TENSIONES INTERNAS Y ESTRATEGIAS EXTERNAS: LA ECONOMÍA BRASILEÑA EN EL TERCER MANDATO DE LULA

SERGIO MARTÍN PÁEZ*

Introducción

El 1º de enero de 2023, Luiz Inácio "Lula" da Silva inició su tercer mandato como presidente de la mayor economía latinoamericana. Hasta el momento, los datos macroeconómicos se muestran promisores: crecimiento persistente, desaceleración de la inflación y desempleo en descenso. En la medida que se lo permitió el Congreso, el líder del *Partido dos Trabalhadores* (PT) ha retomado como ejes de gobierno parte de las políticas sociales y económicas de sus dos mandatos anteriores (2002-2010). En paralelo, adaptó una activa agenda internacional con pautas de vanguardia en favor de la paz en Medio Oriente y Ucrania, el cuidado del medioambiente y modificaciones en la gobernanza global de carácter multilateral. En este breve texto, exploramos la posibilidad de profundizar los cambios necesarios para atender las demandas de la población brasileña, las dudas sobre la sostenibilidad de la trayectoria macroeconómica y, en definitiva, las tensiones económico-políticos de cara a las elecciones de 2027. El principal argumento presentado es que la estrategia externa se articula plenamente con la necesidad de ganar fuerza para la disputa interna que se encuentra plenamente bloqueada por las instituciones neoliberales. Su éxito no sólo es fundamental para sostener un proyecto político con intenciones de generar mejoras estructurales para las mayorías sino también para el mantenimiento del régimen democrático, el cual fue amenazado tan solo 8 días después de la asunción de Lula.

* Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro.

El doble frente de disputa política

Los primeros 18 meses han sido caracterizados por dos frentes: i) la vuelta de Brasil al plano internacional con un liderazgo carismático, como activo para colocar temas de relieve en la discusión internacional mientras, ii) la lucha política interna que se ha centrado en la plena negociación (en minoría) con el Congreso y el presidente "bolsonarista" del Banco Central. La disputa interna se mantuvo en un hilo fino por la defensa de la democracia. Ocho días después de la asunción, Lula experimentaba el intento de golpe por la insurrección en Brasilia de grupos autoconvocados de la derecha con apoyo abierto y/u omisiones de cumplir tareas de militares, partidos políticos y del propio Bolsonaro. El fuerte rechazo internacional, la respuesta institucional de los militares y la posterior intervención del Poder Judicial ha mantenido el orden democrático en el centro de la escena política.

En este marco, el balance inicial muestra un claro avance en ambos frentes, aunque podemos decir que el externo fue más exitoso que el interno. Si bien la inhabilitación de Bolsonaro para presentarse a elecciones hasta 2030 descabezó el principal grupo opositor, la amenaza democrática se mantiene latente; y las próximas elecciones municipales de octubre 2024 demostrarán si la extrema derecha mantiene el apoyo popular.

La estrategia a dos frentes no es una dualidad sino parte de un mismo engranaje. La agenda internacional es la que permitiría abrir espacio de maniobra interna en la medida que la discusión global generaría presiones para transformaciones institucionales internas más progresistas como el aumento de la carga tributaria sobre los multimillonarios. El aprendizaje de las gestiones de Lula, Dilma y el posterior golpe parlamentario mostró que no es posible avanzar en las pautas de transformación solo a partir de mitigar tensiones internas; y que todas las partes, principalmente capital-trabajo, salgan beneficiadas (Costa Pinto et al., 2019). Es necesario disputar el consenso neoliberal occidental para que las transformaciones demandadas por la sociedad no sean penadas por el mercado financiero internacional bajo la forma de cambios en la calificación crediticia (Machado y Paula, 2023), lo que suele derivar en tensiones cambiarias, aumento de la inflación e inestabilidad macroeconómica (todos elementos de un "golpe blando" de mercado).

En esta estrategia, la construcción de un sistema internacional multipolar anclado en el armado de los BRICS gana fuerza y la incorporación de nuevos socios, la formación del BRICS+, toma notoria relevancia. De forma similar, el posicionamiento para promover una estrategia de crecimiento y desarrollo sustentable ha estado dentro de los principales ítems

de la agenda, lo que le valió al electo Lula la invitación para participar de la COP27 y re-aproximarse también a la pauta de las economías del G-7. Ese doble juego constante es la practicidad de las relaciones internacionales para ampliar el margen de maniobra interno.

En el plano local, las tensiones en la política económica se expresan en dos focos del armado institucional neoliberal: i) la política fiscal y las posibilidades de modificar las reglas del gasto público y ii) la política cambiaria/monetaria instrumentada por el Banco Central a partir del esquema del inflation targeting. Dos herramientas que se encuentran en el centro del funcionamiento del estado brasileño (conocido también como tripe macroeconómico) con origen en un estado del arte ortodoxo; pero que obstruyen las iniciativas democráticas por construcciones de mayores escuelas y universidades, obras de provisión de agua en zonas de sequía crítica, expansión de la cobertura geográfica del sistema de salud, entre otras deudas sociales del sistema democrático. En este sentido, la estrategia que lleva a cabo el tercer gobierno de Lula no es llamar a la movilización callejera (lo que suele aterrorizar a las clases dominantes) o el referéndum constitucional para superar el bloqueo del Congreso como se ha vivido recientemente en Colombia o en Chile, sino promover un nuevo consenso internacional como freno al avance anti democrático de la ultra derecha y movimientos fascistas a escala global.

Del plan de gobierno a la realidad económica

En este escenario, los resultados del primer año de gestión en términos económicos arrojaron un aumento del crecimiento económico (por encima de las expectativas de mercado), una caída de la inflación y la reducción del desempleo. ¿Como se consiguieron estos resultados?

Crecimiento. La gestión de Bolsonaro (2019-2022) registró una expansión de la economía promedio de 1.4% (si desconsideramos los efectos de la pandemia, ese indicador asciende a 1.9%), mientras que el primer año de Lula implicó un crecimiento de 2.9% frente a expectativas de mercado iniciales que rondaban el 1%. Estos resultados iniciales fueron superiores a la expansión latinoamericana (2.2%) y mundial (2.6%) (SPE, 2024; BM, 2024 y FMI, 2024).

Esto fue posible a partir de dos elementos: 1) las exportaciones que mostraron una fuerte expansión a partir de cosechas record de soja y maíz; 2) el consumo de las familias que mejoró a partir de la recuperación de los programas de transferencia de renta, revalorización del salario mínimo y la caída del desempleo. Por una parte, la negociación en la transición de

gobierno fue fundamental para que el Congreso autorice un extra por fuera del Techo de Gastos y que permitió retomar el programa Bolsa Familia. Por otra parte, el salario mínimo fue reajustado 8% a inicios de 2023 y se aprobó una actualización anual automática a partir del promedio de la variación del PIB de los últimos dos años acumulado con la variación de precios al consumidor. Finalmente, se observó un desendeudamiento de las familias. Se instrumentó un programa de condonación y renegociación de deudas (Desenrola Brasil) con el sistema bancario y no bancario bajo supervisión del Banco Central.

Inflación. La variación de la canasta básica cayó de 9.3% en 2022 a 4.6% en 2023 a partir de la apreciación cambiaria nominal y de un cambio en la formación del precio de los combustibles de Petrobras.

Tipo de Cambio. Luego de la disputa ineficaz para derrumbar al presidente bolsonarista del Banco Central, el mantenimiento de una tasa de referencia sumamente elevada (12.4-13%) que garantizó un margen amplio con las tasas internacionales, mantuvo el flujo de entrada de capitales que promovió una apreciación nominal sostenida (pasó de oscilar en 6 reales/dólar a 5 reales/dólar) y redujo las presiones sobre los precios internos.

Petrobras. Abandono de la política de precios de paridad de importación que permitió aislar los combustibles de las oscilaciones del precio internacional y del tipo de cambio.

Desempleo. Ante la aceleración de la economía, el desempleo cayó de 8.4% a 7.6% a inicios de 2024, el menor nivel desde 2015.

Durante el segundo año, las proyecciones económicas mantienen un crecimiento persistente y una inflación controlada, aunque ambos resultados mantienen riesgos latentes. Las tensiones en la política económica se expresan en el armado institucional neoliberal: i) la política fiscal y las posibilidades de modificar las reglas del gasto público y ii) la política cambiaria/monetaria instrumentada por el Banco Central a partir del esquema del inflation targeting.

Por un lado, las proyecciones oficiales para 2024 marcan un crecimiento en torno de 2.5% mientras que el Banco Mundial y el FMI estiman una tasa rondando 2%. De acuerdo a los organismos internacionales, el escenario internacional de elevadas tasas de interés y reducción de los términos de intercambio afectaría negativamente a la región (1.8%) y definiría un crecimiento menor a la media mundial (2.6%).

Exportaciones. Dificultad para repetir el boom exportador del sector agrícola (caída de los precios internacionales en torno de 20% y el efecto de las fuertes inundaciones de Rio Grande do Sul, núcleo productivo agrícola).

Gasto Público. La sustitución del Techo de Gastos por el Nuevo Esquema Fiscal (Novo Arcabouço Fiscal) no necesariamente abre espacio para una gran ampliación del gasto público que impulse la economía, en particular obras de amplio alcance como el Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que fue la respuesta a la crisis financiera global de 2008.

Se aprobó la tributación de fondos de inversión de super ricos y la simplificación tributaria de impuestos al consumo lo que puede aumentar la recaudación en el futuro, pero no necesariamente de magnitud considerable para abrir más espacio fiscal.

Inversión. La formación bruta de capital fijo mostró un resultado muy malo en 2023, cayó 3% (principalmente máquinas y equipamiento), lo que marca una tendencia a la desinversión productiva.

Consumo. La nueva fórmula de ajuste del salario mínimo ha promovido un aumento real de tres puntos porcentuales para 2024 y se proyecta otro incremento real de, por lo menos, dos puntos porcentuales para 2025. El aumento del salario mínimo tendrá un impacto efectivo en las condiciones de vida de los y las trabajadoras y en el crecimiento en la medida que se mantengan las proyecciones de inflación.

Por otro lado, las expectativas de inflación de la política monetaria en 2024 mantienen un sendero de desaceleración hacia 4%, lo que ha guiado la determinación de una tasa de interés de referencia en torno 10.50%.

A lo largo de junio y julio de 2024, se observaron presiones devaluatorias por una fuerte salida de capitales en el marco de un fortalecimiento del dólar con respecto a las monedas de las economías emergentes, lo que elevó el tipo de cambio de un promedio de 5.10 a 5.40 reales por dólar (con picos de 5.68 reales por dólares que activaron la intervención del gobierno).

Estas presiones sobre el tipo de cambio mantienen latente el traslado a los precios internos, lo que podría incrementar la tasa de inflación. La reacción del Banco Central vía la regla del inflation targetting abonaría por una mayor tasa de interés que apaciguaría el único vector de crecimiento registrado hasta el momento: el consumo.

Las perspectivas que se vislumbran ponen de manifiesto el corset político que significa el entramado institucional neoliberal. En un escenario internacional crecientemente desfavorable, el armado limita fuertemente las políticas de estímulo al crecimiento económico y, en consecuencia, de la generación de puestos de trabajo, lo que sin dudas erosionará la base de apoyo popular del proyecto político del PT.

Perspectivas sobre la continuidad del proyecto político del partido dos trabalhadores

Las perspectivas que se vislumbran se enmarcan en tres escenarios posibles:

1. Un avance en la pauta internacional que permita en un mandato de continuidad (Lula o un sucesor) generar transformaciones más profundas que generen mejoras sustantivas en la calidad de vida de las mayorías. Mientras tanto, los resultados económicos deberían mantener un sendero de leve mejora, a fin de satisfacer parcialmente a las bases de apoyo popular y que permitan esa continuidad vía el voto en 2026.
2. El bloqueo político consiga que los resultados del tercer mandato no sean lo suficientemente significativos para mantener su base de apoyo y se abra mayor espacio para que los sectores conservadores impulsen un candidato propio del *establishment* económico y financiero (no necesariamente del movimiento de ultra derecha o bolsonarista).
3. La disconformidad plena con los resultados del tercer mandato lulista que deriven en una polarización entre el apoyo ideológico del PT y un nuevo liderazgo dentro de la extrema derecha (tal vez el gobernador de São Paulo, Tarcísio de Freitas, o familiares de Jair Bolsonaro como su esposa o hijos).

Por el momento, la trayectoria marca una tendencia con matices entre el escenario 1 y 2. No obstante, el pasado reciente marca que eventos geopolíticos, sanitarios y climáticos "inesperados" pueden cambiar el curso de la Historia.

Bibliografia

BM (2024), *Perspectivas Economicas Mundiales*.

Costa Pinto, Eduardo; Schonerwald, Carlos; Saludjian, Alexis; Nogueira, Isabel; Balanco, Paulo y Baruco, Grasiela (2019), "A Guerra de todos contra todos: a Crise Brasileira ea vitória do Capitão Jair Bolsonaro", *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, núm. 54.

FMI (2024), *World Economic Outlook: The Global Economy in a Sticky Spot*, Actualización de Julio.

Machado, Pedro Lange Neto y de Paula, Luiz Fernando (2023), "Financeirização, agências de rating e "policy space": a experiência brasileira", *Brazilian Journal of Political Economy*, 43, pp. 853-873.

SPE (2024), *Boletim MacroFiscal*.