

# La estrategia brasileña frente a la crisis económica de 2008

## *The Brazilian Strategy to the 2008 Economic Crisis*

Ismene Ithaí Bras<sup>1</sup>

### Resumen

La crisis financiera internacional tuvo sus inicios en los países industrializados; sin embargo, los efectos que produjo afectaron a la mayoría de las economías, asimismo, las respuestas que se elaboraron para contrarrestarlos fueron elaboradas con base en las dimensiones del problema en cada uno. Este artículo, retoma las acciones que llevaron a cabo las potencias emergentes para abatir las secuelas de la crisis, particularmente desde la experiencia de Brasil, analiza las maniobras que ayudaron a que este país pudiera salir rápidamente de la recesión a diferencia del resto de las otras naciones.

**Palabras clave:** Crisis, economía internacional, potencias emergentes, Brasil, relaciones internacionales.

### Abstract

The international financial crisis had its beginning in the industrialized countries, however, produce results that affected most economies worldwide and the answers were developed most economies worldwide based on the dimensions of the problem in each and one of them. This article takes the actions performed by emerging powers to abate the aftermath of the crisis, particularly from the Brazilian experience and analyzes the maneuvers that helped this country to be able to get out of the recession quicker than another countries.

**Key Words:** Global crisis, emerging powers, Brazil, international relations.

## Introducción

Han pasado casi dos años desde que la segunda crisis financiera internacional más fuerte de los últimos cien años tuviera repercusiones en todo el orbe. Nos encontramos frente a un fenómeno internacional cuyas características no han sido fáciles de aclarar y menos aún para tomar decisiones correctas. Los países

<sup>1</sup> Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y de la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, ambas de la UNAM. Maestra en Relaciones Internacionales y candidata a Doctora en Filosofía. Se especializa en tema de América Latina y en nuevas tecnologías de la información. Correo electrónico: ismene.ithai@gmail.com

industrializados, en mayor medida, han sido los iniciadores de esta situación y sin embargo, los efectos se sienten en distintos niveles en áreas de menor desarrollo económico también. Este escenario ha puesto en evidencia el papel de las nuevas economías emergentes en relación con las naciones industrializadas. La crisis está revelando una estructura económica internacional que ya no sólo se centra en el dinamismo económico de las zonas desarrolladas sino de aquellas que están dirigiendo su economía de un modo alternativo, nos referimos al caso de China, India, Brasil, además de Rusia. En este sentido, fue evidente que la crisis de 2008 puso al descubierto cómo es que mientras la economía estadounidense luchaba para no caer en crisis financiera, además de la anunciada recesión, se llevó consigo a las finanzas europeas al tiempo que los chinos anunciaban la contracción de sus exportaciones a finales de aquel año, mostrando el grado de interdependencia y la profundidad que anunciaba la crisis global.

En algunos casos en América Latina, se dio una combinación de resultados favorables de las políticas económicas implementadas en los cinco años anteriores, con la desaceleración usual de este tipo de ciclos económicos de bonanza a la que se le sumó la quiebra del sistema financiero estadounidense; sin embargo, esta última situación impactó de manera muy negativa en particular a algunas de las economías que mantienen una relación más estrecha con Estados Unidos: México, casi todos los países centroamericanos, Colombia e incluso Venezuela, debido a la relación energética que mantiene con algunos estados de la Unión Americana. A lo anterior habría que sumar la paulatina caída en los precios de los productos básicos, situación que afectó gravemente a los países industrializados.

En términos muy generales, podría decirse que la región latinoamericana tuvo dos escenarios: uno en el que las economías más dependientes de Estados Unidos se vieron más afectadas y no lograron sortear del todo la primera fase de la crisis en el primer trimestre de 2008; y el segundo escenario, fue el que sucedió en buena parte de las economías de Sudamérica, en el que pudieron hacer frente a esta fase gracias a políticas de diversificación económica, así como políticas macroeconómicas enfocadas en la pronta recuperación y el mantenimiento, en la medida de lo posible, de los empleos formales (Brasil, Chile, Perú), aunque ello no bastó.

Específicamente el caso de Brasil fue uno de esos fenómenos de crecimiento económico acelerado planeado desde el Estado, en que parecía que los efectos de la crisis originalmente no se darían de manera directa, o que podrían no darse debido a las políticas que había estado llevando a cabo el gobierno brasileño de Luiz Inácio Lula da Silva. Sin embargo, estas apuestas no sucedieron de ese modo. Si bien no se llegó en ningún momento a la situación tan grave que se dio en Estados Unidos y la Unión Europea (UE), y en el escenario latinoamericano como en México, lo cierto es que la crisis sí atacó fuertemente a Brasil en particular porque es un país que se especializa en la producción agrícola y, como ya se

mencionó, los precios de los productos agrícolas colapsaron durante la crisis. El primer efecto se dio en la pérdida de empleos y muchos programas sociales se vieron en una situación apretada para sobrevivir.

Este trabajo se centra en el modo en cómo el gobierno brasileño intentó hacer frente a la crisis, a partir de una serie de estrategias económico-sociales encaminadas a mantener el empleo y los programas sociales a flote, con base en reformas en las políticas económicas, específicamente en el ámbito fiscal y monetario. Para ello, Brasil hizo uso de una herramienta tradicional, la diplomacia comercial, pero le dio un giro completamente distinto a partir del gobierno de da Silva, que se centró en la promoción no sólo como país sino como marca, así como en una fuerte maniobra comercial competitiva al exterior en áreas estratégicas. Es de llamar la atención el papel que jugó la relación con la Unión Europea, que es el punto del que partiremos.

## De la diplomacia comercial a la diplomacia industrial

La diplomacia brasileña durante el periodo de Fernando Henrique Cardoso se caracterizó por buscar la inserción internacional, como estrategia de desarrollo económico y para paliar los efectos de las crisis previas de los noventa (y aún algunas consecuencias de las de los setenta y ochenta), a partir de la identificación de las relaciones internacionales económicas, como herramienta con los países desarrollados así como por una cierta forma de integración regional con Argentina particularmente, que se basaba en llevar hasta cierto nivel de compromiso los acuerdos comerciales pero no tanto como lo haría la Unión Europea. Además, el Estado brasileño consideró que en el aspecto político internacional debería mantener una postura de defensa de los valores vigentes. De modo que se generó una visión “institucionalista” de las relaciones internacionales.

Desde Itamaraty, la cancillería brasileña, se suscribió la noción de “soberanía compartida” que hacía referencia al hecho de compartir dentro del concierto internacional el liderazgo entre las potencias tradicionales y las emergentes, entre las que se comenzaron a auto-visualizar los brasileños. Esto se materializó en la defensa de valores universales así como la defensa de los regímenes constituidos con la no intervención. Dentro de esta lógica el gobierno creó una estrategia que se asentaba en un binomio: seguridad y estabilidad democrática, lo que se tradujo en el fortalecimiento de las relaciones con sus vecinos y en un papel decisivo en aquellas situaciones internacionales en las que se le requiriera, sin que hablemos aún de un papel protagónico.

La visión de la diplomacia gubernamental brasileña durante estos años respecto a la UE, encontró dos puntos sobre los cuales fortalecer la relación: el

primero era la defensa de los valores internacionales vigentes y segundo, acaso el punto más importante, la idea de que los europeos al igual que los estadounidenses considerarían compartir la gestión internacional con las potencias emergentes. En cuanto a la relación con Estados Unidos (EEUU), se trató de una relación más compleja en correspondencia a la integración del Cono Sur, así como la estructuración del liderazgo regional.

Sin embargo, la percepción que la diplomacia brasileña de Itamaraty tenía de la UE se daba en por lo menos tres escenarios poco claros. El primero era la promoción comercial específica entre la UE y Brasil; el segundo, las relaciones que se establecían directamente con algunos de los países miembros y que constituían socios estratégicos como Italia, Francia, Alemania, España y Portugal. Y finalmente, la que se intentaba establecer con Mercosur en su conjunto con la UE. Si bien para ese momento, los institucionalistas brasileños, con claras preferencias intergubernamentales, consideraban que estas relaciones bilaterales, país por país le complicaban los aspectos particularmente comerciales, en la relación bloque UE-Brasil, la cooperación, la inversión directa y la transferencia tecnológica, eran puntos que le beneficiaba al país sudamericano.

En 1995, se firmó el acuerdo marco de cooperación entre la UE y Mercosur pero las negociaciones se llevaron a cabo hasta 1999.<sup>2</sup> Los temas más importantes fueron la liberalización comercial así como los mecanismos de cooperación económica y el diálogo político. No obstante, en el aspecto comercial las negociaciones se vieron varias veces estancadas.

En lo que respecta a la relación UE-Brasil, en el campo económico, las áreas de cooperación, inversión directa y acceso a tecnología de punta, fueron consideradas relevantes. [...] El acuerdo integraba la liberalización comercial, la cooperación económica y el diálogo político. A pesar de las proximidades históricas y culturales, algunas áreas de interés en el campo comercial resultaron conflictivas y obstaculizaron la evolución de las negociaciones.<sup>3</sup>

Esto no evitó que durante este período las relaciones entre ambas partes fueran consideradas sencillamente como cordiales y de valores compartidos, máxime cuando el gobierno de Cardoso vio en las relaciones con la UE una

<sup>2</sup> Véase el “Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros por una parte y el Mercado Común del Sur y sus Estados Parte por la otra parte”. Declaración conjunta entre la Unión Europea y Mercosur, en [http://ceas.europa.eu/mercosur/index\\_en.htm](http://ceas.europa.eu/mercosur/index_en.htm) consultado el 21 de marzo de 2011.

<sup>3</sup> Miriam Gomes Saraiva, “La visión de la diplomacia brasileña sobre la europea. De las tentativas de aproximación hasta las complejidades de la asociación estratégica”, en FRIDE, núm. 35, marzo de 2010, pp. 2-3, en [http://www.fride.org/descarga/PB\\_Brasil\\_Europa\\_ESP\\_mar10.pdf](http://www.fride.org/descarga/PB_Brasil_Europa_ESP_mar10.pdf) consultado el 21 de marzo de 2011.

opción a la propuesta hegemónica de Estados Unidos con el Área de Libre Comercio de América (ALCA).

Otros aspectos que resultaron en ese momento sustanciales de la relación UE-Brasil, se centraron en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en aspectos concretos como la defensa de los regímenes democráticos, la paz en distintos niveles, la integración con los vecinos y la identidad cultural. Esto se tradujo en el acercamiento a países europeos “clave” para la reforma del sistema internacional. Sustancial fue el trabajo de la diplomacia brasileña para buscar el apoyo de los países europeos, con el fin de alcanzar un asiento en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como su proyección dentro de otros espacios internacionales de cooperación.

La búsqueda de mayor aproximación de Brasil en términos individuales con la UE llevada adelante a través de la diplomacia presidencial de Cardoso se limitó a la interacción del presidente, como académico, con sus pares europeos defensores de una tercera vía para el desarrollo de la economía y de la sociedad capitalista. Aunque se trató de un momento en que la opción brasileña de apoyo a los regímenes internacionales podría haber fortalecido una alianza estratégica UE-Brasil, la prioridad europea se orientaba, en ese entonces, hacia el inter-regionalismo.<sup>4</sup>

En consecuencia, la estrategia brasileña se basó en el fortalecimiento de las relaciones económico-comerciales encabezadas directamente por el presidente Cardoso, ya fueran vía integración regional o bien vía bilateral. En el aspecto político, se trató de “mantener” la vigencia y el diálogo de Brasil con sus pares europeos básicamente.

## El giro de la diplomacia del presidente Lula da Silva

A la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva al poder, la diplomacia brasileña experimentó un cambio profundo. El primer objetivo fue la proyección del país en “todos” los niveles y sentidos con un profundo aspecto activo y ofensivo. La academia brasileña nombró a este nuevo tipo de diplomacia “autonomista”. En el aspecto económico, se optó por el modelo desarrollista procurando en primer lugar un Estado fuerte, poniendo especial interés en el fortalecimiento de las políticas industriales más competitivas dentro de ciertos campos estratégicos, lo que derivó en un programa de tipo diplomático-industrial, si se permite la expresión, de impulso y protección de las empresas brasileñas en el mundo sin llegar al estilo de proteccionismo europeo o estadounidense.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 3.

En el ámbito de la política exterior se defendió una proyección especialmente “activa” pero autónoma a la vez; cooperativa y protagonista; regional y global. La participación, sobre todo la toma de posturas, respecto a los problemas Norte-Sur, se basaron en el fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur. De igual modo, se reestructuró todo el programa para mostrar la importancia de que Brasil accediera a un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU, pasando de la aspiración al cabildeo para asegurarlo.

Si bien no se rompió del todo con el trabajo de la diplomacia del gobierno de Cardoso, la nueva visión tenía en primer lugar una visión del Brasil en el mundo completamente distinta. No se trataba de hacer presencia, sino de ser protagonistas. Se asumió entonces una serie de estrategias encaminadas a hacer del país un *Global player* ¿cómo se logró esto?. Se comenzó una serie de esfuerzos por defender aspectos “comunes” con los países en desarrollo y en otros valores globales. En el primer caso tenemos el comercio internacional, el tema de los precios, principalmente agrícolas, los mecanismos de distribución y especialmente la pobreza y todos aquellos aspectos relacionados (alimentación, salud, educación). En el aspecto global la defensa del medio ambiente. El resultado fue el creciente posicionamiento de Brasil en el mundo y, lo más importante, como interlocutor frente a los países desarrollados.

Aunque haya habido continuidad en algunos principios generales, los autonomistas trajeron una discontinuidad en la visión del mundo y en las estrategias adoptadas, lo que llevó al país a fortalecer su presencia internacional en el papel de *global player*. Un escenario internacional multipolarizado post 11 de septiembre (y todavía más después de la crisis de 2008) abrió caminos para el ascenso brasileño. [...] La proyección brasileña en el escenario internacional se hizo sentir, primeramente, en el refuerzo de la candidatura brasileña al Consejo de Seguridad. Como credenciales para ello, la diplomacia optó por defender aspectos distributivos del comercio internacional y los problemas de la pobreza que podrían afectar la estabilidad internacional.<sup>5</sup>

Particularmente importante fue y ha sido, el tipo de diplomacia agresiva y decisoria. Por ejemplo, la participación de Brasil en distintos foros económicos como la Organización Mundial de Comercio (OMC), fue decisiva dado que se defendieron sus planteamientos de manera conjunta, con la perspectiva de los países en desarrollo de manera defensiva. Se procuró el fortalecimiento de su participación en foros como el G-20 y se crearon alternativas de diálogo, acuerdos, comercio, etc., tal como IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) en temas delicados y sustanciales como fue el de las patentes sobre medicinas y tecnología, especialmente en lo que hace al software libre. Ello permitió a su vez crear nuevos espacios de

<sup>5</sup> *Ibid.*

diálogo multilateral con nuevos actores emergentes como el BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y, nuevamente, todo ello fortalecido desde la relación Sur-Sur.<sup>6</sup>

La diplomacia de Lula creó una estructura sumamente compleja pero funcional y benéfica para distintos grupos brasileños. Se trató de procurar una relación en primer lugar “entre pares” así como ofensiva. Con los países del Sur, la relación se ha basado en tres aspectos a partir de intereses comunes: dialogo, representación, acción conjunta. En el caso de las economías emergentes, la cooperación se ha centrado también en las acciones vinculadas pero con temas estratégicos para el desarrollo de las industrias nacionales así como el intercambio tecnológico.

La política exterior ha mantenido como eje fundamental la no intervención pero, a diferencia de la escuela diplomática de su antecesor, se ha generado el concepto de “no intervención no indiferente” que refleja una actitud completamente distinta.

Específicamente hablando de las distintas regiones: Brasil ha mantenido un papel importante dentro del proceso de integración y de cooperación del Cono Sur, ya sea mediante Mercosur o bien vía Unasur. Sin embargo, resulta importante señalar que la estrategia está encaminada a crear los mecanismos “institucionales” mínimos para garantizar que estos marcos y foros se mantengan sin comprometer la actividad brasileña en el mundo, tal como acontece en las negociaciones comerciales donde debe negociar junto con los miembros del Mercosur frente a terceros. En este sentido, podría decirse que el papel de la diplomacia brasileña es ya sustancial en el mundo, aunque quedan muchos elementos no desarrollados en el aspecto regional, especialmente en el político, ya que en muchas crisis que ha vivido la región si bien los brasileños son activos, no han terminado de fortalecer su carácter protagónico (baste recordar el caso de la crisis en Honduras, la disputa por las papeleras entre Argentina y Uruguay, el ataque del ejército colombiano sobre la frontera ecuatoriana, el problema del acceso al mar de Bolivia, la crisis entre Venezuela y Colombia, la crisis entre Costa Rica y Nicaragua, la crisis presidencial en Ecuador, el problema de los *maras* en Centroamérica, etc.).

En lo que respecta a la relación con la UE parece cobrar un matiz distinto, en virtud de que Brasil se ha presentado ante sus pares con una actitud más ofensiva. El principal tema lo constituye el acceso a los mercados europeos por parte de los sudamericanos de los productos agrícolas, situación que a su vez es similar a la que mantiene estancadas las negociaciones en el seno de la OMC. Si bien Europa es vista por la diplomacia brasileña como un aliado sustancial a modo de contrarrestar el poderío estadounidense, la visión de Lula fue de presentar a su país como contrapeso a los regímenes de una izquierda más radical, como en el caso de

<sup>6</sup> *Idem.*

Hugo Chávez, a la vez que se mostraba como líder de la región. Este tipo de aspectos permitieron que comenzara a fluir un acercamiento entre los diplomáticos europeos y los brasileños que culminó con la firma de un Acuerdo de Asociación Estratégica Brasil-UE en 2007 que tiene por finalidad establecer acuerdos en aspectos económico-comerciales, fortalecer el multilateralismo, procurar los derechos humanos, resarcir problemas relacionados con la pobreza, el medio ambiente, la energía y fortalecer la relación Mercosur así como la estabilidad de la región latinoamericana, entre otras.

La asociación estratégica con la UE es vista por la diplomacia brasileña como un instrumento capaz de traer beneficios en términos de prestigio y reconocimiento internacional, así como un canal importante para la aproximación de Brasil a países europeos. Desde la perspectiva brasileña, la aproximación en términos bilaterales parece ofrecer más beneficios en la búsqueda de aliados para la inserción internacional del país y su refuerzo en el papel de *global player*, así como en la transferencia de tecnología. Sin embargo, la EU continúa siendo un organismo con el cual el gobierno brasileño mantiene claras diferencias tanto en las negociaciones comerciales UE-Mercosur como en los regímenes internacionales de comercio.<sup>7</sup>

### **Brasil en el contexto de la crisis 2008-2009**

Ante la crisis financiera de 2008-2009, Brasil logró, dentro de lo que cabe, soportar vehementemente los embates económico-financieros. En gran parte, el hecho de que el país tuviera la capacidad de implementar medidas y políticas que le permitieran enfrentar las dificultades y regresar en algunos aspectos a la situación de bonanza que prevalecía antes, se debió a una cantidad considerable de reservas internacionales, una balanza comercial sólida, diversificada al exterior y con fuerte componente competitivo al interior. Este último punto fue el resultado de una reestructuración laboral y fiscal. Un factor clave de la estrategia de crecimiento previa a la crisis se centró en el empleo, especialmente en formalizar la mayor cantidad de trabajadores del sector informal o aquellos cuyos patrones no querían darlos de alta en la seguridad social debido a los altos costos que les representaba. De este modo, en el caso brasileño, las medidas adoptadas permitieron que el país comenzara a salir del estado crítico en seis meses, alcanzado para 2010 un crecimiento sostenido de 7% y habiendo generando más de 3 millones de empleos formales en sólo dos años, siendo que en el último bimestre de 2008 había perdido más de 700 mil empleos formales. Al respecto el director del Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEI) señaló:

<sup>7</sup> *Idem.*

Brasil no fue inmune a los efectos de la crisis financiera y económica, pero se ha desempeñado razonablemente bien en comparación con muchos países —aún en América Latina— en términos de rendimiento económico y laborales. [...] La experiencia de Brasil muestra que la inclusión social y el crecimiento económico son objetivos compatibles, siempre y cuando se apliquen las políticas correctas.<sup>8</sup>

La maniobra es completamente distinta a aquella que el gobierno impulsó durante la década de los años 90. En aquellos años, la distintas crisis como las de México, Japón, Rusia y la misma que habría iniciado en Brasil, habían afectado de manera grave a este último, principalmente porque muchas de sus políticas económicas, como se dijo al principio, estaban ligadas al exterior; por ejemplo, el comercio y el ahorro interno. El valor del real brasileño frente al dólar y otras monedas caía sin que hubiera forma de detenerlo. El resultado era un alza en las tasas de interés, devaluación de la moneda y un intento por mantener liquidez en los mercados internos, ello con el fin de garantizar la llegada de inversión extranjera directa e indirecta. En este último punto, habría que agregar que había una política laboral poco clara, ya que por un lado se incitaba al capital extranjero a invertir en Brasil pero las condiciones de contratación eran poco favorables para los trabajadores y costosas para los empresarios, con lo cual se creaba un ambiente laboral y social tenso que a su vez le representaba al Estado un alto costo económico, político y social.

En esa ocasión, el gobierno incentivó la contratación junto con un programa de estímulos fiscales para los patrones, con ello las empresas de todo tipo formalizaron a cientos de empleados, éstos a su vez tuvieron acceso a la cobertura social y se mantuvo un buen nivel de recaudación:

Además de simplificar el régimen fiscal, Brasil disminuyó las cargas administrativas y de seguridad social para las empresas a fin de aumentar la formalización. Por ejemplo, en junio de 2009 el Gobierno introdujo la *Lei do Empreendedor Individual*, que facilita la inscripción en el registro mercantil de las microempresas de hasta un empleado y reduce sus costos en contribuciones a la seguridad social. Con anterioridad a la introducción de dicha ley, el sistema de seguridad social era objeto de críticas por gravar en exceso a los autónomos, que tenían que pagar tanto la contribución del empleador como la del empleado, lo que coartaba la formalización. Con arreglo a la nueva ley, los microempresarios con ingresos anuales inferiores a 36.000 reales brasileños (18.116 dólares de los Estados Unidos) pueden inscribir sus empresas en el registro mercantil y obtener un número de identificación fiscal (el CNPJ), beneficiándose

<sup>8</sup> Citado en Organización Internacional del Trabajo (OIT), La estrategia de crecimiento con equidad de Brasil, clave para superar la crisis? (comunicado de prensa) [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/press-releases/WCMS\\_153370/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/press-releases/WCMS_153370/lang-es/index.htm) consultado en abril de 2011.

asimismo de la exención de los impuestos federales. Además, habida cuenta de que hacen aportaciones mensuales a la seguridad social equivalentes al 11 por ciento del salario mínimo (52 reales brasileiros o 26 dólares de los Estados Unidos), la ley confiere a los microempresarios el derecho a pensiones y a prestaciones por invalidez y maternidad. En términos generales, los empresarios no sólo pueden beneficiarse del sistema de seguridad social a un costo asequible, sino que también pueden obtener un número de identificación fiscal, que facilita su acceso al crédito y a transacciones comerciales en la economía formal. Se calcula que, sólo en 2010, el número de trabajadores beneficiarios que pasaron del sector informal al formal gracias a esta ley fue de un millón.<sup>9</sup>

En el contexto de los bancos brasileños frente a la crisis, las acciones se instrumentaron a partir de la premisa de que las condiciones de la recesión eran distintas de las que se dieron en otras ocasiones. En principio, no provino de naciones en vías de desarrollo y en el caso de los países latinoamericanos no se trataba de un problema de liquidez propiamente, ya que los inversores no deseaban sacar sus capitales invertidos de los distintos países en forma de dólares. Por el contrario, la mayor parte de éstos consideraron que estos países, entre ellos Brasil, estaban mejor posicionados para mantener las inversiones a salvo, dado que en Estados Unidos y gran parte de Europa habían entrado en una fase de recesión, y no estaba muy clara la situación de las inversiones y de los ahorros de los ciudadanos de estos países. El Banco Central brasileño no tuvo que recurrir durante la crisis a sus reservas internacionales, contadas hasta 2010 en 206 millones de dólares.

Si anteriormente los bancos brasileños de lo primero que adolecían era de liquidez, esta vez no pasó tal situación. Mientras que los bancos de los países desarrollados adolecían de liquidez, aunque no completamente, su actividad tuvo que verse disminuida a fin de brindar garantías a sus más importantes clientes, en contra incluso de los pequeños o de los ciudadanos de a pie; en esta ocasión los bancos brasileños se encontraban en una situación que si bien no era la idónea, finalmente si hubo en ellos una repercusión de la crisis, estaban en condiciones saludables y no eran del todo frágiles. De hecho, una de las medidas fue garantizar créditos a los ciudadanos a fin de generar un movimiento continuo de capital, pero con una situación laboral óptima para que no hubiera endeudamiento excesivo y el trabajador perdiera su capacidad de pago; y en el caso de las empresas, también se incentivaron los préstamos para las pequeñas y medianas. Este es uno de los puntos más importantes y que debe destacarse de la estrategia brasileña.

<sup>9</sup> Organización Internacional del Trabajo e Instituto Internacional de Estudios Laborales. *Cómo lograr una recuperación sostenible: Medidas nacionales innovadoras. Estudios sobre el crecimiento con Equidad*. OIT/ IIEL. Suiza, 2011. p.17.

## Medidas instrumentadas

Las medidas internas ante la crisis se concentraron en buscar y mantener un equilibrio de las políticas sociales y laborales, además de políticas macroeconómicas y de crecimiento pese a la turbulencia económica. Ello se tradujo en:

- 1) Mantener y promover el crédito tanto a personas físicas como a empresas;
- 2) Estimular la demanda interna en sectores clave para generar empleo (especialmente la industria de la construcción y automotriz);
- 3) Ampliar la cobertura de la protección social (programa Bolsa Familia);
- 4) Al ampliar la cobertura social, se habla de la creación de nuevos empleos formales;
- 5) Conciliar la oferta en relación a la demanda;
- 6) Mantener un clima empresarial sano y extraordinariamente competitivo;
- 7) Disminución impositiva a ciertas ramas industriales, como la automotriz, con el fin de mantener los empleos;
- 8) Control gubernamental sobre el aumento del empleo informal (disminución de personas sin contrato).

Lo anterior permitió que durante la crisis el porcentaje que el gobierno destinó a las medidas de estímulo fuera de 1.2 % del PIB, que fue una de las más bajas dentro del G-20.

La política económica (fiscal y monetaria) se manejó del siguiente modo:

Al principio de la crisis no fueron claros el papel ni la situación que iba a darse en los países en vías de desarrollo, ni siquiera en los que tenían una mejor posición debido a sus niveles de crecimiento económico como India, Sudáfrica, China, Brasil o incluso México. Por esta razón el Banco Central de Brasil implementó una serie de medidas con el fin de mantener una economía lo más sana al interior y así evitar los embates de la oleada de la crisis y la recesión:

En 2008 las condiciones macroeconómicas previas a la crisis, tales como amplias reservas internacionales (200.000 millones de dólares), sustancial superávit primario en las cuentas fiscales (4,1% del PIB) y baja inflación (5,9% acumulado en el año), posibilitaron el uso de varios instrumentos de política económica. Para mejorar la liquidez externa e interna, el banco central implementó líneas de crédito en dólares para exportadores y deudores brasileños, disminuyó los depósitos obligatorios y estimuló operaciones de préstamos interbancarios, además de reducir la tasa de interés básica del Sistema Especial de Liquidación y Custodia (SELIC). A su vez, el gobierno federal redujo impuestos, aunque en forma temporal, sobre las ventas de automóviles y de algunos bienes de consumo duraderos, y presentó nuevos programas de inversión, como los destinados a las viviendas. Estos últimos gastos, en conjunto

con la expansión en los demás gastos corrientes, aumentaron los egresos del gobierno federal en 19% en el primer cuatrimestre de 2009 con relación al mismo período de 2008. Los efectos de la crisis sobre la actividad económica redujeron un 5% la recaudación de impuestos en el período de enero-abril de 2009 con relación al mismo período del año pasado. Así, el superávit primario del gobierno federal descendió desde un 5,4% del PIB en el primer cuatrimestre de 2008 a 2,4% del PIB en igual período de 2009.<sup>10</sup>

En términos de recaudación fiscal el gobierno tuvo que aplazar algunas de sus metas para 2009. En lugar de ello:

Las principales medidas relacionadas con los impuestos fueron la creación de alícuotas menores en el impuesto a la renta para las familias de ingresos medios, la reducción temporal del impuesto a los productos industrializados y a las ventas de automóviles (vigente en el primer semestre de 2009), a los bienes de consumo duraderos (vigente en el segundo trimestre de 2009) y a varios insumos para la construcción civil. En lo referente al gasto, el gobierno capitalizó el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en más de 100.000 millones de reales para garantizar recursos destinados a la inversión. Al mismo tiempo, mantuvo la ejecución de los proyectos del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que entre enero y abril de 2009 creció un 25% con relación al mismo período de 2008.<sup>11</sup>

La política monetaria por su parte se concentró en promover alianza y fusiones interbancarias privadas: “en el cuarto trimestre de 2008 se anunciaron importantes fusiones entre instituciones bancarias, una entre los bancos privados Itaú y Unibanco, que constituyeron el mayor banco del país, y otra entre el Banco do Brasil (de capitales públicos) y los bancos Votorantim (de capitales privados) y Nossa Caixa (estatal).”<sup>12</sup> No obstante lo anterior, el mayor logro lo encontramos en el aumento de los créditos que dio la banca pública por sobre la privada. Para 2008 el crecimiento del crédito de la banca pública fue de 9.5%, mientras que el de la banca privada fue de 2.5%. Los créditos que dio el gobierno se emplearon en sectores clave y estratégicos que permitieron el crecimiento en áreas a las que les fue concedido poco menos de 15% en plena crisis. El crecimiento de empresas y de personas físicas fue de 6.1% y 7.1%, respectivamente, lo que llama la atención por tratarse de un momento álgido. Por otra parte, el banco central también ofreció bajar la tasa de interés de 13.75% a 12.75% en enero de 2009, llegando a 10.25% en abril del mismo año. Y finalmente en el caso de la moneda:

<sup>10</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*, Santiago de Chile, 2009. p.119.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

La evolución del tipo de cambio del real muestra tendencias contrapuestas a partir de octubre de 2008. Entre octubre de 2008 y febrero de 2009, el real registró una devaluación superior al 40%, pero a partir de marzo se observa una fuerte valorización de la moneda (10% en mayo). Este comportamiento de la tasa de cambio implicó pérdidas sustanciales en un comienzo, pero posteriormente permitió una reducción de deudas en el exterior o vinculadas a operaciones con derivados de importantes empresas brasileñas. Asimismo, posibilitó que el impacto de la devaluación inicial sobre los precios internos fuera limitado.<sup>13</sup>

## Conclusión

En conclusión la punta de lanza del programa interno anti-crisis se basó en mantener el crecimiento a partir de la creación de empleos (o mantenerlos) y de la protección social por un lado y, por el otro, en la aplicación de políticas económicas fiscales y monetarias encaminadas a mantener e impulsar el crecimiento dentro de una situación de crisis, un escenario poco visto en los países en desarrollo. Al exterior la estrategia se dispuso primero en mantener y fortalecer las relaciones comerciales con los países en desarrollo así como emergentes, especialmente al frente de los BRIC, a la vez que buscó mantener su papel activo y protagonista en distintos foros. En el caso del G-20 el gobierno de Lula exigió, entre otros, puntos:

- 1) Regulaciones más estrictas para contener la volatilidad en los precios de las materias primas y de los combustibles.
- 2) Equilibrar el flujo internacional de capital: los países que tuvieran excesos deberían colocar estos en el FMI y éste relocalizarlos en los países emergentes.
- 3) Aceptar la co-responsabilidad de las repercusiones de la crisis.

Las medidas adoptadas por el gobierno brasileño a la brecha económico-financiera de 2008-2009 permiten identificar no sólo una política madura frente a este tipo de fenómenos sino el fortalecimiento, en primer lugar, de los programas sociales y laborales antes que hacer uso de las reservas para mitigar los posibles efectos a corto plazo de la crisis. Por otra parte, se puede concluir que la diplomacia brasileña se vio fortalecida en el periodo del presidente Lula da Silva, no sólo por el hecho de haber dado un giro a su conceptualización y ejecución sino porque prosiguió con el plan de trabajo de la etapa previa en la administración del presidente Cardoso. De este modo, Brasil encontró mecanismos que además de fortalecer sus esquemas de integración regional y de cooperación, como lo son

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

Mercosur o UNASUR, halló nuevas oportunidades de colaboración horizontal como lo es la comunidad BRIC, que si bien no ha generado un crecimiento significativo gracias al intercambio comercial, sí le ha permitido contar con una plataforma de negociación en bloque frente a los países desarrollados (UE y Estados Unidos), en especial en aspectos que influyen directamente en el desarrollo y fortalecimiento de su economía, sin lo cual probablemente no hubiera alcanzado un periodo de crecimiento que le permitiera sostenerse frente a la crisis. Aunque esto no elimina los acuerdos que pueda alcanzar con la Unión Europea ya sea en bloque con el Mercosur o de manera bilateral.

Las medidas implementadas en pleno periodo de contingencia nos hablan de una política a corto plazo que optó por mantener finanzas públicas limpias y aumentar el empleo formal, pero llama particularmente la atención el fortalecimiento de los programas sociales como un modo de contención de los efectos de la crisis sobre los grupos más vulnerables en un país que no ha abatido la pobreza. Sin embargo, queda para el análisis pensar si este esquema combinado podrá soportar los efectos a largo plazo de la recesión mundial considerando que, además, en los siguientes años hay una probabilidad de que el periodo de crecimiento económico brasileño comience su desaceleración, lo que podría generar un efecto justamente inverso a las políticas implementadas de manera emergente entre 2008 y 2010.

## Bibliografía

- Gomes Saraiva, Miriam, “La visión de la diplomacia brasileña sobre la europea: de las tentativas de aproximación hasta las complejidades de la asociación estratégica”, en FRIDE, *a European Think Thank for Global Action*, disponible en [http://www.fride.org/descarga/PB\\_Brazil\\_Europa\\_ESP\\_mar10.pdf](http://www.fride.org/descarga/PB_Brazil_Europa_ESP_mar10.pdf)
- OIT, *La estrategia de crecimiento con equidad de Brasil, clave para superar la crisis*, comunicado de prensa, disponible en [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/press-releases/WCMS\\_153370/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/press-releases/WCMS_153370/lang-es/index.htm)
- OIT e Instituto Internacional de Estudios Laborales, *Cómo lograr una recuperación sostenible: medidas nacionales innovadoras. Estudios sobre el crecimiento con equidad*, OIT/IIEL, Suiza, 2011.
- Comisión Económica para América Latina, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*, Santiago de Chile.