



BRASIL: ¿RETORNO AL DESARROLLISMO?

Pedro Cezar DUTRA FONSECA
André MOREIRA CUNHA
Julimar DA SILVA BICHARA

Resumen: Después de varios años de bajo crecimiento con inestabilidad y vulnerabilidad económica Brasil presentaba signos de que estaba entrando en una nueva etapa de desarrollo. Sin embargo, en 2009 el crecimiento económico se ha estancado. Con fundamentos macroeconómicos fuertes y estables, la fortaleza del mercado interno ha permitido que la recuperación empezase a finales de 2009, con expectativas de expansión del 5% del PIB en 2010. En este contexto, este artículo pretende contribuir al debate sobre esa nueva estrategia de desarrollo analizando sus principales características y comparando con la experiencia desarrollista de alto crecimiento y modernización industrial posterior a 1930.

Palabras clave: Desarrollismo, crisis, Brasil

I. Introducción: ¿recuperando la trayectoria?

El ciclo de crecimiento acelerado del periodo 2003-2008 y la forma solvente con que el país enfrentó la crisis financiera global parece indicar que hay una nueva realidad económica y política en Brasil, caracterizada por unos fundamentos macroeconómicos e institucionales relativamente sólidos, especialmente cuando se compara con el entorno regional (Cárdenas, 2010, Casas-Zamora, 2010, Sweig, 2010, CEPAL, 2010). La inflación, tradicionalmente el mayor problema de las políticas de estabilización de la segunda mitad del siglo XX, se mantuvo bajo control.

Otra vulnerabilidad recurrente, el desequilibrio externo, también aparece como cosa del pasado: con el ingreso de inversiones directas y en acciones, en 2009 el país presentó récord en la entrada de capitales US\$ 70 mil millones, suficiente para cubrir con holgura el déficit externo de US\$ 24 mil millones (en tesis, razonable un 1,5% del PIB), y alcanzando un nivel de reservas de US\$ 275 mil millones, volumen inimaginable para quién necesitó recurrir incontables veces al FMI a partir de la década de 1980 y que tenía en la deuda externa una de sus variables más débiles, indicando, en determinadas ocasiones, la posibilidad de moratoria.

La posibilidad de crecer en plena crisis internacional y de recuperaciones rápidas no constituye una novedad e integra el imaginario de buena parte de los economistas y de las élites brasileñas. Así ha ocurrido en la Gran Depresión de la década de 1930, cuando la reversión del ciclo recesivo se dio ya en 1932, con una tasa del 4,3% del PIB, y un 9,0% en 1933 – periodo más trágico para la mayor parte de los países, auge de la depresión norteamericana. Se consagró la clásica interpretación de Celso Furtado de que Brasil consiguió anticipar en la práctica las políticas keynesianas, como resultado del gobierno Vargas haber incitado los productores a que cosechen el café, principal ítem de la pauta de exportaciones, y responsabilizándose por asegurar precio a través de la compra y quema de parte del producto, con financiación basada en la emisión de moneda.

Más que la precoz recuperación, la crisis colaboró para que la economía brasileña pasara por una inflexión estructural, con la superación del modelo agroexportador, centrado en la venta para el mercado externo de pocos productos primarios, y cambiase su “centro dinámico” en favor de la industria y del mercado interno, a través del proceso de sustitución de importaciones: de 1933 la 1939 la industria brasileña creció en una media del 11,2% al año (Furtado, 1977: 192). Ya en otra coyuntura externa adversa,



en el inicio de la década de 1970, con el primer choque del petróleo, el gobierno militar - aunque contrario a lo que denominaba populismo e izquierdismo de Vargas y de sus sucesores, los habían sido depuesto por un golpe de Estado en 1964 -, actuó de forma semejante.

En vez de ajustarse a la coyuntura a través del recetario ortodoxo que aconsejaba disminuir el ritmo de actividad económica frente a la elevación de las tasas internacionales de interés y de los precios del petróleo, el gobierno propuso acelerar el proceso de sustitución de importaciones para las ramas de la industria pesada de bienes intermediarios y de capital, además de incentivar, a través de empresas estatales, megainversiones en el área energética, buscando reducir la dependencia, a largo plazo, del exterior con relación al petróleo importado. Aunque se ha trasladado el coste del ajuste hacia el futuro, el crecimiento brasileño entre 1974 y 1980 mantuvo una tasa anual superior al 7%, bastante superior a la media internacional; en tres años - 1974, 1976 y 1980 – alcanzó el nivel del 9%.

Este artículo tiene por objetivo contribuir al debate sobre dos cuestiones suscitadas por el desempeño reciente de la economía brasileña, lo que sugiere otra vez una trayectoria contraria a la corriente de las economías hegemónicas, aunque esta vez en compañía de algunos países considerados “emergentes”, como China, India, Rusia, Sudáfrica, entre otros (Goldman Sachs, 2007). La primera cuestión, más coyuntural, considera las condiciones permisivas al mantenimiento de la tendencia al crecimiento y a los probables percances que podrán anteponerse como factores limitantes. La segunda extiende la anterior a un cuestionamiento a largo plazo: estaría el país recuperando, aunque con nueva imagen, las tesis y las políticas desarrollistas que nortearon el comportamiento de gobiernos y de los *policy makers* en Brasil a partir de 1930 – posiblemente más que en cualquiera otro país latino-americano. Estas habrían sido olvidadas en las dos últimas décadas del siglo XX, dado el agravamiento de la crisis fiscal del Estado, del balance de pagos y de la inflación, cuando cedieron espacio a propuestas más entonadas con el neoliberalismo, centradas en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, críticas con la sustitución de importaciones, la planificación económica y la prioridad al desarrollo. Aunque, desde el inicio de la década actual se observan indicios contrarios.

II. El desarrollo brasileño: una aproximación

En 2002, cuando asumió la presidencia del país, el presidente Lula mantuvo no sólo algunos marcos esenciales de la política económica en favor de la estabilidad del gobierno Fernando Henrique Cardoso (metas de inflación, tipos de cambio flexible y apreciados, superávit primario), además amplió varios programas de asistencia social. La implementación de las tesis de focalización de las políticas sociales iniciadas por este último, críticas a la universalización de los derechos, a ejemplo de la antigua Social-Democracia, gracias a esta expansión ganó un estatus de casi universalidad: sólo el Programa Beca-Familia fue extendido a 11 millones de familias, triplicando su alcance. El salario mínimo creció un 44%, en términos reales, entre 2003 y 2009, alcanzando el mayor nivel desde el comienzo de los años 1970, cuando el llamado “Milagro Brasileño” , lo que significó un aumento significativo de la masa salarial y del consumo de bienes-salario . Ya el coeficiente de Gini disminuyó desde el 0,596 para el 0,543 entre 2001 y 2009, evidenciando cierta consistencia en la reversión de la tendencia creciente verificada hasta la mitad de los años 1990. El mercado interno se mostró, en 2009, como la válvula de escape al pifio desempeño del sector exportador, presionado por la crisis internacional y por la apreciación del real: aún con el PIB estancado, las estadísticas registraron una la creación de casi 1 millón de empleos formales en el año, y sugieren el papel relevante del mercado interno y del consumo doméstico para alcanzar este resultado (Ministerio de la Hacienda, 2010).

Por otro lado, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), aunque aún con tímidos resultados, gesticula hacia la reanudación de su responsabilidad como inductor del crecimiento, al priorizar sectores y diagnosticar *cuellos de botella* para el crecimiento a largo plazo, con previsión de inversiones, estatales o privados, incentivos fiscales y crédito a través de órganos oficiales, como Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Caja Económica Federal y Banco de Brasil. Los bancos brasileños



pasaron relativamente incólumes por la actual crisis, así como grandes empresas, a ejemplo de la Petrobras, Vale do Rio Doce, Gerdau, Embraer, entre otras. Todos esos factores sumados crean un clima favorable, que asociado al crecimiento de las inversiones de las empresas brasileñas en el exterior (desde alrededor de mil millones de dólares anuales en los últimos años de la década de 1990 para algo más de US\$ 25 mil millones en 2006-2008) y la presencia mayor del país en acontecimientos mediáticos (Conferencia del Clima en Copenhague, tropas en Haití, conquista de sede de las Olimpiadas y de la Copa del Mundo).

Como resultado, varios autores han sugerido la interpretación de que estaría de vuelta el desarrollismo brasileño (ver, por ejemplo: Belluzzo: 2009; Novy: 2009a, 2009b; Nakano: 2010; Ciervo: 2009). Se entiende este aspecto como un fenómeno *embedded* en la formación social brasileña, con raíces históricas profundas, de modo que el interregno de las dos últimas décadas del siglo XX puede ser visto como la interrupción temporal de una tendencia que, mediante ciertas condiciones permisivas, aflora nuevamente. Estas interpretaciones convergen para la hipótesis aquí defendida según la cual no fue sólo la crisis que presentó condiciones para el cambio, como en las coyunturas anteriormente mencionadas de las décadas de 1930 y 1970; la recuperación, aunque gradual, de un ciclo de crecimiento económico y la incorporación de nuevos segmentos de la población al mercado consumidor, inducidas en parte por la política gubernamental y en parte por el contexto internacional, ya se manifestaban anteriormente como tendencia. El ejercicio de partir de datos de la coyuntura para delinear escenarios siempre se muestra desafiador al economista, aún más cuando asociado a una reflexión histórica en búsqueda de encontrar elementos de ruptura y/o continuidad en marcos estructurales institucionalmente arraigados. Por ello, se hacen necesarias algunas consideraciones sobre el significado histórico del desarrollismo brasileño, a fin de que la discusión sobre la coyuntura actual no se agote en sí misma y pueda sugerir caminos para una reflexión sobre posibles trayectorias a largo plazo.

No hay duda de que el desarrollismo latino-americano como objeto de investigación es tema complejo. Se trata de concepto muchas veces resbaladizo, pues abarca situaciones históricas distintas y multifacéticas. Restringiendo al caso brasileño, serviría para designar gobiernos de espectros políticos tan diferenciados como el de Vargas en la década de 1930 y el del general Geisel en los años 1970, como se mostró anteriormente, sin considerar la postura más internacionalizante y con predisposición a la asociación con el capital extranjero de Juscelino Kubitschek, en contraste con el reformismo laboral de João Goulart. Sin embargo, como abstracción, el concepto se propone captar un patrón de comportamiento detectable en la conducción de la acción estatal tanto en el sentido lato (con alcance en diversas esferas: tecnológica, educativa, cultural, políticas públicas, entre otras) y como en la formulación de la política económica en sentido más restricto, lo cual permite prever *un proyecto a largo plazo centrado en la industrialización y en la modernización del sector primario, implementado con auxilio de medidas gubernamentales dirigidas a incentivar la sustitución de importaciones y la diversificación de la producción primaria, con prioridad al mercado interno.*

De esta forma, considerando la observación anterior, por desarrollismo se designa un conjunto de ideas y de prácticas efectivas de los gobernantes que sugiere estar permeado por una lógica que se expresa como un proyecto de nación. La política económica gubernamental no es errática ni sólo reactiva a los ciclos o a las fluctuaciones inherentes a la coyuntura, pero formulada en consonancia con la pretensión de interferencia en su curso, en la búsqueda de una trayectoria previamente definida. Su gestación histórica fue relativamente lenta; en el caso brasileño, remonta al final del Imperio y gradualmente recibió adeptos y sólo vino a constituirse en práctica efectiva nacionalmente a partir de 1930, aunque la primera experiencia regional más visible ocurrió con el gobierno Getúlio Vargas en Rio Grande do Sul, en 1928. La posibilidad del concepto abarca múltiples situaciones históricas concretas – hecho no inusitado, antes habitual en la economía y demás ciencias sociales – no perjudica que se detecte en las diferentes experiencias un “núcleo duro” común, capaz de caracterizar el desarrollismo en sus varias manifestaciones.

Este comprende la defensa: (a) de la industrialización; (b) del intervencionismo pro-crecimiento; y (c) del nacionalismo, aunque este deba ser entendido en un sentido muy amplio, que va desde la simple retórica conservadora hasta propuestas radicales de ruptura unilateral con el capital extranjero (Fonseca:



1989, 2004). En la literatura, en la búsqueda de una mayor especificidad y precisión analítica, es común la referencia al “Nacional-Desarrollismo” para designar el proyecto *varguista*, más nacionalista y con propuesta de incorporación de los trabajadores urbanos a través de la legislación laboral y de la seguridad social, y el “Desarrollismo-Asociado” o “internacionalizante” iniciado por Kubitschek y cuya consolidación habría ocurrido con los gobiernos militares después de 1964. Sin embargo, en cualesquiera de sus matices, el desarrollismo sólo puede tener sentido si hay la percepción, por parte de los agentes económicos y de los actores sociales y políticos, de la existencia del subdesarrollo. Se trata, por lo tanto, no de un fenómeno solamente adscrito al campo de las ideas, pero con elementos de un programa de acción para revertir determinado *estatus quo* considerado no deseable; en el caso, el atraso o subdesarrollo, con todas las consecuencias que pueden ser a ellos asociadas: baja productividad, desperdicio de recursos, miseria, disparidades regionales y dependencia externa.

Entendido de esa forma, nos quiere parecer que no habría impedimento *a priori* para que el ideario desarrollista volviera a la escena, una vez que las propias condiciones históricas que le originaron no han sido superadas. Su viabilidad, sin embargo, aún con las necesarias conformaciones de una nueva realidad, lo que le podría sugerir una nueva forma, no prescinde de la exigencia de que exista conciencia y disposición por parte de las élites dirigentes de implementar un conjunto de cambios. Este, por supuesto, no brotaría espontáneamente o, *per se*, como resultado de mecanismos automáticos de mercado; exigirían acciones inductoras, por lo tanto fruto de decisiones políticas. Esta *politización de la economía*, en sustitución a los mecanismos normales de mercado, pero sin necesariamente chocarse con él o proponer su extinción – aunque se trata de desarrollo capitalista – aleja el desarrollismo del liberalismo en todos sus matices, inclusive del neoliberalismo (recuérdese la oportuna observación de Michel Foucault, para quien éste, menos que suprimir el Estado, se revela como una práctica gubernamental dirigida a imponer la regulación del mercado como principio regulador de la sociedad). En la justificación de sí mismo, como toda buena ideología, el desarrollo pasa a considerarse variable necesaria y, en versiones más radicales, suficiente para alcanzar un objetivo último. En el límite, esta se constituiría en la razón de ser del propio gobierno, que apunta hacia una utopía futura permeada de valores de fuerte apelo, como igualdad, racionalidad, justicia social y soberanía. En la ideología desarrollista, el desarrollo se justifica *per se*.

De esta forma, sin la presencia deliberada de políticas volcadas para un fin explícito y de un pacto político capaz de darle sostenibilidad, difícilmente se puede hablar en desarrollismo. Para su consecución, se exige la existencia de clases, segmentos o sectores sociales con disposición y capacidad para articular un pacto a largo plazo en torno a un programa de mínimos (objetivos), aunque pueda haber disensiones en cuanto a los medios y a la velocidad de implementación de las políticas. Es visible, en el caso brasileño del siglo XX, que el ideario desarrollista expresaba un consenso sin eliminar puntos de conflicto (v. g., distribución de renta, reforma agraria, articulación con el capital extranjero). Sin embargo, la creencia del desarrollo como alternativa para el país abarcaba desde sectores empresariales favorecidos por los incentivos directos e indirectos del Estado y ideólogos conservadores que veían en el crecimiento un amortiguador de los conflictos sociales hasta sindicalistas adeptos de conquistas salariales y derechos, sin contar los defensores de un marxismo mecánico que veía en el desarrollo de las fuerzas productivas y en la planificación una forma de abreviar el camino rumbo hacia el socialismo.

De esta forma, el retorno del desarrollismo, por su complejidad como fenómeno histórico, a pesar de no descartable como posibilidad, exige algunas cualificaciones. Pero antes se hace menester el retorno a la coyuntura para investigar más de cerca la primera cuestión inicialmente formulada, sobre las condiciones permisivas al mantenimiento de la tendencia de crecimiento en los últimos años y a los probables percances que podrán anteponerse como sus factores limitantes en un futuro próximo.

III. El Desempeño Reciente de la Economía Brasileña en una Perspectiva a Largo Plazo

En una perspectiva de más largo plazo, un análisis de la economía política del desarrollo brasileño puede partir de la constatación de que, el siglo XX, Brasil fue un ejemplo típico de la experiencia latino-



americana de modernización, marcada por la presencia de avances económicos bajo bases sociales y políticas débiles, porque incapaces de solventar de forma satisfactoria el problema de la desigualdad en la distribución de la renta, riqueza y poder. Entre el final de los años 1940 y el inicio de la década de 1980, el país transformó radicalmente su estructura productiva y social. El proceso de industrialización hizo de Brasil la octava economía del mundo en términos del tamaño de la renta y uno de los diez mayores parques industriales. En paralelo, se experimentó una intensa urbanización e integración de un territorio continental de 8,5 millones de kilómetros cuadrados. La renta creció un 7% al año o un 4,5% al año en términos per cápita. Sin embargo, dicho crecimiento fue cimentado en un patrón de financiación fuertemente dependiente de la utilización de fondos públicos y recursos externos. Además de la debilidad financiera, el desarrollo brasileño se reveló incompleto, porque incapaz de generar una mayor homogeneización social.

En los años 1970, mientras el mundo enfrentaba los ajustes recesivos generados por los choques externos de las crisis del petróleo y de la flexibilización de los regímenes cambiarios, Brasil aceleraba su estrategia desarrollista, con base en la financiación externa propiciada por el ciclo de liquidez de los petrodólares. Con la crisis de la deuda externa y el desequilibrio financiera del sector público, la inflación pasó de la ya elevada media del 30% al año en las décadas anteriores para niveles superiores al 2.000% al año, a partir de la segunda mitad de los años 1980. Desde entonces la economía experimentó diversos ciclos cortos e inestables de crecimiento, de modo que entre 1981 y 2003, la renta per cápita se expandió a una tasa media del 0,35% al año, es decir, menos del 10% del ritmo verificado entre 1947 y 1980. A lo largo de los años 1980 y 1990, fueron aplicadas diferentes tentativas de estabilización económica. Para enfrentar la inercia inflacionista, típica de economías altamente indexadas, los “choques económicos” venían acompañados de la introducción de elementos no convencionales, como la congelación de precios, salarios y activos financieros, la desindexación total o parcial de la economía y las reformas monetarias. En cada tentativa fracasada, se ampliaba la inestabilidad económica e institucional, lo que ponía bajo tensión las ganancias políticas de la redemocratización (Belluzzo y Almeida, 2002, Carneiro, 2002, Giambiagi et al., 2004)..

Las políticas monetaria y fiscal contractiva, motivadas por los dictámenes de la estabilización, especialmente en un ambiente marcado por una serie de choques externos adversos – las crisis financieras de la segunda mitad de la década – contribuyeron para la constitución de ciclos cortos de crecimiento (Williamson, 2002; Goldstein, 2003). Con el Plan Real se verificó, inicialmente, una ganancia real de renta de los trabajadores asalariados de las regiones metropolitanas que, sin embargo, fue perdido entre 1998 y 2002. En una perspectiva más larga, y considerando el ingreso real de los asalariados de la Grande São Paulo, es posible verificar la tendencia de caída de la renta en los años 1990. Esto ocurrió a pesar de las evidencias de que en la década de 1990 se observó un incremento no despreciable de la productividad (Goldman Sachs, 2007).

Es importante destacar que desde hace más de una década el debate sobre los rumbos de la economía brasileña en general, y sobre la política económica, en particular, tiene se concentrado en la dificultad del país recuperar el crecimiento de forma sostenida. Si, por un lado, el Plan Real fue capaz de dominar un proceso crónico de descontrol inflacionista, por el otro, la adopción del ancla cambiaria y la política de tipo de interés elevado, generaron una acumulación de desequilibrios de stocks en el sector externo (gráfico 4) y fiscal. La gestión de éstos en un contexto de reversión del cuadro de liquidez financiera internacional, que fuera uno de las presuposiciones de la estrategia de estabilización y crecimiento “con ahorro externo”, marcó la segunda fase del Real – después de la devaluación cambiaria del inicio de 1999. De la misma forma, la tutela del FMI y la implantación de un nuevo régimen de políticas fiscal, monetaria y cambiaria fueron definiendo los marcos de la política económica perseguida desde entonces.

La euforia de la estabilización con algún crecimiento de los primeros años, que garantizó la base para la reelección del presidente Fernando Henrique Cardoso, fue dando lugar al estancamiento económico, al deterioro del mercado de trabajo y a la profundización de los pasivos fiscal y externo. Es en este contexto socio-económico que se dio la elección del presidente Luís Inácio Lula da Silva. Teniendo que administrar una profunda crisis, potenciada por las incertidumbres de la transición política, el nuevo



gobierno optó, inicialmente, por mantener las directrices de política económica heredadas del periodo anterior.

El análisis de los párrafos anteriores sugiere que la combinación de la estabilización monetaria con reformas estructurales aperturistas logró éxito en el enfrentamiento del cuadro de inflación crónica del país y, en cierta medida, en la modernización de la estructura productiva. Sin embargo, a las vísperas de las elecciones de 2002, Brasil había acumulado significativos desajustes en sus stocks de deuda pública y externa. La deuda neta del sector público ya estaba por encima de un 50% del PIB, tenía su plazo de maduración acortado cada vez más (con un giro medio inferior a tres años), presentaba un coste fiscal de alrededor del 8% del PIB (intereses nominales sobre la deuda) y terminó el año de 2002 con un perfil de indexación en que los títulos ligados a la variación cambiaria respondían por 1/3 de la deuda total. Además, las incertidumbres asociadas al proceso electoral hicieron con que el tipo de cambio se disparara, con una devaluación nominal del 60% entre enero y octubre de 2002. El *pass-through* cambiario operó de forma rápida, y tanto la inflación anualizada cuanto las expectativas de inflación futura señalizaban hacia una trayectoria explosiva. Había un temor generalizado de una vuelta de la indexación y en el descontrol macroeconómico.

Cualquier nuevo gobierno que asumiera en tales condiciones muy probablemente tendría como prioridad, al menos a corto plazo, el retorno a la “normalidad”, aunque eso implicara en la adopción de medidas fiscales y monetarias fuertemente contractivas. En el caso concreto de Brasil, el gobierno recién electo contaba con una significativa desconfianza del mercado financiero internacional. La campaña electoral había enardecido los ánimos políticos. Esto llevó al entonces candidato de oposición a una intensa búsqueda de apoyo junto al sector privado. Símbolo de eso fue la elaboración, en la recta final de la campaña, de la Carta “al Pueblo Brasileño”, una afirmación de compromisos con el mantenimiento de la estabilidad económica y el respeto a los contratos. Observadores contemporáneos pasaron a observar que la llegada al poder del principal líder de la “izquierda” brasileña en las últimas tres décadas y, más importante, del mantenimiento de un conjunto amplio de políticas y de contratos, representó la consolidación de la transición democrática post-régimen militar. En el plan económico, tal continuidad significó una (tercera) etapa del proceso de estabilización iniciado con el Plan Real.

Es en el contexto de una transición compleja y en medio a las presiones financieras generadas por la desconfianza de los acreedores es que se debe analizar las opciones y estrategias de “continuidad” a pesar de las críticas previas contra las políticas económicas del gobierno Cardoso. El montaje del equipo económico del gobierno Lula y el anuncio de las primeras medidas revelaron el esfuerzo de mantenimiento del *status quo*. En el plan económico, el enfrentamiento de la crisis “de credibilidad” se dio por la austeridad en la política monetaria y fiscal. Con su conservadurismo inicial, el primer gobierno Lula logró revertir las expectativas pesimistas, particularmente de los operadores de los mercados financieros, con impactos positivos sobre la trayectoria de la inflación y la gerencia de la deuda pública. Sin embargo, se mantuvo el cuadro de crecimiento inferior al verificado en la media mundial. A partir de 2003, la coyuntura externa excepcionalmente favorable contribuyó decisivamente para la corrección de los desequilibrios externos y fiscales.

Los resultados por cuenta corriente pasaron a ser superavitarios (gráfico 3), comandados por récords sucesivos en la balanza comercial – de un déficit medio de US\$ 1,1 mil millones entre 1995 y 2002, se pasó a un superávit superior a US\$ 30 mil millones por año, en la Era “Lula”. La relación deuda neta del sector público/PIB se redujo, con un perfil de financiación mejorada, por la menor exposición a la variación cambiaria y a los títulos post-fijados y referidos a la variación cambiaria, además del alargamiento de plazos. Se observó una fuerte caída en el riesgo-país, y los indicadores de solvencia externa – que relacionan los pasivos contraídos y las exportaciones – y liquidez externa – pasivos externos versus reservas internacionales – mejoraron de forma sustantiva. La inflación disminuyó para alrededor del 4% al año – menos de la mitad de la media del periodo 1995-2002 – y el crecimiento de la renta alcanzó el nivel medio del 4% (media 2003-2008).

La recuperación de un mayor dinamismo en términos de crecimiento se dio a partir de la exportación, beneficiada por el crecimiento de la economía mundial y por el tipo de cambio más



competitivo después del cambio en el régimen cambiario, en 1999. Entre 2001 y 2003, la demanda externa presentó una contribución positiva y superior a la demanda doméstica, mientras que, después de 2004, la expansión del gasto doméstico pasó a liderar el crecimiento. En el ciclo virtuoso que entonces se inaugura, se verificó una sensible recuperación del empleo, de la masa real de ingresos del trabajo y del crédito (OECD, 2009, IPEA, 2009 y Ministerio de la Hacienda, 2010). Con eso, el consumo de las familias pasó a expandir en un nivel sensiblemente superior al verificado en los años anteriores. La formación bruta de capital, cuando se considera el indicador trimestral, pasó a presentar el mejor desempeño en más de dos décadas. El crecimiento económico, con generación neta positiva de puestos de trabajos formales – y que, por eso, también contribuyen con la financiación del sistema de seguridad social – hizo con que, después de muchos años, el déficit de la seguridad social se estabilizara. La deuda pública (neta y como proporción del PIB) disminuyó desde el 53,5% en 2003, para un 38,8% en 2008, con resultados corrientes cada vez mejores, dado que el déficit nominal, que incluye el pago de interés, pasó del 6,9% del PIB, en 1997, al 1 % del PIB, en 2008 (Banco Central de Brasil, 2008 y 2009b; IPEA, 2009).

A las vísperas del agravamiento de la crisis financiera global, en el último trimestre de 2008, Brasil ya dejaba para tras la impresión de ser un BRIC de segunda línea, y apuntaba hacia un crecimiento que podría haber llegado al 6% al año, no fuera la pérdida de dinamismo de los últimos tres meses del año (Banco Central de Brasil, 2009b). Aun así, a lo largo del año 2009, el dinamismo del mercado interno y los efectos positivos de las políticas contra-cíclicas – expansión del crédito, en un contexto de tasas de interés en trayectoria descendente, y diversos estímulos fiscales – garantizaron una reversión del cuadro de deterioro del nivel de actividades y del mercado de trabajo que se siguió al ápice de la crisis, en septiembre de 2008 (Banco Central de Brasil, 2009b). Para el año de 2009, se espera un comportamiento del PIB de pequeña variación positiva (gráfico 1), ya con una recuperación más fuerte en 2010. La inflación seguiría dentro de la meta fijada por el gobierno, las cuentas externas y fiscales en equilibrio y el mercado financiero en amplio proceso de recuperación de los niveles pre-crisis.

Por lo tanto, al final de la primera década del siglo XXI, la economía brasileña revela señales de maduración y vitalidad que están sorprendiendo los analistas más optimistas sobre las perspectivas del país (IPEA, 2009, OECD, 2009). Una evidencia en este sentido está en el hecho de que, en medio de una crisis económica que ha sido apuntada como de más grave desde 1929, las principales agencias de *rating* elevaron el estatus de Brasil para grado de inversión (*investment grade*). Esto solo confirma la opinión de los análisis de organismos multilaterales, analistas de mercado y académicos, que revelan la resistencia de la economía frente a los impactos de la crisis financiera global (IMF, 2009b; Unctad, 2009).

En este sentido, la apuesta de los economistas del Departamento de Investigación del Banco Goldman Sachs, que incluyeron a Brasil en el rol de las principales economías emergentes del siglo XXI, junto con China, India y Rusia, consagrando el acrónimo “BRIC”, parece concretizarse. Después de la sugerencia del Goldman Sachs, varios analistas se mostraron escépticos con la inclusión de Brasil en esta categoría de potencia económica en ascenso. Hasta porque, había dudas justificables sobre la capacidad del país dejar para tras casi tres décadas de semi-estagnación. Hasta porque no sería la primera vez que el país frustraría la promesa de superación del subdesarrollo y, así, de alineación con los parámetros de desarrollo económico y social de los países avanzados.

En el periodo de crecimiento acelerado del país, especialmente los años 1970, eran comunes expresiones como “país del futuro” para designar las perspectivas brasileñas. Tal percepción se basaba en la impresionante trayectoria de crecimiento económico y modernización verificada a partir de los años 1930 y, más fuertemente, entre los años 1950 y 1970. Durante este periodo, el PIB creció alrededor del 7% al año, en promedio, en medio a un amplio proceso de transformación estructural. Al largo del siglo XX, la población del país creció nueve veces, pasando de poco menos de 20 millones de habitantes para más de 180 millones. Hasta 1966, más de la mitad de este contingente poblacional vivía en el campo. A finales del siglo más del 80% de los brasileños vivían en ciudades. Esto significó un cambio profundo en la estructura de empleo y producción, con las actividades urbano-industriales ganando cada vez más espacio en la vida económica.

Algunos de los resultados económicos y sociales recientes ganan destaque cuando comparados con la experiencia histórica. Las estimativas sugieren que Brasil estuvo entre los países con las más elevadas tasas de expansión de la renta entre las décadas de 1900 y 1970 (Barro y Sala-i-Martin, 2003), dicho éxito contrastó con dificultades de mantenimiento de un ambiente de estabilidad, con una inflación alta y crónica y una vulnerabilidad financiera externa. Y, más importante, la expansión acelerada de la postguerra no fue suficiente para garantizar la conformación de una sociedad relativamente homogénea. Contra este telón de fondo histórico, en este inicio de siglo XXI, el país viene experimentando un ciclo de recuperación con características inéditas: aceleración del crecimiento respecto al promedio de las últimas dos décadas, con el mantenimiento de niveles bajos de inflación y de vulnerabilidad externa (tomando aquí el dato de deuda externa neta como proporción de la renta) desde que hay registros estadísticos. Además, hay una mejoría en el perfil de distribución de renta (gráfico 5).

Según lo argumentado hasta aquí este proceso virtuoso viene acompañado de una mejoría relativa de la situación fiscal, de recuperación en la oferta de crédito, de expansión de los mercados de capitales, de fortalecimiento del mercado de trabajo, de la creación de empleos y aumento de la renta real, ampliación del poder de compra de las clases de renta más bajas. Una fortaleza del mercado interno y unos fundamentos macroeconómicos más sólidos que los observados en los años 1980 y 1990 han sido apuntados como elementos centrales de la capacidad reciente de la economía brasileña resistir a los impactos recesivos y desestabilizadores de la crisis financiera global.

Esta caracterización del desempeño reciente de la economía brasileña a la luz de la perspectiva histórica necesita ser confrontada con las diferentes interpretaciones de los analistas. Este es el objetivo del siguiente apartado.

IV. Consideraciones Finales: ¿el regreso al Desarrollo?

No hay dudas de que hoy existen signos más nítidos de crecimiento de la economía brasileña en comparación con años anteriores. Sin embargo, a pesar de ellos, varios autores apuntan a posibles dificultades de alcanzar una recuperación consistente y robusta sin que el país combata algunos problemas crónicos, como la crisis de la sanidad, una elevada carga tributaria y el asistencialismo, por ejemplo. Estos se agudizaron después del fin del régimen militar, con la universalización de políticas públicas, desarrollada en la década de 1990 y ampliada por el gobierno Lula. Autores como Pinheiro y Giambiagi (2006) ilustran este punto de vista. En su interpretación, los programas de redistribución de renta, en vez de promover el crecimiento, lo dificultan: “el modelo de aumentos simultáneos del gasto público y de la carga tributaria que caracterizó la economía brasileña en 1991-2005 (...) reduce la eficiencia y el potencial de crecimiento” (p. XV). El país – a ejemplo de otros de América Latina - presenta una propensión histórica al populismo y al asistencialismo; sin embargo, éste no ha contribuido a mejorar la distribución de la renta - al contrario, es empobrecedor (p.60). Éstos se apoyan en autores como Ricardo Paes y Barros, autor de la parábola según la cual “si un helicóptero repartiese dinero en el cielo, el acto podría tener más eficacia para disminuir la pobreza que muchos gastos denominados sociales que el país hace” (p.77), y Adelman (2000), para quien las transferencias compensatorias son una alternativa cara y poco eficaces para promover una solución a largo plazo de las desigualdades sociales.

Para dichos autores, que ejemplifican una parte importante del pensamiento contemporáneo sobre este conjunto de temas, el principal factor explicativo del crecimiento en el periodo más reciente es la estabilidad económica, es decir, el hecho de que el gobierno Lula, a pesar del asistencialismo, mantiene las líneas generales de la política económica de cariz ortodoxa del gobierno F. H. Cardoso (metas de inflación, tipos de interés elevados, tipo de cambio apreciado, etc). Este argumento, no obstante, debe ser visto con precaución, a la luz de los datos más recientes, principalmente relativos a la demanda interna. De un lado, no hay que plantear cuestiones en cuanto a la dificultad de compatibilizar crecimiento económico y recuperación de las inversiones, públicas y privadas, y del otro, la permanencia del descontrol inflacionario presente en la economía brasileña en la década de 1980 y controlado a partir del Plan Real. Sin embargo, si



la inestabilidad macroeconómica está negativamente correlacionada con el crecimiento – se trata de un obstáculo, como es razonable suponer a la luz de diferentes modelos teóricos y experiencias históricas -, de ahí no se puede concluir que *per se* explique el desarrollo más reciente y el escenario positivo diseñado por varios analistas para Brasil en los próximos años, principalmente a partir de su proceso evolutivo en relación en el contexto internacional a partir de la crisis de septiembre de 2008, bastante agradable en comparación con otros países. En el caso, todo apunta a que las medidas “asistencialistas” no han sido inocuas, pues vienen presentando impacto significativo en la reducción de la pobreza y en la alteración de la distribución de renta, como se mostró anteriormente; y éstas, al contrario de prohibir el crecimiento, se han revelado como un factor propulsor.

Considerando lo anterior, es bastante discutible asociar la coyuntura de la última década en Brasil a un ciclo económico populista, por lo menos a la luz de los modelos de diversos autores que analizan el tema, aún que están ligados al *mainstream*. En este sentido, es importante destacar la definición más promulgada y aceptada por la ortodoxia del populismo económico, la de Dornbusch y Edwards (1991, p. 9). Para éstos, “*a policy perspective on economic management that emphasizes economic growth and income redistribution and deemphasizes the risks of inflation and deficit finance, external constraints and the reaction of economic agents to aggressive nonmarket policies*”. Otros autores, como Díaz-Alejandro (1981), Sachs (1989), y Bresser-Pereira (1991, 2006), aunque encontrándose bajo diferentes perspectivas, recurren a argumentos semejantes: a partir de la concepción de una curva de Philips negativamente inclinada a corto plazo, se sostiene que los gobiernos populistas ignoran las restricciones macroeconómicas, como el combate a la inflación y al déficit público, y optan por el crecimiento acelerado a corto plazo, normalmente alimentado por políticas activas las cuales impactan en la demanda agregada, aumento de salarios, reducción de carga fiscal y bajos tipos de interés. De ahí un ciclo, pues en un primer momento la economía crece y el gobierno se hace popular, pero es fugaz: luego los cuellos de botella y los desequilibrios comienzan a aparecer (déficit público, desequilibrio en la balanza de pagos, más inflación) exigiéndose un ajuste aún más drástico que el inicial, “cuyos costes suscitan la cuestión sobre si no será peor la cura que la propia enfermedad” (Díaz-Alejandro (1991, p. 75).

El gobierno Lula, a pesar de su carácter mediático y su carisma, se aleja completamente del *hard core* de la definición de populismo de esos modelos. Todos ellos registran como fase inicial de sus modelos medidas expansionistas, muchas veces drásticas, acompañadas del rechazo a políticas de estabilización. Se puede claramente concluir que es en esta primera fase donde el populismo económico se revela, en la convicción del gobierno de que puede enfrentarse a la situación con medidas pro-crecimiento acelerado y acompañado de distribución de renta, en vez de optar por políticas restrictivas. En síntesis: populismo económico, para todos los autores, es sobre todo un patrón de comportamiento, muchas veces culturalmente arraigado - o *embedded*, como en la tradición institucionalista – el cual, bajo determinadas condiciones políticas permisivas, se manifiesta en la formulación de la política económica. Como es bien sabido, el gobierno Lula, en sus primeros años, no sólo optó por una política monetaria y fiscal restrictiva, como, representando mucho más continuidad que ruptura en relación con el gobierno anterior. En términos de política social, optó por el gradualismo, apostando más en el largo plazo que en el brillo fugaz apuntado por los modelos: elevación gradual del salario mínimo y de los programas de transferencia de renta.

Incluso la relajación relativa de la política monetaria del Banco Central, en su segundo mandato, siguió una comedia estratégica, aunque en detrimento de un crecimiento más nítido a corto plazo. Esta combinación de política económica restrictiva y gradual redistribución de renta se aproxima más al patrón clásico de la social-democracia europea de finales de la Segunda Guerra Mundial, de inspiración keynesiana, que del “ciclo económico populista” descrito por los modelos. Así, las políticas antes denominadas “asistencialistas”, a pesar de los réditos políticos que llegan a representar, también se alejan del paradigma populista antes mencionado, pues se están mostrando relativamente consistentes en el tiempo. No se puede olvidar que una de las características destacadas, exploradas por los autores antes mencionados, se refiere justamente a la ineficacia del “asistencialismo”, es decir, la buena intención a corto

plazo siempre se revela inocua en el futuro – postulado tradicional del liberalismo como corolario de la defensa del libre mercado y condena de medidas intervencionistas pro-redistribución de renta.

Finalmente, todo sugiere que es prematuro afirmar que se trata de una recuperación del desarrollismo como ideología central de una nueva fase de la economía y de la sociedad brasileñas, a pesar de los signos visibles de recuperación, de los buenos fundamentos macroeconómicos (aún con problemas en frente, como la baja tasa de formación bruta de capital; la apreciación del Real; la vuelta de los déficits por cuenta corriente; las presiones especulativas sobre los mercados de renta fija, renta variable y derivados; la persistencia de la indexación de precios, provocando una tendencia de mantenimiento de la inflación en niveles superiores al de la media mundial; y etc.) y del incremento del consumo de parte de la población, hasta entonces al margen de la demanda doméstica. El desarrollismo, para afirmarse tanto como ideología hegemónica y, de ahí, como práctica efectiva, supone un relativo consenso sobre la naturaleza y la profundidad de la política económica como inductora no sólo de inversiones y sobre las áreas prioritarias, sino también de la acción estatal en las demás áreas- como educación, tecnología, mercado de trabajo y políticas sociales, etc -, tratando de forjar un proyecto con coherencia interna entre objetivos, medios e instrumentos. Supone, por lo tanto, un pacto político capaz de generar desarrollo, con agentes económicos, clases y segmentos sociales dispuestos a pactar una agenda mínima. A pesar de los avances en esta dirección de los últimos años y de que la crisis internacional también está colaborando, no existe la certeza aún de que todavía se ve muy lejos en el horizonte.

V. Bibliografía

- ADELMAN, I. “Fifty years of economic development: what have we learned?”, Conferência Anual sobre Desenvolvimento, Banco Mundial, 2000.
- ARESTIS, P., DE PAULA, L.F (editors). *Financial Liberalization and Economic Performance in Emerging Countries*. Palgrave Macmillan, 2008.
- ARIDA, P., RESENDE, A. L. Inertial Inflation and Monetary Reform in Brazil. In WILLIAMSON, John (ed.). *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Boston: MIT Press, 1985.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório anual 2008*. Banco Central do Brasil: Brasília, v. 44, 2008.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de estabilidade financeira – maio/2009*. Banco Central do Brasil: Brasília, v. 8, n. 1, 2009.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Inflação – setembro/2009*. Banco Central do Brasil: Brasília, v. 8, n. 1, 2009b.
- BARRO, R. J., SALA-I-MARTIN, X. *Economic Growth*, 2nd edition. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.
- BELLUZZO, L. G. M. & ALMEIDA, J. S. G. *Depois da Queda*. Civilização Brasileira, 2002
- BELLUZZO, L. G. Um novo estado desenvolvimentista? *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 3, n.27, p. 4-5, 2009.
- BIS. 79th *Annual Report*. Basle: Bank for International Settlements, 2009 (www.bis.org).
- BONELLI, R. *Industrialização e Desenvolvimento* (notas e conjecturas com foco na experiência do Brasil), 2005. Acesso em: http://www.fiesp.com.br/download/semin_desindustrializ/6Bonelli_ind_desenv.pdf, Outubro de 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (org.) *Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991.
- _____. “O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional”. *São Paulo em Perspectiva*, 20(1): 2006. p. 5-24.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Unesp, 2002.
- CASTELAR, A. C. e GIAMBIAGI, F. *Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

- CERVO, Amado Luiz. "A construção do modelo industrialista brasileiro". DEP – Diplomacia Estratégia Política, n.10, p. 75-87, 2009.
- DIAZ-ALEJANDRO, F. C. "Southern Cone Stabilization Programs". In: Cline, W. e Weintraub, S. (ed) *Economic Stabilization in Developing Countries*. Washington, D.C.: The Brooking Institution, 1981.
- DORNBUSCH, R. e EDWARDS, S. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: The University of Chicago Press, 1989.
- _____. "Macroeconomic Populism", *Journal of Development Economics*, 32(2): 1990, 247-277.
- FONSECA, P. C. D. *Vargas: o capitalismo em construção*. Brasiliense, São Paulo, 1989.
- FONSECA, P. C. D. "Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil". *Pesquisa e Debate*, 15(2): 225-256, 2004.
- FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. 15.ed. São Paulo: Nacional, [1959]1977.
- GIAMBIAGI, F., CASTRO, L. B., VILLELA, A., HERMANN, J. *Economia Brasileira Contemporânea, 1945-2004*. São Paulo: Campus, 2004.
- GOLDMAN SACHS. *BRICs and Beyond*. The Goldman Sachs Group (Global Economics Department), 2007 (<http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/BRICs-and-Beyond.html>, capturado em 05/02/2008).
- GOLDSTEIN, M. *Debt Sustainability Brazil and the IMF*. IIE WP 03-1. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2003.
- IMF – International Monetary Fund. *IMF Executive Board Concludes Article IV Consultation with Brazil. Public Information Notice (PIN) No. 09/92, July 28, 2009a*. Disponível em <http://www.imf.org>
- IMF – International Monetary Fund. *World Economic Outlook*, October, 2009b. Disponível em <http://www.imf.org>
- IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* (volumes 1, 2 e 3). Brasília, DF: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2009.
- IPEA. *Carta de Conjuntura – junho de 2009*. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/cartaconjuntura/carta07/Carta_junho2009.pdf (último acesso em: 18/10/2009).
- MADDISON, A. *Contours of the World Economy, 1-2030 AD*. Oxford University Press, 2007.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Economia Brasileira em Perspectiva, 4ª ed.*, fevereiro. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2010 (<http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/link.htm>, acesso em março de 2010)
- NAKANO, Y. "Catch Up". Folha de São Paulo, Caderno Dinheiro, 24/01/2010, p. 6, 2010.
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. *Global Trends 2025: a transformed world*, 2008. (http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html).
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. *Mapping the Global Future*, 2005. (http://www.dni.gov/nic/NIC_2020_project.html).
- NOVY, A. "O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil". *Indicadores Econômicos FEE*, v.36, n.4, p.121-128, 2009a.
- NOVY, A. "Política e economia, outra vez articuladas". *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 3, n.27, p. 6-7, 2009b.
- OECD. *OECD Economic Surveys – Brazil*, volume 2009/14, July. Geneva: Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2009.
- SACHS, J. D. "Social Conflict and Populist Policies in Latin America". In: Brunette, R. e Delaringa, C. (eds.) *Labor Relations and Economic Performance*. Londres: MacMillan Press, 1989.
- UNCTAD. *Trade and Development Report*, 2009. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2009.
- WILLIAMSON, J. *Is Brazil Next?* International Economics Policy Briefs. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2002.



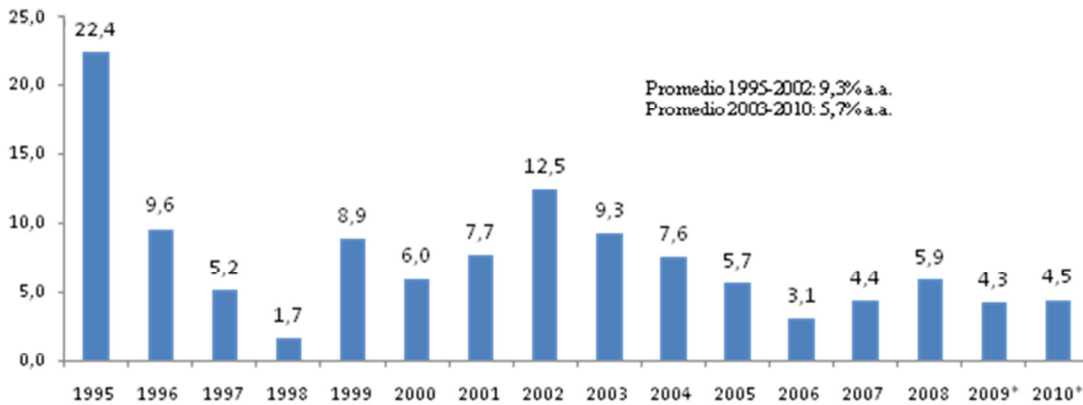
ANEXOS

1. Tasa de Crecimiento del PIB de Brasil, 1990-2010 (%)



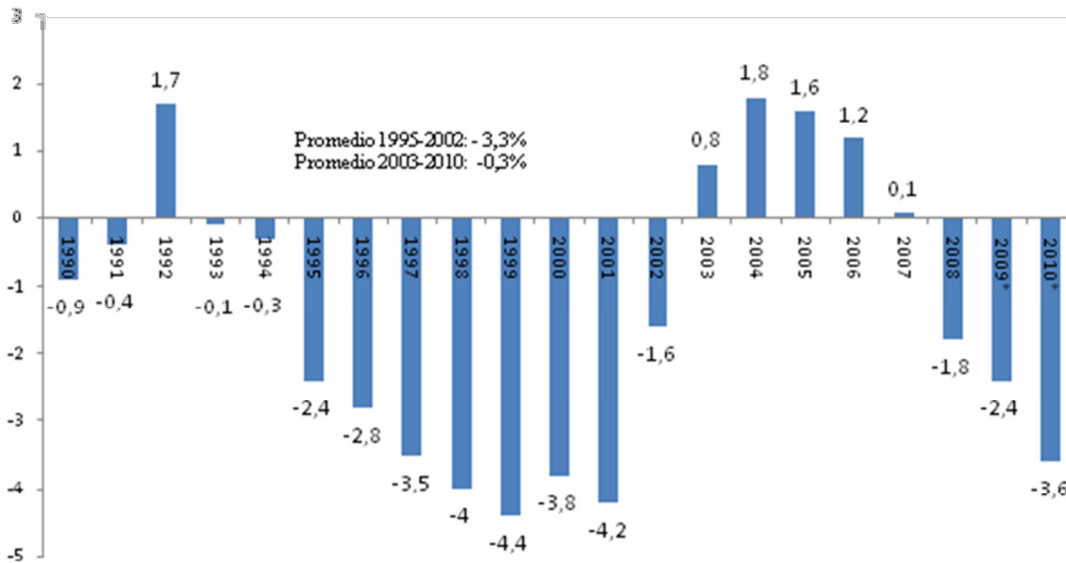
Fuente: IMF International Financial Statistics y Banco Central do Brasil. (*) Estimaciones de Focus Informe de Mercado 26/02/2010.

2. Inflación en Brasil, 1995-2010 (IPCA, % a.a.)

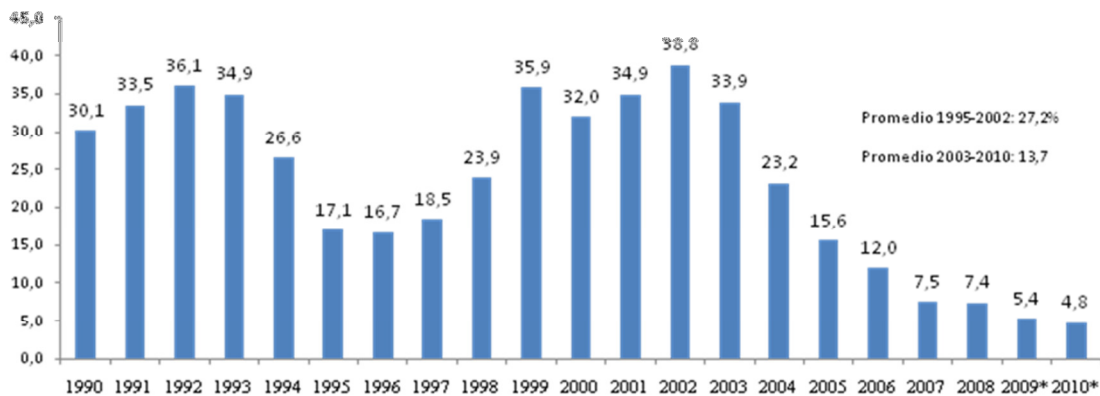


Fuente: IMF International Financial Statistics y Banco Central do Brasil. (*) Estimaciones Focus Informe de Mercado 26/02/2010.

3. Resultado por Cuenta Corriente de Brasil, 1990-2010 (% do PIB)



4. Deuda Externa Neta de Brasil, 1990-2010 (% do PIB)



Fuente: IMF Internacional Financial Statistics y Banco Central do Brasil. (*) Estimaciones del Deutsche Bank Research (www.dbresearch.com).