

V Jornadas de Teoría del Estado. Cátedra de Teoría del Estado a cargo de la Dra. Beatriz Rajland. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2016.

Entre el neodesarrollismo y el postneoliberalismo.

Clemente, Darío.

Cita:

Clemente, Darío (2016). *Entre el neodesarrollismo y el postneoliberalismo*. V Jornadas de Teoría del Estado. Cátedra de Teoría del Estado a cargo de la Dra. Beatriz Rajland. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/v.jornadas.de.teoria.del.estado/2>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/ehFp/AC1>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Entre neo-desarrollismo y post-neoliberalismo: el caso de Brasil y de la creación de empresas “Campeones Nacionales”

Autor: Dario Clemente, UBA/FLACSO/CONICET.

E-mail: dclemente@flacso.org.ar

Introducción

En la última década y medio el gobierno de Brasil ha implementado un modelo de desarrollo que algunos han definido “post-neoliberal”, o “neo-desarrollista”, haciendo hincapié en las diferencias con las políticas adoptadas en los años '90 o concentrándose principalmente en las semejanzas entre esta nueva fase y el “desarrollismo clásico” del pasado.

Sin embargo, el trato más distintivo de este modelo económico ha sido la promoción por parte del Estado brasileño de la concentración de capitales y de la internacionalización de empresas locales a partir de la región sudamericana, apuntando a crear firmas “Campeones Nacionales”, semi-monopolicas en el mercado interno y “globalmente competitivas” en el exterior. Esta estrategia, desarrollada principalmente a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), es paradigmática para observar las transformaciones que han ocurrido en este periodo en la relación entre Estado y sociedad y entre las empresas y el mismo Estado. Es por eso que en este artículo nos proponemos empezar a abordar la cuestión de la reconfiguración de las relaciones de poder domesticas durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) a partir de un primer análisis de la estrategia de creación de “Campeones Nacionales” y de como esta se inserta en el conjunto de políticas económicas adoptada por el PT. En particular, consideraremos qué efectos ha tenido esta estrategia sobre la sociedad en su conjunto, en términos de concentración económica y monopolización del mercado en beneficio de unos pocos empresarios, promoviendo además un modelo de desarrollo poco sustentable y basado en la extracción de recursos naturales y producción de bajo valor agregado. Finalmente, abordaremos la cuestión del

“condominio” entre empresas y Estado que parece haberse formado en los últimos años en Brasil y sus implicancias para la sociedad brasileña y para los pueblos de la región.

El “nuevo” desarrollismo brasileño

El tipo de modelo de desarrollo implementado en Brasil en el periodo 2002-2016 es objeto de debate, ya que presenta elementos de continuidad con la tradición desarrollista propia del país a la vez que marcadas diferencias con esta. Dependiendo del grado de novedad que los varios autores asignan a las políticas económicas en objeto, definen el modelo como “desarrollismo renovado” (Hochstetler y Montero, 2013), “neo-desarrollista” (Armijo, 2014) “neo-desarrollismo liberal” (Ban, 2013). Para Ban (2013) esta disimilitud se manifiesta en que el “neo-desarrollismo liberal” brasileño se presenta como un “híbrido” que se puede situar en el medio entre una recuperación de los objetivos y herramientas desarrollistas y una aplicación de los preceptos del Consenso de Washington, de ahí el adjetivo “liberal”.

Una característica principal del modelo brasileño reciente es la aplicación de una rígida disciplina macroeconomía y monetaria, pieza clave del Consenso de Washington. Desde el Plan Real en adelante, se ha considerado el control de los precios y el mantenimiento del valor del Real como metas claves, perseguidas a través de un banco central independiente. Además, se ha implementado una rígida disciplina fiscal que ha sido interpretada por los gobiernos del PT como una forma de sustentar la inversión en desarrollo, productiva y social, y de disminuir la vulnerabilidad financiera del país frente a la volatilidad de los flujos de capital. Acumular grandes cantidades de divisas ha sido también un objetivo, considerando que esto aumentaba el margen de maniobra para actuar políticas anti-cíclicas en momentos de crisis o de fuga de capitales. Sin embargo, estas intervenciones en la economía nunca se han separado del seguimiento de las metas de inflación.

No obstante, en los últimos años el gobierno brasileño ha puesto en el centro de sus políticas una cuestión que había sido secundaria en el desarrollismo clásico: la desigualdad y la distribución de la riqueza. Esta cuestión ha sido enfrentada por los gobiernos del PT a través de planes sociales, entre los cuales se destaca el “Bolsa Familia”, que entre 2000 y 2008 han mejorado sustancialmente los indicadores de pobreza y desigualdad. Sobre todo han sido implementadas medidas contra el desempleo y se mantuvo una suba constante de los salarios mínimos por sobre del nivel de la inflación, disposición que tiene un impacto más directo sobre los niveles de desigualdad (Ban,

2013).

Empero, la diferencia más evidente con la agenda liberal es sin embargo el fuerte activismo estatal en la economía, realizando reformas pro-mercado, pero siguiendo las que son prioridades estatales. Esta intervención ha marcado asimismo una fuerte diferencia con el modelo desarrollista anterior, pasando de la producción para el mercado interno –amparada por medidas proteccionistas e importaciones limitadas– a una industrialización inducida por una exitosa competencia en los mercados globales, reduciendo la vulnerabilidad externa asociada a los déficits comerciales y aumentando el poder económico y político de Brasil (Armijo, 2014). En la práctica, este cambio se articula como una ayuda a empresas locales seleccionadas que pueden competir a nivel internacional, concentradas en sectores en los cuales el país goce de una ventaja comparativa, y privilegiando los exportadores por sobre de los que producen para el mercado interno (Ban, 2013).

Sin embargo, esta marcada propensión a ayudar un restringido número de grandes empresas podría hasta conducir a calificar el modelo brasileño como directamente “pro-campeones nacionales”. En este caso, la agenda del desarrollo se limitaría, principalmente, a obtener una rápida internacionalización de estos “campeones”, más que a realizar objetivos específicos, poniendo en duda qué actores están liderando el proceso, si el Estado o las empresas (Tussie, 2016).

La estrategia de “Campeones Nacionales”

Las empresas “Campeones Nacionales” son firmas que han consolidado una posición dominante en el mercado interno de un país previamente a su expansión regional y mundial. La conveniencia de su creación está directamente asociada a la convicción que una economía globalizada requiere que las empresas nacionales tengan un mayor tamaño y poder de mercado para poder competir a nivel internacional, hecho que lleva a la creación de firmas semi-monopólicas a nivel interno. En particular, la estrategia de creación de campeones nacionales está usualmente dirigida a empresas pertenecientes a sectores emergentes, donde las inversiones iniciales son elevadas y de alto riesgo, en sectores estratégicos, donde el Estado tiene interés en mantener un cierto grado de control sobre la investigación y el desarrollo de los productos, y finalmente en sectores en declive que son considerados importantes para la estructura de la economía interna de un país (Delgado, 2010).

Durante los mandatos de Lula da Silva y de Dilma Rousseff el Estado brasileño ha asumido la tarea de fomentar la creación de empresas campeones nacionales con el objetivo de facilitar su inserción

internacional. Mientras que en algunos casos se trata de “campeones naturales” que gozan desde su misma creación de una posición dominante en el mercado brasileño, como la empresa semi-pública Petrobras o la minera Vale y la firma de aeronáutica Embraer, en otros casos ha sido necesaria en tiempos más recientes una intervención activa, directa o indirecta, del Estado para que estas firmas aumenten su tamaño y competitividad. En particular, los gobiernos del PT han impulsado una estrategia de internacionalización de las empresas brasileñas fundada sobre el financiamiento, eligiendo esta opción por sobre políticas de incentivos fiscales o firma de tratados de protección de las inversiones (Actis, 2013).

El resultado es que desde el proceso de privatización de los años ‘90 el Estado brasileño ha mantenido un control parcial de las multinacionales más grandes del país, algunas de las cuales eran anteriormente empresas públicas. En la actualidad, cerca de la mitad de las grandes “multilatinas” son parcialmente públicas a través de las acciones de BNDES-Participaciones, el brazo comercial del BNDES. (Finchelstein, 2013).

Esta institución ha sido, de hecho, el actor clave en el despliegue de la estrategia de creación de campeones nacionales (Cerqueira, 2014), tanto que el mentor de esta política, Luciano Coutinho, ha sido presidente del mismo de 2007 a 2016 (Guerrero, 2014). Creado en los años cincuenta, el BNDES ha sido utilizado en los años ‘90 para guiar el proceso de privatización de las principales empresas estatales, del cual se originaron cerca de una tercera parte de los actuales campeones (Finchelstein, 2013). Sin embargo, ha adquirido aún más protagonismo a inicio de siglo, cuando su actividad ha sido reorientada con un cambio de estatuto al financiamiento de la expansión del comercio exterior de las empresas brasileñas y de su internacionalización, otorgando préstamos para fusiones y adquisiciones afuera de Brasil (Finchelstein, 2013).

Para entender el alcance del financiamiento proveniente de este banco de fomento hay que considerar que gracias a una expansión de su crédito por parte del gobierno (siendo la fuente principal el Fondo de Amparo del Trabajador, FAT), el BNDES es actualmente no solo el mayor prestamista brasileño, sino el mayor banco de desarrollo en el mundo, superando el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Casanova, 2010). Este financiamiento ha sido direccionado a las empresas por medio de préstamos para la renovación o mejora de las líneas de producción, para las exportaciones (pre-embarque y post-embarque, financiando la compra por parte de los importadores extranjeros) y para las fusiones. Para “acompañar” la globalización de sus campeones, el BNDES ha abierto además sedes en el exterior, en Montevideo y Londres (Casanova,

2010).

En el despliegue de esta estrategia estatal bajo la guía de los diferentes gobiernos del Partido de los Trabajadores, también tuvieron un rol los fondos de pensión de los sindicatos de las empresas públicas más grandes, como Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobras) o FUNCEF (Caixa Econômica Federal) (Cabria, 2015). Es importante notar a este respecto que los fondos públicos de pensiones brasileños en 2010 representaban un 18% del Producto Interior Bruto del país y participaban con el BNDES en la propiedad de la mayoría de las multinacionales de Brasil (Casanova, 2010). A estos se acompaña en el sector agroindustrial la Empresa Brasileira de Pesquisa Agraria (EMBRAPA), organismo estatal que ha contribuido a que el país pasara de ser importador de alimentos a exportador, consolidando una industria donde se encuentran muchas de las empresas más internacionalizadas de Brasil (Cabria, 2015).

Los efectos de la estrategia de creación de Campeones Nacionales sobre la sociedad brasileña y los países de la región.

La creación de campeones nacionales a través de la acción del BNDES, la participación accionaria en algunos de estos, así como los programas específicos desarrollados para favorecer la internacionalización de las empresas, han hecho del Estado brasileño un “socio” de estas en los últimos años (Actis, 2013). Juntos en un “condominio” (Underhill, 2003), el Estado y las empresas nacionales han enfrentado la nueva condición de competitividad dictada por la globalización de la economía “saliendo a competir al mundo” y abriéndose mercados (O’Connor, 2012).

Sin embargo, habría que preguntarse hasta qué punto el componente estatal de la pareja, o “condominio”, ha salido reforzado de esta experiencia conjunta. Por un lado, es evidente el uso de fondos públicos para apuntalar la performance financiera de algunos campeones nacionales, desviándolos de su originaria función de intervención anticíclica en la economía. El FAT se ve así vinculado a la valorización de los activos de los campeones a través de los préstamos que el BNDES les otorga, siendo además el banco expuesto directamente como accionista de muchos de ellos. Así, en el caso de una quiebra masiva de campeones, o aun solo de fuerte pérdidas generalizadas, este organismo no estaría en grado de ejercer su función de contraste al desempleo (Guerrero, 2014).

Además, la política de apoyo a los campeones tiene una contrapartida: abrir la propia economía a las inversiones extranjeras y mejorar la “calidad del ambiente institucional”, es decir aumentar las garantías políticas y legales para los inversores (Kosakoff, 2008). Si bien esa apertura ya aconteció en Brasil, el posicionamiento de este país como un actor relevante de la Inversión Extranjera

Directa mundial hace que en futuro pueda ser necesario acompañar estas políticas públicas de apoyo a las empresas con la firma de acuerdos de protección de inversiones, práctica que hasta ahora el gobierno brasileño ha evitado por cuanto posible. (Actis, 2013).

El efecto de esta estrategia sobre la sociedad brasileña también es objeto de análisis.

La concentración económica que deriva de la creación de campeones tiene un efecto negativo sobre la formación de precios, aumentando el poder de las empresas, ahora semi-monopólicas, y afectando el poder de compra del consumidor (Delgado, 2010). Es el caso por ejemplo del sector de la carne, donde a frente de un bajo número de empleos creados la riqueza se concentra en pocos grupos familiares y el precio de los alimentos resulta distorsionado por la baja competencia (Cerdas, 2015).

Esta concentración económica es problemática no solo para los consumidores, sino también en la perspectiva de creación de trabajo y en general de salida de una posición periférica del país en la economía global. Según Cerdas (2015), “Brasil como un todo se beneficia poco o nada” (p.8) de esta estrategia: la escasa creación de trabajo que se puede asociar a la actividad de los campeones no justifica la profundización de un modelo económico basado sobre la explotación de recursos naturales, con altos riesgos para la salud humana y la sustentabilidad ambiental. Además, los campeones de Brasil se encuentran concentrados mayoritariamente en sectores de bajo nivel tecnológico y valor agregado, reproduciendo los patrones clásicos de inserción económica internacional del país y acentuando la divergencia entre el objetivo de transformarlo en una potencia económica y la realidad de un desarrollo desigual que beneficia principalmente los dueños de esas empresas y no la sociedad en su conjunto.

Finalmente, una estrategia de este tipo tiene también efectos sobre los otros países de la región.

En primer lugar, la política de campeones nacionales se basa sobre una expansión internacional de la actividad de las empresas. Esto implica la penetración en otros mercados y el remplazo de empresas locales, vía competencia o adquisición de las firmas del país. Las empresas brasileñas pasan así a dominar las economías de algunos países de la región, siendo este el ámbito más inmediato de su expansión por cercanía geográfica y relativa debilidad de los competidores. La captación de la riqueza producida por los países vecinos contribuye obviamente a reforzar la desigualdad que ya se observa con Brasil.

En segundo lugar, los préstamos que el BNDES concede para la realización de obras de

infraestructura en otros países de la región en el ámbito de la IIRSA¹, y que favorecen en particular las constructoras brasileñas, también tienen efectos controvertidos. Por ejemplo, el otorgamiento de los financiamientos está vinculado a la contratación de empresas brasileñas y a la compra de insumos provenientes de ese país, impidiendo a las empresas locales de poder acceder a las licitaciones. Se observa también un proceso de endeudamiento de los Estados receptores de los financiamientos al fin de repagar el préstamo que a través del BNDES les viene del Estado brasileño.

En fin, a menudo los proyectos de la IIRSA, que ven involucrados los mayores entre los campeones nacionales de Brasil, han sido contestados por la población local o hasta por los gobiernos de los países vecinos. Es el caso por ejemplo de la autopista que se tenía que realizar en el parque amazónico boliviano Tipnis² por parte de la constructora OAS, y donde la organización de la población local ha obtenido una parcial cancelación de la obra en 2011 (Zibechi, 2012).

Esto, sumado al tipo de desarrollo que los campeones nacionales parecen en grado de ofrecer a Brasil y a la región, no contribuye a delinear una integración que apunte a superar la dependencia de Sudamérica en su conjunto, ni la notable desigualdad que hay entre los países que lo conforman o mismo dentro sus sociedades (Cerqueira, 2014). Sin embargo, esta estrategia no parece encontrar en las elites de los países de la región la misma resistencia que sus pueblos han mostrado en más de una ocasión. Más allá del desplazamiento de otras empresas sudamericanas que la expansión de los campeones de Brasil implica, esta resulta a la vez aceptable para grupos empresariales regionales que se benefician de una asociación subalterna a esta (Cerqueira, 2014).³

Conclusión

En este artículo hemos analizado la estrategia de creación de empresas “Campeones Nacionales” desarrolladas por los gobiernos del Partido de los Trabajadores en Brasil (2002-2016) en el ámbito de un modelo económico que se ha definido “neo-desarrollismo liberal”, y los efectos transformadores que esta ha tenido sobre la relación del Estado con la sociedad en general y con las empresas en particular.

1 Iniciativa de Infraestructura para la Región Sudamericana, hoy bajo el paraguas del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR

2 Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré

3 Cerqueira hace referencia en particular al sector del agronegocio en Argentina y Bolivia, los sectores de logística en Chile o la minería en Perú y Ecuador.

En primer lugar, la estrategia de “Campeones Nacionales” conlleva una alta concentración económica, que causa una monopolización del mercado en beneficio de unos pocos empresarios. Además, el “condominio” conformado por estos y el Estado en los últimos años parece haber favorecido un modelo de desarrollo poco sustentable y basado en la extracción de recursos naturales y la producción de bajo valor agregado, creando asimismo poca ocupación frente a un intenso desvío de fondos originalmente destinados a planes de alivio del desempleo para financiar los campeones. Finalmente, si bien esta estrategia ha permitido el mantenimiento de un control público sobre algunas de las empresas más importantes del país, la expansión internacional de las empresas brasileñas tiene una contrapartida: abrir la propia economía a las inversiones extranjeras y aumentar las garantías políticas y legales para los inversores.

A esto se agrega la cuestión de los efectos que esta estrategia del Estado brasileño ha tenido sobre los demás países de la región, produciendo un general potenciamiento de las desigualdades ya existentes, ya sea a través del desplazamiento de las firmas locales que la expansión de las empresas brasileñas provoca o del endeudamiento de los otros Estados para repagar los préstamos concedidos por el BNDES. Asimismo, se ha registrado en más de una ocasión la oposición de la población local a la realización de los proyectos de la IIRSA, realizados en su mayoría por las grandes constructoras de Brasil.

Concluyendo, el análisis de la estrategia de “Campeones Nacionales” contribuye a echar luz sobre los aspectos más controvertidos del “nuevo desarrollismo” brasileño, que parece favorecer unos grupos económicos concentrados en desmedro de la sociedad en conjunto y de la reducción de las desigualdades, internas y con otros países. A la vez, el estudio de esta estrategia nos indica nuevas líneas de investigación para profundizar nuestra comprensión del “condominio” entre Estado y empresas en Brasil: ¿Cómo se logra construir un consenso a nivel doméstico alrededor de esta política de concentración del capital? ¿Cómo se articulan los intereses de los grupos empresariales brasileños y de los otros países de la región? ¿Cuáles asociaciones “subalternas” con empresas de otros países favorecen la expansión del capital brasileño y cuáles la resisten?

Bibliografía

Actis, E. (2013). Brazil power and multinational corporation: las empresas multinacionales brasileñas, la política exterior y la inserción internacional de Brasil. *Un análisis desde los aportes de Robert Gilpin. JANUS .NET e-journal of International Relations*, 4(1).

Armijo, L. E. (2014) “The Public Bank Trilemma: Brazil’s New Developmentalism and the BNDES”.

- Ban, C. (2013). Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy? *Review of International Political Economy* 20(2): 298-331.
- Cabria, J. V. B. (2015). Multilatinas y estrategias de desarrollo. El papel del Estado en la internacionalización de los grupos empresariales en Brasil y México. *Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, 2(2), 343-363.
- Casanova, L. (2010). La inversión extranjera directa en América Latina y las multinacionales emergentes latinoamericanas. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, (137), 1.
- Cerdas G., 2015, Campeones Nacionales: ¿quién se enriqueció en Brasil en la última década?, en Vega, G C., Hildalgo, S. J., Molina, S., Cabrera, F. R., & Torres, V., 2015, La crisis de Petrobras y las constructoras brasileñas en el escenario latinoamericano.
- Cerqueira, D. F., 2014, Brasil en el proceso de integración con América del Sur: una política destinada a consolidar la lógica de acumulación del capital.
- Delgado, j., & Ferraz, E. (2010). Política de competencia, política industrial y campeones nacionales en tiempos de crisis. *El derecho de la competencia en tiempos de crisis*, Madrid: Fundación Rafael del Pino.
- Finchelstein, D. (2013). Estado e internacionalización de empresas: los casos de Argentina, Brasil y Chile. *Desarrollo Económico*, 113-142.
- Guerrero, W. V. D. O. (2014). Estado e hegemonia financeira: crítica à política de internacionalização do capital brasileiro do governo do PT. *Revista Urutagua*, (30), 109-123.
- Hochstetler, K. y Montero, A. P. (2013) "The Renewed Developmental State: The National Development Bank and the Brazil Model". En: *Journal of Development Studies*, 49 1484- 1499.
- Kosakoff, B., & López, A. (2008). América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades. *Georgetown/Universia*, 2(1).
- O'Connor, E. A. (2012). Democracias republicanas y Estados fuertes: estrategia económica después de la crisis. *Cultura económica*, (83), 11-19.
- Saguié, M. (2012). "Socio-environmental regionalism in South América: Tensions in new development models. In *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*" (pp. 125-145). Springer Netherlands.
- Tussie, Diana, 2016. "Strategic Intervention in Brazil: Aiding the Market, Building Economic Diplomacy", paper preparado para ser presentado en la convención anual de International Studies Association, Atlanta, Estados Unidos, 2016.
- Underhill, G R. (2003). States, markets and governance for emerging market economies: private interests, the public good and the legitimacy of the development process. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 755-781.
- Zibechi, R. (2012). *Brasil potencia: entre la integración regional y un nuevo imperialismo*.

