

---

## Brasil: encrucijada de fin de siglo

---

**Investigadores:****Carla Menza Peláez**

Docente Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia

**Luz María Ramírez**

Estudiante VIII Semestre Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia

**Henry Vallejo Vargas**

Estudiante X Semestre Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia

**I. DESAFÍOS, SU PESO Y RELACIÓN**

Brasil, como todos los países, se enfrenta a los retos que le plantea un mundo globalizado, considerando el asunto de la internacionalización de las economías como tal vez el principal desafío inmediato. Esto depende de la forma como el país y sus dirigentes vean la globalización, y de esa visión se deriva la manera como el país lo enfrenta. La prioridad para la elite brasileña es no quedar rezagado frente a las dinámicas internacionales, por ello la brecha evidente entre estructura interna y exigencias externas parece no importar. Se tiene la creencia que el proceso mismo será dinamizador natural para los ajustes políticos, económicos y sociales requeridos. Resulta difícil afirmar, por otro lado, que los problemas sociales derivados de un desarrollo siempre excluyente no pongan en peligro la tan pretendida estabilidad económica, y la recientemente asegurada estabilidad política. No se puede desconocer que la norma en los últimos años es que no hay riesgos de golpes militares, y existe un funcionamiento legal de la democracia y de los tres poderes en equilibrio e independencia, pero la sombra de las dictaduras y la inequidad social se ocultan

bajo la proyección de tal estabilidad<sup>1</sup>. A partir de la crisis de corrupción en el marco del gobierno de Collor de Mello parece que la sociedad brasileña ha capitalizado las amargas experiencias del pasado y su prioridad ahora radica en la preservación del orden y la estabilidad.

A nivel externo, cuando en el sistema internacional hayan señales de crisis, transición y conflicto, los Estados deben adaptarse a estas circunstancias de riesgos y oportunidades que necesariamente condicionan sus políticas. Hoy en día se hace énfasis en los procesos de transnacionalización y avance de la interdependencia entre sociedades nacionales, aumentando el grado de complejidad en la relaciones internacionales. Hay una mayor conciencia de la existencia de problemas globales. "Los Estados se comprometen cada vez más con objetivos amplios que incluyen seguridad nacional, desarrollo económico, aumento del ingreso y mantenimiento del empleo, acceso a bienes y servicios, protección del medio ambiente, defensa de la identidad cultural y preservación de la calidad de vida"<sup>2</sup>. En este marco se debe evaluar si las pretensiones de Brasil frente a una situación interna particular han resultado o no exageradamente costosas en términos de confiabilidad al buscar obtener y preservar en el escenario internacional un papel que supera sus capacidades materiales.

<sup>1</sup> La inserción internacional ha llevado el desempleo al 18%, aumentando la pobreza al 25% de la población y así mismo incrementando la deuda externa que asciende a 227 mil millones de dólares. Además, los índices de inseguridad han aumentado, y el movimiento de campesinos sin tierra, unos 4 millones de personas, presionan por una pronta reforma agraria.

<sup>2</sup> Luciano Tomassini, *Temas y métodos de la política internacional*, Universidad Católica de Chile, 1989, p. 5.

### A. Las tareas trascendentales que hoy enfrenta Brasil

En el futuro inmediato Brasil enfrentará los retos de su política de inserción internacional, deberá superar la crisis financiera y consolidar la reforma del Estado, así como abordar las negociaciones con la Unión Europea y el ALCA. En este marco, parece fundamental la imagen y la proyección internacional del país, que le han proporcionado una mejor inserción al atraer inversión de capitales y apoyos políticos externos, aunque las bases de tal proyección no estén consolidadas. En medio de la encrucijada planteada, el país debe enfrentar diversas tareas para solucionar la brecha social que, como se verá, resulta dramática, aunque las prioritarias han estado siempre en el frente externo y económico.

Las reformas al sistema capitalista pretenden hacerlo en lo económico más estable, en lo social más tolerable y en lo político más viable, entre estas, disminuir los niveles de gasto de gobierno, manejar las tasas de interés y la oferta monetaria tratar de frenar las oscilaciones de los ciclos económicos y con políticas sociales orientadas a los grupos más vulnerables durante los tiempos de recesión<sup>3</sup>.

La economías emergentes, como la brasileña, necesitan generar o establecer mecanismos e instituciones capaces de sobrevivir a las situaciones de crisis y a los ciclos económicos. Al hacer un balance entre las ventajas y desventajas de la globalización muchos analistas coinciden en que es difícil medir los beneficios de la misma cuando son más evidentes los posibles costos de flujos de capital que a corto plazo pueden ser altamente volátiles. Bajo estas

<sup>3</sup> Ricardo Hausmann, "¿La volatilidad matará la democracia de mercado?", en *RBCF*, marzo de 1998, p. 7.

circunstancias los gobiernos se ven forzados a implementar reformas fiscales, a reducir el gasto público y aumentar los impuestos, medidas que inevitablemente repercuten en el ritmo de crecimiento e implican un elevado costo social, puesto que los principales afectados son los sectores más vulnerables<sup>4</sup>. En el contexto latinoamericano se han implementado programas de ajuste estructural de este tipo, lo que se denomina el *Washington Consensus*.

Los cambios adelantados en Brasil durante los noventa son radicales e irreversibles, porque existe sobre todo una fuerte voluntad política que pretende volver realidad, a pesar del costo asociado, las innumerables ventajas y potencialidades que tanto le son atribuidas a este gigante suramericano. No obstante, resulta posible cuestionar el dramatismo de las reformas, pues la misma liberalización representa sólo una reducción del proteccionismo y no su extinción. La intervención del Estado continúa en muchas áreas económicas y la inadecuada inserción de Brasil en los flujos de capitales y la crisis financiera han planteado serios dilemas que deberá resolver el Presidente reelecto.

Frente a la irreversibilidad de las políticas de inserción internacional se plantea la imperiosa necesidad de realizar reformas postergadas, que ahora son urgentes e implican mayores costos políticos y sociales. Brasil tiene a su favor la costumbre de capitalizar las crisis, viéndolas como oportunidades, explicándolas con teorías que poseen sólidos fundamentos políticos originados en la misma realidad, y logrando que tales explicaciones se mantengan por "consenso tácito". Esta situación que enfrenta

<sup>4</sup> En 1997 se hicieron recortes en el sector social por 4.000 millones de dólares (20% del presupuesto federal) y se prevén otros para el presupuesto proyectado en 1998 del orden de los 20.000 millones.

puede favorecer el apoyo de la comunidad internacional en tanto las medidas que se adopten no vayan en contra del paradigma económico vigente. Los cambios realizados han sido hasta la fecha aparentes, dado que no parten o no crean las instituciones que los impulsen, lo que da lugar a un excepcionalismo en su orientación y aplicación. Por lo tanto es posible pensar que las reorientaciones por adoptar tampoco sean lo suficientemente sólidas como se requieren y que sólo representen un cambio temporal en las prioridades.

A pesar de que en el primer cuatrienio de Cardoso se implementaron fuertes medidas como la masiva privatización de los monopolios estatales y legislaciones favorables a la inversión privada nacional y extranjera, así como esfuerzos por orientar capitales para el mejoramiento de la infraestructura nacional (transporte y comunicaciones), no se evidencian mejoras sustanciales en las ventajas competitivas del país, lo que permite afirmar que éstas han resultado insuficientes cuantitativa o cualitativamente.

#### B. ¿Existe consenso entre el Brasil económico y el Brasil político?

Un pequeño sector de la sociedad, que posee el poder económico y está insertado en la globalización, orquesta los destinos del país político, coordinando en su favor decisiones que arrastran, positiva o negativamente, a la mayoría de la población en el transcurso de su ejecución. Ese grupo parece coordinar en general la estrategia de inserción internacional de Brasil. Sin embargo, este liderazgo se ve afectado por una serie de problemas estructurales que no han podido resolverse, y la evidente necesidad de superarlos no encuentra eco en las actuales condiciones. No se puede olvidar que existe una imagen muy común de un nuevo Brasil moderno,

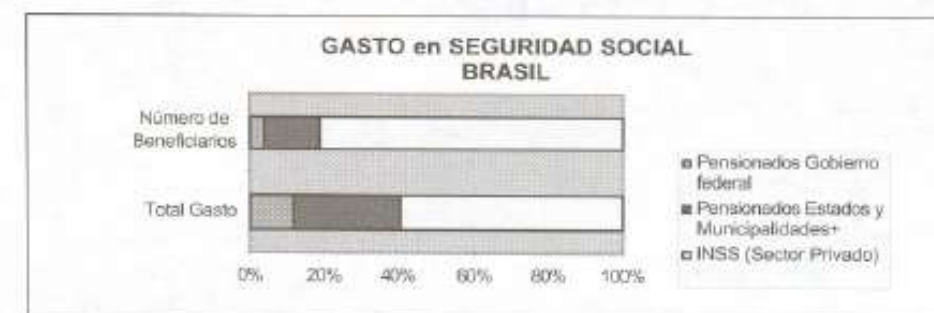
Un ejemplo de ello es la rigidez estructural provocada por el mandato constitucional que establece serias limitantes al Gobierno en términos fiscales, pensionales y presupuestales. La dificultad se encuentra en que para adelantar estas reformas se requiere el apoyo del Senado en un 60%, dando vía libre a las reformas constitucionales, asunto que se ha dilatado hasta la fecha, pues implica un juego político de alianzas con los líderes regionales y sus representantes. Cabe recordar la fragmentación que caracteriza el sistema político brasileño.

Temas como el de la reforma al sistema pensional se hacen necesarios por cuanto aumentan la brecha fiscal, ya que si se realizan sería posible reducir el déficit en 0.4% del PIB. Los salarios y las pensiones del gobierno son bastante generosos comparados con los del sector privado, y el problema se ha agravado debido a que muchas personas se han retirado con pensiones más altas en época de la hiperinflación y que no se han ajustado a los niveles de inflación actuales. Por otro lado, demográficamente, la población ha crecido y la esperanza de vida es mayor.

El problema radica en los amplios beneficios que obtienen los funcionarios del Estado brasileño. En 1995 el 9% de la fuerza laboral brasileña se encontraba contratada por el Estado (incluidas todas las ramas del poder público). Sin embargo para esa fecha las cargas del Estado por concepto de pagos y honorarios representaba el 12% del PIB.

El gráfico de gasto en seguridad social en Brasil demuestra que aunque la proporción de éste en el sector público en términos absolutos es menor que en el privado, el número de personas pensionadas por el sector privado (18 millones) es mucho mayor, teniendo en cuenta que a ellos se dirige el 60% del gasto total,

comparado con los tres millones de pensionados del sector público. Esto comprueba que las pensiones individuales del sector público son más altas que las del privado. De acuerdo con estudios mencionados por la revista *The Economist* (26 de septiembre de 1998), los empleados federales ganan de acuerdo con sus funciones un 30% por encima de un empleado privado y los congresistas un 50% más.



FUENTE: *The Economist*, septiembre 26, 1998, p. 34, "The Americas, Can Cardoso use financial chaos to reform Brazil?"

En Brasil se reconoce la necesidad de una reforma del servicio civil que le permitiría al gobierno un ahorro del 1% del PIB, pero no hay acuerdos claros sobre el alcance que debería tener en términos de límites salariales y porcentajes de transferencias federales frente a los Estados y el gasto que realicen. Cabe anotar que el gasto estatal salarial y pensional se encuentra por encima del 60% de los ingresos, cifra considerada el límite ideal. Si Cardoso logra implementar la reforma a la seguridad social de los empleados públicos sería uno de los pasos para reducir el déficit fiscal. Un logro importante en el año 1997 fue la aprobación del Congreso para despedir empleados federales y municipales (esto representaba una rigidez hacia la estabilidad laboral, pues no se podía despedir, contratar o reasignar empleados públicos).



FUENTE: *The Economist*, septiembre 26, 1998, p. 34. © The Americas, Con Cardoso use financial clues to reform Brazil?.

Sólo el 10% del total de la fuerza laboral brasileña hace declaración de renta, obviamente se encuentran excluidos los parlamentarios dentro de este porcentaje. Por esta razón se puede entender la estrategia del Presidente al anunciar una inminente alza impositiva para presionar una reforma del servicio civil ante el Congreso, condicionando el incremento de los impuestos al fracaso frente a una mayor flexibilidad laboral en el sector público. La dificultad se encuentra en lograr una votación rápida y que cubra todos los temas, teniendo en cuenta que sólo dos tercios de los congresistas actuales de la Cámara fueron reelegidos. Sin embargo, la dura situación del país difícilmente podría eximir a los congresistas de un paquete integral de medidas que incluya la reforma tributaria.

La reforma tiene dos opciones: un programa con mayores impuestos tales como establecer un impuesto al valor agregado (IVA), la propuesta más discutida, o, en su defecto, uno de mayor cobertura. En todo caso, este tema resulta sensible para el Gobierno si se considera que genera una imagen impopular a nivel interno

y una percepción externa negativa que resaltaría falta de compromiso frente a la reducción del gasto.

Actualmente, Brasil recauda por concepto de impuestos cerca de 30% del PIB, un porcentaje alto si se le compara con el promedio latinoamericano, del cual se desvían en dos terceras partes al presupuesto de los Estados federales. Las cuentas de pensiones y otros gastos en bienestar, el pago de salarios de servidores públicos y el pago de los intereses de la deuda consumen buena parte de esa proporción.

NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO BRASILEÑO COMO PORCENTAJE DEL PNB				
	1995	1996	1997	1998*
Nominal del Sector Público	7.2	5.9	6.1	7.8
Gobierno Federal y Banco Central	2.3	2.6	2.6	4.8
Estados y Gobiernos Locales	3.6	2.7	3.0	2.3
Empresas Públicas	1.3	0.6	0.4	0.3
Déficit Primario <sup>+</sup> (antes del pago de intereses)	-0.3	0.1	0.9	0.0
Gobierno Federal y Banco Central	-0.6	-0.4	0.3	-0.5
Estados y Gobiernos Locales	0.2	0.5	0.7	0.3
Empresas Públicas	0.1	0.1	0.1	0.2

\* Proyección anterior a las últimas medidas fiscales anunciadas  
+ Menos es equivalente a los excedentes

FUENTE: Banco Central de Brasil.

Brasil presenta un déficit fiscal que creció de 5% del PNB en 1997 a 8% proyectado en 1998, que evidencia el excesivo gasto público nacional y estatal y pone a la economía al borde de la recesión. Lo que es peor aún, la situación se acentúa con un desempleo incrementado, una divisa sobrevaluada y proyecciones de crecimiento nulo.

Brasil renuncia a ser un país justo y unido al mantenerse en la idea de que una elite puede arrastrar a los demás hacia adelante y para bien de todos. Mantener una gran ignorancia entre la población con discursos de grandeza implica serios sacrificios si se quiere un país realmente insertado en la economía mundial y poderoso políticamente en los foros multilaterales. La elite pisa su propio discurso, que puede revertirse por el país perjudicado.

## II. PESO DE SER EL MAYOR DE AMÉRICA LATINA

Hoy en día no se puede ignorar la importancia que se le otorga a Brasil como un actor regional y un interlocutor válido a nivel mundial por su activa participación en los foros económicos y políticos internacionales. A esta situación hay que añadir necesariamente su peso económico individual (es considerada la octava economía mundial) y el adquirido con el Mercosur.

Por su parte, la actividad diplomática obtiene resultados en dos frentes: a nivel bilateral, en negociaciones para el Mercosur, utiliza escenarios como el Grupo de Río; y las Naciones Unidas, a nivel multilateral, que demuestran una fuerte dinámica que el país sabe capitalizar favorablemente también en el plano económico.

El reconocimiento de facto se refleja en su importancia como referente regional. Es invitado casi obligado de cualquier negociación que se haga a nivel de las Américas por una parte (ejemplo, el Área de Libre Comercio Americano, ALCA, donde se considera como interlocutor natural de Estados Unidos), y a nivel internacional, por otra parte, porque moviliza apoyos (Naciones Unidas<sup>5</sup>)

<sup>5</sup> El vicepresidente Marco Maciel, viajó a Centroamérica en enero de 1998 para convencer a los

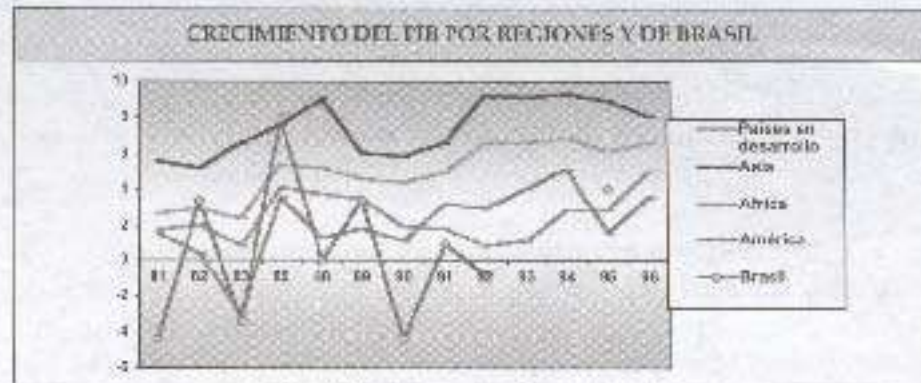
o se convierte en consideración importante en la toma de decisiones para algunos países. Además, y en especial en temas económicos, su tamaño lo convierte en el foco hacia el que todos miran para deducir la evolución y el estado de las economías de la región.

A nivel internacional se percibe a la cancillería como muy activa, buscando acuerdos sobre múltiples temas. El país ha recibido recientemente visitas de personalidades internacionales (durante la campaña, Mandela, políticos y artistas) o las efectuadas por Cardoso en el marco de una activa diplomacia presidencial. Dentro de la comunidad hemisférica, Brasil ha confirmado su liderazgo de facto<sup>6</sup> lo que le ayuda a obtener un mayor poder relativo de negociación en otros contextos.

El crecimiento del PIB brasileño influye en el promedio ponderado latinoamericano, pues representa el 45% del PIB regional. Sus picos y caídas frecuentes en los últimos quince años revelan la inestabilidad de su economía. El carácter de economía emergente surge en los años noventa, luego de la estabilización, pero sin la larga trayectoria de los países asiáticos que mostraban las más altas tasas de crecimiento del mundo desde los años ochenta. A raíz de la crisis asiática, como se analizará posteriormente, Brasil se ha visto tan afectado como esa región, y deberá enfrentar condiciones difíciles que deterioran las expectativas promisorias que venía cultivando como mercado emergente.

países de la región de apoyar a Brasil en la búsqueda de una cumbre permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (*Revista VEJA*, enero 28 de 1998, p. 19).

<sup>6</sup> Hace un par de años logró obtener la sede permanente del Tratado de Cooperación Amazónica, y recientemente el gobierno de Brasil llevó de manera informal a la Cumbre de Santiago en abril una reivindicación para solicitar la sede del ALCA para Río de Janeiro. Brasil condiciona la celebración de la siguiente cumbre en México a cambio del apoyo para esta propuesta (*Revista VEJA*, enero 28 de 1998, p. 19).



FUENTE: FMI, *Sectores Anuales* 1995, 96 y 97.

DATOS GLOBALES DE BRASIL	
Nombre:	República Federativa de Brasil
Extensión:	8.511.965 km <sup>2</sup>
	Quinto país más grande del mundo
Idioma:	Portugués
Régimen político:	Presidencialista
División Política:	Federal: 26 Estados y D. F. de Brasilia
Economía:	Primer productor mundial de café, caña de azúcar, bananos, naranja y yuca
	Octava economía a nivel mundial
	El PIB de Brasil es 11 veces el de Colombia
Moneda:	Realización: 1,17 reales/cólon
PIB per capita:	158 \$ 300 (Colombia: US\$ 2.500)
Población:	160 millones de habitantes
	Mercosur 200 millones.

FUENTE: AFP, adaptación de FJ Tamayo, octubre 2 de 1998.

BRASIL: INDICADORES			
AÑO	Inflación (Kilón anualizado)	Deuda (Millones de dólares)	Crecimiento (en porcentaje del PNB)
1994	92%	118.666	5%
1995	21,9%	359.250	-1,3%
1996	9,1%	129.933	7,0%
1997	4,3%	199.958	2,6%
1998	2,4%	225.186	(estimación) 1%

FUENTE: Luis Berzal, "Brasil, el gigante que ignoramos", *El Tiempo*, octubre 3 de 1998.

EXPORTACIONES DE PAISES SELECCIONADOS TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO PERIODO 1990-1995 (US\$ BILL Y %)				
PAIS	1990 US\$	1995 US\$	TASA MEDIA ANUAL %	TASA ACUMULADA %
Mundo	3485.0	5020.0	8.8	44.0
Brasil	31.4	46.5	8.2	48.1
Argentina	12.4	21.0	11.1	69.4
Chile	8.4	15.7	13.3	86.9
EUA	393.6	580.0	8.1	47.4
México	27.1	47.0	11.6	73.4
Alemania	410.1	503.0	4.2	22.7
Francia	216.6	290.0	6.0	33.9
Reino Unido	185.2	258.0	6.9	39.3
España	55.6	91.0	10.4	63.7
Japón	287.6	450.0	9.4	56.5
China	62.1	140.0	17.7	125.4
Hong Kong	82.2	162.0	14.5	97.1
Corea del Sur	65.0	120.0	13.0	84.6
Taiwan	67.0	106.0	9.6	58.2
Malasia	29.0	68.0	18.6	134.5
Indonesia	25.7	42.0	10.3	63.4
India	18.0	29.0	10.0	61.1

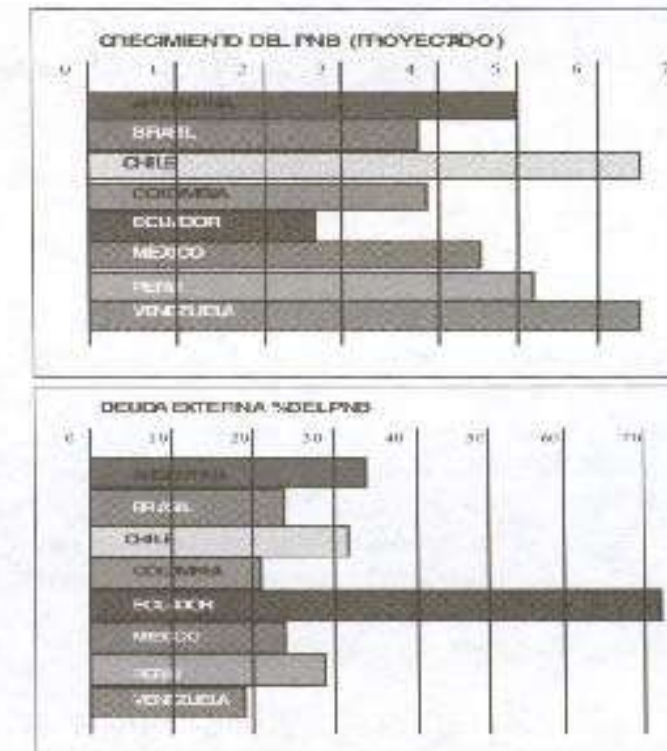
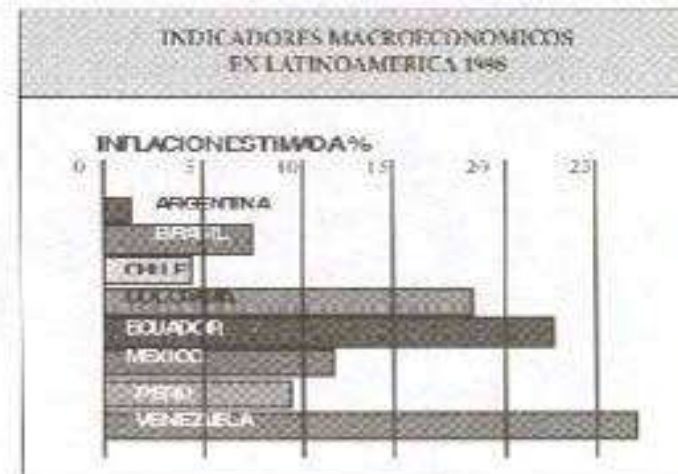
FUENTE: RBCE, N° 49, oct.-dic. 1996, p. 56.

CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES BRASILEÑAS Y LOS CONDICIONANTES INTERNOS Y EXTERNOS					
PERIODO	PARTICIP. BRASILEÑA EN LAS EXPORT. MUNDIALES %	TASA DE CRECIM. ECON. MUNDIAL % ANUAL MEDIO	PERIODO	CRECIM. DE LAS EXPORTACIONES %	PIB %
1974-79	1.065	3.5	1985	-5.06	7.79
1980-85	1.274	2.6	1986	-12.83	7.51
1986-89	1.145	3.8	1987	17.34	5.88
1990	0.930	2.6	1988	28.85	-0.05
1991	0.931	1.5	1989	1.76	3.20
1992	0.975	2.4	1990	-8.64	-4.35
1993	1.053	2.4	1991	0.86	0.35
1994	1.047	3.7	1992	13.41	-0.83
1995	0.897	3.5	1993	7.63	4.20
			1994	12.82	5.98
			1995	6.80	4.12
PROMEDIO	1.035	2.9		5.7	2.9

FUENTE: RBCE-Balanza Comercial, N° 136, octubre, 1996.

BRASIL Y PAISES SELECCIONADOS PARTICIPACION DE CADA PAIS EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE BIENES Y SERVICIOS (%)				
PAIS	1980-89	1990	1991	1995
	%	%	%	%
Brasil	1.0	1.9	3.9	11.8
Argentina	0.4	0.5	0.4	0.4
E.U.A.	12.1	13.5	13.5	12.5
México	1.0	1.0	1.0	1.1
Alemania	9.4	9.3	9.2	9.1
Francia	6.7	6.6	6.5	6.7
Reino Unido	4.5	5.4	5.3	5.1
Italia	5.8	5.9	5.0	5.1
Japón	7.9	8.3	8.1	8.3
China	1.2	1.9	2.4	2.5
Hong Kong	1.6	3.4	3.5	3.4
Corea del Sur	1.5	2.0	2.2	2.1
Taiwan	1.4	2.0	2.0	2.1
Malasia	0.7	1.1	1.2	1.3
Singapur	1.2	1.9	1.9	1.8
Tailandia	0.4	1.0	1.1	1.1

FUENTE: JSGE N°45, octubre 1996, p. 76.



FUENTE: The Economist, Publications "The World in 1998", p. 7.

#### A. Imagen de Brasil en América Latina y a nivel internacional (Reconocimiento de facto del liderazgo regional)

Cabe destacar que hace diez años no existía un real cuestionamiento sobre la capacidad brasileña. Pero hoy su historia y su peso hacen que Brasil tenga una responsabilidad particular que ha sido debatida y reforzada dadas las nuevas situaciones generadas por el entorno, propiciando los fundamentos de lo que se podría llamar como el "lugar de Brasil" en el mundo. La discusión sobre este último punto sigue vigente y tal vez por



mucho tiempo más. Gracias a los lineamientos y la imagen que proyecta ha obtenido el reconocimiento regional e internacional sobre su influencia y peso específico en América Latina. Frente a la actual situación latinoamericana caracterizada por representar un mercado emergente, Brasil busca normalizar sus relaciones luego del período de transición democrática, sin hacer demasiado evidente la búsqueda del liderazgo regional.

La situación "ventajosa" de Brasil está determinada por el peso enorme de sus proporciones económicas, demográficas y territoriales, así como por sus potencialidades en el continente. Esto ha obligado a definir y desarrollar sus relaciones con todos sus vecinos y más allá del ámbito regional. Esta función compensatoria y conciliadora no le impide actuar sólo cuando sus intereses se lo imponen. Por estas razones, hoy en el plano mundial se reconoce la necesidad de apoyarlo, pues su estabilidad monetaria y financiera son garantías primordiales para evitar o contener una posible crisis que trascienda el ámbito regional.

Es claro que la comunidad suramericana le debe mucho a las iniciativas brasileñas, pero en la región a pesar de su rango importante compete con países como Argentina y México. Esta competencia se manifiesta reconociendo que Brasil, al ser un enorme potencial en términos económicos y comerciales, tiene la ambición de concretar su condición y convertirse en la primera potencia política regional, siendo el interlocutor frente a eventuales negociaciones con Estados Unidos.

A ciertas consideraciones se añaden otras que apuntan hacia el liderazgo de Brasil, dado que ningún otro país de la región ha podido definir mejor sus opciones de inserción internacional, salvo Chile. De todas maneras, Cardoso ha legitimado hasta cierto punto su sistema político interno al tener un gran éxito con su política

económica. De esta manera ha dejado en el campo exterior el mensaje de que sigue contando con recursos para fortalecer su posición regional y sigue buscando cumplir su papel "autónomo" aunque no en contravía de los intereses de liberalización impulsados por Estados Unidos.

Los argumentos empleados por Brasil en los distintos foros para apoyar su atractivo e imagen carecen de bases confiables. Por ejemplo, la imagen sólida que proyecta del Mercosur tiene grietas en el caso de su relación con Argentina como en el régimen automotor y el desequilibrio comercial. Paralelamente, su liderazgo en el Grupo de Río no está claro por la presencia de fuertes interlocutores como México<sup>7</sup>, y su comercio exterior, pese a la diversificación es débil en comparación con otros casos exitosos, pero fuerte frente a la mayoría de América Latina. Abusa del peso económico como argumento político pero le resulta efectivo.

Brasil consolida su imagen de prestigio sobre bases ambiciosas. Por eso, como comentó el Canciller Luiz Lampreia: "Brasil alcanzó con Cardoso la estabilidad económica y política, por eso no puede ser tímido y aspira con opción a integrar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a formar parte del Club de París (grupo de los países acreedores) y del G7"<sup>8</sup>.

El peso relativo en lo económico es el argumento de su discurso político, que es reforzado con la proyección de una imagen interna

<sup>7</sup> La próxima reunión cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río se celebrará el próximo año en México, país que obtuvo la secretaría pro tempore. A cambio, Río de Janeiro será la sede del diálogo institucionalizado del Grupo de Río con la Unión Europea en el marco de la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea.

<sup>8</sup> Pronunciamiento do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores na IV Reunião de Ministros Responsáveis por Comércio, São José da Costa Rica, 19 de março de 1998, en <http://www.mre.gov.br>

de estabilidad, aunque con los atenuantes sociales vistos, y de política externa, de activismo, aunque sin resultados tangibles.

#### B. Cohesión interna y externa: Estados "amigos" o socios y las relaciones comerciales

Vale la pena cuestionar si Brasil se apoya sobre bases de cohesión en los frentes externo e interno frente al tratamiento y la definición de sus políticas, porque es posible que en ciertos casos se proyecte una imagen contraria. El frente externo parece estar más cubierto; por ejemplo, las relaciones con Estados Unidos han dejado de ser abiertamente contestatarias para convertirse en relaciones de autonomía relativa. Se ha dado mayor importancia a las relaciones comerciales, lo que disminuye el perfil político en sus relaciones internacionales. Resultado de ello es la intensificación del comercio con Argentina, Asia del Sureste, Unión Europea, y la incursión en mercados diversos como África del Sur y Europa Oriental. Esas relaciones comerciales se han visto afectadas especialmente por acusaciones hacia Brasil de *dumping* y de subsidios con algunos socios comerciales, mientras que con su segundo socio, Argentina, hay un notable desequilibrio<sup>9</sup>.

En las relaciones políticas externas, la incondicionalidad de los socios de Brasil es relativa. A nivel del Grupo de Río hay un

<sup>9</sup> Comercio Brasil-Argentina pasó de US\$1.017 millones en 1983 a L. 675 en 1996. Argentina dirige el 30% de sus exportaciones a Brasil, y éste abastece el 22% de las importaciones de Argentina. Entretanto, Brasil dirige el 10% de sus exportaciones a Argentina, y ésta abastece el 13% de las importaciones de Brasil. Con esto se observa el alto grado de dependencia de la economía argentina de su principal socio del Mercosur. Hay un desequilibrio comercial en favor de Argentina de 1993 a 1997, mientras que de 1991 a 1994 favoreció a Brasil, lo que constituye un ejemplo de las asimetrías existentes. Este desequilibrio representa peligros para Argentina en caso de problemas cambiarios en Brasil como una devaluación, aunque en términos absolutos hay un déficit favorable para Argentina desde 1991. Tulio Vigevani, "Crise Brasil-Argentina: questões políticas", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 53, octubre, 1997.

"enfrentamiento" con México que quiere ampliar el foro a la participación de los países centroamericanos. Entre tanto, Brasil parece estar más seguro de sus socios suramericanos, al vincularlos al Mercosur, y donde cuenta con el respaldo de Argentina y Bolivia, especialmente para el proceso que conformaría el ALCA. Así, definiría un "bloque" que lo convertiría en un interlocutor fuerte frente a Estados Unidos y cualquier intención de penetrar al mercado suramericano, como la Unión Europea, conformando así una "comunidad a la brasileña", con los criterios integracionistas y bajo su liderazgo. Frente a Estados Unidos tiene una carta firme, la del acuerdo Mercosur-Unión Europea, con el que busca consolidar su condición de *global trader* (diversificar sus socios comerciales), e iniciar un proceso de afianzamiento de las relaciones políticas a largo plazo.

Sus prioridades políticas y económicas externas son claras, en su orden: Argentina, Mercosur, Estados Unidos, Unión Europea, Chile, América Latina, Asia (económico), África (político). En relación con la primera, Brasil requiere afianzar la relación comercial y política con Argentina, piedra fundamental de su base externa, el Mercosur. Para ello debe asumir el proceso de consolidación de la integración en cuanto institucionalización, profundización, evolución a estadios superiores (un mercado común, por ejemplo, en relación con lo cual se ha hablado ya de un "sello de origen" del Mercosur y una posible moneda única), y ampliación. En este último sentido el proceso ya iniciado con la firma de acuerdos con Chile y Bolivia y las negociaciones con la Comunidad Andina constituyen una carta importante en sus relaciones políticas y comerciales con Estados Unidos. Es su primer socio comercial individual (representa cerca de un cuarto de su comercio exterior), y es la potencia política del continente más próxima territorialmente a Brasil.

EXPORTACIONES BRASILEÑAS PRINCIPALES PAISES Y ZONAS ECONOMICAS					
PAIS - ZONA	1993 %	1994 %	1995 %	1996 %	1997 %
ESTADOS UNIDOS	30,5	20,6	16,9	19,3	12,8
CANADA	1,2	1,1	1,0	1,1	1,1
UNION EUROPEA	25,8	29,3	28,9	28,1	28,5
Alemania	4,7	4,7	4,6	4,4	4,9
Bélgica-Luxemburgo	5,0	3,1	3,5	3,0	2,8
España	1,7	2,1	2,2	1,9	2,1
Francia	2,0	3,6	3,7	3,1	3,2
Italia	3,4	3,8	3,7	3,2	3,2
Países Bajos	6,4	7,1	6,3	7,4	7,5
Reino Unido	3,0	2,8	2,9	2,8	2,4
Demás	1,6	1,9	2,0	2,2	2,4
ALADI	28,7	27,3	21,4	22,9	25,7
Brasil	14,0	13,6	13,2	13,3	17,1
Argentina	9,3	9,5	8,7	10,3	12,9
Paraguay	2,5	2,4	2,8	2,8	2,7
Uruguay	2,0	1,7	1,7	1,7	1,6
Chile	2,9	2,3	2,6	2,2	2,3
México	2,8	2,4	1,1	1,1	1,6
Venezuela	1,0	0,6	1,0	1,0	1,4
Demás	0,2	0,4	0,5	0,0	0,3
AELC	1,2	1,8	1,9	1,1	0,7
EUROPA ORIENTAL	1,4	1,2	2,1	2,2	2,5
ORIENTE MEDIO	3,2	2,5	2,8	2,8	2,7
ASIA (Sin Or. Medio)	15,9	16,2	17,7	16,3	14,7
Japón	6,0	5,9	6,7	6,4	5,8
China	2,0	1,5	1,6	2,3	2,1
Corea	1,4	1,5	1,8	1,8	1,4
Taiwan-ROK	1,5	0,9	0,9	0,8	0,9
Hong Kong	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Demás	4,1	5,1	4,8	4,1	3,6
AFRICA	2,9	3,1	3,1	3,2	2,9
OCEANIA	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
DEMÁS PAISES	3,1	3,1	3,1	3,4	4,1

FUENTE: RBCE, N° 49, oct.-dic. 1996, p. 56.

Para equilibrar sus relaciones internacionales y comerciales con Estados Unidos, Brasil acude a la Unión Europea. De ahí la importancia que tiene para Brasil ser la sede preparatoria de la Cumbre Birregional América Latina y Caribe con la Unión Europea en 1999 y el porqué del canje con México, y del liderazgo virtual o de facto del Grupo de Río por Brasil.

En términos regionales, la comunidad latinoamericana parece estar cada vez más hecha "a la brasileña" en cuanto al proceso de integración, donde es más claro este objetivo. En lo político hay interlocutores poderosos, teniendo en cuenta la relatividad de las potencias, con las cuales las relaciones aún no son claras del todo, y no está definido su ámbito que puede destinarse a reforzar su poder relativo a nivel internacional al contar con apoyos fijos o consensuales. América del Sur se erige como el actor más significativo para Brasil especialmente en lo económico con miras a la formación del ALCA, y por el posible apoyo a sus iniciativas políticas a nivel internacional, por ejemplo, en la reforma a las Naciones Unidas (donde consiguió el respaldo del Grupo de Río a su posible candidatura).

Asia representa un mercado más de sus exportaciones y una posible fuente de inversiones. Con la crisis asiática este interés tal vez se vea debilitado, pero no significa que desaparezca. Las relaciones con África y Oriente Medio representan la internacionalización de los intereses de Brasil, con miras a presentarse como un jugador importante y ponerse a nivel de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En lo interno hay cohesión en torno a banderas relacionadas con el frente externo como la necesidad de mejorar la posición de Brasil

en la comunidad internacional, el crecimiento económico, la estabilización de la inflación y de la economía para atraer inversión extranjera. Sin embargo, esa cohesión es inequitativa, porque hay seguimiento de objetivos macro o generales, sin oposición por parte de grupos sociales marginados y que son perjudicados por la aplicación de tales "banderas". Las desigualdades socioeconómicas representadas por los bajos niveles de educación y de ingresos requeridos para utilizar su capacidad potencial debilitan las posibilidades de un mejor desarrollo de su proyecto de inserción internacional. Muchas medidas aunque han favorecido a sectores marginados sirven generalmente los intereses de la elite, como en el caso del control inflacionario que aumentó la capacidad de compra de la población pero sobre todo impulsó la producción.

Paralelamente, la competitividad de las empresas brasileñas es baja frente a la de otros países y por ello no pueden penetrar mercados fundamentales como el europeo y norteamericano. Estas potencias comerciales tienen el poder para ejercer presión y orientar la aplicación de las políticas económicas de tal manera que resulten lo menos lesivas para sus intereses y sí lo más favorable (ejemplo, la liberalización del comercio). De acuerdo con César Souza, las empresas de este país enfrentan serias dificultades competitivas en los diferentes niveles (precios, cantidad y calidad); frente a una cada vez más competida "economía instantánea" la vulnerabilidad persiste en sectores específicos de la economía brasileña:

Las empresas brasileñas (grandes, medianas y pequeñas) están siendo afectadas por la globalización, no sólo las que exportan o tienen filiales en el exterior, sino las de consumo interno. La presencia internacional ha sido muy modesta (de 3.5 millones de empresas registradas sólo 13 mil tienen negocios en el exte-

rior y 500 representan el 80% de las exportaciones) y se torna vulnerable ante los ataques de las corrientes internacionales<sup>10</sup>.

Gracias a esta dinámica que ha sorprendido al sector productivo existe cada vez más una conciencia sobre la necesidad de fortalecerse probando como mercado inmediato el latinoamericano y así acceder con mayor facilidad al mercado global. Adicionalmente, otra estrategia exitosa sería la conformación de grupos latinoamericanos que unieran sus ventajas comparativas para incrementar sus posibilidades frente a la competencia internacional.

### C. Garantía de estabilidad política y económica

Por su situación y posición, logradas con la proyección internacional, Brasil debe canalizar esfuerzos para garantizar una estabilidad en el campo político y económico no sólo para mantener su imagen y liderazgo sino para consolidar sus procesos internos.

Es paradójico que sin ser una economía totalmente abierta sea la más expuesta de las latinoamericanas a embates externos como la crisis asiática. En este último caso es considerado el país "muestra" de la evolución de las economías de América Latina en esta crisis, y el llamado a detener eventualmente el efecto dominó sobre las economías de la región. Desde el comienzo de la crisis en 1997 se tomaron medidas económicas muy similares a las colombianas, pero sin ser tan perjudiciales entonces, posiblemente por la ausencia de crisis política. Se respira un aire de

<sup>10</sup> César Souza, "Globalización o Globalobio", en *IBCE*, N° 56, enero-febrero, 1998.

confianza y credibilidad en Cardoso, básico para su reelección y consolidación del proceso de estabilización económica y de inserción internacional, a pesar de las críticas internas<sup>11</sup>.

En lo económico, Brasil pretende comportarse como *global trader*, aprovechando sus relaciones comerciales diversificadas (a razón de 4/4 entre las principales zonas económicas del mundo, mientras que Chile tiene una razón de 3/3), y sus volúmenes de comercio a nivel mundial (cerca del 1% del total mundial de flujos comerciales). No obstante, esos volúmenes de comercio internacional lo hacen un *suramerican trader*, es decir uno de los exportadores más grandes de Latinoamérica, en volumen y diversificación de destinos y tipo de exportaciones.

Su exposición al exterior se debe tal vez a sus volúmenes de comercio, a la diversificación de sus mercados externos, a los productos que exporta (principalmente primarios 50%, y de medio 25% y alto valor agregado 25% aproximadamente), pero principalmente a las necesidades de financiamiento permanente (por la ausencia de recursos internos y el atractivo para realizar inversiones) y el bajo nivel regulatorio frente a la entrada de capitales, sobre todo los de corto plazo.

<sup>11</sup> Según una encuesta realizada por el Instituto Vox Populi a solicitud de la revista, refirió que el Presidente cuidaba bien de la economía, pero no de lo social. Según los resultados, lo perciben como un jefe de gobierno en favor de los ricos que no defiende con tanto empeño los intereses de los pobres, beneficiando a banqueros, industriales y políticos, perjudicando a funcionarios públicos, trabajadores en general y los sin tierra. La aprobación del Plan Real fue alta (43% dice que la vida mejoró), el 74% dice que es mejor que el Plan Cruzado. Además la opinión sobre la imagen del Presidente es honesto 51%, valiente 71%, buen padre de familia 74%, culto 84%, elegante 70%, e inteligente 90%, resultados asombrosos y no vistos antes. Importante ha sido la publicidad política desde las campañas hasta el ejercicio del poder. "La imagen es todo", en *Revista VEJA* (marzo 4 de 1998), pp. 22 a 23.

MERCOSUR, CHILE, BOLIVIA Y VENEZUELA: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES SEGÚN BLOQUE DE DESTINO 1994 EN MILL. (10 <sup>6</sup> ) DE DOLARES FOB										
DESTINO ORIGEN	MERCOSUR	CHILE + BOLIVIA + VENEZUELA	RESTO DE AMERICA	EE.UU. + CANADA	UE - 15	JAPON	ASIA	AFRICA	DEMÁS	TOTAL
MERCOSUR	11,342	2,409	3,732	11,280	17,437	3,414	6,200	1,329	4,835	62,371
Brasil	16,7%	3,3%	2,7%	24,9%	27,1%	4,8%	30,1%	2,3%	8,1%	100%
Argentina	5,914	1,498	2,707	9,161	12,81	2,969	4,092	966	3,520	44,530
Uruguay	4,399	1,224	921	1,894	4,043	347	1,021	355	1,044	15,108
Paraguay	898	45	97	147	398	21	176	4	127	1,913
Demás	521	52	7	78	173	27	34	4	184	829
Demás	1,973	404	3,878	10,920	4,368	2,245	2,039	135	910	29,139
Chile	6,8%	1,8%	30,2%	37,3%	15,7%	7,9%	7,0%	0,4%	3,1%	100%
Bolivia	1,373	345	685	2,802	2,831	1,576	1,810	96	420	11,659
Venezuela	185	29	316	305	291	2	7	1	105	1,123
Venezuela	403	129	4,825	8,535	1,446	315	222	39	394	16,346

FUENTE: RBCE N° 53, oct.-dic. 1997, p. 30.

MERCOSUR, CHILE, BOLIVIA Y VENEZUELA: ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES SEGÚN BLOQUE DE ORIGEN 1994 EN MILL. (10 <sup>6</sup> ) DE DOLARES CIF										
ORIGEN DESTINO	MERCOSUR	CHILE + BOLIVIA + VENEZUELA	RESTO DE AMERICA	EE.UU. + CANADA	UE - 15	JAPON	ASIA	AFRICA	DEMÁS	TOTAL
MERCOSUR	10,656	2,137	1,736	15,855	17,248	3,690	6,412	1,449	3,135	61,730
Brasil	16,7%	3,3%	2,7%	24,9%	27,1%	4,8%	30,1%	2,3%	8,1%	100%
Argentina	4,059	1,117	1,603	9,696	9,823	2,869	3,630	1,253	4,059	36,741
Uruguay	4,572	902	525	5,066	6,599	740	2,065	129	601	21,199
Paraguay	1,372	55	75	283	363	29	200	11	135	2,773
Demás	653	63	73	810	303	172	547	86	340	3,017
Demás	3,016	344	1,958	7,838	4,076	1,598	1,494	349	1,085	21,876
Chile	13,0%	1,0%	8,9%	34,5%	20,6%	7,3%	6,8%	1,6%	4,6%	100%
Bolivia	2,055	165	723	2,809	2,305	1,007	1,099	315	737	11,319
Venezuela*	295	105	127	251	151	174	44	1	25	1,207
Venezuela*	662	74	1,106	4,284	2,070	417	361	33	243	9,350

FUENTE: RBCE N° 53, oct.-dic. 1997, p. 30. \* Datos FOB.

#### D. La meta hacia una comunidad hemisférica

De acuerdo con Heraldo Muñoz, los temas fundamentales en las políticas exteriores latinoamericanas pueden delimitarse en los

siguientes capítulos: autonomía, desarrollo y Estados Unidos<sup>12</sup>. Con respecto a la maximización de la *autonomía nacional y regional* se puede decir que se deriva de una situación recurrente en todos los países en términos de un margen de acción limitado, dada la inserción "dependiente" en la economía mundial<sup>13</sup>. Autores como Douglas A. Chalmers sostienen que tras la independencia los vínculos externos de la región se orientaron básicamente hacia los países económicamente desarrollados suscitándose una "aguda desigualdad de capacidad" y una situación de "persistente marginalidad de América Latina"<sup>14</sup>. Frente a esta situación los análisis tienden a recomendar romper el círculo a través de la diversificación de la dependencia y del desarrollo de un proceso de cooperación latinoamericana que se ha incluido en la agenda de la mayoría de los países de la región. Por lo tanto, a las relaciones con bloques como el de Europa Occidental o del Pacífico, liderado por Japón, se les ha otorgado particular atención dado que se constituyen alternativas promisorias en las relaciones exteriores de América Latina.

Uno de los principales debates vigentes en el mundo consiste en la compatibilidad o no de los procesos de integración regional con la apertura multilateral por la posible desviación del comercio. Sin embargo, algunos autores sostienen que a través de las integraciones regionales se está creando más que desviando comercio, y el caso del Mercosur ha traído una posición importante para Brasil en el marco comercial y político regional e internacional<sup>15</sup>. Por lo

<sup>12</sup> Heráldo Muñoz, "El estado de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes", en Wilhelmy Manfred (ed.), *La Firmación de la Política Exterior, los Países Desarrollados y América Latina*, RIAL/Grupo Editor Latinoamericano, 1987, pp. 287 a 315.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Douglas A. Chalmers, "Developing on the Periphery: External Factors in Latin American Politics", en James Rosenau (ed.), *Linkage Politics* (New York: The Free Press, 1969).

<sup>15</sup> *IBCE*, N° 55, nov. dic. 97.

tanto, cabe preguntarse sobre la conveniencia y viabilidad para alcanzar una integración en el hemisferio americano, como se expresa en la búsqueda del Área de Libre Comercio Americano (ALCA), propuesta en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Norteamericano en Miami en 1994.

Sobre la estrategia para lograr cumplir con el objetivo existen numerosas divergencias. La propuesta brasileña de hacer una integración por bloques (*building blocks*) implica la previa consolidación de los acuerdos regionales ya existentes, por ejemplo Mercosur, NAFTA, CAN. En este marco la negociación pasa de ser entre países a ser una negociación entre bloques de integración; fue aprobada por los ministros de Comercio Exterior en San José, en marzo de 1998, constituyéndose, entre otras, en una importante directriz del proceso lograda por Brasil.

Se considera que Brasil busca hacer contrapeso al bloque regional del norte del continente (NAFTA) y específicamente a Estados Unidos, con la posibilidad de crear un Área de Libre Comercio Sur Americano. El país ha realizado acercamientos con países vecinos como Chile y Bolivia para lograr un mayor poder de negociación, y se adelantan acuerdos de comercio con la Comunidad Andina. Aquí se evidencia el método brasileño de negociación llamado de cuatro más uno, a través de un poder más fuerte dado por el bloque (los cuatro países del Mercosur) frente a un socio.

Para Brasil la consolidación del ALCA<sup>16</sup> es "un paso necesario y

<sup>16</sup> Hay diferencias entre el ALCA y el Mercosur, por lo tanto las prioridades brasileñas están especificadas, ya que el primero se establece como un acuerdo de reducción de barreras arancelarias y no arancelarias de comercio y promoción de inversiones, mientras que Mercosur posee un tipo de integración que permite cooperación y coordinación política más profunda.

natural<sup>17</sup>. No obstante se enfrenta a una gran incertidumbre en cuanto a su alcance, sobre todo a nivel interno de los Estados Unidos. Allí existe una gran divergencia de opiniones que oscilan entre una liberación multilateral y medidas proteccionistas.

Con respecto a la negativa del Congreso estadounidense de conceder al Ejecutivo la posibilidad de realizar negociaciones comerciales a través del *fast track*, se puede ver cómo se dificultan las posibilidades de una integración significativa en el campo comercial. Esta posición se debe a la dificultad que afronta Estados Unidos con su balanza comercial, ya que gracias a la devaluación presentada en las monedas asiáticas por la crisis financiera, las exportaciones de estos países hacia Estados Unidos han aumentado, a la vez que las exportaciones norteamericanas hacia Asia han disminuido.

No se puede desconocer la importancia de Brasil para Estados Unidos, teniendo en cuenta que América Latina es la región donde las exportaciones norteamericanas están creciendo con un saldo comercial positivo. Además, en el mercado brasileño operan más de 2.000 empresas de Estados Unidos y tiene 28.000 millones de dólares invertidos por bancos que aseguran la necesidad de su apoyo. Dos terceras partes del superávit son generadas por el comercio bilateral con Brasil. Por lo tanto, cualquier estrategia para América Latina no puede excluir a Brasil ni al Mercosur.

La imagen de Brasil se ve reforzada por su decisión de renunciar a la posesión de armas nucleares en una región poco conflictiva,

<sup>17</sup> Roberto Jaguaribe, "Brasil, el Mercosur y la Globalización", Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil. Conferencia en el Seminario "América Latina y la Globalización", Bogotá, Universidad de los Andes, octubre 27 de 1998.

disminuyendo sus costos y aumentando sus réditos políticos al ubicarse como una potencia nuclear virtual. Ello contribuye a la proyección y refuerzo de su imagen de potencia regional que mira al mundo, reduciendo su tono contestatario en temas menos relevantes para sus intereses. Maneja una retórica a nivel internacional sobre su preocupación frente al terrorismo y el uso de armas nucleares, que le confiere un espacio en los temas que conciernen a las grandes potencias cuando debería interesarse realmente más en el comercio legal de armas convencionales por sus repercusiones internas.

Brasil, aunque posee un cómodo margen de acción en ciertos temas, debe, como muchos otros países del continente, someterse a ciertas determinantes externas de acuerdo con sus prioridades y papel deseado. Esto se vincula directamente con los sacrificios dispuestos a asumir en aras de obtener escalafones y asegurar posiciones a nivel internacional. Tomando el caso de la crisis financiera, los recursos recibidos ahora afectarán su imagen, y significarán una pérdida relativa de autonomía en ciertos aspectos, como la implementación de políticas sociales internas.

Hoy enfrenta una difícil posición en el sistema internacional debido a su vulnerabilidad en el frente externo que podría verse estrangulado en la presente coyuntura. Frente a esta situación es preciso que el gobierno adopte medidas de choque tendientes a corregir el déficit fiscal y en la cuenta corriente que repercutan sobre el crecimiento con efectos desastrosos para el nivel de vida de la población marginada. Sin embargo, esta práctica difícilmente será aprobada por el nuevo Congreso, a pesar del apoyo mayoritario que tiene en esta rama del poder público. Cardoso deberá entonces someterse a una costosa negociación acorde con el país políticamente regionalizado al cual se enfrenta.

### E. Escenario contrariado

Las medidas que los Estados deben tomar tienden hacia la búsqueda de una estabilidad macroeconómica y generación de confianza, combatiendo fenómenos como la inflación, déficit fiscal, volatilidad de capitales, saldos negativos en cuenta corriente, ineficiencia en el gasto, la rigidez laboral, corrupción y malos manejos públicos, entre otros.

Adicionalmente, las medidas implementadas en el marco del Plan Real, como una tasa fija frente al dólar, generaron la distorsión de los precios relativos de bienes transables. Sumado a esta situación el déficit del 5% del PNB en 1997 que se proyecta en 8% para 1998, y un gasto público desmesurado en el presente año, ha puesto a la economía brasileña en una difícil posición con un panorama poco alentador en términos de crecimiento, desempleo y sobrevaluación de la moneda.

El mayor problema del déficit comercial radica en las poco competitivas estructuras productivas protegidas con las altas devaluaciones y los bajos salarios. Para solucionar esta situación, se deben canalizar recursos para inversiones productivas que generen exportaciones, al tiempo que se moderniza la infraestructura existente.

Por otro lado, con el real sobrevaluado (según algunos expertos la sobrevaluación del real estaría alrededor del 9%, mientras otros consideran que es del 20%) se afectan las exportaciones, incrementando la brecha en cuenta corriente. Pero plantear el tema de la devaluación resulta delicado porque se le ha devuelto a la población un poder adquisitivo estable y recuerda los tiempos de la hiperinflación.

Dada la dificultad para devaluar, se han hecho sugerencias en torno a acelerar el ritmo de privatización estatal que alivie la financiación del déficit fiscal y aporte al servicio de la deuda, la cual asciende a US\$ 328.000 millones. A pesar de los US\$ 100.000 millones recaudados por privatizaciones que incluyen la exitosa venta de Telebrás, la compañía telefónica estatal más grande de América Latina, por US\$ 19.000 millones, esta fuente de recursos no es suficiente pues sólo restan privatizar activos por valor de US\$ 20.000 millones para el próximo año. Cifra poco alentadora dada las obligaciones y el déficit contraído.

### F. Crisis financiera internacional y sus repercusiones. Efecto de la crisis asiática y efectos sobre América Latina y del Sur

El tamaño de la economía de Brasil hace que su comportamiento tenga efectos para Latinoamérica. Al ser una de las economías más grandes de la región, sus políticas domésticas tienen un impacto significativo y son consideradas y estudiadas por los observadores e inversionistas extranjeros, tanto por sus efectos internos como por las repercusiones en las economías similares o vecinas. Por eso Argentina vive pendiente de la situación de Brasil, tanto por los efectos directos sobre su actividad exportadora comercial, como por los efectos indirectos. Es válida entonces la percepción de que la estabilidad económica del Brasil es indispensable para todo el hemisferio.

Brasil ha gastado sus reservas internacionales defendiendo su tasa de cambio, lo que hace que el temor sobre las monedas ancladas, como en Argentina y Hong Kong, se incremente. Se dice que si Brasil cae también caerá Argentina por sus flujos comerciales intramerco-sud con Brasil; así que si la decisión de elevar los tipos de interés en Brasil (de 21% en junio a 50% en septiembre) generan



un estancamiento en la industria y la demanda brasileña, el temor sobre Argentina se hará realidad. Si las economías argentina y brasileña tienen problemas, la de Chile también. Sobre México recaerá el pánico y la desconfianza en los mercados financieros internacionales. Si a estas economías se les unen otras latinoamericanas como Colombia y Venezuela, en la crisis, la economía norteamericana se afectará. América Latina es el destino del 20% de las exportaciones norteamericanas. Las presiones externas no se van a hacer esperar si se considera que sólo Estados Unidos posee inversiones en Brasil por el orden de US\$ 30.000 millones, cuatro veces más que en Rusia (entre los mercados emergentes sólo Corea del Sur supera al Brasil en cuanto a la exposición del sector bancario estadounidense)<sup>18</sup>.

Esta aceleración de la meta se requiere porque las tasas de interés no se pueden sostener tan altas durante más de tres meses, pues no sólo se corre el riesgo de una recesión masiva sino que asegurará un aumento en el servicio de la deuda más allá de cualquier ahorro que el gobierno logre en ítems diferentes de su gasto público.

La salida de capitales de Brasil osciló entre 500 y 1.000 millones de dólares diarios en septiembre de 1998, luego de las medidas adoptadas por Rusia. El pánico se apoderó de los inversionistas a pesar de que la economía brasileña es cinco veces más grande que la rusa. Las reservas internacionales de Brasil cayeron cerca de 70.000 millones de dólares en los nueve primeros meses de 1998, 20.000 millones sólo en septiembre. El nivel en la primera semana de octubre, semana de elecciones, era de 48.000 millones,

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 6.

y Brasil tiene que pagar por concepto de deuda externa 70.000 millones a comienzos de noviembre. La bolsa de São Paulo ha caído ubicándose en la mitad de su pico más alto en julio de 1997. Adicionalmente, a partir del 24 de julio de este año el valor de mercado de las 50 compañías más grandes del país ha disminuido en más de 50%.

Brasil ha recibido un apoyo internacional más simbólico que decisivo para evitar que este panorama se haga realidad. Sin embargo, se sabe que este paquete de ayuda "virtual" no puede resolver los graves problemas a los que la economía se enfrenta pero se reconoce también que esto podría ayudar al restablecimiento de la confianza de los inversionistas en el país. España gestiona un fondo europeo en caso de contingencia. El FMI<sup>19</sup> corrobora los augurios y ofrece su ayuda condicionada a las medidas tradicionales. No obstante, Cardoso no quiere acogerse a tales condiciones por los costos políticos que representa frente a la elección presidencial (su gestión económica en cuanto a control de la inflación es aplaudida, pero es considerada excluyente y empobrecedora) y porque la crisis no le daría tiempo para alcanzar las necesarias para que los créditos le sean concedidos. Se espera que, ya que el FMI se ha saltado sus reglas antes con México y Corea, lo haga ahora con Brasil. Brasil se ha convertido en el freno del efecto dominó.

También ha obtenido dividendos de la crisis. La comunidad internacional se ha interesado por su situación, se reconoce su peso económico, lo que refuerza con argumentos su diálogo

<sup>19</sup> De acuerdo con altos funcionarios internacionales como el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Robert Rubin, se está organizando un paquete de rescate de 30.000 millones de dólares en préstamos para Brasil (Tim Padgett, "Cardoso al rescate", en *Time Magazine*, octubre 9 de 1998. *El Tiempo* Vol. 1 N° 29).

político. No obstante, esta presentación en público de Brasil en la economía internacional hace que más ojos se posen en él para vigilar su comportamiento económico principalmente, condicionando a consultas internas y externas, la toma de algunas decisiones, e involucrando más intereses con los cuales negociar. De hecho, se han formulado fuertes críticas al Gobierno de Cardoso en el sentido de que no se respondió enérgicamente el año pasado cuando la crisis estalló en Asia, cuando se hubiera podido hacer recortes en el gasto, reformar la administración pública y garantizar ahora una mayor tranquilidad a los inversionistas.

Sin embargo, la comunidad internacional encuentra ventajosa la reelección de Cardoso al evitar los costos asociados a un cambio de gobierno cuyas medidas, sin considerar su orientación, podrían llegar demasiado tarde si se piensa que la posesión del mandatario es el 1º de enero del próximo año. También se reconoce que la evidente crisis en Brasil puede servirle a Cardoso como trampolín para impulsar los recortes en el gasto y déficit públicos. La pregunta que se hacen todos los analistas es si Cardoso puede aprovechar la amenaza de caos para lograr las reformas que tanto necesita Brasil. El déficit en la cuenta corriente alcanza el 4% del PNB, y el fiscal 7% del PNB.

El tema de la confiabilidad en las economías emergentes se torna importante debido a que actualmente los inversionistas prefieren invertir en cualquier país rico y estable a pesar de la baja rentabilidad, que hacerlo en bonos de deudas de los países en desarrollo que ofrecen una alta rentabilidad pero con mayor riesgo. Importantes lecciones se han aprendido de la crisis asiática, cuyos problemas se derivan de la desregulación de las monedas y los mercados, la intensidad de los flujos de inversiones, al problema

crediticio, los desequilibrios comerciales y la inmensa volatilidad de las tasas de cambio fluctuantes dentro de bandas o las paridades fijas. En este marco surge la discusión en torno a la intervención y control de los mercados financieros y se reconoce la grave posición de las economías emergentes dependientes de los capitales extranjeros con tasas de cambio fijas como es el caso de Brasil.

### III. EL BRASIL DE CONTRASTES: ¿DESARROLLO ECONÓMICO Y DESARROLLO POLÍTICO Y SOCIAL VAN DE LA MANO?

Durante las décadas de los 60 y 70 Brasil experimentó un alto crecimiento económico que se constituyó en las bases para su industrialización. Los años de dictadura militar fueron decisivos para el control de la inflación que se redujo del 91,5% en 1964 al 25% en 1967. Sin embargo, no se puede hacer un análisis de las condiciones de vida de una sociedad desde el punto de vista puramente económico y más específicamente por la capacidad de compra que posea. Existen condiciones de educación, salud, participación política y muchas otras que pueden mostrar las condiciones de vida en que se encuentra la gran mayoría de la población brasileña.

Se puede establecer que en Brasil las condiciones sociales no van al mismo ritmo del crecimiento económico. En los años sesenta el país presentaba tasas de crecimiento económico del orden del 6,8% en promedio, mientras que los indicadores sociales reflejaban una pésima situación de la población, donde, por ejemplo, la esperanza de vida estaba alrededor de los 51 años, con altas tasas de analfabetismo (34% en 1970), y la mortalidad infantil era de 159 por cada 1.000 niños nacidos vivos.

Así mismo, desde la década del 50 se planteaba la necesidad de realizar una reforma agraria debido a la alta concentración de la propiedad y porque las condiciones de vida de la gran mayoría de la población eran preocupantes, debido a que el grueso de la fuerza laboral estaba ubicada en la agricultura (52% en 1960), cuestión que reflejaba la mala distribución de los recursos entre la población.

El crecimiento del país se presentó con la coexistencia de tres sectores en la economía: uno de actividades de subsistencia, otro de actividades ligadas con el comercio exterior y, por último, el de productos de consumo general en el mercado interno<sup>21</sup>. Es importante ver cómo las actividades de subsistencia no fueron erradicadas por el avance en materia económica, sino que por el contrario, quien se benefició del crecimiento fue una pequeña minoría que vio incrementar sus posibilidades de consumo e ingresos. Por lo tanto, la brecha se amplió entre una mayoría de consumidores con bajos ingresos y una minoría opulenta dejando, en términos relativos, a gran cantidad de población con peores niveles de vida. Años más tarde, el porcentaje de población dedicada a la agricultura se traslada hacia la producción industrial, fenómeno que representa la migración rural, y el crecimiento de las zonas urbanas junto con todos los efectos anexos como son la creación de cinturones de miseria y la ampliación de la economía informal, representante de la dualidad de la economía brasileña.

Es así como el modelo de desarrollo brasileño no involucra un avance paralelo entre el crecimiento económico y el desarrollo

<sup>21</sup> Considerada por lo tanto como una economía subdesarrollada de grado superior compleja. Celso Furtado. *Obras Escogidas. Anatomía del crecimiento económico y social de América Latina*, Plaza & Janés, 1985.

social, por lo cual es caracterizado como un proceso excluyente<sup>21</sup>. Posteriormente, durante los años 80, las condiciones de la población empeoran debido a la combinación de este proceso con altos niveles de inflación, problemas de la deuda y ajustes económicos rígidos que se implementaron en el país. En esta época se agudiza el problema de las migraciones del campo, y la disminución de la población dedicada a la agricultura, lo cual pasó de 49% en 1965 a 29,3% entre 1986 y 1989.

Esta década termina con un país sumido en la hiperinflación que ensaya varios programas de estabilización de la moneda como el Plan Cruzado, el Plan Nuevo Cruzado y, finalmente, el Plan Real, el cual da como resultado el control de la inflación. Brasil inició su proceso renovador con Collor de Mello, que continuó con Itamar Franco, cuyo Ministro de Hacienda, Fernando Henrique Cardoso, definió lo que sería el Plan Real que implementó en 1995 al ser elegido Presidente. El programa de estabilización abrió también el país aún más a las importaciones, incentivó las exportaciones y privatizó prácticamente todas las empresas del Estado.

Esta cuestión alivió la situación de muchas personas dentro del país, devolviéndole así la capacidad de compra y la certidumbre sobre los precios y la moneda. No obstante los alcances en el resto de variables que afectan las condiciones de vida de la mayoría todavía no son consistentes con este avance, y es preocupante cómo críticas que han sido formuladas desde hace más de dos décadas en torno a las condiciones sociales en Brasil están aún vigentes. Hoy en día se siguen cuestionando el paternalismo político que antepone las prebendas de intereses particulares a

<sup>21</sup> *Ibid.*

cuestiones de interés nacional; las altas tasas de analfabetismo; las bajas condiciones de vida de la mayoría de la población campesina; la concentración de la tierra en manos de poderosos terratenientes; las diferencias de desarrollo entre las regiones del país, donde cada vez más se ha rezagado la región norte con respecto a un sur industrializado, al igual que la gran disparidad entre las áreas rurales y urbana. Así mismo se critica la alta subocupación y desempleo en las zonas urbanas; los índices de prostitución infantil, de desnutrición; la discriminación racial y las violaciones de derechos humanos.

Esto constituye una grave situación a la cual se le debería prestar mayor atención y que se va reflejando en las demandas cada más fuertes de la población a sus dirigentes. Esto se vio representado en las elecciones del 4 de octubre en donde los temas en los que era necesario enfatizar eran el empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida, a diferencia de las elecciones de 1994 donde se votaba más por una estabilidad económica que por un mejoramiento de las condiciones sociales.

Dentro de este marco existen una serie de reivindicaciones que han cobrado fuerza en el país, como los movimientos sociales de los *Sim terra* y *Sim techo* (MST), que demandan el derecho a la posesión de la tierra por parte de las personas que la trabajan y exigen una redistribución radical de ésta. Estos movimientos se han convertido en el símbolo de la injusticia social e inequidad existentes en el país, y han ganado gran cantidad de adeptos que se manifestaron en 1997, cuando se realizó una marcha en la que 2.000 personas se dirigían a Brasilia para reunirse con más de 35.000 simpatizantes. A raíz de estas protestas el gobierno ha buscado establecer negociaciones directas y evitar así que la solución se dé por la vía de la fuerza y las invasiones de territorios.

situaciones que han generado una lucha de clases y gran número de muertos. Por lo tanto, bajo la presión del MST el gobierno implementa en 1997 la concesión de tierras a 280.000 familias que no la poseen y acelera los procedimientos de expropiación. El balance establece que ha logrado hacerlo para más de 100.000 personas, ha incrementado los impuestos a las tierras improductivas (no cultivadas), pero el movimiento piensa que no es suficiente ya que cinco millones de familias necesitan tierra<sup>23</sup>.

El panorama se agrava al contemplar la situación de derechos humanos, denunciada por Organismos No Gubernamentales como Amnistía Internacional y Human Rights sobre violaciones cometidas por la policía militar en contra de campesinos que hacen parte del *Movimiento Sem Terra*, a comunidades indígenas, a abogados y jueces de derechos humanos, a sindicalistas rurales, a presos, y a niños<sup>24</sup> y jóvenes de la calle. Estos actos permanecen impunes debido al fuero especial castrense que los ampara y los vínculos con grandes terratenientes (caudillos regionales) que avalan la conformación de grupos de justicia privada. En 1997 el gobierno diseñó el Programa Nacional de Derechos Humanos tendiente a reducir la impunidad. De las reformas propuestas el Congreso sólo aprobó la competencia frente a estos temas de los tribunales civiles, pero no delegó la responsabilidad de la investigación que sigue a cargo de autoridades militares<sup>24</sup>.

Al tomar en cuenta los siguientes datos surge la pregunta de si el

<sup>23</sup> "Land rights, land wrongs", en *The Economist*, July 26<sup>th</sup> 1997.

<sup>24</sup> En *Seguridad Humana* se cita al Brasil como un país en donde "la malanza de menores aumentó en 40% en 1992, y donde se asesinan cada día a cuatro niños". Informe sobre Desarrollo Humano 1996.

<sup>25</sup> El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas condenó el alto grado de impunidad existente en Brasil y recomendó la creación de un organismo independiente que sea el encargado de realizar las acciones de investigación. Informe de Amnistía Internacional 1997.

país provee condiciones justas a sus habitantes desde el punto de vista de una vida digna y oportunidades de desarrollo integral de las personas, y entonces se concluye que Brasil no ha erradicado las brechas existentes en materia de ingresos, condiciones y oportunidades<sup>25</sup>.

INDICADORES DEMOGRAFICOS y de CULTURA								
INDICADOR	Unidad	1960	1965	1975	1985	1990	1993	1996
<b>Demografía**</b>								
Población	millones	72.6		108.0	135.0		156.5	161.1
Densidad	hab/km <sup>2</sup>			12.7	15.9			18.9
Crecimiento Anual	%			2.31 <sup>a</sup>	1.90 <sup>b</sup>			1.42 <sup>c</sup>
Índice de Fecundidad				4.30 <sup>d</sup>	2.96 <sup>e</sup>			2.44 <sup>f</sup>
Tasa de Natalidad	‰		39.0			28.6		
Tasa de Mortalidad	‰		11.0			7.9		
Mortalidad Infantil	‰			79 <sup>g</sup>	59 <sup>h</sup>	53.0		47 <sup>i</sup>
Número de Médicos	‰			0.63	1.47			1.18 <sup>j</sup>
Esperanza de Vida	años		51.0	61.8 <sup>k</sup>	64.8 <sup>l</sup>	65.0	66.5	66.8 <sup>m</sup>
Población Urbana	%	45.0		61.2	70.6		77.0	78.6
<b>Cultura</b>								
Analfabetismo	%			24.3 <sup>n</sup>	21.5			16.7 <sup>o</sup>
Secundaria	%			58.9	69.1			74.3 <sup>p</sup>
Universitaria	%			11.0	11.2			11.4 <sup>q</sup>

\*\* Último censo utilizable: 1991

a. 1975 - 80; b. 1985 - 90; c. 1990 - 96; d. 1990 - 95; e. 1995; g. 1994; h. 1976; i. 1991; k. 1993

FUENTE: L'ÉTAT DU MONDE, 1998. Informe sobre Desarrollo Humano 1996

INDICADORES ECONOMICOS								
INDICADOR	Unidad	1960	1965	1975	1985	1990	1993	1996
PIB per cápita	Dólar	1804.0		1801.0	3990.0		5900.0	5400.0
PEA	millones			36.9	56.0			72.3
en Agricultura	%	52.0	49.0	37.9	30.0	29.0		27.4
en Industria	%	15.0	20.0	24.3	23.5	23.0		20.7
en Servicios	%	30.0	31.0	37.8	46.5	54.0		51.9
Población acceso a agua potable	%			62 <sup>a</sup>	87 <sup>b</sup>			
Gasto Público en Salud	% PIB	0.6				2.8		
Gasto Público en Educación	% PIB	3.6					4.6	

a. 1975 - 80; b. 1985 - 90

FUENTE: L'ÉTAT DU MONDE, 1998. Informe sobre Desarrollo Humano, 1996.

<sup>25</sup> La clasificación de Brasil, según IDH (1993), es en el puesto 58 (valor 0,796), por debajo de Argentina (30), Uruguay (32), Chile (33), México (48), Colombia (49). Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano.

En el Informe sobre Desarrollo del PNUD de 1996 se establece que el país sigue teniendo un "crecimiento económico rápido y desarrollo humano lento" desde los años ochenta. La distribución del ingreso se ha deteriorado para la población al margen de este crecimiento, al ver que el 20% más rico de la población gana 32 veces más que el 20% más pobre, y que el ingreso medio per cápita de US\$5.370 no tiene comparación con los US\$564 del 20% más pobre.

El porcentaje de población activa en la agricultura ha disminuido al 21,9% mientras que el 53,6% se ubica en el sector de servicios. Hay que tener en cuenta que el sector informal paralelo no ha disminuido con el proceso de modernización de la economía, puesto que ha aumentado del 34% en 1980 al 56% en 1993, y representaba cerca de 59 millones de personas. Por su lado, las personas que hacen parte del sector formal han visto disminuir sus ingresos del 5% entre 1970-80 a -2,4% entre 1980-92. Así mismo, las mujeres representan el 35% de la población económicamente activa pero tienen una participación en los ingresos provenientes del trabajo de 28,6% comparada con el 71,4% de participación de los hombres.

Brasil es considerado como un gran mercado potencial por el tamaño y el crecimiento de su población, estimada en 174,8 millones para el año 2000. Cabe preguntarse hasta qué punto este crecimiento es sostenible y si no se convertirá en otro problema de tipo social más que un beneficio de tipo económico. Los indicadores de pobreza son preocupantes ya que en el campo la población pobre equivale al 66% y en la ciudad al 38%. La población urbana en Brasil alcanza el 78,3% (70 % de los hogares posee agua y alcantarillado, entre los cuales 89% de los urbanos posee agua y 96% luz, mientras que el 12% de los hogares rurales

posee agua y el 44% luz) y se estima que representará el 81% en el 2000.

Tampoco se puede afirmar que el crecimiento se ha traducido plenamente en mejores condiciones de educación y salud, cuestión preocupante ya que la falta de capital humano actúa como un fuerte freno al desarrollo del país. Aunque el gasto público en salud como porcentaje del PIB era de 0,6 en 1960 y pasó al 2,8 en 1990, y el gasto público en educación pasó del 3,6 del PIB en 1960 al 4,6 en 1992, aún no es suficiente para las necesidades de la población brasileña. La esperanza de vida al nacer en Brasil ha aumentado a 66 años, y la mortalidad infantil ha disminuido a 58 niños por cada 1.000 nacidos vivos, haciendo que la proporción de población infantil y joven sea grande, dado que la población en edad activa alcanza el 44% del total (1990).

Sin embargo, esto no es elemento suficiente para un juicio positivo, ya que la condición de los niños en el país es deplorable. Aproximadamente 16 millones de ellos son abandonados por sus familias a causa de presiones de la pobreza, la mayoría en las zonas urbanas, lo cual ha traído efectos conexos como el trabajo infantil y actividades como la prostitución que surgen de las necesidades de supervivencia. Los niños desnutridos se calculan en 1.241 millones, y 9 de cada 10 abandonan sus estudios a los 10 años, representando 3.215 millones de menores que no asisten a la escuela primaria. Esto se traduce posteriormente en una población de adultos analfabetas que representa el 16,7% del total de los habitantes, cifra que, aunque ha disminuido, representa un apreciable número de personas.

En este Brasil de contrastes es imposible afirmar que el desarrollo económico vaya de la mano con el político y el social. En el marzo

de las elecciones realizadas el 4 de octubre pasado se pudo apreciar cierto "consenso dominante en lo político", a pesar de que las circunstancias internas han empujado hacia una disgregación de orientaciones políticas y tendencias que no desafían sin embargo a las grandes coaliciones de los partidos. Aun considerando la permanencia de problemas sociales, persiste un electorado conservador que ha demostrado no sólo su voluntad sino también la necesidad de continuismo frente a la incertidumbre e indefinición. Prueba de ello ha sido la reelección de Cardoso (ver anexo 1), pero se requiere dar prioridad a las dificultades internas.

Estas elecciones permitieron destacar la capacidad política de Cardoso pero también revelaron las tensiones irresueltas, producto de la joven democracia. Dado el mandato de un electorado conservador y con clara tendencia a la estabilidad, Brasil tendría que encaminar sus esfuerzos a disminuir las brechas sociales y económicas internas, fortalecerse económicamente y participar en la misma línea en los asuntos internacionales, reafirmando sobre el papel que desea cumplir en el ámbito mundial. Sin embargo la situación que enfrenta no ayudará mucho para este propósito.

No se puede desconocer que el país está a la sombra de la crisis económica. Ante el desempleo, las exigencias del Estado y su poco margen de acción frente a la reducción del gasto y las posibles medidas restrictivas por tomar próximamente para el ajuste fiscal, así como el problema de la deuda externa, Brasil entra a este fin de siglo con enormes dificultades y retos para superar. Con el panorama económico que presenta el país, sumado a la realidad social que enfrenta, puede existir una amenaza de implosión.

ANEXO I  
ELECCIONES PRESIDENCIALES

La campaña presidencial comenzó en junio en el momento del registro de candidaturas ante el Tribunal Superior Electoral. Pero como todos sabían en el Palacio de Planalto que la campaña empezó un poco antes, en especial a través de la inauguración de obras estratégicamente distribuidas por todas las regiones (como la carretera que liga a Brasil con Venezuela y la de São Paulo con Belo Horizonte), con inversiones alrededor de 79 billones de reales y en el mensaje anual al Congreso, entonces se tocaron temas que sugerían metas para un segundo periodo. Sin embargo, en el mes de julio se anunció el fin formal de Petrobras como monopolio estatal que sirvió de plataforma al candidato Lula da Silva del Partido de los Trabajadores (PT) para clamar por una "justicia social" y lanzar su programa de campaña: "más empleo, menos pobreza, crecimiento del 6% al año, una economía resistente a los vaivenes de los flujos 'productivos' de capital producto de la globalización, reducción de horas laborales, un salario mínimo de 225 reales, escuelas para todos y mayor inversión en salud". No obstante esta situación de Petrobras no generó la reacción que esperaba la izquierda al ser ésta uno de los símbolos de la independencia industrial brasileña.

De acuerdo con los datos y registros de Ibope (Empresa Nacional de Consultoría), en el mes de septiembre de 1998 la intención de voto era la siguiente:

FHC 43%    Lula 18%    Itamar Franco 6% (si entraba)    Ciro Gomes del PPS 6%

A todos los partidos en la campaña de 1998 se les otorgó acceso a los medios, en especial la televisión con un tiempo proporcional al número de votos recibidos en las elecciones de 1994. Por lo tanto el partido de gobierno tenía ventajas significativas. Estas elecciones se caracterizaron por un alto bombardeo de imágenes, restándole terreno a los debates pero haciendo que toda la población se interesara en el asunto, puesto que la publicidad política se los recordaba. Por otro lado, se hicieron

evaluaciones permanentes de la imagen que tenía el presidente Cardoso en aras de aclarar el panorama electoral. Encuestas como la realizada por el Instituto Vox Populi reflejaron resultados muy positivos para el Presidente aunque siempre se destacó el papel del gobierno sobre los asuntos económicos y se criticó el pobre desempeño en el ámbito social.

La mayoría de las personas que fueron encuestadas tenían una percepción de Fernando Henrique Cardoso como defensor de los intereses de los ricos banqueros, industriales y políticos y no de los pobres, trabajadores en general, funcionarios públicos y los del movimiento sin tierra. Con relación al desempeño económico obviamente se destaca el éxito del Plan Real cuya aprobación fue alta (el 43% dice que la vida mejoró, el 24% que empeoró, y se demuestra que es mejor que el Plan Cruzado según el 74% de los encuestados). Sin embargo, frente a estos logros muchos se cuestionan por qué se ha descuidado lo social en un país con contrastes tan fuertes y por qué, ante esta realidad, el plan económico tuvo tanto éxito entre toda la población. Aunque se siguen destacando tres defectos graves para el gobierno: el desempleo aumentó, el salario no subió y el Presidente le dio poca atención a la salud, se realzan los logros en términos de contención de la inflación y la voluntad de lograr las reformas constitucionales.

¿Por qué ganó Cardoso? Su favoritismo era incuestionable a pesar de ser visto como un candidato de centro-derecha, cuando su formación y trayectoria sugeriría una orientación de centro-izquierda. En el panorama de estas elecciones en el que su opositor más fuerte era Luis Ignacio Lula da Silva del Partido de los Trabajadores, la imagen de Fernando H. Cardoso creció simbólicamente hacia la derecha. Lo único que hubiese podido revertir esta circunstancia hubiera sido el enfrentamiento con otro candidato de orientación de derecha pero toda la derecha se acomodó con la candidatura de Cardoso.

Su éxito radicó en la decepción y cansancio del electorado frente a experiencias negativas como la muerte de Tancredo Neves en 1985 y la destitución de Collor de Mello en 1989. Entre los activos políticos del

candidato gobiernista figuró haber cumplido con “mejorar” la economía y el rechazo y desconfianza que existe en Brasil por los “nuevos salvadores de la patria”. El candidato de gobierno supo mantenerse en un porcentaje alto de favorabilidad (siempre por encima del 40%, que es equivalente al electorado que votó por él en 1994), dicen los analistas que siempre prestó atención a las encuestas políticas durante su mandato y supo capitalizar sus resultados.

De acuerdo con IBOPE (una de las encuestadoras más confiables en Brasil), Cardoso, al 10 de septiembre, subió dos puntos en favorabilidad con un 46% registrado en las encuestas, mientras Lula poseía el 22%. De acuerdo con otro sondeo efectuado, si las elecciones tuvieran que definirse en segunda vuelta se concluyó que Cardoso obtendría el 58% de los votos mientras Lula el 29%. Quedó claro que el candidato de gobierno mantenía 45 millones de votos mientras que los demás candidatos sumaban en total 30 millones según declaraciones del director ejecutivo de IBOPE, Carlos Augusto Montenegro<sup>76</sup>. También señaló que Ciro Gomes (Partido Socialista) posee el 6% y Eneas Carneiro (Partido de Reconstrucción Nacional), cuya campaña giraba en torno a la construcción de la bomba atómica, contaba con 3%.

Con relación a los indecisos la tendencia demostró una disminución frente a la última encuesta a septiembre que representaban sólo el 13%, y también descendieron en un 90% las personas decididas a votar en blanco. Es claro que el rechazo a Lula, medido en un 43% de los encuestados (2.000 encuestados), resultó significativo frente al 23% de la población votante que rechazó al actual Presidente. El rechazo a Da Silva es mayor en el grupo de edad comprendido entre 16-24 años que representa el 45% de aquellos que rechazan al candidato. También hubo desacuerdo con la izquierda en los municipios de más de 100.000 habitantes, y obviamente entre los electores con mayor poder adquisitivo. Otros datos importantes que confirmaban las proyecciones

<sup>76</sup> En *Hemisfério*, jueves 10 de septiembre de 1998, p. B7.

y expectativas oficialistas es que de los electores que consideraban como “pésimo” al actual gobierno, el 68% de ellos aseguró no votar por el actual Presidente pero el 19% aseguró no votar nunca por Lula.

Por otra parte, la principal preocupación para el gobierno era que José Sarney, considerado como el mejor presidente de los últimos tiempos, se convirtiera en el candidato por el Partido Movimiento Democrático Brasileño. Sin embargo existía la posibilidad de otro candidato, Itamar Franco, por parte del Partido Movimiento Democrático del Brasil (PMDB), una coalición de jefes regionales, y que sometió a consideración de la convención del partido su candidatura. En esa convención, realizada en marzo, se definió su suerte con ventaja para Cardoso, en el sentido de que se decidió 389 votos contra 303 votos que el partido cerraría filas en torno a la candidatura de Fernando Henrique Cardoso. Esto garantizó su victoria. En ese momento se realizaron encuestas sobre las posibilidades de Itamar Franco con los siguientes resultados:

Itamar pierde en Brasil*	*pierde también en Minas*	Oportunidades como Gobernador en Minas
Encuesta sobre intención de voto para presidente	Intención de voto de los de Minas	Intención de voto para Gobernador
Fernando H. Cardoso: 57%	FHC: 38%	Itamar Franco: 31%
Lula: 22%	Lula: 18%	Wilson Araripe: 11%
Itamar Franco: 10%	Itamar Franco: 17%	Eduardo Azeredo: 9%
Ciro Gomes: 5%	Ciro Gomes: 5%	U. O. e. L: 2%
Trass: 5%	Trass: 3%	
Santos, Nogueira e indesejados: 11%		

FUENTE: *Revista Voz*, 6 de junio 31, 1998 (Fonseca Voz Popular).

Antes del anuncio de octubre por parte del Presidente sobre la difícil situación que debía enfrentar el país en el próximo cuatrienio, existía consenso sobre la fórmula presidencial ganadora, una campaña que asegurara la estabilidad económica y prometiera mejoras en el campo social. Por eso Lula perdió terreno al perfilarse como el principal enemigo del Plan Real. Su candidatura se presentó como la máxima



divisora común. Es decir, que la mayoría de los votantes prefirieron entregar su voto a cualquier candidato que no fuera él. Esto convirtió a Cardoso en el mínimo múltiplo común, es decir que votaron por él porque no apareció un candidato mejor en la contienda.

Pero "la fórmula ganadora" de Cardoso tuvo que modificarse al retirar en septiembre las metas específicas de campaña sobre asuntos como el crecimiento económico, la reducción del déficit y la estabilización de la deuda estatal y el desempleo. Metas que por las circunstancias comprometían excesivamente al Presidente, dada la imposibilidad de cumplirlas. Pocos días antes de las elecciones presidenciales, en medio de una aguda crisis por el retiro masivo de capitales extranjeros y el desgaste de las reservas nacionales que sostenían el Real, el Presidente se pronunció ante la nación y esbozó los problemas financieros y lo que sería la política de choque necesaria para aliviarlos, mencionando la necesidad de asumir recortes sociales, la imposibilidad de bajar a corto plazo las tasas de interés y el posible aumento en los impuestos, y resaltó la necesidad de contar con el apoyo del Congreso para la reforma de la burocracia pública cuyo gasto es una de las principales causas de la crisis financiera.

Este discurso le generó altos dividendos políticos a pesar del riesgo que asumió, porque reforzó su credibilidad<sup>27</sup> y responsabilidad ante el electorado. A partir de ese momento se asumió la gran probabilidad de definir los resultados electorales en primera vuelta. Se concientizó al país sobre la inminente necesidad de continuar con las reformas y la realidad de un ajuste recario. Obviamente los resultados dependen del Congreso y su capacidad de apoyo que muchos cuestionan. Sin embargo,

<sup>27</sup> En ese momento los inversionistas reaccionaron positivamente, lo que hizo que el índice de la bolsa de São Paulo, el Bovespa, subiera en 11%, considerando que hasta esa fecha había caído dramáticamente en un 40% de su valor desde el 1° de agosto. El FMI inmediatamente retiró su disposición de entregar un paquete alto de recursos de emergencia para colaborar en la estabilización de la economía brasileña. Igualmente el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Robert Rubin, anunció un apoyo incondicional para Brasil.

éste votó el año pasado en favor de un cambio constitucional que permitiera a Cardoso ser nuevamente candidato presidencial.

La contienda electoral fue rica en imágenes, muchos la tildaron de "demagogia visual" del lado del gobierno con el lema central de campaña "Avanza Brasil, cuatro años más de desarrollo para todos". Para la izquierda el tema preponderante se centró en utilizar los medios masivos de comunicación para exponer propuestas diferentes que paliaran los efectos negativos de la crisis financiera buscando llegar a una segunda vuelta. Dentro de las propuestas del candidato Lula da Silva se planteaba un control fuerte al ingreso y salida de capitales que protegiera las reservas del país, una política restrictiva a las importaciones de bienes suntuosos y un aumento en la inversión para la generación de empleo. El tema principal eran los errores en la política económica de Cardoso a quien se buscaba responsabilizar por la crisis. Por su parte, el candidato Ciro Gomes pretendía el apoyo de la clase media que se encontraba insatisfecha de la alianza de Cardoso con el PMDB y que esperaba logros mayores en el tema del crecimiento económico.

Pero obviamente Cardoso se convirtió en el primer Presidente democráticamente reelecto del Brasil en los 176 años de independencia, demostrando que existe un claro consenso popular que desea estabilidad para Brasil, sobre todo cuando enfrenta una inminente crisis. Nuevamente acertaron las últimas encuestas que anunciaban su triunfo con más del 50% en la primera vuelta. De acuerdo con Ibope, Cardoso al 2 de octubre de 1998, tenía a su favor el 47% de los electores, Lula el 24%. Con una diferencia de 23 millones de votos sin sumar el 13% del electorado indeciso "que se reparte en la misma proporción entre los candidatos", según el director de Ibope, Carlos Montenegro. Estas cifras de apoyo son muy importantes porque le han entregado un mandato de legitimidad al Presidente reelecto pero no quiere decir que no se tengan fuertes expectativas sobre la necesidad de superar los problemas que aquejan al país.

PERFIL DE LOS DOS CANDIDATOS QUE FUERON MAS OPCIONADOS DURANTE LAS ELECCIONES		
NOMBRE	Fernando Henrique Cardoso	Luiz Inácio Lula da Silva
EDAD	47 años	52 años
ORIGENES	Hijo de familia progresista	Hijo de agricultores
FAMILIA	Clasista brasileña	Clasista brasileña
PROFESION	Sociólogo	Operario metalúrgico
TRAYECTORIA	Profesor universitario en materia de Asesoramiento Económico y de Hacienda, actual Presidente	En los 60 fue uno de los principales opositores del autoritarismo militar, en 1980 fundó el Partido de los Trabajadores y en 1989 fue electo diputado con el 25% y candidato de nuevo de a la cabeza. Derrotó sindical, candidato presidencial en 1998 y 1994.
PARTIDOS	PSDB apoyado en 1996 por el PTB, (Partido Frente Liberal, demócrata) y PTB (Partido Trabalhista Brasileiro, católico)	PT (Partido de los Trabajadores, apoyado por PTB (Partido Democrático Trabalhista) y por el PSD (Partido Social Democrático) y el PCB (Partido Comunista de Brasil).

**A. ¿Como se vivieron las elecciones?**

El electorado, representado en 106 millones de brasileños, elegía también el 4 de octubre a los gobernadores de los 26 Estados, 513 diputados federales, 1.405 concejales para las legislaturas estatales y 27 senadores federales que representan la tercera parte del Congreso. El aspecto legislativo de la elección no fue un asunto marginal. El presidente Cardoso era el candidato por un frente que concentra a dos fuerzas de derecha poderosas, el Partido Popular Brasileño y el Partido del Frente Liberal. Estas dos fuerzas llevaron al Congreso a un número de representantes mayor que el Partido Social Demócrata Brasileño (el de Cardoso), pero tienen proyectos presidencialistas propios para el 2002, y por lo tanto esta alianza se irá diluyendo en el transcurso de este nuevo gobierno.

En los Estados también se presentan resistencias y apoyos frente al Gobierno: São Paulo es importante por ser el polo industrial y la segunda metrópoli en términos de población; Río de Janeiro y Minas Gerais son dos centros de poder político y Brasilia la capital. Estos representan los cuatro principales Estados. En la segunda vuelta electoral del 25 de

octubre de 1998 se definieron los nuevos gobernadores, quienes, como se mencionó anteriormente, resultan de vital importancia para el ajedrez político que deberá enfrentar el Presidente en su próximo cuatrienio si éste desea adelantar las reformas anunciadas. En São Paulo, la elección favoreció a Cardoso y a su Partido el PSDB con la victoria de Mario Covas, en Minas Gerais ganó Itamar Franco que tiene diferencias con el Presidente a pesar de su vinculación a uno de los partidos de coalición del Gobierno, y perdió con la elección en Río de Janeiro de un candidato de opinión y en Río Grande do Sul que quedó en manos del Partido de los Trabajadores.

FICHA DE LAS ELECCIONES GENERALES DEL BRASIL						
- Población: 160 millones de habitantes-Electores 106 millones (53,3 hombres y 52,7 mujeres). - Cargos para renovar: Presidente, Cámara de Senadores (827 escaños), Cámara de Diputados (513) Gobernadores (26 estados y Brasilia distrito federal), Diputados de los Estados (1.059). - Total de candidatos: 14.415 (12,27% son mujeres). - Candidatos presidenciales: 12. - Sondeos Presidenciales IICOP (firma encuestadora):						
	Julio 2	Agosto 10	Agosto 31	Sep. 14	Sep. 21	Oct. 1*
FHC	42%	40%	44%	49%	47%	47%
LULA	25%	23%	25%	22%	24%	24%

El 4 de octubre Cardoso fue reelecto en primera vuelta con el 56% de los votos, obtuvo 2 millones de votos más que en 1994 y superó con amplitud a Lula de la alianza izquierda que consiguió el 30% de los votos. En la mayoría de los Estados de la federación se requirió una segunda vuelta electoral, realizada el 25 de octubre pasado, porque ningún candidato superó el 50%. Con Cardoso los 160 millones de brasileños parecen haber recuperado la fe en la democracia; fincan su esperanza en el capitalismo y le apuestan a desarrollar su enorme potencial. "Cardoso quiere ser recordado como el hombre que logró hacer funcionar la democracia y el capitalismo en Brasil"<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> De acuerdo con las declaraciones del politólogo Sergio Abranches, director de la Consultora Tendencias y amigo y colega universitario de Cardoso, en Tim Padgett. "Cardoso al rescate", *Time Magazine*, octubre 9 de 1998. *El Tiempo*, Vol. 1, N° 29.

### B. Divisiones internas

El Congreso (actor primordial para la reforma y conflictivo), Cardoso y su Partido Social Democrático (PSDB) de orientación centrista, no pudieron resolver antes el problema debido, por una parte, a la muerte de Luis Eduardo Magalhães (del Partido Frente Liberal, PFL) en la primera mitad del año. El problema más grave es que representaba a la coalición gubernamental dentro de la cámara de diputados. Fue reemplazado por Michel Temer (Partido Movimiento Democrático PMDB, tendencia centrista), quien es un representante fiel a Cardoso pero no es fácil asegurar su reelección como presidente de la cámara baja el próximo año. Se genera así una dependencia fuerte por parte del gobierno con relación al presidente del Senado Carlos Magalhães, padre de Luis Eduardo, representante del Estado de Bahía y uno de los jefes políticos más poderosos de Brasil.

Una clara señal de alianza ha sido la consulta previa que hizo Cardoso al Senador antes de pronunciar su famoso discurso en el que señaló los graves problemas que Brasil debía afrontar en el próximo cuatrienio y anunció las medidas correctivas necesarias para solventar la crisis. Esta estrategia difícilmente hubiese sido lanzada si no contara con el potencial apoyo en la Cámara. Sin embargo, no se puede desconocer que Cardoso necesitará del apoyo de los poderosos gobernadores brasileños, aspecto sensible en el juego político del país. Esta realidad se debe a que dada la tendencia de los Estados a contraer deudas y déficit enormes, con la seguridad de que el gobierno federal asuma el costo asociado a estas prácticas. Frente a esta situación el Presidente ha planteado medidas tendientes a impedir que los Estados superen el límite de endeudamiento más allá de un tope determinado. En ese caso el gobierno federal no estaría dispuesto a transferir fondos de recuperación.

A pesar de la evidente victoria electoral de Cardoso, los principales Estados de Brasil se convirtieron en fuertes bastiones de la oposición y serán representados en el Congreso por legisladores críticos frente a las

reformas. Se ha demostrado en su reciente vida democrática que Brasil es un país con partidos flacos y políticos fuertes. Esto se ha apreciado por la fácil movilidad de los parlamentarios en el Congreso: "en la Cámara de diputados 218 parlamentarios de un total de 513 cambiaron de camiseta después de la última elección". En la formación del pasado Congreso se evidenció el aumento de la fuerza representada por el Partido Social Demócrata el PSDB que pasó de 62 a 99 diputados. Sin embargo, no pudo superar la representación del Partido Frente Liberal que tenía 107 escaños.

Por su parte, la coalición de cinco partidos que llevaron al gobierno a Cardoso en el año 1994 ha demostrado fracturas cuando se trata de satisfacer necesidades políticas y tácticas: existe un requerimiento legal por el cual los ministros que quieren lanzarse para el Congreso deben renunciar seis meses antes de la elección, por eso para su reemplazo Cardoso ofreció el Ministerio de Salud a José Serra, amigo y senador de su Partido el PSDB, lo cual disgustó al Partido de Frente Liberal. Los partidos llegaron al Gobierno para utilizar los nombramientos con el fin de facilitar la geometría electoral en el marco de la elección para gobernadores. Para aliviar estas disputas Cardoso creó el nuevo Ministerio para la Reforma Constitucional, y la selección del ministro de Agricultura fue realizada de tal forma que se eliminó el obstáculo para la reelección del gobernador del Estado de Río Grande do Sul, un importante aliado de Cardoso. El nuevo ministro de Justicia proviene del Estado más corrupto, el de Alagoas, pero también contribuye para la elección de gobernadores. Nombró a José Botafogo como ministro de Industria (un reconocido proteccionista) y a un destacado economista como Eduardo Amadeo en calidad de ministro de Trabajo. A pesar de que el nombramiento de este gabinete es un triunfo político de Cardoso, en términos de opinión es contraproducente, puesto que resulta difícil de ocultar la maniobra, demostrando la falta de discrecionalidad que tiene el Presidente a la hora de decidir sobre estos temas en circunstancias como las actuales.

En términos locales los alcaldes tienen un interés tal como Cardoso o los gobernadores de estados en buscar la reelección. Su influencia en los legisladores federales es una de las razones por las cuales Cardoso quiere cambiar este aspecto, especialmente cuando muchos congresistas ven un futuro brillante como alcaldes (más de 100 son ya candidatos). Es importante anotar que en el nivel local los alcaldes son la base de la indisciplina política de los partidos. El PMDB tiene pocos líderes de *status* nacional, está profundamente dividido en pro y contra del gobierno, pero a pesar de esto lograron más escaños en el Congreso que cualquier otro partido. La razón: sus 1.633 alcaldes dan inequívocamente una estructura nacional. En esta oportunidad los socialdemócratas de Cardoso, los aliados conservadores del Partido Frente Liberal, el Partido de los Trabajadores y el Partido Popular van a sacar ventaja del PMDB, lo cual altera la política federal de Brasil.

Un claro ejemplo ha sido la dificultad para aprobar con un 60% en Senado y Cámara las propuestas de reforma presentadas en los temas de seguridad social, el servicio civil y los impuestos. El sistema político mismo constituye el peor enemigo para la reforma constitucional, puesto que no sólo los partidos adolecen de programas y disciplinas sino que los congresistas generalmente tienen incentivos muy bajos para priorizar el interés nacional sobre las consideraciones locales. Esto es lo que se conoce como la derrota del "gradualismo" en la reforma, porque hay que recordar que Cardoso logró que se aprobaran las medidas para las privatizaciones, y la apertura a la inversión extranjera, así como la modificación de la Constitución que le permitiera presentarse nuevamente como candidato presidencial, pero las medidas que aseguran un ejercicio de austeridad en el gasto público no dan espera.

La alianza de cinco partidos de centro-derecha retiene el 50% de la mayoría en las dos Cámaras del Congreso, necesaria para la reforma constitucional. Proyecciones no oficiales sugieren pocos cambios en la más importante Cámara del Congreso, la baja, con los partidos progobiernistas que siguen detentando 380 de los 513 escaños. En el

Senado la alianza ha perdido terreno pero sigue manejando el 60%, y el nuevo Congreso no comienza hasta febrero. Por lo tanto los asuntos fiscales se tramitarán en el actual Congreso. Según Davi Fleischer<sup>29</sup>, politólogo de la Universidad de Brasilia calculó que entre el 40 y el 45% de los legisladores actuales no quedarán en el nuevo Congreso. Cardoso entonces tiene poco que ofrecerles, aunque posee algunos puestos a pesar de las privatizaciones. Otra arma del gobierno es declarar el estado de emergencia. La elección mostró la lenta modernización del sistema político brasileño.

<sup>29</sup> Tim Padgett, "Brasil: El precio de la victoria", en *Time Magazine*, octubre 2 de 1998, p. 16.