

La estrategia neodesarrollista de Brasil

James M. Cypher

(traducción del inglés: Guillermo Foladori)

Desde 2003, Brasil comenzó a romper con las políticas neoliberales y, cinco años después, emprendió esfuerzos para consolidar una estrategia neodesarrollista. A finales de 2012 la política socioeconómica fue ajustada, al tiempo que el país incursionaba en nuevas e inesperadas iniciativas desarrollistas destinadas a enfrentar grandes barreras estructurales: la concentración de la riqueza y el ingreso, el sistema educacional poco funcional, los cuellos de botella en la infraestructura y la hegemonía del dogma monetarista en los círculos financieros. La industria petrolera apuntala el proyecto neodesarrollista y el Estado tiene la determinación de capturar e internalizar las grandes externalidades potenciales del avance industrial en actividades con alto valor agregado.

POLÍTICA INDUSTRIAL, POLÍTICA PETROLERA

Desde la primera elección de Luiz Inácio Lula de Silva en 2002, Brasil se encaminó firmemente a una estrategia neodesarrollista que ha enfatizado, sobre todo, una política de «crecimiento con redistribución», que redujo el índice de Gini de la distribución del ingreso y colocó por sobre la línea de pobreza a 30 millones de personas. Simultáneamente, esta estrategia incrementó la demanda agregada para productores nacionales, creando círculos virtuosos en términos de incremento de la producción y aumento de oportunidades de empleo.¹

El neodesarrollismo, sin embargo, va más allá de las políticas keynesianas que promueven el crecimiento de la demanda agregada, el pleno empleo y la redistribución del ingreso. De hecho, el neodesarrollismo brasileño está centrado en la *esfera de la producción*. A diferencia de otros países sudamericanos, que han disfrutado de crecimiento económico desde 2002 sin aprovechar esta oportunidad para realizar cambios profundos en la producción, Brasil ha enfatizado el enfoque de una mayor y «competitiva» estructura industrial encabezada por una *política industrial* activa y la construcción de un sistema nacional de innovación. En la medida en que los esfuerzos para implementar esta estrategia neodesarrollista se sucedían, Brasil realizó significativos descubrimientos de petróleo en el mar. Esto llevó a una reorientación de la política, tendiente a utilizar al petróleo como el pilar fundamental de la estrategia industrial. El Estado, particularmente mediante el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), pasa a jugar un papel catalítico en la dirección de los flujos de inversión pública a las empresas estatales y privadas relacionadas con las innovaciones tecnológicas en la perforación y producción marítima. Desde 2007, Brasil se ha impuesto desarrollar las reservas de petróleo —un esfuerzo de largo aliento estimado en un billón de dólares—.² Aunque el BNDES está profundamente comprometido en promover el sector petrolero, su alcance va más lejos: cada año presta, aproximadamente, cuatro veces más que el Banco Mundial (BM).

Además de alcanzar la largamente esperada independencia energética, Brasil se anticipó al capturar múltiples beneficios de este esfuerzo, incluyendo el convertirse en líder mundial en tecnologías de perforación de alta profundidad en el mar. Petróleo Brasileiro (Petrobrás), la compañía estatal de petróleo, tiene más de 700 proyectos en curso. Siguiendo los enfoques desarrollistas de Hirschman, el esfuerzo dirigido por el Estado en el sector petrolero está designado a encadenar su potencialidad dinámica hacia atrás y hacia delante, de manera que este masivo esfuerzo se materialice (Hirschman 1977).³ El Estado permitirá a Petrobrás gastar 224 mil millones de dólares en inversiones de capital entre 2011–2015.

Un resultado de estos desembolsos masivos es que, para 2014, Brasil tendrá dos nuevas refinerías de petróleo en operación (en los estados de Pernambuco, donde 40 mil trabajadores de la construcción estaban empleados en junio de 2012, y en Río de Janeiro), permitiéndole alcanzar la expansión necesaria para refinar los productos del petróleo. Estas inversiones cerrarán, a su vez, uno de los mayores cuellos de botella del desarrollo (exportación de crudo de poco valor / importación de productos refinados de alto valor). Antes de los enormes descubrimientos de petróleo, Brasil había desarrollado una estrategia de innovación en gran escala, para superar la brecha de recursos de petróleo mediante la formación de una industria eficiente y viable de etanol. Así, la actual confianza en el petróleo está parcialmente basada en la *herencia del desarrollo* de la industria de etanol. Brasil ha orquestado su avance hacia la industria del petróleo

adoptando una estrategia neodesarrollista. Uno de los objetivos es reservar la «cadena de abastecimiento» para productores nacionales. Para 2017 se pretende tener 95% de la cadena de abastecimiento en manos locales. Ya para mediados de 2012, Petrobrás estaba comprando (en ciertas líneas de abastecimiento) cerca de 70% de su equipo de productores nacionales. Este enfoque está designado a *internalizar*, tanto como sea posible, los variados y positivos negocios derivados de esta masiva iniciativa, la cual —incluyendo la perforación directa, la producción y exploración, más aquellas actividades que tienen que ver con el transporte y la refinería, y la producción de la maquinaria y otros insumos— alcanza cerca de 25% de toda la economía brasileña para 2020.⁴ En la medida en que esta industria mejora los productos y procesos de producción y la capacidad de aprendizaje para los empleados y administradores de la producción, además del desarrollo de nuevas capacidades tecnológicas nativas, Brasil montará un círculo virtuoso de causación acumulativa, potenciando la posibilidad de retornos crecientes del capital, dentro de un amplio abanico de actividades industriales asociadas, tales como la construcción de navíos, fabricación de acero, máquinas herramienta y maquinaria.

PROCESOS Y TRIBULACIONES MACROECONÓMICAS

La economía del desarrollo se refiere a realizar una transformación estructural sustentable y de largo plazo de toda la economía, eliminando así las desarticulaciones y la heterogeneidad a lo largo del sector productivo. Para lograr tal desarrollo, los países en conflicto no siempre encuentran *el espacio político* para estas obligaciones de largo plazo. En el caso brasileño, los principales descubrimientos petroleros en 2006 fueron seguidos casi inmediatamente por el colapso de dos de los fondos de cobertura de Bear Stearns (un gran banco estadouni-

dense de inversiones y firma de intermediación financiera) en el verano de 2007. Para principios de 2008, Bear Stearns, una vieja institución financiera de 85 años, había desaparecido. Inmediatamente, los efectos bola de nieve del pánico financiero se difundieron a través de Wall Street y hacia Europa. Para finales de 2012, las réplicas aún convulsionaban gran parte de Europa.

Rápidas, hábiles y masivas políticas contra-cíclicas llevaron en Brasil a la reducción del producto interno bruto (PIB) en 2009 a menos de 1%. Alcanzando pleno impacto en 2010, estas políticas permitieron a la economía remontar vuelo a un impresionante 7.5% dicho año (en cifras reales). En parte, esto fue posible porque la dependencia brasileña del comercio mundial es relativamente leve —las exportaciones fueron sólo cerca del 10.3% del PIB en 2011—.⁵ Además, una creciente proporción de las exportaciones brasileñas son enviadas a China, que fue levemente impactada por la Gran Caída de 2008–2010.

No obstante, las repercusiones de la turbulencia financiera de las principales naciones impactaron a Brasil. Recientemente, el Banco Central del Brasil —dirigido por un monetarista, funcionando con autonomía y desconectado de los esfuerzos por consolidar una estrategia neodesarrollista— marcó tasas de interés al mayor nivel mundial. Temores exagerados e infundados de un retorno de la inflación descontrolada dominaron la política monetaria «fuerte» del Banco Central. Esta política no solamente tendió a enlentecerse la economía y promover la «financiarización». En la medida en que el banco central de Estados Unidos —el Sistema de Reserva Federal (FED)— empujaba las tasas de interés hacia guarismos cercanos a cero, al tiempo de crear ondas masivas de liquidez desde finales de 2008 hasta 2012, el dinero caliente migraba a Brasil en busca de altas tasas de ganancia por maniobras especulativas. Un resultado fue el aumento del tipo de cambio. Rápidamente la moneda nacional comenzó a ser la más sobrevaluada

del mundo. Otro efecto fue el riesgo de que tales fondos calientes pudieran fácilmente irse, creando inestabilidad financiera, llevando a una turbulencia macroeconómica imposible de detener, sino de descarriar la estrategia brasileña neodesarrollista.

Entre tanto, desde 2003 en adelante, los términos de intercambio de Brasil mejoraron en 39.2%.⁶ Este aumento en los términos de intercambio llevaron a un golpe de fortuna para los productores de las materias primas: la oleada de precios para el mineral de hierro y la soya, por ejemplo, empujaron las ganancias de exportación de un poco menos de 10 mil millones en 2003 a más de 60 mil millones en 2011. Sin embargo, la respuesta de la oferta brasileña fue débil: el *volumen* total de las exportaciones se incrementó en sólo 3% por año entre 2005 y 2011.⁷ Durante dichos años, las importaciones se elevaron con un crecimiento promedio en volumen de 15% anual, abriendo una amplia corriente deficitaria en las cuentas en 2011 de 52.3 mil millones, equivalente a 6.7% del PIB. Como resultado, fue intensificada aún más la disputa sobre el alcance y los efectos de la llamada «desindustrialización».⁸ Así, a pesar de estar ampliamente protegido de muchos de los impactos que surgieron de los dramáticos cambios en la economía global, Brasil se vio afectado tanto positiva como negativamente.

Entre 2006 y 2011, la economía brasileña creció a una tasa respetable de 4.2% promedio (en guarismos ajustados por la inflación), pero la economía se enlenteció gravemente en 2011 y cayó aún más en 2012, a una tasa anual estimada en 1.6%. Este enlentecimiento fue atribuido a varios factores: el precio de los *commodities* cayó con el mineral de hierro (que es el *commodity* número uno en Brasil), disminuyendo en 47% entre febrero de 2011 y septiembre de 2012.⁹ El crecimiento en la demanda doméstica se vio constreñida por el incremento en la relación entre deuda/ingreso en los hogares a niveles récord. Los gastos en servicio de deuda crecieron a 22% del ingreso promedio familiar en 2012. En 2011, las deudas impagadas por préstamos para automóviles alcanzaron niveles récord y las ventas de vehículos cayeron en 2.8%, al tiempo que las importaciones de autos aumentaron en un 33.6%, alcanzando, también, niveles récord.¹⁰ Para complicar aún más la situación, tanto el consumo gubernamental como los préstamos del BNDES declinaron en 2011.

Por sobre este círculo vicioso, Alexandre Tombini llegó a la dirección del Banco Central en enero de 2011, aflojando la orientación hegemónica monetarista. Desde entonces, el Banco Central, al fin, ha orquestado políticas para bajar el tipo de cambio de 1.54 reales por dólar para aproximadamente 2.1 a finales de 2012. Esta depreciación de la moneda ayudará a las exportaciones, pero, lo más importante, reducirá la importación de artículos de consumo y dará a la amplia industria nacional manufacturera alguna oportunidad de recuperarse de la ola importadora. Los múltiples efectos serán el aumentar las inversiones (aunque la capacidad ociosa es actualmente amplia), el empleo y la demanda efectiva doméstica. Siendo que una tasa de cambio más racional es importante, la nueva política de reducir las tasas de

interés fue mucho más crucial. En 2010–2011, la tasa de interés *real* del Banco Central rondó el 6%. Pero la nueva dirección del banco —actuando de acuerdo, por primera vez, con los esfuerzos estatales por comandar un proceso económico neodesarrollista de expansión desde 2003— ha forzado la tasa de interés *real* del Banco Central a la baja, a sólo 1.8% para septiembre de 2012.¹¹ Actualmente, cuando el Banco Central presta fondos a los bancos privados, y estos fondos son luego empaquetados en préstamos de negocio, la tasa *nominal* alcanza 48%, un récord bajo. El sector financiero depredador, aprovechando fuertemente las posibilidades especulativas creados por las políticas monetaristas de altísimas tasas de interés entre 2003–2011, está, de alguna manera, cercano a operar meramente como un *intermediario* funcional. El Banco Central ya no está llevando a cabo políticas de estrangulamiento, contrarrestando el movimiento adelante de la economía impulsada por las políticas neodesarrollistas, mientras que tampoco está dando incentivo para la desviación de fondos hacia la esfera financiera que podrían ser potencialmente dirigidos a actividades productivas.

Estos cambios estructurales en el tipo de cambio y en la tasa de préstamo, que están en la base de la esfera financiera, agregado a la nueva oleada de inversiones gubernamentales, están comenzando a revertir la larga caída de las tasas de crecimiento de nueve trimestres de duración desde 2010. Los préstamos se expandieron a 18% de mayo de 2011 a mayo de 2012, la venta de autos alcanzó niveles récord en agosto de 2012, y en septiembre la presidente Dilma Rousseff elevó las tarifas de las importaciones que habían afectado a los productores domésticos de acero y petroquímica.¹² En agosto, las ventas al menudeo se incrementaron 9% mientras que el Índice de Actividad Económica (un indicador del crecimiento del PIB) mostró una tasa anual de incremento de 3.1%. Todo esto sugiere, y el Fondo Monetario Internacional (FMI) lo adelanta, que el crecimiento económico para 2013 estará por

encima de 4%. Resumidamente, parece que el ataque de inestabilidad económica y estancamiento, que ha sufrido Brasil, está acabando, al tiempo que el país está re-enfocándose y revitalizando su estrategia neodesarrollista de largo alcance.

POLÍTICAS DESARROLLISTAS EN LA ACTUAL COYUNTURA: EL «GRAN EMPUJE»

Hasta hace poco Brasil ha sido incapaz de enfrentar tres barreras estructurales clave: 1) la doctrina financiera represiva, tal como fue practicada por el Banco Central bajo la porra monetarista de corte de los *Chicago Boys* entre 2003 y 2011; 2) un sistema educacional no funcional, que dejó a los brasileños al margen de un adecuado conocimiento y habilidades, y 3) una infraestructura decrépita que no podía sostener la creciente demanda de transporte, electricidad, facilidad de puertos y ferrovías. En lo que puede ser considerado el mayor paso para enfrentar las deficiencias del sistema educacional, la presidenta Rousseff anunció la Ley de Cuotas Sociales en agosto de 2012. El propósito será cambiar la composición de las 59 universidades federales para 2016, de manera que la mitad de los estudiantes universitarios entren desde el sistema público escolar, donde los estudiantes pobres y de la clase trabajadora están concentrados.¹³ La nueva política de admisión está basada en la composición racial, sugiriendo que el enrolamiento de los afrobrasileños crecerá en 600%.

También en agosto de 2012 fueron anunciados amplios cambios en la política, dirigidos a la infraestructura. El enfoque del equipo de la presidenta Rousseff, respecto del acuciante tema de la expansión de la infraestructura, se aparta de los criterios establecidos por iniciativas neodesarrollistas previas. Serán creadas *asociaciones público-privadas*, donde las firmas serán inducidas a gastar 66 mil millones de dólares en 7,500 kilómetros de nuevas carreteras de cuota y 10 mil kilómetros de ferrovías, todo ello tendiente a complementar el 1.1% del PIB que el gobierno federal destinó para infraestructura en 2011.¹⁴ Los consorcios público-privado no son formas veladas de privatización. El Estado retiene amplios poderes de decisión, incluyendo establecer tasas de ganancia relativamente bajas a las concesiones. Estas asociaciones han demostrado ser modalidades viables cuando el Estado muestra alta capacidad de control. Según Devlin y Moguillansky, que han llevado a cabo un estudio amplio de las asociaciones público-privado en varios países (incluyendo Corea del Sur, Malasia y Singapur), el suceso requiere de tres elementos cruciales: 1) una visión estratégica compartida de largo plazo; 2) consenso, o al menos un «entendimiento», entre los sectores público y privado —que se considera legítimo en el ámbito de la opinión pública en lo que respecta a la definición de los problemas y la manera de llegar a soluciones; 3) la capacidad del Estado debe ser fuerte como para implementar la estrategia evitando ser «cautivo»

del sector privado.¹⁵ Con esta última iniciativa, Brasil avanza sobre nuevos espacios, que serán una prueba para el Estado brasileño.

Otro elemento de esta nueva estrategia será bajar las tarifas de electricidad para las empresas productoras del sector privado en 28% para 2013. También, a finales de 2012, las tarifas de carga ferroviaria caerán entre 25 y 30%, dependiendo de la naturaleza de la carga. Además, nuevas licitaciones para formar asociaciones público-privado en facilidades portuarias y aeroportuarias serán anunciadas a finales de 2012 o principios de 2013. Tales medidas están orientadas a bajar el llamado «costo Brasil», que debido a los grandes y no asumidos cuellos de botella han mantenido el costo de producir en Brasil significativamente alto. Así, la política está virando del «foco en la demanda» —transferencia a los pobres, elevación del salario mínimo, políticas de pleno empleo, etcétera— a un «foco en la oferta» encaminado tanto a promover las inversiones necesarias de largo alcance como a bajar los costos de producción. Actualmente, los costos de infraestructura (costos logísticos) absorben entre 12 y 15% del PIB, casi tres veces el costo en la economía alemana.¹⁶

Gran parte del inmenso esfuerzo brasileño por implementar una política industrial viable y una estrategia neodesarrollista es una reminiscencia del masivo (y ampliamente exitoso) impulso del presidente Kubitschek durante 1956–1961 para acelerar la tasa de crecimiento de Brasil. Pero, también, hay ecos de la idea de Rosenstein–Rodan del «gran empuje» para industrializar amplias áreas —tanto públicas como privadas— de una economía atrasada, usando al sector estatal como trampolín del desarrollo.¹⁷ La consigna de Kubitschek era «cinco años en cinco». Astutamente asumida por los presidentes Lula y Rousseff, Brasil está una vez más conjurando las memorias de la era Kubitschek al tiempo que quiebra moldes en América Latina.

Notas

- 1 Lecio Morais e Alfredo Saad-Filho, «Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula», *Revista de Economia Política*, volumen 31, número 4, outubro-dezembro, 2011, pp. 507–527.
- 2 Economist, «Briefing: Brazil's oil boom, filling up the future», *The Economist*, november 5, 2011, pp. 81–84.
- 3 Albert Hirshmann, «A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples», *Economic Development and Cultural Change*, volumen 25 (supplement), 1977, pp. 67–98.
- 4 Economist, *op. cit.*, p. 82.
- 5 WTO (World Trade Organization), «Country Profile: Brazil», september, 2012, en <http://stat.wto.org/CountryProfiles/BR_e.htm>.
- 6 ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean), *Economic Survey of Latin American and the Caribbean*, Santiago, ECLAC, 2012, p. 75.
- 7 Economist, *op. cit.*, p. 84; WTO, *op. cit.*
- 8 Mansueto Almeida, «O complicado debate sobre desindustrialização», *RADAR: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, volumen 21, agosto, 2012, pp. 47–57, en <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/120913_radar21.pdf>; Gabriel Coelho Squeff, «Desindustrialização em debate: aspectos teóricos e alguns fatos estilizados da economia brasileira», *RADAR: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, volumen 21 agosto, 2012, pp. 7–18, en <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/120913_radar21.pdf>.
- 9 Economist, «The lore of ore», *The Economist*, october 13, 2012, p. 89.
- 10 ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean), *Macroeconomic Report on Latin America and the Caribbean*, Santiago, ECLAC, june, 2012, pp. 3–4, en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/46986/Brazil-completo-web-ing.pdf>>.
- 11 Economist, «Brazilian Banks: No more free lunch», *The Economist*, october 20, 2012, p. 70.
- 12 Raymond Colitt and Matthew Malinowski, «Brazil to Reduce Power Costs, Pressure Banks to Foster Growth», *Bloomberg News*, september 6, 2012, en <<http://www.bloomberg.com/news/print/2012-09-07/brazil-to-seek-new-tax-cuts-to-help-fuel-growth-rousseff-says.html>>.
- 13 Simon Romero, «Brazil enacts affirmative action law for universities», *New York Times*, august 31, 2012, p. A4.
- 14 Economist, «Brazil's economy: Facing Headwinds, Dilma changes course», *The Economist*, august 18, 2012, p. 32.
- 15 Robert Devlin y Graciela Mogueillansky, «Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo», *Revista Cepal*, volumen 97, abril, 2009, pp. 97–116.
- 16 Joe Leahy, «Brazil's burgeoning appetite for construction», *The Globe and Mail*, august 28, 2012, en <<http://m.theglobeandmail.com/report-on-business/international-business/latin-american-business/brazils-burgeoning-appetite-for-construction/article4506535/?service>>.
- 17 Paul Rosenstein–Rodan, «The Theory of the "Big Push"» en Gerald Meier (editor), *Leading Issues in Economic Development*, Oxford, Oxford University Press, 1976, pp. 632–636.