

**Neoliberalismo y desarrollismo:
dilemas de la estrategia brasileña en los años 90**
Brasílio Sallum Jr.

Brasílio Sallum es Profesor Asociado del Departamento de Sociología de la Universidad de San Pablo, Brasil.
E-mail: brasallu@usp.br

Algunas de las cuestiones desarrolladas aquí han sido expuestas por el autor en un trabajo publicado en portugués. (Sallum Jr., 2000)

Resumen

Este artículo argumenta que en la etapa actual del capitalismo, la desregulación de los mercados no tiende a producir un mundo de instituciones homogéneas: los países adoptan diferentes formas de integración en el sistema económico mundial y los estados, aunque debilitados, continúan siendo capaces de generar estrategias de desarrollo. En Brasil, el nacional-desarrollismo dio paso a una estrategia de liberalización e internacionalización, adoptada en los 90 y consolidada con el Plan Real y la primera administración de Fernando Henrique Cardoso. El autor discute la forma en que fracasaron los intentos de radicalizar esta estrategia, sostenidos en base a lineamientos neoliberales fundamentalistas, y cómo la nueva estrategia podría adoptar, sin perder su carácter liberal, rasgos desarrollistas.

Summary

This article argues that in the current stage of capitalism, the deregulation of markets does not tend to produce an institutionally homogeneous world: countries adopt different forms of integration into the world system and national states, though weakened, continue to be capable of generating development strategies. In Brazil, national-developmentalism was followed by a liberalizing and internationalizing strategy adopted in the 1990s and consolidated with the Real Plan and Fernando Henrique Cardoso's first administration. The author discusses how attempts to radicalize this strategy along fundamentalist neoliberal lines failed, and how the strategy might adopt developmentalist features without losing its liberal character.

Introducción

El tema de la estrategia para el desarrollo tuvo, en los 80, fuerte presencia en los estudios sobre el crecimiento económico, especialmente entre aquellos preocupados en trazar directrices para las políticas de gobierno en los países de industrialización tardía. Más recientemente, sin embargo, con el avance extraordinario de las reformas liberalizantes en todo el mundo, el debate sobre cuál es la mejor estrategia parece haber perdido sentido pues «los proponentes de políticas comerciales más abiertas vencieron nítidamente en el debate de más de una década entre la outward orientation e a inward orientation» (Edwards, in Haggard, 1995: 123-4).

Además, como la estrategia outward oriented fue erróneamente identificada con ausencia de intervencionismo estatal, la recomendación política dominante pasó a ser que los países en desarrollo se integrasen, pura y simplemente, cada vez más a la economía de mercado.¹

Así, la literatura sobre desarrollo y política de desarrollo quedó casi totalmente dominada por discusiones sobre «ajuste», «integración», o «reformas estructurales». Se discute intensamente el grado y el ritmo, los factores de resistencia y de impulso de las reformas, pero muy poco su naturaleza, la dirección específica que tienden a imprimir al desarrollo económico, como si hubiese un solo punto de llegada en la carrera de las reformas, el libre mercado.

Desde luego, predominio no significa uniformidad. Hay todavía alguna presencia en los medios y en ambientes académicos de una literatura «de resistencia», «de protesta» o «de interpretación crítica» orientada a identificar las «reformas estructurales» con una orientación «neoliberal» generada en los principales centros de poder mundial, «antipopular», «anti-nacional» y «socialmente excluyente». Casi toda esa literatura, sin embargo, combate el mainstream político y académico aceptando los términos del adversario, sólo que encarando el estado, el mercado y las reformas con el signo inverso, el signo que habitualmente se les atribuía en la «edad de oro» del capitalismo, iniciada tras la Segunda Guerra Mundial y cerrada en los 70.

Este artículo retoma la cuestión de la estrategia para el desarrollo con un doble propósito. En primer lugar, pretende mostrar que, a despecho del avance de las reformas liberalizantes, el tema todavía es relevante, siempre y cuando sea redefinido en nuevos términos, aquellos correspondientes a las nuevas formas de estructuración de la economía política mundial. En segundo lugar, pretende esbozar las líneas generales

¹ De hecho, hay consenso casi completo apenas sobre la ventaja de los países de mantener un razonable coeficiente de apertura externa, tanto en relación a las exportaciones como a las importaciones (Fishlow, 1994). En lo que hace a las ventajas de la adopción de políticas industriales, hay una gran oposición en relación a la perspectiva liberal. El Banco Mundial, núcleo institucional más importante de difusión de esta perspectiva, acabó por reconocer el

papel de la intervención estatal en el crecimiento de los países del este de Asia. Pero lo hizo de una forma muy limitada. Especialistas en asuntos asiáticos continúan enfatizando los errores de análisis y de evaluación cometidos por los analistas neoclásicos en relación al desarrollo de los países de aquella región (Wade et al., 1994).

² Hollingsworth y Boyer (1997, cap. 14) hacen una descripción muy

y las ambigüedades de aquello que viene siendo definido como la estrategia brasileña de desarrollo en los 90.

I. Globalización y estrategias nacionales

Dos trabajos ilustran bien la orientación básica reciente de la literatura internacional sobre desarrollo. En uno de ellos, *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Stephan Haggard lleva a cabo un relevamiento extenso en todas las regiones del mundo «en desarrollo», mostrando cómo los países de cada región están en proceso de «integración» a un mismo orden de mercado. Las causas del proceso de transformación y el grado de profundidad que alcanza varían en cada región, pero el trayecto es el mismo. La mayoría de los países en desarrollo habría dejado atrás la condición de «no-integración», con sus distintas formas de intervención del estado en el orden del mercado, alineándose y moviéndose a lo largo de una escala progresiva para lo que el autor denomina «shallow integration» (reduciendo las diferencias de orden ligadas al comercio externo, como las barreras aduaneras y no aduaneras) y, seguidamente, para lo que califica como «deep integration» (homogeneizando el ambiente institucional de las economías, dando igual tratamiento a los capitales locales y externos, reconociendo derechos autorales y patentes industriales, etc.) (Haggard, 1995).

El otro trabajo, *Crisis and Reform in Latin America*, de Sebastian Edwards, publicado con el patrocinio del Banco Mundial, se refiere especialmente a América Latina. Este libro parte de la crisis de la deuda externa de inicios de los 80 e intenta identificar y explicar la emergencia entre las élites políticas e intelectuales de la región de un «nuevo consenso» respecto de la política económica adecuada para sus países. Tras ello, procura mostrar cómo ese consenso viene materializándose en olas sucesivas de políticas públicas en los diversos países latinoamericanos. Los puntos básicos del nuevo consenso serían: la necesidad de generar estabilidad macroeconómica a través del control de los déficits del sector público; la importancia de abrir la economía a la competencia externa; la necesidad de reducir el papel del estado en el proceso productivo a través de programas ambiciosos de privatización y desregulación, y de reconstruirlo de modo tal de poder evitar abusos en las actividades económicas y garantizar su competitividad; y la importancia de implementar políticas para la reducción de la pobreza (Edwards, 1995).

Ambos trabajos son valiosos: aun cuando se discrepe sobre las causas señaladas en relación al «proceso de integración» o a la emergencia de un «nuevo consenso» sobre las políticas de estado en América Latina, los textos son muy convincentes en la descripción de procesos que efectivamente tienen lugar. No hay duda de que el mundo atraviesa un período en el que domina el consenso en relación a la necesidad de obedecer ciertas pautas básicas de política económica, y a que la «liberalización» de las actividades económicas y la reducción de las diferencias de los marcos institucionales

que las regulan constituyen la nota dominante.

Entre tanto, en ambos hay una limitación básica. La perspectiva intelectual, de la que ambos son ilustrativos, trata los procesos de cambio en términos genéricos, capturando apenas las regularidades que les son comunes. Las diferencias nacionales aparecen sólo como variantes en una misma escala de «integración» o de implementación del «nuevo consenso». En esta perspectiva las especificidades de los estados son relevantes únicamente como obstáculos a ser superados por las «reformas» y ellas solamente importan como medios de la liberalización, de la restitución de la economía al mercado y a sus automatismos. Es decir, las reformas son percibidas desde un ángulo negativo, como desconstrucción institucional, como eliminación de obstáculos al libre movimiento de los capitales privados.

No es difícil ver en ese tipo de abordaje, la expresión particular de una concepción más amplia sobre el capitalismo contemporáneo, originada entre los seguidores de la teoría económica neoclásica. Según la misma, el proceso de globalización y, especialmente, la movilidad de los capitales, tienden a producir una convergencia mundial, tanto entre las tasas de crecimiento y productividad de los diversos países como entre las instituciones que organizan las actividades económicas. De hecho, aun cuando se reconoce que el mercado solamente opera en el marco de instituciones, se imagina que éstas tienden en el futuro a ser «funcionales con relación a las exigencias del mercado». Así se vacía de significado la cuestión de las estrategias alternativas para el crecimiento económico y sólo podrían ser distinguidas diferentes tácticas de una misma orientación integracionista –incorporación más o menos rápida al mercado globalizado, inversión de la secuencia temporal de las medidas liberalizantes y así sucesivamente–.

Mientras tanto, todo cambia de perspectiva si se reconoce que la dinámica de la transformación institucional no obedece a la lógica del mercado y si se perciben las políticas de gobierno, las reformas, también desde un ángulo positivo, como proceso de construcción institucional, de creación de un nuevo ambiente específico para la actividad económica emprendida en su ámbito.

De hecho las presiones derivadas del mercado pueden desafiar las instituciones preexistentes pero las nuevas formas de regulación no son creadas en el vacío, como meras adaptaciones a las «necesidades del mercado». Los procesos a través de los cuales surgen los nuevos arreglos institucionales son modelados por el contexto social e institucional preexistente.

Así, los complejos de valores y normas y la estructura social, legados del pasado, contribuyen decisivamente para modelar el campo de la visión de los que crean los nuevos cuadros reguladores de la acción (Hall & Taylor, 1994). Además, dado que las instituciones definen siempre relaciones de dominación entre grupos en el interior de una sociedad, al construir nuevas, los actores (y sus bases sociales de apoyo) persiguen ventajas estratégicas que alteren a su favor el cuadro de asimetrías de poder derivadas de su inserción social e institucional (Knight, 1992). En suma, la dinámica del cambio institucional está muy lejos de obedecer a la «lógica del mercado». La tesis de la con-

vergencia institucional, por lo tanto, difícilmente se convertirá en realidad, al menos dentro de un horizonte temporal razonable.

Todo eso vale para las relaciones estado/mercado. Por una parte, es verdad que las tendencias a la globalización de los flujos financieros, a la expansión de las corporaciones transnacionales y al crecimiento del comercio internacional han reducido bastante la autonomía, el poder de determinación propia, que los estados nacionales tenían en la «época de oro» del capitalismo. Lo característico de nuestra época no son las pérdidas territoriales del estado, sino que perdió parte de su capacidad de control y comando sobre las actividades allí desenvueltas o sobre aquello que las afecta. No sólo cada uno de ellos perdió espacio político para las corporaciones transnacionales y para las finanzas internacionales, sino también hacia instituciones multilaterales como por ejemplo la Organización Mundial del Comercio o para asociaciones regionales supra-nacionales como la Unión Europea, el NAFTA o el Mercosur. Además de ello, en algunas partes del globo esta fragilización de los estados nacionales ha dado lugar también al fortalecimiento de instituciones reguladoras subnacionales, regionales o locales, distritos industriales, «ciudades globales», etc. Desde luego este proceso de transformación es muy desigual, afectando de forma diferente los distintos estados nacionales.²

La cuestión no es sólo cuantitativa –más o menos estado– sino también cualitativa. El estado, la principal institución de base nacional, tiende en la nueva situación a cambiar «por dentro». Ciertas áreas del aparato del estado tienden a debilitarse o a desaparecer, otras a fortalecerse y algunas nuevas pueden surgir. Más aún: es posible que los órganos suprimidos de la organización estatal den lugar a otros sistemas de regulación privados o públicos para-estatales o no estatales.

Esto vale también para las políticas de estado. Un gobierno no es más libre para decidir aumentar en demasía su déficit para cubrir gastos destinados, por ejemplo, a «resolver» el problema de la vivienda popular, a menos que no dependa de la renovación de los flujos financieros internacionales de corto plazo para equilibrar su balanza de pagos. La ortodoxia financiera no es ahora solamente una cuestión de idiosincracia ideológica del gobernante de turno. Está garantizada por una posible interrupción de los flujos financieros destinados a los países que no la adoptan y por la amenaza implícita de una eventual crisis en el balance de pagos del país (Garret & Lange, 1996). En compensación, una conducción «adecuada» de la política macroeconómica puede dar condiciones para que estados y regiones aprovechen la gran liquidez del mercado financiero global para generar altas tasas de inversión en sus espacios económicos, mucho más allá de la capacidad de ahorro propio.

abarcadora del nuevo régimen de regulación que viene surgiendo en el mundo actual con sus instituciones reguladoras interdependientes y distribuidas más equitativamente por todos los ámbitos, desde el local hasta el internacional. El esquema analítico sugerido, sin embargo, carece de jerarquía, siendo la relación de causalidad entre los diversos

ámbitos muy ambigua. Además de ello, el énfasis institucional es tan grande que, por momentos, se olvidan de que la sociedad es, antes que nada, práctica social.

³ Las tasas de crecimiento del PBI fueron: 4,3% en 1990; 0,3% en

Todo ello evidencia que, para todos los países del planeta así como para sus estados, la nueva situación económica y política mundial los coloca en una nueva situación estratégica. Es verdad que los estados perdieron capacidad de comando sobre empresas y mercados. Pero lo más importante es que están cambiando o tienden a cambiar de orientación. Los estados están «gradualmente involucrándose en un juego competitivo diferente: están compitiendo por la participación en el mercado mundial como el medio más seguro de aumentar la riqueza y la seguridad económica» (Strange, 1987: 564).

Las alternativas, ahora, ya no son diferentes estrategias de construcción de capitalismo nacional; esos tiempos ya pasaron. La cuestión central no es tanto si cada sociedad se integra o no al capitalismo transnacionalizado (de hecho algunas sociedades todavía están al margen del sistema, principalmente en África) sino cómo está integrada.

Es en función de esa nueva situación estratégica que cabe discutir políticas como las de mayor o menor apertura comercial, apertura financiera, política industrial, etc. Por lo tanto, la cuestión de las alternativas estratégicas nacionales, que inicialmente parecía haber perdido interés, se recoloca pero de modo diverso. Todavía hay suficiente autonomía institucional en el plano nacional para apuntalar diferentes modos de inserción de las economías y de las sociedades domésticas en el sistema mundial.

Algunos autores llevan esta idea al extremo, denominando Estado de Competición al que viene surgiendo en los últimos años, «apresado en la carrera de ratones de la economía abierta mundial» (Cerny, 1990: 228; Palan, Abbot & Deans, 1996). El término apunta hacia el elemento esencial de la nueva posición que los estados nacionales vienen asumiendo en el orden mundial actual: tienden a competir por la participación en las disponibilidades financieras globales y en el sistema productivo integrado que las corporaciones transnacionales vienen construyendo en diversas regiones del globo. Entre tanto, se trata de una categoría muy genérica que sólo sirve para diferenciar las formas actuales del estado de las antiguas (Liberal, de Bienestar, Desarrollista, etc.).

El nuevo orden mundial exige que la discusión se haga en un nuevo nivel. Las cuestiones del día son: ¿cuáles son los modos de inserción de las sociedades nacionales en el sistema mundial? ¿Es posible agruparlos en algunas formas básicas? ¿Cuáles son? ¿Qué tipos de estado las caracterizan? ¿Por qué las sociedades adoptan tal o cual forma de inserción en lugar de otras?

La indagación sobre las diferentes estrategias nacionales para el desarrollo forma parte de ese mismo universo de preocupaciones. Las estrategias aluden, más específicamente, a la génesis política de los modos de inserción global de las sociedades nacionales.

¿Qué se puede entender, entonces, por estrategia nacional? Esta, puede ser entendida como la orientación básica resultante del conjunto de políticas estatales en relación a la actividad económica, orientación básica que emerge por ensayo y error, default, compromiso, etc., a lo largo del tiempo (Haggard, 1990).

Esta noción pone énfasis en la orientación que surge a lo largo del tiempo, como

resultante del entrechocar de fuerzas políticas, y no en una eventual elaboración previa de directriz. Así, un gobierno puede no tener una estrategia clara, resultante de un plan de intervención en la actividad económica; sus políticas pueden ser elaboradas al compás de las presiones de asociaciones empresariales, de movimientos sociales, etc. Aun así, los estados acaban produciendo estrategias, pues ellas son expresiones de las relaciones de poder entre las fuerzas políticas que operan en las sociedades. Eso significa que, aun no teniendo poder de estado ni poder en el estado, una fuerza política –el movimiento obrero, por ejemplo– puede, eventualmente, ayudar a moldear una estrategia para el desenvolvimiento.

En tanto, debe tenerse en cuenta que las estrategias para el desarrollo, aun cuando resulten de la lucha política trabada dentro de cada sociedad, se distinguen del proceso de desarrollo en sí mismo. De hecho, las diferentes estrategias son tentativas de moldearlo. Si esta distinción ya era de importancia en los períodos previos de la historia del capitalismo, pasó a tener absoluta relevancia en esta etapa de capitalismo transnacionalizado, porque no hay duda de que se redujo la capacidad de cada estado nacional para moldear la vida colectiva. Con este cuadro de referencia es ahora posible discutir la cuestión de la estrategia brasileña de la década del 90.

II. Brasil: la construcción de una nueva estrategia

LA INFLEXIÓN LIBERAL

En cuanto el sistema capitalista internacional entraba en una nueva fase de su desarrollo, en los 70 y 80, Brasil experimentó un largo proceso de crisis del estado nacional-desarrollista, que apuntalara la vida política del país desde los 30. Fue esa crisis la que desencadenó la transición a la democracia, esto es, el pasaje del proceso de liberalización del régimen autoritario al de democratización, pero no alcanzó, por lo menos hasta 1994, la estabilidad de la moneda y, menos todavía, logró definir un nuevo patrón de desarrollo.

Por el contrario, Brasil experimentó el deterioro de su estrategia nacional-desarrollista, orientada hacia la construcción de un capitalismo de bases nacionales. La inversión externa, componente esencial del patrón brasileño de desarrollo, se convirtió en los 80 en desinversión. No solamente los préstamos privados extranjeros cesaron sino que tuvo lugar, a lo largo de esos años, una enorme transferencia líquida de recursos para el exterior, principalmente en función del servicio de la deuda externa.

Las políticas de estado fueron particularmente contradictorias en ese período. Por un lado, trataron de ajustar el viejo modelo nacional-desarrollista a las dificultades del ambiente externo. Orientaron el sistema económico a producir saldos crecientes en la balanza comercial para cubrir las necesidades de divisas destinadas al pago del servicio de la deuda externa. El sistema empresarial del estado fue desprovisto de su dinamismo y subordinado a los objetivos más amplios del «ajuste». Por otro lado, a pesar de decadente, el modelo nacional-desarrollista fue jurídicamente consolidado

a través de la Constitución de 1988. Se creó un caparazón legal rígido, aparentemente poderoso, que aseguraba la preservación de las viejas formas de articulación entre estado y mercado en el preciso momento en que avanzaba el proceso de transnacionalización en el plano mundial.

Así, a lo largo de los 80, el país perdió cualquier sentido de orientación propia. El deterioro del patrón de desarrollo y, especialmente, la fragilización del estado, se manifestaron, por un lado, en la reducción sustancial de inversiones y, por otro, en crecientes tensiones inflacionarias, combatidas por políticas muy diferentes, sucesivas y de corta duración. El combate a la inflación y las alternativas para combatirla a corto plazo sustituyeron al desarrollo como principal cuestión política de aquel período.

Solamente a comienzos de los 90, durante el gobierno Collor de Mello (marzo de 1990 a setiembre de 1992) tuvo lugar una ruptura significativa con el viejo patrón nacional-desarrollista. De hecho, fue en ese período que surgió el embrión de una nueva estrategia de desarrollo que, gradualmente y de modo vacilante, el gobierno Fernando Henrique va rediseñando.

¿Cuál es la orientación implícita en el conjunto de reformas propuestas y parcialmente implantadas en el gobierno Collor? Primero, conviene definirla desde un punto de vista negativo: las políticas implementadas por Collor de Mello representaron esencialmente la desistencia de construir en el país una estructura industrial completa e integrada en la que el estado cumpliría el papel de redoma protectora en relación a la competencia externa y de palanca del desarrollo industrial y de la empresa privada nacional.

Desde un punto de vista positivo, la estrategia de desarrollo desencadenada por Collor puede ser definida como de integración liberal de la economía doméstica al sistema económico mundial. No procuraba construir, como en el modelo anterior, una estructura industrial nacionalmente integrada, sino preservar solamente aquellas ramas industriales que consiguieran, después de un período de adaptación, mostrar suficiente vitalidad para competir abiertamente en una economía internacionalizada. De esa forma, el parque industrial doméstico tendía a convertirse en parte especializada de un sistema industrial transnacional. Para eso el gobierno Collor suspendió las barreras no-tarifarias a las compras externas e implementó un programa de reducción gradual de las tarifas de importación a lo largo de cuatro años. Al mismo tiempo, implantó un programa de desregulación de las actividades económicas y de reducción del brazo empresarial del estado (privatizaciones) para recuperar las finanzas públicas y reducir poco a poco su papel en el estímulo de la industria doméstica. Finalmente, la política de integración regional materializada en la constitución del Mercosur (1991) tenía como horizonte ampliar el mercado para la producción doméstica de los países miembros.

Esta estrategia embrionaria de desarrollo fue conservada, a pesar de algunas vacilaciones (en lo que toca a la apertura comercial y a las privatizaciones), aun después del impeachment de Collor de Mello. Así, las tarifas aduaneras medias pasaron de 31,6% en 1989 a 30% en setiembre de 1990; 23,3% en 1991, 19,2% en enero de 1992; 15% en octubre de 1992 y 13,2% en julio de 1993, seis meses antes que el cronograma fijado

inicialmente.

Entretanto, el impacto de la liberalización comercial sobre la estructura y el funcionamiento del parque industrial fue diminuto, en función de las condiciones macroeconómicas inestables vigentes a lo largo del tiempo.

A pesar de la reducción de las barreras a las importaciones, el fracaso de los programas de estabilización lanzados a partir del comienzo del gobierno Collor (con excepción del Plan Real), la recesión imperante en la mayor parte del período y la preservación de una política cambiaria favorable a las exportaciones y perjudicial a las importaciones, desestimularon nuevas inversiones industriales y restringieron la competencia de los productos extranjeros.³ En contrapartida, la industria doméstica encontró en el Mercosur una válvula de escape a la recesión interna y a las dificultades de competir en el plano mundial.⁴

Hechas bien las cuentas, la industria brasileña no sufrió grandes alteraciones estructurales en el período Collor/Itamar; a todo esto, «fue racionalizada y obtuvo elevación de la productividad, reaccionando ‘positivamente’ a la apertura comercial» (Bielschowsky & Stampo, 1996:187).

ESTABILIZACIÓN Y DESARROLLO

El Plan Real, programa de estabilización lanzado por el equipo de Fernando Henrique Cardoso el 1º de julio de 1994, y las reformas institucionales y patrimoniales de las relaciones estado/empresa nacional/empresa extranjera, promovidas desde el inicio de su gobierno (01-01-1995), no constituyeron un cambio estratégico en relación a la inflexión liberal iniciada por Collor. Por el contrario, le dieron mucha mayor consistencia.

Las reformas institucionales promovidas por Cardoso se propusieron quebrar la estructura legal que conformaba el viejo estado nacional-desarrollista, reduciendo la participación estatal en las actividades económicas y dando igual tratamiento a las empresas de capital nacional y extranjero. Esos cambios se concretaron a través de la aprobación casi integral por el Congreso Nacional de proyectos de reforma constitucional e infra-constitucional sometidos al mismo por el poder ejecutivo. Los proyectos más relevantes, desde el ángulo del cambio de estrategia para el desarrollo, fueron: a) el fin de la discriminación constitucional en relación a empresas de capital extranjero; b) la transferencia para la Unión del monopolio de la explotación, refinación y transporte de petróleo y gas, antes ejercido por PETROBRÁS, empresa estatal que se tornó concesionaria del estado, con algunas regalías a su favor, debe admitirse, frente a

1991; 0,8 en 1992; y 4,2% en 1993, ya en el gobierno de Itamar Franco. Los saldos anuales de comercio exterior fueron durante esos años siempre superiores a los U\$S 10 mil millones, alcanzando el máximo en 1992 (U\$S 15,3 mil millones) y el mínimo en 1994 (U\$S 10,5 mil millones).

⁴ De hecho, entre 1991 y 1994 las exportaciones para el Mercosur sustituyeron la caída relativa en las ventas para los dos mayores mercados de las exportaciones brasileñas, la Unión Europea y los Estados Unidos.

otras concesionarias privadas; c) la autorización al estado para conceder derechos de explotación de todos los servicios de telecomunicaciones (telefonía fija y móvil, satelitaria, etc.) a empresas privadas (anteriormente las empresas públicas tenían el monopolio de las concesiones).

El gobierno de Fernando Henrique, además de desencadenar este conjunto de reformas constitucionales, confirmó su orientación predominantemente liberal, estimulando al Congreso a aprobar la ley complementaria reguladora de las concesiones de servicios públicos para la iniciativa privada ya autorizadas por la Constitución (electricidad, rodovitarias, vías férreas, etc.), preservando el programa de apertura comercial que ya había sido implementado, luchando por la aprobación de una ley de protección a la propiedad industrial y a los derechos autorales en los moldes recomendados por el GATT y profundizando el programa de privatizaciones de empresas estatales.

El conjunto de esas reformas definió, junto con las formas de integración de la economía nacional en el espacio regional, el nuevo cuadro institucional regulador del desarrollo brasileño. Ese cuadro expresó el consenso político liberalizante e internacionalizante que vino siendo construido, desde el final de los años 80, entre los diferentes segmentos de las élites y que se difundió entre las clases medias y populares.

La política macroeconómica iniciada con el lanzamiento del Plan Real, por el contrario, fue objeto de gran controversia ideológica y disputa política entre fracciones de la coalición política gobernante, con la participación secundaria de la oposición, aun cuando haya contado con gran respaldo de la opinión pública en razón de sus efectos estabilizadores. En esta disputa siempre renovada, políticos, cuadros técnicos y segmentos empresariales, se orientaron básicamente por dos variantes de liberalismo, una modalidad más doctrinaria –el neoliberalismo– y otra modalidad en que es mezclado con la tradición desarrollista anterior –el liberal-desarrollismo–. Esta polarización político ideológica irresuelta acabó por materializarse en una duplicidad de las acciones del estado en relación a la economía y viene resultando en cierta ambigüedad estratégica del estado.

Desde el lanzamiento del Plan Real hasta los primeros meses de 1995, la política macroeconómica opera básicamente bajo una óptica neoliberal y con alta dosis de voluntarismo. A partir de entonces, el gobierno pasa a tomar varios tipos de medidas que matizan el radicalismo de su orientación inicial y lo aproximan, de modo débil y vacilante, a una orientación liberal más desarrollista. Lo veremos a continuación.

Como se sabe, el Plan Real pertenece a una familia de programas de estabilización basados en la mejoría de las condiciones de oferta de capitales externos para América Latina ocurrida en los 90. Fue esta ampliación de la oferta internacional de capitales la condición sine qua non que permitió que varios países en desarrollo implementaran programas de estabilización anclados en el dólar. En el caso brasileño la vinculación fue sustentada, en ausencia de cuentas públicas equilibradas, por un gran volumen de reservas internacionales. No se trataba, por lo tanto, de un vínculo fijo y legal entre la moneda nacional y el dólar, como en la Argentina, sino de una relación más flexible, que dependía del volumen de oferta y demanda de las monedas y de la intervención

de las autoridades monetarias. Luego la paridad uno a uno se convirtió en una enorme apreciación del real –la moneda norteamericana llegó a valer apenas 0,83 centavos–. Así, en ausencia de intervención gubernamental, se mantendría la valorización ocurrida en la moneda nacional por mucho tiempo, al menos en cuanto hubiese un volumen adecuado de reservas.

La alteración de los precios relativos consecuencia de la valorización del real, tendía por sí sola a desequilibrar la balanza de comercio exterior. Mientras, adicionalmente, la estabilización aumentó extraordinariamente la renta disponible y la demanda de las camadas más pobres de la población.⁵ Con ello, la economía que ya venía entrando en calor desde los primeros meses de la gestión de Itamar Franco, presentó un boom excepcional a partir de julio, lo que amplió la demanda por importaciones e hizo del mercado interno una salida más fácil para productos usualmente exportados.

Para completar, el equipo colocado por Fernando Henrique Cardoso al comando del área económica, temiendo el crecimiento de los precios internos, decidió, en setiembre de 1994, reducir las tarifas arancelarias en relación a los países del Mercosur, anticipando la adopción de la tarifa externa común prevista para enero del año siguiente.

El efecto conjunto de la apreciación, del aumento de la demanda interna y de la reducción de las tarifas de importación, acabó llevando a la reversión de los saltos del comercio exterior, positivos desde 1987. Ya en noviembre de 1994 los déficits comerciales comenzaron a aparecer.

Eso, entre tanto, no parecía preocupar al equipo económico de Cardoso, dominado entonces por una perspectiva económica «liberal-darwinista» y una visión «contable» e ingenua, para decir lo menos, de las cuentas externas. Según esa óptica, como lo esencial era la defensa de la estabilidad de precios, había que preservar la tasa de cambio por un largo plazo y, además, reducir con importaciones el poder de los oligopolios industriales de fijar precios. Déficits eventuales en el comercio y en los servicios con el exterior podrían ser cubiertos por las reservas internacionales y por nuevas entradas de capitales externos. Se creía que, además del volumen existente de reservas, una tasa elevada de intereses (otra de las características del Plan Real) y el ambiente favorable creado por la estabilización, atraerían fácilmente parte de la enorme masa de capitales disponibles en el mercado financiero mundial. Así, el presupuesto de la política cambiaría del comienzo del plan consistía en una visión optimista sobre la globalización de los mercados financieros: si el gobierno desarrollara la política económica «adecuada» no le faltaría capital para equilibrar eventuales déficits en la balanza de transacciones corrientes.

La crisis financiera mexicana, ocurrida en diciembre, mostró los límites de ese punto de vista.⁶ La fuga maciza de capitales aplicados obligó a los Estados Unidos a

⁵ Se calcula que para los que no disponían de aplicaciones bancarias, es decir, la mayoría de la población, la renta disponible aumentó entre 15 y 27% sólo con el fin del impuesto inflacionario.

⁶ Consultar especialmente sobre las diferencias de los programas

de estabilización brasileño, argentino y mexicano, y sobre la actitud predominante de los liberales brasileños en relación a la crisis mexicana, Batista Jr., 1996.

colocar 50 mil millones de dólares a disposición de México para evitar su quiebra y las consiguientes repercusiones internacionales. A pesar de la iniciativa norteamericana, la inseguridad provocada por la crisis acentuó el desequilibrio de las cuentas externas brasileñas, de forma que las reservas cambiarias cayeron de más de 40 mil millones en octubre de 1994, a un mínimo de 31,4 alcanzado en junio del año siguiente. En un solo mes, entre febrero y marzo de 1995, las reservas cayeron más de 1,2 mil millones de dólares.

Así, la crisis mexicana mostró que, dependiendo de las circunstancias internacionales, un desequilibrio acentuado en la balanza comercial y de servicios podía encontrar dificultades para ser financiado externamente.

Además, la enorme apreciación del tipo de cambio planteó la posibilidad de desindustrialización parcial del país, tanto porque, para las multinacionales de algunos sectores (como el automotriz) importar se fue tornando más ventajoso que producir internamente, como porque se hizo difícil competir con productos importados sin aumentar las compras de materias primas y componentes en el exterior.

De cualquier modo, el período iniciado con el lanzamiento del Plan Real y cerrado en marzo de 1995 exacerbó la tendencia a la integración liberal iniciada en el gobierno Collor, haciendo que apareciesen claramente sus consecuencias negativas (de hecho y probables) para el equilibrio de las cuentas externas, para el parque industrial instalado y para el nivel de empleo. La posibilidad de desindustrialización, especialmente, pareció asustar a las élites dirigentes pues amenazaba inviabilizar la que fuera una de las aspiraciones básicas de la política brasileña en los últimos 50 años.

Esas consecuencias negativas estimularon, a partir de marzo, cierta reorientación de la política macroeconómica y la implementación de políticas de protección y estímulo a la actividad industrial y de servicios. Esencialmente, el gobierno alteró la política cambiaria promoviendo una pequeña desvalorización y ampliando la flexibilidad en la relación entre el real y el dólar.⁷ De hecho, en marzo de 1995, el Banco Central creó un sistema de bandas –techos máximo y mínimo– de variación cambiaria que, al ser implantado, provocó una desvalorización del real en relación al dólar en torno del 5%. A partir de allí y a lo largo de 1996 el BC promovió mini desvalorizaciones siguiendo aproximadamente la variación de los precios mayoristas.

La dosis adicional de flexibilidad apartó plenamente la política cambiaria del modelo argentino y lo aproximó a la política tradicional de mini desvalorizaciones seguida hasta el lanzamiento del Plan Real. Entre tanto, la reformulación apenas evitó que la moneda siguiese valorizándose en demasía frente al dólar.⁸ La apreciación ocurrida al inicio del

⁷ El presidente Cardoso, en entrevista al autor, llama la atención sobre las dificultades de alterar la política cambiaria en el momento de la crisis mexicana. El ajuste de la política cambiaria fue postergado para evitar un ataque de los especuladores contra el real. Además, relata en forma oblicua las disputas internas del gobierno en torno

de la política cambiaria y reconoce haber sido «radical» la política adoptada inicialmente, atribuyendo al carácter pluralista de la sociedad brasileña las presiones que resultaron en una corrección de ruta (Cardoso, 1997).

plan fue mantenida hasta 1997, cuando pasó a ser lentamente corregida.

Complementando este cambio, a partir de marzo de 1995 el gobierno elevó extraordinariamente las tasas, para contrarrestar la fuga de capitales y promover, junto con otras restricciones a la concesión de crédito, la desaceleración de la actividad interna, tanto para reducir las importaciones como para contener los precios.⁹

Aisladamente considerados, estos cambios de política macroeconómica no serían inflexiones estratégicas importantes. Por sí solos, podrían ser entendidos apenas como retrocesos pasajeros en relación a la trayectoria anterior. No obstante, paralelamente fueron adoptadas otras medidas, que acabaron introduciendo, de hecho, una innovación significativa con respecto al pasado inmediato. Bajo la presión de las multinacionales del sector automovilístico instaladas en el país –que insinuaron la posibilidad de desplazarse, por ejemplo a la Argentina, en el caso de que las importaciones de automóviles continuasen «libres»–,¹⁰ y de las asociaciones empresariales sectoriales, el gobierno acabó por definir políticas de reafirmación industrial tanto a través de cambios en las reglas de comercio exterior como por medio de la política de crédito.

Ya en marzo de 1995, paralelamente a la alternación de la política cambiaria, hubo un retroceso en la liberalización del comercio exterior: fueron elevadas las tarifas de importación de 106 productos, siendo los más importantes, automóviles, electrónicos y electrodomésticos.¹¹ Después de ello, el gobierno continuó dando pasos en la misma dirección, sea a través de medidas de protección sectorial (cupos de importación, elevación de tarifas, eliminación de exenciones tarifarias, líneas especiales de crédito e eliminación de impuestos sobre productos agrícolas exportados), sea por medio de medidas de estímulo horizontal, como las que abrieron crédito preferencial para las pequeñas empresas y las exportaciones.

La selección de los sectores industriales beneficiados, entre tanto, no siguió criterios

⁹ La corrección por precios mayoristas y no por el índice general de precios, significa que el Banco Central excluyó la variación de los precios de los servicios en el cálculo de corrección cambiaria. Con eso evitó propagar al conjunto de precios internos la disparada de los precios de los servicios ocurrida a partir del lanzamiento del Plan Real.

⁹ Esa política de enfriamiento de la economía provocó, según el CNI, un año de reducción de los índices de producción industrial (abril del 95 a marzo del 96), siendo que entre agosto del 95 y marzo del 96 los índices fueron negativos. A partir de abril de ese año se notó una recuperación todavía vacilante de las actividades industriales. En el primer semestre de 1997 hubo una recuperación nítida. Entre tanto, hacia fin del año el gobierno retomó su política de «defensa», en función de las repercusiones de la crisis asiática.

¹⁰ La tarifa de importación de automóviles fue reducida en 1994 de 35% para 20% *ad valorem*, lo que afectó drásticamente la capacidad

de competición de las multinacionales instaladas en el país, sea por causa de su baja productividad, sea porque, gracias a la protección, estuvieran acostumbradas a trabajar con altos niveles de lucratividad. Además de ello, por el acuerdo de Ouro Preto que transformó al Mercosur en unión aduanera en diciembre de 1994, Brasil eliminó las tarifas de importación para vehículos y piezas importados de Argentina sujetando, empero, sus exportaciones de esos productos al régimen automotriz argentino, que establece límites a las importaciones en función del volumen de exportaciones.

¹¹ En realidad, la primera alteración comenzó en febrero, cuando el gobierno tímidamente elevó la alícuota de importación de vehículos de 20% a 32%. Solamente en marzo, en tanto, las alícuotas sufrieron una elevación más decisiva, 70% *ad valorem*. Aun así, las importaciones de automóviles continuaron creciendo: en el segundo trimestre del año aumentaron 7,4% en relación al primero.

globales definidos, dependiendo más de la capacidad de presión de cada sector, esto es, de su poder de organización/movilización política y de la percepción por parte de las autoridades gubernamentales del efecto que su desaparición parcial ocasionaría sobre la balanza de pagos y el conjunto de la economía.

Esta política de reafirmación industrial tuvo su punto alto en la creación de un programa especial para el desarrollo del sector automotriz. Este programa, lanzado en junio de 1995, incluía dos tipos de medidas: a) un sistema provisorio de cupos que limitaba las importaciones de vehículos a un porcentaje de la producción local del año anterior y que debería durar solamente hasta inicios del año siguiente; b) un régimen automotriz (a tener vigor entre 1996 y 1999) que reducía drásticamente las alícuotas del Impuesto de Importación de autopiezas y máquinas y del Impuesto de Renta para las empresas que desarrollasen programas de inversión y de exportación y, además, permitía que las empresas importasen vehículos acabados, con tarifas reducidas, sólo en proporción a sus exportaciones. Las importaciones realizadas fuera del régimen automotriz –por importadores no fabricantes, por ejemplo– continuarían pagando la alícuota del 70% de Impuesto de Importación. En suma, las medidas penalizaban la importación disociada de la producción y estimulaban las inversiones y las exportaciones de empresas del sector automotriz ya instaladas o que buscasen instalarse en Brasil. Se trata, así, de política industrial sectorial en el sentido fuerte de la palabra.

Vale la pena resaltar tres aspectos en relación a ese programa sectorial. Primero: no procura únicamente preservar el parque industrial ya instalado en el país sino, principalmente, atraer nuevas inversiones de modo tal de localizar en Brasil una parte importante del sistema transnacional de producción automotriz.¹² El programa es federal, pero los gobiernos estaduais y municipales vienen ampliando las ventajas ofrecidas a los inversores (donación de terrenos y exenciones fiscales). Segundo: el gobierno tiene que abandonar en octubre de 1995 el sistema provisorio de cupos de importación, porque fue condenado por la Organización Mundial del Comercio; además, fue obligado a negociar la concesión de facilidades de importación para las corporaciones transnacionales que no tienen o no pretenden tener fábricas en Brasil, so pena de cuestionamiento del régimen automotriz por la misma OMC. Eso indica que el activismo del estado nacional encuentra límites más estrechos, antes no existentes, en organizaciones de ese tipo. Tercero: el programa sólo puede ser instituido con la justificación de que correspondía a una adaptación a la política vigente en el Mercosur y no con cualquier justificación vinculada a la autonomía nacional. Eso muestra que en el mundo contemporáneo una política regional, aun en el caso de implicar una

¹² Este propósito consta de la propia «exposición de motivos» de la medida legal que creó el régimen automotriz el día 13/06/95. En varios artículos publicados en la prensa, funcionarios gubernamentales explicaron la estrategia de hacer del Brasil una plataforma importante en el sistema internacionalizado de producción automotriz. Consultar, por ejemplo, Mendonça de Barros, José Roberto (secretario de

Política Económica del Ministério da Fazenda), Oliveira, Gesner y Mori, Rogério, «Política Industrial para o Setor Automotivo», *Falha de S. Paulo*, 17/09/95, y Tavares Filho, Nelson (economista del BNDES), «Mercado Mundial de Autoveículos e o Mercosul», *Falha de S. Paulo*, 17/12/95.

reducción de la soberanía nacional, puede ser una alternativa mejor que la de intentar preservar una autonomía de hecho irrealizable, y constituir un mecanismo importante de adquisición de ventajas competitivas en el plano internacional.

Paralelamente a los estímulos sectoriales, el gobierno inició programas de recuperación de infraestructura, transporte, almacenamiento, energía, irrigación, etc., lanzados en agosto de 1996, para ser ejecutados en 1997 y 1998, programas reunidos en el rótulo *Brasil em Ação*, conjunto de 42 proyectos con valor de 60 mil millones de dólares, incluyendo préstamos externos, inversiones privadas, además de recursos fiscales de la Unión, de estados y municipios. La idea es recuperar la competitividad global de la economía, produciendo economías externas para las empresas. Se trata, siguiendo la retórica empresarial, de reducir parte del «costo Brasil». El programa re-toma, en un entorno liberalizante, la práctica de la planificación, con la gran diferencia de que las funciones principales del estado son proporcionar los recursos, planificar y supervisar los proyectos. Las funciones empresariales tienden a quedar para la iniciativa privada, salvo en los sectores en que las empresas estatales todavía no hayan sido privatizadas.

En 1997 ganó un nuevo impulso la tendencia del gobierno a tomar distancia del fundamentalismo neoliberal e inclinarse por otorgar al estado un papel más activo en la economía. En primer lugar, para restringir las posibilidades de ampliación del déficit en la balanza comercial, el Banco Central comenzó a desvalorizar más intensamente el real en relación al dólar, es decir, por encima de la inflación doméstica. Aun así, ello no fue suficiente para eliminar la apreciación del real. Cálculos precisos indicaban que todavía estaba apreciado en un 20% hacia fines del primer gobierno FHC.

En segundo lugar, en 1997, la definición de las reglas de concesión de servicios públicos fijó mejor el cuadro institucional que debe regular a largo plazo las relaciones entre estado, capital privado local y capital extranjero, preservando para el primero un papel de relieve en el proceso de desarrollo. En las principales áreas en que el estado desarrollaba actividades empresariales, la privatización está siendo acompañada de una redefinición de las funciones del sector público. Ella viene reforzando el papel del estado como agente regulador e inductor de las actividades económicas, en las áreas en que se convirtió en autoridad concedente, como en los sectores de energía eléctrica, telecomunicaciones, y, parcialmente, en el de petróleo y gas natural. Para regular y controlar la ejecución de los servicios en las áreas mencionadas fueron constituidas agencias públicas no gubernamentales; tales agencias, considerados los recursos materiales de poder de que disponen, podrán tal vez ejercer más autoridad sobre los concesionarios privados de la que los órganos centrales del estado ejercían anteriormente sobre las empresas estatales. Subráyese que, en el caso, la función reguladora de las agencias comprende también la inducción de actividades económicas, tales como la atención del conjunto de los consumidores, incluyendo los de menor poder adquisitivo, o el estímulo a la mejoría progresiva de la calidad de la atención a los usuarios. Esta nueva forma de regulación estatal de las actividades económicas todavía no se desarrolló en su plenitud. Está bastante avanzada en los sectores de telecomunicaciones, energía

y petróleo, pero no tanto en las áreas de transporte, agua y en otras.¹³

El comienzo de la operación de ese esquema en el área de telecomunicaciones mostró que el gobierno fue más allá de la propuesta de reducir deudas mediante privatizaciones y ampliar y mejorar los servicios y/o la producción por medio de inversiones privadas nacionales o extranjeras. También aprovechó la oportunidad para impulsar, a través de estímulos tarifarios y buenas condiciones de financiamiento, la creación, expansión y/o innovación tecnológica de las industrias de productos o componentes para los nuevos concesionarios privados de los servicios públicos.¹⁴ Por esa vía, bajo la motivación inmediata de evitar que la expansión rápida de los servicios pueda redundar en una gran masa de importaciones y un mayor desequilibrio de la balanza comercial, el estado puede venir a desempeñar un papel activo en la constitución de plataformas industriales en ramas específicas del sistema de división internacional del trabajo que las corporaciones transnacionales vienen gradualmente implantando desde los 80.

En suma, las reformas «orientadas para el mercado» y, en especial, la política macroeconómica posterior al lanzamiento del Plan Real produjeron desgarramiento, fragilización y rupturas en el sistema productivo existente. En otras palabras, el tejido económico sobre el cual fueron ejercitadas las políticas gubernamentales no era suficientemente fuerte para asimilarlas constructivamente, por lo menos en un período corto de tiempo. En este contexto, la apreciación del cambio acabó produciendo un desequilibrio crónico en los flujos económicos entre Brasil y el exterior. Ese desequilibrio demandó permanentemente un voluminoso ingreso líquido de capitales extranjeros para «cerrar» la balanza de transacciones corrientes. En función de ello, se tornó necesaria una política de altas tasas que atrajese capitales del exterior y redujese las actividades económicas internas, para mantener el de-sesequilibrio externo en niveles tolerables, esto es, a la altura de la capacidad del país de financiarlo con recursos externos.

Se desprende de ello, que la política de estabilización adoptada sólo permitiría la preservación de tasas de crecimiento económico «razonables» en el caso de que fuesen mantenidas las circunstancias favorables presentes en el mercado financiero internacional en la época del lanzamiento del Plan Real. Eso significa que la estrategia de estabilización adoptada tornó al país extremadamente dependiente de un flujo continuo de recursos externos que financiara su déficit. Consecuentemente, sujetó la moneda nacional a las oscilaciones del mercado financiero mundial y a los eventuales

¹³ Por el momento fueron creadas tres agencias, una para cada sector: la Agência Nacional de Telecomunicações, ANATEL; la Agência Nacional de Energia Elétrica, ANAEEEL; y la Agência Nacional de Petróleo e Gás Natural, ANP. No hay todavía equivalentes para el sector de transportes ferroviarios y para el de carreteras, también sujetos a régimen de concesiones. La apreciación de estas agencias en este artículo es extremadamente sumaria. Para tener una idea de los problemas que envuelve la definición de este tipo de entidades, antes inexistentes en el cuadro jurídico brasileño, consultar Ministério

das Comunicações, Exposição de Motivos N° 231/MC da Lei Geral das Telecomunicações, 10/12/96, Brasília, DF.

¹⁴ En el sector de telecomunicaciones hubo una drástica reducción de tarifas para componentes importados y se abrieron en el BNDES líneas de crédito de largo plazo (10 años) para financiar industrias de componentes y productos destinados a las prestadoras, además de la posibilidad de participación accionaria del banco en las nuevas concesionarias.

ataques especulativos tendientes a desvalorizarla.

Ya vimos que esta posibilidad se concretó, de hecho, después de la crisis mexicana. Y se repitió en la secuencia de la crisis asiática de fines de 1997, y luego de la moratoria rusa, de agosto de 1998. En todos los casos tuvieron lugar ataques especulativos contra la moneda. En todas las situaciones críticas, el país perdió gran cantidad de reservas internacionales y –esto es importante desde el punto de vista estratégico– el gobierno reaccionó de forma similar: a) mantuvo la estabilidad de la moneda, elevando las tasas para preservar las reservas, para contener la actividad interna y el desequilibrio externo; b) adoptó, de forma cada vez más enfática, políticas tendientes a «compensar» los efectos negativos de la política de estabilización adoptada. Fueron tales iniciativas compensatorias las que apartaron poco a poco al conjunto de las políticas de estado del modelo neoliberal.

Si las políticas gubernamentales se vienen orientando crecientemente para la preservación, expansión y diversificación de las actividades económicas, hasta el final del primer gobierno Cardoso no hubo indicios de una intención gubernamental o de una reivindicación empresarial de desenvolver una industria propiamente nacional. Por el contrario, la orientación básica ha sido la de atraer al máximo inversiones extranjeras y promover su asociación con empresas nacionales. Entre las asociaciones empresariales la reivindicación no es privilegiar las empresas nacionales sino reducir sus desventajas competitivas, mediante la equiparación de condiciones –tributarias, de infraestructura, etc.– con las extranjeras. Debe resaltarse, no obstante, que la defensa de la empresa nacional todavía continúa integrando el ideario de gran parte de la oposición política y de segmentos minoritarios de la coalición de apoyo al gobierno.

El debilitamiento de la perspectiva nacionalista y la articulación, todavía muy tensa, entre desarrollismo y liberalismo económico, han ganado expresividad también en el plano de la política externa brasileña. Son centrales, aquí, no solamente la alianza con la Argentina (y Uruguay y Paraguay) para construir un bloque regional, sino también el proyecto de integración energética y comercial de Brasil y del Mercosur con el resto de América del Sur. De hecho, se trata de dos niveles de integración en que la perspectiva autárquica fue abandonada en favor de un regionalismo de tipo abierto. En el primer nivel se construyó una unión aduanera, con libertad de comercio regional, régimen tarifario común en relación a terceros y la perspectiva de profundizar la integración en el futuro con la constitución de un mercado común. En el segundo nivel, el de América del Sur, Brasil abandonó la perspectiva de aprovisionamiento autárquico de energía en favor de su integración energética con los demás países del continente. Así, viene comprando petróleo de Argentina y Venezuela, ya recibe gas de Bolivia y pronto recibirá de Argentina y Perú, se está integrando a la red eléctrica de Argentina y Venezuela, etc. Además, gradualmente, el Mercosur procura fortalecerse como bloque estableciendo acuerdos de libre comercio con otros países de América del Sur –tales como Chile y Bolivia–.

Según el presidente Cardoso, este conjunto de acuerdos «leva o Brasil a ser o centro da América do Sul.(...) Quando o México resolveu entrar para o Nafta (Itamar Franco era presidente e eu era chanceler) eu incluí num discurso de Itamar Franco em Montevideú uma frase apoiando o México. Porque eu nunca acreditei na possibilidade de integração latino-americana e muito menos caribenha. Não dá. (...) ...o nosso espaço histórico-geográfico é a América do Sul. Claro que temos relações com a Europa, com a África, com a Ásia. Mas o espaço que nós temos que organizar é este aqui. O Helmut Kohl, da Alemanha, me disse quando eu o visitei: 'Vocês estão fazendo lá o que nós fizemos aqui. Eu fiz uma aliança entre a França e a Alemanha e isso estabilizou a Europa'. A aliança entre o Brasil e a Argentina estabiliza a América do Sul» (Cardoso, 1997: 24-25).

Son expresiones fuertes las del presidente; muestran las bases en que se sustentan las aspiraciones políticas brasileñas de participar más activamente de mecanismos colectivos de gobernanza internacional que vayan surgiendo, como, por ejemplo, en un Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas nuevo, ampliado y reformado.

Entretanto, desde el punto de vista económico, la alianza con Argentina y la construcción del Mercosur tienen un sentido más amplio que el de estimular el comercio regional, en lo que, a propósito, el bloque ha sido exitoso. Se trata también de valorizar los espacios económicos nacionales, incluyéndolos en un ambiente más amplio y atractivo para las inversiones de las empresas transnacionales. Un ambiente más amplio pero al mismo tiempo con especificidad suficiente para que valga la pena para las transnacionales concentrar en él inversiones productivas. Esta relación con las corporaciones transnacionales es esencial para entender la resistencia de Brasil al proyecto norteamericano de integración rápida de las Américas en una zona de libre comercio, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Una eventual dilución del bloque sudamericano en el ALCA reduciría el valor del espacio económico regional y el peso político de cada uno de los estados miembros del Mercosur. De hecho, la «política exterior» del Mercosur ha sido la de reforzar su autonomía, no sólo intensificando sus relaciones con América del Sur sino también fortaleciendo sus lazos con la Unión Europea para contrabalancear el peso de los Estados Unidos en la región.

LA ESTRATEGIA LIBERAL Y SUS VARIANTES

La exposición anterior, aunque muy esquemática, permite percibir que las reformas liberales iniciadas por Collor ganaron consistencia incluyéndose, desde el lanzamiento del Plan Real y de las reformas institucionales promovidas por el gobierno FHC, dentro de una estrategia de desarrollo moderadamente liberal. La orientación liberal, por menos precisa que fuera, expresaba el consenso de las fuerzas políticas que llegaron al poder con la elección de Cardoso. Entretanto, como indicamos anteriormente, más allá de este denominador común, la coalición política gobernante se polarizó entre distintas variantes del liberalismo, teniendo en uno de los extremos el neoliberalismo

y, en el otro, una mezcla de liberalismo y desarrollismo, que he denominado liberal-desarrollismo.¹⁵

Esta polarización se materializó en una disputa constantemente renovada entre «corrientes» políticas presentes en el gobierno en torno de la política macroeconómica, de los mecanismos estatales de regulación de la economía y de estímulo y/o protección de actividades económicas específicas. El Ministerio de Hacienda y el Banco Central fueron núcleos de expresión neoliberal. De hecho, fueron más que eso. Su acción expresó un cierto fundamentalismo de mercado, un voluntarismo disciplinador de los agentes económicos, para que estos se «ajustaran» rápidamente a las mejores prácticas capitalistas, a los patrones internacionales de productividad, etc. Se trata de un conjunto de proposiciones políticas que sintetiza la perspectiva neoliberal de estabilización a corto y largo plazos: a) mantenimiento del cambio sobrevalorizado frente al dólar de modo de estabilizar rápidamente los precios internos y presionarlos a la baja a través del estímulo a la competencia derivada del abaratamiento de las importaciones; b) preservación y, de ser posible, ampliación, de la «apertura comercial» para reforzar el papel del cambio apreciado en la reducción de los precios de las importaciones; c) el abaratamiento de las divisas y la apertura comercial permitiría la renovación rápida del parque industrial instalado y la mayor competitividad en las exportaciones; d) política de altas tasas de interés, tanto para atraer el capital extranjero, manteniendo un buen nivel de reservas cambiarias y financiando el déficit en las transacciones con el exterior, como para reducir el nivel de la actividad económica interna, evitando así que el crecimiento de las importaciones provoque mayor desequilibrio en las cuentas externas; e) realización de un ajuste fiscal progresivo, de mediano plazo, basado en la recuperación de la carga tributaria, en el control progresivo de gastos públicos y en reformas estructurales (previsional, administrativa y tributaria) que equilibrasen definitivamente las cuentas públicas; f) no ofrecer estímulos directos a actividades económicas específicas, lo que significa condenar las políticas industriales sectoriales y, cuando mucho, permitir estímulos horizontales a la actividad económica –exportaciones, pequeñas empresas, etc.– debiendo el estado concentrarse en la preservación de la competencia, a través de la regulación y fiscalización de las actividades productivas, principalmente de los servicios públicos (aunque no estatales).

En el gobierno de Fernando Henrique, el liberal-desarrollismo fue vehiculizado, principalmente, por el Ministerio de Planeamiento (en especial cuando estuvo bajo el comando de José Serra), el de Industria y Comercio, el de Comunicaciones y por el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES, principal financiador estatal de los programas orientados a la preservación, modernización y ampliación de las actividades productivas y de servicios. El ideario liberal-desarrollista no se ma-

¹⁵ Análisis la génesis y la orientación político-ideológica de las fuerzas que llegaron al gobierno con FHC en: Sallum Jr., 1999.

terializó en un texto programático, pero puede ser reconstruido a partir del debate público, de conceptos dispersos presentes en documentos oficiales y del «espíritu» de iniciativas gubernamentales surgidas en reacción a las consecuencias sociales y económicas negativas del fundamentalismo neoliberal. En esta modalidad desarrollista de liberalismo también se da prioridad a la estabilización monetaria, pero la urgencia con que ella es perseguida aparece condicionada a los efectos potenciales destructivos que las políticas antiinflacionarias ocasionarán al sistema productivo. Por eso, se combatió el radicalismo de los fundamentalistas, exigiéndose un tipo de cambio no sobrevalorizado, para evitar déficits en la balanza de transacciones corrientes (comercial y de servicios), e intereses más bajos para no desestimular la producción y la inversión. Con ello la caída de la inflación no sería tan brusca, pero provocaría menores desequilibrios de la economía doméstica en relación al exterior y, así, menor dependencia de aportes de capitales extranjeros para equilibrar la balanza de pagos. El liberal-desarrollismo ve con buenos ojos formas bien delimitadas de intervención del estado en el sistema productivo. Así, dentro de esa perspectiva, son favorecidas las políticas industriales sectoriales, siempre y cuando sean limitadas en el tiempo y parsimoniosas en los subsidios. Tales políticas tendrán por objetivo, por ejemplo, no la substitución de importaciones a cualquier precio, sino el aumento de la competitividad sectorial hasta el patrón internacional. Este desarrollismo continúa industrializante, pero su foco se amplió para incluir las actividades productivas en general, desde la agricultura hasta los servicios.

La denominación liberal-desarrollismo vincula las designaciones de las dos principales orientaciones ideológicas que han nortado el debate en torno de la política económica brasileña desde la posguerra. De hecho, desde los 50, neoliberalismo y nacional-desarrollismo estuvieron en confrontación y se definieron por oposición mutua. El nacional desarrollismo fue la orientación dominante hasta los 80. Era un proyecto de superación del subdesarrollo a través de la industrialización, orientada por la planificación y con decidido respaldo estatal. Los neoliberales, en contraste, siempre confiaron en que el libre movimiento de las fuerzas del mercado era la mejor forma de alcanzar la eficiencia económica (Bielschowsky, 1988: 33-34).

El liberal-desarrollismo de algún modo resultó de una reorganización, todavía precaria, de las ideas de antiguos desarrollistas, ahora convertidos a la perspectiva liberal. De hecho, resulta de la convivencia, tensa e inclusive conflictiva, de orientaciones que antes se excluían mutuamente.

A lo largo del primer gobierno de Cardoso, las disputas entre neoliberales y liberal-desarrollistas generaron una visible duplicidad en la acción gubernamental, aunque la primera corriente haya dominado ampliamente. Como vimos en la sección anterior, aun cuando la política de estabilización conducida por los neoliberales haya constituido el eje estratégico del gobierno, tras la crisis mexicana fue perdiendo consistencia, en la medida en que pasó a convivir con medidas «compensatorias» ad hoc, de iniciativa de los liberal-desarrollistas. Bajo presión política, la propia gestión macroeconómica perdió, poco a poco, su extremismo inicial.

En tanto, pese a todos los notorios avances políticos del liberal-desarrollismo, desde el punto de vista de la trayectoria efectiva de la economía, las medidas por él inspiradas no pasaron de políticas débilmente compensatorias, en tanto que las políticas de tasas de interés y cambiaria –núcleo del fundamentalismo neoliberal dominante– continuó estrangulando a las empresas productivas, transfiriendo buena parte de sus lucros o de su patrimonio a los poseedores de activos financieros e induciendo la generación de niveles crecientes de desempleo. Vale la pena resaltar, en tanto, que las medidas no dejaron de tener eficacia. Aunque la economía como un todo se haya movido a ritmo muy lento, las «medidas compensatorias» permitieron la preservación y la renovación de ramas industriales que de otro modo habrían desaparecido (calzados y textiles, por ejemplo). Eso significa que tales segmentos tienden a recuperar su capacidad de expansión, en la medida en que mudan las condiciones económicas.

Entretanto, el carácter cada vez más sistemático de las medidas inspiradas por el liberal-desarrollismo apunta hacia la posibilidad de que sean un embrión de una estrategia de desarrollo capaz de sustentarse a lo largo del tiempo, algo que la variante neoliberal no alcanzó a ser. Su realización tiene, con todo, como condición mínima la superación de la duplicidad ya apuntada y, por lo tanto, la alteración drástica de la política de cambio/tasas mantenida durante todo el primer gobierno de Cardoso. Al inicio de su segundo mandato, el presidente Fernando Henrique, a contragusto, acabó cumpliendo con esa condición mínima al determinar la fluctuación del cambio para defender al país de un nuevo «ataque especulativo». En las conclusiones retomaremos esta cuestión.

En síntesis: aunque el primer gobierno FHC haya consolidado la estrategia liberal de integración global (intermediada por la organización de un bloque económico regional), fracasó la tentativa de radicalizar esta estrategia, a través de una política de estabilización, orientada por un neoliberalismo voluntarista. Esta variante extrema mostró no tener condiciones de sustentarse, por lo menos en un contexto internacional marcado por la inestabilidad financiera. Pero aun cuando las políticas no encuadrables en la lógica neoliberal siguiesen una orientación diferente, liberal-desarrollista, las mismas constituyen solamente una promesa de alternativa estratégica.

Este análisis esquemático de los ensayos de construcción de una nueva estrategia brasileña de desarrollo silencia, entre otros aspectos, un punto importante: si esa estrategia de desarrollo en construcción tiene una relación excluyente o incorporadora con las masas pobres y marginalizadas.

No hay duda de que hubo, con la estabilización y el crecimiento resultantes del Plan Real, una elevación de los ingresos de los más pobres e incluso una reducción de los índices que denuncian la miseria en que vive buena parte de la población brasileña. Una investigación reciente mostró que desde el lanzamiento del Plan Real hasta enero de 1996, 5 millones de personas rompieron la línea de la pobreza en seis regiones metropolitanas (grandes ciudades y municipios vecinos), aunque eso no haya ido más allá de una recuperación de las pérdidas de ingresos sufridas por los pobres desde 1991. Además, desde entonces no hubo avances generales en la reducción de la pobreza

pero sí avances en unas pocas regiones y empeoramiento en otras, como en la región metropolitana de São Paulo (Rocha, 2000).

En segundo lugar, las iniciativas tomadas por el gobierno en el sector educativo –dando prioridad a la enseñanza de primer grado–, constituyen medidas importantes e innovadoras en términos brasileños. Tampoco hay dudas de que hubo un gran esfuerzo para aumentar el volumen y la eficacia de los gastos en salud pública, y hay también buenas evidencias de que en los municipios más pobres del país, donde el gobierno viene concentrando sus gastos sociales, cayeron los índices de mortalidad infantil.

Además el gobierno hizo avances muy grandes en el modo de tratar la cuestión agraria. Aunque la distribución de tierras haya sido encarada principalmente como un mecanismo destinado a vaciar de contenido las demandas por reforma agraria, lideradas por el Movimiento dos Sem-Terra, MST, apoyadas por la Iglesia Católica y con gran simpatía en el medio urbano, durante el gobierno FHC fueran distribuidas más tierras que en los gobiernos anteriores. Aunque el programa de distribución de tierras y asentamiento haya ganado cada vez más consistencia (en términos de mecanismos institucionales y volumen de recursos), las demandas por reforma no fueron tratadas, de forma positiva, como una oportunidad de generar políticas destinadas a reducir sustancialmente la desigualdad social. Así, aunque haya habido preocupación en dar a los asentados alguna infraestructura material para la producción (carreteras, casas, tractores), no hubo un esfuerzo análogo para capacitarlos técnicamente para producir con eficiencia. Y sin capacitación y asistencia técnica se torna difícil que los productores puedan tener éxito en el contexto de una agricultura modernizada. En lo que respecta al financiamiento, el Pronaf, programa de préstamos a la agricultura familiar, fue un avance importante porque llegó, a fines del primer gobierno Cardoso, a atender cerca de 500 mil familias de agricultores, buena parte de las cuales nunca había tenido acceso al crédito. Se trata sin duda de un programa relevante para reducir la masa de pequeños propietarios que pierden su tierra anualmente. De cualquier modo, en un contexto macroeconómico adverso, todas esas medidas redistributivas cumplen también una función compensatoria.

Todo eso es relevante pero no llega a caracterizar la estrategia liberal como incorporadora. De hecho, el gobierno no vaciló en cuanto a sus prioridades –inflación baja a cualquier costo– cuando se trató de reaccionar a las crisis posibilitadas por su propia política. Así, como resultado de las reacciones gubernamentales a las crisis mexicana y asiática y a la moratoria rusa se revirtió la redistribución inicial de ingresos y se produjeron tasas nunca vistas anteriormente de desempleo.

No obstante que la variante neoliberal de la estrategia de desarrollo adoptada en los 90 no haya favorecido la incorporación de las masas pobres, eso no implica necesariamente que toda estrategia liberal, sea cual fuera su variante, sea incompatible con ella. En otro contexto estratégico y con la retomada del crecimiento económico las medidas que tuvieran un carácter compensatorio pueden tornarse mecanismos importantes de incorporación.

III. Observaciones finales

El argumento básico aquí desenvuelto reconoce, de inicio, que la nueva etapa de desarrollo globalizado del capitalismo tiende a inviabilizar todos los proyectos de construcción de capitalismo en bases nacionales. Pero no acepta la implicación, que se intenta a veces extraer de ello, de que todos los países tengan que integrarse del mismo modo en el sistema capitalista mundial. Considera, por el contrario, que lo harán de maneras diversas, regulados por instituciones propias, dependientes de las condiciones naturales y sociales legadas por su historia y de las elecciones de política que hagan. Por ese camino, gana nuevamente significado la cuestión de las estrategias nacionales para el desarrollo.

Se mostró que, a lo largo de los 90, emergió una nueva estrategia brasileña de desarrollo, orientada a la reducción del papel regulador del estado, a la eliminación de las funciones empresariales que desempeñaba y a la apertura y la integración de la economía doméstica en la economía mundial, por intermedio de la construcción del Mercosur. A lo largo del gobierno Cardoso, esta estrategia se radicalizó. Fue dominada por lo que llamamos fundamentalismo neoliberal. Tal variante radical de liberalismo no mostró condiciones de sustentarse a largo plazo, al menos en un ambiente internacional inestable como el de los 90. Pero surgieron gradualmente, en paralelo a la política neoliberal de estabilización, iniciativas de protección y estímulo a las actividades económicas domésticas que pueden tornarse, en diferentes condiciones macroeconómicas, un embrión de una nueva variante estratégica, la liberal desarrollista.

A partir de enero de 1999 la alteración radical de la política de cambio, hecha bajo el impulso de un violento ataque especulativo, quebró las bases macroeconómicas que delimitaron el primer mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso. En lugar del cambio semi-fijo y sobrevaluado, se instituyó el cambio flotante y probablemente subvalorizado, por las circunstancias desfavorables en que tuvo lugar la alteración. En lugar de una política de altas tasas de interés, el Banco Central pasó a orientarse hacia la baja de las tasas hasta el nivel internacional, en la medida en que el control de la inflación así lo permitiese. Con eso, la crisis económico-financiera de enero dio impulso, no al abandono de la estrategia liberal, sino a una posible transformación política en su interior, en dirección a la construcción de una estrategia liberal-desarrollista.

En tanto, una reversión de ese tipo es extremadamente problemática. Y no me refiero solamente a las circunstancias económicas desfavorables atravesadas por el país en 1999, tanto en el plano interno como externo. El empobrecimiento de la población y la crisis cambiaria de enero redujeron el prestigio político difuso que sustentaba buena parte del control del gobierno sobre las diferentes arenas políticas. Eso por sí solo, además de las ambigüedades del gobierno, ha vuelto la operación política y el cambio de orientación mucho más difícil.

A pesar de ello, desde el segundo semestre de 2000 hay ya señales claras de que la

tendencia del estado es recorrer el camino de la construcción de una estrategia liberal-desarrollista. Y como en 2002 habrá elecciones casi generales, la dinámica electoral misma estimula el gobierno a hacerlo.

Bibliografía

- BATISTA JR., P. (1996): *Plano Real e Desequilíbrio Externo*, Texto para Discussão, Nº 50, São Paulo, EAESP-FGV, janeiro.
- BAUMANN, RENATO (1996) (org.): *O Brasil e a Economia Global*, Rio de Janeiro, Ed. Campus/Sobeet.
- BIELSCHOWSKY, RICARDO (1988): *O Pensamento Econômico Brasileiro: o Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*, Rio de Janeiro, IPEA / IMPES.
- BIELSCHOWSKY, RICARDO e STUMPO, GIOVANNI (1996): «A internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura», in Baumann (org.), op. cit.
- CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE (1997): «Vamos reformar o capitalismo brasileiro», Entrevista concedida a Brasílio Sallum Jr., en: *Lua Nova*, Revista de Cultura e Política, Nº 39, CEDEC.
- CERNY, PHILIP (1990): *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency and the future of the State*, London Sage Publications.
- EDWARDS, SEBASTIAN (1995): *Crisis and Reform in Latin America - From Despair to Hope*, World Bank/Oxford University Press.
- FISHLOW, ALBERT (1994): «Economic Development in the 1990s», *World Development*, 22 (12), december.
- GARRET, GEOFFREY & LANGE, PETER (1996): «Internationalization, Institutions and Political Change», in: Keohane, Robert e Helen Milner (eds.), *Internationalization and Domestic Politics*, New York, Cambridge University Press.
- HAGGARD, STEPHEN (1990): *Pathways from the Periphery*, Ithaca e Nova York, Cornell University Press.

Registro bibliográfico

- SALLUM, BRASÍLIO JR.
«Neoliberalismo y desarrollismo: dilemas de la estrategia brasileña en los años 90», ESTUDIOS SOCIALES. *Revista Universitaria Semestral*, año XI, Nº 20, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, primer semestre 2001 (pp. 27-51).

- HAGGARD, STEPHEN (1995): *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- HALL, PAUL & TAYLOR, ROSEMARY (1994): *Political Science and the four new institutionalisms*, paper prepared to the Annual Meeting of the American Political Science, New York.
- KNIGHT, JACK (1992): *Institutions and Social Conflict*, New York, Cambridge University Press.
- PALAN, RONEN & ABBOT, JASON COM DEANS, PHIL (1996): *State Strategies in the Global Political Economy*, Londres e Nova York, Pinter.
- ROCHA, SONIA (2000): *Pobreza e Desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real*, Texto para Discussão, Nº 721, Rio de Janeiro.
- SALLUM JR., BRASÍLIO (1999): «O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo», *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, Nº 2, vol. 11, São Paulo, out.
- SALLUM JR., BRASÍLIO (2000): «Globalização e Desenvolvimento: a estratégia brasileira nos anos 90», *Novos Estudos Cebrap*, Nº 58, São Paulo, novembro.
- STRANGE, SUSAN, (1987): «The persistent myth of *lost* hegemony», *International Organization*, 41.
- WADE, ROBERT ET ALLI (1994): «Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience», *Policy Essay*, Nº 11, Whashington D.C., Overseas Development Council.

Descriptorios

- globalización / neoliberalismo / desarrollismo / desarrollo económico / liberalización económica / Brasil / gobierno de Fernando Henrique Cardoso.