en el mercado (*mark to market*); b] la posibilidad para los bancos de vender de manera muy lucrativa los riesgos tomados gracias a la concepción y la emisión de instrumentos financieros o títulos de valores cada vez más sofisticados y retirarlos así de sus balances; y c] teorías “científicamente engañosas” que subestimaron sistemáticamente los riesgos incurridos por la compra de títulos de valores cada vez más complejos⁷. La ingeniería financiera concebida de tal manera adquiere una lógica propia de aceleración. En efecto, el crédito se basa cada vez menos en las perspectivas de ingresos de los prestatarios y cada vez más en la anticipación del valor de su riqueza⁸. La razón de la deuda sobre el ingreso aumenta aún cuando disminuiría con relación al valor del mercado. Para retomar una expresión de Mynski, se llega muy rápidamente a un financiamiento de tipo Ponzi y la inestabilidad se perfila para imponerse de forma brutal. El sistema presenta una implosión: la explosión de la burbuja conduce a una desvalorización brutal de los activos y lo que ayer favorecía la burbuja (el *equity value*, es decir, la diferencia entre el valor del mercado y el crédito acordado) se transforma en su contrario (el valor del mercado cae y se sitúa entonces a niveles inferiores del valor de los créditos por rembolsar). La inversión del ciclo provoca una sequía brutal de liquidez: las empresas financieras buscan liquidez para financiar un riesgo que pasó de ser transferido y diseminado, a ser fuertemente reevaluado, y las empresas no financieras, con la desvalorización de su capitalización, ven que toda una serie de razones “se convierte en números rojos” y deben enfrentar una creciente escasez de liquidez⁹. Los bancos dejan de prestarse entre sí y por ende frenan brutalmente sus préstamos a empresas y hogares. La contracción del crédito transforma la crisis financiera en una crisis económica. La crisis se vuelve sistémica, afecta aún a las empresas que tuvieron una gestión prudente y que se mantuvieron lejos de la manipulación, ayer lucrativa, de instrumentos financieros o títulos de valor. Se propaga con fuerza más allá de los canales forjados por la globalización financiera¹⁰. En su búsqueda de liquidez, los bancos y las empresas multinacionales repatriaron una parte importante de sus utilidades, dejaron de

comprar bonos, lo que dificultó mucho el financiamiento de las exportaciones de las economías emergentes. A estas dificultades se agregó un enrarecimiento de los mercados en los países industrializados causada por la crisis de la economía real.

NUEVAS POLÍTICAS CONTRACÍCLICAS: RELEVAR UN MERCADO ENTORNO CON UNA DINAMIZACIÓN DEL MERCADO INTERNO

La falta de liquidez, la fuga de capitales, la rarefacción de mercados externos transformaron la crisis financiera en las economías emergentes en crisis de la economía real y abrieron la vía a políticas contracíclicas por parte de los gobiernos de esos países con el objetivo de proveer liquidez adicional para contrarrestar los efectos de la contracción del crédito y relevar la ausencia de dinamismo de los mercados exteriores por una dinamización de los mercados interiores. Esas políticas son más o menos exitosas según el tamaño de los mercados internos y la desigualdad de los ingresos. Frenan la caída absoluta del PIB de las economías latinoamericanas, pero no la detienen.

Los productos de la región presentaron tasas de crecimiento negativas o fuertes desaceleraciones y el desempleo creció por todos lados. En Brasil, en vez de 4% de crecimiento previsto para el 2009, será ligeramente negativo. El aumento de la población con empleo fue fuertemente frenado, pero la masa salarial aumentó con una tasa de crecimiento importante de los ingresos reales. Durante el segundo semestre de 2009, algunos estremecimientos anuncian el reinicio del crecimiento de la actividad económica.



ENTRA GRÁFICA 1

La apuesta que hacen los gobiernos es sencilla, se trata de relevar la ausencia de dinamismo de los mercados exteriores al dinamizar el mercado interior gracias a un aumento importante del salario mínimo (gráfica uno), a una ampliación de las condiciones de otorgamiento de la ayuda para familias, que se presentan en mayor detalle a continuación, un acceso menos caro y más sencillo al crédito al consumo, y una política de grandes obras (vea el cuadro uno). Las medidas contracíclicas en su conjunto disminuyen el excedente primario, pero permiten frenar la disminución de los ingresos fiscales al limitar los efectos negativos sobre el crecimiento del PIB del contagio de la crisis financiera internacional sobre la economía brasileña. Sin embargo, su eficacia es escasa por dos razones: la importancia de la crisis mundial y el nivel de las desigualdades de ingresos en Brasil (habría sido necesario proceder a una verdadera reforma fiscal). Pero es suficiente para favorecer un ligero reinicio de la actividad económica como el observado durante el segundo semestre de 2009, sin que pueda por ello pensar que se hayan solucionado los problemas de fondo, al ser la crisis internacional estructural. El hecho de que las exportaciones de materias primas hacia China se mantengan a un nivel elevado también favorece esta ligera reactivación. La política establecida con relación al salario mínimo, así como sus efectos en cadena sobre las pensiones y los demás salarios, la reactivación económica, y el incremento del número de beneficiarios de la política asistencialista mejoran la situación de las categorías más modestas de la población. Se trata de una política de tratamiento de las crisis que rompe con las recomendaciones del Consenso de Washington, puestas en práctica durante los años noventa.

CUADRO 1		
Evolución de la pobreza en Brasil, 1997 Y 2007		
	1997	2007
Total	34.1	25.1
Excluyendo al Nordeste	26.4	19.6
Nordeste	52.9	39
Resto	2	2

Fuente: PNAD de 1997 y 2007 (tabulaciones especiales), R. Cavalcanti de Albuquerque y S. Rocha, "Como gerar oportunidades para os pobres", mimeo, 2009.

ENTRA CUADRO 1

¿QUÉ SUCEDE CON LA POBREZA?

Desde inicios del tercer milenio, la pobreza y las desigualdades disminuyeron. Estas dos situaciones son poco importantes, sobre todo si se comparan con lo que se puede observar en los países asiáticos¹¹. Al contrario de lo que podría pensarse, no son resultado de la redistribución de los ingresos, sino más bien del crecimiento.

Sin embargo, limitarse al análisis del triángulo de la pobreza es insuficiente: es necesario especificar el crecimiento y las desigualdades.

Mayores precisiones sobre la pobreza en Brasil

¿La pobreza es menos importante hoy que al inicio del milenio? Si sí, ¿por qué?
 ¿Se debe a un crecimiento un poco más elevado que durante el decenio pasado?
 ¿A una disminución de las desigualdades? Si tal es el caso, ¿por qué disminuyeron las desigualdades?

En 1999, la pobreza de Brasil se estimaba en 35% de la población y en 2003 en 35.6%. Disminuyó fuertemente después: 26.9% en 2006 y 25.1% en 2007, según el sistema nacional de encuestas en domicilios (PNAD, por sus siglas en portugués). Esta disminución es incontrovertible y ocurrió principalmente durante la presidencia de Lula. En conjunto, esta disminución es sin embargo modesta. Y su importancia sigue siendo elevada, sobre todo en las partes más desfavorecidas de Brasil (39% en el Nordeste en 2007).

RECUADRO 1

Una política contracíclica

Estas medidas tienen dos características principales: antes que nada son pragmáticas, lo que no quiere decir ineficaces y su amplitud es débil. Pragmáticas, ya que obedecen poco o nada a la lógica liberal. Quedaron atrás los tiempos en que los gobiernos buscaban unificar las medidas al limitar la multiplicación de las tasas de interés, al disminuir las subvenciones, etcétera. Con la crisis, lo que domina es la excepción. Existen tantas que es difícil no perderse sin la ayuda de expertos que sepan navegar en el mar de medidas decididas en urgencia.

Estas medidas son de diversos órdenes. Existen las de carácter general, como la reducción de las tasas de interés, la disminución de las reservas obligatorias de los bancos, una incitación más fuerte para financiar grandes proyectos relacionados principalmente con el desarrollo de las infraestructuras en colaboración con un socio privado, un aumento del salario mínimo o hasta del empleo público¹. Sin embargo, las tasas de cambio se mantienen a niveles altos o hasta muy altos en Brasil, sobre todo si se comparan con aquellos en vigor en los países industrializados. Las reservas obligatorias limitan aún más la liquidez de los bancos privados y, con el fin de estimular el crédito, se otorgan créditos y garantías de créditos a los bancos públicos, para que puedan prestar a las empresas y a los hogares.

Las medidas de carácter particular son muy numerosas:

- la generalización de medidas de excepción: tasas reducidas para la compra de automóviles, de departamentos, etcétera, con el fin de incitar a los hogares al endeudamiento, para que consuman más de lo que les permite su nivel de ingresos² y dinamizar de este modo, un mercado interno relativamente átono por motivo de las profundas desigualdades de ingresos. Tasas reducidas para la industria, con el fin de facilitar las inversiones en una gama de proyectos industriales seleccionados;
- garantías específicas de los bancos públicos a los privados para que otorguen créditos para los intercambios exteriores y que faciliten así el financiamiento de las exportaciones, las cuales conocieron dificultades al volverse difícil encontrar un financiamiento internacional;
- medidas proteccionistas para favorecer la producción local;
- reducciones de impuestos a servicios, así como reducción ocasional del impuesto sobre la renta;
- subvenciones diversas con el objetivo de relanzar el mercado interior;
- en fin, medidas proteccionistas específicas (aumento de las tarifas arancelarias, reintroducción de las autorizaciones de importación, restricciones sobre productos sensibles y reducción

de los impuestos para la exportación cuando éstos existen³.

1. En Brasil, los empleos en las administraciones públicas, la defensa, el seguro social, los servicios sociales, la salud y la educación aumentaron de 4.4% de mayo de 2008 a mayo de 2009, mientras que en la industria extractiva, de transformación, del gas y del agua, éstos disminuyeron de 6% entre las mismas fechas. Fuente IBGE/PME.
2. Es irónico observar que lo que precipitó la crisis en los países industrializados como Estados Unidos, el Reino Unido y España se transformó en medios para intentar dejarla atrás en América Latina.
3. G. Hufbauer y S. Stephenson, Trade Policy in a Time of Crisis: Suggestions for developing Countries, CEPR, Policy Insight num. 33, 2009.

El índice de pobreza está orientado a la baja. Dicha baja es sin embargo relativamente débil y la pobreza es todavía muy elevada.

Lo que los economistas denominan el “triángulo” de la pobreza explica la evolución de ésta. Tres factores influyen en la importancia de la pobreza, el nivel de desigualdad de los ingresos, la evolución de dichas desigualdades y la tasa de crecimiento. Cada uno de esos factores desempeña un papel diferente: entre mayor sean las desigualdades, más difícil será reducir la pobreza; entre más aumenten (o disminuyan) las desigualdades, más se incrementará (o se reducirá) la pobreza; y, entre más importante sea la tasa de crecimiento, mayor será la reducción de la pobreza. Estos dos últimos factores no son independientes el uno del otro: existen regímenes de crecimiento que tienden a aumentar las desigualdades y otros que tienden a reducirlas. Como lo vimos anteriormente, Brasil presentó un régimen de crecimiento que tendió a reducirlas ligeramente. Por lo que la disminución relativa de las desigualdades y una tasa de crecimiento positiva actúan desde hace poco a favor de una disminución de la pobreza. Paradójicamente, esta reducción mecánica de las desigualdades entre los salarios se explica tanto por los resultados relativamente positivos de una política educativa (menos analfabetismo, más diplomas y, por ende, más mano de obra calificada) y por una inserción relativamente negativa (una inserción internacional que abarca poco productos manufacturados de alta tecnología que necesiten emplear trabajadores calificados)¹². También intervienen factores externos en el juego de estas tres variables: una política social firme permite reducir las desigualdades, una política de salud y de educación puede favorecer la movilidad social de los pobres para así reducir a largo plazo los niveles de pobreza.

A continuaciones se ve con mayor precisión los mecanismos de acción de estos tres factores.

Brasil es uno de los países más desiguales del mundo. Si sólo consideramos los ingresos del trabajo, el coeficiente de Gini es de 0.565 en 2002, comparado con 0.30 en Corea del Sur¹³. Si se consideran las seis regiones metropolitanas más importantes de Brasil, 46.1% de la población dispone de menos de la mitad de un salario mínimo y 17.4% dispone de más de cuarenta salarios mínimos, según el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

El segundo factor que actúa sobre los niveles de pobreza es la evolución de las desigualdades. Entre más disminuyen éstas, mayor es la reducción de la pobreza, en igualdad de condiciones en los otros factores. Sin embargo, las desigualdades disminuyeron de forma regular en Brasil. Si se considera el coeficiente de Gini de los ingresos del trabajo, las desigualdades disminuyen desde 1997, habiendo pasado de 0.574 a 0.533 en 2006 según el PNAD. 42.6% de la población percibió un ingreso inferior a medio salario mínimo en 2006, 3.5 puntos menos que en 2002 y 16.8% un ingreso de más de 40 salarios mínimos. Sin embargo, si se ve a los más ricos, el número de personas con activos financieros superiores a un millón de dólares aumentó, según Cap Gemini y Merrill Lynch¹⁴, 19.1% entre 2006 y 2007 después de haber aumentado 10.1% entre 2005 y 2006. Se trata de una de las tasas de crecimiento más elevadas del mundo, la tercera para ser más preciso, después de la India y China. Una de las particularidades de la presidencia de Lula es de haber aumentado los ingresos de más de una tercera parte de la población, lo que hizo disminuir el número de pobres, y de haber aumentado en un porcentaje mucho más alto los ingresos de una fracción ínfima de la población.

El tercer factor es la tasa de crecimiento. Entre mayor sea la tasa de crecimiento, mayor será la reducción de la pobreza, a igualdad de condiciones en los otros factores. Ahora bien, esta tasa de crecimiento es ligeramente más elevada y un poco menos volátil que durante el decenio anterior: 1.1% en 2003, 5.7% en 2004, 3.2% en 2005, 4% en 2006, 5.7 en 2007, 5.1% en 2008, pero un poco menos de 0% previsto para el 2009.

Un factor negativo (el alto nivel de desigualdad) y dos factores positivos (el reinicio del crecimiento y una disminución de las desigualdades económicas) explican la reducción de la pobreza.

¿Las políticas de redistribución son eficaces?

Un informe de la OCDE¹⁵ revela que la diferencia en las desigualdades en 2006 antes y después de las transferencias sociales netas de impuestos son muy débiles en América Latina y Brasil. La diferencia entre los coeficientes de Gini de mercado y de después de las transferencias es de dos puntos cuando en Europa es de 15% (0.46 a 0.31). Las desigualdades disminuyen pues muy poco en Brasil y, al contrario de lo que se podría suponer y de los mitos transmitidos, la disminución de la pobreza proviene esencialmente de un retorno del crecimiento económico y de sus efectos sobre el mercado de trabajo. Los programas sociales (véase recuadro 2) sólo redujeron en 6.4% el número de pobres en Brasil según los estudios de R. Cavalcanti de Albuquerque y S. Rocha¹⁶. La mayor parte de la reducción de la pobreza se debe entonces a un crecimiento ligeramente más elevado y menos desigual que el existente con anterioridad.

RECUADRO 2

Transferencias sociales

Existen dos políticas de transferencias sociales en Brasil. La más conocida, la Beca para familias se otorga a aproximadamente 12 millones de familias. Las familias cuyos ingresos per cápita son inferiores a 60 reales al mes (aproximadamente 30 dólares) pueden beneficiarse de esta ayuda. Perciben entonces 60 reales a los cuales se agregan 18 reales por cada hijo de menos de 15 años para los tres primeros hijos. Las familias que ganan entre 61 y 120 reales por persona sólo perciben ayudas si tienen hijos. En total, los gastos ocasionados por la Beca para familias no rebasan 0.4% del PIB, es decir 12 o 15 veces menos que los montos destinados al servicio de la deuda interna. Existen condiciones para beneficiarse de este programa: asistir a la escuela, vacunarse, principalmente.

El otro, menos conocido e inscrito en la constitución, tiene por objetivo ayudar a las personas mayores (más de 65 años) y los minusválidos cuyo ingreso por hogar es inferior a un cuarto del salario mínimo. Un poco más de 3 millones de personas en 2007 percibieron de esta manera un salario mínimo. Aunque este programa concierna a menos personas, los gastos que engendra son superiores a los de la Beca familia, pero en total en 2008, ambos programas reunidos representan únicamente 0.84% del PIB.

Sin embargo, al contrario de lo que se observa en Argentina y en México, esos programas tienen una rentabilidad política considerable en términos de legitimación. A pesar de ser insuficientes comparado con las necesidades, mucho menos importantes de lo que sugiere el mito, son un potente vector de la popularidad de Lula.

¿QUÉ PASA CON LOS CONFLICTOS DE INTERESES Y SU EFECTO EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS?

La elección de una política económica depende de múltiples factores: los conflictos de intereses presentes y por venir, la búsqueda de legitimidad ante fracciones variables de la sociedad, la comprensión de la naturaleza de la crisis y, por último, la personalidad de los gobernantes. Esta política es capaz de generar nuevos conflictos y de ahí, un régimen de crecimiento que no había sido pensado, ya que el futuro no se puede conocer con exactitud. Se insiste en el presente en los conflictos de interés.

La política de tasas de interés muy elevadas practicada por el Banco Central de Brasil es muy costosa en términos presupuestarios: el rubro del servicio de la deuda externa ronda 7% del PIB después de haber alcanzado 10%. Esta política tiene en cambio muchas ventajas para muchos sectores: la banca, que tienen beneficios muy elevados al suscribir a los títulos emitidos por el gobierno, las

grandes empresas y los exportadores, que invierten en títulos lucrativos y obtienen préstamos que les permiten invertir con bajo costo.

Al contrario, la apreciación de la moneda nacional acompañada con una liberalización de los intercambios exteriores tiende a eliminar las empresas manufactureras las menos competitivas. Desde ese punto de vista existe un conflicto de interés para las empresas amenazadas por la política de cambio del gobierno. Al contrario, la importación de bienes de producción a menor costo gracias a esta apreciación lo atenúa.

El sector exportador de materias primas, cuyos precios están fijados en divisas, se encuentra penalizado por la política de apreciación de la moneda nacional ya que disminuye el ingreso en moneda local. Pero este efecto negativo es compensado por condiciones de crédito más favorables, por subvención y, en fin, por el alza del curso de las materias primas. Dicha alza se tradujo en un incremento relativo de los productos alimenticios con relación con los otros precios, el cual padecieron las capas más vulnerables de la población en 2008, pero su efecto, aunque importante, fue atenuado por la apreciación de la moneda nacional.

En fin, el aumento del salario mínimo en términos reales y la política de redistribución de ingresos a favor de los más pobres amplían el mercado interno, sobre todo cuando se acompañan de una política a favor del endeudamiento de los hogares. Obran a favor de una mayor legitimidad con relación al gobierno y mantienen un optimismo sobre las capacidades a sobrellevar la crisis a corto plazo que contrastan con lo que se observa en otros países. La ampliación del mercado interno también es benéfica para las empresas que producen para éste.

En su totalidad, la política del gobierno de Lula es similar a un iceberg. La parte visible corresponde a la mejoría de los bajos ingresos y es mucho menos importante que la parte sumergida: las finanzas y la industria agroalimentaria. El sector financiero y las grandes empresas sacan un provecho considerable de esta política y, con ellos, sus accionistas. Las categorías más ricas (1%, o hasta 0.1% de la población) ven aumentar su parte en el ingreso nacional y las capas más pobres (30% de la población) ven una mejoría en su situación. La política de redistribución de los ingresos en su favor constituye la parte más visible del iceberg. Representa menos de 10% de las sumas utilizadas para el servicio de la deuda interna en 2003 y 2007, probablemente más hoy en día debido a la disminución relativa de las tasas de interés y del aumento del número de beneficiarios de las becas para familias, el principal canal de esta redistribución. Como se ha visto, es débil, en comparación con el costo de la financiarización, pero tiene una rentabilidad considerable en términos de legitimación. Es ahí que interviene la personalidad de los dirigentes: aunque en porcentaje del PIB las sumas que se destinan a combatir la pobreza son más o menos equivalentes en Argentina y México, sólo el gobierno de Lula obtiene un beneficio político.

Las políticas económicas contracíclicas pueden más o menos limitar los efectos del contagio de la crisis internacional, pero no puede erradicarlos. Todo depende entonces de la importancia de la crisis en los países industrializados y

sobre todo de las formas que ésta tome: la de una “V”, es decir con una caída de la actividad seguida por una reactivación al cabo de un año, o de una “W”, es decir, un ciclo caída-reactivación seguido por otro ciclo igual. La segunda hipótesis parece la más probable. La inversión en otras políticas durante el desarrollo de la crisis son subterráneas y, tal y como sucedió en el decenio de los treinta, estos esfuerzos reservan sorpresas tanto en temas políticos como económicos. La disminución de la importancia de la pobreza no es todavía un hecho, faltan todavía reformas estructurales, como una reforma fiscal, para aumentar la probabilidad de una disminución considerable de la pobreza en los próximos años.

* Profesor del Centre d’Economie de l’Université Paris Nord.

Notas

1. N. Hicks y Q. Wodon, “Protección social para los pobres en América Latina”, Revista de la CEPAL núm. 73, 2001.

2. N. Lustig, “La desigualdad en México”, Economía de América Latina: las dimensiones sociales de la crisis, núm. 18/19, CET México, 1989; P. Salama y J. Valier, A Economia em decomposição, Nobel, 1992; Pobreza e desigualdades no. 3º mundo, Nobel, 1997; P. Salama, “Pobreza: o fim do tunnel?”, Debates Sociais, CBISS, 2008, y “La lutte contre les 2 V: volatilité et vulnérabilité” en B. Lautier, J. Marques Peireira y P. Salama, Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine. Les conditions macro de l’efficacité de la lutte contre la pauvreté, CEPAL, série Financiamiento del desarrollo, núm. 140, 2004.

3. M. Fourquin y C. Herzog, Panorama de l’économie mondiale, CEPIL, París, 2008. La desindustrialización relativa las ventajas comparativas que se tornan negativas para la industria no significa necesariamente una desindustrialización absoluta, pero traduce el hecho que el peso relativo de las exportaciones de productos industriales sobre las exportaciones mundiales de dichos productos disminuye. Es lo que se observa en Brasil, donde esta desindustrialización relativa es acompañada por una incapacidad de exportar los productos de alta tecnología, salvo en el sector aeronáutico.

4. M. Bruno, H. Diawara, E. Arujo, A. Reis y M. Rubens, “Finance Led Growth Regime no Brasil: Estatuto teórico, evidencias empíricas e consecuencias macroeconómicas”, mimeo., 2009.

5. P. Kliass y P. Salama, “A globalização no Brasil: responsável ou bode expiatório?”, Revista de Economia Política, vol. 28, núm. 3, 2008, pp. 371-391.

6. La profundidad del sistema financiero latinoamericano (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela) es, en porcentaje del PIB, de 133%, en Estados Unidos es de 405% y de 208% en las economías emergentes asiáticas (Corea, Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia). La particularidad de los mercados financieros latinoamericanos es su composición: los títulos de deuda pública representan 42% del PIB y la tercera parte de los productos financieros, las acciones 46%, los títulos de deuda privada 13%, y el resto lo representan los depósitos bancarios. En las economías emergentes asiáticas, los títulos de deuda pública representan 30% del PIB, ya sea un poco menos de 15% del total, las acciones 78%, los títulos de deuda privada 46% y 75% para los depósitos bancarios. En Argentina, Brasil y México, más de la mitad de la totalidad de los préstamos bancarios se destinó al sector público entre 2001 y 2003 (10% en China, Malasia y Tailandia, 1.5% en Chile, pero 26% en Colombia). The McKinsey Quarterly, julio de 2007.

7. H. Bourguinat y E. Briys, L’arrogance de la finance, comment la théorie financière a produit le krach, La découverte, París, 2009.

8. M. Aglietta, L. Berrebi, Désordre dans le capitalisme mondial, édition Odile Jacob, París, 2007.

9. P. Salama, "Argentina, Brasil e México diante da crisis internacional", Estudos Avançados, USP, núm. 65, 2009.

10. FMI, Regional economic Outlook, Western Hemisphere, Washington, 2009.

11. P. Salama, Le défi des inégalités, une comparaison Amérique latine/Asie, éditions la Découverte, Paris, 2006, en vías de traducción al portugués; disponible en español en Ediciones Siglo XXI. Según datos del Banco Mundial, la pobreza pasó de 69.9% en China en 1990 a 28.6% en 2005 y la pobreza extrema (también llamada indigencia) cayó de 31.5 a 8.9 por ciento entre esas mismas fechas. En Corea, tanto la pobreza como la indigencia son no significativas, inferiores a 0.5% y en Tailandia la indigencia pasó de 12.5 a 1.7 por ciento durante el mismo periodo (World Bank, An East Asian renaissance: Ideas for Economic Growth, 2006, p. 49). En China, después de una disminución drástica del nivel en pocos años, la baja de la pobreza se redujo fuertemente con el aumento pronunciado de las desigualdades. Según el mismo estudio del Banco Mundial, el Índice de Theil (indicador para la medición de las desigualdades) aumentó de 21.1% en 1990 a 35.8% en 2002 en China, cuando en Corea (17% y 17.5% para las mismas fechas). Las desigualdades de ingresos aumentaron en las ciudades, el campo, y sobre todo entre las ciudades y el campo en China. En efecto, 8.9 puntos de los 21.1 puntos de 1990 provienen de las desigualdades ciudad-campo, 8.1 de las desigualdades dentro del campo y 4.1 en el seno de las ciudades. En 2002, de los 35.8%, 14.8 provenían de las desigualdades ciudades - campo (12.6 y 8.4 para el campo y las ciudades) (World Bank, *Ibid.*, pp. 227 y 228).

12. P. Salama, "Pobreza...", op. cit.

13. Esta medida es imperfecta ya que es difícil estimar los ingresos tanto de los muy ricos como de los muy pobres. También es demasiado global y difícil de descomponer. Es por ello que existen otros indicadores que no se pueden presentar aquí. También es el motivo por el cual se prefiere generalmente utilizar una curva de Lorentz que relacione porcentajes de población y los porcentajes de ingresos que perciben.

14. Cap Gemini y Merrill Lynch, World Wealth Report, 2009.

15. OCDE, Latin American Economic Outlook, 2008, diciembre de 2009.

16. R. Cavalcanti de Albuquerque y S. Rocha, "Como gerar oportunidades para os pobres", mimeo., 2009.

Imprimir | Cerrar ventana