

Política y desarrollo en Brasil. Reflexiones sobre el lulismo

Ignacio Cretini y Juan Pablo Deluca¹

Resumen

A principios del siglo XXI, la gran mayoría de los países de América Latina ingresaban en un proceso de inflexión sociopolítica originado por una crisis mayor de orden sociocultural (Calderón, 2008), como corolario del fracaso de un orden político-institucional asociado con las recomendaciones de política neoliberales. En este contexto, la sociedad brasileña impulsó un proceso inédito de alternancia política, que permitió al ex dirigente obrero Luiz Inácio Lula da Silva asumir como presidente de la República Federativa de Brasil en el año 2002. Lula consiguió que reflotasen las expectativas de que el país retomaría el camino del desarrollo económico con justicia social y distribución de la riqueza, en sintonía con las demandas expresadas por un conjunto amplio de la población. Desde una perspectiva histórica, el artículo hace un balance de este proceso a partir de un recorrido por los aspectos políticos y su relación con los elementos más relevantes de política macroeconómica, para luego vincularlos con la evolución de la distribución del ingreso en comparación con las etapas históricas previas desde el desarrollismo. En base al ciclo histórico largo, se discuten los alcances y limitaciones que tuvo la estrategia neodesarrollista durante el lulismo.

Introducción

Las demandas de la sociedad brasileña por un proceso de alternancia político-partidaria a principios de la década de 2000 confluyeron, entre otros factores, en la elección y asunción

¹ Ignacio Cretini es licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y actualmente está finalizando la Maestría en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Es docente de grado en la UNSAM y forma parte del programa de investigación sobre “Innovación, desarrollo y multiculturalismo en América Latina”, en la misma universidad.

Juan Pablo Deluca es licenciado en Economía por la UBA y posee una especialización en Desarrollo Local y Economía Social por la misma universidad. Es docente auxiliar de posgrado en la maestría en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe del Centro Internacional de Estudios Políticos (CIEP), UNSAM, y forma parte del programa de investigación sobre “Innovación, desarrollo y multiculturalismo en América Latina” en la misma UNSAM.

del ex dirigente obrero Luiz Inácio *Lula* da Silva como nuevo presidente de la República Federativa de Brasil en enero de 2003. A partir de ese momento comenzaron a desplegarse las bases de la estrategia de desarrollo denominada “neodesarrollista”,² afincadas en un proceso político caracterizado por un retorno de la centralidad del Estado a la esfera redistributiva y productiva, tasas de crecimiento económico sostenidas en combinación con políticas específicas tendientes a la inclusión social, política y económica de amplios sectores de la población históricamente marginados. El liderazgo carismático de Lula será el sustento del proyecto político a partir de una alianza de larga duración con los sectores sociales más relegados del norte y noreste del país (Singer, 2012). Dicha coalición se efectiviza mediante un proceso de “inclusión desfavorable” (Calderón, 2012) que implicó una mejora significativa de los ingresos de la población más vulnerable y la posibilidad de acceder a otros consumos, ampliando determinados derechos individuales y colectivos, lo cual efectivamente logró generar un piso de dignidad superior. Sin embargo, las prácticas paternalistas y clientelares, desde las esferas municipales hasta el sistema parlamentario, como también la todavía elevada inequidad distributiva, continuaron reproduciendo desigualdades sociales, políticas y culturales, con fuerte representación geográfica y racial.

Se va a revisar el proceso político y económico de Brasil en el período entre 2002 y 2010, partiendo de la tesis central de que la figura carismática de Lula y su pragmatismo político colocaron nuevamente a la política en el centro del desarrollo, estableciendo un nuevo modelo de acumulación que no implicó una ruptura drástica con la política económica de los años noventa, sino una sumisión a los objetivos de un Estado-actor enfocado en gestionar el conflicto distributivo a través de un proceso de elevado crecimiento económico.³

Del Partido de los Trabajadores al lulismo

Desde la primera elección presidencial con el retorno de la democracia después del largo período en dictadura en 1989, el Partido de los Trabajadores (PT) siempre participó en las elecciones de la mano del ex obrero metalúrgico y líder sindical. Su propuesta política original era radical y transformadora del orden institucionalizado.⁴ Las bases sociales del PT inicialmente reunían parte de la clase trabajadora organizada, intelectuales y clase

² Para una caracterización económica del neodesarrollismo en Brasil, se recomiendan los trabajos de Luiz Carlos Bresser-Pereira (2006; 2015).

³ El concepto de desarrollo se aborda desde una perspectiva interdisciplinaria, que sobrepasa al desarrollo económico. Es decir, además de las transformaciones estructurales necesarias para avanzar en el desarrollo económico de países dependientes, es necesario considerar las condiciones políticas y sociológicas del desarrollo económico. Medina Echavarría advirtió tempranamente sobre la importancia de considerar que las necesarias conexiones entre el tipo de institucionalidad y el modelo de desarrollo suponen actores con capacidad de construir una relación fecunda entre ambas dinámicas (1980). Para el autor una ética del desarrollo supone a la vez una responsabilidad compartida y una cierta ética del consumo que, por ejemplo, no han tenido las élites dirigentes de América Latina para impulsar regímenes democráticos que puedan consolidar un desarrollo socialmente incluyente (Calderón, 2015).

⁴ En la primera campaña presidencial del PT, Lula “prometió una ruptura efectiva de la pauta autocrática de dominación social”, para “eliminar la “exclusión social”, por lo menos en parte, radicalizando el proceso de democratización al otorgarle las bases materiales adecuadas” (Sallum, 2003: 291).

media urbana, que se identificaban con las ideas más de izquierda y abogaban por un reformismo “fuerte” (Singer, 2012). Particularmente no estaba enfocado en representar a las “masas” ni a los sectores más pobres de Brasil, que paradójicamente se veían cooptados por los partidos tradicionales conservadores del norte.

Sin embargo, las transformaciones de los años noventa en las esferas nacional –aumento del desempleo, pérdida de poder de protesta y negociación de los sindicatos– e internacional –procesos globalizadores– forzarán al partido a adoptar una lógica de funcionamiento similar a los partidos tradicionales basada en la maximización de votos. Así, se irá tejiendo una coalición con grandes empresas y sectores del capital financiero e incluso con partidos ideológicamente opuestos,⁵ a la vez que su líder adoptará un discurso más moderado, permitiendo el acercamiento a los sectores más pobres de Brasil.⁶ Es decir, el PT pasará de un discurso “radical” en sus orígenes a otro más conciliador y de continuidad,⁷ con promesas de un plan económico ortodoxo, respeto a los contratos y reconocimiento de la deuda externa del país para conquistar, en simultáneo, la confianza de una parte de la clase media y el empresariado (Godoy dos Santos, 2007).

Al igual que en Venezuela con Hugo Chávez o más tarde en la Argentina con Néstor Kirchner o Evo Morales en Bolivia, la figura de Lula en Brasil se tornará un fenómeno social que permitirá saltar las crisis de representación partidaria en base a liderazgos personalizados carismáticos de relación mediática y directa con las masas populares. Para 2002, en vísperas de los comicios presidenciales bajo una fuerte demanda de alternancia, se verifica un aumento sostenido de la popularidad del PT en todos los estratos sociales, alejándose de sus competidores directos –PMDB, PSDB y el PFL– (Singer, 2012). En las elecciones sucesivas se verificará una importante reconfiguración de la base social de su electorado, alcanzando a las masas más pobres del norte de Brasil a costa de la pérdida de la adhesión de los estratos sociales más altos, en sintonía con la consolidación de una alineación de sectores medios detrás de la figura de Lula. De esta forma, se revierte el patrón histórico identificado entre 1989 y 2000, donde los porcentuales de preferencia por el PT crecían en relación directa al nivel de escolaridad de la población.⁸ Dejaba de ser un partido estrictamente ligado con “intereses organizados, de intelectuales y la clase media urbana progresista” (Hunter y Power, 2007: 4) para pasar a disputar los sectores sociales más pobres, retenidos históricamente por los partidos más conservadores.

⁵ Un ejemplo claro es la alianza electoral para las elecciones de 2002 con un empresario perteneciente al Partido Liberal (PL), Alencar, con el argumento de que permitiría lograr un acercamiento a los sectores religiosos que siempre habían sido hostiles al radicalismo petista.

⁶ En 1994, mientras Fernando Henrique Cardoso se postulaba a la Presidencia de la República con la formación de su imagen nacional a partir de la defensa y explicación del Plan Real casi a diario en la televisión, Lula llevaba adelante “la Caravana de Ciudadanía, viajando por todo Brasil y preparando las imágenes de un Brasil poco conocido por los brasileños, pavimentando su candidatura” (Manhanelli, 2007: 61).

⁷ Los cambios de postura del PT de Lula que son llevados a la televisión son decisivos; “la imagen de Lula ‘Che Guevara’ se transforma en Lulinha Paz y Amor, de barba recortada y cabello ordenado” (Manhanelli, 2007: 62).

⁸ Para un análisis más profundo y detallado de estas tendencias, se recomienda consultar el trabajo de André Singer (2012).

Hacia el año 2006, el crecimiento sostenido del mercado interno junto con los programas de ingresos y de transferencias condicionadas permitieron que, a pesar de los rumores de corrupción un año antes –el denominado “mensalão”–, el gobierno no perdiera legitimidad dentro de los estratos sociales más favorecidos por esas medidas. Ya en el segundo mandato presidencial, con el mayor dinamismo de la economía producto de un aumento de la injerencia del Estado en la esfera productiva, se crearon millones de puestos de trabajo que consolidaron el apoyo definitivo de estos sectores. Tomando algunas de las regiones metropolitanas más representativas de cada región –en base al tamaño de la población–, se verifica la profundización de la división geográfica del electorado entre los dos partidos en pugna durante toda la década del 2000 (tabla 1).

Tabla 1. Distribución geográfica del resultado electoral en segunda vuelta, expresado en porcentajes, entre 2002 y 2010

Región	Estados	2002		2006		2010	
		PT	PSDB	PT	PSDB	PT	PSDB
Norte	PA	53	47	60	40	53	47
Noreste	BA	66	34	78	22	71	29
	CE	72	28	82	18	77	23
Centro-Oeste	GO	57	43	55	45	49	51
	SP	55	45	48	52	46	54
Sudeste	RJ	79	21	70	30	60	40
	MG	66	34	65	35	58	42
Sur	RS	56	44	45	55	49	51
	PR	59	41	49	51	45	55

Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior Electoral. Los datos fueron consultados el 30 de mayo de 2015 en <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>.

Entre 2002 y 2006, el electorado del PT aumentó en los estados del Noreste –Ceará y Bahía– y el Norte, mientras que en el resto se contrajo, perdiendo estados estratégicos como San Pablo –de 55% a 48%–, Rio Grande do Sul –de 56% a 45%– y Paraná –de 59% a 49%–.⁹ En las elecciones de 2010, cuando la candidata ya era Dilma Rousseff, los estados del Noreste y Norte siguieron favoreciendo al PT, con valores por encima a los de 2002. En tanto, en el resto de las regiones se fortaleció el PSDB, a excepción de Río de Janeiro y Minas Gerais, donde hay una fuerte pérdida de votos, pero continuó predominando el electorado petista.

⁹ Cabe destacar que en los estados de Río de Janeiro y Minas Gerais, pertenecientes a la región Sudeste, el PT mantuvo niveles de adhesión similares a los de la zona nordestina.

La política en el centro del desarrollo económico

El trípode formado por el Plan Bolsa Familia, elevación del Salario Mínimo (SM) y la expansión del crédito a los sectores de baja renta, sumado a un conjunto de programas focalizados en los sectores más vulnerables y con el paño de fondo de la disminución de precios de la canasta básica alimentaria, permitieron el descenso significativo de la pobreza a partir de 2004. En estos años la economía retomó el crecimiento y se aceleró significativamente la generación de puestos de trabajo.¹⁰

En perspectiva histórica, la estrategia neodesarrollista retomará determinadas formas del Estado-actor registradas hasta finales de los años setenta, en relación con su centralidad en la planificación de la política económica, incorporando un sentido de fuerte redistribución del ingreso y la expansión del mercado doméstico, lo cual implica una ruptura con el paradigma neoliberal con centro en el mercado. Luego de la crisis financiera de 2002 y la devaluación del real, y ante la incertidumbre generada por la asunción de un gobierno de raigambre no tradicional, en los primeros dos años de gestión el gobierno de Lula llevó adelante un plan macroeconómico conservador que se basaba en la contracción del gasto público, con el fin de elevar el superávit fiscal y liberar más recursos para el pago de los intereses de la deuda. Esto indujo una contracción del nivel de demanda interna y del poder de compra de la población entre 2003 y 2004, redistribuyendo el ingreso en favor del capital financiero. A pesar de ello, el nivel de actividad empezaba a recuperarse gracias a la contribución del sector externo, impulsado por las bajas tasas de interés estadounidenses, el fuerte aumento de los precios de las materias primas y la gran demanda china de las exportaciones brasileñas.

En sintonía con varios países de la región, el inicio de un ciclo de mejora de los términos de intercambio creó las condiciones para comenzar una fase de expansión orientada a la exportación de bienes intensivos en recursos naturales. Sin embargo, Lula decidió no dejar al sector externo como único protagonista del crecimiento económico en los años siguientes, desplazando la impronta ortodoxa de la política macroeconómica para supe-ditarla a objetivos políticos. Esto se tradujo en un relajamiento de las metas fiscales y la reducción de las tasas de interés, para aumentar la masa de recursos destinada a políticas redistributivas y de ingreso y reactivar el mercado. En términos de política monetaria y cambiaria, la sistemática apreciación del real neutralizaba el impacto de los precios de los productos básicos en la tasa de inflación, generando una mejora considerable del poder de compra de la población. En el segundo mandato, el Estado profundizó su injerencia en la economía, elevando los recursos destinados a inversión pública, empresas estatales y políticas de exenciones impositivas. Este nuevo ciclo económico se caracterizará por el dinamismo del consumo doméstico como motor del crecimiento y por un proceso de acumulación de reservas internacionales y reducción de la ratio deuda externa/PBI, posi-

¹⁰ Este proceso ha sido caracterizado por varios autores. Marcelo Neri lo llamó el plan “Real de Lula” (Neri, 2007), mientras que Singer (2012) lo describe como el círculo virtuoso que consiguió finalmente absorber a la masa históricamente excluida del capitalismo brasileiro, incorporándola al círculo económico formal.

bilitando un sendero de acumulación más sostenible respecto del patrón de crecimiento vía endeudamiento externo del modelo económico anterior.

La redistribución del ingreso como motor del crecimiento

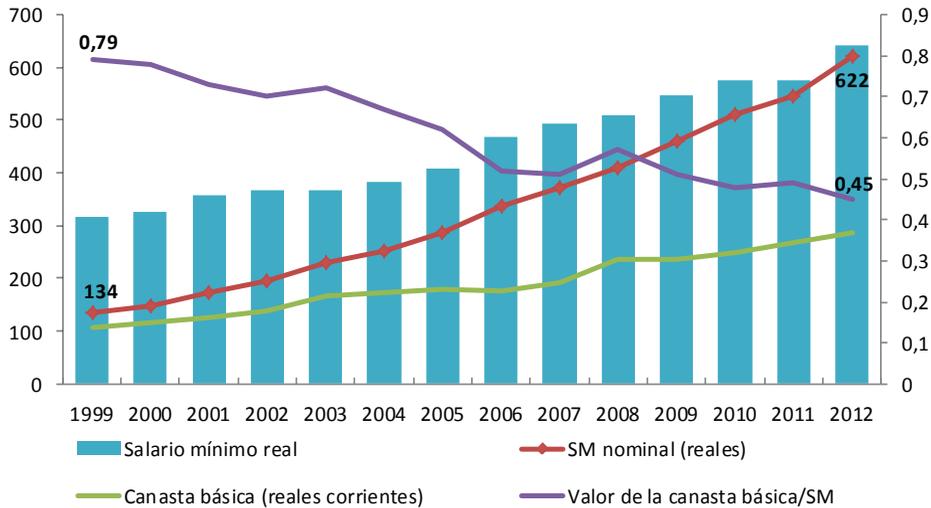
Luego del ajuste fiscal inicial, la mejora de la economía por el incremento de la demanda externa y el viraje en la política económica desde 2004 permitieron al gobierno iniciar un proceso de expansión del gasto público. En términos del PBI, el gasto público total que estuvo prácticamente estancado durante los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) –alrededor del 21%– se incrementó hacia el final del primer gobierno de Lula a 23,73%, y en plena crisis financiera internacional siguió avanzando como instrumento de política contracíclica hasta alcanzar el nivel máximo de 26,61% en 2009. En particular, el gasto público social por habitante que había aumentado 11,5% en la época de FHC se aceleró fuertemente durante el *lulismo*, creciendo un 44,1% entre 2002 y 2009.¹¹

La expansión de la demanda agregada se vio reflejada en una mejora del mercado de trabajo. La tasa de desempleo que se había incrementado de un 7,2% en 1992 a un máximo de 10,4% en 1999, logró reducirse hasta un nivel mínimo de 6,7% en 2012. La pobreza, ubicada hasta el año 2002 en torno al 35%, descendió de forma persistente hasta menos de la mitad en el año 2012 (15,96%). La pobreza extrema –indigencia– disminuyó de casi 15% hasta un 5,3% en igual período.¹² Una medida central en el proceso de expansión de la demanda interna fue el incremento en la capacidad de compra de los sectores sociales con menores recursos. El Salario Mínimo (SM), que había crecido moderadamente en los años noventa, se elevó un 73% en el primer gobierno de Lula y un 84% entre 2006 y 2012, acumulando en los diez años un aumento del 219%. Sumado al control de los precios que componen la canasta básica, que solo aumentó 108,3% en la década, el SM incrementó su poder de compra en un 75% entre 2002 y 2012. Asimismo, el peso de la canasta básica en el Ingreso Mínimo mostró una tendencia contractiva constante, pasando de casi un 80% del Salario Mínimo en 1999, a menos de la mitad en 2012, lo cual implica una mejora contundente en los ingresos de aquellos que perciben la renta básica, para poder destinarlo a otros bienes no básicos. La mejora de los ingresos familiares y el número de familias en el estrato medio de ingresos junto con la expansión del crédito al consumo ampliaron el tamaño de los mercados de bienes corrientes y durables. Los servicios modernos y de ocio y los servicios que anteriormente constituían un “lujo” para la mayoría de la población entraron en las canastas de consumo de las mayorías (Medeiros, 2015).

¹¹ Los datos fueron consultados en CEPALSTAT, http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/query1.php?indicador_id=28, con fecha 8 de junio de 2015. Cabe mencionar que, en particular, los niveles de gasto destinado a las funciones de salud y educación, que había perdido peso en la era de FHC (de 4,83% a 4,21% y 4,46% a 3,72% entre 1995 y 2002, respectivamente), se recuperarán en 2006, alcanzando un 5,12% y 5,78% en 2009, respectivamente. En el caso del gasto en seguridad social y vivienda e infraestructura, hay un crecimiento sostenido entre ambos períodos.

¹² Datos extraídos del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), con fecha 8 de julio de 2015. En <http://www.ipea.gov.br/portal/>.

Gráfico 1. Evolución del Salario Mínimo, la canasta básica y el Salario Mínimo real



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Medeiros, 2015.

Además de las políticas redistributivas y de ingresos, varios trabajos resaltan el papel que tuvo una de las principales innovaciones financieras, como fue la introducción y difusión del crédito consignado (Barbosa y Pereira de Souza, 2010; Singer, 2012). Fruto de una iniciativa de la Central Única de los Trabajadores (CUT), el crédito consignado comenzó como un acuerdo entre los sindicatos y las instituciones financieras al final de 2003. En los años siguientes, el mismo producto fue extendido a los servicios públicos y a los jubilados por el Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), ampliando sustancialmente el crédito a las familias. Esta posibilidad abierta a los jubilados, muchas veces actuando como principal fuente de recursos en pequeñas comunidades, permitió expandir el financiamiento popular –préstamos a agricultura familiar, sobre todo en el Nordeste–, dar microcréditos y bancarizar a las personas de muy baja renta (Singer, 2012). Además, se implementaron diversos programas enfocados a los sectores más vulnerables como, por ejemplo, Luz para Todos –de electrificación rural–, construcción de cisternas en semiárido y la implementación de las clínicas dentales para personas de baja renta.

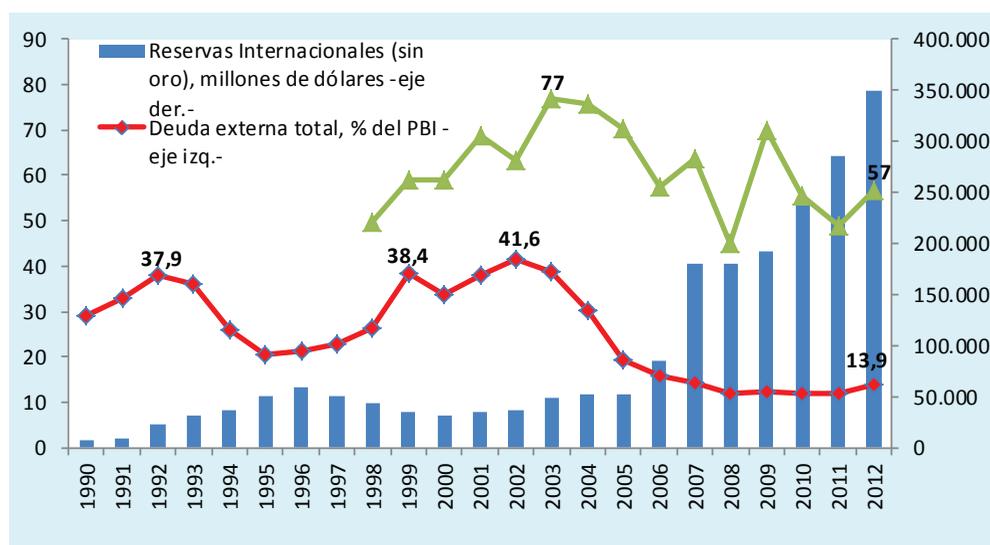
En el segundo mandato de Lula, se avanzó en reformas orientadas a la generación de nuevas fuentes de empleo en el marco de una estrategia de mayor intervencionismo estatal.¹³ Hasta el estallido de la crisis financiera internacional de 2008, la política fiscal se focalizó en un crecimiento más rápido del SM, aumento de la inversión pública y la reestructuración de carreras y salarios de los empleados públicos (Barbosa y Pereira de Souza, 2010). En términos de obra pública, se reorganizaron las políticas federales bajo el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) que, pesar de las dificultades iniciales en

¹³ Para eso, en marzo de 2006 Lula nombra a Guido Mantega como ministro de Hacienda, con un enfoque más próximo al desarrollismo estructuralista de los años 1950 y 1960.

su implementación, fue exitoso y logró aumentar la tasa de inversión de la economía.¹⁴ En este proceso, el papel de Petrobras fue central, al incrementar su inversión en Brasil de un promedio de 0,8% del PBI, entre 2003-2006, a un 1,0% del PBI, en el período 2006-2008.

Contra la lógica económica ortodoxa, el incremento del gasto público durante los dos mandatos de Lula no derivó en un incremento insostenible del déficit público que elevara el peso de la deuda pública externa sobre el nivel de actividad, sino más bien lo contrario. Si durante la etapa de apertura al capital financiero (1994-1999) el nivel de la deuda externa sobre PBI casi se duplicó, a un máximo de 41,6%, en la década de 2000 se redujo en torno al 13% (gráfico 2), en base al crecimiento económico y un superávit comercial sostenido que permitió la acumulación de reservas internacionales. La reducción del riesgo asociado a la deuda denominada en otra moneda junto con el proceso de acumulación de reservas como instrumento contra cíclico fueron dos elementos distintivos de ruptura con la política económica ortodoxa.

Gráfico 2. Nivel de endeudamiento externo y público, expresado en porcentaje del PBI, y reservas internacionales, en millones de dólares



Fuente: elaboración a partir de datos de CEPALSTAT y Fondo Monetario Internacional.

Los límites estructurales del modelo neodesarrollista

Ahora bien, la expansión del mercado interno con base en la redistribución de la renta tendrá como contracara un proceso de especialización en la exportación de bienes *commodities*, un aumento del peso de la industria de la minería en el PBI y una reducción de la participación

¹⁴ La inversión en capital fijo en Brasil pasó de 15,9% del PBI en 2005, a 19% del PBI, en 2008 (Barbosa y Pereira de Souza, 2010). Además el PAC incluía una serie de exenciones tributarias que en muchos sectores –como el de la construcción– permitió aumentar la influencia del Estado sobre las empresas privadas (Singer, 2012).

de la industria manufacturera (Medeiros, 2015). El corte heterodoxo de la política económica comenzará a debilitarse con la salida de Lula del gobierno y emergerán fuertes limitaciones del modelo implementado a partir de la desaceleración del crecimiento económico, el menor margen fiscal y el impacto de la crisis financiera internacional del año 2008. En particular, la política monetaria y cambiaria orientada a favorecer el capital financiero local e internacional –en desmedro de una estrategia de desarrollo industrial– impondrá fuertes límites a la acción estatal en términos de políticas sociales e inversión pública.

Especialización comercial en bienes intensivos en recursos naturales

La importante mejora de los términos de intercambio y el aumento de la demanda internacional de *commodities* durante el período impulsaron un fuerte incremento de las exportaciones tradicionales, que permitieron sostener un superávit de balanza comercial históricamente elevado. En particular, la irrupción de China en el comercio global –elevando la demanda mundial de alimentos y materias primas– junto con el avance tecnológico en nuevos sectores industriales –como la biotecnología– contribuyeron de manera sustancial en el nuevo patrón de especialización comercial brasileño, orientado a la producción de bienes primarios y manufacturas de bajo valor agregado, en detrimento de manufacturas industriales y de alto valor agregado (Kupfer, Castilho, Dweck y Nicoll, 2013).

Entre 2001 y 2008, el valor de los envíos al exterior en dólares creció un 240% –de 58.222 a 197.942 millones de dólares–. Sin embargo, las importaciones crecieron a un ritmo similar durante todo el período, expandiéndose un 211% en el período entre 2001 y 2008 –de 55.572 a 173.106 millones de dólares–. El superávit comercial, que alcanzó su punto máximo en el año 2006 –46.456 millones de dólares–, se fue deteriorando luego del estallido de la crisis financiera internacional hasta llegar a una situación de estrangulamiento externo: entre 2008 y 2013 el saldo comercial superavitario se contrajo un 89,7%.¹⁵ Cabe resaltar que el crecimiento del saldo de la balanza comercial durante la etapa neodesarrollista se da en un marco de fuerte apertura comercial, evidenciando una profundización de la integración comercial e interdependencia con el resto del mundo a lo largo de la década.

El perfil de las exportaciones de Brasil pasó a concentrarse en los envíos al exterior de productos agrícolas, combustibles y minerales, quitándole un peso relativo a las exportaciones de manufacturas textiles, caucho, madera y muebles, metalurgia y equipo eléctrico y óptica. Las exportaciones de productos primarios (agricultura) y de petróleo y minerales aumentaron su participación en el total de un 13,1% en 1996 a un 35,6% en 2013.¹⁶ Como contracara, el peso de las exportaciones de manufacturas de origen industrial (metalurgia, maquinaria, equipamiento y material eléctrico, vehículos y productos químicos) se redujo

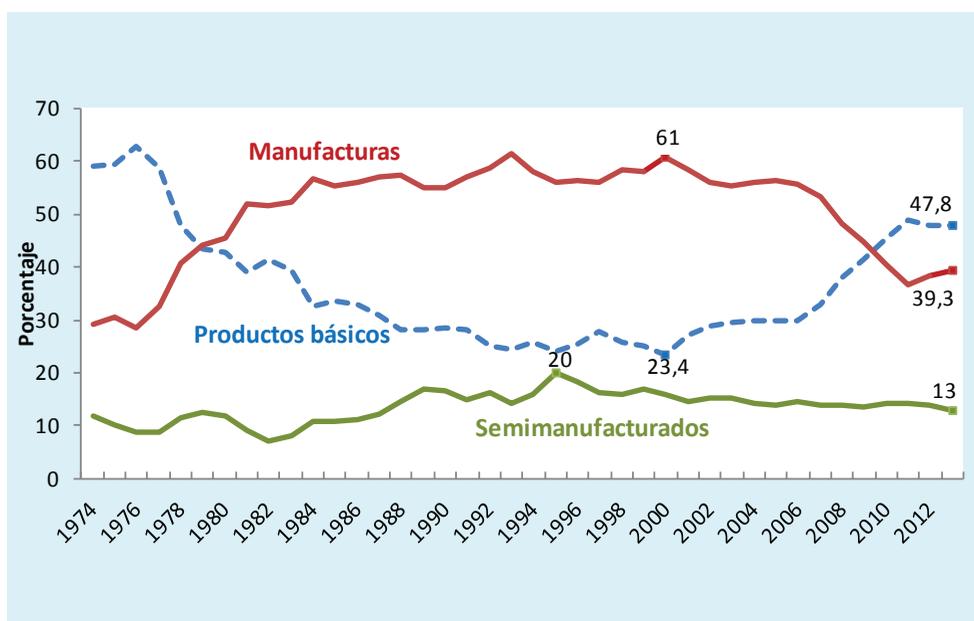
¹⁵ Los datos de Comercio Exterior surgen de la base de datos del Banco Central de Brasil.

¹⁶ Los productos primarios (agricultura) dentro de las exportaciones totales pasaron de un 6,6% en 1996 a un 15,2% en 2013, mientras que la exportación de petróleo y otros minerales subió de 6,5% a un 20,4% en el mismo período.

significativamente en igual período, pasando de 45,7% a 36,2%, quedando prácticamente equiparadas con los productos primarios y de origen extractivo.¹⁷

Este cambio en la estructura de las exportaciones se asocia directamente con el cambio en la composición por destino de los envíos al exterior. Al igual que otros países de la región, desde 2002 China pasó a ganar terreno en las compras realizadas a Brasil, que de representar el 4% de las exportaciones en 2002 llegó a explicar un 19% en 2013. Esta suba se dio en detrimento de los envíos a Estados Unidos, que dejó de ser el principal socio comercial, descendiendo del 26% en 2002 a solo el 10% en 2013, quedando en la misma posición que el Mercosur y por detrás de la Unión Europea (18%). La composición de los envíos a los nuevos socios comerciales se caracterizó por una incorporación de menor valor agregado y bajo contenido tecnológico (gráfico 3).¹⁸ En su conjunto, el panorama de la evolución del comercio exterior de Brasil refleja una reinserción en el mercado internacional basado en la explotación de sus recursos naturales y bajo valor agregado y, por otro lado, la continuidad de la restricción externa como límite al crecimiento de largo plazo y, en última instancia, al desarrollo económico.¹⁹

Gráfico 3. Exportaciones de Brasil clasificadas por intensidad de valor agregado para el período 1974-2013



Fuente: elaboración propia partir de datos de Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior.

¹⁷ Datos elaborados por el autor en base a la Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (Funcex).

¹⁸ En particular, el porcentaje de los productos básicos sobre las exportaciones totales creció de un 23,4% en el año 2000 a un 47,8% en 2013, mientras que las manufacturas redujeron su representación del 61% del total exportado a un 39,3%, en el mismo período.

¹⁹ La literatura que evidencia la operatividad de la restricción externa como límite al crecimiento en Brasil es extensa. En particular, el trabajo de Carvalho y Lima (2009) demuestra empíricamente la hipótesis de que el crecimiento brasileño para el período 1930-2004 fue aquel compatible con un análisis de crecimiento restringido por la balanza de pagos.

Banco Central independiente de la economía real

Luego de la bonanza de los primeros años del primer mandato de Lula, la moneda brasileña retomó una senda de rápida apreciación real cambiaria, combinada con suba de tasas de interés y desregularización del ingreso de capitales de corto plazo. Con excepción de la política fiscal que mantuvo autonomía y se utilizó como herramienta contra cíclica durante el impacto de la crisis financiera internacional, las principales variables de decisión a la hora de definir un patrón de crecimiento económico y distribución del ingreso significaron otra continuidad entre la época neoliberal y neodesarrollista (Vernengo, 2011). Las tasas de interés se ubicaron persistentemente entre las más altas del mundo, induciendo un ingreso de capitales permanente durante las fases expansivas del ciclo económico (1990-1999 y 2002-2008), lo que generó una fuerte apreciación cambiaria a costa de una pérdida de competitividad industrial y déficits sistemáticos de cuenta corriente (Vernengo, 2011; Serrano, 2010).

A pesar del crecimiento económico elevado durante la gestión de Lula, este no fue muy superior a la media mundial y estuvo por debajo de otros países de América Latina y Asia (Vernengo, 2011), como sí ocurrió durante el desarrollismo en los años sesenta y setenta. Por su parte, la coalición de intereses rentistas, liderada por el capital financiero nacional e internacional, se fortaleció al lograr que el real se mantuviera apreciado con tasas de interés reales elevadas, apoyado por un sector de la clase media tradicional que creía beneficiarse de estos rendimientos financieros elevados y, por ende, resistía cualquier intento de reducir las tasas y promover la actividad productiva (Singer, 2012).

Estancamiento estructural y distribución regresiva del ingreso

El desarrollo económico de Brasil y su posicionamiento a nivel global como uno de los principales países emergentes tienen origen en un proceso intencionado por parte del Estado de dirigir sus recursos a consolidar una industria compleja e integrada, a partir de la Segunda Guerra Mundial, hasta la introducción de las reformas estructurales de los años ochenta. Por esos años, la economía brasileña logró crecer a un ritmo promedio de 7,5% anual, ubicándose entre los principales países en crecimiento del mundo (De Freitas y Dweck, 2013). Esto sucedió en el marco de un proceso de transición de un patrón de desarrollo basado en la exportación de bienes primarios a una etapa de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) que logró completar gran parte de la matriz de interrelaciones en el sector manufacturero²⁰.

²⁰ La ruptura con el modelo económico orientado a la actividad agroexportadora implicó profundas transformaciones en el seno de la esfera laboral, del papel del Estado (hacia una mayor planificación e intervención) y del sector productor agrícola (De Oliveira, 2009). El proceso de industrialización estaba en tensión permanente con el sector exportador agropecuario tradicional (principalmente café), que por un lado debía penalizarlo (mediante la confiscación de ganancias parciales o el aumento del costo relativo del dinero prestado a la agricultura) para controlar su impacto sobre el nivel general de precios (y el salario real) y, por otro lado, incentivar su reproducción para disponer de divisas para importar bienes de capital (Tavares, 2000).

A diferencia de otros pares latinoamericanos, Brasil había logrado migrar desde una estrategia de ISI con un sesgo mercado-internista hacia un proceso de crecimiento conducido por la exportación de bienes manufacturados, con una economía industrial significativamente diversificada, aunque todavía contaba con muchos sectores atrasados en sus condiciones tecnológicas respecto de las dominantes (Carvalho y Lima, 2009). La desintegración del “milagro brasileño” comienza con un deterioro sistemático de las cuentas públicas, ante el sobreendeudamiento externo de los gobiernos *de facto* y el estancamiento de la economía. En el marco de un nuevo contexto internacional más adverso,²¹ Brasil pronunció la cesación del pago de los intereses de su deuda en 1987 y allanaría el camino a las reformas neoliberales de los años noventa, sintetizadas en el Consenso de Washington. La consolidación de la globalización con dominancia financiera y las reformas estructurales de los años ochenta y noventa²² establecieron un nuevo marco macroeconómico enfocado en una sobreapreciación del tipo de cambio nominal, sostenido por tasas de interés reales excesivamente elevadas y metas fiscales de austeridad, para responder a parte de las obligaciones de la deuda pública (Cano, 2012).²³ Esto implicó una reversión en el proceso de industrialización basada en incentivos, para reconvertir la estructura productiva a partir de las ventajas comparativas prevalecientes (Carvalho y Lima, 2009), mientras que la industria se descentralizó y perdió dinamismo (Cano, 2008). Desde los años ochenta se verifica un quiebre sustancial en las tasas de crecimiento promedio, que no volverán a acercarse a los niveles desarrollistas.²⁴

Las transformaciones suscitadas en la esfera productiva durante el proceso de ajuste estructural y los cambios en el patrón exportador generaron un cambio estructural regresivo en la distribución del ingreso. Durante el neodesarrollismo se registra una valorable disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso personal y la reducción de la pobreza. En este sentido, el coeficiente de Gini registró un saldo netamente favorable durante los mandatos de Lula, para un país que registraba los mayores niveles de desigual-

²¹ Las restricciones impuestas por los mercados de crédito internacional y el incremento en las tasas de interés sobre la deuda externa (que se duplicaron entre 1980 y 1982) determinaron una fuerte reversión de los flujos de capitales en la región, desencadenando una fenomenal pérdida de dinamismo económico (Calderón y Dos Santos, 1995).

²² En particular, el Plan Real de “estabilización” de precios de 1994 consolidó el nuevo régimen de políticas monetarias y fiscales.

²³ Esa tríada estaría en el corazón de la pérdida de competitividad internacional de la industria brasileña. Sin embargo, esto se vio reforzado por la apertura comercial combinada con la eliminación de subsidios y otros mecanismos de protección a la industria nacional, que rápidamente desprotegieron al sector manufacturero ante la competencia internacional (Calderón y Dos Santos, 1995).

²⁴ En los años noventa el nivel de actividad económica se ubicó en un promedio anual de 2,9%, a pesar de la fuerte apuesta a la apertura a los flujos de capitales, la Inversión Extranjera Directa y la privatización de empresas públicas. Durante el lulismo el nivel de actividad económica recobró dinamismo, sobre todo en el segundo mandato (4,6%), a partir de las políticas fiscales expansivas orientadas a impulsar la inversión pública y dinamizar la inversión privada. Sin embargo, el crecimiento promedio será de 3,5% entre 2003 y 2012, todavía lejos de las tasas previas a la crisis de la deuda. Por su parte, la industria de manufacturas que había alcanzado su punto más alto en términos del Valor Agregado total de la economía hacia fines de la década de 1970 (cerca del 30% del VA) ingresó en un sendero de contracción permanente, reduciendo su participación en el PBI a prácticamente a la mitad (16,6%) en 2009.

dad del mundo a fines de la década de los años noventa, descendiendo de 0,596 en 2002 hasta 0,53 en 2012.²⁵

Sin dejar de valorar estos logros sociales, otros indicadores muestran que la distribución del ingreso no mejoró sustancialmente, dado que los ingresos de los sectores más altos siguieron creciendo mientras que la participación del salario en el ingreso nacional se mantuvo prácticamente estancada. De acuerdo con la CEPAL, en Brasil en torno al año 2000 el 10% más rico se quedaba con el 47% del ingreso, mientras que el 10% más pobre tan solo alcanzaba el 0,5%, una diferencia que entonces superaba los niveles de desigualdad de Sudáfrica y solo era menor que Namibia (Singer, 2012). Más de una década después, en el año 2011 el decil más alto concentraba el 42% del ingreso nacional, en tanto que la proporción del ingreso nacional per cápita del 10% más pobre de la población había aumentado a tan sólo un 1%.²⁶

Teniendo en cuenta que el coeficiente de Gini no es una medida infalible de la distribución del ingreso, una medición alternativa es la distribución funcional del ingreso. Diversas estimaciones respecto del aumento en la participación del ingreso de los trabajadores en el ingreso nacional en este período muestran que no hay pruebas de que haya superado los mejores años de la década del noventa.²⁷ Esto implica que la distribución del ingreso siguió estando a favor de los dueños del capital y, particularmente, del capital financiero rentista. Una representación del aumento de la concentración de la riqueza e inequidad distributiva lo otorga la dinámica entre el pago de los intereses por deuda pública –destinados a una parte ínfima de la población– y el gasto social como proporción del gasto público total en las últimas décadas: mientras que en 1985 el peso de los intereses representaba menos del 30%, en la década de los noventa equivalían al 100% del gasto social, y para el año 2008 los intereses pasaron a representar un 124% en comparación con el gasto social (Vernengo, 2011).

Reflexiones finales

En el centro de la estrategia neodesarrollista se ubicaron la legitimidad y el liderazgo carismático de Lula, que permitieron recomponer un sistema político-institucional en crisis a principios de 2000 y lograr una alianza de larga duración con los sectores populares y parte del empresariado local e internacional, generando estabilidad política para

²⁵ Datos extraídos del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), con fecha 8 de julio de 2015, en <http://www.ipea.gov.br/portal/>. Por otra parte, Marcelo Neri (2010) realiza un estudio de microdatos para mostrar que el ingreso per cápita del 10% más pobre aumentó en promedio un 6,79% entre 2001 y 2009, mientras que el decil más alto de la población incrementó su ingreso promedio per cápita en 1,49%.

²⁶ Información consultada en www.ipeadata.gov.br, el 23 de julio de 2015.

²⁷ De acuerdo con las estimaciones de Vernengo (2011), es notorio que la distribución funcional del ingreso mejoró a favor de la participación asalariada entre 2003 y 2010, dejando un nivel salarial mayor. Sin embargo, no ha logrado alcanzar los niveles de participación de cuando FHC asumió el gobierno, en 1995, y se mantuvo lejos de los valores de 1990, en torno al 37% del PBI. Singer (2012), por su parte, sugiere algo similar al afirmar que la masa salarial era del 35,2% en 1995 y se contrajo hasta el 31,4% en 2002; desde ese momento hasta 2009, aumentó al 35,1%, sin alcanzar los niveles de mediados de los años noventa.

la intervención del Estado-actor. Un rasgo central fue la priorización de las decisiones políticas por sobre las recomendaciones de política económica, en particular, en el manejo de la política fiscal como instrumento “funcional” a los objetivos de política económica, especialmente durante la crisis financiera internacional. Sin embargo, la necesidad de sostener el proyecto político enfocado en la redistribución del ingreso y la ampliación de la capacidad de consumo de la población desatendió los desequilibrios estructurales que se fueron gestando, producto del estancamiento de la estructura industrial manufacturera,²⁸ la sobreexplotación de bienes intensivos en recursos naturales y la valorización del capital financiero, que contribuyó a la rápida apreciación cambiaria real y el deterioro de la cuenta corriente del sector externo.

La reinserción en el mercado internacional a partir del año 2000 fue de forma pasiva y basada en las ventajas comparativas estáticas, sin avanzar en una transformación de la estructura productiva con base en una competitividad internacional “auténtica” (Fajnzylber, 1990), mediante el desarrollo de ventajas dinámicas en sectores no tradicionales basados en la gestión del conocimiento. Asimismo, el crecimiento del Estado no generó una mejora significativa en la calidad institucional de las políticas brasileñas, ya que se observó cierta continuidad en la práctica del clientelismo y de cooptación de rentas dentro del sector público, para procesar las nuevas demandas de una sociedad “hipermoderna” y periférica a la vez (Nogueira, 2009).²⁹ En este sentido, durante todo este período se postergaron cuestiones fundamentales como la propuesta de reforma del Estado tan defendida por el PT durante los años noventa, la mejora del sistema previsional, que logró dividir al gobierno, los partidos y la opinión pública, y la prestación de servicios públicos de calidad y cobertura universal en salud, educación y transporte.³⁰

Como si el ciclo neodesarrollista brasileño tomara forma de bucle, la alta dependencia de la figura de Lula para la reproducción del modelo pasó de ser una fortaleza a una debilidad creciente que, luego de 2010, con la asunción de Dilma Rousseff en un contexto internacional menos favorable y con una sociedad que después de ocho años había elevado el piso de sus demandas, marcaría un final impensado para un período de cambios cuyo eje fue la política.

²⁸ Cabe mencionar el caso de la industria naval como una excepción, que luego de su auge durante la etapa desarrollista comenzó un proceso de deterioro continuo entre 1980 y el 2000, producto de una reducción drástica de la participación estatal. Mediante políticas industriales concretas y la participación de Petrobras, en la década de 2000 se recuperó la industria naval, con la generación de miles de nuevos puestos de trabajo (Alvares da Silva Campos Neto y Mezadre Pompermayer, 2014).

²⁹ El autor argumenta que al revés de lo que sucedía en el período desarrollista de los años sesenta y setenta, cuando el Estado y el sistema político se mostraban más avanzados que la sociedad, en las últimas décadas las instituciones y el régimen político dejaron de estar al frente.

³⁰ Estos tres elementos fueron el eje de las demandas en los conflictos sociales policéntricos desatados a mediados de 2013.

Bibliografía

- Barbosa, N. y Pereira de Souza, J. A. (2010). “A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda”. En Sader, E. y Garcia, M. A. (comps.), *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. San Pablo: Fundação Perseu Abramo y Editora Boitempo.
- Bresser-Pereira, L. C. (2015). “Reflecting on New Developmentalism and Classical Developmentalism”. FGV, São Paulo School of Economics, 395, junio. Recuperado de: <http://www.bresserpereira.org.br/>.
- (2006). “O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional”. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 20, n° 3, pp. 5-24. Recuperado de: <http://www.bresserpereira.org.br/>.
- Calderón, F. (2015). “Navegar contra el viento... O las perspectivas de América Latina en la era de la información”. *Revista de Sociología*, n° 30, pp. 11-29.
- (2012). *América Latina y el Caribe: tiempos de cambio: nuevas consideraciones sociológicas sobre la democracia y el desarrollo*. Buenos Aires: Teseo-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- (2008). “Una inflexión histórica. Cambio político y situación socioinstitucional en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, n° 96, pp. 121-134.
- Calderón, F. y Dos Santos, M. (1995). *Sociedades sin atajos. Cultura, política y reestructuración económica en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Cano, W. (2012). “A desindustrialização no Brasil”. *Texto para Discussão*, IE/UNICAMP, 200.
- (2008). *Desconcentração Produtiva Regional do Brasil 1970-2005*. Campinas: UNESP.
- Carvalho, V. R. S. y Lima, G. T. (2009). “Estructura productiva, restrição externa e crescimento econômico: a experiencia brasileira”. *Economia e Sociedade*, vol. 18, n° 1 (35), pp. 31-60.
- Alvares da Silva Campos Neto, C. y Mezadre Pompermayer, F. (2014). *Ressurgimento da indústria naval no Brasil: (2000-2013)*. Brasília: IPEA.
- De Freitas, F. N. P. y Dweck, E. (2013). “The Pattern of Economic Growth of the Brazilian Economy 1970–2005: A Demand-Led Growth Perspective”. En Levrero, E. S., Palumbo, A. y Stirati, A. (comps.), *Sraffa and the Reconstruction of Economic Theory. Volumen Two: Aggregate Demand, Policy Analysis and Growth*, pp. 158-191. Londres: Palgrave Macmillan.
- De Oliveira, F. (2009). *El neotrasto brasileño. Los procesos de modernización conservadora de Getulio Vargas a Lula*. Buenos Aires: CLACSO-Siglo XXI.
- Fajnzylber, F. (1990). “Transformación productiva con equidad”. *Libros de la CEPAL*, n° 25 (LC/G.1601-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- Godoy dos Santos, C. M. R. (2007). “A pesquisa de opinião na construção da imagem política”. En Queiroz, A.; Manhanelli, C. y Barel, M. S. (comps.), *Marketing político, do comício à Internet*, pp. 65-67. San Pablo: Associação Brasileira de Consultores Políticos.
- Hunter, W. y Power, T. J. (2007). “Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006”. *Latin American Politics and Society*, vol. 49, pp. 1-30.
- Kupfer, D., Castilho, M., Dweck, E. y Nicoll, M. (2013). “Different Partners, Different Patterns: Trade and Labour Market Dynamics in Brazil’s PostLiberalisation Period”.

- OECD Trade Policy Papers*, nº 149. Recuperado de: <http://www.oecd-ilibrary.org/>.
- Manhanelli, C. (2007). “Eleições na era da televisão”. En Queiroz, A., Manhanelli, C. y Barel, M. S. (comps.), *Marketing político, do comício à Internet*, pp. 54-64. San Pablo: Associação Brasileira de Consultores Políticos.
- Medeiros, C. A. de (2015). *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira*. Brasília: IPEA.
- Medina Echavarría, J. (1980). *La obra de José Medina Echavarría*, Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- Neri, M. C. (comp.) (2010). *A nova classe média: O lado brilhante dos pobres*. Río de Janeiro: FGV/IBRE, CPS.
- (comp.) (2007). *Miséria, desigualdade e políticas de renda: O Real do Lula*. Río de Janeiro: FGV/IBRE, CPS.
- Nogueira, M. A. (2009). “El segundo tiempo de Lula: Brasil entre incertidumbres y posibilidades”. En Calderón Gutiérrez, F. (comp.). *Crisis y cambio en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sallum Jr., B. (2003). “Metamorfosis del Estado brasileño a finales del siglo xx”. En Palermo, V. (coord.), *Política brasileña contemporánea*, pp. 275-316. Buenos Aires: Siglo XXI e Instituto Di Tella.
- Serrano, F. (2010). “Juros, câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil”. *Revista de Economía Política*, vol. 30, nº 1 (117), pp. 63-72.
- Singer, A. V. (2012). *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. San Pablo: Companhia das Letras.
- Tavares, M. C. (2000). “Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil”. En Bielschowsky, R. (comp.), *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*, pp. 217-237. Río de Janeiro: Record.
- Vernengo, M. (2011). “The Brazilian Economy after Lula: What to Expect?”. *CESifo Forum*, vol. 12, nº 1, pp. 17-22. Recuperado de: <https://www.cesifo-group.de>.