

Consenso Progresista

POLÍTICA ECONÓMICA
DE LOS GOBIERNOS DEL CONO SUR
ELEMENTOS COMUNES, DIFERENCIAS Y APRENDIZAJES

Compilador
Pablo Bustos

Autores
Fernando Peirano, Andrés Tavosnanska, Evelin Goldstein, Adhemar S. Mineiro
Alexis Guardia Basso, Fernando Lorenzo

red de
fundaciones
progresistas

Fundación Chile 21
Fundación Líber Seregni
Fundação Perseu Abramo
CEPES

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

Consenso Progresista

LAS POLITICAS ECONÓMICAS DE LOS GOBIERNOS DEL CONO SUR

ELEMENTOS COMUNES, DIFERENCIAS Y APRENDIZAJES

Compilador

Pablo Bustos

Autores

Fernando Peirano

Andrés Tavosnanska

Evelin Goldstein

Adhemar S. Mineiro

Alexis Guardia Basso

Fernando Lorenzo

red de
fundaciones
progresistas

www.redprogresista.org



Fundación Chile 21
Fundación Liber Seregni
Fundação Perseu Abramo
CEPES

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Consenso progresista.

Las políticas económicas de los gobiernos del cono sur: elementos comunes, diferencias y aprendizajes.

Compilador:

Pablo Bustos.

Autores:

Fernando Peirano, Andrés Tavosnanska, Evelin Goldstein, Adhemar S. Mineiro,
Alexis Guardia Basso, Fernando Lorenzo.

ISBN: 978-987-20736-7-1

1. Ciencias Políticas. I. Mineiro, Adhemar II. Guardia Basso, Alexis III. Bustos, Pablo, comp. IV. Título CDD 320

1º Edición. Buenos Aires, 2010.

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Fundación Friedrich Ebert

Red de Fundaciones Progresistas del Cono Sur:

Fundación Chile 21

Fundación Perseu Abramo

Fundación Liber Seregni

CEPES: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales

www.fes.org.ar

Diseño y Diagramación: Ildefonso Pereyra, Ayelén Palermo.

Ilustración de Tapa: Viviana Ponieman.

Coordinación de la publicación: YUNQUE de Ildefonso Pereyra.

Email: yunquemm@yahoo.com.ar

INDICE

PRÓLOGO	7
<i>por Achim Wachendorfer</i>	
INTRODUCCIÓN	9
Cono sur: auge, crisis y recuperación	
<i>por Pablo Bustos</i>	
ARGENTINA	23
El crecimiento de Argentina entre 2003 y 2008.	
Virtudes, tensiones y aspectos pendientes	
<i>por Fernando Peirano, Andrés Tavošnanska, Evelin Goldstein</i>	
BRASIL	69
Comentários sobre a política econômica brasileira	
entre 2003 e 2008	
<i>por Adhemar S. Mineiro</i>	
CHILE	115
La política económica en Chile:	
la crisis y el aprendizaje para el progresismo	
<i>por Alexis Guardia Basso</i>	
URUGUAY	145
La política económica del primer gobierno del Frente Amplio	
<i>por Fernando Lorenzo</i>	

PRÓLOGO

La Red de Fundaciones y Centros Progresistas del Cono Sur constituida por CEPES (Argentina), Fundación Chile 21 (Chile), Fundación Líber Seregni (Uruguay) y Fundação Perseu Abramo (Brasil), en cooperación con la Fundación Friedrich Ebert, organizó, durante agosto de 2009, en Buenos Aires, un Seminario-taller: “Las políticas económicas de los gobiernos del Cono Sur: elementos comunes, diferencias y aprendizajes”. Se trató del segundo seminario de un ciclo que busca avanzar en la identificación y sistematización de experiencias, propuestas y desafíos de las políticas públicas de los gobiernos progresistas en el Cono Sur. Un dato interesante es que el modelo ortodoxo propuesto por el “Consenso de Washington” cayó por su propio peso. También parece bastante claro que hay un vacío y una falta de articulación en relación a los planteos más generales sobre las orientaciones de los gobiernos en términos de políticas públicas, y la experiencia de los partidos progresistas puede ayudar a identificar algunos puntos de acuerdo para construir un nuevo “consenso progresista desde el sur”. Estos seminarios-talleres se enfocan a contribuir en la creación de ese nuevo “corpus”, recuperando, sistematizando y debatiendo las experiencias de los gobiernos progresistas de la región en algunas áreas específicas. El primer taller se realizó en Montevideo, Uruguay, en agosto 2008 bajo el nombre: “Construyendo ciudadanía: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur”.

En esta oportunidad, los trabajos reunidos comienzan por evaluar los principales resultados de la evolución macroeconómica, productiva y social previa a la actual gestión de gobierno. En otras palabras, realizan un breve balance de la “herencia” recibida para, sobre esa base, analizar los principales rasgos de la evolución macroeconómica, productiva y social de las gestiones de gobierno en el período 2003-2008. En ese marco se analizan las cuentas fiscales y monetarias, los sistemas de control de la inflación, las cuentas externas y las estrategias para desplazar la restricción externa, principal límite histórico para el crecimiento sostenido de los países de la región. También son objeto

de análisis las políticas de competitividad y de manejo del tipo de cambio, así como el mercado de trabajo, con eje en la creación de empleo, el poder adquisitivo del salario; los planes y programas para desempleados, las clases pasivas y la población más vulnerable.

Dado el contexto internacional del año 2009, los trabajos dan cuenta de la crisis global, sus efectos y la respuesta de cada país. Es decir, los efectos de la reversión del “viento de cola” del mercado mundial y cuáles son las características y la amplitud de las políticas anticíclicas aplicadas y sus resultados. En particular, en términos de la defensa del empleo y del sostenimiento de las políticas sociales.

En última instancia, el seminario-taller indujo a la reflexión sobre las políticas públicas aplicadas en esta área y procuró indagar si los nuevos modelos son realmente nuevos y si han colocado a nuestros países en mejores condiciones para enfrentar las secuelas de la crisis global.

Dr. Achim Wachendorfer
Representación en la Argentina
Fundación Friedrich Ebert

I N T R O D U C C I Ó N

CONOSUR: AUGE, CRISIS Y RECUPERACIÓN

Pablo Bustos¹

¹ Director de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert en Argentina. Docente de la Universidad de Buenos Aires.

INTRODUCCIÓN

La crisis económica y financiera global puso fin a un período de crecimiento de los países de América Latina entre 2003 y fines de 2008. Fueron seis años consecutivos sin precedentes en la historia económica de la zona, durante los cuáles el producto regional creció de acuerdo a la CEPAL a una tasa promedio anual de 4,8%, acumulando un crecimiento del producto interno bruto por habitante del 22,1%, equivalente a un 3,4% anual. Los países del Cono Sur fueron actores relevantes de este proceso, y las políticas aplicadas en este período permitieron disminuir la vulnerabilidad y enfrentar la crisis internacional de 2008-2009 con mayor espacio macroeconómico en relación a otros episodios de perturbaciones.

El carácter intensivo y prolongado, los rasgos específicos de este período expansivo y la evidencia de que el Cono Sur, así como la región en su conjunto, estaba mejor preparada de lo que estuvo en el pasado frente a otras crisis, impuso la necesidad de hacer un balance de algunos países, comprender la forma particular que adoptó en ellos la transmisión de la crisis y sus alcances. Además, la post-crisis parece plantear nuevos desafíos a la política macro más allá de la actual coyuntura.

Esta publicación reúne trabajos sobre la experiencia de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay que fueron discutidos por especialistas y líderes políticos de los respectivos países en un seminario organizado por la Fundación Friedrich Ebert y la Red de Fundaciones y Centros Progresistas del Cono Sur en agosto de 2009 en Buenos Aires.

1 LO NUEVO DE LA FASE DE CRECIMIENTO 2003-2008

Las experiencias analizadas comparten un primer hecho relevante y destacado por la CEPAL en sus estudios del conjunto de la región: desde las décadas previas

a la crisis de la deuda de los años ochenta el PIB por habitante no había crecido de manera sostenida por encima del 3% anual como en el sexenio considerado, pero además, a diferencia de otros ciclos expansivos, lo hizo acompañado de un mejoramiento cuantitativo y cualitativo de variables macroeconómicas fundamentales: superávit “gemelos” y la acumulación de activos externos por los bancos centrales no eran rasgos característicos de las fases de crecimiento del pasado. En todos los casos debatidos, el superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos (explicado más por los términos de intercambio que por las remesas de los trabajadores emigrados como es el caso de México y Centroamérica) posibilitó el aumento del ingreso nacional disponible por sobre el crecimiento del consumo y permitió el incremento del ahorro nacional y la financiación de la inversión; el superávit externo, las políticas de “reaseguro” y de flotación administrada del tipo de cambio real posibilitaron a los bancos centrales la importante acumulación de activos externos; la evolución de las cuentas públicas se caracterizó por un acrecentamiento del superávit primario con la casi desaparición del déficit global, lo que permitió una significativa reducción de la deuda pública. Bajo esas condiciones, disminuyó el desempleo y mejoró la calidad de los puestos de trabajo generados, dando paso a una merma de la pobreza y la indigencia y una tenue mejora de la equidad.

Como en otros momentos de la historia económica latinoamericana y del Cono Sur en particular, los avances económicos se produjeron en un contexto mundial de crecimiento acelerado y generalizado. Un hecho nuevo que aparece en el último ciclo es que la bonanza se explica -para los países del Sur- fundamentalmente por el rápido crecimiento de las economías emergentes. Una consecuencia, de particular importancia para el Cono Sur, es el papel creciente de China y la India en la demanda global, considerando la abundante liquidez que existió en los mercados internacionales hasta el comienzo de la crisis de las “subprime” a mediados de 2007 (menos para la Argentina, que todavía estaba en *default*). La resultante para estos países fue un sustancial incremento en el volumen exportado neto.

Estas mutaciones en el escenario internacional con efecto positivo sobre las cuentas externas, y la experiencia de los últimos años de la década del siglo anterior, cuando frente a la crisis asiática se hizo evidente la fragilidad del sistema financiero internacional y la errónea orientación de política económica de las instituciones financieras internacionales, dio lugar a la política de “autoaseguramiento”. Una notable acumulación de reservas internacionales, en un contexto donde los bancos centrales intervinieron en los mercados de cambio debido a la preocupación respecto del nivel del tipo de cambio real.

En todos los casos, simultáneamente, se produjo un fuerte alivio en el peso de la deuda externa, tanto en relación con el PIB como con las exportaciones. Además, por factores diversos, entre los que cabe mencionar el mejor acceso al crédito externo, el canje de deuda para Argentina en el 2005, la cancelación de la deuda con el FMI por parte de Argentina, Brasil y Uruguay, esto mejoró el perfil de la deuda, lo que redujo la vulnerabilidad en la subregión. Esta situación se manifiesta con la fuerte caída de la relación entre la deuda externa de corto plazo y las reservas internacionales.

El crecimiento económico y la mejora en los indicadores laborales que acompañaron al período de expansión 2003-2008 tuvieron un efecto positivo en términos de la reducción de la pobreza; también en la distribución del ingreso, pero en menor medida. La tendencia creciente del gasto social como parte del acelerado crecimiento del gasto primario en relación al PIB, que revirtió la importante caída del gasto público durante los programas de estabilización precedentes contribuyó en el mismo sentido. Lo novedoso, como señalamos, es que este incremento del gasto durante los últimos años no impide la consolidación fiscal en los cuatro países durante la fase expansiva.

Como era de esperar, la sostenida expansión del nivel de actividad y el incremento de los precios de los productos básicos, en especial los energéticos, mineros y alimentos que exportan los países del Cono Sur trajo consigo la ampliación de las expectativas inflacionarias. Luego de una desaceleración en

los años iniciales del ciclo, la inflación recrudece a partir de 2007 como reflejo de un fenómeno mundial, impulsado por las mismas causas: el mayor nivel de actividad y el aumento en el precio de los productos básicos.

La consecuencia no deseada es que se revierte una etapa inicial de notoria depreciación en el tipo de cambio real efectivo, para comenzar a observarse una creciente apreciación de las monedas de los países del Cono Sur. Esta situación motivó a que los bancos centrales de la región aumentaran el ritmo de intervención en los mercados de divisas, acumulando importantes cantidades de reservas internacionales. La contrapartida de la intervención en los mercados de cambio ha sido el esfuerzo cada vez mayor por esterilizar la emisión monetaria en un contexto que se caracterizó por expectativas crecientes de inflación.

2 MEJOR PARADOS ANTE LA CRISIS

Como se destaca en todos los trabajos recopilados y en la generalidad de los análisis sobre la región, y sin ignorar las diferencias entre países, en los últimos años se ha observado un cambio en las condiciones macroeconómicas de los países considerados que contrasta con sus prácticas económicas del pasado. De la mencionada política de “autoaseguramiento” en la fase expansiva como forma de contrarrestar el carácter procíclico de la oferta internacional de crédito y evitar las condicionalidades ligadas al financiamiento proveniente de fuentes multilaterales, derivaron incrementos en las tasas de ahorro que se tradujeron en una menor dependencia de los recursos financieros externos y, en varios casos, en disminuciones de los pasivos externos del sector público.

Esto no solo marcó una diferencia destacada respecto de las dificultades financieras que los países de la región afrontaron habitualmente en episodios similares, sino que además habilitó un mayor espacio para la aplicación de políticas públicas por la evolución registrada por dos factores esenciales para

definir el espacio de la política económica: el saldo de la cuenta corriente y el saldo de las cuentas públicas. El período de bonanza que va desde 2003 y hasta 2007 fue acompañado de una mejora paralela de los superávits gemelos. No obstante, como en parte la mejora de la situación fiscal en los últimos años se debió al alza creciente de los precios de los productos básicos entre 2002 y la primera mitad de 2008, el mayor margen alcanzado está fuertemente condicionado por la evolución de esos precios. Esto volvió a manifestarse en el último año.

3 LA CRISIS Y SUS REPERCUSIONES

La crisis económica global marcó la interrupción de la fase más larga e intensa de crecimiento económico regional desde la década de 1970, producida en el marco de una generalizada expansión económica internacional. El auge mundial abarcó desde 2003 hasta mediados de 2007, cuando comenzaron a generalizarse los problemas originados en el segmento de hipotecas de alto riesgo de los Estados Unidos y su impacto se reflejó primero en los sistemas financieros de todo mundo y luego en la economía real. Latinoamérica prolongó su fase expansiva por un año más, hasta que la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 dio curso a una caída de la producción y el comercio mundial que disipó las especulaciones sobre un posible “desacoplamiento” de las economías emergentes, entre ellas la de la región. La profundidad y alcance del derrumbe económico abrió el debate sobre si la economía mundial ingresaría a una fase de estancamiento con deflación, es decir a un retroceso de la magnitud y características de la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado, o si sólo se trataba una caída profunda pero acotada, una Gran Recesión, lo que finalmente ocurrió hasta ahora.

La región latinoamericana, en general, fue menos golpeada que en la Gran Depresión por las buenas condiciones macroeconómicas previas ya mencionadas. Los impactos de la crisis se manifestaron principalmente a través del canal real,

afectando negativamente el desempeño de uno de los principales motores del crecimiento subregional. Las exportaciones de bienes, particularmente de productos básicos, se derrumbaron tanto en volumen como en valor, y servicios como el turismo sufrieron una fuerte contracción a partir de la segunda mitad de 2008. Al igual que en ciclos pasados, la caída de la demanda interna y por ende de las importaciones compensó la contracción de las exportaciones.

No obstante, si bien de modo general puede afirmarse que las consecuencias de la crisis internacional se sintieron sobre todo a través del canal comercial, no puede negarse que se produjeron impactos en los sistemas financieros de algunos países que se manifestaron en reversiones de flujos de capital que pueden haber repercutido significativamente en la evolución del nivel de actividad, como son los casos de Brasil y Chile y, combinado con factores internos, el de Argentina.

Esta situación se manifestó en los sistemas financieros de estos países a través de una importante contracción del crédito de la banca privada en términos reales. La banca pública, con capacidad diferente en cada país para compensar la reducción del crédito de los bancos privados, adoptó un papel activo como parte de estrategias anticíclicas. No obstante estos esfuerzos, en el último trimestre de 2008 y primero de 2009 se produjo una disminución tanto del consumo privado como de la inversión. Esto último fue además reforzado por la caída de la inversión extranjera directa. Solo el consumo público registró variaciones positivas en la primera parte del año, gracias a que muchos de los países de la región contaron en esta oportunidad con alguna capacidad para implementar políticas contracíclicas que compensaron, parcialmente, la evolución negativa de los restantes componentes de la demanda interna y contribuyeron a acelerar el proceso de recuperación en la segunda parte de 2009.

Sin la gravedad de otras veces y sin alcanzar el agudo retroceso de la economía mexicana, 2009 fue para el Cono Sur un año de caída del producto, con repercusiones negativas en materia de empleo, pobreza e indigencia.

Los gobiernos reaccionaron de forma muy activa, aunque con diferencias entre países. Utilizaron instrumentos monetarios para sostener los niveles de actividad: aumento de liquidez y de acceso al crédito. Usaron el margen fiscal para desarrollar paquetes de inversión pública. Movilizaron diversos instrumentos en sistemas de protección social para mitigar efectos sociales de la crisis: transferencias monetarias; políticas sectoriales tradicionales (salud, educación, vivienda y alimentación); políticas activas de empleo y crédito; y subsidios a servicios de consumo básico no alimenticio (transporte, electricidad, agua).

En síntesis, los países aprendieron de los fracasos de décadas previas, derivados de problemas estructurales como la dinámica procíclica de la política fiscal y la alta volatilidad de los ingresos fiscales y esta vez no hubo ni crisis fiscal, ni procesos inflacionarios e hiperinflacionarios, ni colapso de los sistemas financieros domésticos. Sin embargo, la evolución posterior, condicionada por las repercusiones de la crisis, fue estrechando el espacio macroeconómico disponible para implementar políticas orientadas al incremento de la demanda interna y acentuando la disyuntiva entre los objetivos que compiten por el uso de los instrumentos y los recursos de que disponen los gobiernos.

4 MÁS ALLÁ DE LA CRISIS

En el plano global, la post-crisis parece consolidar profundos cambios en la arena mundial que pueden configurar un entorno diferente que el que la región enfrentó entre 2003 y 2008, para su crecimiento. La recesión terminó en el segundo trimestre de 2009. En el tercer trimestre casi todos los países estaban creciendo. Aunque algunos países todavía siguieron sufriendo caídas. La economía internacional funciona a diferentes velocidades: Estados Unidos se reactiva moderadamente y de forma inestable; Europa se recupera lentamente y de modo desigual; China es la gran estrella emergente que reemplaza a Japón en 2010 como segunda economía a nivel mundial; América Latina crece a buen ritmo aunque con diferencias entre países.

No existe consenso sobre la dinámica de los años venideros. Un factor central que genera incertidumbre es el agotamiento de la capacidad fiscal y monetaria para sostener los estímulos instrumentados para atenuar la crisis en Estados Unidos y la Unión Europea. Los estímulos fueron de gran magnitud porque se anticipó que la crisis también lo era, pero esta percepción lleva implícito que los desequilibrios que afectan a las economías desarrolladas no son transitorios sino de carácter estructural. Las políticas anticíclicas mostraron su efectividad para inducir a la recuperación pero los desequilibrios estructurales hacen que ésta sea volátil y desigual y que persista el desempleo.

Este desafío se manifiesta en términos coyunturales en el debate: se afirma que si las ayudas se prolongan demasiado pueden generar sobreendeudamiento y problemas de solvencia fiscal y, además, si se sale demasiado rápido, el gasto privado puede no ser suficiente para compensar el gasto público y la suba de tasas puede agravar los problemas de deudores, precipitando una nueva caída de la actividad. Pero el telón de fondo es la subsistencia de los desbalances globales entre países superavitarios y deficitarios, la falta de consenso sobre las características del nuevo orden monetario y financiero internacional que reflejan las cumbres del G20 y el correlato de este desajuste en que la inversión productiva no se recupera y, por ende, tampoco el empleo.

Luego, es posible que el mundo post-crisis se caracterice por un menor crecimiento global, a partir de un menor dinamismo de la demanda agregada de los países desarrollados, los que representan la mitad del producto mundial. Los incrementos de la demanda agregada de los países en desarrollo y economías emergentes sólo podrá compensar en parte esta caída. Si esto es así, se prefigura una economía mundial más competitiva que inducirá a nuestros países a continuar con el camino ya iniciado en el ciclo de bonanza, de recuperación de los mercados internos y la formulación de estrategias de desarrollo orientadas a fortalecer el

mercado regional. Es probable que casos de “nacionalismo económico”, que primó en la fase de auge sustentado en los mencionados superávit gemelos en detrimento de la profundización de la integración regional, se atenúen frente a la baja de los intercambios comerciales globales y una economía mundial aún más competitiva. Al fin de cuentas, los cuatro países son actores relevantes, como miembros plenos o asociados, de un proceso de integración con más promesas que realidades, pero que cada tanto da pasos largamente esperados como la aprobación del código aduanero del MERCOSUR en la última cumbre de San Juan.

También en el terreno financiero global hay desafíos y oportunidades para los países del Cono Sur. Desde la crisis asiática, la demanda creciente de reformas profundas a la arquitectura financiera internacional y, en particular desde la última crisis, las reformas de los sistemas regulatorios y de supervisión, a fin de garantizar una mayor estabilidad financiera global, abren espacios de participación individuales y colectivos en la reformulación de los mecanismos institucionales para el control de riesgos sistémicos, que no evolucionaron a la par con el proceso de globalización y de liberalización financiera. Con dos países miembros del G20 (uno miembro del BRIC y otro con posturas cercanas a dicho grupo), otro con rasgos de centro financiero internacional y otro con menores niveles de riesgo soberano entre las economías emergentes, el conjunto puede plantearse -si coordina sus posturas- la producción de los cambios necesarios en el enfoque y en el alcance de la regulación y supervisión de los sistemas financieros domésticos, y un mayor esfuerzo de coordinación de la regulación a nivel global.

Pero es sin duda en el espacio nacional donde persiste una sostenida interpelación a los gobiernos sobre la agenda pendiente, la que en última instancia cuestiona la debilidad de los lazos entre crecimiento y equidad. Sin duda, los sistemas tributarios se cuentan entre los factores que contribuyen a mantener el cuadro de distribución desigual de la

renta y, por lo tanto, de la pobreza y la indigencia. El gran desafío, en esta área, consiste no solo en incrementar la cantidad de recursos que se recauden, sino también en mejorar su incidencia en la distribución del ingreso, aumentando la carga sobre los sectores más favorecidos.

Algo similar ocurre en relación con el gasto. Prácticamente no hay políticas públicas que no sean objeto de algún grado de cuestionamiento, sea por la insuficiencia de su financiamiento o por la gestión de los recursos existentes. En particular, en lo relativo al gasto social, es evidente lo limitado de su papel en la construcción de sociedades más cohesionadas que concedan mayor legitimidad a la acción estatal y a los medios para financiarlas.

Una fracción importante de los rezagos sociales acumulados en las últimas décadas tienden a cristalizarse. Los límites para erradicar la pobreza, la indigencia, el desempleo y la informalidad e inequidad, bajo la actual estructura productiva, parecen evidenciarse en que después de más de un quinquenio de alto crecimiento y del giro notable en las políticas públicas, y sin desconocer los avances registrados en todos los países analizados (de los que dan cuenta los trabajos comentados), subsiste un núcleo de población excluido de los beneficios de la expansión económica.

Repitiendo lo muchas veces dicho, es claro que sólo una estructura productiva más homogénea, pero a la vez más compleja, con alta intensidad industrial y tecnológica y competitiva internacionalmente, genera la demanda de recursos humanos con elevadas condiciones de vida y de trabajo. Es decir plantea exigencias en el plano de la educación, de la formación profesional, de la capacitación laboral que posibilitan el tránsito a la sociedad del conocimiento. Una estructura productiva sobre estas bases también exige una inserción internacional de mayor calidad.

Si esto es así, la agenda para el desarrollo requiere un enfoque que integre las políticas a partir de la definición de un perfil productivo

para el país, con la mejora distributiva y en la calidad de vida. Luego, las demandas de más gasto público se amplían a la inversión pública en infraestructura que, más allá de su papel dinamizador de la economía, condiciona la capacidad competitiva de la economía y la definición de ese perfil productivo.

La lección brindada por la crisis es clara: los superávits gemelos, el autoaseguramiento y, en algunos casos los fondos anticíclicos acumulados en la fase de auge económico, han evidenciado su sentido estratégico en la fase recesiva, evitando excesivas fluctuaciones en el tipo de cambio real, la tasa de interés y el gasto público, y otorgaron la posibilidad de aplicación de políticas contracíclicas. Las políticas aplicadas en la mayoría de los casos (Argentina es un caso en debate) constituyen una ruptura con los atajos del crecimiento inflacionario que se tomaron recurrentemente en la historia económica latinoamericana, pero aún queda mucho por hacer.

EL CRECIMIENTO DE ARGENTINA ENTRE 2003 Y 2008

VIRTUDES, TENSIONES Y ASPECTOS PENDIENTES¹

Fernando Peirano²
Andrés Tavosnanska³
Evelin Goldstein⁴

¹ Documento preparado para el Seminario-taller: “Las políticas económicas de los gobiernos del Cono Sur: elementos comunes, diferencias y aprendizajes”, 6 y 7 de Agosto de 2009, Buenos Aires.

² Economista, Docente Universidad de Buenos Aires y Quilmes, Investigador del Centro Redes y Miembro de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), E-mail: peirano@centroredes.org.ar

³ Economista, Docente Universidad de Buenos Aires y Miembro de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA).

⁴ Economista, Docente Universitaria y Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA),

1 UN NUEVO PATRÓN DE CRECIMIENTO

La economía argentina ha logrado completar una destacada fase de crecimiento. Se trata de una fase con una duración y magnitud que sobresale tanto si se la evalúa en el contexto del desempeño de otras economías latinoamericanas como si se lo analiza en función de la historia argentina.

En efecto, la economía argentina ha completado al menos 24 trimestres consecutivos de crecimiento⁵ a un ritmo promedio del 8.5% (7.3% per cápita). Estas cifras superan los antecedentes más cercanos registrados durante los ochenta o los noventa⁶. Con este desempeño, la economía argentina finalizó el 2008 con un nivel de actividad 64% más elevado que el registrado en 2002, y 34.5% por encima del anterior pico, registrado en 1998.

Esta trayectoria también se destaca cuando se la observa en el marco del desempeño de las economías sudamericanas. En los últimos cinco años, el crecimiento acumulado de Argentina duplicó al de Brasil o Chile y superó con un significativo margen a Uruguay. En cambio, si la performance se analiza en referencia a lo sucedido en la última década, desde los impactos de la crisis asiática hasta la crisis de las sub-prime, observamos que el buen desempeño más reciente de Argentina apenas le ha permitido emular lo ocurrido en Chile o Brasil. Es decir, la profunda contracción de la etapa final de la convertibilidad (1998-2001) y la depresión causada por su colapso (2002) habían desarticulado una considerable porción del circuito económico argentino y, por lo tanto, un

⁵ Nos referimos al período I-2003 a IV-2008, considerando la variación interanual trimestral del PBI a precios de 1993 (Datos del Ministerio de Economía).

⁶ En el período II-96 a III-98, la expansión abarcó 10 trimestres con una tasa promedio de 7.1% (5.8% per cápita). Previamente, durante el período II-90 y I-95, se registró un lapso de 19 trimestres con una variación promedio de 6.5% (5.2% per cápita).

componente importante de la expansión inicial, hasta 2004, correspondió a recuperación del nivel de actividad más que a creación de capacidad productiva⁷.

Tabla 1
Rasgos centrales de las fases de crecimiento recientes de Argentina.

	II-1990 / I-1995	II-1996 / III-1998	II-2002 / IV-2008
Tasa de crecimiento promedio	6.5%	7.1%	8.5%
Tasa de crecimiento promedio per cápita	5.2%	5.8%	7.3%
Trimestres	19	10	24

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía.

Pero además de sus características cuantitativas, este período de crecimiento posee algunas particularidades que lo diferencian cualitativamente de las experiencias anteriores.

Por un lado, se destaca la creación de empleo y la recomposición del poder de compra de asalariados, cuentapropistas y jubilados y pensionados. Mientras que el crecimiento de los noventa estuvo acompañado de incrementos en la tasa de desempleo, la expansión reciente logró reducir a un tercio la desocupación⁸.

⁷ Lavopa y Muller (2009) descomponen la expansión anual del producto para el período 2002-2006 en "recuperación" y crecimiento genuino. De acuerdo con su análisis, el 90% de la expansión de 2002 puede ser atribuido a recuperación. En 2003, la recuperación explica el 75%. Ya en 2004, el crecimiento genuino representa el 56% y en 2006 alcanzó el 73%.

⁸ La tasa de desempleo desciende del 20.4% en I-2003 a 7.5 en I-2008. Datos del CENDA (2008)

También resulta significativo que durante los noventa la calidad del empleo se deterioró al extenderse las relaciones laborales informales. En contraste, durante la reciente fase de crecimiento, nueve de cada diez nuevos puestos de trabajo correspondieron a la esfera del empleo registrado⁹.

También fueron opuestas las tendencias en materia de participación de los asalariados en el ingreso agregado. A lo largo de los noventa, el crecimiento conjugó con un deterioro de la distribución funcional del ingreso. En este último periodo, la distribución funcional se recuperó significativamente luego que la salida de la convertibilidad dejara como saldo uno de los porcentajes más bajo de participación de los asalariados en el ingreso agregado¹⁰. Al mismo tiempo se logró reducir drásticamente las elevadas cifras de indigencia y pobreza mientras que en la década pasada cuanto más crecía el producto más se deterioraba el poder adquisitivo de los hogares más pobres¹¹.

⁹ La tasa de asalariados no registrados respecto al total cayó de 52% en 2003 a 36.5% en Junio de 2008. Panigo y Neffa (2009).

¹⁰ La remuneración al trabajo asalariado representó el 38.6% de Valor Agregado en 1998. En 1993 era de 44.7%. Durante el crecimiento 2003-2008 pasó del 34.3% al 42.9%. (Datos de la Dirección de Cuentas Nacionales). Sobre la conformación de este indicador existen discrepancias metodológicas importantes. Graña y Kennedy (2008) ofrecen un importante trabajo de construcción de una serie extensa (1947-2006). Sus resultados indican que durante los noventa prevaleció un moderado retroceso seguido de una gran caída a la salida de la convertibilidad. Confirman la fuerte recuperación posterior al 2003 pero no coinciden en que en 2006 ya se haya alcanzado un nivel similar a los mejores valores registrados en los últimos 30 años.

¹¹ Al comienzo del plan de convertibilidad, el porcentaje de personas en situación de pobreza representaba el 17% (1992) y al final el 54.9% (2002). Luego desciende a 25.5% (2006) y la indigencia se reduce a 8% (2006) luego de haber alcanzado un máximo de 26% (2002). En 1992 abarcaba al 3.4% del total. En todos los casos se trata de porcentajes sobre el total de la población. Datos basados en el EPH para el GBA. (Datos del CENDA 2008)

Tabla 2
Variación del PBI. Año 2008 vs Año Base. PBI a precios constantes.

	En los últimos 5 años (Año base 2003)	En los últimos 10 años (Año base 1998)
Argentina	50.1%	33.3%
Brasil	25.9%	38.5%
Chile	26,3%	44,7%
Uruguay	38,3%	18.6%

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI

Otra diferencia estructural entre el crecimiento de los noventa y el de los últimos años se vincula al sector externo. En la década pasada, la cuenta corriente arrojó un saldo negativo creciente. En cambio, durante el presente período de expansión el saldo fue sistemáticamente positivo para Argentina y las exportaciones aumentaron su participación en la demanda agregada en un 50%¹².

Por el lado del endeudamiento público y privado en monedas extranjeras, el coeficiente deuda versus producto más que se duplicó durante los noventa mientras que en esta última etapa, el crecimiento se combinó con una fuerte reducción de las obligaciones en monedas extranjeras como proporción del producto y de las exportaciones¹³. Ambos factores contribuyeron a alejar la

¹² Para el período 1995-1998, las exportaciones representaron, en promedio, el 8% de la Demanda Agregada. Para el período 2003-2008, la relación ventas externas sobre demanda agregada tuvo un coeficiente promedio de 12.4%. En todos los caso, se utilizaron datos a precios constantes con base en 1993.

¹³ Los indicadores de sustentabilidad mejoraron notablemente. Por ejemplo, en 2001, la deuda pública y privada en moneda extranjera representaba 4.5 años de exportaciones y el

“restricción externa¹⁴” y con ello se redujo la probabilidad de poner fin a este ciclo de crecimiento por causa de una crisis cambiaria, problema recurrente para la economía Argentina y de otros países en desarrollo.

Otro de los ejes que marcan una diferencia cualitativa con el crecimiento de los noventa se encuentra relacionado con el dinamismo de la inversión. La expansión de la capacidad productiva y de la infraestructura se mantuvo durante 23 trimestres consecutivos a un ritmo 66% superior a lo registrado en el mejor momento de los años noventa. Y la acumulación de maquinarias y equipos marcó una tasa de crecimiento un 77% superior¹⁵. En contrapartida, la relación inversión producto alcanzó un máximo histórico con un novedoso protagonismo del componente privado. Al mismo tiempo, la productividad laboral del sector manufacturero se incrementó junto con la expansión del empleo industrial, una significativa diferencia con los noventa donde la mejora de la productividad se apoyó, en gran medida, en la “racionalización” de los planteles y la consecuente expulsión de mano de obra (Fernández Bugna y Porta, 2008).

Entonces, la actual fase de crecimiento no solo fue más prolongada y vigorosa que la registrada en la década pasada sino que se ha asentado sobre pilares

91% del producto. En 2008 equivale al 0.92 de las exportaciones y el 52.5% del PBI. Ministerio de Economía, 2009.

¹⁴ La restricción externa consiste en que cuando la economía transita un período de crecimiento el crecimiento de las importaciones encuentra un límite originado en la incapacidad de disponer de las divisas necesarias ya que las exportaciones crecen a menor tasa, el acceso al crédito externo está vedado o la salida de capitales es significativa. La imposibilidad de disponer de divisas para atender las compras externas obstaculiza el proceso de inversión e impide el normal abastecimiento de insumos, lo cual genera conflictos y presiones que suelen terminar en un devaluación que reduzca así la demanda de importaciones. En otros términos, crecer sin resolver la restricción externa es avanzar hacia una crisis cambiaria.

¹⁵ Para mayor detalle de la evolución de la inversión consultar el punto 4 del presente trabajo.

muy diferentes. Un marcado contraste respecto a etapas anteriores donde la expansión profundizó desequilibrios en el frente interno (desempleo, quiebras y pérdida de poder adquisitivo), en las cuentas fiscales (creciente endeudamiento) y en el sector externo (déficit fiscal y vulnerabilidad ante flujo de capitales). El saldo de estos modelos inconsistentes fue un colapso económico que devolvió al PBI per cápita al mismo nivel que el vigente a mitad de la década del setenta pero con una estructura productiva más desarticulada y concentrada, un nivel de endeudamiento público no sustentable y niveles de pobreza e indigencia inéditos para nuestro país.

También conviene precisar que no se ha tratado de una fase de crecimiento enmarcada en un modelo impulsado por exportaciones o estimulado por el gasto público. El análisis de los componentes de la demanda agregada indica que los motores de la actual fase de crecimiento han estado centrados principalmente en la recuperación del mercado interno tanto por el lado de la expansión del consumo privado como por el rápido crecimiento de la formación de capital. La demanda externa y el gasto público se expandieron durante el período a una tasa promedio menor al ritmo agregado¹⁶. Esto no implica desconocer el importante aporte que significó la mejora en los términos de intercambio tanto en el frente externo como fiscal pero su contribución fue fundamentalmente a través de relajar tanto la restricción externa como la fiscal y, con ello, permitir la continuidad de la fase de crecimiento pero no traccionando de forma sistemática su marcha.

Entonces la dinámica económica de este último período se distingue de otros esquemas macroeconómicos ya que no ha hecho de la entrada de capitales o

¹⁶ Incluso, el coeficiente de importaciones sobre producto se elevó lo que indica que a nivel agregado no se registró un proceso de sustitución de importaciones sino por lo contrario. Esto no implica que en algunos sectores, en efecto, la oferta de bienes pasó de satisfacerse con bienes importados a productos de fabricación nacional. Pero el resultado agregado indica que la preferencia por la provisión de origen externa conservó el protagonismo adquirido en los noventa.

de la exportación de bienes con una competitividad basada en bajos salarios y la precariedad laboral factores esenciales. Por el contrario, la evidencia señala que se ha logrado crecer movilizándolo el ahorro interno y garantizando una significativa recuperación del salario real.

Así, al comparar estos distintos patrones de crecimiento, resalta un conjunto de rasgos propios de un proyecto progresista. Se ha evitado hacer del salario, el ahorro o el gasto público vinculado con la oferta de asistencia social y bienes públicos las variables de ajuste para cerrar las brechas internas, fiscal y externa, en un marco favorable para la inversión y la expansión de los negocios. Por lo tanto, los indicadores sociales han logrado recomponerse hasta el punto de alcanzar niveles similares a los mejores resultados de las últimas décadas, aunque esto no implica haber superado las grandes desigualdades y problemas sociales que la dinámica económica argentina aún presenta.

La fuerza de la recuperación económica está, en gran medida, asociada a un cambio en la forma de delinear los ejes de la política económica. Ha sido muy fuerte la convicción de alejarse de las “recetas” surgidas del discurso económico que impulsó la globalización y recuperar la legitimidad para configurar un escenario económico basado en “criterios propios” enfocados en atender los asuntos y prioridades domésticas. La conducción económica aportó certidumbre en un contexto de crisis y ausencia de referencias. Sin embargo, ha sido más débil el compromiso para incrementar, sofisticar y profundizar la capacidad estatal de análisis y reflexión con el fin de fortalecer el “criterio propio” y retroalimentar el diseño de política económica con los resultados que la marcha de la economía ha ido ofreciendo. Sin esta capacidad, la autonomía corre el riesgo de convertirse en aislamiento; resintiéndose uno de los factores clave del desarrollo económico.

La experiencia reciente también ha puesto en evidencia que la aplicación de nuevos criterios de política económica requiere una reconfiguración de

la capacidad de gestión estatal y de la composición del elenco de actores sociales y económicos que constituyen desafíos políticos nada triviales. La renuncia a las soluciones ortodoxas exige forjar nuevas herramientas de política económica. La conformación de este menú alternativo de instrumentos constituye un exigente desafío ya que requiere de una capacidad de diagnóstico, formas de regulación y parámetros de eficiencia en materia de intervención frente a los cuales el Estado surgido de las experiencias previas no está en condiciones de afrontar. A su vez, la creación de esta nueva caja de herramientas no puede beneficiarse de los aportes teóricos o prácticos del medio internacional dado que la perspectiva ortodoxa aún resulta predominante tanto en los ámbitos académicos como en las instituciones multilaterales.

Así, la Argentina reciente también es una muestra que permite apreciar las tensiones y los obstáculos del cambio de orientación en la política económica como dimensionar la pericia política y técnica necesaria para ofrecer, en cada caso y circunstancia, una respuesta oportuna y eficaz sin dejar de ser fiel a los principios generales que le dan identidad al proyecto. Para profundizar esta línea de análisis, en la siguiente sección se presentará el esquema de incentivos macroeconómico que se ha conformado a partir de la estrategia de gestión del tipo de cambio y la política monetaria adoptada desde el 2002. La sección tercera estará destinada a revisar la evolución de las cuentas públicas. En la cuarta sección será el turno de atender los aspectos vinculados al sector externo tanto desde la perspectiva financiera como real. La sección quinta estará destinada a reseñar las políticas laborales y sus resultados en materia de calidad de empleo y recuperación del poder adquisitivo. Finalmente, el documento repasa algunas de las tensiones más relevantes que han emergido en los últimos años a fin de estimular las reflexiones sobre las novedades, avances y limitaciones que encierran de las experiencias recientes de los países sudamericanos.

2 POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD: EL ROL DEL TIPO DE CAMBIO

A partir de 2002, la política macroeconómica impulsó un nuevo esquema de precios relativos que redundó en una mejora significativa de la competitividad y la expansión sostenida de la demanda interna. El esquema de precios relativos se logró a partir de tres pilares: uno de ellos, el más resaltado, ha sido el mantenimiento de un tipo de cambio alto, acompañado por tasas de interés reales negativas¹⁷ y un firme compromiso con mantener estable las tarifas de servicios públicos e infraestructura¹⁸.

La política cambiaria tuvo como premisa sostener un tipo de cambio real estable y competitivo. Los beneficios de perseguir este objetivo cuentan con el reconocimiento de distintos académicos en un tema que ha ganado rápido interés internacional¹⁹. Los efectos positivos se vinculan con el crecimiento, la producción nacional y el empleo ya que amplía la gama de productos potencialmente rentables y genera incentivos para la elaboración de productos de mano de obra intensivos, teniendo un efecto adicional sobre la creación de puestos de trabajo. También induce un impacto positivo sobre los resultados de la cuenta corriente del balance de pagos.

Los resultados de defender un tipo de cambio real alto en la Argentina están en línea con lo que afirma la teoría. En una primera instancia, los bienes nacionales ganaron competitividad respecto de los importados en el mercado doméstico. La demanda interna, por tanto, se volcó hacia el consumo de

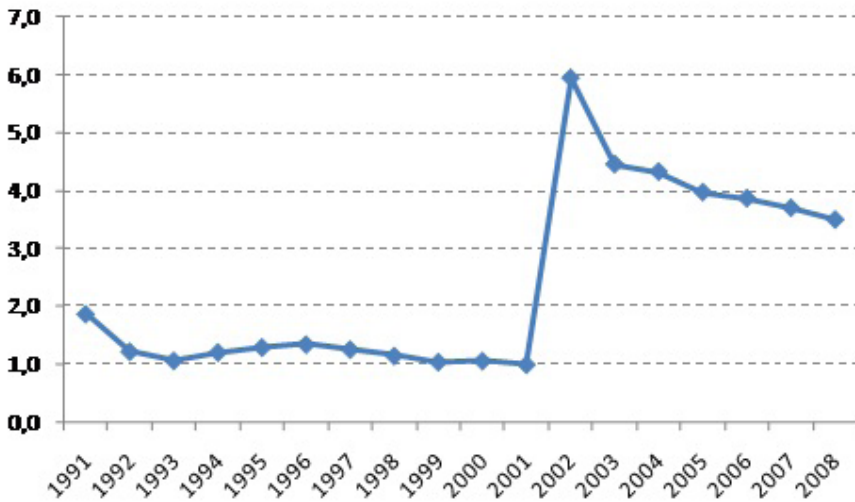
¹⁷ Esto que ayudó a reactivar la inversión productiva, no tanto por su papel en el mercado de créditos, sino como un desincentivo a las actividades financieras (Kulfas 2008).

¹⁸ La administración de las tarifas públicas además de mejorar la competitividad por evitar el alza de un componente importante de los bienes no transables también actuó como una política de ingreso a favor de una rápida recuperación del nivel de consumo de las clases medias.

¹⁹ Véase Rodrik (2007) para un análisis más amplio y Frenkel y Rapetti (2006) o Bresser Pereira (2008) para una aproximación más enfocada en el caso de las economías de Sudamérica.

productos nacionales en detrimento de los importados. Como consecuencia, la producción debió incrementarse para satisfacer la mayor demanda, dando lugar a un “efecto multiplicador”.

Gráfico 1
Evolución Tipo de Cambio Real Multilateral. Años 1991-2008. Base 2001=1.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

La política cambiaria de incentivo a la producción nacional, favoreció considerablemente a las empresas tanto industriales como agropecuarias, mineras y de servicios transables. Por ejemplo, mientras que entre 1993 y 1999 la industria manufacturera mostró un incremento de sólo el 0,9%, luego de la devaluación cambiaria y hasta 2008 el alza reflejó un 8,1% promedio anual.

En el comienzo de la fase de reactivación, el incremento de la producción se basó en una mayor utilización de la capacidad instalada. Sin embargo, una vez asentada la recuperación económica, la inversión productiva comenzó a presentarse como

la única alternativa para poder satisfacer el aumento de la demanda. Entre 2003 y 2008, el consumo mostró incrementos entre el 8 y el 10% anual y la inversión en Equipo Durable de Producción (EDP) presentó altísimas tasas de crecimiento, con un promedio del 25% en los últimos cinco años.

El incremento en la construcción²⁰, junto a la incorporación de EDP por parte del sector privado, permitió recuperar los niveles de inversión productiva que habían disminuido drásticamente entre 1999 y 2003. Al comenzar el nuevo período, la Inversión Bruta Interna Fija (IBIF) representaba el 14%, para luego superar el 23% del PBI en los años posteriores²¹.

Pero la implementación de un esquema de tipo de cambio real alto mostró que deben sortearse “contra-tendencias”, como los movimientos del tipo de cambio nominal o de los precios que presionan hacia la apreciación de la moneda doméstica. Estos movimientos no son intrínsecos a la trayectoria cambiaria establecida. Frenkel (2006), por ejemplo, ha revelado que es posible seguir una política de tipo de cambio que fije su nivel por encima del de equilibrio sin tener que resignar la política monetaria o anular la movilidad internacional de capitales. En otras palabras, que bajo ciertas condiciones, es posible desafiar las restricciones que impone el conocido “trilema de las economías abiertas”. Sin embargo, la polémica en torno al carácter endógeno o exógeno a la política adopta de las tendencias a la apreciación del tipo de cambio ha sido una constante.

Interesa aquí repasar dos procesos cuyas dinámicas pusieron a prueba el compromiso con un tipo de cambio competitivo como estímulo al nivel de actividad y la creación de empleo. Uno de ellos se vincula con las consecuencias

²⁰ Por otra parte, la recuperación del valor de las propiedades, en un contexto en el que los costos se elevaron más lentamente, determinaron que la construcción fuera la actividad más dinámica luego de la devaluación.

²¹ Datos del Ministerio de Economía.

que pueden derivarse de un boom de precios en el principal producto de exportación; el otro con la aceleración del alza de precios de los bienes y servicios no transables y la consecuente apreciación de la moneda doméstica. Sin duda, la existencia de un contexto internacional caracterizado por el alza de los precios de los productos exportados ha permitido ampliar el margen de maniobra. Sin embargo, no parece adecuado atribuir al “viento de cola” los resultados macroeconómicos del período. Más bien, existen argumentos para sostener que el “viento de cola” resultó favorable por el oportuno cambio en los precios relativos de la economía argentina que permitió aprovechar su lado positivo y neutralizar sus impactos negativos.

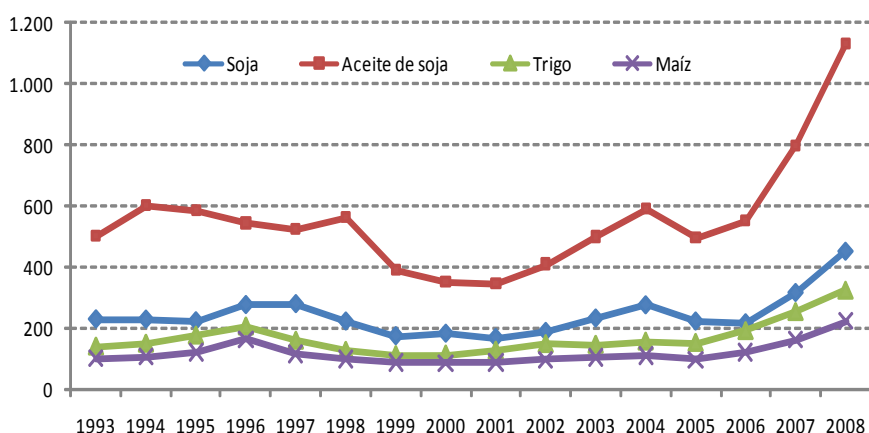
Las exportaciones de los productos primarios y sus derivados, en particular los complejos oleaginosos, cerealeros y bovinos, representan casi el 50% de las exportaciones del país. Por tanto, el aumento de las ventas externas de esos productos, el vertiginoso incremento de los precios internacionales y la existencia de un tipo de cambio relativamente alto favorecieron el ritmo de generación de divisas²².

Se ha generalizado la opinión en cuanto a que el alza del precio de los *commodities* reflejó tres movimientos en la economía mundial que se combinaron y potenciaron las subas. Por un lado, la demanda China y su necesidad de incrementar las compras externas de soja y sus derivados. En segundo lugar, los desequilibrios que comenzaron a vislumbrarse hacia 2007 en los mercados financieros internacionales dieron lugar a una mayor demanda de algunos productos del agro, por parte del capital especulativo, para ser

²² El crecimiento económico de los socios regionales también jugó un rol importante en la generación de divisas tanto por la expansión de las exportaciones como por el acceso a crédito en diversas ocasiones. Por ejemplo, Berretoni y Castresana (2007) desarrollan un modelo para el comercio del Mercosur que permite establecer que el nivel de actividad tiene un rol más importante que el nivel del tipo de cambio real bilateral para explicar el comportamiento de las exportaciones de manufacturas industriales.

utilizados como reserva de valor. Por último, la producción de biocombustibles como alternativa frente al petróleo comenzó a percibirse como una opción interesante que cobró mayor difusión.

Gráfico 2
Evolución de los precios internacionales de los principales commodities.
Años 1993-2008. En dólares por tonelada.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

A pesar de la persistencia del nuevo nivel de términos de intercambios aún resulta demasiado apresurado considerar que se trata de un nuevo set de precios relativos. Por lo tanto, la mayoría de los países lo han considerado un shock frente al cual han instrumentado respuestas dirigidas a mitigar sus efectos negativos y aprovechar los positivos.

En el caso de Argentina, la respuesta ha escapado al consejo de flexibilizar el tipo de cambio y dejar que su ajuste neutralice los efectos del alza internacional sobre los precios internos. De haberse abandonado el compromiso con el tipo de cambio alto, el boom agropecuario se hubiese traducido en una apreciación

de la moneda doméstica, afectando la competitividad del sector industrial. Pero, al mismo tiempo, un tipo de cambio real depreciado implica que un aumento en el precio de los productos agropecuarios encarezca la canasta básica y con ello se afecta el salario real o se incrementan los costos laborales de los sectores transables.

La solución a este dilema la aportó Marcelo Diamand (1972) en los años 70s quien sugirió un esquema cambiario efectivo para estimular el desplazamiento de la restricción externa y al mismo tiempo, atenuar las discrepancias entre las productividades relativas de los sectores transables que conforman *estructura productiva desequilibrada*. En este sentido, el establecimiento de impuestos a las exportaciones sobre los productos agropecuarios -las denominadas retenciones- constituyeron una suerte de sistema de tipos de cambio múltiples a través del cual era posible atender los distintos objetivos de política buscados.

En la formulación original, Diamand (1972) observó que en Argentina convivía una actividad agropecuaria con larga trayectoria y elevada productividad, con un sector industrial más incipiente y de menor productividad relativa. Estos eran los dos sectores componentes de la estructura desequilibrada. Kulfas (2008) ha revisado la vigencia de este enfoque y ha encontrado que la estructura desequilibrada aún existe pero que las políticas de desarrollo impulsadas durante la sustitución de importaciones conformaron un sector de *commodities* industriales con un nivel de competitividad superior al resto del complejo manufacturero donde aún prevalece un predominio de empresas pymes. Para una primera etapa, las retenciones al agro y al petróleo han resultado acertadas pero una vez que el nivel de actividad se ha recompuesto y las economías de escala operan a pleno las rentabilidades intersectoriales cambian y es necesario revisar el esquema. El criterio conceptualmente es el mismo: asegurar niveles de rentabilidad positivos y semejantes entre los sectores transables a fin de favorecer la diversificación de la estructura productiva y exportadora. Pero en términos prácticos esto implica la necesidad de considerar la existencia de tres

o más sectores con fundamentos competitivos diferentes a fin de conformar un esquema de tipo de cambio múltiple más sofisticado que el vigente desde el 2002 hasta la fecha.

El otro factor desafiante a una estrategia de tipo de cambio alto es la inflación ya que el alza de los precios domésticos termina por apreciar el tipo de cambio real. Inmediatamente después de la devaluación cambiaria se produjo un alza importante en el nivel de precios. Luego en 2003 y 2004 se registró más bien un reajuste de los precios relativos, ya que el incremento de los precios fue de sólo el 3,6% y 6,1%, respectivamente.

Entonces la inflación apareció como uno de los principales desafíos de la política. Los niveles de variación de precios que se registraron entre 2003 y 2008 no representaron una situación de desajuste explosivo. Se corresponden con una dinámica distinta a la que ha transitado la economía argentina a fines de los ochenta y comienzo de los noventa y que desembocó en una serie de episodios de hiperinflación, con picos de 4.000%. No obstante ello, la erosión de los ingresos reales y las repercusiones que los aumentos de precios tienen sobre los sectores más vulnerables, plantearon la necesidad de tomar una posición activa frente a dicha problemática aunque distinta de la respuesta ortodoxa.

En cuanto a las causas que produjeron el desenvolvimiento de este proceso inflacionario, hay diversas posturas. Algunos consideran que se trata de "inflación de demanda", con lo cual la aceleración en el aumento de precios es producto de la insuficiencia de inversión para ampliar la capacidad instalada y poder satisfacer el mayor consumo. Al respecto, si bien en una primera instancia el crecimiento estuvo ligado al aprovechamiento de la capacidad instalada ociosa, en una segunda etapa, la inversión se expandió significativamente.

Desde otro punto de vista, la inflación es un fenómeno monetario, es decir, que es producto de la política monetaria expansiva. La permanente

generación de superávit fiscal y los importantes cambios registrados en la demanda de dinero le quitan fuerza para validar esta explicación como una razón de peso en este contexto.

Otros han indicado que la política fiscal ha sido desacertada. Consideran que un gobierno que usa la política cambiaria para mantener un tipo de cambio real competitivo como estímulo a la producción transable debe además utilizar otras políticas para administrar la demanda en el sector no transable. Debería, por ejemplo, evitar expansiones del gasto público (o subsidios) que potencien la demanda en ese sector, o inducir al Banco Central a aplicar encajes que desincentiven el crédito al consumo y redireccionarlo a la ampliación de la capacidad instalada.

En cambio, visiones más heterodoxas sugieren que la inflación no sería un fenómeno “clásico” sino la consecuencia de múltiples efectos, especialmente, de los cambios de precios relativos que pueden asociarse con el acercamiento a una economía de pleno empleo. En este sentido, la puja distributiva entre salarios y rentabilidad del capital surgen como una explicación al proceso de inflación.

El ingreso de la dinámica de los precios en la agenda del gobierno alentó el reclamo por recurrir a la receta ortodoxos que prescribe que para evitar la aceleración de la inflación se debe “enfriar” la economía. A pesar de existir esta posible salida, el gobierno optó por no obstruir la fase de crecimiento, por lo que evitó la aplicación de una política monetaria contractiva. En cambio, se decidió que era mejor utilizar opciones más heterodoxas, entre las que se encontraban los acuerdos de precios.

Se confió en que los altos niveles de concentración económica permitiría la puesta en marcha de un “acuerdo de precios”. En un primer momento, la medida pareció morigerar las remarcaciones ya que pudo observarse una desaceleración en el alza de precios: se comienza con el 12,3% en 2005 para disminuir al 8,9% en 2006. Pero luego, el incremento de precios retomó un ritmo superior al 10%.

La fugaz efectividad de los acuerdos de precios parece haber respondido a varios factores. En primer lugar, la realización de acuerdos de precios con los empresarios de mayor poder de mercado puede contribuir a que ejerzan este poder, trasladando los ajustes sobre eslabones de la cadena más atomizados, perjudicando a los sectores productivos más débiles y a las empresas más pequeñas.

En segundo lugar, los cambios de directivos y métodos de trabajo en el INDEC condujo a un descreimiento generalizado en sus estadísticas e impactó negativamente en las expectativas de consumidores y formadores de precios.

3 CUENTAS FISCALES: UN CAMBIO EN EL PESO RELATIVO EN SUS COMPONENTES

Otro aspecto destacado del período fue la recomposición de las cuentas públicas: por primera vez en su historia, Argentina logró sostener un superávit fiscal durante 24 trimestres consecutivos, poniendo fin a un largo período de déficit fiscal, en donde los recursos públicos no eran suficientes para afrontar el pago de intereses y capital de la deuda pública, obligando al Estado a buscar forzosamente refinanciaciones continuas, generando así una dinámica de crecimiento explosivo de la deuda. Entre 2003 y 2007, el superávit fiscal promedió el 1,6% del PBI, en claro contraste con el -1,3% del PBI que el país tuvo entre 1993 y 2001.

Inicialmente, en 2002, las mejoras en los resultados de las cuentas públicas se produjeron por dos vías complementarias: la disminución en el peso de los servicios de la deuda pública, que cayeron a la mitad respecto de los 5,3% del PBI que representaban en el fin de la Convertibilidad; y el shock inflacionario provocado por la devaluación, sumado a un ajuste lento del gasto público, generaron una caída real del gasto público, principalmente sostenido por la licuación de salarios y jubilaciones. Cabe destacar, en este sentido, que el gasto

público consolidado recién logró superar, en términos reales, en 2007 el nivel máximo que había alcanzado en 2001.

Sin embargo, este resultado inicial producto de la crisis de la Convertibilidad fue sostenido en el tiempo mediante el incremento de la presión tributaria, a medida que el gasto público se recuperaba. La presión tributaria pasó del 20% a poco menos del 30% del PBI entre el 2002 y el 2007, incremento que acompañó el crecimiento de la economía pero que, además, incluyó un protagonismo creciente de nuevos impuestos a las transacciones financieras y al comercio exterior. La recuperación de la economía, con su correlato en la creación de empleo registrado y en el incremento del consumo, impulsó la recaudación del IVA y de las contribuciones sociales. Por otra parte, el incremento de la tasa de ganancia y la instauración de retenciones a las exportaciones de productos agropecuarios y petroleros, dieron mayor protagonismo al impuesto a las ganancias y a los relacionados al comercio exterior. Estas cuatro fuentes de recaudación adicional contribuyeron en igual medida al incremento de la presión tributaria en estos años (Kulfas, 2008).

Tabla 3
Cambios en la estructura impositiva. Participación de los diferentes impuestos y contribuciones en la recaudación total.

	1997-2000	2003-2007
Ganancias	19,2%	22,1%
IVA neto	39,3%	29,7%
Seguridad social	19,9%	15,3%
Comercio exterior	5,1%	13,8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

A pesar del reclamo de diversos actores en pos de una reforma tributaria, no hubo en el período cambios significativos en la legislación pertinente, más allá de los sucesivos incrementos en las retenciones. Los reclamos generalmente se centraron en la necesidad de gravar las ganancias financieras y restablecer el impuesto a la herencia, pero ninguno de ellos prosperó (Gaggero, 2008). Asimismo, a medida que el salario se fue recuperando, el gobierno implementó sucesivos incrementos en el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias personales, evitando así que este impuesto tome la relevancia que tiene en otros países. No obstante, la estructura impositiva registró modificaciones debido a la dinámica propia de la economía. Entre 2003 y 2007 cayó la importancia de los ingresos provenientes de la Seguridad Social y del IVA, y se incrementó la del impuesto a las ganancias y las retenciones. En otras palabras, disminuyó en este período el peso de los impuestos ligados al consumo y al trabajo, mientras se incrementó la imposición sobre ganancias y rentas de los recursos naturales.

El incremento de la presión tributaria hizo posible que durante estos años se financie el crecimiento del gasto público y, en simultáneo, se sostenga el superávit de las cuentas públicas. El gasto se expandió de manera veloz y a tasas crecientes a partir del año 2003, en particular desde el año 2005, cuando comenzó a crecer sostenidamente a tasas superiores a las del producto. El Estado heredado en el 2003 se encontraba frente a fuertes demandas que requerían de ingentes recursos: la recuperación de las jubilaciones y del salario real de los empleados estatales, la mejora de los servicios públicos, el incremento del gasto en vivienda y asistencia social, a lo que se sumarían luego los requerimientos de la infraestructura, especialmente energética. Todas estas demandas fueron afrontadas gradualmente con un gasto creciente del sector público que alcanzó niveles récord en los años 2007 y 2008.

Tabla 4
Gasto público social consolidado, en porcentaje del PBI.

	1982- 1983	1986- 1987	1992- 1994	1996- 1998	2003- 2004	2007- 2008
Trabajo	0,4	0,7	0,8	0,9	1,6	1,0
Previsión Social	3,6	6,5	8,2	7,6	6,4	8,0
Promoción y asistencia social	0,6	1,1	1,0	1,2	1,4	1,9
Vivienda e infraestructura	3,1	4,1	4,7	4,6	4,4	5,1
Salud	3,1	4,1	4,7	4,6	4,4	5,1
Educación, cultura y ciencia y técnica	2,3	3,9	4,0	4,3	4,1	5,6
Total	13,1	20,4	23,4	23,2	22,3	26,7

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales
 Secretaría de Política Económica.

El gasto público social se expandió en prácticamente todos sus rubros, tomando mayor relevancia el incremento del gasto en educación, salud y previsión social. Asimismo, creció en importancia el gasto en promoción y asistencia social, agua potable y alcantarillado y vivienda y urbanismo, todos ítems que habían perdido participación durante los noventa y, en especial, los años finales de la convertibilidad.

Además de los mayores gastos en la administración pública, los servicios públicos y la política social, entre 2002 y 2007 se incrementó sustancialmente el gasto del Estado en subsidios a diversos sectores económicos. Esta política de transferencias se utilizó de manera generalizada para sostener los márgenes de ganancias de los operadores privados de los servicios públicos

en un contexto de tarifas congeladas o de lento alza. También fueron muy relevantes las “compensaciones” otorgadas a los distintos eslabones de las cadenas agropecuarias. Así, los subsidios se utilizaron para asegurar precios bajos de la energía, los alimentos y el transporte, principalmente. El volumen de recursos vinculados a esta estrategia creció aceleradamente y su continuación se convalidó período tras período sin revisiones importantes no tanto por sus virtudes sino por la holgura fiscal existente. Entre 2003 y 2007 el gasto público en servicios económicos se triplicó, mientras el gasto general subía un 93%.

4 LA EXPANSIÓN DEL SECTOR TRANSABLE

La expansión de la demanda interna se conjugó con los cambios de precios relativos para generar un marco que incentivó la producción y la inversión. Así, los empresarios se encontraron en estos años con un marco económico que les ofrecía un mercado en sostenida expansión para sus productos, los cuales además podían ser vendidos a precios que les aseguraran un alto margen de utilidades.

El cambio de precios relativos provocado por la devaluación produjo un alza generalizada del margen de ganancias por la licuación de pasivos contraídos durante la etapa previa. Además, los sectores transables encontraron un beneficio extra en la reducción de los costos de factores y bienes denominados en moneda doméstica. El margen sobre ventas, de 1,9% en 1999-2001, se elevó a 10% en 2004-2006²³. En particular, algunos de los sectores más favorecidos

²³ La comparación presenta algunas limitaciones. En primer lugar, se comparan periodos muy diferentes del ciclo económico ya que los años 1999-2001 corresponde a una etapa recesiva donde resulta previsible menores márgenes de beneficios sean bajos o negativos. Por otro lado, se trata de datos vinculados a la economía declarada y nada indica que el nivel de evasión se mantenga constantes entre ambos periodos. A pesar de las limitaciones, se ha considerado que los datos suministrados por el Anuario Estadístico publicado por AFIP permiten extraer aproximar algunas reflexiones relevantes.

fueron el agropecuario, la minería, industria y construcción. Resulta interesante, además, que no se trató de un proceso transitorio sostenido por el ajuste salarial pos devaluación, sino que se sostuvo en el tiempo a pesar del fuerte crecimiento de los salarios reales: en la industria manufacturera, el margen de ganancias, que fue 8,4% en 2004, se sostuvo en valores similares los siguientes años (en 2007 fue de 9,1%).

Si bien la mejora en la rentabilidad atravesó a la mayor parte de los sectores productivos, en algunos en particular se verificaron márgenes extraordinarios que superan con creces el promedio de la economía en su conjunto. Se trató principalmente de sectores en donde la concentración económica le concede a unas pocas empresas mayores libertades de fijación de precios, y de sectores ligados a la explotación de los recursos naturales que gozaron, además, de precios internacionales altamente favorables. Por ejemplo, se verificaron márgenes de ganancia extraordinarios en la extracción de petróleo y gas (38%), minerales no ferrosos (principalmente cobre, 53%), petroquímica (24%), siderurgia (31%), aluminio y metales preciosos (26%).

Ante este contexto, los empresarios respondieron favorablemente, produciendo e invirtiendo una vez que la capacidad productiva estaba en pleno uso. En particular, la industria manufacturera mostró un comportamiento excepcional: 24 trimestres consecutivos de crecimiento, continuidad que no se registraba desde hace treinta años.

La sostenibilidad de este ciclo tuvo su raíz en el comportamiento inversor de las firmas, que se tradujo en un incremento de la inversión bruta y todos sus componentes. La inversión había tocado en 2002 un piso del 11% (en precios constantes), que no aseguraba ni siquiera el sostenimiento del stock de capital heredado, y se elevó constantemente hasta llegar al 23% en 2007. Esta tasa de inversión es la mayor desde 1980 y fue superada tan sólo en 10 años desde 1945, todos ellos debido a un fuerte incremento del aporte de la construcción. La tasa de inversión en equipo durable de producción, por su parte, fue de 9,4% del PBI en 2007, convirtiéndose en la tasa más elevada desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

Tabla 5
Margen de ganancias sobre ventas, en porcentaje.

	1999-2001	2004-2006
TOTAL	1,9%	10,0%
A - Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	-1,5%	12,3%
B - Pesca y servicios conexos	-0,5%	3,0%
C - Explotación de minas y canteras	25,4%	38,3%
D - Industria manufacturera	-0,1%	8,8%
E - Electricidad, gas y agua	6,4%	6,8%
F - Construcción	2,0%	9,2%
G - Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos	0,5%	4,1%
H - Servicios de hotelería y restaurantes	-3,2%	4,0%
I - Servicios de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	1,8%	9,2%
J - Intermediación financiera y otros servicios financieros	-0,2%	10,0%
K - Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	5,7%	10,7%
L - Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	-1,7%	30,4%
M - Enseñanza	1,8%	3,1%
N - Servicios sociales y de salud	3,5%	4,4%
O - Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p.	3,0%	12,1%
Actividades no bien especificadas	1,4%	12,5%

Nota: Para calcular el margen de ganancia sobre ventas se toma como referencia el resultado impositivo

Fuente: AFIP, Anuarios Estadísticos

El incremento de la tasa de inversión se logró gracias al crecimiento tanto de la inversión pública como privada. La tasa de inversión privada fue de 20,4% en 2006. Dicho año fue el primero en que la inversión privada superó el 20% por lo menos desde 1960. La inversión pública es la mayor desde principios de la década del noventa, pero es baja en términos históricos. Durante el período 1960-80 promedió alrededor del 7% del PBI, valor que más que duplica el actual.

Si bien estos niveles de inversión sólo se lograron gracias al aporte de todos los sectores, el desempeño de la economía mostró comportamientos diferenciales tanto a nivel sectorial como de firmas. En el período de la post-convertibilidad, el crecimiento estuvo más sesgado hacia la industria manufacturera, construcción, administración y defensa y otros servicios, en detrimento de la minería, algunos servicios públicos y el sector financiero, que habían tenido un mejor desempeño relativo entre 1990 y 1998. Estos últimos aportaron el 10% del crecimiento del producto entre 2002 y 2008, la mitad del 20,9% que habían aportado entre 1990 y 1998. Por el contrario, la contribución de la industria manufacturera, la construcción, administración y defensa y otros servicios, se incrementó del 29,6% al 38,1% (Lavopa y Muller, 2009).

A su vez, se produjeron significativas transformaciones al interior de ciertos sectores productivos. Este es el caso de la industria manufacturera, que en esta nueva etapa de crecimiento tuvo un desempeño excepcional que no se ha visto limitado exclusivamente a ciertas ramas “tradicionales” del entramado industrial local (alimentos y bebidas, automotriz, minerales no metálicos, industrias metálicas básicas) sino que –entre los sectores más dinámicos– contó también algunas ramas metalmecánicas y/o intensivas en ingeniería como la fabricación de maquinaria y equipo, los instrumentos médicos y de precisión y los productos elaborados de metal, sectores, todos ellos, particularmente castigados durante la trayectoria de los ’90. (Herrera y Tavosnanska, 2009).

Estos cambios en los sectores más dinámicos de la economía tuvieron su correlato en el desempeño de la cúpula empresarial. Las empresas de mayor

crecimiento a partir de la crisis de la Convertibilidad fueron las industriales (incluyendo agroindustriales) y las mineras y petroleras. Por el contrario, las empresas de servicios, comerciales y financieras en 2006 todavía no habían logrado alcanzar nuevamente los niveles de actividad del 2001.

Sin embargo, el giro sectorial no implicó el fin del predominio del capital transnacional en la economía argentina. La importancia de las empresas extranjeras en la economía del país se ha mantenido, e incluso incrementado levemente, desde el año 2002 en adelante. Las ventas de las empresas extranjeras representaban en 2002 el 71% de las ventas totales de la cúpula empresarial (las 215 mayores empresas), valor que en 2006 era de 72%. Además, las empresas extranjeras han mostrado un comportamiento de fuerte dinamismo en el período, con tasas de crecimiento (real acumulado) del orden del 10% anual (Wainer, 2009).

Este nuevo patrón de crecimiento, con un mayor sesgo hacia los sectores transables, generó progresivas tensiones debido a sus necesidades en términos de infraestructura, especialmente energética. El país había configurado durante la Convertibilidad un esquema que incluyó privatización de las empresas energéticas estatales (siendo YPF y Gas del Estado las principales) y fuerte desregulación de precios. Con el abandono de la recesión, comenzó a incrementarse el consumo de energía eléctrica y de combustibles. La exigencia sobre el parque generador eléctrico llevaron al gobierno a un compromiso creciente, por ejemplo llevando adelante la construcción de centrales eléctricas de ciclo combinado (Timbúes y Manuel Belgrano). Por otra parte, el consumo de gas se incrementó a un ritmo de 6,5% anual de la mano del mayor consumo de grandes consumidores industriales, del consumo residencial y de las centrales térmicas. Las necesidades de gas, alimentadas también por la decisión de hacer centrales energéticas de ciclo combinado, requirieron que el gobierno tome cartas en el asunto. En primer lugar, se restringieron constantemente las exportaciones de gas, principalmente a Chile, lo cual

generó una situación de malestar con el país vecino. Además, se importó gasoil para sustituir el gas necesario para las centrales. Estas medidas, sumadas al descongelamiento gradual de los precios que incentivaron ciertas inversiones privadas, permitieron ir respondiendo a las crecientes demandas. No obstante, este proceso no estuvo libre de tensiones, por la tardanza en iniciar las obras que derivó en la necesidad de implementar cortes de energía en algunos momentos, y por la incremental dependencia del país de combustibles fósiles, importados cada vez en mayor cuantía. Respecto de la política petrolera, fueron surgiendo problemas a medida que se fue agotando la capacidad de refinación y que se avanzaba en el consumo de las reservas sin inversiones en exploración que permitieran reponerlas. El gobierno nacional decidió crear, entonces, una empresa petrolera estatal, ENARSA, que empezó a realizar algún esfuerzo de prospección en la plataforma continental. Además, impulsó la instalación de una nueva refinería, hasta el momento sin éxito (Muller, 2009).

Por otra parte, el gobierno intervino sustancialmente en el sistema de transporte, rescindiendo concesiones de trenes, reabriendo ramales y otorgando subsidios. Esta área fue blanco de críticas constantes debido a las dificultades que el gobierno tuvo para ofrecer un mejor servicio de transporte a la población. Asimismo, el dinero invertido no ha redundado en una modificación del sistema de transporte de carga del país, que tiene como eje central al transporte automotor en detrimento de una todavía muy reducida red ferroviaria. Este sistema de transporte impone altos costos de transporte para los productos argentinos disminuyendo así su competitividad e incrementa el consumo energético.

Otra de las amenazas que la economía argentina enfrentó en estos años fue el crecimiento de las importaciones, particularmente las industriales. Como es sabido, durante la década del noventa, la rebaja de aranceles y la sobrevaluación cambiaria sentaron las bases para la entrada masiva de importaciones en el mercado local, alimentando así un creciente déficit comercial. Este proceso se detuvo

transitoriamente en 1998 una vez iniciada la recesión que culminaría con el derrumbe de la Convertibilidad, pero retomó su vigor una vez que comenzó la recuperación del nivel de actividad. De esta forma, el piso observado por las importaciones industriales de 8.000 millones de dólares en 2002 se multiplicó hasta alcanzar en 2006 el máximo previo; en 2007 las importaciones industriales llegaban ya a los 41.000 millones de dólares, un valor 40% mayor al máximo de la Convertibilidad.

Las exportaciones industriales²⁴, por su parte, registraron desde el año 2003 un ritmo de crecimiento vertiginoso que hizo posible que se incrementaran un 130% en tan sólo cinco años. Este dinamismo exportador rompió con la fase de estancamiento observada durante 1998-2002, en donde las ventas al exterior se mantuvieron estancadas alrededor de los 18.000 millones de dólares, sin lograr superar el récord de 1997. La expansión de las exportaciones industriales durante 2003-2007 presentó un ritmo de crecimiento levemente mayor al del período 1993-1997 (19% anual vs. 18% respectivamente), a pesar de que la expansión que se diera durante la Convertibilidad se había visto fuertemente influenciada por la rebaja arancelaria promovida dentro del Mercosur. Cabe señalar, además, que en ambos momentos el país gozó de una mejora sustancial de los términos de intercambio, impulsada principalmente por el alza de los precios de los productos agrícolas.

El auspicioso comportamiento del comercio exterior ha tenido un saliente protagonismo de empresas extranjeras. Las exportaciones de las mayores exportadoras extranjeras (que se encuentran entre las 50 primeras del país) comenzaron a crecer desde el 2004, con cierto rezago tras la elevación del tipo de cambio real, a un ritmo cercano al 30% anual. Así, más que triplicaron sus exportaciones en tan sólo cinco años, llevando a que tan sólo 36 empresas

²⁴ Cuando se hace referencia a las exportaciones (importaciones) industriales, se consideran las exportaciones (importaciones) de las ramas 15 a 36 del Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU). Estas incluyen manufacturas de origen industrial (MOI), manufacturas de origen agropecuario (MOA) e, incluso, algunos combustibles (como el petróleo refinado).

expliquen por sí solas algo más de la mitad del crecimiento de las exportaciones MOI totales del país.

Con un peso mucho menor en cuanto aporte de divisas, pero con un potencial interesante, también algunas empresas de capital nacional han despegado, principalmente firmas de mediano porte. Se trata de empresas productoras de maquinaria y equipo, maquinaria y aparatos eléctricos, productos metálicos, instrumentos médicos y de precisión, que muestran un comportamiento virtuoso no sólo en términos de comercio exterior, sino innovativos y de creación de empleo. Esta aparición de nuevas empresas exportadoras provocó un proceso de desconcentración de las exportaciones al interior de cada uno de los sectores productivos. Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones de este segmento de firmas no ha sido suficiente para modificar la inserción internacional del país, que sigue estando excesivamente determinada por las ventas de *commodities* agrarios e industriales (Herrera y Tavošnanska, 2009).

El veloz alza de las exportaciones se enfrentó, como mencionamos anteriormente, a unas importaciones de un todavía mayor dinamismo, especialmente en el caso de las manufacturas industriales. El crecimiento de la economía argentina convivió con un creciente déficit de manufacturas de origen industrial (MOI), que se debe, principalmente, a la entrada al país de una buena cantidad de productos finales cuya producción local no existe o es poco significativa (como celulares, computadoras y gran cantidad de bienes de capital), insumos intermedios de ramas que se desarticulaban verticalmente en el proceso de apertura (por ejemplo, autopartes y farmoquímicos) y de bienes de consumo final que complementan la oferta local (típicamente textiles y algunos productos metalmecánicos).

A esto debe sumarse, entre otros factores, la merma de recursos que la extranjerización de la economía impone en términos de pago de utilidades y dividendos: éste, que en 2003 había sido de tan sólo 633 millones de dólares,

prácticamente se multiplicó diez veces hasta los 6.080 millones de dólares del año 2008. Este valor de remesas de utilidades y dividendos resulta más de dos veces mayor al máximo registrado durante la Convertibilidad (2.293 millones de dólares en 1998).

Durante el período analizado, y a diferencia de tantas otras experiencias observadas en el pasado, estas exigencias en términos de necesidades de divisas no derivaron en una crisis de balanza de pagos. Sin embargo, este resultado parece haber estado fuertemente influido por el incremento inusitado de los términos de intercambio, el cual hizo posible que el país sostuviera un abultado superávit comercial global suficiente, incluso, para afrontar los pagos de la deuda externa y la fuga de capitales. En otras palabras, las discutidas falencias de la estructura productiva argentina quedaron ocultas –y sus efectos eventualmente postergados– por la bonanza externa (Herrera y Tavosnanska, 2009).

5 LA NUEVA DINÁMICA DEL MERCADO DE TRABAJO

Uno de los pilares fundamentales del crecimiento de la economía con posterioridad a la crisis de la Convertibilidad fue la política de impulso a la demanda. Ésta tuvo como eje central a las iniciativas para la creación de puestos de trabajo y mejoramiento en los ingresos de la población, junto al fortalecimiento de las políticas sociales y la extensión de la inversión pública.

El crecimiento económico que comienza en el año 2002 y que continúa hasta 2008 impulsó un incremento en la ocupación. La reactivación de la producción industrial y el explosivo crecimiento de la construcción explican la disminución de la desocupación, que pasó del 20% en el primer trimestre de 2003 -cuando Néstor Kirchner asume como presidente- a tasas cercanas al 8% cuatro años después. La generación de encadenamientos productivos

y la existencia de coeficientes empleo/producto altos favorecieron la creación de puestos de trabajo a partir de la recuperación de las actividades industriales y de la construcción.

Por otra parte, el mayor dinamismo de la demanda interna también se asocia a un mejoramiento en los ingresos de la población ligados a cuatro elementos: al salario real, al salario mínimo, vital y móvil (SMVM), los convenios colectivos de trabajo y las jubilaciones.

En primer lugar, el salario real muestra un alza a partir de 2003, tras su caída abrupta en 2002. Adicionalmente, cabe señalar la incidencia del congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, que influyen en los precios del consumidor, con un efecto positivo sobre los salarios reales. Sin embargo, la mayor utilización de los servicios por parte de las clases medias y altas, puede resultar que esta medida termine favoreciendo a los estratos más acomodados, sin generar efectos positivos en la distribución del ingreso.

En segundo lugar, el aumento del SMVM también contribuyó a las mejoras en los ingresos. Los incrementos en el SMVM fueron sustanciales: entre 2001 y 2007 el monto se ha multiplicado por 2,2 en términos reales. Asimismo, mientras que en 2001 el salario mínimo alcanzaba sólo al 45% de la canasta básica total, en 2007 correspondía al 108% de la misma.

El tercer elemento determinante fueron las negociaciones colectivas de trabajo, tanto a nivel empresa como por actividad. Durante los noventa se realizaban entre 150 y 250 acuerdos por año; en 2007 se concretaban más de 1.000, involucrando a una mayor cantidad de trabajadores, lo que demuestra la apertura para mejorar las condiciones laborales (Ministerio de Trabajo, 2008).

El cuarto elemento fue la elevación del haber jubilatorio mínimo, que aumentó un 413%, al mismo tiempo que se incorporaron dos millones

de nuevos beneficiarios, logrando así una muy elevada tasa de cobertura (Panigo y Neffa, 2009).

Siguiendo a Basualdo (2008), tanto la recuperación de la ocupación como el aumento del salario real y de las jubilaciones, no fueron el resultado de la “mano invisible” del mercado, sino de la política que adoptó el gobierno para impulsar la reactivación de la economía económica en general. El aumento del SMVM, la incorporación de los aumentos de salario de suma fija al salario básico, el incentivo a las negociaciones colectivas de trabajo, el aumento de las jubilaciones mínimas, fueron las principales políticas impulsadas desde la gestión gubernamental con el objetivo de aumentar el empleo y el salario de los trabajadores y, así, mejorar la distribución del ingreso.

Las políticas implementadas para mejorar los ingresos de la población, el aumento de la ocupación y la inversión pública²⁵, incidieron positivamente sobre la situación social. La rápida implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD) contribuyó a salir de la grave situación del año 2002 y su protagonismo fue diluyéndose en la medida que la creación de puestos de trabajo aumentó²⁶.

Como resultado de la mejora del ingreso real y la ocupación, la participación de los asalariados en el producto se ha incrementado en esta nueva etapa. Luego de la abrupta disminución que se produjo en el momento de la crisis, a

²⁵ Por otra parte, es importante el papel que ha cumplido la inversión pública para la recuperación de la economía, traccionando el crecimiento de las actividades vinculadas a la obra pública, y también del empleo (la inversión real pasa del 1,6 a casi el 5,6% de los gastos primarios). En este sentido, se observa una mayor participación del sector público en la inversión total, pasando del 8%, durante la década del '90, para alcanzar al 12% en el año 2006 (Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, 2007).

²⁶ Como referencia, en II-2004, el 5.2% de los ocupados formaban parte de este plan. El porcentaje se redujo a 0.5% en III-2008. (CENDA, 2008)

partir de 2003 la participación de la masa salarial en relación al PBI comienza a recuperarse, logrando una mejora de casi cinco puntos porcentuales respecto del año 1998, el más próspero de la década del '90.

Tabla 6
Indicadores sociales y de ingresos.

	Tasa de pobreza*	Tasa de indigencia*	Tasa de desocupación*	Masa Salarial sobre PBI	SMVM real	% canasta básica total	Haber Jubilatorio	Variación Ingreso Real
2002				34.6	159	29.5	119	-23.7
2003	47.8	20.5	14.5	34.3	166	44.9	130	8.1
2004	40.2	15.0	12.1	36.1	257	64.7	180	3.0
2005	33.8	12.2	10.1	38.4	340	80.1	209	7.1
2006	26.9	8.7	8.7	41.5	383	93.9	241	8.2
2007	20.6	5.9	7.5	42.9	435	108.7	280	13.1

*Porcentaje de personas en hogares. Datos del segundo trimestre de cada año.
Fuente: Elaboración propio con datos de Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y Ministerio de Trabajo de la Nación.

Adicionalmente, la mejora en la distribución del ingreso se verifica a partir de la participación en los ingresos por deciles. En particular, se observa una reducción de la desigualdad social en los hogares. Mientras que la participación del 40% de los hogares de menores ingresos pasó del 12,7% al 13,9% entre mayo de 2003 y el primer trimestre de 2007, el 20% más rico de los hogares disminuyó su participación del 52,6% al 48,9% durante el mismo período (Ministerio de Trabajo, 2007).

Entre 2003 y 2007 la pobreza disminuyó a la mitad (del 48% al 21%) mientras que la indigencia experimentó una reducción aún mayor (del 21 al 6% de la población). La reactivación económica y el mercado de trabajo han tenido un rol fundamental en estos resultados junto a las políticas de subsidios y de mejoras de ingresos de los asalariados y jubilados (Maurizio, 2008).

Sin embargo, más allá de los evidentes avances en esta materia, la maduración del proceso de expansión de la economía fue permitiendo con los años visualizar con mayor precisión ciertas debilidades del proceso de mejora de las condiciones de vida de la población.

Así, tras cinco años de crecimiento a tasas “chinas”, el país seguía teniendo una tasa de pobreza del orden del 25% y una desocupación de alrededor del 8%. Es decir, si bien el modelo había logrado reinsertar a buena parte de la población al mercado de trabajo y permitirles recuperar su capacidad de consumo, un cuarto de la población del país quedó excluida de los beneficios. Esta porción de la población no logró beneficiarse del proceso de redistribución del ingreso, que se concentró principalmente en los estratos medios y medio-bajos. En 2006, el 20% más pobre de la población se llevaba el 3,8% de los ingresos, proporción que no registró incrementos durante todo el período analizado en este trabajo.

En particular, se mantuvo en valores muy altos la incidencia de la pobreza en uno de los núcleos más vulnerables: los niños. Se calcula que en 2006 el 40% de los menores de 14 años eran pobres, guarismos que se elevan hasta 53% y 60% en los casos del Noroeste y Nordeste, respectivamente. La persistencia de elevados niveles de pobreza en los niños plantea fuertes interrogantes sobre la capacidad que éstos tendrán para insertarse exitosamente en el sistema económico en el futuro.

En el mediano plazo, las posibilidades de articular políticas sociales que aseguren un piso en el nivel de vida de los sectores más carenciados, al

igual que su acceso a los sistemas de salud y educación, se plantean como fundamentales para profundizar el proceso de inclusión social. Estas políticas aparecen como un complemento de las ligadas al desarrollo del entramado productivo, considerando la necesidad de que los sectores a desarrollar cuenten con trabajadores capaces de desempeñar las tareas requeridas.

A principios de 2009, la dinámica del mercado de trabajo dio un giro brutal, producto del impacto de la crisis internacional sobre la economía argentina. En el primer trimestre el empleo comenzó a reducirse, a una tasa trimestral de 2%, afectando principalmente el empleo de la construcción, los servicios y a la industria. En ésta última, por ejemplo, se perdieron en un año 50 mil puestos de trabajo.

El preocupante comportamiento del empleo llevó al gobierno a implementar una serie de medidas tendientes a sostener el proceso iniciado en el año 2002. Las más destacadas son la expansión de la obra pública, el impulso al Programa de Recuperación Productiva (conocido como Repro) y la instauración de licencias no automáticas para productos sometidos a una competencia internacional proclive al dumping²⁷. El Repro subsidia los salarios de los trabajadores de las empresas en crisis con el objetivo de evitar los despidos, mientras las licencias no automáticas dificultan la entrada de importaciones, favoreciendo así la producción local y la generación de empleo. Estos programas no han logrado evitar la caída en la producción y el empleo, pero seguramente han contribuido a limitar su alcance e intensidad.

²⁷ Estas medidas han generado fricciones con Brasil a pesar de representar menos del 10% del total del comercio entre ambos países. Asimismo, el gobierno argentino ha sostenido que la administración de licencias ha favorecido a los productores brasileños que han reemplazado a los proveedores asiáticos.

6 REFLEXIONES FINALES

Argentina ha sabido transitar por un sendero de crecimiento basado en pilares muy distintos a los vigentes en las últimas décadas. Un sendero que tiene como premisas la expansión de la capacidad productiva y la creación de empleo. El cambio de patrón de crecimiento se logró por la constitución de un nuevo esquema de incentivos para lo cual fue necesario combinar un compromiso efectivo con objetivos bien explícitos, rasgo que brindó certidumbre al proceso, con la conformación de un set de precios relativos favorables a la producción y compatibles con los equilibrios macroeconómicos esenciales.

Esto no hubiese sido posible sin una reconstrucción de la autonomía estatal para delinear la política económica. Una serie de medidas dieron cuenta de la nueva matriz de prioridades y estrategias de resolución de los problemas. En este sentido, han sido claves de este proceso la reconfiguración financiera y monetaria para dejar atrás el régimen de convertibilidad: la renegociación de la deuda externa, la independencia crediticia respecto al FMI, la ratificación del Mercosur y el rechazo al ALCA, el replanteo del ajuste de tarifas de los servicios públicos, el incremento del gasto destinado a programas sociales, inversión, salud y educación y la mejora del salario mínimo. Por el otro, se aseguró un esquema de precios macroeconómicos que permitió recrear una dinámica de consumo e inversión prolongada y vigorosa. El tipo de cambio real alto y estable favoreció al valor agregado nacional y el esquema de retenciones permitió gestionar las presiones hacia la apreciación, fortalecer las cuentas fiscales y acumular reservas. Esto le dio sustentabilidad al esquema y alejó la restricción externa.

Como resultado del nuevo esquema de incentivos la estructura productiva, que durante los noventa acumulaba desequilibrios y estaba lejos del uso pleno de sus recursos, no solo se reactivó por completo sino que también se expandió a un ritmo inédito para la experiencia Argentina. La recuperación de los derechos laborales y el descenso en la tasa de desempleo aseguraron que, en esta

oportunidad, el crecimiento se tradujera en una reparación rápida y efectiva de gran parte los pasivos sociales que dejó el colapso de la convertibilidad. Así, los indicadores sociales alcanzaron valores que los emparentan con los mejores resultados registrados en las últimas décadas. De todos modos, estos logros son solo una meta intermedia en el camino de asegurar una sociedad más equitativa y con oportunidades de desarrollo similares para todos.

Una mirada en conjunto de este proceso permite observar que los momentos de mayor ímpetu estuvieron ligados a una combinación de diagnósticos acertados, independencia de criterio y competencia técnica. Sin duda, llevar la iniciativa, contar con una agenda amplia y pertinente y tener capacidad de marcar la cadencia del proceso de cambio son atributos que emergen como claves de la política económica que logró encauzar expectativas, facilitar la coordinación entre los agentes privados y sentar un marco de certidumbre para las decisiones económicas.

Este proceso no ha estado libre de tensiones. Muchas de ellas se han superado con solvencia. Otras aún están pendientes de resolución. Una de ellas es la inflación. Como se mencionó, los diagnósticos han sido diversos y posiblemente cada uno de los factores indicados explica una porción de un fenómeno especialmente complejo en cualquier economía en rápido crecimiento. Frente a este tema quedó bien en claro la convicción por no seguir las recetas ortodoxas. Como alternativa, se apostó por un acuerdo de precios y salarios. Sin embargo, esto se implementó mediante procedimientos ad-hoc: la mayoría de los acuerdos no han sido documentados, la capacidad de control para garantizar su aplicación ha sido muy escasa y se careció de instrumentos para sancionar los incumplimientos. A esto se ha sumado un cambio en el cálculo del índice de precios que no cuenta con el aval profesional de los especialistas en el tema y desencadenó una crisis institucional dentro del organismo afectando su normal funcionamiento. En consecuencia, las estadísticas oficiales han caído en el descrédito conduciendo a una radicalización en los comportamientos “precautorios” de parte de los

agentes económicos. Al mismo tiempo, la gestión económica también se ha visto afectada ya que cuenta con menos capacidad de seguimiento del proceso. La inflación atenta contra la consistencia de los precios relativos propuestos por este modelo ya que obliga a permanentes ajustes del tipo de cambio nominal y potenciales apreciaciones de la paridad real. Asimismo, sesga los beneficios que surgen de la actividad económica hacia los agentes formadores de precios. Esta dinámica tarde o temprano termina impactando negativamente en los indicadores sociales incrementando la pobreza y la indigencia. Por lo tanto, parece conveniente avanzar tanto en asegurar la estabilidad de precios como en institucionalizar las transferencias hacia los sectores con ingresos más vulnerables a fin de garantizar un poder de consumo mínimo. Esto supone una revisión en las políticas de ingresos que han sido importantes y efectivas pero a la luz de la evolución del proceso parece conveniente reducir el protagonismo de los subsidios generalizados a los servicios públicos para avanzar en un esquema de asignaciones universales por cada hijo y la continuidad de la recomposición de los haberes de jubilados y pensionados. También puede contribuir a relajar algunas presiones inflacionarias consolidar un nuevo esquema tributario para darle mayor previsibilidad a las fuentes de ingresos fiscales y hacer más preciso el esquema de corrección de la "estructura desequilibrada". Por el momento, este esquema de rentabilidades relativas está definido por los derechos de exportación y las tasas de interés real bajas. Un avance importante sería pasar a un esquema con mayor protagonismo del impuesto a las ganancias y la renta financiera.

Una segunda tensión se vincula con las condiciones de acceso al crédito de parte del Estado. Desde la dimensión del endeudamiento público, los préstamos permanecen condicionados a exigencias que están en clara colisión con los objetivos del proyecto en marcha. Y, desde la dimensión del endeudamiento en moneda extranjera de parte del sector privado, la carencia de una coherente y saludable arquitectura financiera internacional obliga al Estado a reforzar su capacidad de intervención para desalentar, en el mejor de los casos, o intentar

compensar, como intento último antes de una crisis externa, los abruptos cambios que describen los flujos de capitales internacionales. Estas dificultades no son propias de Argentina sino que forman parte de los obstáculos que enfrenta el conjunto de países en desarrollo.

Por el momento, la Argentina ha tenido una participación activa en los foros internacionales e incluso ha impulsado la creación de nuevas instancias de integración regional²⁸ como forma de cuestionar de forma constructiva estas deficiencias. Sin embargo, mientras las condiciones no se modifiquen, y el sostenimiento de los superávits fiscal y externo aparecen como un *"second best"*. Esto constituye una forma pragmática de superar el problema pero encierra restricciones que tarde o temprano se hacen evidentes. Por ejemplo, la política de acumulación de reservas implica financiar el déficit de países ya desarrollados restando recursos para impulsar inversiones domésticas. En el caso del superávit fiscal implica renunciar a ejecutar políticas anti-cíclicas.

La crisis internacional ha resaltado tanto los méritos de esta conducta como las limitaciones que implica. Por un lado, se han evitados los problemas que causó la fuerte contracción del crédito internacional para los países con un fuerte endeudamiento público y privado en moneda extranjera. Así, los efectos de la crisis internacional han sido básicamente por el canal real: el comercio internacional se ha derrumbado y las decisiones de inversión se han suspendido a la espera de un escenario menos incierto. Por el otro, la capacidad del Estado de compensar la caída de la demanda externa e interna ha sido muy limitada al no poder inyectar recursos en una proporción adecuada para sostener el nivel de actividad. En paralelo, tampoco se ha logrado quebrar la tendencia hacia centrar el ahorro en instrumentos denominados en dólares. De esta

²⁸ La propuesta de creación de un Banco del Sur apuntaba a reducir la necesidad de divisas que debe mantener cada país para garantizar la estabilidad cambiaria siempre y cuando la perturbaciones no sean generalizadas.

manera, la fuga de capitales resurge como respuesta generalizada de los agentes económicos para superar escenarios donde la incertidumbre política o económica se incrementa²⁹. Las dificultades para lograr cambios en estas cuestiones transforman a estos factores en fuerzas que friccionan de forma creciente y reducen los márgenes de estabilidad afectando al proceso de expansión del nivel de actividad.

Por último, la reciente fase de crecimiento implicó un notable proceso de acumulación de nuevo capital resultado de los márgenes de beneficios positivos y superiores a la media histórica en casi la totalidad de las actividades productivas. La ausencia de la orientación estatal en la reinversión de este capital ha hecho que la transformación microeconómica haya sido modesta en relación a las posibilidades de nuevos emprendimientos que podrían haberse realizado con el volumen de recursos invertidos. En otras palabras, no se han impulsado acciones deliberadas para incrementar el impacto en términos de eficiencia dinámica del proceso de inversión.

La estructura productiva, sin duda, se ha expandido y completado pero no ha modificado su perfil sectorial ni su patrón de inserción externa. Por el momento, esto no ha sido un obstáculo para reducir el desempleo y asegurar los equilibrios macroeconómicos pero avanzar más allá en la mejora del salario real y en la resolución de la restricción externa requerirá transitar un camino donde la producción nacional avance hacia eslabones más complejos y estratégicos de las cadenas productivas y las ventas externas se tornen más diversificadas. Este tipo de transformaciones no se resuelven por medio del mercado. Requieren de una coordinación más explícita y planificada. Seguramente también se necesita atenuar el poder de mercado de algunos agentes resultado de la alta concentración que exhiben algunos sectores y la

²⁹ Argentina es el segundo país del mundo -después de Rusia- con mayor tenencia de dólares billetes y el primero -no dolarizado- con tenencia de dólares en términos per cápita. (Bein y Dal Poggetto, 2009).

conformación de ciertas cadenas productivas. Además se impone un análisis amplio de las consecuencias que conlleva el alto grado de extranjerización de las empresas que operan en el país³⁰.

Resulta difícil extraer conclusiones y lecciones de un proceso en pleno desarrollo. Solo a modo de estímulo a la reflexión y el debate se plantean a continuación algunos ejes. En primer lugar, la experiencia Argentina parece indicar que es posible transitar un proceso de crecimiento y mejora simultánea de la distribución y las condiciones sociales. Esto desautoriza las ideas que dominaron hasta algún tiempo atrás –y que aún hoy todavía se esgrimen– de seguir el modelo del “efecto derrame”. Más bien, surge con claridad que la creación de empleo responde al patrón de crecimiento adoptado por el país el cual, a pesar de la globalización, no es único ni homogéneo.

También puede comprobarse que el tipo de cambio real es un instrumento efectivo para estimular un crecimiento acelerado del producto. Así, la paridad cambiaria es un espacio de política económica que no puede resignarse y su diseño debe ajustarse a las características estructurales de la economía, lo cual puede conducir a que, en ciertos casos, la mejor alternativa sea seguir un esquema múltiple. Esto es algo muy distinto a las recomendaciones de usar el tipo de cambio como ancla nominal y desatender las consecuencias productivas y financieras de una paridad real apreciada.

Otra consideración merece el boom de los *commodities*. La mejora de los términos de intercambio y el crecimiento de la demanda externa, sin duda, conforman un escenario internacional auspicioso. Pero sus beneficios no son automáticos sino que requieren de un adecuado esquema macroeconómico para

³⁰ Por lo pronto, las estrategias de las empresas transnacionales son menos sensibles a los cambios en el esquema doméstico de precios relativos por lo cual sus decisiones de inversión y división del trabajo solo pueden abordarse eficazmente mediante políticas productivas que complementen a los incentivos de mercado.

transformar dicho escenario en un estímulo positivo para el desarrollo armonioso de todos los sectores y agentes económicos. De otro forma, pueden incentivarse desequilibrios sectoriales y financieros que conducirán a vulnerabilidades que tarde o temprano obstaculizarán la continuidad del crecimiento.

Por otro lado, conviene resaltarse que conformar un esquema de precios relativos favorable a la expansión de la producción y la creación del empleo no implica atentar contra los equilibrios macroeconómicos esenciales. La sustentabilidad y consistencia macroeconómica no es un atributo privativo de los esquemas ortodoxos. La explicitación de objetivos, la independencia de criterio en quienes conducen la política económica y la pericia política y técnica para implementarla son factores clave para lograr un esquema de incentivos persuasivo. Así se logra la certidumbre necesaria para que transformen el ahorro en consumo e inversión dentro del ámbito nacional. En este sentido, la reconstrucción estatal y la adecuación del marco normativo no pueden ser soslayadas. Un volumen de gestión insuficiente o falencias en los modos de intervención erosionan la legitimidad del esquema y alientan la incertidumbre.

Finalmente, y en referencia a dos de los objetivos últimos de todo proceso de desarrollo, perforar ciertos niveles en los indicadores sociales y dejar alejar de forma autónoma las restricciones externa y fiscal requieren algo más que transformar el patrón de crecimiento desde el ámbito macroeconómico. Se trata de aspectos profundos que implican revisar la estructura tributaria y transformar el perfil sectorial y mejorar la calidad de la inserción externa.

Bibliografía

AFIP (2009). Anuario estadístico.

Basualdo, E. (2008) "La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales", Memoria Anual 2008, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina.

Bein, Miguel y Dal Poggetto, Marina (2009) ¡Grande Argentina!: Diario La Nación, Edición del 19-07-2009

Berrettoni, Daniel y Castresana, Sebastián (2007) "Exportaciones y tipo de cambio real: el caso de las manufacturas industriales argentinas", Revista del Centro de Economía Internacional, Nro 9, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Bresser Pereira, Luiz (2008) "The tendency to the overvaluation of the exchange rate", mimeo.

CENDA (2008) Informe: "El trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas"; N°14.

CENDA (2009) Informe: "El trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas"; N°16.

CEP (2008). "La inversión en el período postdevaluación". Centro de Estudios para la Producción (CEP), Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, Ministerio de Economía y Producción.

Diamand, Marcelo (1972) "La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio", Desarrollo Económico Vol. 12 N° 45

Fernández Bugna; Cecilia y Porta, Fernando (2008) "Dinámica industrial en la Argentina 2002-2007. Continuidades y cambios." Boletín Informativo Techint N° 327.

Ferrer, Aldo (2008) "Estructura productiva desequilibrada y enfermedad holandesa"; Exposición ante la Comisiones Agricultura y Ganadería de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 25 de junio, mimeo.

Frenkel, R y Rapetti, M (2006) "Monetary and Exchange Rate Policies in Argentina after the Convertibility Regime Collapse", Nuevos Documentos CEDES, N°20.

Frenkel, Roberto (2006) "El esquema de "inflation targeting" y las economías en desarrollo", artículo presentado en Jornadas Monetarias y Bancarias del Banco Central de la República Argentina. 6 de junio.

Gaggero, Jorge (2008). "La progresividad tributaria su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente)". Documento de Trabajo N° 23, CEFID-AR.

Graña, Juan M. y Damián Kennedy (2008), "Salario real, costo laboral y productividad, Argentina 1947-2006. Análisis de la información y metodología de estimación" Documento de Trabajo N° 12: CEPED-IIE-FCE-UBA, Buenos Aires, noviembre.

Herrera, Germán y Tavosnanska, Andrés (2009). "La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente". Ponencia Congreso Anual 2009 de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), mimeo.

Kulfas, Matías (2008). "El cambio de régimen económico en Argentina y sus dilemas

de largo plazo". Ponencia Congreso Anual 2009 de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), mimeo.

Lavopa, Alejandro y Müller, Alberto (2009). "Régimen Macroeconómico y Estructura Productiva. Novedades y Continuidades en la Post-Convertibilidad". Ponencia Congreso Anual 2009 de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), mimeo.

Mauricio, Roxana (2008). "Políticas de transferencias monetarias en Argentina: Una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos". Universidad Nacional de General Sarmiento.

Müller, Alberto (2008) "Notas sobre el presente y las perspectivas de la energía en Argentina". Trabajo elaborado con motivo del Seminario "El sector energético argentino - Situación y perspectivas" en agosto de 2008, organizado por la Fundación Friedrich Ebert y el Plan Fénix (UBA).

Ocampo, José Antonio y Parra, Maria Angela (2003) "Los términos de intercambio de los productos básicos durante el Siglo XX" incluido en Revista de la CEPAL N° 79, Santiago de Chile

Panigo, Demian y Neffa, Julio César (2009) "El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo". Subsecretaría de Coordinación económica. Ministerio de Economía y Finanzas públicas.

Rodrik, Dani (2007) "The Real Exchange Rate and Economic Growth: Theory and Evidence", Harvard University.

Selva, Rafael y Iñiguez, Alfredo (2009). "Descripción de la evolución del Gasto Público Consolidado del Sector Público argentino: 1980-2008". Subsecretaría de Coordinación económica. Ministerio de Economía y Finanzas públicas.

Wainer, Andrés (2009). "Los cambios en la situación relativa de las distintas fracciones empresarias durante la post-convertibilidad. Un análisis a partir del panel de las grandes empresas". Ponencia Congreso Anual 2009 de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), mimeo.

COMENTÁRIOS SOBRE A POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA ENTRE 2003 E 2008

Adhemar S. Mineiro¹

¹ As idéias aqui levantadas foram desenvolvidas pela primeira vez em Mineiro, A.S., “Desenvolvimento Subordinado ao Modelo Exportador”, em Observatório da Cidadania, Relatório 2005, Rio de Janeiro, IBASE, 2005, pp. 42-48. Economista del DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos). Entre 2000 e 2002 foi presidente da Associação de Economistas da América Latina e Caribe (AEALC)

APRESENTAÇÃO

Observar a evolução da economia e da política econômica sob os dois mandatos do Governo Lula, iniciado a partir de 2003, é observar períodos e intervenções bastante diferenciados, quer do ponto de vista das principais preocupações a que tinham que apresentar respostas os formuladores e executores da política econômica, quer em relação à evolução da conjuntura internacional, a que o país está fortemente ligado especialmente com as políticas de liberalização comercial e financeira, levadas adiante a partir do início dos anos 90.

Grosso modo, se poderia falar de uma estratégia mais preocupada com o ajuste macroeconômico desde o princípio do governo, em 2003, até 2005. Ao longo do período que vai de março de 2005 a março de 2006, talvez dois momentos marquem a trajetória de ruptura com a visão inicial do governo, a não renovação do acordo com o Fundo Monetário Internacional, firmado ainda no último semestre do governo anterior, em 2002, em plena campanha eleitoral que levaria à vitória do então candidato Lula, e a saída do então ministro da Fazenda, Antonio Palocci, que havia desde o começo do governo (na verdade, desde o processo de transição do governo anterior ao novo) conduzido a política econômica. A partir daí, a ênfase do governo passa do ajuste à busca da retomada de uma taxa de crescimento do PIB mais acentuada, e o discurso se torna mais “desenvolvimentista” – e é com essa nova estratégia que o Governo Lula não apenas enfrenta o processo eleitoral de 2006, como lança o PAC, Programa de Aceleração do Crescimento, em 2007. Todas essas fases até 2008 se davam em um ambiente internacional bastante favorável, tanto do ponto de vista do crescimento dos fluxos de comércio quanto da expansão da liquidez. A partir de 2008, entretanto, o país passa a conviver e se relacionar com as alterações do cenário internacional e o ambiente de crise, que encurta a liquidez internacional e reduz os fluxos de comércio, e portanto a partir daí trata-se de operar uma política interna que busca acelerar o crescimento em um ambiente internacional que pouco coopera neste sentido, levando a alterações importantes de preocupações e enfoques.

Durante todos os períodos, é fundamental observar a relação entre a administração da política macroeconômica e alguns elementos de estratégias de desenvolvimento que seguem sendo discutidos durante todo o tempo.

1 UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

Tratar da proposta de desenvolvimento desenhada pelo conjunto de forças políticas que contribuiu para a eleição de Lula e para o governo instalado em 2003 é tarefa das mais difíceis², não apenas pela heterogeneidade dessas forças, mas principalmente pela dinâmica com que se foram movimentando, negociando e agregando elementos ao novo projeto eleitoral e de governo. Para levar adiante essa reflexão, tomamos como base alguns documentos³ nos quais as idéias são apresentadas.

No documento “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil” são expressas posições mais tradicionais, construídas ao longo de várias campanhas pelas forças que, desde 1989, se agruparam em torno da chamada Frente Brasil Popular, embora amenizadas por um tom geral, esboçado em uma política de alianças mais ampla, defendida taticamente como fórmula para o sucesso eleitoral e a implementação do programa. Desse documento, que apresenta como subtítulo “A Ruptura Necessária”, cabe destacar, logo de saída, que a implementação do programa de governo deveria representar uma

² As idéias aqui levantadas foram desenvolvidas pela primeira vez em Mineiro, A.S., “Desenvolvimento Subordinado ao Modelo Exportador”, em Observatório da Cidadania, Relatório 2005, Rio de Janeiro, IBASE, 2005, pp. 42-48.

³ “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil”, “Programa de Governo 2002” e “Carta ao Povo Brasileiro”, disponíveis na área do documentos do sítio web www.pt.org.br, e o Anexo I (“Orientação Estratégica de Governo”) da Lei 10.933, de 11/08/2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004-2007, disponível no sítio www.planobrasil.gov.br.

ruptura, embora já embutisse algumas importantes ponderações quanto à forma e ao ritmo de levar isto adiante⁴.

Apesar das ponderações, o documento era suficientemente claro na sua proposta de ruptura com o modelo econômico baseado na abertura ao livre fluxo de capitais e na dependência externa, e ao pôr o resgate dos direitos sociais em franco confronto com os limites do chamado “pragmatismo”, impostos pela política econômica conservadora. Não se conformava, desta maneira, com os limites da racionalidade baseada em uma visão econômica da hegemonia dos mercados financeiros, quando não apresentava como uma das raízes do problema a própria estruturação de um modelo de funcionamento assentado no fluxo de capitais externos⁵.

Como objetivo da necessária ruptura e de maior autonomia em relação aos capitais externos e às chamadas “políticas de ajuste”, no documento “Concepção e Diretrizes” estava ainda presente uma proposta de

⁴ *“A implementação de nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representará uma ruptura com o atual modelo econômico, fundado na abertura e na desregulação radicais da economia nacional e na conseqüente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado. (...) Será necessário, de igual modo, avaliar com objetividade as restrições e potencialidades do atual quadro sócio-político e econômico do país, para evitar um voluntarismo que poderia frustrar a proposta de transformação da economia e da sociedade brasileiras.”* (“Concepção e Diretrizes”, item 1).

⁵ *“A dependência de capitais externos e a manutenção de uma taxa de juros extremamente elevada, resultantes daquelas políticas, tiveram impactos destrutivos sobre as finanças públicas, produzindo um volumoso endividamento do Estado e transformando os juros no principal vetor do déficit público (embora a carga tributária tenha se expandido bastante no período). As políticas de ajuste adotadas devido aos acordos com o FMI, ao de eliminarem a propensão ao endividamento, levaram a priorizar o pagamento dos encargos financeiros da dívida pública, com o sacrifício dos investimentos em infra-estrutura, em ciência e tecnologia, e dos gastos sociais do Estado.”* (“Concepção e Diretrizes”, item 8).

alteração profunda do modelo, transformando as reformas sociais e a redistribuição da renda e da riqueza em motor do desenvolvimento, uma forma de reafirmar a estruturação de um “mercado de consumo de massas”, aliado a um conjunto de políticas sociais, que daria dinamismo ao novo modelo de desenvolvimento.

Tomando em consideração o tema da vulnerabilidade externa, o texto do documento é bastante crítico frente a uma inserção internacional dependente⁶ e subordinada pelo seu aspecto financeiro. Entretanto, ao pensar alternativas, trata com cuidado a prioridade da abertura comercial, defendendo a combinação de políticas claramente ofensivas na busca da elevação do saldo comercial⁷ com políticas e estratégias defensivas em relação aos efeitos negativos que poderiam advir da ampliação da inserção comercial internacional do país⁸. Procura ainda reduzir a dependência dos chamados “grandes mercados” (EUA, União Européia, Canadá e Japão), por meio da ampliação de uma inserção comercial diversificada⁹ no mundo.

O “Programa de Governo 2002” da candidatura Lula e da frente política que o sustentou na campanha apresenta, entretanto, ambigüidades e relativizações quanto à discussão sobre o modelo de desenvolvimento para o país, caminhando em vários sentidos no rumo de “suavizar” a idéia de

⁶ *“Ao elevar as necessidades de financiamento externo a níveis críticos e abolir as restrições ao movimento de capitais, as políticas aplicadas transformaram a dependência do capital estrangeiro em um mecanismo de internalização da instabilidade do mercado financeiro globalizado e de subordinação do funcionamento da economia nacional às prioridades e interesses dos credores e investidores externos.”* (“Concepção e Diretrizes”, item 11).

⁷ *“Concepção e Diretrizes”,* item 47.

⁸ *“Concepção e Diretrizes”,* item 48.

⁹ *“Concepção e Diretrizes”,* item 52.

ruptura presente no documento anterior, e trabalhando com a perspectiva de alternativa. Destaca ainda a necessidade de uma transição entre a realidade econômica do final do governo anterior e o quadro no qual pretende implementar as políticas alternativas, embora dando prioridade à necessidade do crescimento econômico¹⁰ e à busca de alternativas à chamada “âncora fiscal” da estabilidade macroeconômica.

O “Programa de Governo 2002” apresenta ainda três itens interessantes, que se confrontam parcialmente com a ênfase na estabilidade e nas concessões aos interesses financeiros (apontada anteriormente), além de fazerem uma ponte importante com a volta de uma visão mais centrada na expansão da produção. Eles reforçam a idéia de políticas ativas por parte do Estado como componente essencial de reformulação da estrutura produtiva e da viabilização de um novo modelo de desenvolvimento, no qual trabalhadores assalariados e empresários produtivos encontram espaço para o seu crescimento. Um desses itens aponta uma idéia a ser retomada, com ênfase, no “Plano Brasil para todos”, que diz respeito à possibilidade de, pela expansão da produção no mercado interno, serem criadas as bases para a ampliação das exportações, decorrentes do aumento das escalas de produção e dos ganhos de produtividade¹¹.

¹⁰ *“Nosso governo vai iniciar, sem atropelos, uma transição para um novo modelo de crescimento sustentável, com responsabilidade fiscal e compromisso social. Trabalhará com a noção de que só a volta do crescimento pode levar o País a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro.”* (“Programa de Governo 2002”, item 31).

¹¹ *“O desenvolvimento de nosso imenso mercado, com a criação de empregos e a geração de renda, revitalizará e impulsionará o conjunto da economia, oferecendo ainda bases sólidas para ampliar as exportações. As ações para ampliar nosso comércio internacional serão coordenadas por uma Secretaria Extraordinária de Comércio Exterior, subordinada diretamente à Presidência da República e articulada com o trabalho na área externa desenvolvido pelo Ministério das Relações Exteriores.”* (“Programa de Governo 2002”, item 34).

Nesse ambiente de crescimento desenhado, o “Programa de Governo 2002” ampliou suas preocupações, incluindo as questões ambientais¹², embora não identificasse naquele momento contradições entre estas e a expansão das exportações, particularmente da grande agricultura comercial.

O capítulo do “Programa de Governo 2002”, com o título “Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade” tenta combinar a idéia do crescimento do mercado interno de massas e do aumento da competitividade do país, e segue com ênfase nos aspectos voltados ao aumento da produção, agora vistos pelo lado dos seus efeitos sobre o emprego e o mercado de trabalho. O texto reitera a centralidade do mercado interno de massas como motor da dinâmica de crescimento proposta¹³. Já o documento “Carta ao Povo Brasileiro” é quase um resumo do “Programa

¹² *“Nosso governo trabalhará por um novo padrão de desenvolvimento, com crescimento econômico, inclusão social e justiça ambiental, de modo que, resguardado o direito das gerações futuras, todos tenham acesso justo e eqüitativo aos recursos naturais. Na última década, a sociedade brasileira foi marcada por baixas taxas de crescimento econômico e altos índices de danos socioambientais. Nosso governo se comprometerá com a melhoria da qualidade ambiental como geradora de novas oportunidades de inclusão social, através de três estratégias: (a) adoção de critérios socioambientais de sustentabilidade para as políticas públicas, fortalecendo os sistemas nacionais de meio ambiente, recursos hídricos e defesa do consumidor; (b) estabelecimento de metas de melhoria dos indicadores socioambientais – desmatamento, focos de calor, emissão de CO₂ e CFC, esgotamento e tratamento sanitário, abastecimento de água, controle de vetores, resíduos sólidos, qualidade do ar, acesso aos bens naturais, consumo de energia, tecnologias limpas; (c) controle social por meio da participação popular, da educação e da informação ambientais, e da valorização das iniciativas da população e da sociedade civil organizada.”* “Programa de Governo 2002”, item 38.

¹³ *“Especificadas as linhas estratégicas do novo modelo, cabe apontar os aspectos gerais da dinâmica de crescimento proposta. O motor básico do sistema é a ampliação do emprego e da renda per capita, e conseqüentemente da massa salarial que conformará o assim chamado mercado interno de massas. O crescimento sustentado a médio e longo prazo resultará da ampliação dos investimentos na infra-estrutura econômica e social e nos setores capazes de reduzir a vulnerabilidade externa, junto com políticas de distribuição de renda.”* (Item 35).

de Governo 2002”, mas apresenta interessante ênfase em alguns aspectos relativos à conjuntura de volatilidade e crise financeira do período eleitoral de 2002, durante o qual foi negociado e assinado novo acordo com o Fundo Monetário Internacional.

Ao afirmar que o novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, nem será implementado por decreto – mas sim “fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade” – o documento parece apontar a negociação como caminho para permitir a convivência de interesses conflitantes em um projeto comum, refletindo a adesão de novos setores sociais e políticos à candidatura Lula¹⁴.

A “Carta” segue mostrando sua aderência ao momento de turbulência financeira, mas ao mesmo tempo aproveita para enfatizar o compromisso do futuro governo com a garantia aos mercados financeiros, talvez o seu principal objetivo. Os problemas do modelo nas “Diretrizes”, substituídos pelas fragilidades macroeconômicas do “Programa de Governo 2002” foram alterados para a idéia da falta de confiança dos mercados¹⁵. As mudanças de

¹⁴ “A crescente adesão à nossa candidatura assume cada vez mais o caráter de um movimento em defesa do Brasil, de nossos direitos e anseios fundamentais enquanto nação independente.

Lideranças populares, intelectuais, artistas e religiosos dos mais variados matizes ideológicos declaram espontaneamente seu apoio a um projeto de mudança do Brasil.

Prefeitos e parlamentares de partidos não coligados com o PT anunciam seu apoio. Parcelas significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto. Trata-se de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país.”

¹⁵ “Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação.

redação não parecem grandes, mas existem enormes diferenças do ponto de vista das políticas a serem conduzidas entre alterar o modelo (ou romper com o modelo anterior), corrigir a vulnerabilidades macroeconômicas ou ganhar a confiança dos mercados. Afinal, a idéia de mudar o modelo, garantidor de rentabilidade aos mercados financeiros, não parece ser a melhor maneira de ganhar a confiança desses mesmos mercados financeiros.

Finalmente, e mais uma vez, o que talvez sirva para identificar mais claramente os seus efetivos destinatários, a “Carta” reafirma o compromisso com o superávit fiscal primário para mais uma vez tranquilizar os mercados financeiros¹⁶.

Quando observamos o Anexo I (“Orientação Estratégica de Governo”) da Lei 10.933, de 11/08/2004, podemos notar que permaneceram embutidas no documento aprovado as diferentes visões que, com ênfases diversas, já vinham constando anteriormente nos documentos discutidos. A grande ressalva é que ao ser transformada em lei, e portanto política de Estado e de governo, a

À parte manobras puramente especulativas, que sem dúvida existem, o que há é uma forte preocupação do mercado financeiro com o mau desempenho da economia e com sua fragilidade atual, gerando temores relativos à capacidade de o país administrar sua dívida interna e externa. É o enorme endividamento público acumulado no governo Fernando Henrique Cardoso que preocupa os investidores.”

¹⁶ *“A questão de fundo é que, para nós, o equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio. Queremos equilíbrio fiscal para crescer e não apenas para prestar contas aos nossos credores.*

Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos.

Mas é preciso insistir: só a volta do crescimento pode levar o país a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros. Não são um bem exclusivo do atual governo, pois foram obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados.”

convivência de visões diferenciadas demanda ajustes não apenas de redação, mas de administração política. Essas três visões seguem presentes, sendo aqui abordadas no período de sua prevalência, correspondente ao primeiro ano e meio do governo Lula, anterior à aprovação da lei.

Assim, não é estranho que o debate legislativo predominante fosse centrado no superávit primário, uma vez que esse objetivo estratégico fazia parte do Plano Plurianual apresentado, e predominou no primeiro ano e meio do novo governo – em função do modelo e das turbulências herdadas da gestão anterior e da conjunção de forças hegemônicas na condução da política econômica do governo Lula. As restrições, que antes deveriam ser contornadas, se transformavam em objetivos estratégicos de governo ao longo do PPA (2004-2007)¹⁷.

A sedimentada idéia do “mercado de consumo de massas” segue presente, cada vez mais referida como um objetivo estratégico ou de “longo prazo”, mas presente e disputando seu espaço. Entretanto, vale ressaltar que, algumas vezes, em documentos anteriores, a idéia do mercado de consumo de massas se associava a fazer crescer mais rapidamente os setores de mais baixa produtividade da economia brasileira (e, portanto, com efeitos mais rápidos sobre, por exemplo, o nível de emprego). Tal como apresentado nesta formulação, a visão do mercado de consumo de massas tende a se aproximar de uma visão mais centrada no aumento da produção dos setores modernos da economia, sejam industriais ou de serviços.

¹⁷ *Neste contexto de transição, o planejamento estratégico das ações de Governo nos próximos anos será essencial para compatibilizar os objetivos de alcançar o máximo crescimento possível, ampliar a inclusão social, reduzir o desemprego e as disparidades regionais e fortalecer a cidadania com as restrições decorrentes da necessidade de consolidar a estabilidade macroeconômica no País: manutenção do ajuste do balanço de pagamentos e conseqüente necessidade de harmonizar o ritmo de crescimento da demanda com o da capacidade produtiva doméstica e manutenção de um superávit primário consistente com a necessidade de financiamento público ao longo do tempo.* Lei 10.933 Anexo 1, pp. 7-8.

Apesar de os principais elementos terem se mantido em todos os documentos, o sentido geral da formulação (e, especialmente, da execução, a partir da posse do novo governo em 2003) foi o de se tornar mais “amigável” aos mercados, especialmente aos mercados financeiros, relativizando muito fortemente, em um momento inicial, as posturas mais abertamente transformadoras ou “heterodoxas”. Se isso é mais visível em relação às questões financeiras, pode também ser observado na estratégia de ajuste do balanço de pagamentos, que transita para uma ênfase forte na obtenção no curto prazo de saldos comerciais crescentes, assentada em um crescimento muito rápido das exportações.

2 A CHAMADA “HERANÇA MALDITA”

Os indicadores da economia para os sete anos que vão de 1995 até 2001 mostram uma economia em larga medida estagnada, e sujeita a turbulências, dadas condições de fragilidade estrutural no que diz respeito ao setor externo e às finanças públicas¹⁸. Mostra ainda diferenças sensíveis entre a fase que vai até o ano de 1998 e o período que se inicia em 1999 – como marco das mudanças, cabe lembrar, a crise no segundo semestre de 1998, com a fuga de capitais que expôs pela primeira vez de uma forma clara as fragilidades do modelo econômico adotado a partir de 1994, com o plano de estabilização que ficou conhecido como “Plano Real”.

A crise de 1998 conduz à opção do governo por um novo acordo com o Fundo Monetário Internacional (capitaneando um consórcio de instituições, incluindo outras agências financeiras multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial) ainda no último trimestre de 1998, que aportaria os recursos em dólares necessários ao fechamento das contas

¹⁸ Parte importante dos argumentos aqui apresentados estão em LESBAUPIN, I., e MINEIRO, A.S., *O Desmonte da Nação em Dados*, Ed. Vozes, Petrópolis, 2003.

externas brasileiras desequilibradas pela fuga de capitais. O acordo em si seria insuficiente para estancar o processo especulativo, que prosseguiria até a desvalorização do real, em janeiro de 1999.

Assim, do ponto de vista dos indicadores, esta opção de solução adotada para a crise do modelo econômico em 1998/1999 fica claramente identificada nos indicadores econômicos. Porém, o que parece mais complicado é que as incertezas e fragilidades responsáveis pela crise de 98/99 podiam ser identificadas desde antes, o que sinaliza a falta de uma perspectiva clara de futuro, inibindo o investimento, que permanece em patamares baixos por todo o período entre 1995 e 2001.

Sem o motor do investimento, o PIB acabou variando na forma de pequenas acelerações, seguidas de estagnação, o que resultou também em um produto por habitante estagnado, já que a população seguiu crescendo em todo o período.

A variação do dólar apresentou-se bem inferior aos índices de inflação nos anos de 1995 e 1996, refletindo uma política de sobrevalorização do real frente ao dólar. Em 1998 e 1999 (especialmente neste último ano) houve forte desvalorização do real frente à moeda norte-americana, o que voltou a se verificar em 2001, e especialmente em 2002, depois de um interregno no ano de 2000.

É, entretanto, na observação das contas externas do país que se verifica um de seus maiores problemas, e por onde se pode entender primordialmente as mudanças ocorridas a partir de 1998.

O “Plano Real” consistiu em uma combinação de abertura comercial e liberalização financeira, simultâneas ao estabelecimento de uma taxa de câmbio sobrevalorizada, utilizando o recurso às importações baratas como elemento de força contra eventuais pressões inflacionárias internas nos setores de bens

comercializáveis internacionalmente. Ao mesmo tempo, o estabelecimento de uma taxa de câmbio sobrevalorizada penalizava o setor exportador nacional.

A política econômica adotada no Brasil desde 1994 — tentativa de estabilização da moeda associada à câmbio sobrevalorizado e abertura comercial acelerada — gerou, portanto, crescentes déficits na conta de transações correntes do país, até a crise de 1998, que deveriam ser financiados com a entrada de fluxos internacionais de capitais.

A necessidade de recurso a essa forma de financiamento cresceu continuamente ao longo da administração do “Plano Real”. A partir de 1997, o déficit em transações correntes supera 4% do PIB.

Desde o início do Plano Real a atração desses capitais necessários a fechar as contas dentro dos marcos da política econômica adotada foi feita através do oferecimento de remunerações atrativas aos capitais internacionais — especialmente a oferta de taxas de juros extremamente elevadas, ou um mercado de bolsa de valores que subia rapidamente, ou ainda a oportunidade de transformação de capitais financeiros em patrimônio valioso, porém ofertado a preços bastante atrativos, porque barato, nos processos de privatização que eram promovidos, entre outros. Através desses vários expedientes a política econômica adotada no país foi driblando as dificuldades e turbulências que iam aparecendo no cenário internacional desde o próprio ano de 1994, quando se inicia o Plano Real — vale lembrar que a crise mexicana é do final de 1994, e que neste período todo tivemos grandes turbulências nos mercados financeiros internacionais, além de crises com “epicentro” geograficamente localizável (crise asiática, crise russa) mas que se espalharam rapidamente pelo nervoso mercado internacional de capitais.

O custo de passar desta forma pelas dificuldades e turbulências, entretanto, não foi pequeno. A oferta do mercado de valores (bolsas) como espaço de valorização dos capitais internacionais de curto-prazo internalizava

rapidamente as turbulências internacionais. Os processos de privatização são levados adiante prioritariamente sob a lógica da promoção da entrada de capitais internacionais e no futuro colocarão novos problemas para o balanço de transações correntes — já que foram internacionalizados importantes e lucrativos setores, em especial da área de serviços, que geram receitas dentro do país (e, portanto, em moeda nacional), mas que devem remeter lucros aos seus acionistas majoritários que estão no exterior (e, portanto, deverão fazer essas remessas em dólar). Finalmente, a oferta aos capitais internacionais de taxas de juros elevadíssimas acabou, de um lado, gerando uma dívida pública que se multiplicou por cinco ao longo desses cinco anos, além de contribuir fundamentalmente para gerar o desequilíbrio das contas públicas, que passam de um relativo equilíbrio nos anos de 1993 e 1994 para volumosos déficits nos anos seguintes, a despeito de um incremento permanente da carga tributária durante o mesmo período.

Como visto anteriormente, a situação de financiamento do déficit da conta de transações correntes com o recurso aos fluxos de capitais privados se esgota ao longo de 1998. O governo articula então um acordo capitaneado pelo FMI, envolvendo ainda outras agências multilaterais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Bank for International Settlements (BIS) e o aporte de um conjunto de países desenvolvidos, representados em geral por suas autoridades financeiras ou agências de crédito, e consegue uma linha de crédito desse conjunto de instituições no valor de US\$ 41 bilhões, para tentar impedir o ataque à moeda nacional.

No entanto, esse acordo, que submete a política e as variáveis macroeconômicas ao monitoramento do FMI, não impediu o colapso da política cambial e a partir de janeiro de 1999, após uma mal sucedida tentativa de mudar o regime cambial, o mercado impôs a adoção da flutuação do real. Na prática isso significou uma máxi-desvalorização, e uma segunda fase nos indicadores do Governo Fernando Henrique Cardoso.

A opção embutida nos acordos com o Fundo Monetário Internacional é bastante clara. Entre colocar limites à mobilidade dos capitais internacionais privados, ou continuar garantindo essa mobilidade em troca da estatização dos fluxos de recursos, socializando a crise, os gestores da política econômica não têm dúvidas—embora no próprio interior do governo brasileiro houvesse alguma discussão sobre o que fazer nesse período. Em troca do Acordo, o governo brasileiro garante tranquilidade aos aplicadores privados externos (que agora teriam novos recursos para garantir a saída de seus capitais), a possibilidade da manutenção da mobilidade dos capitais financeiros internacionais, e se compromete com metas, monitoramentos e condicionalidades presentes no novo Acordo. A aposta implícita é que a tranquilidade traria de volta os fluxos privados.

A consequência, entretanto, dos acordos, é uma explosão contínua da dívida pública interna.

Além disso, a crise de 1998-1999 institui um novo marco do ponto de vista da gestão fiscal. Se no início do Governo FHC ele herda um razoável equilíbrio do ponto de vista das contas públicas, sua marca dos primeiros quatro anos (1994-1998) é o forte desequilíbrio fiscal, menos pelo resultado primário - que não leva em consideração os gastos financeiros - e mais por estes últimos. A componente financeira faz com que os primeiros quatro anos do Governo FHC sejam de forte déficit das contas públicas no resultado operacional. A partir dos acordos com o FMI, entretanto, mudam os parâmetros da política fiscal. Mantém-se o desequilíbrio das contas do ponto de vista do resultado operacional, mas de forma reduzida pela geração de um superávit em torno de 3,5% do PIB ao longo dos três anos entre 1999-2001 – ou seja, o déficit operacional é reduzido por um significativo superávit no resultado primário, obtido de um lado pela ampliação da carga tributária, e de outro, pelo corte de gastos.

Na sequência das turbulências de 1998-1999, ensaia-se uma nova retomada a partir de 2000. Entretanto, a contínua falta de investimentos na ampliação da infra-estrutura energética leva o país a uma nova forte restrição no ano

de 2001, essa não de origem externa, mas de origem interna, de escassez de energia elétrica, processo conhecido como “apagão”.

O país enfrenta os anos de 2001 e 2002 com um baixíssimo crescimento do PIB (em torno de 1,5% ao ano) e o PIB per capita estagnado. Além disso, a permanência das fragilidades no setor externo, com o déficit em transações correntes permanecendo superior a 4% até 2001 e em torno de 4% no primeiro semestre de 2002, e o crescimento da endividamento líquido total do setor público (que sobe, como proporção do PIB, 4% entre 2001 e 2002, atingindo 56,5% do PIB, ao mesmo tempo em que a dívida pública em títulos tem seus prazos encurtados, e cresce a parte desta dívida indexada ao dólar estadunidense) fazem com que a administração interna opere aumentando a taxa de juros. Os resultados são dramáticos, com a ampliação do desequilíbrio fiscal, que passa a um déficit nominal de 4,7% em 2002, apesar do superávit primário de 4%, pelo impacto do pagamento de juros.

Esse quadro se alia às turbulências no cenário internacional (derivadas de problemas envolvendo empresas de energia e auditoria nos EUA) que aumentavam a aversão ao risco dos investidores internacionais. Estava então armado o quadro para uma nova fuga de recursos do Brasil, com o agravamento rápido do quadro externo, e também do interno. Em decorrência da saída de capitais, a pressão sobre o dólar faz com que a moeda estadunidense passe de uma média de cerca de R\$ 2,35 por dólar estadunidense no primeiro quadrimestre do ano para oscilações entre R\$ 3,50 e R\$ 4,00 ao longo do segundo semestre do ano. Essa variação brusca do dólar estadunidense, indexador informal de preços desde o início do Plano Real, provoca um movimento brusco na taxa de inflação interna, que ameaça sair de controle.

Todos esses acontecimentos se davam em meio ao processo eleitoral de 2002, o que ampliava as incertezas. À instabilidade econômica se somava a instabilidade política. Assim, na virada do semestre em 2002, se desenha um novo acordo com as instituições financeiras internacionais capitaneadas pelo

FMI. Este, entretanto, em função do processo sucessório, cobra a adesão dos principais candidatos aos princípios do acordo em negociação com o governo brasileiro (Governo Fernando Henrique Cardoso). Essa adesão acaba se dando, e um novo acordo é firmado, resultando no Programa de Assistência Financeira, que aporta cerca de US\$ 23 bilhões às reservas brasileiras.

Esse processo (o acordo com o Fundo, o aporte de recursos às reservas internacionais, mas também a adesão dos principais candidatos aos princípios negociados com o FMI, que envolvia alguns pontos de dúvida dos aplicadores financeiros, como a manutenção da abertura financeira externa, do câmbio flutuante, de um superávit primário em torno de 4% do PIB, e a consolidação do regime de metas inflacionárias e de gestão da dívida pública, entre outros) reduz as incertezas, e permite que a situação vá aos poucos se tranquilizando. Representava porém, juntamente com a estrutural fragilidade externa que mais uma vez ficava demonstrada e o encurtamento dos prazos da dívida pública, fortíssimos condicionamentos ao novo governo que iria se instalar a partir de janeiro de 2003, em especial a partir da vitória eleitoral do candidato Lula e das expectativas de mudança rápida do panorama econômico que esse resultado eleitoral deslanchavam.

Por isso, esse quadro que é passado, na órbita econômica, do Governo Fernando Henrique Cardoso ao novo governo que se instala a partir de janeiro de 2003 é tratado por analistas e também por alguns dos gestores da política macroeconômica do novo governo de “herança maldita”.

3 QUADRO ECONÔMICO E EVOLUÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA NO PERÍODO

Como dito anteriormente, poderia se dividir em três grandes blocos a administração da política econômica no período que se desdobra a partir de 2003, com o novo governo se instalando.

O primeiro deles é um período caracterizado pela bonança dos fluxos financeiros e comerciais internacionais, e uma política interna marcada pela preocupação com o ajuste. Esse período vai de 2003 (talvez se possa caracterizar até que se iniciou com o processo de transição do governo anterior ao novo, no último bimestre de 2002) até 2005, e também poderia ser subdividido em uma fase com maiores preocupações com a administração da herança do governo anterior e uma fase de consolidação das políticas adotadas.

O segundo, que se poderia caracterizar como iniciado em 2006, quando se completa o processo de transição iniciado com a não renovação do Programa de Assistência Financeira capitaneado pelo FMI no começo de 2005, até março de 2006, com a troca de comando no Ministério da Fazenda, e vai até começarem a se sentir mais claramente no país os efeitos da crise internacional, no segundo semestre de 2008, é caracterizado por turbulências financeiras, mas um quadro que se mantém de grande liquidez, e uma aceleração ainda maior dos fluxos de comércio internacional, boa parte desses “azeitada” pela rápida expansão dos preços das *commodities* característica deste período. Ao lado dessa evolução do cenário internacional, a nova política econômica busca uma alternativa para retomar taxas mais altas de crescimento econômico de forma sustentável, e tem forte preocupação com a ampliação dos investimentos. É com essa perspectiva que o Governo Lula enfrenta o processo eleitoral de 2006, que leva a mais quatro anos de governo.

A partir do segundo semestre de 2008 se assume a idéia de que o país também estava finalmente envolvido com a crise internacional. Assim, a política econômica amplia sua característica expansiva, com a preocupação em garantir liquidez interna, liquidez às empresas operando no Brasil e às empresas brasileiras operando no exterior, ampliar os investimentos e acelerar os projetos que estavam sendo desenhados como uma estratégia de consolidar medidas anti-cíclicas em relação à crise. Predomina então a combinação entre

o caráter estrutural (tentativa de consolidar taxas de crescimento em um patamar mais elevado) e conjuntural (caráter compensatório e anti-cíclico) das medidas que são formuladas e levadas adiante.

Tabela 1
Periodização e Temas da Política Econômica 2003-2009.

	Ajuste e Consolidação (2003-2005)	Em busca da aceleração do crescimento (2006-1º. Sem. de 2008)	Ação frente à crise internacional (2º. Sem. de 2008 em diante)
Desempenho econômico	Manutenção das políticas de <i>stop and go</i> , com forte recuperação em 2004 e desempenho pífio do crescimento do PIB em 2003 e 2005.	Taxa média de crescimento do PIB se aproxima de 5% ao ano, com forte aceleração em 2007 e no primeiro semestre de 2008 (taxa de 2008 cai em função do desempenho no último trimestre)	Forte recuo das taxas de crescimento do PIB no último trimestre de 2008 e estagnação no primeiro trimestre de 2009. A partir daí, números mostram uma progressiva recuperação.
Contas externas	Forte crescimento do saldo comercial que chega a quase US\$ 45 bilhões em 2005 faz país operar com saldo positivo em transações correntes.	Preocupação maior com a ampliação dos fluxos de comércio e ampliação do nível de reservas, que chega a um patamar superior a US\$ 200 bilhões no segundo semestre de 2008. Ao mesmo tempo, o saldo de transações correntes se reduz, passando de novo a ligeiramente negativo em 2008.	Nível de reservas segue em patamar de US\$ 200 bilhões, saldo comercial começa a retomar lentamente, depois de ter caído a cerca de US\$ 25 bilhões em 2008. Saldo de transações correntes segue ligeiramente negativo (patamar de -1,5% do PIB).

Continua na próxima página

Política monetária, inflação e taxa de juros	Política de metas de inflação, com a taxa de juros fluando em função da perspectiva do comportamento da inflação. Operação com taxas muito altas em 2003, reduzindo a partir do segundo semestre, e subindo de novo em 2005.	Política de metas de inflação, com forte pressão e debate interno no governo no sentido de baixar as taxas de juros.	Política de metas de inflação, com taxa de juros subindo no final de 2008, refletindo perspectiva de aumento da inflação do início do segundo semestre, e baixando fortemente a partir do início de 2009.
Política fiscal	Governo aumenta no primeiro momento a meta de superávit primário acordada com o FMI. Superávit primário fica em média superior a 4% do PIB.	Manutenção do patamar de 4% ao ano para o superávit primário, com alguma discussão sobre flexibilização do conceito para ampliação de investimentos de empresas estatais.	Redução progressiva da meta de superávit primário e ampliação do gasto e do investimento público e de empresas estatais.
Outros temas	Política de aumento real do salário mínimo, apesar da idéia de ajuste.	Política de aumento real do salário mínimo consolidada em acordo com as centrais sindicais, a partir de 2007.	Segue política de SM acordada com as centrais (reajuste pela inflação do ano anterior + variação do PIB de dois anos antes).

4 DESEMPENHO ECONÔMICO

Como avançado anteriormente, o período inicial do governo foi marcado por uma forte preocupação com a administração da chamada "herança maldita". Do ponto de vista objetivo da administração da política econômica, isso significava desarmar algumas armadilhas que estavam colocadas, que diziam respeito às restrições externas (visando inclusive proporcionar a retomada do crédito ao setor exportador, cujo desempenho parecia

fundamental na estratégia do governo de ampliar os saldos comerciais e reduzir a vulnerabilidade externa), às questões de administração da dívida pública interna (visando melhorar o perfil da dívida, ampliando seus prazos e buscando reverter a chamada “dolarização” da dívida, que havia se acentuado no final do governo anterior) e aos impactos de reajustes de tarifas públicas, em especial dos setores que haviam sido privatizados (como energia e telecomunicações, por exemplo, além dos pedágios das rodovias), e que tinham seus contratos indexados a índices gerais de preços fortemente influenciados pela variação do dólar estadunidense, e portanto que apresentariam variações elevadas em função da elevação das taxas de inflação a partir de meados de 2002.

Assim, a gestão macroeconômica no início do novo governo é extremamente conservadora, renegociando o próprio acordo do Programa de Assistência Financeira com o FMI no sentido de ampliar a meta de superávit primário nas contas públicas e subindo inicialmente as taxas de juros.

O resultado da política conservadora é uma taxa de crescimento de cerca de 1% para o PIB do primeiro ano do novo governo, com a estagnação do PIB per capita. Vale ressaltar, entretanto, que esse desempenho foi conseguido em função de uma expansão vigorosa do setor externo, com o saldo comercial quase que dobrando, passando de cerca de US\$ 13 bilhões a cerca de US\$ 25 bilhões, um reajuste de 20% do salário mínimo (com forte impacto sobre os extratos da população de renda mais baixa e os aposentados), comparados com variações de índices de preços ao consumidor entre 10% e 15% para o ano anterior (portanto, com um expressivo aumento real do salário mínimo) e um crescimento de quase 6% do setor agropecuário, que servem em algum sentido para contrarrestar as políticas monetária e fiscal contracionistas.

O afrouxamento relativo da política contracionista a partir do segundo semestre de 2003, com a queda das taxas de juros a partir de junho daquele

ano, o prosseguimento do forte desempenho das exportações, e a expansão do crédito, iniciados no segundo semestre de 2003, levam a um rápido movimento de expansão da ocupação da capacidade ociosa na indústria brasileira desde o final de 2003 até o primeiro semestre de 2004. Esse movimento é bastante forte, e apesar da tentativa de reversão a partir de meados de 2004 (com novo e vigoroso aumento das taxas de juros), que leva a reduções do PIB industrial trimestral nos dois últimos trimestres daquele ano, o PIB daquele ano cresce cerca de 5,7%.

A política macroeconômica levada adiante, entretanto, arrefece o crescimento no período seguinte, e reinstala a discussão, especialmente entre os setores industriais, sobre as idas e vindas (*stop and go*) da política econômica, e particularmente da política de taxa de juros do Banco Central. As críticas se ampliam ao longo de 2005, e incluem um debate sobre a questão do investimento, pois o crescimento desde os anos 90, nos anos em que se teve algum crescimento no país, se dava basicamente com a ocupação da capacidade instalada. Assim, as taxas de investimento permaneciam baixas, e acabavam, pela não-expansão da capacidade de produção, comprometendo as possibilidades futuras de sua própria continuidade. O crescimento da produção sem envolver a sua própria ampliação sempre fazia com que, nas discussões sobre metas de inflação e definição das taxas básicas de juros, o Banco Central visse permanentes pressões inflacionárias a cada novo ciclo de crescimento, subindo a taxa de juros dentro do modelo de metas adotado, fazendo com que na seqüência a expansão fosse contida, até que de novo o nível de capacidade atingisse um nível inferior que permitisse visualizar novo espaço para redução das taxas de juros e crescimento.

Assim, a questão de uma redução mais permanente das taxas de juros, especialmente voltada à expansão da produção, e da sustentabilidade do crescimento, voltam fortes a partir de 2005. No começo desse mesmo ano, o Brasil paga antecipadamente o empréstimo do Programa de Assistência

Financeira junto ao FMI e não renova o acordo firmado em 2002 com a instituição. Do ponto de vista político, muitos vêem aqui uma maior margem de manobra em relação às políticas que vinham sendo acordadas com o FMI, como a de metas de inflação, adotada com o acordo de 1998 e consolidada com o acordo de 2002, e a de manutenção do superávit primário. O governo, entretanto, mantém ambas as políticas, agora inseridas na legislação orçamentária brasileira (Plano Plurianual, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias). O Banco Central reafirma seu compromisso com a política de metas de inflação, e mantém o funcionamento do Copom com uma visão, ao menos oficialmente explícita, centrada na preocupação inflacionária e no cumprimento das metas.

Tabela 2
PIB, variações do PIB e PIB per capita – 2002-2008

Período	Preços correntes em milhares de R\$	Em milhões de R\$ de 2008	Variação percentual real	Preços correntes em milhões de US\$ ^{1/}	População em mil
2002	1.477.822.000,00	2.269.387,74	2,7	504.359	176.304
2003	1.699.948.000,00	2 295 408,99	1,1	553 603	178 741
2004	1.941.498.000,00	2 426 529,46	5,7	663 783	181 106
2005	2.147.239.000,00	2 503 199,88	3,2	882 439	183 383
2006	2.369.797.000,00	2 602 602,11	4,0	1088 911	185 564
2007	2.597.611.423,92	2 750 099,89	5,7	1333 818	187 642
2008	2.889.718.577,03	2 889 718,58	5,1	1573 321	189 613

Continua na próxima página

Período	Per capita			
	Preços correntes R\$	Em R\$ de 2008	Variação percentual real	Preços correntes em US\$ ^{1/}
2002	8.382,24	12.872,02	1,2	2.860,74
2003	9.510,66	12 842,07	-0,2	3 097,23
2004	10.720,25	13 398,42	4,3	3 665,17
2005	11.709,03	13 650,10	1,9	4 811,99
2006	12.770,77	14 025,35	2,7	5 868,11
2007	13.843,46	14 656,12	4,5	7 108,33
2008	15.240,10	15 240,10	4,0	8 297,55

Fonte: IBGE, em Banco Central do Brasil, "Indicadores Econômicos de 22 de Julho de 2009".

O debate entretanto estava lançado, e se amplia com a mudança ministerial em março de 2006, as redefinições de posições chave de governo, e o debate eleitoral em curso naquele ano. O tema estava em definitivo na agenda, e se consolida no novo programa de investimentos públicos e privados intitulado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, no acender das luzes do novo mandato do presidente Lula¹⁹. Nesse processo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passa a cumprir um papel cada vez mais importante,

¹⁹ "Trata-se, portanto, de um conjunto articulado de medidas na área econômica, através das quais o governo estabelece metas para o crescimento (5% ao ano). Para que estas metas sejam atingidas, o governo propõe um conjunto de medidas que visam enfrentar os pontos identificados como de estrangulamento do crescimento: insuficiência da infra-estrutura - principalmente de energia e transportes - e baixo nível de crédito e de recursos para o financiamento dos investimentos, além de aspectos regulatórios, fiscais e tributários." (DIEESE, Principais aspectos do Programa de Aceleração do Crescimento, Nota Técnica no. 41, S. Paulo, Janeiro de 2007).

não só como um financiador ativo dos investimentos privados e públicos, como um articulador de setores, tentando redefinir prioridades setoriais, regionais e mesmo nas discussões sobre inserção internacional do Brasil. O BNDES financia de forma ampliada a expansão do comércio exterior de bens e serviços de empresas instaladas no Brasil, e fundamentalmente o investimento das empresas, emprestando com base na TJLP (taxa de juros de longo prazo), substancialmente inferior à taxa básica de juros do Banco Central. Ao final de 2008 os desembolsos do BNDES chegavam a mais de R\$ 90 bilhões (cerca de US\$ 50 bilhões), e esses recursos têm um crescimento estimado de cerca de quase 30% para 2009.

Assim, o crescimento das taxas de variação do PIB brasileiro nos anos de 2006 a 2008, até a crise internacional, devem ser entendidas dentro desse contexto de discussões, e a partir de 2007, dentro dos marcos de operação do PAC.

5 CONTAS EXTERNAS

O setor externo foi uma das áreas iniciais de maior preocupação dos gestores da política macroeconômica no Brasil. Debate sensível no próprio interior das forças que se aglutinavam em torno do novo governo, motivo de crises recentes em 1998-1999 e 2002 que levaram a acordos com agências financeiras internacionais e redução dos graus de liberdade da formulação e operação da política macroeconômica, sempre foi um foco de preocupação do novo governo que se instala em 2003.

Tabela 3
Evolução das Reservas Internacionais (conceito de liquidez internacional, valores para final de período, em US\$ bilhões)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Reservas	37,6	49,3	52,9	53,8	85,8	180,3	206,8	208,4

* Valor para 30 de junho.

Fonte: Banco Central do Brasil.

Os resultados nessa área, entretanto, são dos mais generosos do ponto de vista da gestão. Pelo menos até a volta das turbulências financeiras, a partir de 2007, a oferta de liquidez internacional se manteve com tranquilidade, enquanto os resultados da balança comercial brasileira davam confiança e serenidade para seguir adiante. Os resultados do saldo de transações correntes, negativos até 2002, são revertidos a partir de 2003, e reservas são acumuladas fortemente a partir de 2005.

Os resultados da balança comercial, sendo substanciais, em parte mascaravam uma importante discussão sobre a apreciação da moeda brasileira. Embora em alguns momentos de turbulência tenha havido variações bruscas da moeda estadunidense, a tendência durante a maior parte do período foi de uma queda do valor do dólar dos EUA frente ao real. A moeda estadunidense, que tinha chegado a valer quase R\$ 4 por cada unidade no último trimestre de 2002, evoluiu, com alguns sobressaltos, para um valor em torno de R\$ 2 por unidade entre 2007 e 2008, ficando em movimentos de flutuação em torno desse patamar a partir de então. Isso representou uma dificuldade adicional para os setores exportadores brasileiros, em particular os setores industriais, e representou uma ampliação da importância da exportação de commodities agrícolas e minerais na pauta exportadora brasileira.

Tabela 4
Comércio Exterior Brasileiro 2002-2008: Exportações, Importações e Saldo Comercial

	Exportações Brasileiras FOB (em US\$ bilhões)	Importações Brasileiras FOB (em US\$ bilhões)	Saldo Comercial FOB (em US\$ bilhões)
2002	60,4	47,2	13,1
2003	73,1	48,3	24,8
2004	96,5	62,8	33,7
2005	118,3	73,6	44,7
2006	137,5	91,4	46,1
2007	160,6	120,6	40,0
2008	197,9	173,2	24,7

Fonte: Secex/MDIC.

A dinâmica comercial se dá não apenas pela ampliação das exportações, e também das importações, mas também pelo crescimento de número de novos parceiros e do crescimento do volume com parceiros comerciais que se vão estabelecendo, fazendo com que ao longo do tempo o Brasil apresente um comércio bastante diversificado, em que áreas como a Ásia (especialmente a China no período mais recente, e o Japão até algum tempo atrás), os EUA, o bloco europeu e o conjunto de países latino-americanos (com destaque aqui para a Argentina) apresentam participação importante.

Tabela 5
Intercâmbio Comercial Brasileiro – FOB (em US\$ milhões).

Discriminação	2008 (dados preliminares)		
	Exportação	Importação	Saldo
Total	197 942	173 107	24 836
Aelc	2 339	2 900	- 562
África	10 170	15 756	-5 586
América Latina e Caribe	51 196	28 581	22 614
Argentina	17 606	13 258	4 348
Chile	4 792	4 079	713
México	4 281	3 125	1 156
Paraguai	2 488	657	1 830
Uruguai	1 644	1 018	626
Venezuela	5 150	539	4 612
Outros	15 235	5 905	9 330
Ásia	37 442	47 126	-9 684
China	16 403	20 041	-3 638
Coréia, República da	3 119	5 413	-2 294
Japão	6 115	6 807	- 692
Outros	11 806	14 866	-3 060
Canadá	1 866	3 210	-1 344
EUA ^{1/}	27 648	25 808	1 840
Europa Oriental	5 580	5 338	242

Continua na próxima página

Oriente Médio	8 055	6 231	1 824
União Européia	46 395	36 187	10 208
Alemanha	8 851	12 026	-3 175
França	4 126	4 678	- 553
Itália	4 765	4 612	153
Países Baixos	10 483	1 477	9 006
Reino Unido	3 792	2 551	1 240
Outros	14 380	10 843	3 537
Outros	7 252	1 969	5 283
Mercosul	21 737	14 934	6 804
Nafta	33 796	32 143	1 653
Opep	17 740	19 404	-1 664

Fonte: MDIC/Secex

É importante entender essa diversificação, pois ela é uma importante explicação para a maior resistência do país à crise recente, que tem o seu epicentro nas economias dos EUA e Europa Ocidental.

Apesar do sucesso da estratégia adotada para os resultados da balança comercial, vale apontar que esse tipo de sucesso de curto prazo, baseado na ampliação das exportações de commodities acaba desenhando um tipo de inserção internacional fortemente dependente da exportação de bens intensivos em recursos naturais, e de baixo conteúdo tecnológico. Mantida por muito tempo, a estratégia delineia um projeto de país bastante desigual, porque o dinamismo desses setores, intensivos em capital e propriedade da terra, acabam desenhando uma estrutura produtiva muito pouco diversificada, com baixo dinamismo na geração de empregos, e que reforça

o processo de concentração da renda e da riqueza no país, além de uma pressão adicional sobre a utilização dos recursos naturais nacionais, uma espécie de “competitividade perversa” pela pressão sobre o ambiente e o reforço à concentração de renda e riqueza²⁰.

6 POLÍTICA FISCAL

A política fiscal inicia seguindo o regime de metas de superávit primário (conceito de necessidades de financiamento do setor público, envolvendo todos os níveis do setor público) tal qual acordado com o FMI no acordo de 1998, e recolocado no acordo de 2002. O acordo com o Fundo em 2002 previa um superávit primário de 3,75% do PIB. Logo na primeira renegociação, o novo governo amplia a meta para 4,25% em 2003 e 4,5% em 2004, reforçando a idéia de austeridade. Essas metas são cumpridas. Mais do que isso, as metas fiscais são colocadas no Plano Plurianual 2004-2007, que orienta toda a legislação orçamentária do governo. Por isso, apesar de a partir de 2005 o Brasil não renovar o acordo com o Fundo Monetário Internacional, o país mantém elevados resultados de superávit primário (em 2005, foi de 4,84% do PIB).

A partir das discussões de 2006, se começa pouco a pouco a gestar o discurso oficial de flexibilização das metas fiscais, como forma de abrir espaço para a ampliação dos investimentos públicos. A primeira discussão dizia respeito à exclusão dos investimentos da estatal petrolífera Petrobrás do cálculo, o que se amplia posteriormente a outras empresas públicas. A partir da eclosão da crise internacional em 2008, entretanto, e dada a utilização do aumento do gasto público como importante instrumento de política anti-cíclica, há uma redução na ênfase “fiscalista” da gestão macroeconômica (a disputa política passa a

²⁰ A esse respeito, ver MINEIRO, A.S., “América Latina e Estratégia de Integração Comercial”, texto apresentado em seminário da Fundação Heinrich Boll, Abril de 2007, Berlim, mimeo.

ser a de como fazer a ampliação dos gastos). Esse tipo de visão é reforçado ao longo de 2009 com a redução das taxas de juros, especialmente a taxa SELIC (taxa básica de juros do Banco Central) e a redução do gasto com juros do setor público, o que reduz também a necessidade de um superávit primário tão alto para fazer frente aos gastos financeiros.

Tabela 6
Necessidades de Financiamento do Setor Público 2002-2008

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Em % do PIB	3,89	4,37	4,59	4,35	3,86	3,91	4,08

* Estimado.

Fonte: Relatórios Anuais do Banco Central do Brasil, vários anos.

7 POLÍTICA MONETÁRIA

A política monetária foi mantida durante todo o período, tendo por base uma política de metas de inflação, tal qual acertado com o FMI em 1998 e consolidada no acordo do segundo semestre de 2002, e foi mantida mesmo após a não renovação do acordo, no início de 2005.

A meta do início do governo, que havia sido revisada em 2002, era de uma inflação de 4%, com uma banda de 2,5 pontos percentuais. Essa meta subiu em 2004 para 5,5% e voltou a cair em 2005 para 4,5%, mantida a margem da banda. A partir de 2006 em diante, se fixa a meta de inflação em 4,5%, e se fixa a banda de variação em 2 pontos percentuais. Isso representava manter uma política monetária bastante apertada durante todo o período, com taxas de juros muito altas. A taxa básica de juros fixada pelo Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central que inicia o governo em 25% ao

ano, sobe ligeiramente no início do governo até atingir 26,50% em fevereiro de 2003. Daí em diante, a taxa é mantida até maio daquele ano, quando inicia um movimento progressivo de baixa até abril de 2004, atingindo então 16%. Volta a subir progressivamente desde aí, até chegar próxima aos 20% entre maio e agosto de 2005.

A partir desse momento, inicia outro movimento descendente até setembro de 2007, atingindo então 11,25%, patamar em que fica por nove meses, até junho de 2008. Esse movimento reflete também a alteração de orientação da política econômica, agora preocupada com a expansão da economia.

De julho de 2008 em diante, já refletindo as pressões internas de preços (reflexo do aumento dos preços das commodities internacionais), volta a iniciar uma trajetória de alta outubro daquele ano, quando volta a atingir 13,75%, valor em que fica até janeiro de 2009.

A partir desse momento inicia nova trajetória de baixa, até chegar ao valor fixado de 8,75 ao ano em 22 de julho de 2009, como reflexo da preocupação com a retomada dos níveis de produção internos. Vale observar que durante todo esse período, as taxas de juros foram operadas, pela lógica do Banco Central, como um instrumento de tentativa de cumprimento das metas de inflação. Entretanto, há que observar o importante papel que também tiveram, talvez predominante, na atração de recursos externos para o Brasil.

Os diferenciais entre as taxas brasileiras e as taxas internacionais se mantiveram extremamente altos durante todo o período, e no período mais recente, quando a taxa voltou a baixar e atingir níveis baixos para padrões brasileiros, é importante observar que a taxa real de juros se fixa em um patamar de 4% ao ano, quando muitos países estão operando com taxas negativas ou em torno de zero.

8 EMPREGO E RENDIMENTOS

O entendimento geral do novo governo acerca da questão de rendimentos e emprego era fundamentalmente que estes dependiam em grande medida do desempenho geral da economia. Assim, as políticas específicas para o mercado de trabalho giraram em torno de temas como formalização (discussão sobre a incidência de encargos sobre os rendimentos, ações de fiscalização quanto ao trabalho formal, e outras), ou medidas pontuais focadas em temas específicos (como o emprego dos jovens, por exemplo). De qualquer maneira, em função do crescimento econômico, houve forte reação do emprego, com queda no desemprego total nas várias regiões metropolitanas a partir de 2003, segundo os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED).

Tabela 7
Taxa de Desemprego Total. Pesquisa de Emprego e Desemprego. Regiões Metropolitanas Selecionadas. Média Anual (%).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
S. Paulo	19,0	19,9	18,9	16,9	15,8	14,8	13,4
Belo Horizonte	18,1	20,0	19,3	16,7	13,8	12,2	9,8
Porto Alegre	15,3	16,7	15,9	14,5	14,3	12,9	11,2
Recife	20,3	23,2	23,1	22,3	21,3	19,7	19,6
Salvador	27,3	28,0	25,5	24,4	23,6	21,7	20,3

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego. Elaboração do autor.

Quanto aos indicadores de rendimento, estes mostraram um comportamento bem menos entusiasmante em relação às estatísticas de emprego. Os dados mostram, para as regiões metropolitanas pesquisadas, que a tendência de queda verificada de 1998 a 2002 seguiu adiante por mais algum tempo,

dependendo da região metropolitana. Depois de alguma estagnação, apesar do crescimento da economia, entre 2004 e 2006, começaram uma recuperação lenta a partir daí, mas especialmente quando comparados a um crescimento mais dinâmico do PIB, a partir de 2006, mostraram recuperação bastante tímida, não retornando aos níveis do começo da década. Talvez esse tipo de trajetória da renda tenha servido para reforçar as pressões pela aceleração da taxa de crescimento da economia.

Tabela 8
Rendimento médio real dos ocupados. Regiões Metropolitanas Seleccionadas 2002/2008 (em Reais de janeiro de 2008).

	S. Pablo	B. Horizonte	Porto Alegre	Recife	Salvador
2002	1209	1006	1185	828	915
2003	1207	916	1079	685	820
2004	1225	905	1079	659	840
2005	1220	894	1090	654	486
2006	1235	1010	1099	706	845
2007	1232	1052	1127	716	882
2008	1233	1130	1154	740	964

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego. Elaboração do autor.

9 OUTROS TEMAS

Aqui, pelos efeitos nos anos recentes sobre a economia brasileira, três temas merecem destaque. Ao mesmo tempo em que nos primeiros anos se conduziam políticas monetária e fiscal contracionistas, o governo instalado a partir de 2003 adotou três medidas, que evoluíram com o passar dos anos dos dois governos do presidente Lula, e contribuíram para contrarrestar de certa forma,

especialmente para a população de mais baixa renda, os efeitos da política adotada. A partir de 2005-2006, com a redefinição da estratégia para metas de crescimento econômico mais acelerado, essas políticas ajudam a explicar a recuperação vigorosa das taxas de crescimento, pelo aumento do consumo das famílias, e se conecta necessariamente com a idéia da expansão do mercado de consumo de massas, presente nas discussões de formulação desde o momento de preparação para a campanha eleitoral.

A primeira delas é a política de aumento do salário mínimo, com forte impacto não apenas sobre a população ativa que ganha salário mínimo, mais também sobre todo o setor informal da economia, que representa cerca de metade da população economicamente ativa, sobre o setor de aposentados e pensionistas que recebe o benefício mínimo, e sobre o piso salarial de várias categorias de trabalhadores que, tendo pisos muito baixos, têm seus salários fortemente influenciados pelas variações do salário mínimo, quer porque os pisos automaticamente sobem, quer porque a elevação do piso acaba influenciando positivamente o processo de negociação dessas categorias – como é o caso de trabalhadores rurais, trabalhadores da construção civil, e empregados do comércio. Essa política, com reajustes negociados e aumento real, mas sem automatismos, no início (a exceção de 2004, quando o reajuste do mínimo é menor do que a variação de preços medida pelo INPC no ano anterior), é substituída a partir da renovação do mandato do governo, em fins de 2006, por uma política acordada com as principais centrais sindicais do país, que envolve um aumento acumulando o índice de inflação do ano imediatamente anterior, e a variação do PIB de dois anos antes. Assim, por exemplo, para 2009 o salário mínimo foi aumentado tomando por base a variação do índice nacional de preços ao consumidor de 2008 mais a variação do PIB de 2007. Esse mecanismo negociado foi apresentado pelo Executivo na forma de um projeto de lei a ser votado pelo Congresso Nacional que prevê a sua extensão até 2023, com uma rediscussão em 2011 (posse do novo governo), mas apesar de seguir tramitando no Congresso, vem sendo na prática implementado pelo governo.

Tabela 7
Salário Mínimo e Variação

	2002 (em 01/01)	2003 (em 01/04)	2004 (em 01/05)	2005 (em 01/05)	2006 (em 01/04)	2007 (em 01/04)	2008 (em 01/03)	2009 (em 01/02)
Salário Mínimo (valor fixado)	200,00	240,00	260,00	300,00	350,00	380,00	415,00	465,00
Variação	-	20,00%	8,33%	15,38%	16,67%	8,57%	9,21%	12,05%
INPC anual (%)	14,74	10,38	6,13	5,05	2,81	5,16	6,48	-

A segunda diz respeito à ampliação em valores e abrangência das políticas de complementação de renda para os setores mais vulneráveis. Esse tipo de política, iniciado de forma mais circunscrita e focalizada no governo anterior, foi bastante ampliado pelo novo governo, e embora mantenha suas características básicas como política compensatória para os setores mais pobres da população, adquiriu pela ampliação, características de uma política de renda, ajudando a ampliar a renda e o consumo das famílias e, de novo, se articulando com a idéia de formação e dinâmica de um mercado de consumo de massas no país (segundo dados do Ministério da Fazenda, só o programa Bolsa Família, o principal programa de renda do governo federal, passou de

um gasto de pouco mais de R\$ 3 bilhões em 2003 para um valor já superior a R\$ 8 bilhões em 2007).

O terceiro instrumento é um conjunto de propostas na área de expansão do crédito, especialmente para as camadas de mais baixa renda, que permite uma forte ampliação do consumo dessas faixas de renda, configurando inclusive um novo perfil de consumo, e ampliando a produção de setores econômicos voltados a produção de bens de consumo não duráveis e, em menor medida, duráveis. Entre as principais medidas aqui, podem ser listados a criação e expansão do crédito consignado vinculado diretamente aos salários e aposentadorias, a expansão do crédito para compra de materiais para construção e reforma de imóveis, o crédito imobiliário e uma série de linhas setoriais de crédito (para se ter uma idéia, o volume total de crédito na economia brasileira no período, como percentagem do PIB, segundo os números do Banco Central, passa de 23,8% em 2002 ou 26,4% em 2003, a 34,2% em 2007 e 41.3% em 2008).

Esse conjunto de medidas torna suportável para as famílias de renda mais baixa passar pela política de ajuste na fase inicial do governo, e a partir daí garante o dinamismo do consumo das famílias, em especial as de renda mais baixa, e se reflete na melhoria das taxas de crescimento no país.

10 CRISE INTERNACIONAL E RESPOSTA BRASILEIRA

A eclosão de uma forma mais explícita da crise econômica internacional a partir de 2008 representa impactos diretos negativos, causando turbulências e alterações importantes sobre a trajetória seguida até este momento pela economia brasileira, especialmente pelo encurtamento da liquidez internacional e pelo forte encolhimento dos fluxos de comércio, nos quais o Brasil se inseria de forma dinâmica.

Las Políticas Económicas de los Gobiernos del Cono Sur

Tabela 9
Balança Comercial. Evolução Recente.

US\$ milhões										
Período		Exportação			Importação			Saldo		
		Mês	Ano	12 meses	Mês	Ano	12 meses	Mês	Ano	12 meses
2004*	Dez	9 213	96 678	96 678	5 686	62 836	62 836	3 527	33 842	33 842
2005*	Dez	10 916	118 529	118 529	6 560	73 600	73 600	4 356	44 929	44 929
2006*	Dez	12 265	137 807	137 807	7 213	91 351	91 351	5 052	46 457	46 457
2007*	Dez	14 231	160 649	160 649	10 592	120 617	120 617	3 638	40 032	40 032
2008*	Jan	13 277	13 277	162 942	12 354	12 354	124 510	923	923	38 432
	Fev	12 800	26 077	165 613	11 950	24 304	129 232	849	1 773	36 380
	Mar	12 613	38 690	165 336	11 625	35 929	131 271	988	2 761	34 065
	Abr	14 058	52 748	166 949	12 321	48 250	135 327	1 738	4 498	31 622
	Mai	19 303	72 051	172 605	15 228	63 478	140 761	4 075	8 573	31 843
	Jun	18 593	90 645	178 080	15 865	79 343	147 330	2 729	11 302	30 750
	Jul	20 451	111 096	184 412	17 122	96 464	153 677	3 330	14 632	30 735
	Ago	19 747	130 843	189 059	17 453	113 918	159 571	2 294	16 925	29 488
	Set	20 017	150 860	194 910	17 285	131 202	166 165	2 732	19 658	28 745
	Out	18 512	169 372	197 655	17 250	148 452	171 076	1 262	20 920	26 579
	Nov	14 753	184 125	198 356	13 137	161 590	172 182	1 615	22 535	26 174
	Dez	13 817	197 942	197 942	11 517	173 107	173 107	2 300	24 836	24 836

Continua na próxima página

2009*	Jan	9 782	9 782	194 447	10 311	10 311	171 064	- 529	- 529	23 383
	Fev	9 586	19 368	191 234	7 821	18 132	166 935	1 765	1 236	24 299
	Mar	11 809	31 178	190 430	10 043	28 175	165 353	1 766	3 002	25 077
	Abr	12 322	43 499	188 694	8 614	36 789	161 646	3 708	6 710	27 047
	Mai	11 985	55 484	181 375	9 335	46 124	155 753	2 650	9 360	25 622
	Jun	14 468	69 952	177 249	9 843	55 968	149 732	4 624	13 984	27 518

1/ Variação sobre igual período do ano anterior.

* Dados preliminares.

Fonte: MDIC/Secex

Nota: Em 10 de julho de 2007, procedeu-se à revisão dos dados, a partir de dezembro de 1999, para a inclusão das exportações via Declaração Simplificada de Exportação-DSE. Para metodologia, vide: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/exportacoes-por-DSE.doc>.

Por outro lado, a crise significa alterações importantes de paradigmas de operação da política macroeconômica a nível mundial, com a demanda por uma intervenção mais ativa do Estado substituindo a crença cega nas virtudes e nos automatismos do chamado mercado, o que permite reforçar políticas públicas no campo da economia e de operação das empresas estatais brasileiras, que até então eram evitadas ou adotadas de forma cautelosa e/ou tímida. A mudança mais clara do paradigma fiscal adotado desde o início do governo, com a redução da política de superávits fiscais, em sintonia com as medidas internacionais de ampliação do gasto público para tentar reverter a crise econômica e voltar a dar fôlego às combalidas economias nacionais, talvez seja aqui o exemplo mais evidente do que se está mencionando aqui.

Tabela 10
Indicadores da Conjuntura Econômica 2008-2009. Indicadores Selecionados.

1992 = 100						
Período		Produção industrial			Utilização da capacidade instalada na indústria de transformação	
		Total	Indústria de transformação	Extrativa mineral		
					(SP)	(CNI)
2000		129,23	125,38	173,00	.	.
2001		131,27	127,08	178,92	.	.
2002		134,85	127,75	212,84	79,47	.
2003		134,92	127,50	222,89	77,64	78,76
2004		146,13	138,38	232,45	80,99	81,49
2005		150,65	142,14	256,13	81,17	80,78
2006		154,90	145,79	274,96	80,58	80,71
2007		164,22	154,58	291,11	82,27	82,40
2008	Jan	160,15	150,17	302,17	81,43	81,50
	Fev	153,98	144,67	281,18	81,89	81,80
	Mar	165,93	156,06	298,57	83,02	82,60
	Abr	168,52	158,88	290,18	82,62	82,70
	Mai	173,34	162,88	316,19	83,63	83,10
	Jun	174,66	164,30	312,74	84,11	83,10
	Jul	184,08	173,13	331,20	84,00	83,80
	Ago	182,20	171,25	330,67	83,50	83,70

	Set	183,64	173,11	317,38	83,63	84,50
	Out	186,50	175,87	319,94	83,94	84,50
	Nov	164,66	155,41	278,90	81,96	82,30
	Dez	134,05	125,89	246,44	75,96	77,80
2009	Jan	132,19	124,04	246,70	76,44	76,20
	Fev	128,10	120,54	228,26	76,02	76,50
	Mar	149,82	140,96	267,70	77,15	78,20
	Abr	143,48	134,98	256,76	78,40	78,80
	Mai	153,75	144,75	271,45	80,42	79,80
	Jun	.	.	.	.	.

Fonte: Indicadores Econômicos, Banco Central do Brasil, Julho 2009.
Sistematização do autor.

A economia brasileira apresentava, no momento da eclosão da crise, vários aspectos positivos no sentido de sua capacidade de resposta:

Pela primeira vez uma crise internacional com fortes aspectos financeiros não se traduz no Brasil em uma crise aberta de balanço de pagamentos, apesar de mantidos os mecanismos de liberalização financeira adotados desde os anos 1990. A explicação disso pode ser buscada em vários elementos (desempenho bastante positivo da balança comercial brasileira desde 2003, manutenção por quase 10 anos, com pequenas interrupções, do fluxo de investimentos diretos internacionais, adoção do câmbio flutuante a partir de 1999 e outras), mas apresenta como elemento de segurança de última instância a acumulação de reservas internacionais da ordem de US\$ 200 bilhões;

Apesar das reformas liberais dos anos 1990, o Brasil manteve fundamentalmente intacto seu sistema financeiro público (baseado no tripé Banco do Brasil-Caixa Econômica Federal-BNDES, ou seja, crédito agrícola e um fortíssimo banco

comercial público, um sistema de poupança e crédito imobiliário com uma forte base pública, e um banco público de fomento), e suas empresas públicas de energia (como a Petrobrás, na área de petróleo e gás, e parte fundamental do Sistema Eletrobrás, já que o processo de privatização desse setor estancou após as restrições energéticas de 2001, e aos poucos o setor elétrico retoma capacidade de investimento), assim como importantes fundos públicos, como o FGTS e o FAT, capazes de alavancar investimentos em infraestrutura e ampliação da capacidade produtiva, mas também podendo ser utilizados para socorro setorial, tanto no nível nacional, como para financiar as empresas em operação no comércio exterior do país;

As taxas de juros mantidas elevadíssimas, e a política monetária contracionista mantida por muito tempo acabaram dando espaço, no momento da crise, para sua redução, permitindo não apenas um fôlego maior para o crédito e o investimento privado, mas fundamentalmente para o Estado, que com a redução de seu gasto com juros (juntamente com a redução do superávit primário, cuja meta passa a 2,5% para 2009) para financiar o deslanche de políticas anticíclicas;

O mesmo vale para a carga tributária, que tinha subido continuamente especialmente a partir de 1998, de um patamar de 27% a 36 % do PIB, o que agora acabava dando margem a políticas setoriais de desoneração tributária como forma de estimular alguns setores econômicos mais fortemente atingidos pela crise (em geral, pela sua dependência em relação aos mecanismos de crédito);

O dinamismo do consumo interno, efeito da manutenção das políticas de crédito, transferência de rendas e aumento do salário mínimo;

O debate em torno da necessidade de aumentar o ritmo de crescimento da economia brasileira e de dar sustentabilidade e continuidade a esse crescimento, com o aumento dos recursos disponíveis para investimentos e os programas de

investimento consolidados no Programa de Aceleração do Crescimento. Essa movimentação permitia que o Brasil pudesse combinar as medidas para aliviar a crise com um desenho estruturante do crescimento econômico.

Apesar disso, e apesar do discurso oficial inicial de que o Brasil passaria ao largo da crise (em um primeiro momento), ou que ela atingiria o país apenas de forma marginal, a crise chega com força ao país no último trimestre de 2008, e seus efeitos acabam se estendendo ao longo do primeiro trimestre de 2009. Isso porque quinze anos de funcionamento dos mecanismos de liberalização comercial e financeira haviam desenhado uma estrutura econômica dependente dos fluxos financeiros internacionais e da dinâmica do comércio mundial. Assim, pela queda do comércio exterior, pelas saídas de capital, pelo encurtamento das linhas de crédito internacional, pela crise que atingia as matrizes de várias empresas transnacionais operando no Brasil, levando a reestruturação dos planos de suas filiais instaladas no país, pela redução dos investimentos (quer pelo adiamento de investimentos previstos, quer pelo redesenho dos investimentos em curso) e os conseqüentes impactos sobre o setor produtor de bens de capital e, em um primeiro momento, pela ampliação das taxas de juros (que vai até o final do ano de 2008), pela queda do consumo de bens duráveis, pela queda em geral da renda e o aumento do desemprego, a crise se faz sentir duramente no país.

As medidas tomadas desde então consideram estes elementos, e aparentam terem funcionado no sentido de reverter a instalação da crise no país. Entretanto, a crise teve como principal conseqüência a redução da euforia com o desempenho da economia e os programas de expansão da infra-estrutura e capacidade produtiva. Ou seja, as medidas tomadas e acompanhadas até meados de 2009 foram capazes de reverter as opções negativas quanto às decisões de produção na economia brasileira, mas ainda não foram capazes de impulsionar substancialmente as decisões de investimento da esfera privada. Assim, nesse momento, a manutenção e retomada do crescimento da taxa de investimento, capaz de dar

sustentabilidade ao movimento de ampliação das taxas de crescimento do PIB dependem fundamentalmente da manutenção do pacote de investimentos públicos.

11 PONTOS PARA REFLEXÃO

A evolução da conjuntura econômica e da gestão macroeconômica desde 2003 serviu para que tanto o país pudesse ter se confrontado com uma visão propagandeada por um largo período pelos conservadores, de que um governo progressista não teria capacidade de condução de uma política econômica estável, como para que o debate interno no interior do partido hegemônico no novo bloco de governo, o PT, de certa forma se acomodasse, pelo menos no período inicial, a importantes paradigmas construídos ao longo dos governos conservadores no país. Essa acomodação parece ter ido longe suficiente para que parecesse falta de ousadia na formulação de alternativas, especialmente passados os primeiros seis meses de transição para o novo governo, quando aos poucos foram sendo desmontados e administrados os principais problemas herdados da gestão e das crises do governo anterior.

A insistência com que alguns temas voltaram com força, como a questão do crescimento econômico e o sucesso do mercado interno em, em crescendo, ser um motor fundamental do crescimento econômico mostraram de certa forma a importância dessa aposta. Uma volta aos debates iniciais da formulação de programa de governo seria importante para uma revisão das estratégias adotadas à luz da importância, agora constatada de forma empírica, do papel do crescimento da renda, em especial dos setores econômicos de renda mais baixa, na determinação de uma dinâmica acelerada da taxa de crescimento do país. A crise e a redução das exportações, mas particularmente das possibilidades dinâmicas das exportações funcionarem como um fator importante a contribuir para

o crescimento econômico nos próximos anos, deveria servir para realçar ainda mais o papel do dinamismo do mercado interna em alavancar um novo ciclo de crescimento econômico.

Do ponto de vista da inserção internacional, a redução do comércio e os limites do modelo exportador de commodities deveria servir para reabrir um debate sobre a inserção internacional do Brasil. As possibilidades vinculadas à integração regional e a busca de espaços alternativos de comércio aparece como importante, mas especialmente no primeiro caso há que constatar também os problemas econômicos e institucionais dos processos que foram mais adiante, como o do Mercosul, por exemplo.

A crise internacional, entretanto, acabou de forma empírica por abreviar um debate que se sustentava em cima de fortes argumentos ideológicos, sobre o papel do Estado em formular e servir para alavancar uma nova proposta de desenvolvimento para o país. De formulações vagas a respeito da possibilidade dessa intervenção, se passou a uma discussão mais substantiva sobre a qualidade e os rumos da intervenção, tanto do ponto de vista do gasto público, como das formas e volumes do investimento público. Essa mudança nos termos do debate é fundamental para a construção de alternativas para o desenvolvimento no próximo período.

A discussão de 2010, com o novo processo eleitoral que se avizinha, pode representar um momento importante para uma rediscussão dos rumos do desenvolvimento brasileiro, não só à luz do debate e da experiência recentes, mas fundamentalmente em função da crise internacional ter explicitado, a partir de 2008, o fim de um ciclo do capitalismo internacional e a que essa busca de alternativas nesse momento não é só brasileira, mas se dá a nível internacional. Nesse debate, todas as alternativas passam a estar novamente abertas, mas o desenvolvimento recente das políticas públicas no país deve servir de importante referência no debate.

C H I L E

LA POLÍTICA ECONÓMICA EN CHILE: LA CRISIS Y EL APRENDIZAJE PARA EL PROGRESISMO

Alexis Guardia Basso*

* Economista, Doctorado en Ciencias Económicas, Universidad de Paris IX Dauphine 1981. Ex Director de Estudios de la Direcon del Ministerio de Relaciones Exteriores.

INTRODUCCIÓN

Como es sabido, la Concertación heredó en lo económico una institucionalidad funcional al discurso neoliberal, que ha sido reformada solo parcialmente sin llegar a tocar la raíz de dicha institucionalidad, en el campo de las leyes laborales (derecho a huelga y negociación colectiva), sistema de capitalización individual, privatización de los servicios públicos de pensiones, Estado Subsidiario, etc. De lo que se trataba y no se pudo hacer, era de ampliar el espacio democrático en la economía dando mayor lugar a la autonomía de la sociedad respecto al mercado. Lo que inspiró en un comienzo a la Concertación fue poner la economía al alcance de las decisiones ciudadanas dentro de un sistema crecientemente democrático y no cautiva de una tecnocracia o del poder económico sin contrapeso de las grandes empresas, que se escudan en supuestas leyes inmutables de la economía. Cuando la Concertación acuerda con el régimen militar un cierto tipo de independencia del Banco Central, o mantiene a un Estado impedido ideológicamente para dar incentivos discriminatorios a fin de alcanzar objetivos estratégicos, significa que esta coalición se automutila. Una de las razones para explicarlo es su cautiverio parcial de una cierta concepción neoliberal de la relación entre economía y política.

Sin embargo, a nuestro entender, sería un error desprender de lo anterior que la Concertación solo se ha dedicado a administrar el modelo neoliberal. Aceptar esta tesis es vivir a espaldas del país. La economía chilena ha cambiado fundamentalmente en muchos aspectos en estas dos últimas décadas. La Concertación ha ido reformando importantes ámbitos donde la institucionalidad neoliberal limitaba el ejercicio de los derechos sociales. Sin embargo, no ha podido alcanzar un sistema económico-social no excluyente e integrador como el existente en los modelos socialdemócratas. En la salud, la educación, la previsión y en las leyes laborales se ha avanzado respecto a la herencia dejada por el régimen militar, pero no lo suficiente como para dar un salto a la

modernidad. El desempeño económico ha sido notable en términos del crecimiento, particularmente en los dos primeros gobiernos de la Concertación, pero en lo relativo a la pobreza se mantiene una heterogeneidad estructural de proporciones -en la economía- que reproduce la exclusión y señala desde el punto de vista productivo que aún está anclado en la "periferia" de la economía global. En todas las reformas emprendidas por la Concertación siempre se llega a un punto de parálisis, pues no hay acuerdo en su interior. Ello ocurre cuando hay que enfrentar un nudo Gordiano donde la institucionalidad heredada separa la economía de la política, es decir, aleja a los ciudadanos de las decisiones económicas con implicancias colectivas. En la práctica política cada vez es más difícil, para la Concertación, abordar el tema del lucro en la educación o la salud (no para abolirlo sino para hacerlo aceptable dentro de la sociedad democrática), el derecho a huelga y la negociación colectiva en el campo laboral, la intervención del Estado en el sistema de pensiones o en los servicios públicos privatizados (transporte, energía, gestión de las aguas), o en la propia gestión macroeconómica que cubre un amplio campo en donde se encuentran los temas de la carga tributaria, el gasto público y la responsabilidad política y social del Banco Central.

La derecha se ha transformado en una fuerza conservadora de envergadura, refugiada en la parte dura de la institucionalidad neoliberal que separa la economía de la política y reduce la autonomía de la sociedad frente al mercado. Fuerza argumentada ideológicamente por sus maestros M. Friedman y F. Hayek, o la escuela del Public Choice, que no es, por cierto, el liberalismo que puede recoger el socialismo democrático o el social cristianismo progresista. La envergadura de esta fuerza radica en que sus ideas también han penetrado parcialmente el campo de la Concertación, quien se confunde cada vez que emprende el camino de la reforma y pretende abordar la institucionalidad dura del neoliberalismo. Cuando ello ocurre, la derecha y el liberalismo económico existente al interior de la Concertación la acusan de populista. Término que muchas veces

significa simplemente heterodoxia. Pensar distinto al “establishment”. El “cambio” que ofrece la derecha es que ella lo puede hacer mejor que la Concertación dentro de la institucionalidad vigente, en otras palabras que las diferencias entre la Concertación y la Coalición de derecha son mínimas. Para lograrlo, lo que ella propone es dejar más espacio al mercado pues gracias a ello podríamos tener mejor calidad en la educación, la salud y alcanzar el desarrollo. Este discurso y su aplicación ya son bien conocidos en Chile y en el mundo.

1 LA EXPERIENCIA DEL CUARTO GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN (2006-2010)

1. LA HERENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN LAGOS

La actual experiencia -durante la administración Bachelet- tiene como herencia más inmediata el legado de la administración Lagos (2000-2006). La administración Lagos (2000-2006) se caracterizó por la apertura comercial y financiera de la economía vía tratados de libre comercio con los principales mercados de los países desarrollados y países emergentes del Asia así como una reforma financiera que apuntó a una irrestricta entrada y salida de capitales con acceso libre al mercado cambiario. Además, en esta experiencia se implementó un importante desarrollo de la infraestructura apoyada en la licitación privada de carreteras y puertos. En el ámbito laboral se implementó por primera vez un seguro de cesantía con financiamiento tripartito, pero administrado privadamente por una sociedad formada por todas las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y se produjo un importante aumento del salario mínimo, del orden del 40% (nominal) en el período. La política social continuó orientándose a reducir la pobreza, con éxito pues ésta disminuyó de un 20% a un 14%. En lo que se refiere a la gestión macroeconómica, la administración Lagos consagró, en 2001, la regla fiscal del superávit estructural que

establece el mantenimiento de un superávit del 1% del PIB, excluyendo los efectos sobre las finanzas públicas de los ciclos económicos y del precio del cobre. La verdad es que las administraciones precedentes de la Concertación -sin la existencia de esta regla- mantuvieron la disciplina fiscal hasta la crisis asiática, de tal suerte que la política fiscal concilió durante ese período la expansión significativa del gasto social con un aumento del ahorro y la inversión pública financiándolo con una reforma tributaria, la reducción de la evasión y un fuerte crecimiento. La administración Lagos tuvo que enfrentar los efectos de la crisis asiática y por consiguiente el establecimiento de la regla fiscal fue una potente señal de compromiso con la disciplina fiscal en la que se habían sustentado los gobiernos de la Concertación precedentes; de tal manera que el gasto social pudiera ser sostenible en el tiempo. Además la regla fiscal tuvo por objetivo “reducir el riesgo país” y permitir a las grandes empresas un costo del crédito externo más bajo. La política monetaria siguió las reglas dadas por las metas de inflación ya iniciadas por el primer gobierno de la Concertación, y a partir de 1999 la economía adoptó el régimen de flexibilidad cambiaria (o flotación sucia). Los resultados de la gestión macro de esta administración fueron un crecimiento moderado de 4,4% promedio para el período pero con un primer trienio deprimido, arrastrando una brecha recesiva que se prolongó mucho tiempo y que arrastró un nivel de desempleo elevado (9,7% promedio). Sin embargo, se continuó con programas específicos relacionados con la pobreza (Programa Chile Solidario dirigido a incorporar a los indigentes a la red de apoyo social del Estado y el Programa Chile Barrio de erradicación de campamentos). También se continuaron reformas en el campo de la salud y la educación, pero ello se vio fuertemente limitado en su financiamiento por la brecha recesiva que se arrastró en ese período. El balance final de la administración Lagos aún se discute, y aunque globalmente positivo, no queda claro si las ideas progresistas fueron reforzadas después de esta experiencia. En parte porque durante ella se dan los primeros síntomas de corrupción dentro del aparato del Estado,

y además porque existe la impresión que los temas de la equidad y la exclusión no se abordaron con la fuerza que requerían (especialmente en el mundo laboral) y que más bien se recogió con vigor la agenda de las grandes empresas especialmente las del mundo de las finanzas.

2. EL PROCESO DE REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN BACHELET

La administración Bachelet -actualmente en curso- recogió y profundizó la herencia de la administración Lagos en dos aspectos: en lo que se refiere a la apertura comercial y financiera y en la gestión macroeconómica. Sin embargo, marca una diferencia importante respecto a la administración precedente por el impulso que le ha dado al tema de la protección social a través de la reforma del sistema de pensiones, y con reformas relevantes en el campo laboral. Cabe destacar que esta administración ha podido contar con el precio excepcionalmente elevado del cobre (casi tres veces respecto a los mismos precios registrados en la administración precedente), lo cual naturalmente le ha dado una holgura para abordar los problemas vinculados a la protección social sin crear una desestabilización macroeconómica.

En lo que se refiere a la reforma del sistema de pensiones, fundado en el principio de la capitalización individual y administrado privadamente, el propósito fue abordar los principales problemas derivados de la baja cobertura del sistema existente puesto que solamente aproximadamente el 55% de la fuerza laboral cotiza en un fondo de pensiones y existe una baja densidad de las cotizaciones, es decir, la mitad de los trabajadores que cotizan lo hacen por menos del 60% de su vida laboral. La reforma aprobada establece una pensión solidaria (la mitad del salario mínimo actual) para aquellos individuos sin historial de cotización y un complemento solidario al ahorro individual para aquellas personas cuya jubilación sea menor que un determinado nivel, debido a la irregularidad en sus cotizaciones. Además, la reforma establece un bono por cada hijo vivo destinado a las

madres al momento de jubilarse a los 65 años; también hace obligatorias las cotizaciones de los trabajadores independientes (25% de la fuerza laboral) e introduce incentivos fiscales a la participación formal de los jóvenes en la fuerza laboral y un subsidio gubernamental del 15% del monto del ahorro previsional voluntario a los trabajadores con empleos formales. Esta reforma es muy importante desde el punto de vista de la protección social sobre la población más vulnerable y tiene un costo para el Estado del 1% del PIB, así además, el sistema privado de pensiones prácticamente queda intacto en su lógica de reproducción y con las externalidades negativas que conlleva.

En el ámbito laboral, la administración Bachelet introdujo reformas significativas y muy sentidas por el mundo del trabajo, aunque incompletas. La más importante de ellas es la que se refiere a la subcontratación donde se crea buena parte de la precariedad del empleo. En efecto la reforma apuntó a diferenciar entre la legítima externalización económica que hace una empresa de aquella destinada a transgredir o transferir obligaciones y riesgos propios a terceros, para lo cual la reforma entrega mayores grados de certeza jurídica respecto a los requisitos de subcontratación. Más aún si los servicios prestados son solo de intermediación, los trabajadores son dependientes del dueño de la obra, y además las empresas contratistas deberán estar inscritas en un registro especial. No menos importante es la puesta en marcha de la reforma a la justicia laboral (aumento del número de tribunales del trabajo) y el establecimiento de un procedimiento tutelar sobre los derechos laborales fundamentales al interior de la empresa (la no discriminación por ideas políticas, religiosas o de género, inviolabilidad de la correspondencia etc.). Lo que la reforma deja fuera es la titularidad de los sindicatos para negociar colectivamente y se mantiene la norma heredada del régimen militar que permite la formación de grupos negociadores ad-hoc al interior de la empresa, distintos a los sindicatos. Tampoco se logró reformar la normativa sobre el derecho de huelga, también heredada del régimen militar, que permite el reemplazo de los trabajadores en huelga;

solo se le agregó (en la administración Lagos) una multa menor a la empresa que recurría a dicho expediente.

3. LA GESTIÓN MACROECONÓMICA DE LA ADMINISTRACIÓN BACHELET

La política macroeconómica de esta experiencia se mantiene con algunos cambios funcionales al esquema que dejó la administración precedente. Una política fiscal sujeta a la disciplina dada por la regla del superávit estructural de 1% del PIB y con un gasto social sostenible en el tiempo. Una política monetaria administrada por un Banco Central "fuertemente autónomo" de acuerdo a la herencia del régimen militar y que actúa según la adecuación de la tasa de interés de referencia de la autoridad monetaria a metas de inflación de mediano plazo (dos años). Un tipo de cambio flexible que admite algunas intervenciones puntuales del Banco Central cuando el tipo de cambio real sufre un fuerte deterioro. Los cambios a este esquema en la administración que analizamos tienen que ver al menos con dos temas. El primero es una mayor flexibilidad para usar la regla fiscal a fin de dar más espacio al gasto. Así, en el 2007, la meta del superávit estructural del presupuesto fue reducida a partir del año 2008 por el ejecutivo de un 1% al 0,5% del PIB y los recursos adicionales disponibles fueron destinados a financiar gasto adicional en educación. El segundo tema es la institucionalización en el uso de los excedentes producidos por los elevados precios del cobre -fuente principal del ahorro fiscal en este período-. Se crean dos fondos, para financiar pasivos futuros, a fin de enfrentar los ciclos del precio del cobre y enfrentar las contingencias relacionadas con las pensiones. En la práctica, se crean fondos soberanos con el ahorro fiscal que se mantiene en bonos del Tesoro de los Estados Unidos, así como en depósitos a plazo en el extranjero y con la compra de acciones u otros bonos. Estos fondos alcanzan actualmente cerca de US\$ 20 mil millones.

Durante los tres primeros años de la administración Bachelet, se mantuvieron elevados precios del cobre y otras materias primas como la celulosa, el molibdeno -un subproducto del cobre que Chile exporta en grandes cantidades- y otros minerales y muy por encima de su precio de tendencia del orden de 1,9 centavos la libra. Situación que se revirtió por la crisis global de fines de 2009. Naturalmente esto abrió una discusión en el seno de la Concertación sobre el papel de la política fiscal. ¿Qué hacer con los excedentes del cobre originados por los impuestos de la minería privada y las utilidades de la empresa estatal del cobre (CODELCO)? Lo que predominó en el seno del gobierno, y particularmente en el ministerio de Hacienda, fue el precepto bíblico: "Hay que ahorrar en tiempo de bonanzas para hacer frente a los períodos de escasez". Probablemente un precepto sabio para un país desarrollado, pero menos convincente para una economía con un nivel de desarrollo a medio camino y que se propone dar un salto hacia el desarrollo. En este sentido se puede discutir cuán conservadora y corto placista fue la política fiscal en las circunstancias indicadas, pues existiendo un espacio para financiar un nivel de inversión más elevado y un aumento del crecimiento potencial futuro, la prudencia fiscal puede significar dejar pasar una oportunidad estratégica. Naturalmente existen razones para esta prudencia, una de ellas no es menor: el uso de los excedentes del cobre para expandir la inversión significa golpear el tipo de cambio apreciando el peso y por tanto hacer intervenir al Banco Central para salir a comprar dólares y esterilizar la eventual intervención en el mercado cambiario, pero ello ya significaba salirse de la ortodoxia, y transformarse en "pecadores".

Cuadro 1
Resultados macro de la administración Bachelet

	2006	2007	2008	2009	Promedio
Crecimiento PIB ¹	4,6	4,7	3,2	-1,5	2,7
Crecimiento PIB América Latina y El Caribe	5,8	45,8	4,2	-1,9	3,5
Precio Cobre (ctv US\$/lb)	305,3	323,3	315,3	186,3	282,5
Inflación (a 12 meses) ²	2,6	7,8	7,1	0,0	4,3
TPM 3	5,0	5,3	7,1	2,0	5,5
Desempleo ⁴	8,0	7,0	7,7	9,4	7,8
Cta. Cte./PIB ¹	4,9	4,4	-2,0	-1,8	1,4
TCN (\$ por US\$) ³	530,3	522,5	522,5	587,3	534,4
TCR (1986=100) ⁴	91,7	93,8	95,8	96,8	94,3
Crecimiento Gasto Social ⁵	6,1	7,7	11,4	7,8	8,2
Crecimiento Gasto Total ⁵	6,9	8,7	6,8	14,5	9,2
Def. Fiscal/PIB ⁵	7,7	8,8	6,9	3,7	6,8
Crecimiento W real ⁶	3,0	0,5	1,3	3,6	1,9
Razón 20/20 ⁸	13,1	N / A	N / A	N / A	13,1
Pobreza ⁸	10,5	N / A	N / A	N / A	10,5
Crecimiento Empleo total ⁷	1,7	3,6	0,5	-0,9	0,9
Crecimiento Empleo asalariado ⁷	3,8	6,0	1,9	-1,1	3,1
Crecimiento W mínimo ⁹	5,9	6,7	10,4	3,8	29,4
Crecimiento Productividad Empleo total	2,9	1,8	0,2		1,6

¹ Año 2009 se utiliza última encuesta de expectativas económicas a julio de 2009.

² Año 2009 utiliza encuesta de expectativas de inflación julio 2009.

³ Período marzo 2006 junio 2009.

⁴ Período marzo 2006 mayo 2009.

⁵ Estimación de Presupuestos para años 2008 y 2009 incluye 5,7% aprobada en ley de presupuesto, más 5,0% de plan de estímulo fiscal, más 0,9 por otras medidas de estímulo y ajustes por inflación. DIPRES junio 2009.

⁶ Febrero 2006 a febrero 2009.

⁷ Trimestre febrero abril 2006 a febrero abril 2009.

⁸ CASEN 2006.

⁹ Período presidencial completo.

Sin embargo, en cualquier caso, aplicando la regla fiscal, los excedentes del cobre permitieron a la administración Bachelet aumentar el gasto público y el gasto social (véase cuadro) por arriba del crecimiento del PIB, lo que naturalmente escandalizó a los epígonos de la ideología conservadora de la derecha. La discusión sobre la política fiscal en el seno de la Concertación (2007) recientemente señalada giró sobre tres puntos porcentuales más de crecimiento del gasto público, poniendo el énfasis en la inversión. A nuestro entender fue una visión realista y moderada de lo que se podía hacer. Las autoridades del ejecutivo no querían pasar los dos dígitos de crecimiento y para ello ajustaron parcialmente la metodología para aplicar la regla fiscal incluyendo los ingresos del molibdeno (cuyo precio ha registrado una gran volatilidad con una corrección hacia la baja a largo plazo) que incide ayudando a limitar el crecimiento del gasto público, y un ajuste en los ingresos por los impuestos a las empresas mineras privadas.

Ahora bien, en lo que se refiere a los resultados macroeconómicos de la gestión Bachelet, si observamos las cifras desde el ángulo del crecimiento, los años 2006-2007 muestran un crecimiento moderado pero promisorio, (en todo caso inferiores a las tasas promedias alcanzadas en América Latina) pero interrumpido en 2008 y 2009 primero por una sobre reacción de la política monetaria frente a la inflación importada y sus efectos de encadenamiento interno de precios, debido al aumento internacional del precio de los alimentos y del petróleo, tema que se analizará más adelante, y posteriormente de los efectos de la crisis global. Desde el punto de vista de la tasa de desempleo, esta se mantiene en los niveles elevados que ya traía de la administración precedente. Paradójicamente, los años 2007-2008 combinan una política fiscal expansiva con una creciente y prolongada política monetaria restrictiva, (véase la evolución de la tasa de política monetaria TPM del cuadro) el peor de los mundos. La inflación se desboca en el 2007 y 2008 por las razones ya acotadas. El equilibrio externo, medido por la relación del saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos respecto al PIB es positivo los dos primeros años y ligeramente deficitario los dos años siguientes por un fuerte crecimiento de las

importaciones, alentado por la apreciación del peso (véase evolución el tipo de cambio nominal y real en cuadro). El crecimiento de los salarios reales (línea 6 del cuadro) se recupera con la reducción de la inflación en el 2009, pero dentro de un contexto muy negativo en el mercado laboral, pues la tasa de desempleo está alcanzando -puntualmente a mediados del 2009- cerca del 12% de la fuerza laboral.

2 LA ECONOMÍA CHILENA FRENTE A LA CRISIS GLOBAL

La actual crisis de la economía mundial con epicentro en los Estados Unidos ya es considerada como la más importante después de la Segunda Guerra. El Business Cycle Committee perteneciente al National Bureau of Economic Research de los Estados Unidos, que tiene por misión hacer un seguimiento permanente de los ciclos de la economía americana, determinó en noviembre de 2008 y de acuerdo a los criterios que ellos usan, que dicha economía ya había entrado en recesión desde fines de 2007. Pero sin duda el hecho que explicitó y globalizó la crisis ocurrió con el colapso financiero y bursátil a mediados de septiembre de 2008 en los Estados Unidos. Posteriormente viene una fuerte contracción de la actividad económica en los países desarrollados y principales economías emergentes, y un tratamiento de la crisis financiera, vía operaciones de rescate, aún no concluido, y por último aparecen políticas fiscales anticíclicas.

¿EN QUÉ SITUACIÓN SE ENCONTRABA LA ECONOMÍA CHILENA?

La economía chilena antes de esta última turbulencia ya venía aplicando una política monetaria restrictiva, primero para hacer frente a la inflación generada por el aumento de los precios de los alimentos importados y el precio del petróleo y segundo para hacer frente a un aumento de la demanda interna, provocadas en parte por los aumentos de los precios del cobre y otras materias primas. En efecto, a partir de julio de 2007,

cuando la TPM (tasa de política monetaria) estaba en 5,25%, el Banco Central inicia un ciclo de alzas persistentes en su tasa de interés de referencia, llamada TPM, la que alcanzó un nivel máximo de 8,25% y que duró hasta comienzos de enero de 2009 cuando se produce una moderada inflexión de un punto porcentual, pero solo en febrero la toma de conciencia mayor de la crisis internacional determinó una reducción fuerte de la tasa de interés de 2.5 puntos porcentuales, cuando ya el shock de la inflación importada había desaparecido. Sin embargo, lo curioso no es la reacción del Banco Central frente a esta inflación, sino su sobre reacción o falta de anticipación frente al movimiento recesivo de la economía global y la desaceleración de la inflación importada, castigando inútilmente actividad y empleo de la economía chilena, sosteniendo en forma prolongada una tasa de interés contractiva de 8,25%. En efecto, a partir del segundo semestre de 2008 se revierte rápidamente el movimiento de aumento de los precios de los alimentos del petróleo, del cobre, estalla la crisis financiera y bursátil en Estados Unidos y le sigue una contracción en la actividad de los países desarrollados. Todo ello crea un entorno aún más recesivo para la economía chilena que obliga a la política fiscal a salir con un plan de reactivación a comienzos de 2009, como muchas otras economías.

¿CÓMO IMPACTA LA CRISIS A LA ECONOMÍA CHILENA?

Los impactos negativos de la crisis en la economía chilena se dan en tres ámbitos distintos. Primero por la vía de una contracción en el valor de las exportaciones, derivado a su vez de una reducción de la demanda global o contracción del volumen de comercio internacional estimado hoy por la OMC en un 10 % y por la OCDE en un 13% para el 2009. Segundo, en la interrupción parcial o transitoria en los flujos financieros externos. Tercero, en las expectativas que se hacen las empresas para sus decisiones de inversión y los hogares en sus decisiones de consumo.

- a) La importante apertura comercial y financiera que caracteriza a la economía chilena como una economía emergente altamente globalizada es un dato importante a tener en cuenta. Además, la economía chilena se caracteriza por tener una canasta exportadora todavía muy asentada en productos básicos de la minería y en otros productos con escaso eslabonamiento de sus recursos naturales. Por tanto los efectos negativos más evidentes e inmediatos de la crisis se transmiten en esta economía por la vía del deterioro de los términos de intercambio de los productos básicos y una reducción del valor de sus exportaciones. En efecto, la variación anualizada de estas últimas se estancó el tercer trimestre y cayó en un 26,8% el cuarto trimestre el 2008 y 42,5% el primer trimestre de 2009 (véase cuadro 1).

Siendo el cobre un producto que representó el 50% de la canasta exportadora de la economía chilena, en el período 2002-2008, el precio del cobre juega un papel fundamental en los ingresos provenientes de las exportaciones y también en los ingresos fiscales debido a los impuestos derivados de dicha actividad. En efecto, el precio del cobre que había alcanzado un máximo de cerca de 4 dólares la libra en el mes de julio de 2008 termina ese año con un precio de 1,3 dólares la libra. Por otra parte, en el primer trimestre de 2009 el menor valor de las exportaciones de cobre cuyo precio cayó un 55% respecto a igual trimestre del año precedente, explican el 82% de la disminución del valor exportado; también en el mismo trimestre cae el precio de la celulosa y de los productos forestales, acompañado este último por una reducción de 24% en el volumen de envíos explicado en buena medida por la contracción del mercado inmobiliario de los Estados Unidos.

Cuadro 2
Exportaciones de bienes, variación de índices.
(Variación porcentual con respecto a igual período del año anterior)

	Valor				
	I.08	II.08	III.08	IV.08	I.09
Totales	15,7	-0,3	-0,1	-26,8	-42,5
Mineras	20,0	-8,9	-13,1	-43,5	-57,4
Cobre	23,8	-10,5	-15,8	-47,5	-58,9
Silovoagropecuario	13,1	26,2	32,0	39,6	3,8
Industriales	6,8	15,6	25,5	3,9	-17,9
Alimentos	-0,4	13,1	35,4	14,0	4,8
Forestal y muebles de madera	5,7	9,4	3,2	4,1	-24,6
Celulosa, papel y otros	18,5	19,3	17,6	-3,9	19,2

	Cantidad				
	I.08	II.08	III.08	IV.08	I.09
Totales	-1,3	-7,5	3,6	-1,6	-6,5
Minerales	-0,6	-13,8	0,8	-3,2	-8,7
Cobre	2,6	-14,3	2,9	1,2	-8,9
Silovoagropecuario	2,7	14,4	14,4	48,0	22,8
Industriales	-4,3	2,5	8,7	-1,8	-10,1
Alimentos	1,5	9,4	22,7	3,3	-0,9
Forestal y muebles de maera	-3,3	1,6	0,6	3,7	-24,1
Celulosa, papel y otros	6,0	7,5	6,8	4,4	14,9

	Precio				
	I.08	II.08	III.08	IV.08	I.09
Totales	17,2	7,7	-3,6	-25,6	-38,5
Minerales	20,7	5,7	-13,8	-41,6	-53,3
Cobre	20,6	4,4	-18,1	-48,1	-54,9
Silovoagropecuario	10,1	10,3	15,4	-5,7	-15,5
Industriales	11,6	12,8	15,4	5,8	-8,6
Alimentos	-1,9	3,5	10,3	10,3	5,8
Forestal y muebles de madera	9,3	7,7	2,6	1,4	-0,6
Celulosa, papel y otros	11,8	10,9	10,1	-8,0	-29,7

Fuente: Departamento de Estudios, DIRECON, sobre la base de datos del Banco Central de Chile.

- b) Si observamos los efectos de la crisis en el valor de los principales productos (excluido el cobre) según los más importantes mercados de destino para el primer trimestre de 2009, veremos que en todos los mercados la contracción de actividad castiga a alguna de nuestras exportaciones líderes siendo la Unión Europea quien marca una afectación más generalizada (véase cuadro 2).

Un segundo efecto negativo que trae consigo la crisis, debido al deterioro de la evolución de las condiciones financieras en los mercados desarrollados, es que al aumentar la percepción de riesgo global se restringe el financiamiento externo privado justamente en un momento que es más necesario debido a la caída de la demanda global y los ingresos por exportación. En el caso de Chile este impacto ha sido mitigado debido al nivel de recursos externos disponible dado por las reservas internacionales acumuladas y por el ahorro fiscal en divisas. Pero también jugó un rol importante en los momentos difíciles en que se produce una fuerte restricción en el acceso al crédito internacional

en el mes de octubre, la intervención del Banco Central a través de las provisión de liquidez adoptada y el mayor estímulo monetario aunque un tanto tardío que inicia el Banco Central en febrero bajando significativamente su tasa de interés. Todo ello ayudo a traspasar, aunque mitigadamente, la disminución de la tasa de interés del Banco Central a los usuarios del crédito. La verdad es que el sistema bancario ha incorporado a sus criterios para el acceso al crédito el mayor riesgo creado por la crisis al nivel global.

Cuadro 3
Exportación de bienes por destino geográfico (1 trimestre 2009).
(Variación porcentual con respecto a igual período del año anterior)

	Sector frutícola	Alimentos sin salmón ni trucha	Salmón y trucha	Vino	Forestal y muebles de madera	Celulosa, papel y otros
Estados Unidos	0,8	44,2	-8,3	20,7	-23,1	-47,1
México	-25,5	-13,8	-14,4	2,9	-19,5	11,5
China	-18,5	60,0	68,6	-55,4	-39,7	15,5
Japón	-7,8	-27,0	40,6	27,1	-7,3	-44,8
Cores del Sur	-4,5	-17,8	60,8	-24,5	-23,4	-50,1
Canadá	41,8	36,6	30,2	-16,4	10,7	-56,3
Unión Europea	8,2	-22,7	-24,2	-7,4	-39,7	-28,1
Mercosur	12,7	10,2	12,3	-27,8	-8,6	-3,1
Argentina	33,6	2,2	8,8	255,0	-,8,	-1,1
Brasil	8,2	14,7	12,7	-25,8	27,1	-10,9

Continúa en la página siguiente

Comunidad Andina	9,6	12,0	42,6	-6,7	7,7	-10,3
Perú	29,2	18,1	-2,9	-12,9	23,3	-25,6
Colombia	18,0	-4,3	58,8	-9,6	0,0	-8,5
Total Exportado	1,3	1,1	10,2	-8,5	-24,6	-19,2

Fuente: Departamento de Estudios, DIRECON, sobre la base de datos del Banco Central de Chile.

- c) El tercer elemento a considerar en la propagación de los efectos negativos de la crisis global en la economía chilena, lo constituye la variación de las expectativas sobre el crecimiento esperado o futuro. La medición de estas expectativas las hace el Banco Central todos los meses a través de una encuesta dirigida a un grupo de académicos, consultores y ejecutivos o asesores de instituciones financieras¹. En las primeras manifestaciones de la crisis financiera, generalmente asociadas a la presencia de los bonos tóxicos y el desenlace de la burbuja inmobiliaria en los Estado Unidos, la percepción de una crisis global se veía aún difusa, y en cualquier caso se estimaba no solo por parte de las autoridades económicas sino también por el mundo empresarial, que la economía chilena tenía suficientes blindajes como para mitigar sus efectos devastadores. Sin embargo, con el correr del ciclo la situación económica global fue empeorando, y las expectativas de crecimiento futuro de la economía chilena también. En efecto en octubre de 2008 hay una inflexión importante en el crecimiento esperado para el 2009 que pasa de 4,2 a 3,5% y a partir de ese mes se registra una reducción sistemática mensual de estas expectativas alcanzando en junio de 2009 una expectativa de crecimiento negativo del 1% (véase cuadro 3).

¹ Llama la atención que en esta muestra no se encuentren los directivos de las grandes empresas del sector productivo, ni tampoco propietarios-gerentes de pequeñas empresas.

Cuadro 4
Crecimiento PIB esperado.

Mes en cuenta	2008	2009
Ene-08	4,9	5
Feb-08	4,6	5
Mar-08	4,2	4,5
Abr-08	4,3	4,6
May-08	4	4,5
Jun-08	4	4,5
Jul-08	3,9	4,2
Ago-08	4	4,2
Sep-08	4,3	4,2
Oct-08	4,1	3,5
Nov-08	4	2,5
Dic-08	4	2

Mes en cuenta	2008	2009
Ene-09	1,5	3,3
Feb-09	1,2	3,5
Mar-09	0,2	3,0
Abr-09	-0,5	3,0
May-09	-0,7	3,0
Jun-09	-1,0	3,4

Fuente: Departamento de Estudios, DIRECON, sobre la base de datos del Banco Central de Chile.

Aparte de la brecha recesiva (la diferencia entre crecimiento potencial y efectivo) el deterioro de las expectativas incide en las decisiones de consumo e inversión del sector privado, toda vez que éstas sean validadas por datos objetivos que informan sobre el empleo o pérdidas patrimoniales para el primer caso y el nivel de inventarios o limitaciones de mercado por contracción de demanda en el caso de las decisiones de inversión. Todo ello va modificando la evolución del crecimiento efectivo y que según las cifras del cuadro 4 han significado un frenazo del consumo y la inversión y reducción de las importaciones, el cuarto

trimestre de 2008 y el primero de 2009. El arrastre de esta situación es un persistente aumento en la tasa de desempleo que pasa en un año del 7,6% al 9,8% (febrero-marzo-abril).

Cuadro 5
Tasa de variación en doce meses.

	PBI	Demanda Interna	For. Bruta Ca. Fijo	Consumo Privado	Exportac. de Bnes. y Serv.	Importac. de Bnes. y Serv.
1 Tr. 08	3,4	8,1	15	5,1	2,6	13,5
2 Tr. 08	4,6	11,6	23,7	6	0,1	17,1
3 Tr. 08	4,6	10,7	29,9	5,5	6,9	20,3
4 Tr. 08	0,2	-0,2	10,4	0,8	3,4	1,8
1 Tr. 09	-2,1	-7,6	-9,3	-1,4	-2,7	-14,8

Fuente: Banco Central.

1. EVALUACIÓN DE LOS BLINDAJES DE LA ECONOMÍA FRENTE A LA CRISIS

En la economía chilena se fue instalando en la medida que la crisis global iba avanzando con el discurso de que esta economía tenía blindaje suficiente para hacer frente a las turbulencias amenazantes de una eventual crisis. Sin embargo se demostró que tal blindaje no hacía inmune esta economía a la crisis ni tampoco ello podía considerarse como una "vacuna anticíclica". Sobre todo cuando la profundidad y duración de esta crisis global es desconocida. Veamos cuales son estos blindajes:

- a) Un nivel elevado de reservas internacionales y acumuladas durante el período 2003-2007 marcadamente favorable no solo para Chile sino también para el resto de América Latina, a causa de una conjunción inusual de auge financiero y expansión excepcional de precios de productos básicos. En efecto, para Chile el nivel de reservas o activos internacionales fue de casi 17 mil millones de dólares en el 2007 y de poco más de 23 mil millones de dólares en 2008. En estricto rigor cuando una economía tiene un régimen cambiario flexible o flotación sucia, como el caso de Chile, el nivel de reserva juega un papel menor, pues no es necesario sostener un determinado nivel de tipo de cambio, este se ajusta según el mercado y se interviene solo en casos extremos. Sin embargo, un adecuado nivel de reservas internacionales sí es importante para sostener una política fiscal expansiva de carácter anticíclico.
- b) Un bajo nivel de deuda externa como el de Chile, equivalente a un 33,4% del PIB de 2008, básicamente deuda privada, hace que los servicios de la deuda (pagos de intereses y amortizaciones) pongan menos exigencia sobre los recursos externos justamente cuando ellos devienen más escasos.
- c) La presencia de un sistema bancario menos vulnerable en el cual no se registran “bonos tóxicos” y donde existe un nivel de capitalización de los bancos adecuado a diferencia del sistema bancario del mundo desarrollado. Sin embargo, cuando el Banco Central comienza a revertir su política monetaria restrictiva bajando su tasa de interés de referencia, el sistema bancario traspasa lenta y parcialmente esta baja a sus tasas de interés cobrada a las personas y empresas. Las razones para ello son que dadas las expectativas pesimistas internacionales y locales los cálculos de riesgo de los bancos aumenta. El castigo mayor los reciben las pequeñas y medianas empresas, principal fuente del empleo.

Un importante e inédito nivel de activos acumulados en fondos soberanos con origen en el ahorro fiscal resultado de la aplicación de la regla del 1% del PIB como superávit estructural. Regla que se fue flexibilizando con el tiempo hasta alcanzar solo un equilibrio estructural. En efecto Chile tiene dos Fondos Soberanos (Activos en depósitos a plazo y bonos del exterior). Uno, el

Fondo de reserva de pensiones de US\$2.447 millones al mes de abril de 2009; otro, es el Fondo de Estabilización Económico y Social de US\$17.980 millones también al mes de abril del año indicado. Estos recursos sin duda constituyen el verdadero blindaje de la economía chilena pues permiten financiar la política fiscal expansiva anticíclica.

2. LA POLÍTICA FISCAL ANTICÍCLICA

A comienzos de 2009 el gobierno salió a ejecutar un programa de reactivación que movilizaba recursos por 4000 millones de dólares (2,8% del PIB), lo cual concitó por cierto un amplio apoyo por su envergadura, oportunidad y necesidad. Este programa ha sido señalado como el quinto más grande a nivel mundial en relación al PIB. Paradójicamente este programa ocurre cuando todavía el Banco Central continuaba aplicando una rigurosa política monetaria contractiva, cuestión particularmente importante pues en ese momento las tasas de colocación (crédito) del mercado eran excesivamente altas. El objetivo del programa fue soslayar o mitigar el riesgo de recesión y alto desempleo que con clara evidencia se hizo presente debido a la contracción tanto de la demanda externa como la demanda local. Al igual que las economías del resto del mundo que se habían visto afectadas por la actual crisis, era necesario no esperar más para dar paso a una política fiscal claramente expansiva, sobretodo habida cuenta que la economía chilena disponía de los recursos para financiarlo. De esta forma, se aumentó el ritmo de crecimiento del gasto fiscal de 5.7% a 10,7% (lo cual por este solo hecho pondría teóricamente un piso al crecimiento del 2%) y se redujo la regla del superávit estructural de 0,5 del PIB a un objetivo de balance estructural equivalente a un 0%.

Este programa estuvo orientado por una parte a que la crisis no la paguen los más pobres y por otra, a estimular la demanda de consumo y de inversión, y mitigar así un deterioro adicional de la economía mundial. De este modo se podría continuar con la generación de empleo aún cuando a una tasa menor a la de los dos últimos años.

Muchas de las medidas propuestas se retroalimentan entre ellas; el estímulo a la inversión pública en infraestructura por 700 millones de dólares, el bono de 40 mil pesos por carga familiar para el 40% de los hogares más vulnerables, la capitalización por 1000 millones de dólares del CODELCO para financiar parte de sus inversiones, y otras medidas directamente dirigidas a las empresas incluidas las pequeñas y medianas, como la eliminación y reducción transitoria de impuestos (timbres y estampilla) así como subsidios a la contratación de jóvenes y apoyo a la capacitación. Todo va en la misma dirección: sostener y acrecentar el nivel de actividad y empleo.

Naturalmente, la ortodoxia conservadora no apreció de la misma manera la situación. El argumento clásico de este sector es que un crecimiento tan fuerte del gasto público deja menos espacio al Banco Central para reducir la tasa de interés. Se supone que la expansión generada por este aumento del gasto llevaría rápidamente a una situación inflacionaria obligando al Banco Central a mantener elevadas tasas de interés. La verdad es que este argumento técnicamente fue poco creíble, pues el crecimiento potencial de la economía chilena estaba en ese momento en 3 o 4 puntos por arriba del crecimiento efectivo y en tales circunstancias existe un margen importante para crecer sin riesgo inflacionario. En general se trata de un argumento ideológico inspirado de la visión de Hayek -para quien toda intervención estatal en la economía es intrínsecamente perversa-. Otros argumentos menos ideológicos hablan sobre el hecho de que habiendo cambiado la regla del superávit estructural de 0,5% a cero, ello podría significar un aumento del riesgo país y la pérdida de credibilidad de inversionistas extranjeros sobre la economía chilena. La verdad es que se mantiene el principio de equilibrio estructural y que dada la situación lo que se hizo fue acentuar el carácter anticíclico de la regla bajando la cifra indicada a fin de permitir un gasto más expansivo. De no haber hecho nada, sí era posible que se produjera un riesgo país mayor al actual. Por lo demás, las clasificadoras de riesgo están tan desprestigiadas por estar implicadas en la generación de la crisis financiera actual que lo que digan en este momento vale poco.

El programa de reactivación puso en línea a la economía chilena con programas similares en otras economías afectadas por la crisis. Desde Estados Unidos a la

China pasando por varios países de Europa y de América Latina. Sin embargo, inyectar recursos para repartir la economía es una condición necesaria pero no suficiente pues para vencer las expectativas pesimistas, aparte de los recursos, es necesario un proyecto estratégico capaz de restaurar la confianza en el futuro a los inversionistas privados, consumidores y trabajadores.

Sin embargo queda abierta la pregunta ¿la política fiscal podría ser más expansiva, dado el nivel de ahorro fiscal existente? Un aspecto preocupante previo a responder a esta pregunta es que la crisis está ya golpeando fuertemente el empleo. Se estima que para los meses de invierno la tasa de desempleo llegará a situarse entre 11% y 12%. Dado que el seguro de desempleo existente tiene una baja cobertura y solo beneficia a un tercio de la fuerza de trabajo, la política fiscal todavía puede mitigar este efecto de la crisis. Sobre todo si se tiene en cuenta que la reactivación lo último que alivia es el desempleo.

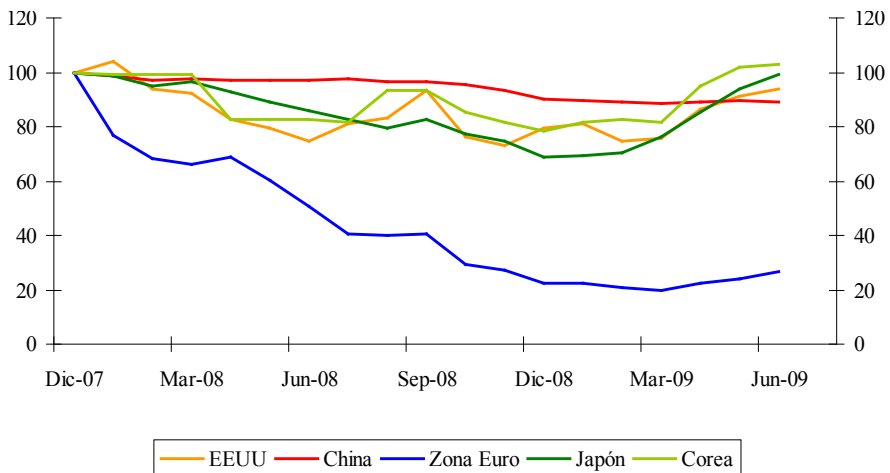
Una segunda iniciativa del poder ejecutivo, tomada el mes de mayo, fue el logro de un acuerdo tripartito (trabajadores, gobierno y empresarios) orientado a fortalecer la capacitación como opción alternativa al despido y, por tanto, al desempleo. Se estima que este acuerdo beneficiará a más de 125 mil trabajadores y su duración será de doce meses desde la entrada en vigencia de la ley. El plan contempla beneficios para las empresas por capacitación de trabajadores; el permiso de capacitación que se pactará entre empresario y trabajador será hasta por cinco meses; y la posibilidad de que estos puedan acudir a cursos con 50% de remuneración sin prestar servicio y un precontrato de capacitación que ampliará la franquicia tributaria por este concepto.

También se plantea ampliar el seguro de cesantía a trabajadores con contratos temporales, se duplica el presupuesto 2009 para becas a trabajadoras jefas de hogar y se considera el reconocimiento de aprendizajes previos, como los maestros especialistas en ciertas áreas cuya labor no está debidamente regulada. Sin duda en el contexto recesivo en que se hace este acuerdo los incentivos están puestos para que los empresarios opten por la capacitación y no por el despido.

3. PERSPECTIVAS PARA 2009

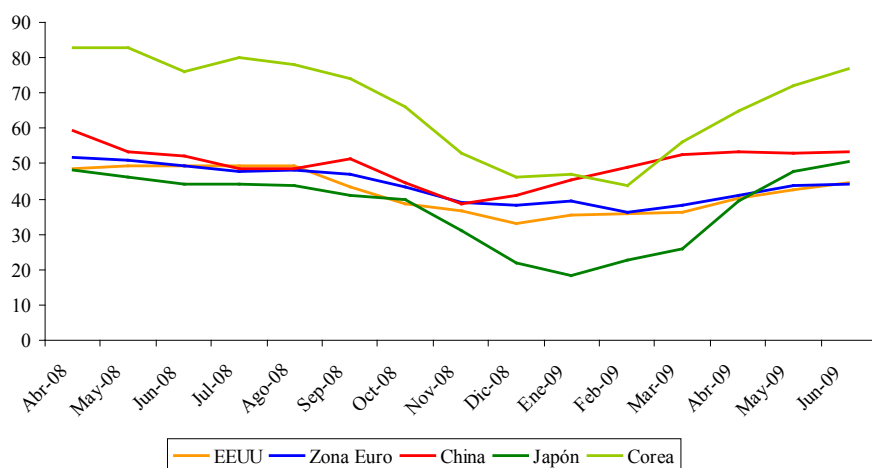
Lo que suceda a futuro dependerá en buena medida de la evolución del crecimiento de las economías de Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, China y la evolución de las expectativas de crecimiento futuro de consumidores y empresas en esos países. De acuerdo a la información existente en los últimos meses (a junio) éstas son ligeramente optimistas. Aunque queda pendiente el tema de los bonos tóxicos o cómo y quién absorbe las pérdidas del sistema financiero en Estados Unidos, Inglaterra y otros países afectados. Esto último ha abierto la discusión sobre si la reactivación o salida de la recesión será rápida o no, o bien si habrá o no recaídas en el camino (véanse gráficos 1 y 2).

Gráfico 1
Índice de confianza de los consumidores. Países seleccionados
(Diciembre de 2007=100).



Fuente: Departamento de Estudios e Informaciones, DIRECON, sobre la base de cifras publicadas en cada país.

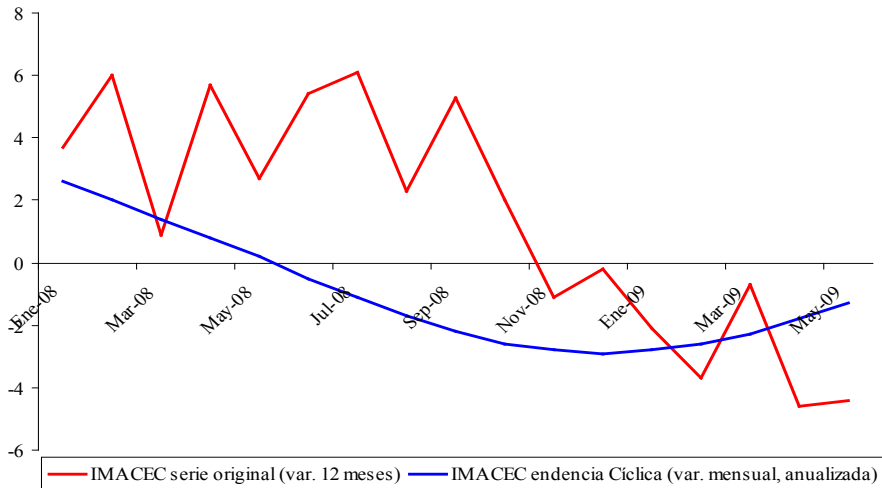
Gráfico 2
Índices PMI. Países seleccionados Expectativas situación actual empresarios.



Fuente: Departamento de Estudios e Informaciones, DIRECON, sobre la base de cifras publicadas en cada país.

En lo que se refiere a la evolución de la actividad económica en Chile, todavía está por verse la amplitud de las mencionadas políticas (política fiscal de reactivación), dados los rezagos que existen entre la toma de decisión y sus efectos esperados. Ello también dependerá de la política monetaria que implemente el Banco Central; este puede todavía hacerla más expansiva si continúa bajando las tasas de interés de referencia y en particular si se preocupa de la gestión financiera para hacer bajas las tasas largas (hipotecarias) que actualmente siguen creciendo. No obstante todo lo anterior, si observamos la evolución de la tendencia de la actividad económica (limpia de estacionalidad e irregularidades) observaremos que ella registra una inflexión en los primeros meses del año que apuntan hacia una recuperación. (Véase cuadro)

Gráfico 3
IMACEC serie original (var. a 12 meses) y tendencia cíclica (var. mensual anualizada) (en porcentajes)
 Fuente: Banco Central de Chile.



Fuente: Banco Central de Chile.

3 CONCLUSIONES

Las políticas públicas aplicadas en la economía chilena para enfrentar las turbulencias generadas por la crisis global han sido adecuadas para mitigar sus efectos sociales, aunque no logran todavía motivar una clara respuesta positiva del sector privado, particularmente en el uso de los instrumentos para paliar el desempleo. Tampoco el sector financiero ha aprovechado claramente el giro de la política monetaria hacia una tasa de interés de referencia más baja, pues el costo del crédito de los bancos no se reduce tan rápidamente. Sin embargo este es un fenómeno mundial. Lo que llama la atención es que estando el sistema bancario chileno bien capitalizado y sin la presencia de "bonos tóxicos" se mantenga esta conducta.

La crisis global ha dejado en evidencia que las políticas macro que han venido desarrollando los gobiernos de la Concertación son insuficientes o inadecuadas para aprovechar las oportunidades que permitirían dar un “salto en el desarrollo”. Las razones son de carácter ideológico pues no existe una estrategia de desarrollo que dé sentido a cada uno de los instrumentos de política. Existen objetivos estratégicos aislados: “mejorar la calidad de la educación”, “fomentar la innovación tecnológica”, “diversificar la matriz energética”, etcétera, pero no una estrategia de desarrollo que implique prioridades, recursos e institucionalidad. Las razones de que esto ocurra son ideológicas pues se tiene una fe inquebrantable en la hipótesis de que el mecanismo de mercado y sus precios no distorsionados resuelve cada uno de esos objetivos, y que el Estado debe ser neutro o subsidiario pues de lo contrario se correría el riesgo de ser capturado por grupos de presión. Esta visión ha guiado las políticas macro, aunque dejando un margen para políticas asistenciales o redistributivas orientadas preferentemente a los sectores sociales más vulnerables. Las posibilidades de usar incentivos para impulsar la inversión privada y aumentar la inversión pública en la transformación del sector productivo en este esquema son nulas.

Sin embargo en lo que se refiere a la inversión pública, el Estado chileno tiene fuertes limitaciones estructurales, no solo porque más del 80% de la inversión en Chile es de carácter privado, sino porque el Estado no tiene una cartera de proyectos de inversión lo suficientemente importante para salir ganador de la crisis. El estado subsidiario y la ausencia de una estrategia de desarrollo han terminado castrando al Estado. La crisis lo ha puesto en evidencia.

Por último, en lo que se refiere a la incidencia que Chile tiene frente a la discusión sobre la reforma del sistema de regulación financiera post-crisis, es fácil entender que a diferencia de Brasil, Chile no tiene el peso económico y político para tener voz en este proceso. Tampoco tiene Chile una posición clara para enfrentar la gobernabilidad de los mercados financieros, cuestión básica para construir un orden internacional más equitativo y sostenible. Las

ideas dominantes en el establishment económico de Chile están fuertemente influidas por el neoliberalismo. Chile podría tener voz a través de los organismos regionales, principalmente UNASUR, foro que tampoco tiene muy claro cómo incidir en la construcción de la nueva arquitectura financiera internacional. Además Chile está pronto a entrar como miembro pleno a la OCDE, foro que sí está preocupado por el sistema de regulación post-crisis, pero donde los intereses de una economía emergente como la chilena no necesariamente coincidirán con las economías desarrolladas.

U R U G U A Y

LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL PRIMER GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO

Fernando Lorenzo*

* Es DEA en Economía y Finanzas Internacionales por la Universidad de Paris IX Dauphine y Ph. D. in Economics en la Universidad Carlos III de Madrid, España. Fue Director de la Asesoría Macroeconómica y Financiera y de la Asesoría en Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas. Desde 2010 es Ministro de Economía y Finanzas de Uruguay.

INTRODUCCIÓN

El primer gobierno de izquierda en Uruguay, encabezado por el Presidente Tabaré Vázquez, ha impulsado un vigoroso proceso de reformas que ha impactado de manera positiva sobre la sociedad y la economía del país. El actual periodo de gobierno ha sido, sin lugar a dudas, el más exitoso desde el restablecimiento de la democracia en 1985. Las transformaciones realizadas abarcan múltiples áreas y han ocurrido en un contexto caracterizado por una expansión de la actividad económica y por la aplicación de una política económica que ha generado niveles de confianza y credibilidad que no tienen precedentes en la historia uruguaya reciente.

El aporte realizado por la política económica se apoya en una visión estratégica que combinó el manejo coherente de las políticas macroeconómicas con la concreción de reformas en estructuras institucionales y en los sistemas de incentivos. La conducción económica ha contribuido, además, a la generación de los recursos necesarios para financiar un gran esfuerzo en materia de política social.

En este trabajo se presentan los rasgos más salientes de la estrategia económica del Frente Amplio. En la primera sección se identifican las condiciones iniciales que pautaron el punto de partida de la gestión del gobierno, caracterizadas por la existencia de importantes vulnerabilidades económicas y sociales. En la sección 2 se describe la evolución macroeconómica, productiva y social durante el periodo, poniendo el énfasis en las políticas aplicadas y en los resultados obtenidos. En la tercera sección se analizan los vínculos entre la política económica y la estrategia de política social. En la sección 4 se analiza la forma en que ha impactado la crisis internacional y la respuesta de política aplicada por el gobierno. En la sección final se intenta extraer algunas lecciones y aprendizajes de la experiencia uruguaya reciente que pueden contribuir a la reflexión política sobre el papel de la política económica en gobiernos progresistas.

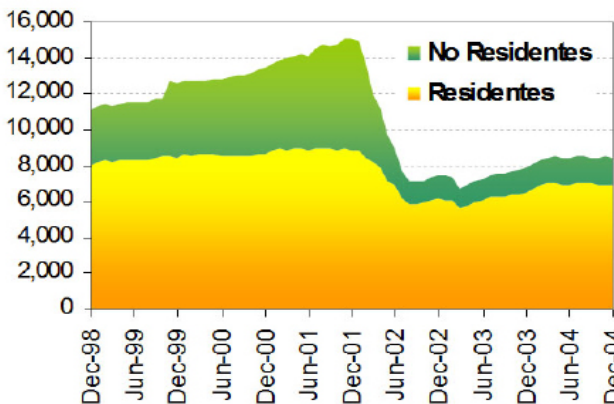
1 LAS VULNERABILIDADES INICIALES

Al comenzar el gobierno del Frente Amplio en marzo de 2005, el país se encontraba afectado por una serie de vulnerabilidades de significativa importancia en las áreas: productiva, social, financiera y fiscal, que condicionaban y limitaban los márgenes de acción de la nueva administración.

Las vulnerabilidades en el área productiva respondían a los reducidos niveles de inversión -tanto pública como privada- registrados en años previos, así como a la dificultad de acceso al crédito que presentaban las empresas, como consecuencia de la crisis financiera del año 2002 (Gráfico 1.1). Adicionalmente, la contracción de la actividad económica determinó que entre 1998 y 2004 el Producto Interno Bruto (PIB) se contrajera 10% (véase Gráfico 1.2), agravado por la consiguiente destrucción de capital físico y humano.

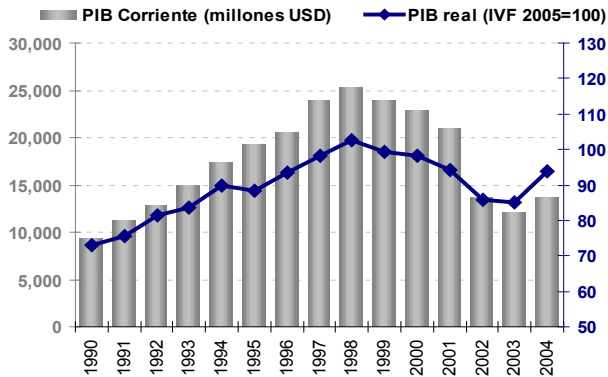
Gráfico 1

1. Evolución de los depósitos del sistema bancario (millones de USD).



Fuente: Elaborado en base a datos del BCU.

Gráfico 1
2. Evolución del PIB real y en USD.

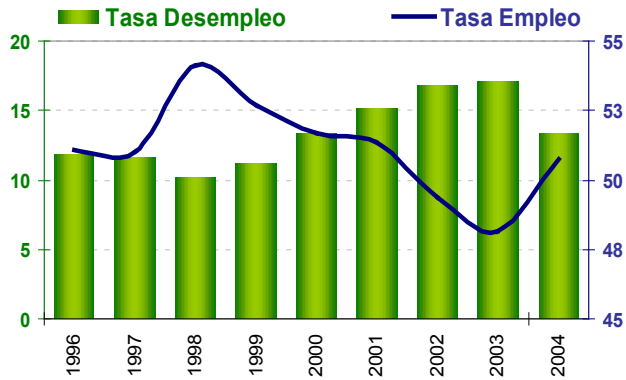


Fuente: Elaborado en base a datos del BCU

En el plano social, las vulnerabilidades se manifestaron en el elevado porcentaje de la población en situación de pobreza -alcanzando el 32% en 2004- y el alto nivel de indigencia, cercano al 4% en ese mismo año. El panorama social había sufrido un fuerte retroceso en los años previos, haciendo que la desigualdad social y la exclusión alcanzaran niveles sin precedentes desde el restablecimiento de la democracia en 1985

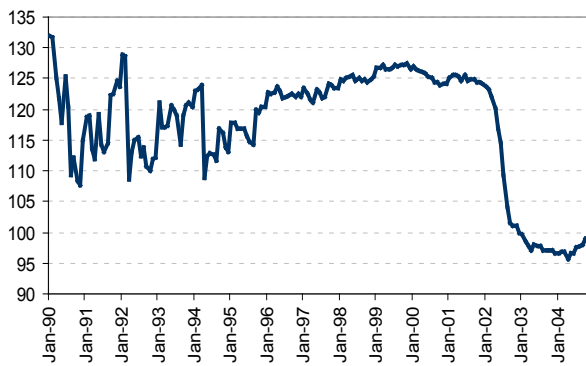
En el mercado laboral, la tasa de desempleo se ubicaba en torno al 13% en 2004, el 40% de los ocupados poseía problemas de empleo, al tiempo que el empleo creado era de baja calidad debido a su precariedad y a la asociación con la subocupación y retribuciones indignas. A su vez, en los años previos se verificó una fuerte caída de los salarios reales que alcanzó el 23% entre 1999 y 2004 (Gráficos 1.3 y 1.4). El empeoramiento de las condiciones sociales se vio profundizado por la postergación de inversiones en las áreas sociales fundamentales como la salud y la educación.

Gráfico 1
3. Tasas de empleo y desempleo



Fuente: Elaborado en base a datos de INE.

Gráfico 1
4. Evolución del salario real

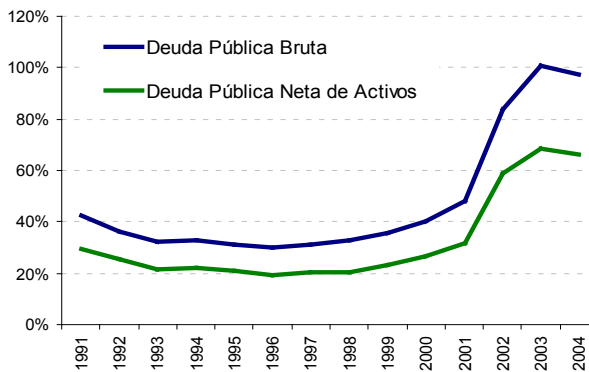


Fuente: Elaborado en base a datos de INE.

Las restricciones fiscales y financieras, condicionaban fuertemente los márgenes de acción. La restricción fiscal fue resultado de políticas previas inconsistentes, que determinaron un déficit de 3,2% del PBI en el período comprendido entre los años 2000 y 2004.

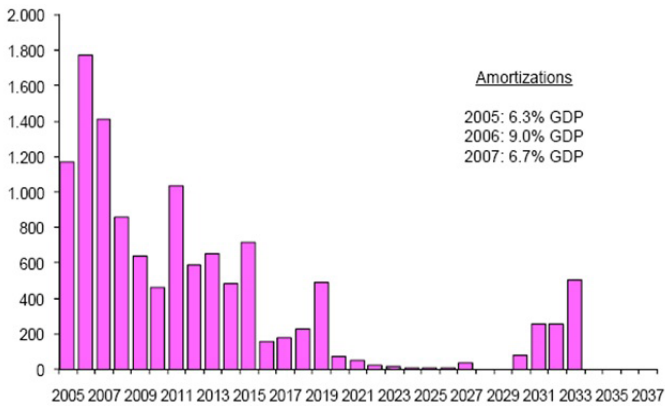
La restricción financiera obedecía al alto nivel de endeudamiento público del país, que lo posicionaba entre los más altos a nivel mundial, (Gráfico 1.5) y a la gran concentración de vencimientos a corto plazo (Gráfico 1.6). Los reducidos niveles de liquidez reforzaban estas restricciones. Así, las disponibilidades que contaba el gobierno en marzo de 2005, permitían cubrir tan solo el 30% de los vencimientos correspondientes a ese año. Adicionalmente, se estimó que en 2005 el pago de intereses absorbería un monto cercano a la quinta parte de los ingresos de la administración central, limitando los márgenes de acción en otras áreas fundamentales de las políticas públicas, en especial en materia de políticas sociales.

Gráfico 1
5. Evolución del ratio deuda/PBI.



Fuente: Elaborado en base a datos de BCU.

Gráfico 1
6. Vencimientos del Gobierno Central a diciembre de 2004.



Fuente: Oficina de Deuda MEF.

2 EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA, PRODUCTIVA Y SOCIAL

Ante el panorama planteado, el Gobierno emprendió una estrategia basada en compatibilizar la responsabilidad fiscal con la transformación productiva y social. Con este objetivo, las principales metas fijadas procuraron mitigar las vulnerabilidades existentes y reconstruir la estabilidad necesaria para garantizar el crecimiento con equidad.

En relación a la vulnerabilidad fiscal y financiera, existían tres conceptos claves: i) mantener una política fiscal responsable; ii) reducir el peso del endeudamiento y reestructurar el perfil temporal de los vencimientos; iii) consolidar la incipiente recuperación del sistema bancario. Atender simultáneamente a estos aspectos, generando una situación macroeconómica estable, eran requisitos esenciales para cumplir con el objetivo asumido por el gobierno de transformar productiva y socialmente al país.

En lo que refiere a la vulnerabilidad productiva, resultaba necesario mejorar el marco institucional para lograr un crecimiento económico sostenido. Para superar los cuellos de botella en el plano productivo era necesario asegurar la estabilidad macroeconómica, realizar reformas estructurales sustanciales, ampliar las inversiones en infraestructura, impulsar la educación y la innovación y adecuar el sistema de incentivos para estimular la producción y el empleo.

En lo que respecta a la vulnerabilidad social, resultaba imprescindible destinar más recursos para políticas sociales largamente postergadas, a fin de fortalecer la protección social, en el marco de una política económica comprometida con la mejora de la ocupación y con la expansión de los ingresos de los hogares.

En resumen, la estrategia del gobierno se basó en reforzar y compatibilizar al mismo tiempo la prudencia fiscal, la responsabilidad social y el fomento de la inversión y el empleo. El mayor desafío radicaba en conciliar la gradualidad de ejecución de políticas sociales en línea con el Plan de Gobierno con la consolidación de los equilibrios macroeconómicos.

1. POLÍTICA FISCAL

El gobierno afrontaba la necesidad de tornar confiable y creíble su estrategia de política fiscal. Para esto era imprescindible asegurar la sustentabilidad de las cuentas públicas, lo cual implicaba hacer frente a los vencimientos a corto plazo, reducir la carga de intereses en el gasto público y mejorar la estructura por plazos y monedas de la deuda. Adicionalmente, se requería implementar una política de mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, estimulando la inversión productiva, como elemento clave para alcanzar un mayor crecimiento económico.

Para lograr credibilidad, se concretaron acuerdos con los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial y BID). Estos acuerdos fueron fundamentales para asegurar la viabilidad de la política fiscal y financiera del Gobierno. Debe tenerse en cuenta que estos organismos eran los principales acreedores del país. Los acuerdos con los tres organismos se alcanzaron durante los primeros meses de 2005. Del mismo modo, resultaba imprescindible que la política presupuestaria fuera diseñada de manera consistente con el escenario macroeconómico proyectado y con el cumplimiento de las metas fiscales.

El Presupuesto Nacional 2006-2010 aprobado a finales de 2005 y las leyes de Rendición de Cuentas de los años subsiguientes fueron herramientas fundamentales para marcar el rumbo de la política fiscal y para generar confianza en la política macroeconómica. La estrategia presupuestaria fue la expresión financiera del Programa del Gobierno del Frente Amplio y la principal herramienta para cumplir con los compromisos asumidos con la ciudadanía.

En las primeras etapas del gobierno fue preciso paliar las urgencias sociales más inmediatas derivadas de la crisis económica de 2002. Con ese fin, se diseñó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), dirigido a la población en condiciones de pobreza extrema. El PANES tuvo un costo anual de 100 millones de dólares que se ejecutaron durante los años 2005-2007. Esta iniciativa fue acompañada por programas de salida orientados a lograr la inclusión en la vida económica y social de las poblaciones socialmente más vulnerables, de modo tal que desde el propio diseño de la estrategia social del gobierno se estableció que las acciones de emergencia deberían prever rutas de salida de la población beneficiaria y construir un nuevo sistema de protección social amplio que cubriera a los sectores de la población más vulnerables.

La conducción económica impulsó un nuevo marco legal para la política de endeudamiento. Se fijaron topes anuales para la deuda pública neta

para todo el período de gobierno. Estos topes jugaron un papel clave en la disciplina fiscal para el sector público global, a la vez que dotó de mayor flexibilidad a la política financiera del gobierno. En función de la ley aprobada por el Parlamento durante el primer año de gobierno se fijaron los límites máximos autorizados para la deuda, siendo los mismos compatibles con el escenario macroeconómico proyectado en el Presupuesto Nacional 2005-2010. Esto implicó la existencia por primera vez, de una restricción efectiva para el endeudamiento del Sector Público, al considerarse todas las fuentes de financiamiento y no únicamente las consideradas en la definición de deuda neta utilizada por el Banco Central del Uruguay. El nuevo marco legal dotó de mayor flexibilidad a la política de endeudamiento, al considerar la deuda neta de activos, y permitió aprovechar los escenarios de abundante liquidez en el mercado internacional y local para fortalecer la posición de reservas, tanto del gobierno como del Banco Central.

En materia de ingresos fiscales, se procuró mejorar la administración tributaria como paso previo a la aplicación de una reforma integral del sistema tributario. El gobierno tuvo claro desde el comienzo de la gestión que para poder llevar adelante el Programa de Gobierno de la fuerza política, se requería de ingresos fiscales suficientes y que los mismos permitieran financiar los incrementos proyectados del gasto público de manera sostenible en el tiempo.

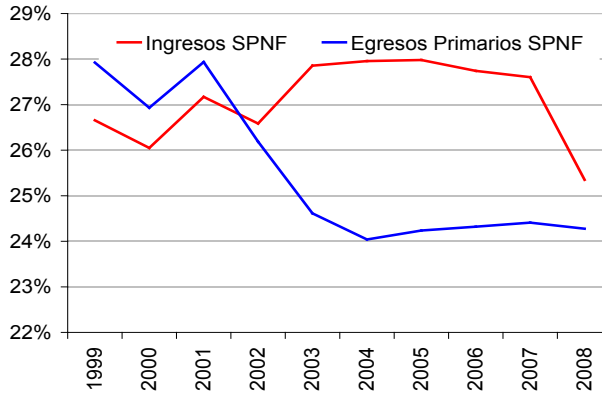
Durante la administración actual, los recursos provenientes de las principales oficinas recaudadoras crecieron significativamente, debido al importante aumento en el nivel de la actividad económica, que redundó en mayores ingresos fiscales, y a la implementación de un conjunto de acciones orientadas a fortalecer la administración tributaria, de modo de reducir los niveles de evasión tributaria y promover la formalización laboral. De esta forma, se logró incrementar el monto de recursos disponibles para aplicar en áreas fijadas como prioritarias por el Gobierno.

En materia de gastos se implementó un criterio de gradualidad en el cumplimiento del Programa de Gobierno. El gasto público ha crecido durante el actual periodo de gobierno algo por debajo del aumento del PBI. De este modo, se ha logrado compatibilizar el fortalecimiento de los gastos en áreas prioritarias (salud, educación, protección social, seguridad e infraestructura) con la expansión de la actividad económica, en el marco de una reducción muy importante de la carga de intereses de la deuda.

Como consecuencia, el resultado fiscal logró consolidarse a lo largo del actual período de gobierno, alcanzando resultados globales relativamente equilibrados durante los primeros tres años: -0,5% del PBI en 2005 y 2006 y un resultado prácticamente nulo en 2007, representando notorias mejoras en relación a los resultados en años anteriores.

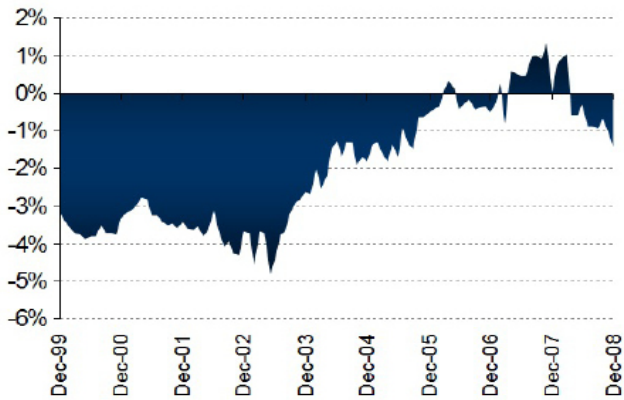
En 2008, y previsiblemente también en 2009, el resultado fiscal estará por debajo del proyectado en la Ley de Presupuesto Nacional. Este deterioro de las cuentas públicas obedece a dos factores. Por un lado, durante los dos últimos años Uruguay ha padecido los efectos de una sequía prolongada, que ha reducido el aporte de la energía hidráulica en la generación de electricidad. Esto, junto a la elevación de los precios del petróleo, provocó un incremento del costo de generación de energía eléctrica por encima de los niveles normales. Dado que las excepcionales circunstancias climáticas representan un fenómeno transitorio, el Gobierno decidió transferir a las tarifas pagadas por los usuarios sólo una parte del incremento del costo de generación, lo que implicó asumir que el sobre-coste energético fuera absorbido por el resultado fiscal. Por otro lado, durante los últimos meses Uruguay ha debido enfrentar, al igual que el resto de los países, los efectos de la crisis internacional. En el nuevo contexto, el gobierno ha decidido evitar un ajuste pro cíclico de la política fiscal en un contexto de menor disponibilidad de recursos provenientes de la recaudación respecto a lo programado en las proyecciones incluidas en las normas presupuestales.

Gráfico 2
1. Evolución de los ingresos y egresos del SPNF7.



Fuente: Elaborado en base a datos de MEF.

Gráfico 2
2. Resultado Fiscal Global en porcentaje del PBI.



Fuente: Elaborado en base a datos de MEF.

En suma, la política implementada permitió lograr la consolidación del frente fiscal, con el fortalecimiento de la recaudación, el manejo responsable del gasto público y la eficiente gestión de la deuda pública. Esto permitió que, a medida que se lograban reducir las vulnerabilidades iniciales, los mayores recursos generados fueran asignándose a las áreas prioritarias en las sucesivas instancias presupuestales, sin comprometer la sustentabilidad de las cuentas públicas.

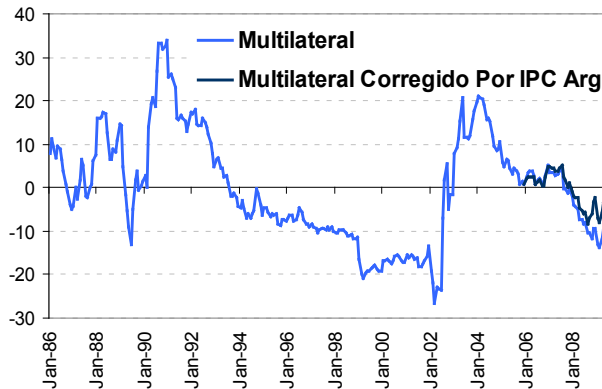
2. RÉGIMEN MONETARIO, TIPO DE CAMBIO E INFLACIÓN

A lo largo del actual período de gobierno, Uruguay ha mantenido un sistema de tipo de cambio flexible y una política monetaria que ha ido avanzando hacia un sistema de metas de inflación. En este contexto el Banco Central establece un rango meta para la tasa de inflación, medida a través de la variación del Índice de Precios de Consumo (IPC) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). En la actualidad el rango meta está fijado entre el 3% y el 7%.

El régimen de flexibilidad cambiaria vigente ha permitido que la cotización de la moneda extranjera acompañe las tendencias mundiales. Este régimen constituye uno de los pilares de la política macroeconómica actual, en la medida en que permite mitigar los impactos de los shocks externos sobre la economía nacional. A lo largo del período de gobierno, las intervenciones realizadas por la autoridad monetaria se orientaron a reducir la volatilidad excesiva del tipo de cambio, dada la importancia que esta variable posee para los agentes en una economía que sigue exhibiendo un importante grado de dolarización financiera. En lo que respecta a la competitividad, el tipo de cambio real efectivo se ha mantenido en niveles cercanos al promedio histórico (Gráfico, 2,3).

Gráfico 2

3. Tipo de cambio real multilateral como desvío respecto al equilibrio.



Fuente: Elaborado en base a BCU y estimaciones propias.

Durante los dos primeros años de gobierno, el crecimiento de los precios internos fue muy moderado, ubicándose dentro del rango objetivo fijado por el Banco Central del Uruguay (BCU). En tanto, entre 2007 y 2008 la economía enfrentó importantes presiones inflacionarias que determinaron que se superara la meta establecida (véase gráfico 2.3). Dichas presiones se debieron básicamente a factores externos y al impacto de la sequía, que determinó significativos aumentos de los precios de los alimentos frescos y las materias primas de origen agropecuario.

A lo largo de esta administración hubo dos episodios bien identificables en los que se adoptaron acciones de política económica orientadas a reducir la inflación, uno a finales de 2007 y otro a principios de 2009. En estas circunstancias la respuesta de política llevada adelante por la autoridad monetaria mostró un claro sesgo contractivo, aumentando la tasa de política monetaria (TPM) dos puntos porcentuales en octubre de 2007 y nuevamente en algo más de dos puntos porcentuales en enero

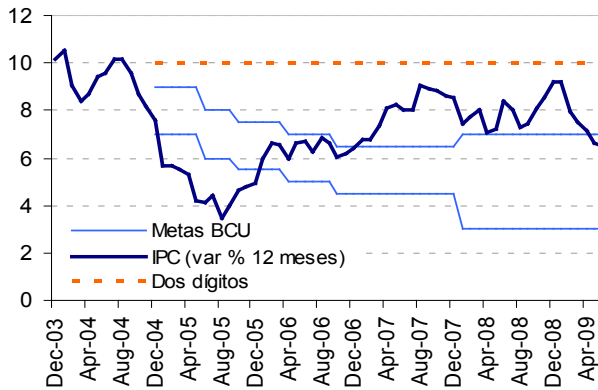
de 2009 (de 7,75% a 10%). El BCU tomó medidas también de incremento de los encajes bancarios. Adicionalmente, en ambas circunstancias el Gobierno llevó adelante un conjunto de medidas específicas orientadas a contener los rebrotes inflacionarios. La posibilidad que la inflación anual alcanzara los dos dígitos constituía un factor de gran preocupación, ya que desencadenaría mecanismos de indexación que podrían extender en el tiempo el aumento de la inflación.

Teniendo en cuenta la relevancia de las tarifas de algunos servicios públicos en el IPC, se dispusieron reducciones tarifarias de algunos precios administrados, se eliminaron algunos impuestos que afectaban específicamente a algunos sectores y se redujeron transitoriamente las alícuotas del IVA para algunos alimentos frescos. La puesta en práctica de subsidios sobre algunos bienes y servicios fue también parte de la reacción de política económica en estas circunstancias. De este modo, la política fiscal cooperó directamente en la contención de la inflación. En el plano comercial, se facilitó la importación de las frutas y verduras, especialmente en los casos en que se experimentaron reducciones de la oferta local a raíz de problemas climáticos. Por otro lado, se lograron acuerdos voluntarios de precios con los supermercados para un conjunto amplio de artículos de la canasta básica de consumo de los hogares. Estas acciones permitieron que el BCU mantuviera una política monetaria menos contractiva que la que hubiera sido necesaria en ausencia de las acciones mencionadas de la política fiscal y comercial.

La acción conjunta de las medidas adoptadas en diferentes ámbitos dio resultados. En lo que va de 2009 el aumento de precios se ha desacelerado significativamente ubicándose en el año móvil a mayo en 6,6%, o sea que se ubica dentro del rango meta fijado por el BCU, de entre 3% y 7% (Gráfico 2.4). Esto le ha permitido al BCU reducir gradualmente la TPM, dados los cambios acontecidos en el contexto macroeconómico reciente.

Gráfico 2

4. Evolución de la inflación (% de variación del IPC 12 meses) y rango de metas oficiales.



Fuente: Elaborado en base a datos de INE y BCU.

Los menores registros inflacionarios de los últimos meses, así como un escenario macroeconómico interno y externo con una menor presión de demanda, permiten avizorar una perspectiva favorable en cuanto a la evolución de la inflación hacia el futuro.

3. POLÍTICA FINANCIERA

Los lineamientos generales de la estrategia financiera para sobrellevar las vulnerabilidades que presentaba el país en materia de endeudamiento público se centraron en los siguientes aspectos:

Disminución del riesgo de refinanciamiento. Se realizaron operaciones de manejo de pasivos orientadas a la reducción del pago de amortizaciones en los años de mayor concentración de vencimientos, dando lugar a un

calendario de amortizaciones distribuido regularmente en el tiempo y extendiendo el tiempo promedio del vencimiento de la deuda. Por otra parte, se aplicó una política de financiamiento preventivo a través de la cual el Gobierno acumulaba activos líquidos para hacer frente a necesidades futuras. A lo largo del período, se buscó que el sector público mantuviera un nivel de liquidez adecuado en función de las obligaciones financieras de corto plazo.

Reducción de la deuda condicionada. La deuda con los organismos multilaterales de crédito sufrió importantes transformaciones a lo largo del actual período de gobierno. Los acuerdos iniciales con estos organismos, fundamentalmente con el FMI, jugaron un papel muy importante en las etapas iniciales, en la medida en que contribuyeron a generar confianza en lo que refiere a la responsabilidad del manejo macroeconómico del Gobierno. Los acuerdos facilitaron también el acceso a los mercados internacionales de crédito. Los lineamientos de política en lo que refiere al endeudamiento con los organismos multilaterales de crédito se orientaron a reducir el peso de la deuda condicionada y a la cancelación de los créditos contraídos a tasas más elevadas. Siguiendo estos lineamientos durante 2006 y 2007 se cancelaron los créditos de emergencia con el BID y el Banco Mundial. Hacia finales de 2006 se procedió a la cancelación completa de la deuda con el FMI y a la consiguiente culminación anticipada del programa stand-by. Este fue un acontecimiento muy importante para el país, en la medida en que la política económica recuperaba después de décadas la autonomía plena respecto a este organismo.

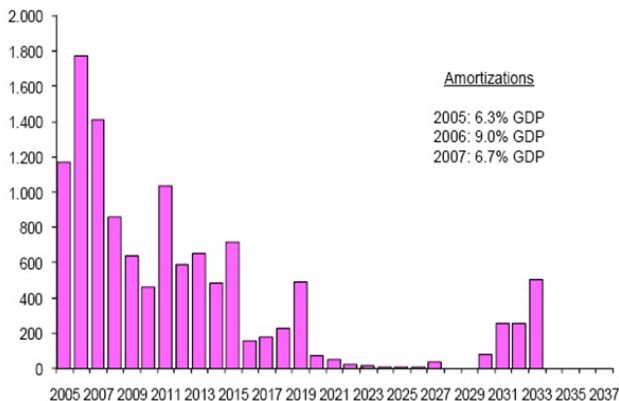
Mitigación del riesgo cambiario. La reducción del grado de dolarización de la deuda fue uno de los lineamientos principales de la política financiera del Gobierno. Para lograrlo, se incrementaron las emisiones en moneda local, realizándose importantes emisiones en Unidades Indexadas en los mercados internacionales y se realizaron esfuerzos para suavizar el perfil de las amortizaciones, fundamentalmente en moneda extranjera. Se buscó

lograr una combinación adecuada entre la deuda con los organismos multilaterales y la deuda soberana de origen privado, priorizando esta última cuando las circunstancias lo permitieran y dejando espacio para el fondeo con organismos multilaterales en circunstancias en que los mercados no ofrecieran condiciones adecuadas.

Diversificación de fuentes de financiamiento y de la base inversora. Este objetivo fue buscando mediante la captación de más clientes y el ingreso a nuevos mercados. En marzo de 2007 se completó la colocación privada de títulos en yenes. El acceso al mercado japonés, a través de una emisión con garantía de JBIC, permitió extender los plazos de repago de capital de los títulos denominados en dicha moneda. De esta manera, la búsqueda de distintas fuentes de financiamiento y la diversificación de la base inversora no sacrificó los plazos de emisión de la deuda, en un contexto en el cual se ha trabajado especialmente para aumentar la vida promedio de vencimiento de los pasivos del gobierno. (Gráficos 2.4 y 2.5).

Gráfico 2

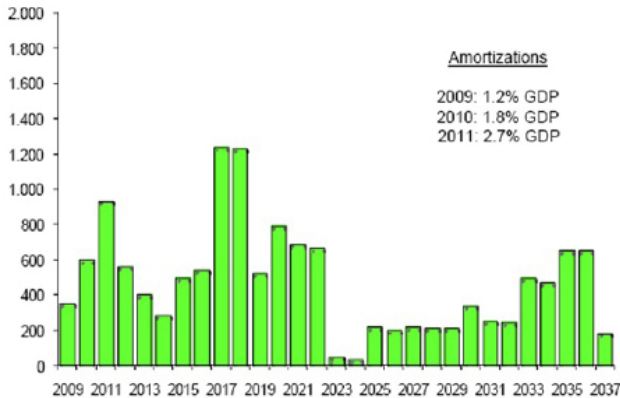
5. Vencimientos del Gobierno Central a diciembre de 2004 (en millones de USD).



Fuente: Oficina de Deuda MEF.

Gráfico 2

6. Vencimientos del Gobierno Central a diciembre de 2008 (en millones USD).



Fuente: Oficina de Deuda MEF.

Dinamización de la operativa en el mercado local. En la mayor parte del período, el énfasis estuvo en la emisión de instrumentos en unidades indexadas. Las estrategias implementadas redundaron en una extensión en el plazo para pagar la deuda y un esquema de pagos más distribuido en el tiempo; un incremento significativo del porcentaje de deuda en moneda local (que pasa de 11% en 2004 a 21% al cierre del primer trimestre de 2009) y una combinación adecuada entre el fondeo del sector privado y el de multilaterales que ha permitido aumentar la eficiencia en el costo de fondeo. De este modo, tanto la evolución del nivel de deuda neta, como las mejoras en la composición de la deuda del gobierno central, permiten que Uruguay se encuentre hoy mejor posicionado en el contexto de la actual crisis financiera internacional.

4. REFORMAS ESTRUCTURALES

El Gobierno del Frente Amplio realizó una serie de reformas orientadas a promover el crecimiento de largo plazo, a incentivar la inversión productiva y a desarrollar un marco institucional que asegure reglas del juego claras y previsibles que contribuyan a mitigar incertidumbres y promover el aprovechamiento de las capacidades de la sociedad. A continuación, se destacan algunos de los avances logrados en materia de reformas estructurales que han significado mejoras institucionales en el clima de negocios.

Nuevo Sistema Tributario. La reforma tributaria realizada durante la actual administración se basó en un conjunto de objetivos y pilares enmarcados en una visión estratégica articulada con el resto de las políticas económicas y sociales. Los objetivos de los cambios en la legislación tributaria se orientaron a: i) promover una mayor equidad, tanto horizontal como vertical, relacionando la carga tributaria con la capacidad de contribución de los distintos sectores sociales y económicos; ii) incrementar la eficiencia del sistema tributario en lo que respecta a una mejor asignación de recursos y a la capacidad de gestión de la administración tributaria y en la mejora de la equidad; iii) estimular la inversión productiva y el empleo.

El nuevo sistema tributario se apoya en cuatro pilares. El primer pilar es la simplificación de la estructura impositiva, lo que implicó la eliminación de impuestos creados en coyunturas especiales y que carecen de justificación en el marco de un sistema diseñado racionalmente. El segundo pilar es la racionalización del sistema, lo que supuso la revisión de las bases imponibles y de las exoneraciones. En tercer pilar del nuevo sistema tributario es la introducción del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), especialmente diseñado para mejorar la equidad del sistema. El cuarto pilar es que la reforma se diseñó en el marco de un enfoque dinámico de la responsabilidad fiscal, en el que la estrategia de cambio del sistema aseguraba, por un lado, la continuidad en la provisión de bienes públicos

por parte del Estado y, por otro lado, creaba las condiciones para consolidar el círculo virtuoso basado en reducir la carga impositiva a medida que la recaudación lo permita.

En el marco de la reforma tributaria se eliminaron quince impuestos nacionales, se modernizó el sistema de imposición directa empresarial (IRAE), se creó el impuesto a las rentas de los no residentes (IRNR) y se creó el IRPF sobre la base de un esquema dual, por el que las rentas del trabajo tributan en forma independiente de las rentas de capital, gravándose las primeras con tasas progresionales y mínimo no imponible y las segundas con tasas proporcionales. La reforma previó la reducción de un punto porcentual de la tasa básica del IVA y de cuatro puntos porcentuales de la tasa mínima, que grava a los productos de primera necesidad y por ende, su reducción contribuye a una mejora en las condiciones de equidad del sistema. El nuevo sistema impositivo establece la igualdad de los aportes patronales a la seguridad social, restableciendo condiciones de equidad intersectorial respecto a la utilización de la mano de obra.

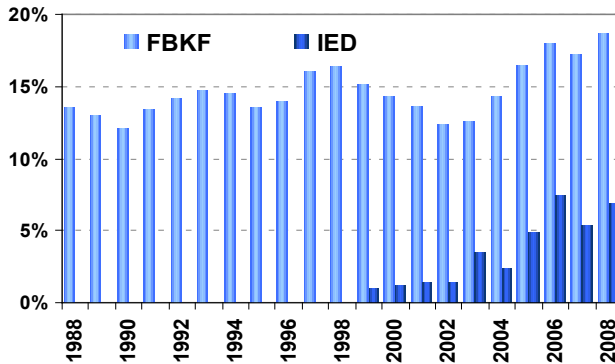
En agosto de 2008 se introdujeron modificaciones al sistema que habilitaron la liquidación del IRPF por núcleo familiar, la mejora de las deducciones por hijo, al tiempo que se elevó el monto mínimo no imponible. Entre dichas modificaciones debe destacarse además la exclusión de las rentas de las jubilaciones y pensiones del régimen del IRPF y la creación del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS), que implicó una tributación menos gravosa.

Régimen de Incentivos a la Inversión. A finales del año 2007 se realizaron cambios importantes en materia de estímulos a la inversión. Como resultado de estas acciones y del comportamiento general de la economía se lograron incrementar los niveles históricamente bajos que ha mostrado la inversión en Uruguay. (Gráfico 2.7)

El cambio se concreta a través de la nueva reglamentación de la Ley de Promoción de Inversiones de 1998, ampliando la base de empresas y sectores que pueden acceder a los beneficios fiscales. El nuevo esquema de incentivos se sustenta en una visión estratégica del estado en materia de inversión. Los beneficios se extienden, asimismo, a empresas de cualquier naturaleza jurídica, superando las limitaciones del marco anterior en que los beneficios eran aplicables sólo a las sociedades anónimas. Las acciones promocionales se basan en el otorgamiento de beneficios, sujetos al cumplimiento de ciertos objetivos que la política económica entiende relevantes para impulsar el crecimiento y desarrollo del país. Ellos consisten en la promoción del empleo y de las exportaciones, el desarrollo de cadenas de valor agregado nacional, la adquisición de conocimientos y capacidades para el país, protección del medio ambiente, descentralización y contribución al PBI.

Gráfico 2

7. Evolución de la Formación Bruta de Capital Físico sobre el PIB e Inversión Extranjera Directa (en %).



Fuente: Elaborado en base a información del BCU

Promoción y Defensa de la Competencia. La Ley N° 18.159, del 20 de julio de 2007, estableció normas para defender y fomentar la competencia y para estimular la eficiencia económica y la libertad e igualdad de condiciones de acceso de empresas y productos a los mercados. Dicha ley, al tiempo que preserva el bienestar de los consumidores en lo inmediato, promueve procesos de inversión que redundarán en beneficios en el mediano y largo plazo. La reforma propuesta actúa contrarrestando las prácticas anticompetitivas y promoviendo la competencia. Se mejora la definición de los objetivos de las políticas de competencia. Asimismo, se incorporan reglas de transparencia y un adecuado régimen de sanciones para empresas que infrinjan la ley.

Reforma de los Procesos Concursales y la Reorganización Empresarial. Durante el actual período de gobierno se aprobó una ley de declaración judicial del concurso y reorganización empresarial, lo que implicó un cambio radical en la materia. La nueva normativa modifica radicalmente la regulación aplicable a las crisis empresariales, en línea con los enfoques más modernos aplicados a nivel internacional. El objetivo del nuevo régimen es minimizar la destrucción de activos que ocurre cuando las empresas enfrentan crisis que cuestionan su viabilidad, tratando de preservar unidades productivas que adecuadamente reestructuradas podrían desarrollarse en los mercados en que ellas operan. La ley prevé mecanismos de alerta temprana de situaciones de imposibilidad de cumplimiento de sus obligaciones, de manera tal que las soluciones concursales tengan lugar antes de que se haya producido un deterioro excesivo en la estructura empresarial del deudor. La reforma aprobada pretende crear incentivos adecuados para que los deudores acudan al concurso, continuando con la actividad empresarial bajo la supervisión y el control de interventor.

5. MERCADO DE TRABAJO

Las políticas laborales implementadas por la actual administración buscaron fortalecer los ámbitos de negociación colectiva y contribuir con el logro de acuerdos duraderos entre empresarios y trabajadores. Un componente fundamental de esas políticas fue la reinstalación de los Consejos de Salarios, en el marco de un nuevo Sistema de Relaciones Laborales.

Los Consejos de Salarios en el sector privado fueron reinstaurados en los primeros días de gobierno. Fueron convocados por primera vez los Consejos de Salarios Rurales y una comisión bipartita para los funcionarios públicos. La existencia de ámbitos de negociación fortaleció a los actores colectivos y permitió instalar nuevos temas en la agenda de discusión a nivel nacional, sectorial y de empresa. Al mismo tiempo, la participación activa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como mediador y articulador permitió disminuir significativamente los conflictos laborales. Los lineamientos establecidos por el Poder Ejecutivo para las negociaciones en los Consejos de Salarios ayudaron a conciliar varios objetivos, dentro de los que se destacan: recuperación del salario real, crecimiento del empleo, mantenimiento de bajos niveles de inflación y mejora de la competitividad de las empresas.

En lo que respecta al empleo y a las condiciones laborales, la Inspección General de Trabajo estableció un régimen de exclusividad de los inspectores y profundizó el contralor del cumplimiento de las normas laborales, con el propósito de contribuir con la disminución de la informalidad y la precarización del empleo. Asimismo, se registraron avances en materia de seguridad laboral, especialmente en la construcción, donde se alcanzaron importantes acuerdos entre las gremiales de trabajadores y empresarios.

La instalación del Registro de Empresas Infractoras (REI) permite graduar las sanciones a las empresas que reiteran los incumplimientos en materia laboral. Adicionalmente, en el área de las políticas activas de empleo, se crearon 16 Centros Públicos de Empleo (CEPEs) en 12 departamentos del país. Por otra parte, en el marco del denominado Plan de Equidad, se implementaron dos programas de reinserción laboral para desempleados de larga duración en situación vulnerable.

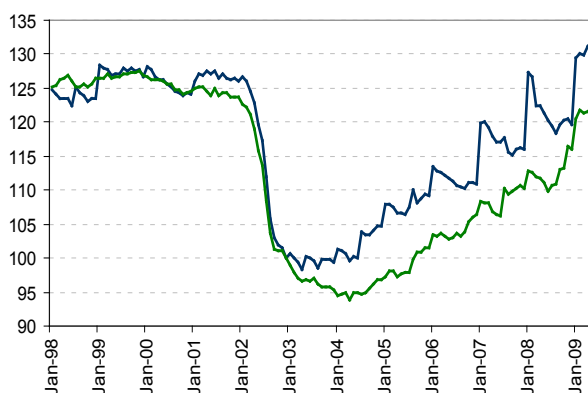
Por su parte, la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) capacitó aproximadamente 14.000 personas durante los últimos años. Sus cometidos están relacionados a la ejecución de políticas de formación profesional, fortalecimiento del empleo, administración del Fondo de Reconversión Laboral (FRL) y apoyo a emprendimientos productivos.

Gráfico 2
8. Ocupados y tasa de desempleo.



Fuente: Elaborado en base a datos del INE.

Gráfico 2
9. Evolución del índice de salario real.



Fuente: Elaborado en base a datos del INE.

En lo que respecta a medidas de protección y seguridad social, se estableció un conjunto de lineamientos que sentaron las bases para la elaboración de leyes vinculadas a la seguridad social, siendo la más importante la relativa a la flexibilización en el acceso a las jubilaciones, en el marco del denominado Diálogo Nacional sobre Seguridad Social.

La adecuación de la normativa de seguridad social contempló diversos aspectos, como ser la flexibilización de acceso a las jubilaciones y prestaciones por discapacidad, las modificaciones al régimen de seguro de desempleo, regulación del trabajo doméstico, nominalización de sueldos de los trabajadores del sector construcción, pensión a la vejez, aumentos generales y diferenciales de las pasividades. Adicionalmente, se buscó mejorar la gestión del Banco de Previsión Social, realizando acciones para mejorar la recaudación, implementando reformas, reconstruyendo la historia laboral previa a 1996, así como también implementándose políticas sociales. Finalmente, se destacan la reforma del Servicio de Retiros y Pensiones Policiales y la reforma de la Caja Bancaria.

3 DESDE LA POLÍTICA ECONÓMICA HACIA LOS AVANCES SOCIALES

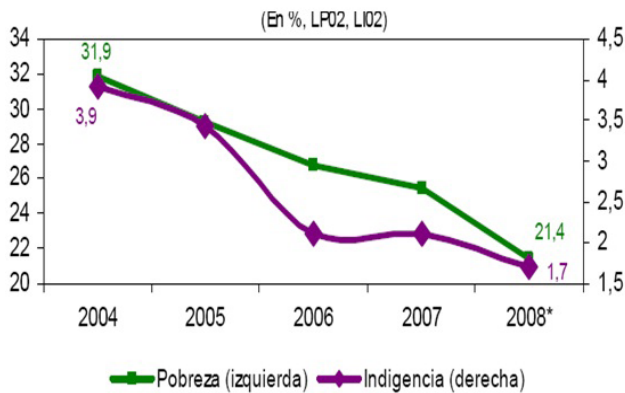
En materia de avances sociales, el Gobierno del Frente Amplio ha generado un nuevo sistema de protección social, tendiente a amortiguar los efectos de las crisis coyunturales sobre la población más vulnerable. La protección social fue concebida como forma de articular medidas urgentes y políticas de más largo plazo, de manera de atacar problemas estructurales que enfrenta actualmente la sociedad uruguaya. Las políticas sociales de más largo plazo se diseñan teniendo en cuenta los principales problemas demográficos de carácter estructural, a saber, el envejecimiento de la población, los procesos de emigración, la cada vez menor tasa de fecundidad y la mayor tasa de natalidad en los hogares más carenciados. A los planes de emergencia social (PANES), se sumaron políticas de mediano y largo plazo, así como reformas e iniciativas en materia de intervención en el mercado laboral, como las ya señaladas.

1. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL

La estrategia del Gobierno para atender la emergencia social y para avanzar en el diseño de nueva matriz de protección social se basó en la articulación de un conjunto de medidas de corto plazo y el despliegue de políticas y programas especialmente diseñados para dar resultados sólidos a largo plazo. Una de las primeras medidas implementadas fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). A esta institución se le hizo responsable de la puesta en marcha el Plan de Atención Nacional de Emergencia Social (PANES). En el marco de esta iniciativa se implementaron un conjunto de programas sociales focalizados en la atención de los sectores más vulnerables de la sociedad, estableciendo diferentes esquemas de contrapartidas a los beneficiarios de dichos programas. El MIDES, además, tiene a su cargo la coordinación de las políticas sociales desplegadas a partir de 2008 en el marco del denominado Plan de Equidad. Este plan tiene como objetivo fundamental la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad social.

La reforma del sistema de protección social incluyó, además, la mejora en localidad de los servicios que brinda el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y el fortalecimiento del Instituto Nacional de Alimentación (INDA). También se realizaron avances importantes en el Banco de Previsión Social (BPS), principal institución pública del área de seguridad social. Se incrementaron los recursos correspondientes al Sistema de Asignaciones Familiares, extendiendo de manera significativa su cobertura población. Se realizaron incrementos diferenciales en las jubilaciones y pensiones más bajas y se reformó el seguro de desempleo.

Gráfico 2
10. Pobreza e indigencia (localidades de 5.000 habitantes y más) en %.



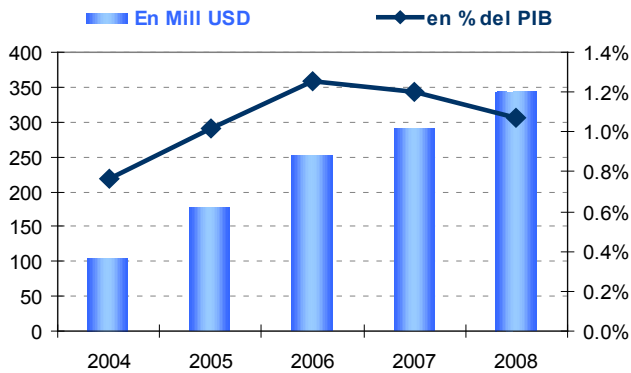
Fuente: Ley de Rendición de Cuentas 2007.

La estrategia trazada buscó conformar un piso de protección social que permite reducir la vulnerabilidad de los hogares de menores recursos, disminuir la incidencia de la pobreza y la indigencia y generar una mayor inclusión de aquellas personas que fueron excluidas social y económicamente.

En lo que respecta al gasto social, el monto total de los recursos destinados a los principales programas que promueven el desarrollo social se incrementó en un

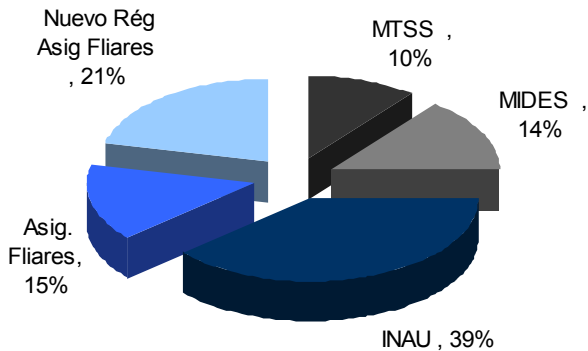
110% en términos reales en relación al año 2004, lo cual pone de manifiesto la prioridad presupuestal que tuvo esta materia en las asignaciones presupuestales.

Gráfico 2
11. Recursos aplicados al desarrollo social.



Fuente: Elaborado en base a datos de la Rendición de Cuentas 2007.

Gráfico 2
12. Composición del gasto aplicado al desarrollo social en 2008.



Fuente: Elaborado en base a datos de la Rendición de Cuentas 2007.

2. FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN

El Gobierno debió afrontar un panorama complejo en materia educativa, caracterizado por logros y avances recientes en determinadas áreas pero también, por una cobertura educativa incompleta en edades iniciales, creciente polarización social de la calidad de aprendizajes en Primaria, problemas históricos de retención y egreso en la enseñanza media, baja inversión pública en toda la educación y desmotivación y malestar de cuerpos docentes extendidos a estudiantes y padres. Desde la perspectiva de la oferta educativa pública, Uruguay presentaba un panorama de alta fragmentación, sin políticas educativas comunes ni alianzas con otras políticas sociales, en un contexto de baja inversión pública en el área.

La administración de izquierda realizó un gran esfuerzo para asignar mayores recursos a la educación, en cumplimiento de su Programa de Gobierno. En particular, en la última Rendición de Cuentas se adicionaron recursos a fin de alcanzar, en esa instancia presupuestal, el 4,5% del PBI en gasto público en educación para el año 2009. De esta manera, se supera en más de 1,5% del producto el gasto promedio de la década anterior. La asignación de recursos a la educación se inscribe en el marco general de una nueva estrategia para la educación pública, encarada desde cuatro niveles de inversión diferentes: i) en la oferta institucional; ii) en innovación y desarrollo de capital humano; iii) en el fomento de la demanda; iv) en el incentivo al acceso a la educación.

Si bien la asignación de recursos contribuye a la mejora educativa, ello por sí sólo resulta insuficiente, por lo que se requiere un esfuerzo nacional centrado en la mejora de la calidad de impactos del gasto público educativo.

Dentro de las acciones específicas emprendidas por el Gobierno cabe destacar el rediseño de la institucionalidad educativa, la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), el aumento de recursos destinados a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y a la Universidad de la

República (UDELAR), la universalización de la educación física en el sistema educativo y la concreción del Plan Ceibal (versión uruguaya del programa One laptop per child). El Plan Ceibal es la iniciativa de política pública de mayor impacto en la transformación del proceso de aprendizaje a nivel escolar, con importantes efectos sociales a lo largo de toda la geografía del país.

3. REFORMA DE LA SALUD

Las políticas de salud constituyeron un componente central de las políticas sociales aplicadas por el Gobierno, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de la población, protegiéndolas de las enfermedades y de la elevada carga económica que éstas suponen. El diseño de la política en esta materia partió de un nuevo paradigma que considera a la salud como un derecho humano esencial, un bien público y social y una responsabilidad de Estado y de Gobierno. Por este motivo, los gastos e inversiones en materia de salud han constituido una prioridad central en los planes implementados durante la presente administración.

Uno de los componentes fundamentales de las políticas de salud fue la reforma del sistema de salud, implementando el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). El objetivo de la reforma es proporcionar cobertura universal de salud para todos los habitantes del país, introduciendo criterios de justicia y equidad en el acceso a los servicios y a su financiamiento, poniendo especial atención en la calidad asistencial, así como en la eficiencia y la sustentabilidad del sistema.

Dentro de las acciones y resultados más destacados en el marco de la reforma de salud se destaca la ampliación de la cobertura e integración de los niños, la mejora en la equidad de acceso a los servicios, el fortalecimiento institucional del Ministerio de Salud Pública (MSP) en su función rectora del sistema de salud, el fomento de la participación activa de trabajadores y usuarios y la consolidación del conjunto de Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC).

Dentro de las instituciones que conforman el sistema, se destaca el nuevo papel de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), que se transforma en el principal proveedor de servicios de salud a nivel nacional, prestando asistencia en todos los niveles de atención y brindando atención gratuita prácticamente a la mitad de la población del país, con una red física extendida por todo el territorio. En el subsector privado, los prestadores más importantes continúan siendo las IAMC, que actúan como seguros de prepago sin fines de lucro, constituyendo prestadores de servicios de salud integrados, heterogéneos por su tamaño, organización y situación económica.

Para reducir la desigualdad existente entre los subsectores público y privado, y poder comenzar un proceso que permita una mejora sustancial de la calidad asistencial del subsector público, se incrementaron sustancialmente los recursos presupuestales destinados a ASSE, además de introducir un conjunto de transformaciones institucionales y de gestión.

Como consecuencia de la expansión de la cobertura de salud resultante de la creación del SNS, el Estado destinó 80 millones de dólares anuales para financiar el resultado deficitario del recientemente creado Fondo Nacional de Salud (FONASA) y pagar los aportes de los trabajadores del sector público incorporados al SNIS.

La mayor disponibilidad de recursos permitió alcanzar un incremento significativo de los salarios médicos y no médicos, de forma de poder ofrecer una remuneración acorde a la ofrecida por el sector privado, logrando una mayor dedicación del personal y posibilitando la retención de los recursos humanos más calificados. También se realizó un significativo incremento de los recursos destinados a inversiones, los que en términos reales se multiplicaron por nueve entre 2004 y 2009, permitiendo una mejora sustantiva de la calidad de los servicios de atención primaria, así como la refacción de locales e instalaciones.

4. ACCESO A LA VIVIENDA

El sistema público nacional de vivienda se encontraba, en marzo de 2005, fragmentado, frágil y carente de una visión a mediano y largo plazo. La política llevada adelante por el gobierno del Frente Amplio priorizó, por sobre las metas cuantitativas, la reorganización institucional del sistema público de vivienda, diseñando una nueva estructura conceptual para las políticas habitacionales, tendiente a asegurar el acceso y la permanencia en la vivienda por parte de las familias uruguayas, desarrollando las herramientas institucionales y legales necesarias para cumplir con dichos objetivos.

El gobierno definió una nueva institucionalidad basada en tres pilares. En primer lugar, se estableció la centralidad del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) como responsable de la definición y monitoreo de las políticas y administrador de los recursos. En segundo lugar, se creó la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), organismo ejecutor de los programas de vivienda definidos por el MVOTMA, complementada por el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR) como agencia especializada en la actuación en medio rural. Por último, se procedió a la reestructura del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y a su capitalización, con el propósito de convertirlo efectivamente en una institución bancaria especializada en el crédito hipotecario y sujeta al marco regulatorio general del sistema financiero.

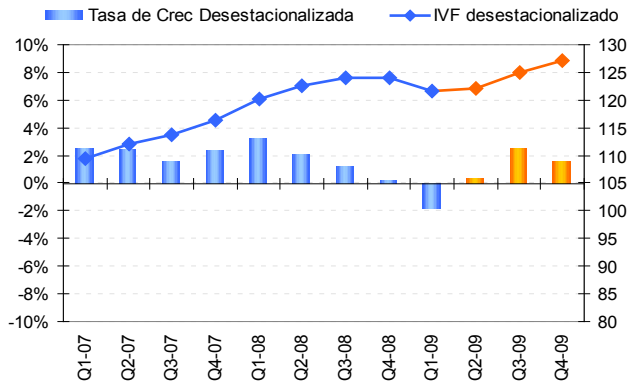
4 CRISIS GLOBAL: EFECTOS Y RESPUESTA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Durante los primeros tres años y medio de administración frenteamplista, el contexto económico internacional en el que se vio inserto el país fue favorable. Este período de bonanza fue aprovechado por el gobierno para reducir las vulnerabilidades que padecían la economía y la sociedad uruguaya, y para establecer las bases de la transformación social

y productiva necesaria. A partir de setiembre de 2008 se produjo un cambio radical en las condiciones de funcionamiento de la economía mundial, dando lugar a una crisis considerada como la más profunda de los últimos 80 años.

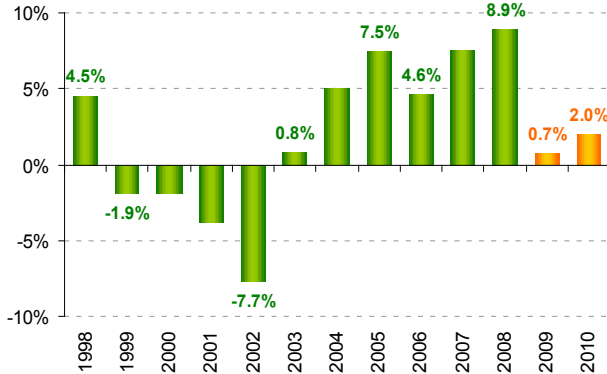
El desempeño que ha tenido la economía uruguaya desde el comienzo de la crisis ha sido más favorable que el resto de las economías latinoamericanas y la economía mundial globalmente considerada, tanto en lo que refiere al comportamiento del nivel de actividad como en materia de empleo. En este sentido, la corrección a la baja de las proyecciones de crecimiento del Fondo Monetario Internacional para nuestra economía ha sido significativamente menor que para el resto de América Latina y el mundo, previendo a su vez que Uruguay registre un moderado crecimiento durante 2009. En línea con lo anterior, las últimas previsiones de crecimiento económico para 2010 consideran que la economía uruguaya registrará un crecimiento económico algo mayor que el previsto para la economía mundial y para el conjunto de América Latina.

Gráfico 3
1. Evolución del PBI.



Fuente: Elaborado en base a BCU y estimaciones propias.

Gráfico 3
2. Ajuste cíclico similar al resto del mundo.



Fuente: Elaborado en base a BCU y estimaciones propias.

Este mejor desempeño relativo de la economía uruguaya es en gran parte consecuencia de las políticas económicas aplicadas por el gobierno durante el período de bonanza, aprovechando oportunidades y generando márgenes de maniobra adecuados para hacer frente a la crisis. De esta forma, las fortalezas sociales y económicas construidas, en un marco de estabilidad y equilibrio macroeconómico, permitirán a Uruguay atravesar el actual contexto internacional sin un deterioro significativo en las condiciones de vida de la población.

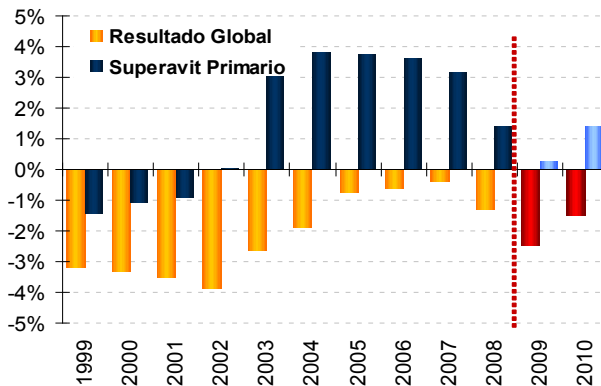
El esfuerzo realizado durante los primeros años de gobierno en materia de gasto social permitió construir y consolidar las redes de protección social, factor clave para contrarrestar los efectos que la crisis internacional.

La responsabilidad fiscal que caracterizó a esta administración, junto al adecuado manejo de la deuda pública, ha permitido evitar el recurso a los tradicionales ajustes fiscales (pro-cíclicos). En este sentido, no sólo no se han adoptado medidas de ajuste, sino que se han adoptado medidas

por atender y contemplar la problemática de los sectores productivos más afectados por la crisis.

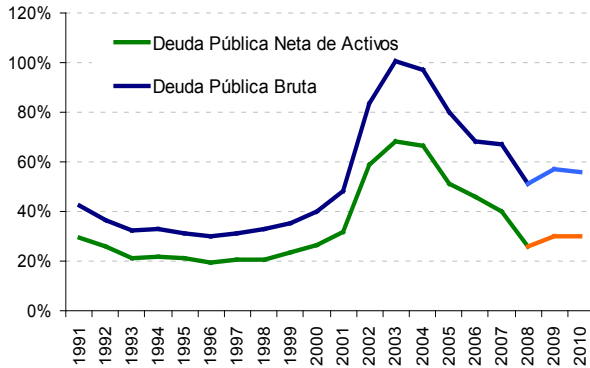
En lo que refiere a la respuesta fiscal, el gobierno uruguayo se ha comprometido a proteger los gastos ya programados, especialmente en las áreas prioritarias, aspecto que constituye uno de los atributos centrales de las fortalezas que Uruguay presenta en el nuevo escenario internacional. Si bien se prevé un deterioro del resultado fiscal, éste es mucho menos pronunciado que en el caso de los países integrantes del G-20, ubicándose algo por encima de 2% del PBI. Dicho resultado se encuentra influido, además, por el efecto que ha tenido la sequía sobre el costo de producción de energía eléctrica. En consecuencia, el aumento del déficit fiscal en Uruguay será moderado en relación con la mayoría de los países.

Gráfico 3
3. Resultado fiscal en % del PBI.



Fuente: Elaborado en base a datos de MEF, BCU y estimaciones propias.

Gráfico 3
4. Ratio deuda/PBI.



Fuente: Elaborado en base a datos de MEF, BCU y estimaciones propias.

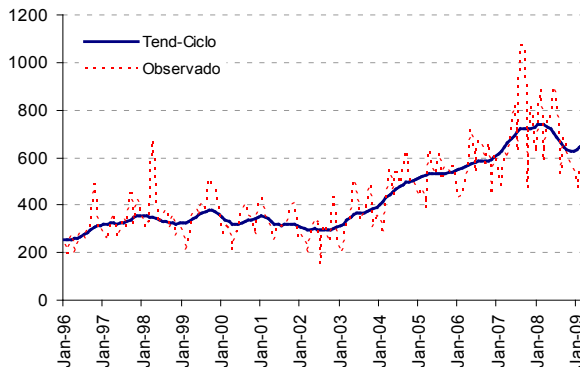
En dicho contexto, los objetivos prioritarios de la política económica para el presente año definidos por el gobierno son: i) amortiguar los efectos negativos de los shocks, provenientes del contexto internacional; ii) mantener la responsabilidad fiscal; iii) preservar la estabilidad de precios. Ello requeriría de un manejo cuidadoso de los instrumentos de política económica, de forma de no afectar ninguno de los objetivos definidos, asegurando la consistencia y sostenibilidad de las políticas aplicadas.

La estrategia seguida para enfrentar la crisis se basó en tres pilares fundamentales, siguiendo un enfoque proactivo y equilibrado.

En primer lugar, se procedió a reorientar el gasto público, privilegiando los gastos y las inversiones prioritarias y de mayor impacto económico y social, siguiendo un criterio estricto de austeridad al servicio de los objetivos estratégicos del Gobierno. De esta forma, junto a las medidas específicas de apoyo a los sectores más afectados por la crisis y la sequía, se protegieron y potenciaron los gastos e inversiones ya comprometidos.

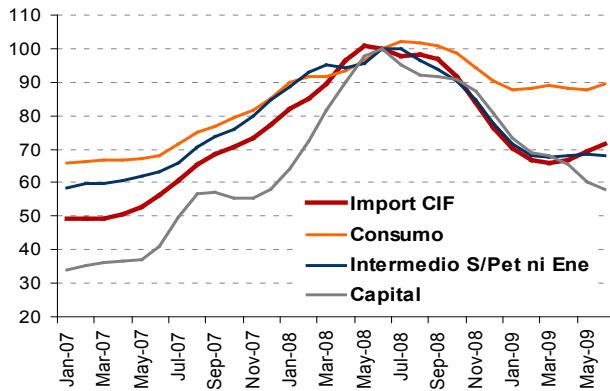
En segundo lugar, se adoptaron medidas para mitigar los impactos de la crisis, orientadas a facilitar el financiamiento de las empresas y viabilizar las inversiones, así como a mantener el empleo y fortalecer las capacidades productivas. Se han otorgado nuevos incentivos a la inversión privada, potenciando el régimen diseñado a partir de la Ley de Promoción de Inversiones, como forma de estimular los proyectos con mayor impacto en el empleo y las exportaciones, al tiempo que se incentivó la ejecución de inversiones, ampliando las bonificaciones impositivas a aquellas que se realicen en el presente año. Se definió, asimismo, un conjunto de medidas de apoyo al sector exportador, entre las que se destaca el incremento de la tasa de prefinanciación de exportaciones, la extensión del plazo para el cumplimiento de los regímenes de importaciones en admisión temporaria y prefinanciación de exportaciones y la posibilidad de canjear por efectivo los certificados de devolución de tributos a exportadores que sean exigibles. Simultáneamente, se implementaron medidas de apoyo a algunos sectores particularmente afectados, como los textiles, vestimenta, lácteos, cuero y automotriz, así como medidas de estímulo al turismo.

Gráfico 3
5. Exportaciones mensuales en miles de toneladas.



Fuente: Elaborado en base a datos de Uruguay XXI y BCU.

Gráfico 3
6. Importaciones mensuales en USD (julio 2008=100).

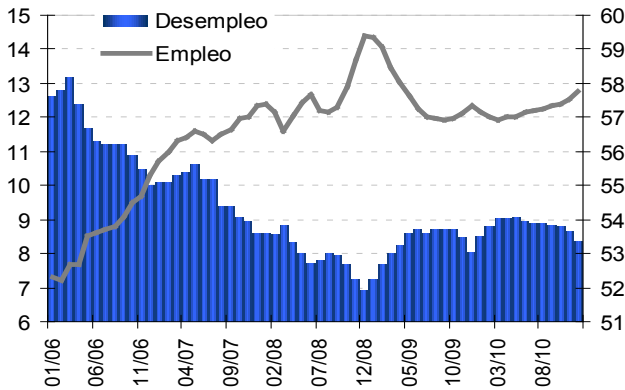


Fuente: Elaborado en base a datos de Uruguay XXI y BCU.

Las medidas de apoyo a los sectores productivos también apuntaron a facilitar el acceso al crédito y fomentar a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), otorgándoles mayores beneficios e incentivos. A su vez, como forma de fortalecer las capacidades productivas y preservar el empleo, se estableció un subsidio a la capacitación en las empresas, y se está implementando un régimen de seguro de desempleo parcial, con el objetivo de mantener los puestos de trabajo en los sectores más afectados, en particular, en las industrias textil, vestimenta, cuero y automotriz. A su vez, se otorgaron mayores beneficios tributarios a las empresas que desarrollen actividades de capacitación e innovación, investigación y desarrollo, así como a la creación de nuevos empleos y la adopción de un conjunto de medidas comerciales para evitar la competencia desleal, en particular en los sectores anteriormente mencionados.

Finalmente, como forma de contribuir a la reducción de costos de las empresas, se habilitó la deducción del IVA del gas oil utilizado por empresas industriales.

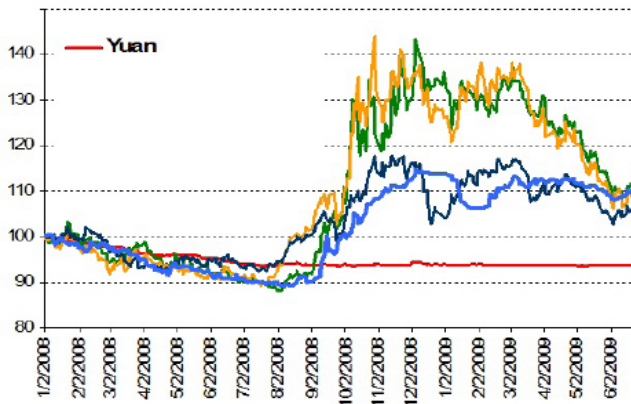
Gráfico 3
7. Mercado de trabajo



Fuente: Elaborado en base a datos del INE y estimaciones propias

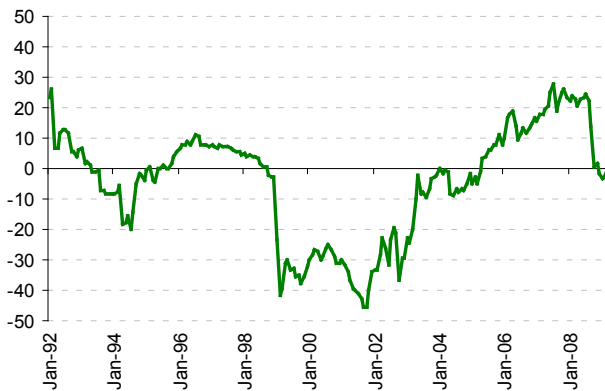
En tercer lugar, se ratificó el mantenimiento de la política de flotación del tipo de cambio que ha permitido amortiguar los shocks negativos externos que ha enfrentando la economía uruguaya, evitando eventuales desalineamientos cambiarios que pudieran afectar la competitividad de la producción local. La política implementada permitió, a su vez, evitar las fluctuaciones y la volatilidad excesiva del tipo de cambio, mediante intervenciones en el mercado. En este marco, en los últimos meses la evolución del tipo de cambio en Uruguay ha sido algo más favorable que la de nuestros principales socios comerciales y competidores, lo que ha permitido una mejora gradual de la competitividad de la producción local.

Gráfico 3
8. Tendencias globales de los tipos de cambio reales.



Fuente: Elaborado en base a datos del BCU y Banco Central de Chile y estimaciones propias.

Gráfico 3
9. Tipo de cambio real bilateral, desvío respecto al equilibrio de PPP.



Fuente: Elaborado en base a datos del BCU y Banco Central de Chile y estimaciones propias.

Finalmente, la reducción de la inflación que se registró en los últimos meses, en un contexto de desaceleración de la actividad económica, está permitiendo implementar una política monetaria más expansiva.

En cuarto lugar, el gobierno implementó medidas para asegurar las fuentes de financiamiento, implementándose una estrategia preventiva de financiamiento con los organismos multilaterales de crédito, que permitió la rápida concreción de desembolsos ante la crisis, al tiempo de asegurar líneas de crédito contingentes ante la eventualidad de que la crisis se profundice o se prolongue más de lo esperado.

En lo que a la situación económica y social se refiere, la estrategia seguida por el gobierno compatibilizó una transformación productiva y social, base del programa de gobierno, con la necesidad de implementar una política fiscal ordenada y responsable.

En el plano social, la política implementada en estos años, sustentada por un fuerte incremento del gasto social, permitió extender y fortalecer las redes de protección social, junto a la reducción de la pobreza y la indigencia y el aumento del empleo y los ingresos de los hogares, aspectos de fundamental importancia para poder afrontar las consecuencias adversas de la crisis económica internacional actual. Al mismo tiempo, el próximo gobierno tendrá como legado una situación más descomprimida, con un déficit social notoriamente más acotado.

En lo productivo, las reformas estructurales y la modernización de instituciones fundamentales para la actividad económica, junto a la fuerte recuperación de la inversión pública y al fuerte dinamismo de la inversión privada, permitieron incrementar la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía. De esta forma, Uruguay ha podido enfrentar de mejor manera la crisis de la economía mundial, reduciendo el impacto de la misma sobre el crecimiento. La economía uruguaya presenta

actualmente fundamentos significativamente más sólidos que en el pasado en cuanto a su capacidad productiva.

En materia financiera, la economía presenta en la actualidad una gran fortaleza, producto de la administración prudente y profesional de la deuda pública, que permitió recuperar la liquidez y la confianza. En lo que respecta a la deuda pública neta, ésta se redujo considerablemente, al tiempo que se mejoró sustancialmente el perfil y composición de la misma, aumentando los márgenes de acción. Se redujeron también las necesidades de financiamiento, y se incrementaron los activos de reserva. También contribuye en esta dirección la reducción del peso de la deuda condicionada con los organismos multilaterales de crédito, lo que le permite al país tener disponible mayores líneas de financiamiento ante la eventualidad de tener dificultades de acceso al financiamiento en los mercados.

A su vez, se destaca la solidez del sistema bancario, que presenta elevados niveles de capitalización y solvencia, junto a una baja morosidad y una alta liquidez. Asimismo, cabe resaltar la disminución del grado de dolarización del crédito total, lo que determinó una sustancial reducción del riesgo de descalce de moneda de los deudores.

En el plano fiscal, la responsabilidad que caracterizó el manejo de la política económica por parte del gobierno, junto a la adecuada gestión de la deuda, ha permitido reestablecer a la política fiscal como instrumento fundamental del manejo macroeconómico, sentando las bases para desarrollar una política contracíclica.

En síntesis, este gobierno entregará a la nueva administración una situación muy diferente a la que encontró, con un panorama financiero despejado para los próximos años, caracterizado por un menor nivel de endeudamiento y escasos vencimientos a corto plazo, junto a una adecuada situación de las cuentas públicas, en particular teniendo en cuenta el

contexto de crisis internacional. En particular, la política fiscal seguida por esta administración ha sido la más responsable en los últimos 35 años, desde que se disponen de estadísticas confiables, alcanzado los mejores resultados fiscales. Ello resulta de fundamental importancia, dado que los desequilibrios de las cuentas públicas durante largos períodos han sido la explicación fundamental de la acumulación de deuda y de las recurrentes crisis que ha debido enfrentar el país.

Junto a la situación fiscal y financiera que encontrará el próximo gobierno, se han registrado avances en materia productiva y social, con una economía caracterizada por una tasa de crecimiento de largo plazo más elevada y una red de protección social fortalecida, lo que sin duda amplía los márgenes de maniobra futuros.

Sin duda, en el actual contexto internacional persisten riesgos asociados a una mayor profundización y duración de la crisis, al cierre de los mercados de capitales y a la adopción de medidas proteccionistas a nivel mundial. No obstante, las fortalezas construidas en estos últimos años permitirán que la economía uruguaya pueda enfrentar esta coyuntura de mejor manera, evitando que se vean afectadas significativamente las condiciones de vida de los uruguayos. Estos factores permiten afirmar que Uruguay saldrá de esta crisis manteniendo sus equilibrios macroeconómicos relativamente ordenados, sin necesidad de sacrificar las prioridades sociales para asegurar la estabilidad fiscal.

5 LECCIONES Y APRENDIZAJES

La experiencia del primer gobierno del Frente Amplio ofrece un terreno propicio para extraer algunas enseñanzas acerca del papel que tiene la política económica en un proceso de cambio impulsado por una fuerza progresista que se propone realizar transformaciones sustantivas en la economía y la

sociedad uruguaya. Las posibilidades de extraer lecciones útiles se relacionan tanto con el manejo de los instrumentos de política económica de corto plazo como con la concreción de reformas estructurales orientadas a promover la equidad y la justicia social.

Un aspecto especialmente importante del manejo de la política económica es que ella se propuso compatibilizar, desde las etapas iniciales del gobierno, los requerimientos de corto plazo con los objetivos de largo plazo. En el plano estrictamente económico, la consistencia de las políticas macroeconómicas y la prioridad asignada a la estabilidad y previsibilidad para la toma de decisiones fueron puestas al servicio del crecimiento económico. Además, la política económica realizó reformas profundas en las estructuras económicas e institucionales del país, sin las cuales hubiera sido difícil alcanzar los niveles de inversión que se requieren para generar empleo en cantidad y calidad adecuada. En el plano social, por su parte, recién iniciado el gobierno se puso en marcha el PANES, para dar respuesta a la emergencia social, al mismo tiempo que se diseñaba, y después se ponía en práctica, un Plan de Equidad que sentaba las bases para un nuevo sistema de protección social. Del mismo modo, el fortalecimiento de los recursos presupuestales para la educación y la salud pública fue acompañado por reformas en la institucionalidad educativa y sanitaria del país.

El Programa de Gobierno del Frente Amplio había sido elaborado bajo la consigna de que era posible y deseable que no existiera dilema entre el crecimiento económico y la mejora en la distribución del ingreso. Tradicionalmente, la izquierda uruguaya ha combatido la idea de que primero había que crecer para después poder distribuir. La necesaria compatibilidad entre una prosperidad duradera y asegurar avances en materia distributiva se convirtió en uno de los pilares de la estrategia económica. Es cierto que el contexto internacional ofreció condiciones propicias para que el crecimiento económico durante este periodo de gobierno fuera uno de los más elevados de la historia contemporánea uruguaya. Pero también es cierto que la fase de expansión económica fue

aprovechada por el gobierno para reducir vulnerabilidades sociales y para fortalecer políticas orientadas a alcanzar ambiciosos objetivos distributivos. No debe perderse de vista, no obstante, que la política económica trató de mantener un equilibrio razonable entre la prosperidad y la equidad, sin que la concreción de avances en el plano distributivo pusiera en peligro la continuidad del crecimiento de la economía.

La política económica del Frente Amplio asumió un concepto de estabilidad más amplio y abarcativo que el que suele manejarse en el análisis económico tradicional (economicista), incorporando dimensiones sociales e institucionales que suelen ser dejadas de lado al referirse a la estabilidad relevante para la toma de decisiones económicas. La asimilación de la estabilidad a aspectos monetarios y financieros, hace que las dimensiones que se privilegien para dar previsibilidad a la economía estén relacionadas exclusivamente con el mantenimiento de bajos niveles de inflación y una situación fiscal equilibrada y sustentable a largo plazo. Evidentemente, estos aspectos resultan necesarios para asegurar la estabilidad, en la medida en que contribuyen a reducir la incertidumbre. El caso es que existen otras dimensiones que pueden generar incertidumbre y que también son tenidas en cuenta por los agentes al tomar sus decisiones de inversión. La existencia de fuertes desigualdades sociales, de niveles de la pobreza y fenómenos de exclusión como los que existían en Uruguay al inicio del gobierno del Frente Amplio eran factores que generaban tanto o más inestabilidad que la que provenía de los desequilibrios macroeconómicos. Por su parte, la existencia de un sistema de incentivos inadecuado, como el que imperaba en el ambiente de negocios uruguayo, generaba incertidumbre y se convertía en un obstáculo para la expansión de la inversión productiva. El asumir un concepto de estabilidad que contempla todas las dimensiones relevantes constituye uno de los aspectos diferenciales más importantes que tuvo la política económica del actual gobierno respecto a administraciones anteriores.

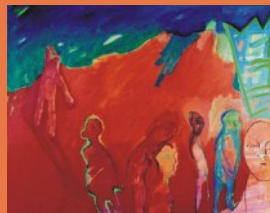
La experiencia uruguaya muestra claramente que el fortalecimiento de los recursos asignados al Gasto Social no es suficiente para lograr los objetivos

de equidad que se propone un gobierno progresista. La mejora en la calidad de los servicios públicos y la eficacia de las políticas sociales para mejorar las condiciones de vida de la población son las únicas garantías para alcanzar objetivos sociales ambiciosos.

Al igual que ha ocurrido en otros países de la región, la política económica del Gobierno del Frente Amplio prestó especial atención a asegurar la sustentabilidad a largo plazo de la política fiscal y financiera. La prudencia fiscal fue asumida como un requerimiento fundamental para poder darle permanencia a las reformas sociales que se fueron procesando. La idea fuerza que fundamentó la adopción de una política fiscal sustentable fue que la expansión del gasto público debía mantenerse en el tiempo, y ello sólo podía asegurarse si la expansión de inversiones en educación, salud, vivienda, seguridad ciudadana, infraestructura e innovación se financiaba con recursos genuinos provenientes de una sólida base de recaudación del Estado.

Una última lección que surge de la experiencia de política económica del actual gobierno del Frente Amplio es que el fluido acceso al financiamiento es un desafío fundamental, sobre todo cuando el país se encuentra fuertemente endeudado como era y sigue siendo el caso de Uruguay. Cuando se cierra el acceso a los mercados financieros privados el último recurso disponible son las instituciones financieras internacionales y es bien sabido que una parte importante de las alternativas de financiamiento que ofrecen estos organismos está sujeta al cumplimiento de condiciones que reducen los márgenes de maniobra de política económica nacional. Si se pretende mantener autonomía para manejar los instrumentos de política económica resulta decisivo el acceso a los mercados, combinado con programas de las Instituciones Financieras Internacionales que no resulten incompatibles con la orientación de la estrategia económica y social del gobierno.

ISBN 978-85-99138-14-4



Consenso Progresista

POLÍTICA ECONÓMICA
DE LOS GOBIERNOS DEL CONO SUR
ELEMENTOS COMUNES, DIFERENCIAS Y APRENDIZAJES

red de
fundaciones
progresistas



Fundación Chile 21
Fundación Líber Seregni
Fundação Perseu Abramo
CEPES

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG