

La segunda imagen invertida brasileña. Una coalición neodesarrollista surgida en relación a su inserción económica internacional (2002-2016)

*Mario Guillermo Guerrero **

Resumen

El objetivo principal de este trabajo es realizar un estudio de las características particulares adoptadas por la coalición construida por el *Partido dos Trabalhadores* (PT) a partir de 2003. Se tendrá en consideración la estructura teórico-metodológica propuesta por la literatura en coaliciones políticas. El trabajo estará compuesto por tres partes. Primero, se procederá a desarrollar brevemente qué se entiende por análisis de coaliciones y qué se entenderá aquí por Neodesarrollismo. En segundo lugar, se procederá a explicar las condiciones político-económicas que limitaron el

* Doctorando en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Universidad Nacional de San Luis (UNSL).

Código de Referato: SP.SP.258.XLVIII/19

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2018.46.04>



STUDIA POLITICÆ



Número 48 invierno 2019 – pág. 101-128

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

proyecto desarrollado por el PT a lo largo del período 2002-2016. Por último, se identificarán y describirán las particularidades de dicho proyecto, como así también quiénes fueron sus principales beneficiarios y perjudicados.

Palabras clave: coaliciones políticas – Brasil – *Partido dos Trabalhadores* – economía global

Abstract

The main purpose of this work is to carry out a study of the particular characteristics adopted by the coalition built by the *Partido dos Trabalhadores* (PT) since 2003. The theoretical and methodological structure proposed by the literature in political coalitions will be taken into consideration for our analysis. The work will be made up of three parts. First, we will proceed to briefly develop what will be understood by coalition analysis and neo-developmentalism in this work. Secondly, we will proceed to explain the political and economic conditions that limited the project developed by the PT throughout the period 2002-2016. Finally, the particularities of this project will be identified and described, as well as who were the main beneficiaries and a who were hermed by The PT's project.

Keywords: political coalitions – Brazil – *Partido dos Trabalhaodres* – global economy

I. Introducción

LAS actuales transformaciones en el escenario internacional nos obligan a pensar que las causas de surgimiento de diversos fenómenos nacionales no tienen como único punto de nacimiento el territorio nacional en que ocurre dicho fenómeno. La crisis económica financiera de 2008-2009 ha demostrado cuáles son los potenciales efectos que un acontecimiento internacional puede llegar a tener sobre la realidad político-económica de los países que componen la arena internacional.

El objetivo principal de este trabajo es realizar un estudio de las características particulares adoptadas por la coalición construida por el *Partido dos Trabalhadores* (PT) a partir de 2003. La hipótesis aquí esgrimida es que dadas las condiciones económico-históricas, que hacían inviables en Brasil la continuación de un modelo de desarrollo convencional ortodoxo, y dadas las características del sistema político brasileño, el gobierno del

PT —al asumir la presidencia en 2003— se ve en la obligación de consolidar su posición por medio de la construcción de una nueva coalición. El boom de los *commodities*, observado en el escenario internacional, le permitirá al PT disponer de amplios recursos económicos para la conformación de una coalición neodesarrollista se convirtió. Dicho fenómeno económico en el incentivo principal en torno al cual el Brasil de Lula y Dilma proyecte su inserción en la economía mundial.

Se tendrá en consideración para nuestro análisis la estructura teórico-metodológica propuesta por la literatura en materia de coaliciones políticas (Gourevitch, 1993, 2007; O'Donnell, 2011). Entendemos que la riqueza de la perspectiva radica en que permite estudiar cómo es que se han establecido las bases de apoyo de los actores político-sociales nacionales hacia los diversos programas de política económica que los países han adoptado como respuestas a las dinámicas económicas internacionales, sin perder de vista que las diferencias en las respuestas políticas de los gobiernos “han sido poderosamente afectadas por diferencias en las instituciones mediadoras, a través de las cuales los actores sociales movilizan y aplican el poder” (Gourevitch, 1993: 36).

El trabajo estará compuesto por tres partes. En la primera de ellas, se procederá a desarrollar brevemente qué es lo que se entiende por análisis de coaliciones y qué es lo que se entenderá aquí por Neodesarrollismo. En la segunda parte, se procederá a explicar las condiciones político-económicas que limitaron el proyecto desarrollado por el PT a lo largo del período 2002-2016. En la tercera parte, se identificarán y describirán las características particulares adoptadas por dicho proyecto, como así también cuáles fueron los principales beneficiarios y perjudicados por tal proyecto.

II. Breve acercamiento teórico: El Neodesarrollismo a la luz de la teoría de coaliciones

A la hora de discutir la relación entre relaciones internacionales y política doméstica, Peter Gourevitch parte de la consideración de que “las relaciones internacionales y la política doméstica están tan interrelacionadas que deberían ser analizadas simultáneamente, como un todo” (2007: 500).

Esto último está íntimamente asociado al estudio de coaliciones. El abordaje de este fenómeno es tradición en la literatura politológica, y se puede encontrar trabajos como los de O'Donnell (2011), Richardson (2009) y Gerschenkron (2015). Desde un punto de vista conceptual, las coalicio-

nes se caracterizan por ser pautas de apoyo construidas por un conjunto de actores sociales con cierta capacidad de incidir en el proceso de toma de decisiones de un determinado país entorno a un proyecto/programa político particular (Gourevitch, 1993). La particularidad del análisis realizado por Gourevitch radica en que el autor entiende las dinámicas organizativas de tales coaliciones como respuestas a los efectos de la economía internacional (Gourevitch, 1993, 2007). Es decir, para poder explicar cómo y por qué los países eligen políticas particulares en respuesta a los diversos estímulos provenientes de la arena internacional es necesario entender que, si bien los políticos y los partidos políticos que se encuentran en el poder son los que institucionalmente tienen la potestad de tomar decisiones, “estas se hallan limitadas por la necesidad de obtener o de conservar un apoyo” (Gourevitch, 1993: 21).

La teoría de coaliciones permite comprender hasta qué punto se puede asumir que las características presentadas por la estructura económica de un determinado país responden a los incentivos (positivos y negativos) de la economía internacional. A diferencia de lo asumido por la teoría de la modernización (Lipset, 2016), Gourevitch entiende que los procesos de industrialización llevados adelante por los países varían según el momento en que se incorporan al sistema internacional. A lo largo de la historia, los países han implementado diversas estrategias de desarrollo, que han demostrado ser capaces de llevar a los países hacia un mismo lugar de destino. Los países no deben seguir necesariamente los mismos caminos de desarrollo a los fines de llegar al mismo punto, ya que “nuevas condiciones [en la economía internacional] precisan de nuevos modelos, nuevas formas de organizar a la gente, los recursos, las instituciones y la política” (Gourevitch, 2007: 483). Un claro ejemplo de ello lo representa el trabajo de Gerschenkron (2015), en donde se explican las diferencias que existieron entre los caminos de industrialización emprendidos por la Europa continental del siglo XIX respecto de Gran Bretaña.

En síntesis, un estudio de coaliciones permite comprender cómo es que los diversos actores sociales de un país en particular llevan adelante la construcción de “pautas de apoyo” entorno a un paquete o conjunto de políticas en particular, que buscan dar respuesta a los estímulos del escenario económico internacional. Por ello, es de importancia para esta literatura responder las siguientes preguntas (Gourevitch, 2007): 1) ¿cuál es la posición del país estudiado en relación con la economía mundial?; 2) ¿a quién benefician ciertas políticas?, ¿quiénes las apo-

yan?, ¿quiénes se oponen?, 3) ¿quién define las distintas alternativas posibles sobre las políticas? y 4) ¿cómo se legitima la política?, ¿qué hace a una política ser exitosa políticamente?, ¿qué oposición podría bloquear las políticas?, ¿qué oposición podría imponer costes políticos sobre aquellos que defienden tales políticas?, ¿tiene capacidad el Estado para imponer las políticas y sobre quién y cómo? El presente trabajo tendrá por guía dichas preguntas en lo que respecta al estudio de la coalición neodesarrollista, que surge con la primer presidencia de Lula Da Silva.

El Neodesarrollismo en la teoría

El Neodesarrollismo surge más como una estrategia de desarrollo que como una perspectiva analítica (Armijo, 2013; Ban, 2013; Bresser-Pereira, 2012; Schneider, 2015). Se estructura entorno a las experiencias pasadas en materia de política desarrollista y neoliberales latinoamericanas, además de tener presentes las experiencias desarrollistas de los países del este asiático en la década de los 90.

El Neodesarrollismo pretende recuperar la centralidad del Estado en materia macroeconómica, pero con nuevas características. En el marco de esta estrategia, el Estado no pasará a cumplir el mismo rol de participación activa en la economía que ocupó durante el modelo desarrollista de comienzos del 30, pero sí tendrá presencia no sólo en la regulación, sino también en la implementación de varios instrumentos de política económicas que antes le estaban “prohibidas”, según el convencionalismo ortodoxo de los 90 (Bresser-Pereira, 2012).

La particularidad de esta estrategia radicaba en que estaba pensada para países de ingreso medio que ya contaban con una cierta acumulación primitiva y ya habían llevado a cabo una especie de revolución industrial (Bresser-Pereira, 2012). Esto último era posible de observar en Sudamérica luego de casi 50 años de políticas desarrollistas, en donde los Estados latinoamericanos —por medio de programas de sustitución de importaciones— llevaron adelante la creación y fortalecimiento de ciertos sectores de la economía industrial, que les permitió reemplazar muchos de los productos que se consumían internamente, pero que eran importados hasta ese momento.

De esta manera, si se compara el viejo Desarrollismo con el Neodesarrollismo una de las diferencias que existe entre ellos es que el primero estaba orientado hacia la implementación de políticas proteccionistas, mien-

tras que el segundo está más orientado hacia la exportación. En este punto, juega un rol de importancia el modo en que el país piensa su proyección e inserción en la economía global.

Otra de las diferencias entre el viejo y el Neodesarrollismo es en relación al papel que juega el Estado. Mientras que para el viejo Desarrollismo, el Estado era el encargado de encabezar el proceso de industrialización por medio de una política industrial activa, en el Neodesarrollismo, el Estado debe garantizar condiciones de inversión que sean propicias para el mejoramiento de la competitividad de las industrias consideradas estratégicas. Aquí, la política industrial es subsidiaria (no nula como en el convencionalismo ortodoxo), pero se prioriza el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo. Un comportamiento que será comúnmente observado en este punto será la táctica conocida como "*picking the winner*": mediante políticas sectoriales positivas (como subsidios, planes de inversión, etc.), el Estado busca mantener o mejorar la competitividad de ciertos sectores de la economía considerados competitivos, a lo fines de que puedan repositionarse en el mercado internacional (Armijo, 2013; Ban, 2013; Bresser-Pereira, 2012; Schneider, 2015). Además, para el Neodesarrollismo, el Estado cumple un rol de importancia en lo que se refiere a la reducción de la pobreza y de la inequidad social (Palermo & Melamed de Menezes, 2013), tarea que es inexistente en el convencionalismo ortodoxo (ya que es algo que se delega en el mercado) y en el Desarrollismo tradicional (ya que en términos de inclusión social, se conservaban los mismos preceptos esgrimidos por la teoría de la modernización) (Bresser-Pereira, 2012; Lipset, 2016).

Una tercera diferencia que existe entre ambos tipos de desarrollismo se refiere a la política fiscal. En el Desarrollismo clásico, la posición que se adopta ante este tipo de instrumento de política económica es mixta (Bresser-Pereira, 2012). Esto quiere decir que se reconoce la posibilidad de implementar una política fiscal expansiva a los fines de activar la economía vía demanda agregada, particularmente en período de depresión económica, mientras que, en lo que respecta al Neodesarrollismo, se rechaza la posibilidad de operar con déficit fiscal y se muestra intolerante ante el abandono de los objetivos inflacionarios. Sin embargo, si el país se encuentra operando en condiciones de alto ingreso de divisas (ya sea vía comercio internacional o inversión extranjera) se debe garantizar un superávit fiscal a los fines de mantener en equilibrio las cuentas estatales (Armijo, 2013; Ban, 2013; Bresser-Pereira, 2012; Schneider, 2015).

Esto último tiene que ver con el hecho de que la literatura neo-desarrollista entiende que estas economías de mediano ingreso (en especial las latinoamericanas) presentan dos tendencias estructurales (Bresser-Pereira, 2012): 1) la tendencia de los salarios a crecer por debajo de la tasa de productividad y 2) la tendencia hacia la apreciación del tipo de cambio. Ambas tendencias tienen que ver con desequilibrios estructurales presentados por las economías latinoamericanas; uno en el mercado laboral y el otro en el tipo de cambio (Armijo, 2013; Ban, 2013; Bresser-Pereira, 2012).

En lo que respecta a la primera tendencia, se parte de la consideración de que los países en desarrollo presentan economías duales. Es decir, la economía se encuentra dividida por dos sectores en donde uno de ellos realiza un uso intensivo del capital con altos niveles de actividad tecnológica; mientras que el segundo no se encuentra desarrollado en términos tecnológicos, pero hace un uso intensivo de la mano de obra (Lewis, 1954). La teoría de Arthur Lewis afirma que los salarios en el sector urbano son lo suficientemente atractivos como para fomentar la migración hacia zonas urbanas, pero —al mismo tiempo— dicha migración era lo suficientemente constante e intensa como para mantener los salarios urbanos deprimidos. El resultado directo de esta dinámica radica en que los salarios no crecen a las mismas tasas que la productividad (Lewis, 1954). Estos ciclos se rompían cuando el sector urbano terminaba de absorber por completo al sector rural. Pero, a los ojos de Bresser-Pereira (2012), en los países latinoamericanos, los ciclos no se podían romper ya que el sector urbano nunca terminaba de absorber al sector rural; por ende, los salarios eran mantenidos bajos y nunca se terminaba de constituir una gran masa de consumo interno. La única forma en que se podía terminar con los ciclos era por vía de la producción de bienes de lujos, que eran consumidos por la clase media y/o alta; o por medio de la exportación de bienes-salarios y la importación de bienes de lujo como así bienes de capital (Bresser-Pereira, 2012; O'Donnell, 2011; Rapoport, 2010).

En relación a la segunda tendencia, esta genera un desequilibrio en el tipo de cambio. Si en los países en desarrollo se adopta un tipo de cambio libre (es decir, plenamente dirigido por el mercado), se producirá una apreciación cambiaria que generará un déficit de la cuenta corriente. Esto último podría obligar al Estado a endeudarse a los fines de poder solventar sus gastos corrientes y llega a comprometer —de esta manera— la estabilidad financiera nacional ante cada desequilibrio observado

en dicha cuenta. La causa directa de esta dinámica son dos características estructurales (aparejadas con políticas macroeconómicas que las intensifican) (Bresser-Pereira, 2012): 1) un aumento en la entrada de divisas internacionales al país (ya sea por el intercambio comercial o por la entrada de capitales internacionales) produce una apreciación del tipo de cambio que reduce la competitividad de la industria nacional; y 2) a los fines de reducir el efecto inflacionario de la entrada de divisas, el Banco Central aumenta la tasa de interés (la cual, a su vez, atrae más inversiones de capitales extranjeros). Por medio de medidas macroeconómicas de corte ortodoxo convencional (tales como crecimiento económico vía inversión extranjera; altas tasas de interés e incrementos salariales vía apreciación del tipo de cambio), no se produce otra cosa que intensificar el espiral deficitario en cuenta corriente del país; por ende, aumento de la deuda pública y debilitamiento de la estabilidad financiera nacional. Dadas estas dos tendencias, es que el Neodesarrollismo asume la importancia de desplegar una política de ingresos que permita romper con ambas tendencias sin afectar la productividad y el tipo de cambio (Bresser-Pereira, 2012).

III. Contexto económico y político brasileño para 2002-2003

Cómo se propuso al comienzo del trabajo, la hipótesis aquí sugerida parte de la consideración de la existencia de una serie de condiciones económicas y políticas que tornaron necesaria la construcción de una coalición gobernante entorno a la llegada al poder del PT a comienzos de 2002-2003.

La primera de ellas es de carácter político, debido a lo que se ha dado en llamar “presidencialismo de coaliciones”. Producto de características institucionales (Ames, 1995; Chasqueti, 2006; Cheibub, Figueiredo, & Limongi, 2009; Cox & Morgenstern, 2009), como así también geográfico-culturales (Palermo & Melamed de Menezes, 2013), desde la vuelta a la democracia en Brasil, los presidentes electos han encontrado dificultades para consolidar mayorías propias en el Poder Legislativo, lo que los ha obligado a desplegar diversas negociaciones con los restantes partidos políticos a los fines de construir dicha mayoría.

Por otro lado, y para comienzos de su primera presidencia, Lula Da Silva se encontraba limitado por una serie de condiciones económicas que reducían el tipo de medidas políticas macroeconómicas que se podían llegar a implementar. Entre ellas, se encontraban el fracaso en materia

de crecimiento del proyecto convencional ortodoxo, heredado de Fernando Henrique Cardoso (FHC) y Collor de Melo; el miedo social a caer en un nuevo proceso inflacionario; los altos niveles de desigualdad y pobreza; las limitaciones producto de las dos tendencias estructurales ya mencionadas; el éxito económico de los países en Asia del Este, y la revisión académica del Desarrollismo brasileño de los 60 (Armijo, 2013; Ban, 2013).

En conjunto, todos estos condicionamientos domésticos limitaron la respuesta política que dio el PT al boom de los *commodities*, observado en la economía mundial a partir de la década del 2000.

Factores político-institucionales: Gobierno de coalición

El presidencialismo de coalición es un fenómeno que se ha estudiado desde diversas formas y perspectivas, pero todas ellas coinciden en que es un fenómeno de interés en lo que se refiere al estudio de la estabilidad democrática de los países latinoamericanos. Algunos autores han estudiado cómo es que se construyen estas coaliciones (Ames, 1995; Barkan, 2008; Cheibub *et al.*, 2009; Mershon & Shvetsova, 2013); cómo es que caen (Chasquetti, 2006) o cómo es que estas impactan en el tipo de relación que existe entre el presidente y el Poder Legislativo (Cox & Morgenstern, 2009).

Particularmente, este tipo de presidencialismo se caracteriza por desplegar un comportamiento que es propio de los sistemas parlamentarios, ya que deben negociar con la oposición a los fines de ampliar su respaldo y en donde “la negociación de esos acuerdos consiste en el intercambio de cargos y decisiones políticas del Ejecutivo por votos en el Legislativo de los eventuales socios del gobierno” (Chasquetti, 2006: 167). Brasil pertenece al grupo de países latinoamericanos que presenta estas características, junto a Chile, Bolivia y Uruguay.

En el *Tribunal Superior Eleitoral de Brasil* se encuentran registrados 35 partidos políticos, y para 2014, la Cámara de Diputados se encontraba compuesta por 28 partidos políticos. La principal causa de ello se puede encontrar en el hecho de que los escaños son distribuidos según un sistema de voto proporcional con lista abierta y en donde los candidatos de partidos menores se ven favorecido por pertenecer a coaliciones de partidos, que están compuestas por partidos de mayor peso que distribuyen su peso electoral propio con dichos partidos menores (De Sousa, 2016; Seligman, 2016). En la Tabla 1, se puede observar que —para el período

1990-2014— en ninguno de los casos, el partido del presidente gobernante tenía mayoría por sí mismo en la Cámara de Diputados (es decir, al menos 262 diputados). Esta se alcanzaba solamente cuando se sumaban las bancas correspondientes a los partidos aliados. De esta manera, el Ejecutivo Nacional se ve obligado a negociar no sólo a nivel nacional, sino también estadual y municipal (según sea el caso) y llega a utilizar herramientas de negociación como el *porkbarrel* o el ofrecimiento de cargos ministeriales (Ames, 1995; Cheibub *et al.*, 2009; De Sousa, 2016; Seligman, 2016).

Tabla 1. Cantidad de bancas de los cinco mayores partidos en la Cámara de Diputados de Brasil (período 1990-2014)

Posición / Año	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
1°	PMDB (108)	PMDB (107)	PFL (105)	PT (91)	PT (83)	PT (86)	PT (69)
2°	PFL (83)	PFL (89)	PSDB (99)	PFL (84)	PMDB (81)	PMDB (78)	PMDB (65)
3°	PDT (45)	PSDB (63)	PMDB (83)	PMDB (75)	PSDB (66)	PSDB (54)	PSDB (54)
4°	PDS (42)	PPR (60)	PPB (60)	PSDB (70)	PFL (65)	PP (44)	PP (38)
5°	PSDB (40)	PT (59)	PT (59)	PPB (49)	PP (41)	DEM (43)	DEM (43)

Fuente: De Sousa, 2016

En lo que respecta al impacto que produce este tipo de representación sobre las elecciones presidenciales, la Tabla 2 resulta ilustrativa. Como se puede observar, a excepción de Sarney (el cual fue electo por el Colegio Electoral) y FHC, el resto de los presidentes ganadores tuvieron que ir a segunda vuelta a los fines de ser investidos como presidentes. Dicho efecto se intensificará a partir de la década de los 90 y llega a presentar en la coalición para presidente de Dilma un total de 10 partidos miembros. Este dato no es menor si se tiene en cuenta el bajo número de diputados propios con los que contaba el PT para dicho año, lo que habla de una coalición debilitada y licuada entre varios partidos, con la correspondiente pérdida de autonomía en la toma de decisiones. En este punto, una de las principales explicaciones de este fenómeno puede ser encontrada en el artículo 77, inc. 2 de la Constitución Nacional brasileña, la cual establece que un candidato a presidente —para ser electo como tal— debe obtener en la primera vuelta la mayoría absoluta de los votos

afirmativos emitidos (Brasil, 1988), lo cual no hace otra cosa más que generar incentivos para el establecimiento de coaliciones en un contexto en donde la fragmentación partidaria es cada vez mayor.

Tabla 2. Gobiernos de coalición en Brasil, 1985-2014

Presidente	Año	Partido del Presidente	Socios de la coalición	Porcentaje 1 ^{er} Vuelta (%)	¿Segunda Vuelta?	Porcentaje 2 ^{da} Vuelta (%)
Sarney	1985	PFL	<i>Aliança Democrática</i> (PMDB)	72,40	NO	-
Collor	1989	PRN	<i>Movimiento Brasil Novo</i> (PSC, PST, PTR)	32,47	SI	53,03
Cardoso	1994	PSDB	<i>União Trabalho e Progresso</i> (PFL, PTB)	55,22	NO	-
Cardoso	1998	PSDB	<i>União Trabalho e Progresso</i> (PFL, PTB, PPB e PSD)	53,06	NO	-
Lula	2002	PT	<i>Lula presidente</i> (PL, PCdoB, PMN, PCB)	46,44	SI	61,27
Lula	2006	PT	<i>A Força do Povo</i> (PRB, PCdoB)	48,61	SI	60,83
Dilma	2010	PT	<i>Para o Brasil seguir mudando</i> (PMDB, PSD, PP, PRTD, PROS, PTB)	47,65	SI	55,75
Dilma	2014	PT	<i>Com a Força do Povo</i> (PMD, PSD, PP, PR, PROS, PDT, Pcdob, PRB)	43,25	SI	54,48

Fuente: elaboración propia basada en el *Tribunal Superior Eleitoral* (TSE)

Factores económicos

Para 2002, el proyecto convencional ortodoxo —puesto en práctica durante las presidencias de Collor de Melo y FHC— había generado sentimientos encontrados. Por un lado, el Plan Real había logrado controlar con éxito el proceso inflacionario de los 80; pero, por el otro, Lula heredaba del gobierno anterior una alta deuda líquida del sector público (intensificada por una relación delicada con el FMI), bajo crecimiento del PBI, altas tasas de desempleo y fuerte caída del salario mínimo (Carreirão, 2004; Figueiredo & Coutinho, 2003; Palermo & Melamed de Menezes, 2013). Ante esta situación, el PT reconoce la necesidad de implementar un nue-

vo modelo de desarrollo que no pierda de vista los objetivos inflacionarios heredados, pero que —al mismo tiempo— permitiera alcanzar un crecimiento lo suficientemente creciente y estable como para reducir la tasa de desempleo, los niveles de pobreza y relajar la presión de la deuda sobre las cuentas nacionales.

Es en este punto que se comienza a rediscutir los alcances del viejo Desarrollismo brasileño a la luz de nuevas experiencias. Un hecho que jugó un rol de importancia en el renacimiento de las ideas desarrollistas clásicas fueron las experiencias desarrollistas de Asia del Este. Países como Taiwán, Singapur y Corea del Sur comenzaron a ser tenidos en consideración como modelos de crecimiento económicos (Ban, 2013; Schneider, 2015). El principal desafío adaptativo que presentaban estos países es que muchos habían surgido en connivencia con gobiernos caracterizados como autoritarios (Johnson, 2015), es por ello que la adaptación de tales proyectos debía tener en consideración el hecho de que era necesario llevar adelante un proceso de conciliación de fuerzas sociales por vía democráticas a los fines de implementar un proyecto económico de tales características. Por ende, se comienza a revisar las experiencias desarrollistas nacionales (Ban, 2013). Estas habían dejado buenos resultados en lo que respecta al establecimiento de empresas nacionales (Embraer, Petrobras, etc.), que fueran capaces de llevar adelante un proceso de sustitución de importaciones, como así también en el objetivo de consolidar a países como Brasil en economías de ingreso medio. Sin embargo, el proceso de industrialización llevado adelante por el viejo Desarrollismo no se había caracterizado por implementar políticas sociales que buscaran reducir la inequidad y tasas de pobreza (Bresser-Pereira, 2012).

En síntesis, dados estos condicionamientos de carácter político y económico, ¿cuáles fueron las pautas de apoyo construidas y esgrimidas por el PT a los fines de consolidar una coalición entorno a un proyecto de desarrollo económico particular? La respuesta del *petismo* fue una estrategia de crecimiento neodesarrollista que tuviera por bandera el combate a la pobreza al tiempo que se posicionaba en la economía internacional a Brasil como un *global trader* (Ban, 2013; Guerrero, 2017; Palermo & Melamed de Menezes, 2013).

IV. Coalición neodesarrollista brasileña

Para 2002, el PT era un partido sin experiencia en el ejercicio de la presidencia y se veía en la necesidad de consolidar su posición en el Ejecutivo

Nacional luego de vencer en segunda vuelta al candidato del PSDB. A esto último, se le debe sumar las características particulares ya mencionadas del sistema político brasileño, en el que producto de las dinámicas del presidencialismo de coalición, quien gobierna no puede hacerlo con mayoría propia y debe encontrar mecanismos de negociación que le permitan construir consenso en dicho marco de heterogeneidad político partidaria (Alves & Paiva, 2017; Chasqueti, 2006; Palermo & Melamed de Menezes, 2013).

Si bien es cierto que a lo largo de los primeros meses se optó por constituir un gobierno compuesto en su totalidad por las fuerzas minoritarias que habían acompañado al PT en la campaña electoral, frente a la imposibilidad de lograr mayoría propia en la Cámara de Diputados (ver Tabla 2), rápidamente se optó por llevar adelante un proceso de negociación con otras fuerzas. De esta manera, se incorporan a la pequeña coalición electoral “Lula Presidente” (PT, PcdB, PMN y PCB) otras fuerzas como el PSB, PDT, PPS, PcdelaB, PV, PL y PTB (Palermo & Melamed de Menezes, 2013). La alianza concretada en 2006 entre el PT y el PMDB representa el mayor pico, en términos partidarios, en lo que respecta a los diversos procesos de negociación que llevó adelante Lula a los fines de lograr la consolidación de esta base de apoyo más amplia.

Un elemento que aceleró la necesidad de consolidar una coalición que fuera más amplia de lo que eran sus bases ideológicas desde 1989, fue el hecho de corrupción conocido como *mensalão* en 2006, el cual derivó en la materialización final de una alianza entre el PT y el PMDB (partido con el que compartiría fórmula presidencial tanto en las elecciones del año 2010, como en las del 2014). Esto marcó el fin del PT como partido de izquierda de base trabajadora urbana, antiestatal, proautonomía de los movimientos sociales y sindicalismo para pasar a ser un partido con características *catch all*.

La ventana de oportunidad económica que permitió constituir la coalición fue el aumento de la demanda internacional por bienes primarios. De esta manera, países como Brasil, los cuales presentan ventajas comparativas en el rubro, se vieron beneficiados por este fenómeno global, el cual habilitaba al PT el poder contar con una oportunidad de crecimiento económico que se le presentaba esquivada hasta el momento al país.

Este acontecimiento económico global viene a romper con una tendencia que dominó la década de los 90. Dicha década se había caracterizado por la fuerte demanda de productos manufacturados, debido al aumento de la

eficiencia y productividad de la industria, producto del intenso desarrollo tecnológico percibido en la década, como así también al reemplazo de muchas materias primas que comenzaron a ser producidas de forma sintética (por ejemplo, el caucho) (Persilva Fernandes, 2015). Dado este contexto, y debido a políticas macroeconómicas que fomentaban este consumo, países como Brasil se vieron seriamente afectados por la caída de los precios de los *commodities*.

La incorporación intensiva de China al escenario internacional cortó con dicha dinámica. A partir de la década de los 70, China comenzó a llevar adelante un fuerte proceso de liberalización económica. La muerte de Mao Zedong y la llegada al poder de Deng Xiaoping en 1982 facilitaron la transición hacia estas políticas, y marcaron con ello la entrada en escena en el sistema internacional del “socialismo con características chinas”. Para ello, China encabezó la liberalización de su economía por medio de la eliminación de barreras tanto al comercio internacional como a la entrada de capitales extranjeros (Guerrero, 2017).

Una de tales consecuencias fue el aumento de la demanda de bienes primarios a nivel global. En primer lugar, el aumento vino por el lado de bienes primarios relacionados al sector alimentario como la soja y la carne. En una segunda etapa, se dio el aumento en la demanda de bienes como el petróleo, carbón e hierro (García & González, 2015). En todos estos sectores América Latina se mostraba competitiva y con capacidad de ampliar sus fronteras productivas dado el congelamiento en la actividad agropecuaria reciente y las particularidades geográficas favorables (García & González, 2015).

Las condiciones externas favorables facilitaron a Brasil la implementación de una política macroeconómica conservadora en materia fiscal, que permitiera alcanzar superávit fiscal sin tener que recurrir al uso de una política monetaria contractiva. De esta manera, Lula se garantizaba superávit gemelos sin alejarse de los objetivos macroeconómicos heredados de FHC, al tiempo que se consolidaba un modelo de crecimiento a tasas poco vistas en la historia de Brasil, en el que se pudieran implementar políticas sociales que buscaran mejorar las condiciones de pobreza y marginalidad que agobiaban al país.

Políticas macroeconómicas

En términos económicos, un elemento de importancia fue la *Carta ao Povo Brasileiro* publicada por el PT, previo a la realización de las elecciones

nes presidenciales de 2002. En ella, el PT asumía el compromiso de llevar adelante un cambio de modelo que mantendría el compromiso hacia los contratos económicos celebrados hasta el momento (particularmente todo, lo relativo al pago de la deuda pública) y el mantenimiento de los objetivos inflacionarios (Palermo & Melamed de Menezes, 2013). Esta intención de constituir una base de apoyo más amplia le permitía combinar objetivos políticos y económicos que —en primera instancia— se presentaban difíciles de lograr en forma simultánea. Es así que, aprovechando el incentivo positivo que representaba el boom de los *commodities* para la economía brasileña, el PT asume el compromiso de respetar políticas propias de un modelo convencional ortodoxo (se benefician con ello a grandes sectores competitivos y concentrados del empresariado brasileño) al tiempo que se implementaban diversas políticas sociales como las transferencias condicionadas de dinero, las cuales procuraban paliar los magros resultados desempeñados por Brasil hasta el momento en materia social. Es decir, el petismo asumía la intención de implementar una estrategia de crecimiento neodesarrollista que tuviera por bandera el combate a la pobreza al tiempo que se posicionaba en la economía internacional a Brasil como un *global trader* (Ban, 2013; Guerrero, 2017; Palermo & Melamed de Menezes, 2013).

En lo que respecta al primer objetivo, los objetivos inflacionarios de la administración de FHC se mantuvieron (Palermo & Melamed de Menezes, 2013). Una de las principales políticas referidas a este punto fue el mantenimiento de la independencia del Banco Central (BC), en donde Lula nombró como presidente de dicho banco a Henrique de Campos Meirelles, economista destacado por ser presidente internacional del Banco de Boston durante 1996 a 1999 que permaneció como presidente del BC durante los ocho años que gobernó Lula. Un hecho similar aconteció con el presidente electo por Dilma (Alexandre Tombini). En coherencia con este punto, el BC mantuvo a lo largo del gobierno *petista* una tasa de interés por encima del 10 % y un tipo de cambio sobrevaluado. Si bien esta medida no iba en concordancia con lo establecido por la teoría neodesarrollista (Bresser-Pereira, 2012), en conjunto, le permitió al gobierno mantener controlada la tasa de inflación, la cual —para el período— se colocó por debajo de los dos dígitos y osciló entre el 3 y 8 % (IBGE, 2017).

En materia fiscal, se buscó: a) el superávit primario (o mantener —en última instancia— en equilibrio las cuentas fiscales); b) acumular ahorros financieros públicos, que permitan llevar adelante procesos de inversión y

c) ejecutar programas cortos de medidas anticíclicas, que posibilitaran contrarrestar los efectos de una crisis económico-financiera (Ban, 2013). Un ejemplo de ello lo representa el recorte en la tasa de interés en 2008, 2009 y 2011, con lo que se buscaba generar liquidez en el mercado y evitar —con ello— que la economía se contrajera aún más. Otro ejemplo fue el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), el cual se trataba de un paquete de estímulo que buscaba expandir la demanda agregada por medio de la recuperación de la capacidad estatal para la inversión (Ban, 2013; Palermo & Melamed de Menezes, 2013). De esta manera, se logró que la tasa de inversión pasara de 15,9 % en 2005 a ser de 19 % en 2008; al tiempo que se ampliaba la cobertura y beneficio de las transferencias condicionada de dinero, se representó con ello una inyección a la economía brasileña de más de 30 billones de dólares, que no comprometían las cuentas nacionales (tal inyección sólo significó un 0,026 % del PBI) (Ban, 2013).

En conjunto, tales medidas fueron una rápida respuesta por parte del gobierno federal a los efectos contractivos de la crisis económica-mundial que —si bien afectaron a la tasa de crecimiento brasileña de ese año—, no terminó afectando la tasa de desempleo, la cual continuó cayendo posteriormente. De esta manera, se pasó de una tasa de desempleo del 9,73 % en 2003 a una de 8,28 % en 2009 y una de 6,67 % en 2014 (WB, 2017).

Estas políticas que buscaban tirar de la demanda agregada, a los fines de contrarrestar los efectos regresivos de la crisis, no significaron una ruptura con el compromiso de la estabilidad en la cuenta corriente, ya que se optó por un recorte en el objetivo de superávit fiscal, el cual pasó de 4,2 % del PBI en el tercer cuarto del 2008 al 1 % del siguiente año (Ban, 2013).

A los fines de poder aplicar las políticas anticíclicas, fue de importancia mantener estable la deuda pública a lo largo de todo el período *petista* la cual llegó a oscilar entre el 50 % y 60 % del PBI para el período (BB, 2017). Particularmente, la cancelación de la deuda con el FMI en 2005 vino a descomprimir fuertemente el peso de la deuda sobre las finanzas brasileñas (Ban, 2013).

La clave en el proceso de inversión llevado adelante por el Estado brasileño radica en que muchos de estos gastos estaban “por fuera de los libros” (Armijo, 2013, 2017; Ban, 2013). Es decir, el flujo de inversiones estatales durante el gobierno del *petismo* provino de los grandes bancos federales de Brasil, particularmente el *Banco Nacional de Desenvolvi-*

mento Economico e Social (BNDES). El gobierno solicitó a dichos bancos federales que mantuvieran constante el otorgamiento de empréstitos a las principales firmas y multinacionales brasileñas. De esta manera, se contrarrestaba el efecto negativo que tenían las altas tasas de interés sobre la inversión y las tasas de empleo, vía el financiamiento de los sectores más competitivos de la economía brasileña. Esto se conoció como la estrategia “*picking the winner*”, en donde el Estado brasileño fomentó la actividad de los sectores que demostraban mayor competitividad en la economía mundial (Armijo, 2013, 2017; Ban, 2013; Schneider, 2015). Además, dado que la tasa de interés a la que prestaba el BNDES se encontraba por debajo de la tasa de referencia fijada por el Banco Central, no se llegó a considerar a los empréstitos realizados por este banco como parte del paquete de estímulo económico que el gobierno *petista* venía realizando. Es por ello que se afirma que el BNDES llegó a prestar a tasas de interés “subsidiadas” (Ban, 2013; Palermo & Melamed de Menezes, 2013).

En línea con lo anterior, la política comercial del *petismo* se caracterizó por la puesta en ejecución de una serie de medidas económicas que buscaban garantizar una economía abierta, que permitiera fortalecer la competitividad de las multinacionales brasileñas, sin dejar de ocupar el Estado el rol de regulador, inversor y dueño, según fuera necesario (Armijo, 2013; Ban, 2013). Estas herramientas fueron: 1) privatización selectiva; 2) subsidio e incentivos a sectores competitivos; 3) control efectivo sobre sectores de la economía considerados estratégicos; y 4) diversificación de destinos comerciales.

Respecto a las dos primeras, en una búsqueda por fortalecer aquellos sectores más competitivos, se llevó adelante una privatización selectiva en ciertos sectores. Esta, particularmente, se dio en los bancos regionales y en el levantamiento de muchas barreras que limitaban el ingreso de capitales al país (Ban, 2013). Sin embargo, se trató de una privatización limitada ya que, en dicho proceso, al igual que la realizada en la década de los 90, el BNDES tuvo una activa participación al interponer límites a los sectores que estarían sujetos a dicho proceso (Armijo, 2013, 2017). De esta manera, el BNDES mejoró su posición en el mercado bursátil por medio de la empresa BNDES Participaciones (BNDESPar) y llegó a tener participación accionaria en 22 de las 30 mayores multinacionales brasileñas (Palermo & Melamed de Menezes, 2013).

Otra herramienta que el gobierno utilizó con intensidad fue la presencia estatal que se mantenía desde los 90 sobre las grandes multinacionales

brasileñas. Como ya se mencionó, durante el modelo convencional ortodoxo, las empresas brasileñas fueron sometidas a un extensivo proceso de privatización, que buscaba desarticular la presencia del Estado sobre la economía brasilera (Schneider, 2015). Sin embargo, debido a que el proceso fue llevado adelante por el BNDES, incluso en aquellos casos en donde se privatizó la totalidad de las acciones estatales, dicho banco garantizó que el Estado no dejara de tener un rol de importancia en el proceso de toma de decisiones de tales empresas. Un claro ejemplo lo representa la figura de la “silla de oro”, en donde si bien el representante estatal no tenía poder de voto en los procesos de toma de decisiones cotidianas de la empresa (como es en el caso de la minera Vale), este mantenía para sí la capacidad de veto respecto de aquellas decisiones que considerara que iban en contra del modelo de desarrollo propuesto desde el gobierno (Schneider, 2015).

Si se tiene en cuenta la diversificación de destinos comerciales implementada por el *petismo* durante sus administraciones, se puede observar con mayor detenimiento cómo es que fue la relación entre las multinacionales brasileñas y el gobierno federal. A los fines de limitar la dependencia que se tenía sobre los destinos tradicionales de exportación, Lula llevó adelante la firma de varios tratados bilaterales y multilaterales con diversos países a los que Brasil usualmente no tenía como destino de sus exportaciones y de su inversión extranjera directa. Un ejemplo de tal situación lo representa la participación activa que tuvo Lula en Mozambique, Nicaragua y Cuba, a los fines de que empresas como Vale, Petrobras, Odebrecht pudieran ganar licitaciones de obra pública que contribuyeran al reposicionamiento de tales empresas en el escenario internacional (Actis, 2016). Sin embargo, existieron otros casos en donde la entrada por primera vez a países por parte de las comitivas diplomáticas brasileñas (tales como Omán, Kazajistán, Singapur e Indonesia) se produjo debido a un primer contacto realizado por las multinacionales brasileñas con intereses económicos en tales destinos. De esta manera, en el período 2003-2013, se creó un tercio de los puestos diplomáticos que Brasil tiene actualmente en el exterior y se constituyó en uno de los doce países a nivel mundial que tiene relaciones bilaterales con todos los países miembros de Naciones Unidas (Actis, 2016).

Por otro lado, en lo que respecta a la política social, se pueden rescatar tres políticas centrales: a) política de salarios mínimos; 2) programas sociales y 3) mesas de diálogo.

Los diversos aumentos en el salario mínimo representaron una clara intención por modificar la tendencia estructural definida por el Neodesa-

rollismo respecto a que, en América Latina, los salarios crecían por debajo de las tasas de productividad. De esta manera, con la política de aumento progresiva de los salarios no sólo se permitía mejorar las condiciones materiales de los trabajadores formales, sino que —también— se lograba reducir el impacto negativo producido por la crisis económica-financiera de 2008-2009. A lo largo del período 2003-2012, la fuerza laboral vio incrementarse el valor real del salario mínimo varias veces, donde que el quintil más bajo lo vio incrementarse en un 38 % para dicho período (Ban, 2013). El salario mínimo nominal para 2003 fue de 134 reales (equivalentes a 300 reales a precios constantes de 2012), mientras que, para 2012, este pasó a ser de 622 reales) (Cretini & Deluca, 2011). Esto último se vio fortalecido por el hecho de que el precio de la canasta básica creció muy por debajo de lo que lo hizo el salario mínimo para el mismo período y pasó de un valor de la canasta básica, en relación al salario mínimo, de 0,79 para 1999 a una de 0,45 para 2012 (Cretini & Deluca, 2011).

Por el lado de las transferencias condicionada de dinero, estas representaron la principal política de integración social implementada por el *petismo*. Si bien estas comenzaron a ser implementadas durante las administraciones de FHC, el PT amplió el alcance y beneficio que otorgaban de forma tal que, para fines de la década del 2000, estas ya habían alcanzado a un cuarto de la población, lo que implica sacar de la pobreza a 20 millones de personas (Ban, 2013). De esta manera, Brasil logró mejorar sus indicadores sociales, como así también cambiar algunas tendencias históricas en la materia: pasó de contar con un índice de desarrollo humano del 0,7 (año 2000) a tener uno del 0,8 (año 2014) (HDR, 2016).

Por último, se encuentran las mesas de diálogo. Estas eran instancias de negociación en donde el Estado convocaba a diversos actores sociales que consideraba de relevancia incluir en la discusión de diversas políticas con el fin de aumentar la legitimidad de las políticas económicas implementadas. La herramienta respondía a los claros intereses del gobierno de constituirse en mediador de los principales actores sociales y reducir así los niveles de conflictividad social (Ban, 2013). Algunos ejemplos de ello fueron el *Conselho Nacional de Desenvolvimento Economico e Social*, la *Agencia Brasileira de Desenvolvimento Industrial*, el *Conselho de Desenvolvimento Industrial*, el Foro Nacional del Trabajo y las Conferencias Nacionales del Trabajo.

V. ¿Quiénes ganaron y quiénes perdieron?

Como se pudo ver en la sección anterior, el PT —a lo largo de sus presidencias— desplegó una serie de herramientas macroeconómicas que buscaron consolidar un determinado proyecto de crecimiento, que tuviera en consideración los condicionantes internos, pero que —al mismo tiempo— fueran capaces de aprovechar los incentivos positivos ofrecidos por la economía global, como lo fue el boom de los *commodities*. En este marco, se pueden identificar qué actores fueron los que más se vieron beneficiados por esta dinámica, como así también aquellos que se vieron perjudicados.

¿Quiénes ganaron?

Si bien a lo largo de los catorce años de gobierno petista el crecimiento fue oscilante, para el período 2002-2016, Brasil creció a un promedio de 2,81 % (WB, 2017). Tales porcentajes no son nada despreciables si se tienen en consideración el impacto que tuvo la crisis económico-financiera de 2008-2009, la cual produjo que Brasil creciera a una tasa del -0,1 % (WB, 2017). Al año siguiente, la economía brasileña se recuperó rápidamente, y llegó a alcanzar una tasa del 7,54 % (WB, 2017). En lo que respecta a la Balanza Comercial, esta siempre se encontró en superávit y en constante crecimiento. Las exportaciones brasileñas eran, para 2002 de 60 billones de dólares americanos, y pasaron a ser de 230 billones de dólares americanos para 2013 (OEC, 2017). Una de las principales causas de ello puede ser atribuida a la diversificación de destino de las exportaciones brasileñas. En 2006, el principal destino de las exportaciones brasileñas era EE.UU., pero —para 2013— este pasó a ser China (Persilva Fernandes, 2015). Actualmente, el 19 % de las exportaciones brasileñas tienen como destino dicho país, ya que EE.UU. y Argentina representan el 13 % y 7,4 % de las exportaciones, respectivamente. En términos continentales, Asia tiene el 40 % del total de las exportaciones, mientras que América Latina cuenta con el 17 % y América del Norte con el 18 % (OEC, 2017).

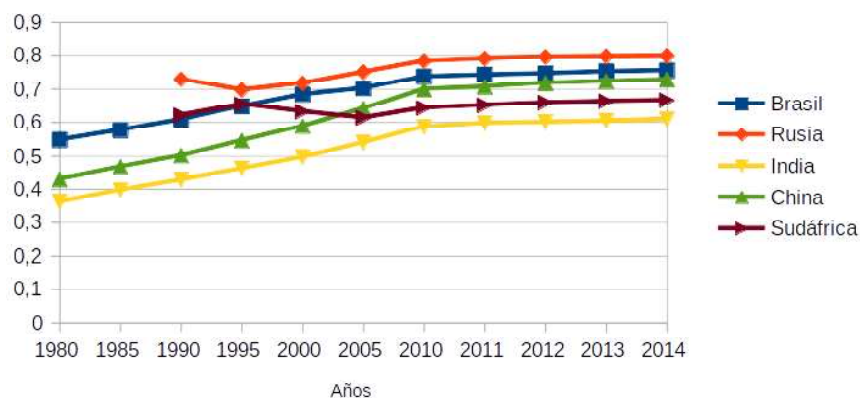
Si se toma en consideración estos números, los primeros ganadores y beneficiarios de estas medidas fueron las grandes empresas y multinacionales brasileñas, como Petrobras, Vale, Odebretch y Embraer. Como ya se mencionó, el Estado contribuyó fuertemente a que dichas empresas siguieran posicionándose en el escenario internacional (casos Mozambique, Cuba y Nicaragua); pero en otras situaciones dichas empresas contribuyeron a que Brasil pudiera establecer amplios diálogos con otras naciones, que permitieran mejorar su posicionamiento como actor de relevancia en el escenario

internacional. Otro indicador que posibilita ver cómo estas empresas se vieron beneficiadas por las políticas es el hecho de que —para 2016— los principales productos exportados eran soja (10 %), hierro (7,2 %), azúcar (5,7 %) y petróleo crudo (5,4 %) (OEC, 2017). Claramente, estos números hablan de una reprimarización de la economía brasileña, que puso en serias desventajas a las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción de manufacturas.

Otro de los grandes ganadores de este proyecto fueron los más de 20 millones de personas que salieron de la pobreza con las diversas políticas sociales implementadas. Como ya se mencionó, las políticas de aumento del salario mínimo —en conjunto con la intensificación en materia de transferencias condicionadas de dinero— permitieron mejorar los indicadores históricos de Brasil en lo que respecta al Coeficiente de Gini e Índice de Desarrollo Humano (ver Gráfico 1). Esto último tuvo un claro impacto incluso en cómo mutó el origen de los votos del PT, y se produce de esta manera un cambio en el origen de los votos del partido, ya que comenzó a ganar en regiones del país en las que usualmente no ganaba (como el norte y el nordeste, pertenecientes a las zonas más pobres y vulneradas de Brasil). “Por primera vez desde la redemocratización, esos estratos populares —que en el pasado habían sido decisivos para la elección de Collor frente al mismo Lula— se habían posicionado a favor de un candidato ubicado a la izquierda en el espectro ideológico” (Palermo & Melamed de Menezes, 2013: 47).

Gráfico 1

Evolución del Índice Desarrollo Humano para los países del BRICS período 1980-2014



Fuente: elaboración propia en basada en HDR Data Serie

Por último, otro de los grandes ganadores de este período fueron los sindicatos. No es un detalle menor el hecho de que Lula Da Silva haya sido el primer obrero en la historia de Brasil en asumir la presidencia, lo que marcó un fuerte reposicionamiento del sindicalismo en el aparato del Estado. Esto llevó a varios sindicalistas a ocupar cargos públicos, como así también a mejorar su posición de negociación al ser parte de las mesas de diálogo en donde se encontraban representados sindicatos-empresarios-Estado. Otra de las medidas con las que se vio fuertemente beneficiado el sindicalismo fue el aumento del salario mínimo y la reducción del desempleo, los cuales implicaron que a medida que la economía crecía, los sindicatos comienzan a “vivir una reafirmación, con la ampliación del número de sindicatos, número de trabajadores afiliados y, por supuesto, aumentos salariales” (Palermo & Melamed de Menezes, 2013: 50).

¿Quiénes perdieron?

Sin embargo, para el período 2002-2016 se observa un fuerte proceso de estatización de amplios actores sociales como los movimientos sociales, los cuales habían sido aliados clave en las campañas electorales de Lula previas al 2002. De la misma manera que muchos actores como el sindicalismo fueron incorporados a las dinámicas estatales, otros actores — como el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST)— se alejaron del PT, lo que profundizó aún más la crisis de independencia, representación y organización que los movimientos sociales venían atravesando desde la década de los 90. “En este sentido, el PT optó por un modo de construcción política en el que se privilegió el ámbito institucional para el crecimiento partidario” (Iglesias, 2011, p. 139).

Otro de los grandes perjudicados por el proyecto petista fue el sector industrial. La liberalización del comercio, las altas tasas de interés y la estrategia *picking the winner* no hicieron otra cosa que intensificar el proceso de primarización de la economía que venía siendo estimulado por el *boom de los commodities*. Para 1990, de los productos exportados por Brasil el 27,9 % corresponden a productos básicos, el 54,2 % a bienes manufacturados y el 16,3 % a bienes semimanufacturados; mientras que para 2013, su distribución cambia: 47,7 % para bienes básicos, 38,7 % para bienes manufacturados y 12,6 % para bienes semimanufacturados (Persilva Fernandes, 2015: 10-11). Estos números dan clara cuenta de que, si bien las medidas macroeconómicas adoptadas en el período 2002-2016 permitieron aumentar la competitividad de las grandes empresas

brasileñas como así también crecer a un promedio de 2,81 %, la dependencia sobre la demanda mundial de productos de bajo valor agregado y materias primas se profundizó. Varios autores han llegado a afirmar, que durante el petismo, se volvió a consolidar un bloque de poder capitalista-burocrático, que consistía en una reedición de las conocidas configuraciones en la relación entre la burguesía y el Estado, como el trípode empresa nacional-empresa transnacional-Estado (Palermo & Melamed de Menezes, 2013).

Por último, un actor interesante de estudiar en este período es la llamada “clase C”. Si bien es cierto que gran parte de la clase media votó al PT para el 2002 y se vio beneficiada por el aumento sostenido del salario mínimo (el cual era acompañado por la estabilización de la inflación que implicaba un aumento sostenido del salario real), el apoyo de este sector fue decayendo con el pasar de los años. Los actos de corrupción como el *mensalão* ocurrido en 2006 y el deterioro de la imagen pública del *petismo* luego de catorce años de gobierno, contribuyeron a que el apoyo de este sector se fuera diluyendo.

De esta manera, el PT se volvió un partido con características “*catch all*” al incorporar actores que no pertenecían con anterioridad al núcleo del partido, al tiempo que perdía a grandes aliados históricos como el MST. “El partido, que había nacido empuñando las banderas de la intransigencia frente a un orden político que reproduce las agudas desigualdades del país, una vez en el gobierno se habría inclinado a un ‘realismo’ político que justificaría la alianza con las oligarquías que originalmente se proponía combatir, diluyendo así su propuesta de cambio social” (Palermo & Melamed de Menezes, 2013: 44).

VI. Breves consideraciones

Como se mencionó al principio, el objetivo de este trabajo era realizar un estudio de las características particulares adoptadas por la coalición construida por el *Partido dos Trabalhadores* (PT) a partir de 2003. Para ello, se adoptaron una serie de preguntas que actuaron a modo de guía a lo largo de la discusión de la problemática: 1) ¿cuál es la posición del país estudiado en relación con la economía mundial?; 2) ¿a quién benefician ciertas políticas?, ¿quiénes las apoyan?, ¿quiénes se oponen?; 3) ¿quién define las distintas alternativas posibles sobre las políticas?; 4) ¿cómo se legitima la política?, ¿qué hace a una política ser exitosa políticamente?,

¿qué oposición podría bloquear las políticas?, ¿qué oposición podría imponer costes políticos sobre aquellos que defienden tales políticas?, ¿tiene capacidad el Estado para imponer las políticas? y ¿sobre quién y cómo?


La hipótesis esgrimida fue que, dadas las condiciones económico-históricas que hacían inviables en Brasil la continuación de un modelo de desarrollo convencional ortodoxo y dadas las características del sistema político brasileño, el gobierno del PT —al asumir la presidencia en 2003— se ve en la obligación de consolidar su posición por medio de la construcción de una nueva coalición. El boom de los *commodities*, observado en el escenario internacional, le permitirá al PT disponer de amplios recursos económicos para la conformación de una coalición neodesarrollista y dicho fenómeno económico se convirtió en el incentivo principal en torno al cual el Brasil de Lula y Dilma proyecte su inserción en la economía mundial.

En este marco de ideas, se puede afirmar que el proyecto político-económico, llevado adelante durante las presidencias de Lula Da Silva y Dilma Rousseff, asumió características neodesarrollistas. Si bien es cierto que algunos elementos de política macroeconómica (como el hecho de que se mantuviera la sobrevaluación del tipo de cambio) no eran compatibles con lo establecido por la estrategia teórica, muchos de sus elementos centrales sí estuvieron presente: 1) la recuperación de la centralidad del Estado en la planificación económica; 2) el mantenimiento del compromiso por los objetivos inflacionario y 3) la implementación de políticas sociales que buscaran reducir los niveles de pobreza e inequidad históricos de Brasil. Durante este período, el Estado no sólo actuó como regulador, sino también como propietario y como inversor. Un ejemplo de lo primero lo representa la activa política de aumentar el salario mínimo, medida que venía a romper con las tendencias históricas del país en donde el salario crecía a tasas que se encontraban por debajo de la tasa de productividad. En cuanto al estado propietario e inversor, un claro ejemplo de ello fue el establecimiento de tratados bilaterales y multilaterales con nuevas naciones a los fines de diversificar los destinos de las exportaciones brasileñas.

De las anteriores medidas, los principales “beneficiarios” de las políticas mencionadas fueron las grandes empresas multinacionales brasileñas, la nueva clase “C” y los sindicatos. Los primeros formaron parte del esquema “*picking the winner*”, en donde el gobierno brasileño buscó potenciar la competitividad de aquellas empresas que ya se mostraban competitivas en el mercado internacional, como lo fueron Petrobras Y Vale, entre otras. En lo que respecta a la nueva clase “C” y al sindicalismo, estos fueron

claros ganadores debido a que el gobierno petista logró sacar de la pobreza a 20 millones de personas, al tiempo que el poder de negociación de los sindicatos se veía fortalecido, producto de la incorporación de nuevas personas al mercado de trabajo formal.

En lo que respecta a los “perdedores” de las políticas desarrolladas, encontramos al sector industrial, los movimientos sociales y la clase media o clase “C”. Por el lado del sector industrial, las altas tasas de interés, la pérdida de competitividad en el mercado internacional frente al aumento de los precios de los *commodities* y la estrategia ya mencionada —de colaborar con aquellas empresas multinacionales que ya eran competitivas— fueron factores que terminaron contribuyendo a la reprimarización de la cartera exportadora de Brasil. Por otro lado, el abandono de ciertas banderas que habían sido tradicionales al PT, como la reforma agraria y los casos de corrupción en los que se vio envuelto el partido, hicieron que dos actores, como lo eran el MST y la clase media, los cuales habían apoyado en una primera instancia al partido, dejaran de hacerlo en elecciones sucesivas.

Queda para futuros trabajos comprender cuál fue el rol de los diversos actores sociales que quedaron fuera de este proyecto en el proceso de *impeachment*, que terminó con los catorce años de gobierno *petista*. 

VII. Bibliografía

- ACTIS, E. (2016). ¿Qué fue primero, el huevo o la gallina? Política exterior e internacionalización de capitales en Brasil bajo los gobiernos de “Lula” Da Silva. *Postdata*, 21(2).
- ALVES, V. & PAIVA, D. (2017). “Presidencialismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa”. *Revista de Estudos Brasileños*, 4(6), 50-63.
- AMES, B. (1995). “Electoral rules, constituency pressures and pork barrel: bases of voting in the brazilian congress”. *The Journal of Politics*, 57(may), 324–343. <https://doi.org/10.1017/S0022381610000083>
- ARMIJO, L. E. (2013). *Brazil’s New Developmentalism: The BNDES and the Public Bank Trilemma*. *Annual Meeting of the International Studies Association*. San Francisco.
- ARMIJO, L. E. (2017). “The Public Bank Trilemma: Brazil’s New Developmentalism and the BNDES”. En P. R. KINGSTONE & T. J. POWER (Eds.). *Democratic Brazil Divided*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 230-247.

- BAN, C. (2013). "Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy?" *Review of International Political Economy*, 20(2), 298–331. <https://doi.org/10.1080/09692290.2012.660183>
- BARKAN, J. D. (2008). Legislatures on the Rise? *Journal of Democracy*, 19(2), 124–137. <https://doi.org/10.1353/jod.2008.0020>
- BB. (2017). Banco do Brasil. Recuperado a partir de <https://www.bb.com.br/>
- Brasil. Constitución Federativa do Brasil (1988).
- BRESSER-PEREIRA, L. (2012). "From old to new developmentalism in Latin America". En J. A. OCAMPO y J. ROS (Eds.). *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-33, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199571048.001.0001>
- CARREIRÃO, Y. (2004). A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. *Revista de Sociologia e Política*, 22, 179–194. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782004000100013>
- CHASQUETTI, D. (2006). "La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina". *Postdata*, 11.
- CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A. y LIMONGI, F. (2009). "Political Parties and Governors as Determinants of the Behavior of Brazilian Legislators". *Latin American Politics and Society*, 51(1), 1-30.
- COX, G. y MORGENSTERN, S. (2009). "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". *Comparative Politics*, 33(2), 171-189.
- CRETINI, I. y DELUCA, J. P. (2011). "Política y Desarrollo en Brasil. Reflexiones sobre el lulismo". *Márgenes - Revista de economía política*, 3, 97-112.
- DE SOUSA, V. (2016, abril 23). "Fragmentação partidária, uma "tradição" brasileira". *El País*. Recuperado a partir de https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/23/opinion/1461414355_114314.html
- FIGUEIREDO, R. y COUTINHO, C. (2003). "A eleição de 2002". *Opinião Pública*, 9(2), 93–117. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762003000200005>
- GARCÍA, A. y GONZÁLEZ, P. (2015). *Análisis de Evolución de los Precios de los Commodities*. Montevideo. Recuperado a partir de <http://observatorio.competitividad.edu.uy/files/commodities.pdf>
- GERSCHENKRON, A. (2015). "El atraso económico en la perspectiva histórica". En S. MAZZUCA (Ed.), *Economía Política del Crecimiento: Cadenas causales y Mecanismos institucionales* (Estado, Ge, pp. 85-112). Buenos Aires: CAF.
- GOUREVITCH, P. (1993). *Políticas estratégicas en tiempos difíciles: respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . (2007). "La «según imagen» invertida: los orígenes internacionales de la política doméstica". En C. ACUÑA (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, pp. 473-504.

- GUERRERO, M. G. (2017). *BRICS: proceso de institucionalización de un nuevo actor colectivo en el sistema internacional (período 2001 - 2015)*. Universidad Nacional de Cuyo.
- HDR (2016). Human Development Report Data Series. Recuperado a partir de <http://hdr.undp.org/>
- HISCOX, M. J. (2001). Class Versus Industry Cleavages: Inter-Industry Factor Mobility and the Politics of Trade. *International Organization*, 55(1), 1–46.
- IBGE (2017). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Recuperado a partir de www.ibge.gov.br
- IGLESIAS, E. (2011). Los movimientos sociales bajo el gobierno de Lula Da Silva: entre la construcción del proyecto político y la institucionalización del diálogo político. *S.A.A.P.*, 5(1).
- JOHNSON, C. (2015). Instituciones políticas y desempeño económico: la relación entre las empresas y el gobierno en Japón, Corea del Sur y Taiwán. En S. MAZZUCA (Ed.), *Economía Política del Crecimiento: Cadenas causales y Mecanismos institucionales*. Buenos Aires: CAF, pp. 361-400.
- LEWIS, W. A. (1954). “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”. *The Manchester School*, 22(2), 139-191.
- LIPSET, S. (2016). “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”. En S. MAZZUCA (Ed.), *Régimenes Políticos: Orígenes y efectos* (Estado, Ge, pp. 39-94). Buenos Aires: CAF.
- MERSHON, C. y SHVETSOVA, O. (2013). “The Microfoundations of Party System Stability in Legislatures”. *The Journal of Politics*, 75(04), 865-878. <https://doi.org/10.1017/S0022381613000716>
- O'DONNELL, G. (2011). “Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976”. *Desarrollo Económico*, 16(64), 523-554.
- OECD (2017). OECD - Brazil. Recuperado a partir de <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/bra/>
- PALERMO, V. y MELAMED DE MENEZES, T. (2013). “Lulismo, gobierno de Lula y transformaciones de la sociedad brasileña: los términos del debate interpretativo”. *Miriada*, 9, 21-67.
- PERSILVA FERNANDES, B. (2015). *The Commodity and Industrial Sector in the Brazilian Economy*. Ohio University.
- RAPOPORT, M. (2010). *Las políticas económicas de la Argentina: una breve historia* (1ª ed.). Buenos Aires: Booket.
- RICHARDSON, N. P. (2009). “Export-oriented populism: Commodities and coalitions in Argentina”. *Studies in Comparative International Development*, 44(3), 228–255. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9037-5>
- SCHNEIDER, B. (2015). “The developmental state in Brazil: comparative and historical perspectives”. *Revista de Economía Política*, 35(1), 114–132. <https://doi.org/10.1590/0101-31572015v35n01a07>

SELIGMAN, M. (2016, abril 18). E agora, Brasil? *El País*. Recuperado a partir de https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/19/opinion/1461020382_069867.html

Fecha de recepción: 23/05/2018

Fecha de aceptación: 28/11/2018