

# **Análisis de la política pública contemporánea de Brasil**

Lumy Nayibe Huertas Huertas

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables

Programa de Especialización en Finanzas y Administración Pública

Bogotá D.C. 2015

## Análisis de la política pública de Brasil

Lumy Nayibe Huertas Huertas<sup>1</sup>

### Resumen:

Brasil, en los últimos años ha logrado cambios significativos relacionados con las condiciones internas del mismo, para el año de 1970, en esta República Federativa se podía observar una población que contaba con los servicios públicos inadecuados o inexistentes (Insuficiencias en alcantarillado, conexiones de agua, instalaciones sanitarias, drenajes), escaso desarrollo de la infraestructura, viviendas en condiciones deplorables, desempleo a gran escala, lo que generó que muchos habitantes se desplazaran a zonas urbanas.

Este crecimiento urbano, a su vez generó un incremento en la demanda del transporte urbano, comenzó la adquisición de vehículos importados, mejora en la infraestructura y pavimentos, dificultades en la movilización de los habitantes, aumento de la contaminación, entre otros.

Fue así como se vio la necesidad de crear un Plan de Desarrollo que permitiera mejorar la estructura urbana, la organización espacial y ofrecer alternativas no solo en las grandes ciudades sino a su vez en las zonas rurales. Lo anterior permitió que se satisficieran las necesidades que surgían a causa del impulso del desarrollo de la economía, por tal motivo, el Estado contrató a profesionales en diversas áreas para dar solución a las diversas problemáticas. La industria de bienes de capital fue uno de los grandes motores que permitió el desarrollo del país, su importancia radicó en el aumento de la capacidad productiva que fortaleció la política industrial y tecnológica.

Brasil busca convertirse en un país potencia para el año 2050, por lo que ha trabajado con dedicación su agenda interna y externa en torno al manejo de políticas fiscales, financieras, sociales, anti cíclicas y pro integración.

**Palabras Clave:** crecimiento, continuidad, apertura comercial, financiera, democratización.

---

<sup>1</sup> Profesional en Relaciones Económicas Internacionales de la Universidad Autónoma de Colombia y actualmente cursando II trimestre como Especialista en Finanzas y Administración Pública en la Universidad Militar Nueva Granada. El presente ensayo es de carácter pedagógico para optar al título de especialista en Finanzas y Administración Pública. Junio de 2014. [lumyhuertas@gmail.com](mailto:lumyhuertas@gmail.com)

## Introducción:

A partir de la década de los sesenta, la República Federativa de Brasil estuvo sometida a varios años de régimen la cual llegó a finalizar en los ochenta con el ex presidente José Sarney con una política considerada muy heterodoxa, desde ese instante la democratización fue el eje central de los nuevos líderes políticos, acompañado no sólo de medidas en los diferentes ámbitos para recuperar la economía la cual estaba devastada debido a la devaluación del cruzeiro y la inflación que superaba el 20% del nivel de los precios, seguido de una crisis social, pues había pobreza extrema.

En este contexto, con la llegada de Fernando Henrique Cardoso como jefe de Estado entre los años 1994-2002, asumió el papel de expandir las relaciones internacionales de Brasil por medio de su política exterior y la mediación de conflictos internacionales, para lograr lo expuesto anteriormente, como primera instancia debía dar solución a la crisis interna que estaba azotando a la República, pues este es un factor relevante al momento de ser reconocido por parte de otros Estados, puesto que está en juego no solo la imagen del presidente sino la del Estado mismo, por ende entre mejor estén las condiciones internas en el país, mayor será el poder y reconocimiento que se le dará, pues lograr esto no es una tarea fácil.

Tras el final del mandato de Fernando Henrique Cardoso, se presentó en Brasil una situación que generaba reacciones encontradas; Luis Inasio Lula da Silva, un antiguo obrero metalúrgico de Sao Paulo, o como lo llamara el diario "El Universo" de Ecuador en su artículo: un ex obrero metalúrgico en busca de la presidencia (El Universo, 2002. P.p3) "La leyenda viva del sindicalismo en Brasil", asumía el poder. El máximo representante y fundador del PT (Partido de los trabajadores) era el nuevo presidente Brasileiro.

La clase trabajadora de Brasil, tenía una gran confianza en el nuevo mandatario, pues ya no asumía el poder una persona con apellidos reconocidos en la escena política, o alguien nacido de alguna familia económicamente sobresaliente; un hombre que provenía de las esferas más pobres de la sociedad tomaría ahora las riendas; los pobres de Brasil se veían reflejados en Lula y depositaban toda su confianza en un gobierno que atendería la emergencia social del país.

Según Guilhon (Ramón, 2010. P.p14), la economía política seguida por el presidente Lula está determinada por el ascenso al poder de una alianza forjada entre los trabajadores y un sector del empresariado de ese país, que constituyen una coalición del gobierno que abarca desde la extrema izquierda hasta la derecha y abiertamente apoyada por grupos nacionalistas de extrema derecha, que no solamente le han permitido avanzar en términos de políticas redistributivas, sino que han coadyuvado a los cambios en el equilibrio del poder

regional y a la reconfiguración de las relaciones entre América Latina con los países desarrollados (Estados Unidos y la Unión Europea)

Por otro lado, estaba la visión internacional, en la cual se pudo notar la obvia desconfianza en un gobierno emergente de izquierda con respecto al comercio internacional, sumada a la ya mencionada crisis que atravesaban los países que fuesen, durante el gobierno anterior, los principales socios comerciales de Brasil.

Estas cuestiones las asumió Lula con propuestas continuistas en algunos factores y de cambio en otros. Así Lula triunfó, con una promesa mixta entre cambio y continuidad. Cambio del gobierno Cardoso, continuidad de los compromisos asumidos

La marcada diferencia entre el gobierno entrante y el saliente se enfocaba en el marco social poco exaltado en las propuestas políticas de Cardoso hacia el cual Lula mostraba un especial interés. Entonces las política exterior de Lula estaba al servicio de factores que empujaran el desarrollo brasilero en todas las perspectivas teniendo en cuenta aspectos como la reconquista del desarrollo, la distribución de renta, creación de empleos, aumento de la recaudación, expansión del mercado, elevación de las exportaciones, entre otros, factores notoriamente de orden social. Los elementos de continuidad subsistirían para evitar una ruptura en la transición de un gobierno a otro, para generar las condiciones de tasa de interés bajas: permanente objetivo estratégico del gobierno entrante.

### **Marco conceptual: BRICS**

La sigla BRICS ha sido utilizada para designar conjuntamente a la República Federativa de Brasil, Federación Rusia, República de la India, la República Popular China y la República de Sudáfrica, este grupo empezó a ser estudiado a partir del informe elaborado por el economista jefe del banco de inversión Goldman Sachs, Jim O'Neill, en donde se realizó un estudio de las economías de estos cuatro países en diez años.

Es así como en el año 2006, los Ministros de Relaciones Exteriores se reunieron en la 61ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, comenzaron a tener la iniciativa de crear un grupo que tuviera relevancia en el escenario internacional.

La primera cumbre se llevó a cabo en la ciudad Yekaterinburg en Rusia, el 17 de junio de 2009, se discutió la situación económica mundial, asuntos de desarrollo mundial, las perspectivas para fortalecer la colaboración entre las partes, además de plantear una reorganización al sistema financiero internacional en el que se le de mayor importancia los países en desarrollo y otras monedas de reserva diferentes al dólar.

Asimismo, “los cuatro países modernizarán la infraestructura agrícola, incluyendo sistemas de irrigación, transporte, abasto, almacenamiento y distribución, así como el acceso a políticas de crédito seguros de cultivos, intercambio de conocimientos técnicos y la comercialización de biocombustibles sustentables entre las cuatro naciones” (Reuters, 2009).

En la segunda cumbre realizada en Brasilia – Brasil el 15 de abril de 2010, buscan una reforma del comercio internacional, el desarrollo, alivio de la pobreza, energía, cambio climático y el terrorismo, así como reafirmar su apoyo a un orden mundial justo y democrático basado en el derecho internacional, de la igualdad, el respeto mutuo, la cooperación, una acción coordinada y colectiva de toma de decisiones de todos los Estados.

El aspecto económico y financiero va a estar a cargo de los Ministros de finanzas y presidentes de los Bancos Centrales de cada país, en ese contexto, estos Estados solicitaron una mayor presencia en las decisiones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El 11 de abril de 2011 se llevó a cabo la tercera cumbre en Sanya, China en donde se aceptó a Sudáfrica como Estado miembro.

Si se toma la relación de Brasil con los demás países miembros de los BRICS, se observa que tiene grandes ventajas para estar dentro de este grupo, aunque China es el Estado con el cual existe una mayor similitud y con el que existe mayor competitividad por ser una potencia y por sus condiciones actuales, por una parte, Brasil posee una población numerosa siendo la quinta del mundo y ocupando el segundo lugar dentro del grupo, a su vez, es el séptimo país con el mayor PIB con “US\$ 2,293.803 mil millones” (Fondo Monetario Internacional, 2011), China es el segundo país.

La relación entre China y Brasil ha mejorado notoriamente, día tras día se consolida más de forma bilateral, “las exportaciones llegaron a US\$21.004, incrementó de un 13.7% con relación al año anterior el cual fue de US\$16.403. De igual forma, las importaciones llegaron US\$15.911, representado en 12.5%, ya como bloque BRICS en 2009 llegó a US\$ 29.153 en exportaciones, y en importaciones en US\$20.186 en el mismo año” (Ministerio de desarrollo, 2009).

Entre estos se ha firmado diversos acuerdos uno de ellos es el Acuerdo de Transferencia de Tecnología y explotación de petróleo en el mar para empresas chinas, se estimuló Programas de cooperación tecnológica, así como de incrementar a su lista de importación y exportación nuevos productos.

Ahora bien, las países miembros desean ser potencias económicas del mundo, esto es importante para Brasil, pues le ayuda a consolidarse dentro de la región de América Latina como potencia regional y a mantener un liderato en

diferentes ámbitos como el económico, políticos, social, debido a que tiene que fortalecer sus condiciones internas para estar a la par de las economías de los BRICS.

Por consiguiente, cabe señalar que para Brasil, los estados miembros de los Brics son de carácter prioritarios, pues son grandes socios comerciales y que más que dicho grupo, para consolidar la relación ya sea como mecanismo multilateral o de forma bilateral.

Brasil quiere ser escuchado en las Organizaciones más importantes del mundo como lo son la ONU, el FMI, BM, OMC, entre otros, si bien, por una parte cuenta con el apoyo de América Latina, los BRICS serian el hincapié perfecto para llegar a países en donde no ha tenido mucha presencia internacional, puesto que llegaría al continente de Asia y de África, si se tienen en cuenta que estos dos continentes ocupan la mayor extensión de población del mundo y por ende grandes riquezas.

Además es relevante resaltar que China y Rusia son miembros permanentes del Consejo de Seguridad, lo cual permitiría que Brasil sea incluido como Estado miembro de este consejo, pues en diversos foros ya ha manifestado su intención de ser miembro permanente y sería la representación de los Estados Latinoamericanos, los cuales lo apoyan de gran medida.

Por consiguiente, la República Federativa podrá lograr transmitir sus ideas y objetivos uniéndose a Estados poderosos económicamente, y pues bien se sabe que el poder lo tiene el que controle la economía y los recursos equivalentes en dinero y participación en el comercio mundial.

De otro lado, Brasil está ejecutando un Plan para la modernización de la infraestructura, el cual va a permitir que inversiones destinadas al mismo sean provenientes de países parte de los BRICS.

Para finalizar, le permitirá realizar negociaciones de manera bilateral y por ende fortalecer su economía, en donde se podrá generar un aumento en inversiones en diversos planes y programas no solo de ámbito económico sino social, así como incentivo a las exportaciones, cooperación en materia de seguridad, tecnológica, empresarial, espacial, científica, ambiental e intercambio de experiencias, en fin.

El grupo de los BRICS, aunque en sí mismo no se define como un grupo homogéneo de países con nuevas alternativas del modelo de economía de mercado diferente al estadounidense, si estarían llamados a convertirse en el 2050 en los países con mayor dinamismo, crecimiento económico, tecnológico y agrícola del mundo (Ramón, 2010. P.p14)

Brasil, Rusia, India y China representan hoy el 25% del territorio habitable del planeta tierra, el 40% de la población mundial, el 15% del PIB mundial y los cuatro representan el 65% de la economía mundial. Internacionalmente se empieza a reconocer liderazgo del grupo BRICS y se enfrentan a instituciones y sistemas que fueron creadas por las antiguas potencias occidentales. Dentro de las acciones comunes para los cuatro, están las de cambiar el orden establecido el marco del sistema multilateral y de sus propias políticas.

### **De Cardoso a Lula cambio a continuismo.**

“Brasil anunció hoy que se convirtió en la séptima economía del mundo, luego de haber registrado un crecimiento de 7,5% en 2010, el mejor resultado de los últimos 24 años, que fue festejado por todo el gobierno y la propia presidenta Dilma Rousseff” (Nacion, Brasil se convirtió en la séptima economía del mundo, 2011)

Una realidad como estas era utópica e impensada hace apenas un par de décadas para algún país suramericano, incluso para el más grande en territorio de América latina y el quinto más grande del mundo.

Aun sustentando el mayor porcentaje de selva tropical en el mundo y soportando en ésta gran parte de las riquezas ambientales del planeta, Brasil no pasaba de ser mas que un país de tercer mundo con una economía que se sostenía, pero no se destacaba en la esfera económica mundial. Podría decirse que los rezagos de un gobierno de dictadura militar que estuvo posesionado en el poder por poco más de veinte años (1964-1985), aunque permitió apertura de nuevos mercados y un crecimiento económico notable en términos empresariales, dejaron al país, tras su caída, con una marcada desigualdad en la distribución de la renta, una deuda externa considerable y unos índices de inflación exagerados y aun el termino no alcanza a reflejar el despropósito de tales tasas que se podía prever, alcanzarían el orden del 200% anual, según lo expresara Levine en un aparte de su libro “El desafío de Neoliberalismo. El fin del tercermundismo en América Latina” (Leme, Observatorio de la Economía Latinoamericana, 1992) .

Algunos de los programas que se llevaron a cabo fueron: Programa de las regiones metropolitanas, Programa ciudades, Programa de rehabilitación urbana, Programa de transporte urbano, Programas de fomento del empleo, los cuales fueron financiados por el “BNH con USD\$2.33 Mil millones, el Fondo Nacional de Apoyo al Desarrollo Urbano (FNDU) USD\$ 1.3 Mil millones, el Departamento Federal de Carreteras (DRNA) USD\$123 Millones”. (BancoMundial D. d., Tercer Proyecto de Transporte Urbano, informe 3180, 1981 P.p5)

Por otra parte, casi el 80% del petróleo de Brasil es importado, en 1974, la crisis del petróleo, “le ayudo a solucionar el problema el nivel de reservas internacionales y el crecimiento de las exportaciones de manufacturas, la liquidez en los mercados financieros internacionales”. (Informe y Recomendación del

Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento a la propuesta de préstamo al Banco Nacional de Vivienda de Brasil, 1980)

A consecuencia del aumento de los precios del petróleo y el consumo interno, el costo de las importaciones de petróleo subió de \$711 Millones de dólares a \$4.5 Mil millones para 1978, pese a los controles que se realizaron con relación a las importaciones, las cuales se señalaran más adelante. Asimismo, entre “1975-1977 el déficit por cuenta corriente aumentó de un promedio anual de USD\$1.3 Mil millones en el periodo de 1970-1973 a 6.0 Mil millones para 1974-1978. Esto ocasiono un incremento en el endeudamiento externo y la deuda externa de Brasil paso de 12 Mil millones (1973) a 43 Mil millones (1978), por otra parte la acumulación de reservas internacionales se expandió por 5.5 Mil millones”. (BancoMundial, Informe y Recomendación del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento a la propuesta de préstamo a las centrales eléctricas de Brasil, Informe P2860, 1980.P.p10)

Cabe agregar que en Brasil ocurrieron cambios significativos entre 1974-1975, debido a la crisis ya mencionada y a la crisis de pagos, por ende, en 1978, se evidenció la afectación a la industria de bienes de capital solucionándola por medio de los recortes de la inversión pública, el incremento en los aranceles a las importaciones, una concesión de tarifas y exoneraciones fiscales a las importaciones de bienes de capital, así como Proyectos en la expansión de bienes de capital nacional para promover la producción local de equipos.

Por consiguiente, se ejecutaron restricciones a las importaciones por medio de incrementos en las tasas arancelarias principalmente “para equipos electrónicos y de maquinaria, dando como resultado en 1974, un promedio ponderado en la importación de bienes de capital de 40.8%”. (BancoMundial D. d., Brasil protection and competitiveness of the capital goods producing industries, Informe 2488, 1980. P.p 3-21.)

A partir de 1975 se dieron los cambios más importantes con respecto a la restricción de importación, como primera medida se creó un sistema de importación de depósito, el cual requería un depósito previo de 100% para las importaciones en el que incluían los bienes de capital excepto las contempladas en paquetes de incentivos, ni los pagos de intereses o corrección monetaria.

A su vez, incentivos a la inversión fueron promovidos por Programas de Agencias y sectores regionales, pero la principal fue el Consejo para el Desarrollo Industrial (CDI), esta fue establecida en 1964, cuyo objetivo era la revisión de propuestas en inversión y tarifa de subvención, exoneración de impuestos para bienes de capital importados para lograr un desarrollo industrial y comercial, por tanto, de ahí en adelante fue otorgando créditos para el desarrollo de proyectos.

En el caso de la exoneración de aranceles e impuestos solo estaban exentas los que cumplieren lo pactado en los Acuerdos de Participación autorizadas por el Departamento de Comercio Exterior del Banco Central de Brasil (CACEX) o en el Programa Especial de Incentivos Fiscales a los exportadores, en el cual se pretendía que las empresas se comprometieran a exportar un porcentaje de su producción y que estos se hayan beneficiado por la importación de bienes de capital.

Las subvenciones otorgadas por el Fondo Especial de Financiación Industrial (FINAME) y los subsidios de Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), permitieron que subsectores de producción de maquinaria pesada industrial, de generación de electricidad, equipos de transmisión y equipos ferroviarios aumentaran su producción de bienes de capital y por ende sus ventas locales en la producción nacional.

Estos Programas y Subsidios fueron medidas que optó Brasil para lograr una reducción de las importaciones, así como para lograr una mejora en el comportamiento de la balanza de pagos la cual era deficitaria, de igual manera, las tarifas, la promoción de la inversión, los impuestos y algunas restricciones a las importaciones, eran medidas que beneficiaban a unos subsectores de la economía (industria automotriz, la construcción naval, tractores y maquinarias, equipo ferroviario, entre otros), las cuales eran necesarias que se desarrollasen porque a partir de ellos se lograría un desarrollo industrial, dejando por un lado la dependencia de maquinarias y por ende de las grandes cantidades de importaciones de este tipo de bienes que se realizaban en años atrás.

Para 1979, había un exceso de producción de las industrias de bienes de capital debido al incremento de las exportaciones principalmente de herramientas de máquinas, motores diesel y camiones debido a la eficiente producción, para el gobierno esta era una situación preocupante debido a que por una parte se podría monopolizar el poder de la industria y provocaría un número de empresas no rentables.

Para disminuir la inflación y evitar el deterioro continuo de la balanza de pagos, se introdujeron medidas en abril de 1979, pero fue hasta diciembre del año en mención donde se realizó una devaluación del 30% del cruzeiro, acompañado de la eliminación de subvenciones a las exportaciones y el requisito de depósito previo a la importación y a la imposición de un impuesto a la exportación temporal de los productos primarios.

Asimismo, hubo un “aumento a las restricciones sobre las inversiones de las empresas públicas, las importaciones y el endeudamiento y una modificación de los programas de créditos administrados que tenía como objetivo reducir los subsidios”. (Informe y recomendación del Presidente del Banco Interamericano de

Reconstrucción y Fomento a los directores ejecutivos de una propuesta para la compañía estadual de energía eléctrica (CEEE), 1980. P.p7)

Es importante resaltar la preocupación por parte de la República Federativa de implementar Programas de Seguridad Social cubriendo casi al 70% de la población urbana, además alrededor de 6 millones de hogares equivalentes a 30 millones de personas fueron conectadas a redes públicas y sistemas de abastecimiento de agua.

El 31 de enero de 1980, Brasil solicitó nuevos préstamos al Banco Mundial de los cuales se otorgaron 2.728.5 millones de dólares, puesto que tenía como objetivo el desarrollo de Proyectos que permitiesen un incremento en la infraestructura, productividad y en los ingresos de la población con escaso poder adquisitivo, para mejorar sus condiciones internas.

Tales Proyectos fueron enfocados en abastecimiento de agua y alcantarillado en los Estados del Sur, Control de contaminación industrial en Sao Paulo, Educación rural en el noreste y finalmente un Proyecto para la coordinación de sistemas y centros de controles de las Centrales Eléctricas Brasileñas (ELETROBRAS) y Centrales Eléctricas (ELETROSUL) está siendo subsidiaria de Eletrobras.

Con respecto a la salud, el sistema está basado en reembolsos públicos para servicios prestados por instituciones privadas y por el sistema nacional dirigido por el Instituto Nacional de Asistencia Médica y previsión social (INAMPS), en el cual los prestadores de servicios reciben como pago una cuantía predeterminada al darse un diagnóstico llamado Sistema de Pago Prospectivo (SPP), en donde se realizan reembolsos de los costos.

Para 1990, Brasil gastó 4.8% del PIB en asistencia médica, siendo una inversión escasa para ese sector comparado con las que realizan Uruguay (6%), Panamá (8%), Canadá (5%), entre otros países. "Entre el periodo de 1980 y 1990, el valor real del gasto público total pasó de US\$9.78 billones para US\$12.93 billones, siendo el gobierno federal responsable por 71-78% de los costos totales de cada año. Este aumento se debió a las nuevas políticas de acceso". (BancoMundial, Una organización, Prestación y Financiamiento de salud en Brasil: Una agenda para los años 90, Informe 12655 Pág. 18, 1995. P.p18)

Las reformas comenzaron hacia 1984, en donde se pretendió dar un servicio más especializado, de calidad y que fuese de manera igualitaria, debido a que en Brasil, la mayoría de los mismos eran parte de sector privado, para lograr esto, se contó con la participación de los Sistemas Unificados y Descentralizados de Salud (SUDS) en 1987 y 1988, la INAMPS, se encargaba de controlar las secretarías de salud de los municipios y estados, a su vez, crear un sistema único

en el cual cada secretaria o centro de salud debía ser responsable por lo sucedido en su territorio.

Con respecto al déficit permanente en la balanza de pagos, era una constante problemática en la economía de Brasil, por tal razón, se dieron unas reformas en la política fiscal y monetaria en donde se tenía como objetivo “mejorar los flujos de información y control presupuestario en el sector público, incluyendo los gastos de organismos semiautónomos y empresas públicas, también la incorporación en el presupuesto fiscal de los Programas de subsidio los cuales en ocasiones anteriores se manejaron fuera del presupuesto por medio del Banco Central y la reducción de asignación de los ingresos públicos. En ese sentido, la devaluación de diciembre de 1979 del cruzeiro, la eliminación de los requisitos de depósito de importación y la gradual liberación de los precios y las tasas de interés ayudaron a promover el recurso favorable para la expansión de las exportaciones e importaciones y la asignación eficiente de sustitución. A su vez, las inversiones públicas fueron encaminadas hacia el desarrollo de fuentes de energía nacionales y la agricultura.

Para tal fin, en el sector agrícola se pretendía dar apoyo productivo en inversiones agrícolas, es decir, cambiar los préstamos a los agricultores y las cooperativas de las zonas rurales, por medio de los bancos comerciales y la liberalización del crédito en este sector, por ende, se realizaron programas que permitiesen reactivar el sector.

En 1980, los cultivos sembrados disminuyeron con relación al 3.3% anual en la década de 1970 a 1.7% anual, asimismo, la producción de cultivos de alimentos básicos como Trigo, maíz, arroz, papa y frijoles se mantuvo constante lo que generó que la producción de alimentos per cápita disminuyera y se optará por importar alimentos.

En este contexto, durante el periodo de 1988-1990, los préstamos oficiales de Banco de Brasil (BDB), (Es el mayor banco del país, la mayor fuente de crédito rural y el principal canal de crédito oficial a tasas subsidiadas agrícolas) para la agricultura se redujo drásticamente en términos reales y nominales. “En términos reales, el crédito agrícola en 1990 era inferior al 25% de su volumen en 1988” (BancoMundial, Proyecto de Crédito Agrícola, Informe 13827, 1994. P.p16). Esta contracción involuntaria provocó que los objetivos de la reducción de crédito oficial se cumplieran.

Entonces se venía para Brasil una nueva época, una época democrática que iniciaba con José Sarney, quien asumió la presidencia tras la muerte del presidente electo Tancredo Neves. Posteriormente se vino el primer proyecto neoliberal coherente, que fue puesto en práctica por Fernando Collor de Mello, electo presidente en 1989 y depuesto por el Congreso, por corrupción, en 1992.

En ese momento inicia la carrera hacia el poder de Fernando Henrique Cardoso, primero oficiando como ministro de Economía del vicepresidente que tomó posesión luego de la caída de Collor de Mello, Itamar Franco, para luego alcanzar la presidencia en 1994, periodo de interés esencial en el desarrollo de este estudio, pues es a partir de este momento, con la aplicación del Plan Real de Estabilidad Monetaria, que se evidencian cambios drásticos e influyentes en el devenir económico de Brasil, cambios que marcan el camino y dan pie a la actualidad financiera del país.

El Plan Real, aunque es una herramienta usada por Fernando Henrique Cardoso para enfrentar las dificultades financieras del estado que recibía, no estaba propuesto desde lo meramente económico con un cambio de moneda, como a simple vista se puede pensar; abarcaba diversos sectores de la realidad nacional Brasileña de ese entonces, tales como:

- a) **Apertura comercial:** controlar los precios a partir de la competencia entre productos nacionales y extranjeros
- b) **Apertura Financiera:** generando recursos extranjeros que permitan la sostenibilidad del déficit que la apertura comercial podría generar
- c) **Política fiscal:** Por una parte controla la inflación y por otro indica la solvencia económica del país a inversores internacionales.
- d) **Política monetaria:** Punto central del Plan Real. Con altas tasas de interés ataca directamente la inflación y atrayendo así la financiación internacional.
- e) **Política cambiaria:** Permitiendo la apreciación y posterior estabilización de la moneda.
- f) **Privatización:** Da lugar a capitalización extranjera y a disminuir la deuda externa.

Al finalizar sus periodos presidenciales, llega Luiz Inácio Lula Da Silva quien continua con las políticas de su antecesor con respecto al compromiso de convertir a Brasil en un Estado que sobresalga en todos los aspectos gracias a sus condiciones internas, para tal fin, promovió los bienes y servicios evidenciado en un incremento del nivel exportado, en inversión extranjera directa, así como, en condiciones de vida favorables en sus habitantes. Ahora bien con el ascenso de Lula al poder Brasil fue tomando otro rumbo:

“El Partido de los Trabajadores fue fundado el día 10 de febrero de 1980, en el Colegio Sión, en Sao Paulo. El partido surgió de la organización sindical espontánea de operarios paulistas, liderados por Luiz Inácio Lula da Silva y otros líderes de trabajadores, al final de la década de 1970, dentro del vacío político creado por la represión del régimen militar a los partidos comunistas tradicionales y los grupos de izquierda entonces existentes. Así mismo, el PT fue fundado como una voz socialista democrática. El Partido dos Trabajadores fue oficialmente reconocido como partido político por el Tribunal Superior de Justicia Electoral el día 11 de febrero de 1982-” (Martins, Partido dos Trabalhadores, 2002) <sup>2</sup>

Se hablaba unos renglones atrás acerca de reacciones encontradas con el ascenso de Lula al poder, esto se debe a varias razones determinantes que se enunciarán a continuación. En primer lugar, la clase trabajadora de Brasil, tenía una gran confianza en el nuevo mandatario, pues ya no asumía el poder una persona con apellidos reconocidos en la escena política, o alguien nacido de alguna familia económicamente sobresaliente; un hombre que provenía de las esferas más pobres de la sociedad tomaría ahora las riendas; los pobres de Brasil se veían reflejados en Lula y depositaban toda su confianza en un gobierno que atendería la emergencia social del país. Por otro lado, estaba la visión internacional, en la cual se pudo notar la obvia desconfianza en un gobierno emergente de izquierda con respecto al comercio internacional, sumada a la ya mencionada crisis que atravesaban los países que fuesen, durante el gobierno anterior, los principales socios comerciales de Brasil.

Estas cuestiones las asumió Lula con propuestas continuistas en algunos factores y de cambio en otros. Así Lula triunfó, con una promesa mixta entre cambio y continuidad. Cambio del gobierno Cardoso, continuidad de los compromisos asumidos. Esto se demuestra si se observan las palabras pronunciadas por Lula en su discurso de posesión, en el cual deja muy en claro que es importante ocuparse de los asuntos internacionales:

“La gran prioridad de la política exterior durante mi gobierno será la construcción de una América del Sur políticamente estable, prospera y unida, con base en ideales democráticos y de justicia social. Para

---

<sup>2</sup> Este aparte textual tomado de la página oficial del PT, nos permite conocer un poco a cerca de este movimiento político que se erige en Brasil como la mayor fuerza de izquierda, cuestión de importancia significativa en el desenlace de este estudio.

esto es esencial una acción decidida de revitalización del MERCOSUR, enflaquecido por las crisis de cada uno de sus miembros y por visiones muchas veces estrechas y egoístas del significado de la integración.

Procuraremos tener con los Estados Unidos de América una asociación madura, con base en los intereses recíprocos y en el respeto mutuo. Trataremos de fortalecer el entendimiento y la cooperación con la Unión Europea y sus estados miembros, así como con otros países desarrollados, por ejemplo Japón. Profundizaremos las relaciones con grandes naciones en desarrollo: China, India, Rusia, Sudáfrica, entre otros.” (Silva, 2002)

Discurso en el cual se puede ver un marcado interés por mantener a Brasil en el contexto económico mundial, lo cual fuera el pilar de su antecesor. La marcada diferencia entre el gobierno entrante y el saliente se enfocaba en el marco social poco exaltado en las propuestas políticas de Cardoso hacia el cual Lula mostraba un especial interés. Entonces las política exterior de Lula estaba al servicio de factores que empujaran el desarrollo brasileiro en todas las perspectivas teniendo en cuenta aspectos como la reconquista del desarrollo, la distribución de renta, creación de empleos, aumento de la recaudación, expansión del mercado, elevación de las exportaciones, entre otros, factores notoriamente de orden social. Los elementos de continuidad subsistirían para evitar una ruptura en la transición de un gobierno a otro, para generar las condiciones de tasa de interés bajas: permanente objetivo estratégico del gobierno entrante.

La ascensión de Lula al poder tenía como principales estrategias en términos de política exterior:

1. La necesidad de revertir la postura marcadamente defensiva de la gestión de Cardoso, buscando así fortalecer los lazos comerciales que este, no había permitido.
2. La opción a favor de rescatar dimensiones y valores de gran centralidad en otros momentos de la política exterior brasileña, teniendo como punto de partida que sería esa política exterior el trampolín del desarrollo social del país, respetando los intereses internos ante el ámbito internacional, siempre en pro del trato justo y equitativo entre las naciones.

Inicia el presidente Lula Da Silva aplicando una serie de proyectos que buscan resolver diferentes problemáticas sociales entre estas:

1. Disminuir la pobreza y la polarización: Empleando el plan Hambre Cero, puesto que en Brasil existen 9.3 millones de familias pobres

2. Mejorar el sistema de seguridad social, puesto que los trabajadores del sector informal y los profesionales eran excluidos, el sistema de pensiones no era equitativo para toda la población. En 2003 Lula presentó las siguientes reformas ante el congreso las cuales fueron aprobadas en diciembre del mismo año: retardar la edad mínima de jubilación, para los hombres de 53 años a 60 años y para las mujeres de 48 a 55 años, para recibir la pensión, los hombres tienen que pagar cuotas durante 35 años, y las mujeres, 30 años, reducir en un 30% la pensión para las viudas y los viudos; reducir los subsidios a los hijos de los militares, antes, el gobierno pagaba los subsidios a los hijos de los militares toda su vida, y ahora se les paga hasta 24 años cumplidos, el gobierno cobra un impuesto de pensión del 11% a los pensionados que reciben una pensión mensual superior a R\$ 1440.
3. Disminución en los índices de discriminación racial: puesto que los negros y indígenas recibían menor salario, pocas oportunidades de empleo, de acceso a la educación. En el 2002 Lula pone en marcha el plan Brasil Alfabetizado donde destina R\$278 millones al año de su presupuesto con el fin de impulsar la educación en adultos, negros e indígenas, en el 2006 se erradicaron 18 millones de analfabetos adultos.
4. Alta concentración de tierra: puesto que los minifundios ocupan el 2.3% del territorio el cual es trabajado por los campesinos, mientras que los latifundios ocupan el 45.1% del territorio, agudizando conflictos por la tierra entre los campesinos sin tierra y los latifundistas.
5. Desarrollo desequilibrado regional: Grandes diferencias entre las regiones desarrolladas del sudeste y sur y la región atrasada del nordeste.

Se veía entonces un Brasil que continuaba con una directriz clara, proyectarse ante el mundo como un socio estratégico en términos comerciales, pero ahora más abierto a propuestas que interesarían a diferentes países a establecer alianzas estratégicas; una nación que ahora no solo se preocupaba por buscar la mejor forma de crecer económicamente, sino que sabía en qué debía invertir las ganancias que estaba generando; que reconocía en la gente lo más importante de un país; que procuraba la lucha urgente contra el narcotráfico y la violencia en los sectores más desprotegidos, que en vez de buscar eliminar las favelas, buscaba hacer de estas lugares dignos para la vida de sus habitantes.

Un país que busca invertir en conocimientos, busca explorar nuevas alternativas naturales que permitan el bienestar de la humanidad a base de descubrimientos científicos en la selva amazónica tal como el desarrollo de productos de alta importancia veterinaria, medicinas como antibióticos y hormonas de crecimiento derivados de especies acuáticas amazónicas, es importante indicar que la región tiene la mayor cantidad de especies de peces de

agua dulce del mundo, el bosque amazónico es fuente para la industria alimentaria, química y farmacéutica, representa uno de los mayores recursos hídricos del mundo, alberga poblaciones indígenas y comunidades locales donde preservan su identidad cultural, la comunidad internacional ha querido intervenir y “apropiarse” de este territorio porque tienen clara la riqueza y el gran beneficio que podrían obtener:

La cuenca representa el 50% del consumo mundial de oxígeno, constituye una quinta parte de la reserva de agua dulce, más de 300.000 especies animales, bajo este manto la comunidad internacional busca la forma de internacionalizar la Amazonía con el fin de dar solución a los problemas que afligen el entorno a nivel mundial, concebirla como patrimonio común de la humanidad.

La controversia sobre la Amazonía no solo incluye a los países desarrollados que buscan de todas las maneras apropiarse de ella sino la internacionalización de los recursos que significaría la entrega a empresas multinacionales con intereses netamente económicos que no se preocupan por la preservación de la biodiversidad.

Sin embargo, el gobierno brasileño ha impedido cualquier estudio o albergue por parte del gobierno extranjero en estos territorios, ya que para Brasil el Amazonas representa su más alto interés: los minerales, fuentes de energía, componente hidroeléctrico y exportación de madera. Incluso ha prohibido el ingreso a varias universidades estadounidenses que buscaban la forma de comprar territorios y crear un jardín botánico, Brasil ha tenido que realizar un estricto control fronterizo para evitar además tráfico de drogas, explotación de recursos naturales, ha tenido que enfrentarse contra los “garimpeiros” que son ejércitos apoyados por intereses transnacionales que solo buscan la extracción de oro y diamantes.

El gobierno brasileño es consciente de que no es posible llevar a cabo la integración sin el mantenimiento de un fuerte financiamiento. Es por esta razón que Brasil ha adoptado los siguientes mecanismos:

1. Al visualizar a América Latina como uno de sus principales mercados de las exportaciones de bienes y servicios con alto valor agregado, una de sus prioridades es lograr la integración física y económica de Suramérica, lo que requiere inversiones en sectores como energía y transporte, para lo cual adelantó la firma del Convenio de pagos y créditos recíprocos –CCR- de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Convenio que ha sido ratificado por doce Bancos Centrales de América Latina.
2. Ingreso como miembro del Banco del Sur, integrado además por Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Venezuela, y Chile como observador.
3. Adhirió al Banco Centroamericano de Integración Económica – BCIE

4. En agosto de 2009 adhirió al convenio constitutivo de la Corporación Andina de Fomento –CAF
5. Con vista a reforzar la posición financiera de los países de la región frente a presiones externas en el contexto de la crisis financiera internacional y en concordancia con las recomendaciones de G-20, Brasil anunció en mayo de 2009, la decisión de ofrecer a los países de América del Sur el establecimiento de líneas de crédito recíprocos mediante Swaps en moneda local
6. Estableció un sistema de pagos en moneda local (SML), que es un mecanismo destinado a operaciones comerciales que permite a importadores y exportadores brasileños y argentinos e realizar las transacciones comerciales en sus respectivas monedas<sup>3</sup>

Se evidencia desde ese entonces un Brasil que crece a pasos agigantados, gracias, no a un gobierno, sino al entendimiento que una propuesta política bien enfocada no debe terminar con un periodo de mandato, debe ser continuada y en lo posible mejorada por cada sucesor, y en vez de preocuparse por intereses partidistas, lo que debe importar es el porqué de lo que se hace. La política de Brasil hizo que el país se ubicara hoy en día como una de las potencias económicas del mundo, porque sus mandatarios acogieron lo bueno que encontraban en el camino y lo integraban a un nuevo plan de gobierno que continuaba con propuestas de crecimiento y proponían también cosas nuevas, pero siempre pensando en lo mejor para su país.

El recorrido de Brasil como República con un modelo de política democrática, es corto pero enriquecedor; Cardoso y Lula han sembrado unas bases económicas y sociales sólidas, a fin de que la nación continúe la senda del crecimiento. Hablar de continuidad o cambio es un asunto para tener en cuenta desde cada uno de los aspectos a estudiar, sin embargo se debe resaltar que un gobierno que permite a un país desarrollarse en sus diferentes aspectos, es un gobierno que debe ser tenido en cuenta como referente, y no solo para el gobierno que le sucederá en el poder, también para el resto de gobiernos de la región y el mundo.

---

<sup>3</sup> Información adquirida en el Marco del Seminario sobre investigación suramericana, llevada a cabo en Foz do Iguacú, Brasil, del 9 al 11 de septiembre de 2009

## Conclusiones

A partir de los años 1995, la República Federativa de Brasil ha tenido cambios significativos pues no solamente dejó de estar bajo un régimen, sino supero grandes dificultades relacionadas con el aspecto económico, social y su posicionamiento en el ámbito internacional.

El entorno de Brasil no era nada envidiable en la región, pues había una escasez de capital, producción e innovación, una deuda externa e inflación elevadísima, y un gran número de habitantes en la pobreza absoluta.

Con la llegada de Fernando Henrique Cardoso al poder, Brasil comenzó su periodo de transición para llegar a ser lo que hoy se denomina potencia regional. Dicho presidente implementó una serie de medidas como lo fue el Plan Real que buscó combatir la inflación, aumentar la inversión en sectores internos que estimularan un desarrollo de la economía, es decir que se generó un aumento de la competitividad de los productos nacionales y al tener gran ayuda monetaria logró disminuir el nivel de los precios.

Con las privatizaciones se incrementaron las reservas internacionales y la reducción del crédito hacia el sector público, estados y municipios, lo que permitió que las responsabilidades y la destinación de dinero por parte del Estado disminuyeran y fueran destinadas a otros sectores.

Las anteriores medidas fueron en su mayoría para reducir gastos pues su deuda interna y externa era elevada y en ese sentido, la evolución del Estado en todos sus ámbitos iba en declive.

Un elemento clave que permitió a los dos gobiernos compaginar, fue la idea de estabilizar la moneda, lo cual podría permitir disminuir la inflación, lograr sostener un superávit primario, mejorar la distribución de la renta e incrementar la protección a los trabajadores y los pobres. Para lo cual se adoptaron medidas como la eliminación de privilegios de las empresas nacionales, los regímenes de concesiones públicas, las reglas para la gestión fiscal equilibrada y la autonomía operativa del Banco Central.

Para lograr la estabilización económica se aplicaron una serie de políticas orientadas a democratizar el acceso a los recursos y la apertura de nuevos ascensos en la pirámide social que permitiera disminuir cada vez más la brecha existente entre ricos y pobres, para lo cual se aumentó los ingresos.

La promoción de la investigación e innovación en la educación ha sido una de las medidas más importantes, pues estos gobiernos le apostaron a la generación de una población con una gran capacidad intelectual no solo para reducir el número de personas analfabetas, sino porque de esta manera iban a lograr la especialización de diferentes áreas de las cuales Brasil es líder hoy como

lo son en el nivel de educación (Mejores universidades del mundo), el desarrollo tecnológico e industrial (Creación de aviones).

Las metas del milenio que fueron adoptadas en el año 2000 ante la Organización de las Naciones Unidas, fueron de gran ayuda para que la República Federativa implementara programas y planes que permitieran tener unas condiciones óptimas en el ámbito social, por eso se crearon diferentes programas y campañas ya nombrados en la investigación los cuales han permitido que la brecha desigual disminuya.

Las políticas de Cardoso se orientaron hacia la “protección social”, programa que se creó para transferir recursos a aquellas familias que se encuentren por debajo de la línea de la pobreza. Con Lula se continuó con el programa, se pasó de aportar 5.6 millones a 11.2 millones, aumentó la cobertura social, los recursos destinados a la asistencia social, y el salario en general, no se limitó únicamente a ayudar a aquellas familias que se encontraban por debajo de la línea de pobreza sino a aquellos estratos que en general tenían problemas económicos, para lo cual y desde su primer gobierno se implementaron créditos bancarios para los ciudadanos y los pensionados,

Con la llegada de Fernando Cardoso, se incentivo la diplomacia y con el fin de afianzar las relaciones internacionales con los demás Estados se incrementaron el número de visitas hacia los mismos, puesto que por medio de esta, se promueve el reconocimiento de la República Federativa por parte de otros Estados, se da a conocer la situación del mismo y logra demostrar las ventajas que puede ofrecer invertir en él, es decir se vende la mejor imagen ante el exterior.

Por tal razón, las relaciones internacionales han sido indispensables para Brasil, pues teniendo en cuenta la superación de las condiciones internas, las cuales fueron ya explicadas, faltaba profundizar en las relaciones con otros Estados, donde Brasil pudiera tener contacto con otros y compartir experiencias entre los mismos. Es evidente que al momento que la República Federativa decidió profundizar en este aspecto, ha logrado que otros Estados lo respeten y se identifiquen con parte de su ideología y propuestas, permitiendo que hoy en día tenga poder de decisión de los aspectos más relevantes.

El éxito del gobierno de Lula radicó en el sistema de estabilidad y crecimiento que generó en Brasil, puesto que grandes empresarios e inversionistas empezaron a confiar en la gestión realizada por Lula.

Lula se encaminó a ayudar a los pobres, al sector sindical, a los trabajadores y a los empresarios. Brasil hoy por hoy se consolida como la potencia regional de América Latina que más influencia tiene a nivel mundial, puesto que logro sacar a un país en las ruinas de la pobreza y hoy en día hace parte de organizaciones tan importantes como la ONU, la OMC, las BRICS y la IBSA entre otras, cuenta con el apoyo del Banco Mundial y del FMI y continúa en

pié sus programas sociales como Hambre Cero, Primer Empleo, Brasil alfabetizado y Bolsa Familia entre otros.

### **Bibliografía**

Banco Mundial. (1995.P.p5-20). Una Organización, prestación y financiamiento de salud en Brasil: Una agenda para los años 90, Informe 12655.

El Universo. (2002. P.p3). La leyenda viva del sindicalismo en Brasil, pág. 3.

Garza, R. (2010.P.p14). Las lecciones del BRIC. México D.F

Guilhon, J. (2005. P.p115). Tres Potencias Emergentes Brasil, China, India. En recopilación de las intervenciones del seminario internacional, realizado por la Fundación Agenda Colombia, Bogotá.

Fondo Monetario Internacional. (2011) Datos y estadísticas. Disponible en [www.imf.org/external/pubs/](http://www.imf.org/external/pubs/)

Leme, F. (1992). Observatorio de la Economía Latinoamericana. de Brasil un milagro que no resultó. Disponible en [www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/Sabino-brasil.htm](http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/Sabino-brasil.htm)

Martins, S. (2002). Partido dos Trabalhadores. Disponible en [http://www.pt.org.br/index.php?o\\_partido](http://www.pt.org.br/index.php?o_partido)

Ministerio de Desarrollo. (2009). Ministerio de desarrollo, industria y Comercio Exterior. Disponible en [www.mdic.gov.br//sitio/interna/](http://www.mdic.gov.br//sitio/interna/)

Nacion, L. (2011). Brasil se convirtió en la séptima economía del mundo. Disponible en [www.lanacion.com.ar/1354575-brasil-se-convirtio-en-la-septima-economia-del-mundo](http://www.lanacion.com.ar/1354575-brasil-se-convirtio-en-la-septima-economia-del-mundo)

Reuters Group Limited. (2009).., de Reuters América Latina:<http://lta.reuters.com/article/businessNew>

Silva, L. I. (2002). Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva en el Congreso Nacional durante la toma de posesión. Rio de Janeiro.

**Análisis de la política pública contemporánea de Brasil**

Lumy Nayibe HUERTAS HUERTAS