

## **Paradigmas del desarrollo económico: el renacimiento del Desarrollismo en Brasil y Argentina**

Ernesto A. O'Connor<sup>1</sup>

### **Resumen**

En este trabajo se analiza el surgimiento de nuevas estrategias en materia de desarrollo económico y social, puntualmente en Brasil y en la Argentina. El impacto de la crisis mundial es revisado para contextualizar la oportunidad de estas nuevas estrategias. En ese contexto, se destaca la revalorización del rol de la política económica y de los Estados fuertes en relación al mercado. El Neodesarrollismo de Brasil y el Neodesarrollismo proteccionista de Argentina, vigentes desde comienzos de los '2000, son presentados como dos alternativas a la crisis mundial, analizándose su derrotero reciente y sus principales tendencias.

**Palabras clave:** desarrollo económico, globalización, Estado, Neodesarrollismo, Brasil, Argentina

**Códigos JEL:** 011- O54 – P52

### **Abstract**

This paper discusses the emergence of new economic and social development strategies, specifically in Brazil and Argentina. The impact of the global crisis is reviewed to contextualize the timing of these new strategies. In this context, the appreciation of the economic policy and the role of strong states in relation to the market are two main issues. Brazil's Neodevelopmentalism and Argentina's Protectionist Neodevelopmentalism, since the early 2000s, are presented as two alternatives to the global crisis, analyzing its course and main trends.

**Key words:** economic development, globalization, state, Neodevelopmentalism, Brazil, Argentina.

**JEL Codes:** 011- O54 – P52

---

<sup>1</sup> Dr. en Economía, Profesor e Investigador de la Escuela de Economía "Francisco Valsecchi", Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Católica Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Correo electrónico: eoconnor@uca.edu.ar

## 1. Introducción

La crisis económica mundial, originada a partir de la crisis de las hipotecas en 2008 en EE.UU., se ha prolongado hasta mediados de 2012, prometiendo prolongarse un tiempo más, dadas las perspectivas de la Unión Europea en 2012, y dado el año de transición electoral en EE.UU.

En este contexto, se sigue imponiendo la revisión de algunos fundamentos del desarrollo económico. Esta revisión incluye el rol del keynesianismo y del Estado, en tanto pueden ser decisivos para revertir la recesión y recuperar la confianza que cierta falta de regulación de los mercados, sobre todo los financieros, hizo perder. Además, incluye toda una serie de conceptos que hacen a una estrategia de desarrollo nacional en medio de la globalización.

En este trabajo se revisan entonces algunas tendencias que intentan explicar el problema actual de la economía mundial, a partir del diagnóstico que induce a recuperar el rol de la política económica y de un Estado fuerte, fundamentado sobre todo en las experiencias de Asia Pacífico, China, y otros emergentes. En particular, se analiza el resurgimiento del desarrollismo en Brasil y Argentina, bajo dos enfoques estratégicos que tienen muchas diferencias entre sí, y que requieren mayor atención en medio de la crisis económica mundial.

El trabajo está organizado del siguiente modo. El capítulo 2 revisa el recorrido reciente de la crisis económica mundial, con el objeto de contextualizar las nuevas estrategias Neodesarrollistas, revisando el rol de los Estados fuertes. El capítulo 3 analiza algunos enfoques teóricos acerca del cambio desde los mercados hacia un mayor rol de las políticas económicas y de los Estados, desde la perspectiva de algunos autores relevantes. En el capítulo 6 se presentan los casos de Brasil y Argentina como dos respuestas distintas a la crisis mundial a partir de dos distintos Neodesarrollismos. El capítulo final reseña algunas tendencias generales.

## 2. La crisis económica mundial: del mercado a los Estados fuertes

Si bien el objetivo de este trabajo no es analizar las causas y el derrotero de la crisis mundial originada en 2008, bien valen algunas consideraciones al respecto. La crisis mundial no ha terminado definitivamente, dado el agravamiento de la situación en la Unión Europea desde 2011. Esta situación viene imponiendo una revisión acerca de los fundamentos del desarrollo económico de largo plazo, de la política económica y del rol del Estado, a la par de exacerbar la búsqueda de instrumentos macroeconómicos para salir de la crisis, sobre todo en EE.UU. y la Unión Europea.

Paradójicamente, éstos últimos implementaron diferentes estrategias de salida de la crisis, con resultados aún inciertos. Aún cuando el fin de este trabajo no es analizar en detalle las medidas de políticas implementadas, vale reseñar el tipo de políticas ensayadas. Por un lado, una salida más bien “neoliberal” por parte de la Unión Europea, y por otro, un enfoque del tipo más “keynesiano” por parte de EE.UU., para superar la “Gran Recesión”.

La salida propuesta por la Unión Europea ha sido por la vía del ajuste fiscal y monetario coordinado principalmente desde Alemania, hacia los países de mayor riesgo de la eurozona, como Irlanda, Portugal y Grecia en un primer momento (2009), y Grecia, Italia y España desde 2011. La rigidez fiscal-monetaria-cambiaria coordinada desde Bruselas hacia los países más endeudados busca generar ahorros para mejorar la solvencia fiscal intertemporal, de modo de cancelar las deudas financieras y restituir la confianza. Una consecuencia no deseada, pero previsible, son los problemas sociales y el desempleo, elevado en algunos países, como España, donde ha llegado al 22% o Grecia, con el 17%, y el surgimiento de los “indignados”, es decir, población excluida de los mercados laborales. Los resultados económicos han sido contractivos entre 2008 y 2011 para los países con mayores problemas, y el endeudamiento de la región es elevado: 160% del ratio deuda/PIB de Grecia, 129% de Italia, y 95% de Alemania, según datos de la OCDE (2011). Este tipo de ajustes es similar a los aplicados en la Argentina, Turquía, Brasil y otros países emergentes a fines de los '90 con motivo de la crisis de la deuda, y ha tenido un final negativo, con más desempleo, inequidad y recesión (Rodrik, 2011).

Por su parte, la salida “expansiva” del tipo keynesiana de EE.UU. ha tenido algunos mejores resultados, y ha logrado evitar la recaída en recesión. La propuesta del presidente Obama y de la Fed apostó por recuperar la confianza vía política monetaria y fiscal expansiva, exactamente lo contrario a la estrategia de la Unión Europea. La apuesta ha buscado una lenta corrección del endeudamiento privado, con política monetaria expansiva (tasas de los Fed Funds casi nulas y rendimientos de bonos a treinta años menores al 3% anual) y gasto público elevado con planes de estímulo fiscal. De este modo se logró recuperar el ritmo de actividad económica, vía un mayor consumo –aunque sin retomar los niveles previos a la crisis, por el endeudamiento de largo plazo de las familias- y las exportaciones. El PIB ha crecido 2.7% promedio anual entre 2010 y 2011, luego de caer 2.6% anual en 2009. La dinámica de creación mensual de empleo se aceleró desde mediados de 2011, bajando el desempleo de 11% a 8%. Otro dato es la suba de la pobreza hasta 15% en el pico de la crisis, dato que ha comenzado a descender lentamente. Con todo, la renovada crisis de la Unión Europea ha impactado en las exportaciones de EE.UU., y su nivel de actividad tiende a desacelerarse a mediados de 2012. Una de las limitaciones ha sido que, quizás, que el gasto público ha crecido menos que lo necesario para asegurar una reactivación permanente (Krugman, 2012). Un problema, relevante para las expectativas, es que

ha sido financiado con más deuda pública, afectando las expectativas de solvencia fiscal a mediano plazo, llevando el ratio deuda/PIB al 95% en 2011 – con alto endeudamiento con China- y el déficit fiscal a 10,5% del PIB (OCDE, 2011).

En EE.UU. y la Unión Europea, la crisis de confianza de los empresarios y consumidores no se ha revertido totalmente. Las expectativas hacia el futuro no son favorables, las familias están endeudadas hacia el largo plazo, y el consumo no se recupera con intensidad, sobre todo en Europa, que sigue en recesión. En este contexto, el pensamiento keynesiano parece resurgir como alternativa, dados los mejores resultados del “modelo Obama” en relación al “modelo alemán”. Así, el rol de la política económica y de los Estados más fuertes, para liderar la economía, ha venido ganando terreno en la evidencia empírica, y en los debates de la ciencia económica.

Por otra parte, los países emergentes de Asia siguen siendo la locomotora del mundo, si bien esto no necesariamente implica que se cumpla totalmente la teoría del desacople, liderado por China, India y otros, dado que los emergentes no asiáticos, como Brasil y Rusia, suelen desacelerarse con las recaídas de Occidente, como ocurre con la crisis de la Unión Europea de 2011-2012. China y la India siguieron mostrando en el período 2008-2012 los mayores crecimientos del mundo. En paralelo, Asia, y particularmente China, se han convertido en los grandes acreedores de Occidente.

La estrategia en Asia Pacífico, más allá de las características de las distintas naciones, ha seguido algunos patrones: gobiernos dictatoriales o democracias “*light*”, ausencia de repúblicas al estilo anglosajón, Estado fuerte, mercado sí pero muy subordinado al Estado, desarrollo de empresariado nacional, tanto corporaciones como pymes, agresiva política comercial exportadora, atracción de inversión extranjera directa y desarrollo de tecnología (Rodrik, 2011)

Si bien los emergentes no han dejado de crecer en los últimos cuatro años, ni los BRIC (Brasil-Rusia-India-China) ni los países de Asia Pacífico son el mejor ejemplo de institucionalidad y economía de mercado, paradigmas del pensamiento republicano y *mainstream*. En China y Rusia el sistema es muy centralizado, y en India el crecimiento se consolida a partir de un modelo dualista de desarrollo, alejado por ahora de las típicas equidades sociales que las repúblicas demandan. El resto de Asia Pacífico, básicamente, no son democracias republicanas ni economías de mercado “puras”. En estos contextos de incertidumbre y reglas de diferente institucionalidad se desenvuelven los sectores empresarios de estos países, con distintos resultados, pero en el marco de crecimientos record de las economías a nivel mundial.

China optó, económicamente, por un *export-led growth model*, un modelo exportador, que se fue organizando en torno a algunos parámetros. Sistema de gobierno dictatorial, alta acumulación de ahorro nacional de largo plazo, muy bajo consumo privado inicial y alta inversión, priorizando la demanda internacional, en base al excedente de mano de obra, en el sentido de A.W. Lewis (Knight, 2007). Un modelo productivo mixto, con corporaciones nacionales estatales, y entrada de inversión extranjera directa limitada, con posterior innovación nacional en el sentido de réplica de tecnología. Conquista de mercados globales de importación de manufacturas de EE.UU. y de la Unión Europea, como así también del resto del mundo. Su crecimiento ha disparado el precio internacional de los recursos naturales a niveles récord desde 2002, pues China no tiene autoabastecimiento en alimentos, metales y energía.

En este modelo, como en el de Rusia y Brasil, el “Estados fuerte” es clave en la asignación de los recursos en los sectores que definen como estratégicos, sobre todo la energía y los alimentos, como así también los servicios y la industria de alta tecnología. El resto de los bienes y servicios se desenvuelven en “mercados” algo menos intervenidos. En China, los hidrocarburos y los metales son generados por corporaciones nacionales, que se expanden por el mundo adquiriendo activos y tierras en aquellos países en que pueden hacerlo.

En Rusia, por su parte, el modelo de capitalismo de Estado con democracia de baja alternancia en el poder ha asegurado un liderazgo fuerte. La propiedad del gas y el petróleo por parte de grupos económicos nacionales, y la alta intervención del gobierno en los mercados agrícolas de exportación, vía impuestos y restricciones al comercio, son claros ejemplos de participación en sectores estratégicos, en un contexto donde el poder político es sostenido desde hace años por el mismo partido político.

De este modo, los países productores de alimentos, metales y energía han tenido un efecto riqueza notable desde los ‘2000. En este grupo están, fundamentalmente, los BRICS - sin la India y con Sudáfrica-, los tres países del Mar Negro: Rusia, Ucrania y Kazajistán, algunas naciones de África –aún sin peso global-y finalmente, entre los países de América del Sur, los del Atlántico como los más relevantes. Aquellos países de la región que no presentan abundancia de recursos naturales, han optado por estrategias diferentes, como el caso de Chile, con un enfoque que responde principalmente a una economía social de mercado (Resico, 2011), o el de Colombia y Perú, con una creciente internacionalización con destino Asia Pacífico (Izquierdo y Talvi, 2011).

Una parte del liderazgo económico mundial parece responder hoy a este tipo de enfoques, donde la producción se desenvuelve bajo particulares instituciones: Estado fuerte, mercado muy regulado e inserción internacional controlada. La globalización eminentemente comercial de los ‘2000– y no tanto financiera, a diferencia de la globalización de los ‘90 que

terminó con la crisis de la deuda- fue muy positiva para algunos países de América Latina. En particular, los países sudamericanos exportadores de granos y alimentos, productores de metales y petróleo, se insertaron mejor en la globalización de la mano del shock exógeno de exportaciones (O'Connor, 2011). Estos son los casos de Brasil y la Argentina, que son el objeto central de este trabajo. Antes de analizar el sendero de estas dos estrategias, se revisa algunos antecedentes que explican mejor el estado actual de la globalización.

### **3. Teoría y evidencia del desarrollo: de los mercados a un mayor rol de las políticas económicas y de los Estados**

Para comprender los nuevos procesos productivos y el rol de la política económica en el marco de la crisis global, es oportuno revisar recientes aportes de algunos autores del pensamiento *mainstream*, como los casos de Rodrik y Sachs.

Dani Rodrik es un defensor de la estrategia “productivista” del Este de Asia, asignando al Estado y a determinada política económica un rol central, desde la experiencia de los tigres asiáticos desde los '60 hasta la expansión de todos los países de la ASEAN en la actualidad.

Rodrik (2004) propone estrategias de crecimiento basadas en el “método de los diagnósticos”. Las reformas estructurales de los '80 y '90 produjeron resultados decepcionantes en los países emergentes, y los crecimientos más exitosos siguieron políticas heterodoxas, como ser los casos de China, Vietnam, e India, luego de los tigres asiáticos. Los principios generales para el crecimiento son la estabilidad macroeconómica, la integración, la seguridad jurídica, la cohesión social y la estabilidad política, pero estos principios generales no determinan agendas de política. Para esto, se recomienda una cierta “experimentación” de política. A diferencia del Consenso de Washington, y de las recetas de los organismos multilaterales, se propone un “diagnostic approach”: evaluar la escasez relativa de los diferentes determinantes del desarrollo y concentrar la política económica sólo en los más relevantes. Es decir, por ejemplo, si en un país el costo del capital es alto, concentrarse en resolver esto.

Al respecto, Rodrik (2005), hace hincapié en la experiencia del Sudeste Asiático y de China. “La verdadera enseñanza china es más simple y además es igual, a grandes rasgos, a la de todo el Este Asiático. Lo que distingue a los países asiáticos es el enfoque netamente productivista de sus políticas económicas. Me refiero a productivista como la perspectiva de diseñadores de política económica y líderes políticos de ocuparse, en primer lugar –y antes que cualquier otra cuestión- de la salud de los productores reales: las empresas, industrias y sectores económicos. En este enfoque no se considera una virtud que el Estado mantenga distancia del productor. Por el contrario, las autoridades interactúan intensamente con ellos” (Rodrik, 2005).

Una virtud de la política económica china es que ha logrado, desde lo comercial-industrial, producir aquellos bienes que son más demandados y que tienen alto valor en las naciones desarrolladas. La capacidad para producir bienes más sofisticados proviene de factores idiosincráticos y de la política pública. Cabe recordar que un país es competitivo en la medida en que produzca bienes y servicios que “superen” el examen de los mercados internacionales, al mismo tiempo que aumenta el ingreso de su población, es decir, satisface los requerimientos de equidad. Para los países menos desarrollados, el aporte del mercado interno para aumentar la competitividad –a diferencia del caso de EE. UU., por ejemplo- es menor. La clave para estas naciones es la inserción internacional, como ocurre en los casos asiáticos. En conclusión, para Rodrik, la política productivista debe nutrirse de, por ejemplo, la subvaluación de la moneda, la política industrial competitiva, y la atracción y asociación con inversores extranjeros, y de una mentalidad productivista dominante, tanto en el Estado como en el sector privado. El énfasis está en la exportación, porque ésta asegura la competitividad. De este modo se alejan los riesgos del *rent-seeking behaviour*, en la antigua interpretación de Krueger (1974).

La crisis mundial comenzada en 2008 y la persistencia de la situación complicada en la Unión Europea, más el lento proceso de salida de la Gran Recesión de EE.UU., han renovado los cambios de enfoque acerca del rol de las políticas en la economía y en el crecimiento. Rodrik (2011) ha ido más lejos, y, a la luz de la crisis de las hipotecas y su persistencia, cuestiona la forma actual del capitalismo. El autor plantea la paradoja de la globalización, donde la democracia, el rol del Estado y el futuro de la economía mundial están en juego. La paradoja es que los mercados necesitan de los Estados, pero los Estados están debilitados, quizás fatalmente, en la medida en que la “hiperglobalización” – como él define el actual proceso de globalización- siga avanzando como hasta ahora. A medida que los mercados ganan lugar en las decisiones, los Estados pierden incidencia, y esto afecta las democracias. En realidad, los mercados y los Estados deben ser complementarios. En la post guerra, de algún modo, había un ideal equilibrio, pues se promovía el comercio exterior a partir de un Estado fuerte, con el rol de lograr el desarrollo, la estabilidad y la democracia.

Para Rodrik, habría que moderar la “hiperglobalización”, no la globalización. Él prefiere una versión *light* de la globalización, al estilo Bretton Woods. Al colapsar el sistema de tipos de cambios fijos de Bretton Woods, la globalización moderada también colapsó. El manejo de las economías nacionales dependió crecientemente del comercio y las finanzas internacionales, más que nunca antes. Esto ocurrió en casi todo el mundo, pues las ideas de los economistas *mainstream* prevalecieron globalmente, menos en Asia Pacífico, precisamente, la región que más creció, donde se redujo la pobreza, y la cual es ahora, en parte, la acreedora de Occidente.

Los globalizadores tuvieron dos supuestos erróneos: creer que la integración global era independiente del desarrollo institucional, que vendría después, y creer que la globalización no tendría efectos sobre los acuerdos institucionales dentro de cada país. Al respecto, Rodrik cita en detalle el derrotero de la Convertibilidad en la Argentina, como ejemplo extremo de inserción plena en la “hiperglobalización”, y con una salida traumática en 2002.

Rodrik definió un trilema: no es posible tener alta globalización, democracia política y un Estado nacional competente. Como máximo, se pueden tener dos de estos tres objetivos. Si se quiere preservar la democracia, se tiene que elegir entre soberanía nacional y globalización. Si se quiere preservar al Estado nacional, se tiene que elegir entre democracia y globalización. Si se quiere preservar la globalización (híper), se debe sacrificar democracia política o Estado nacional.

El problema es que la gobernanza global deja a los Estados con pocos grados de libertad, pues esta a manos de las finanzas globales y las multinacionales. Así, analiza el capitalismo, definiendo un capitalismo 1.0 al de fines de siglo XIX y comienzos del XX, y como capitalismo 2.0 al sistema organizado desde Bretton Woods, con un rol activo de los Estados y de las políticas económicas y sociales de cada país. La “hiperglobalización” desde mediados de los ’70 ha reemplazado a este capitalismo, limitando los acuerdos globales y la independencia de los Estados derivados de Bretton Woods. Luego, Rodrik promueve un capitalismo 3.0, un sistema mixto en el espíritu de Bretton Woods. Los mercados deberían depender de los sistemas de gobernanza. Cada país debería proteger sus instituciones, acuerdos internos y regulaciones, en el marco de un nuevo orden global, más coordinado y regulado. Se debe, en definitiva, reconectar la economía con las instituciones y con la política.

En una línea no tan diferente, Jeffrey Sachs (2011) plantea que la economía está íntimamente interconectada con un drama mucho más amplio que la propia actividad económica, y que incluye la política, la psicología social, y el medio ambiente. Los temas económicos rara vez pueden entenderse en forma aislada, aunque la mayoría de los economistas suelen caer en esta trampa. Sachs también critica a las multinacionales en el proceso que terminó en la no solucionada aún crisis de las hipotecas de 2008, al señalar que en la globalización, las empresas multinacionales se benefician del aumento de productividad y los salarios bajos de los países del tercer Mundo, y la tendencia de sus gobiernos de reducir impuestos para atraer inversiones. Esto favorece a las corporaciones de EE.UU. pero perjudica a los trabajadores del mismo EE.UU., generando desempleo. Además, de su trabajo anterior *The End of Poverty* (2005), extrapola problemas del subdesarrollo a los mercados laborales y sociales de los países desarrollados promoviendo una mayor regulación y protección social en la



crisis. Como sociedad, sostiene que se deben establecer nuevamente las relaciones entre mercados, política y sociedad civil.

Enfoques como éstos dos últimos plantean escenarios divergentes a los actuales para las economías de cara al futuro, pues una menor globalización podría implicar un mayor rol para las políticas de desarrollo de empresarialidad nacional, a partir de Estados más fuertes, como así también una dinámica algo menor para el comercio internacional y los flujos de inversiones extranjeras y de capitales a nivel global. En este contexto, los Neodesarrollismos de Brasil y la Argentina son paradigmáticos.

#### **4. Brasil y Argentina: dos respuestas distintas a la crisis mundial a partir de dos distintos Neodesarrollismos**

Los países emergentes son los que más han crecido desde la crisis mundial. Los casos de Argentina y Brasil son elocuentes, si bien con distintas respuestas al nuevo escenario.

En Brasil la democracia es un sistema establecido con un Estado fuerte. Desde el punto de vista productivista, Brasil ha sido y es un ejemplo, pues siempre ha tratado de priorizar y fomentar la producción nacional. Esta tradición data de los '1940, cuando el Presidente Getulio Vargas instaló el desarrollismo nacional como estrategia de desarrollo, continuada por el Presidente Juscelino Kubistchek en las décadas de los '50 y '60.

Según Jaguaribe (2004), el nacional-desarrollismo era más que una industrialización por sustitución de importaciones, tal el modelo pregonado por la CEPAL entonces. El "*Estado Novo*" era un Estado más fuerte, interventor y productor, que buscaba desarrollar el mercado interno con mayor participación de la clase media, incorporando al sindicalismo (no unificado como en la Argentina en una única central sindical, sino más atomizado), y a la incipiente burguesía nacional industrial, en una democracia con planificación económica del desarrollo desde el Estado.

El desarrollismo fue nacionalista, según la visión propia de los desarrollistas brasileños, porque la industrialización se realizó desde el Estado Nacional, con mayor participación de empresas nacionales y menor de la Inversión Extranjera Directa (IED). Desde esta perspectiva, los países subdesarrollados se enfrentaban con la contradicción de que necesitaban IED masiva para alcanzar tasas apreciables de desarrollo, pero no podían desarrollarse como comunidades nacionales si los sectores estratégicos de su economía caían bajo control del capital extranjero. La recomendación era ajustar su economía a la autonomía nacional, imponiendo un sistema de ahorro, inversión y producción que asegure la tasa máxima de desarrollo. Tenía como objetivo promover el desarrollo económico a través de consensos entre empresarios, burocracia pública,

clases medias y trabajadores, con el Estado como principal instrumento planificador y coordinador. Así, la industria brasileña creció al 9.5% promedio anual entre 1965 y 1980, con tasas cercanas a las de los NICs asiáticos (Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong), y con alto grado de integración sectorial. El PIB lo hacía al 6.7% promedio anual entre esos años.

En los años '80, un entorno global adverso con altas tasas internacionales de interés, crisis de la deuda externa latinoamericana y problemas monetarios y fiscales propios de la economía brasileña inauguraron un período de estancamiento con alta inflación. El desarrollismo nacionalista había creado algunos de sus propios problemas, con cierto proteccionismo excesivo, déficit gemelos, emisión monetaria como fuente de financiamiento y consecuente inflación, y la posterior carrera tipo de cambio-tasas de interés. El financiamiento público de la industria mercado-internista le había quitado componentes de competitividad externa –a la inversa de los NICs asiáticos desde los '80-, y un abuso de instrumentos derivó en problemas monetarios y fiscales de magnitud. No obstante, su estructura industrial se mantuvo bastante estable, a diferencia de, por ejemplo, la industria argentina, que se fue reduciendo desde mediados de los '70, expuesta a una sucesión de shocks macroeconómicos.

La alianza sociopolítica que sustentó el desarrollismo se fue desarticulando a lo largo de los años '80, pero no desapareció. En los '90 convivieron en Brasil dos visiones: por un lado, la ortodoxia convencional, que asigna a la apertura comercial y financiera y a la IED un rol central en el desarrollo. Por otro lado, el nacionalismo desarrollista brasileño, con una relativa y momentánea pérdida del consenso dominante durante esos años. Fueron años de bajo crecimiento. El esfuerzo antiinflacionario y el Plan Real, el constante ajuste fiscal, la devaluación del real en enero de 1999, el cambio de clima de la globalización financiera en 2000, más la crisis de la deuda, la devaluación y el default argentino de 2001, impactaron sobre las expectativas acerca de la economía brasileña. La “suerte” de la nueva oleada de globalización comercial, de la mano de China, desde 2002, abrió un horizonte diferente para el primer gobierno del Partido Trabalhista, a manos del presidente Lula.

En 2003, Luiz Carlos Bresser-Pereira introdujo el concepto de “Neodesarrollismo” en Brasil, un “tercer discurso”, entre el nacional-desarrollismo -y las distorsiones populistas que tuvo desde los años '70- y el neoliberalismo. El Neodesarrollismo es un conjunto de propuestas estratégicas, institucionales y de política económica a través de las cuales una nación de desarrollo intermedio como Brasil busca, a comienzos del nuevo siglo, alcanzar el desarrollo. Las gestiones de Cardoso, y sobre todo de Lula (2002 en adelante) han mostrado, hasta 2011, un mix de políticas entre algunos pocos aspectos del neoliberalismo del Consenso de Washington, *aggiornados* a la brasileña, bajo la preeminencia de elementos que algunos han definido como de Neodesarrollismo.

El Neodesarrollismo requiere una buena dosis de planificación estratégica, en el sentido de Vietor (2007)<sup>2</sup>. Actualmente, las empresas compiten globalmente, y los Estados Nacionales también. Entonces hay un rol para la Nación y el nacionalismo. Sin nacionalismo no existe desarrollo, desde la perspectiva del nacionalismo histórico alemán o norteamericano (antecedentes teóricos del desarrollismo nacional de Brasil). China es un ejemplo de ello, si bien como potencia global ha tenido mayores facultades que el resto de los países. Es el trilema de Rodrik: si se quiere más globalización, se debe o renunciar a algo de democracia (China o países asiáticos que postergaron equidad por globalización), o a algo de soberanía nacional (integrándose en un bloque comercial y/o monetario, como la Unión Europea). Pero desde el Neodesarrollismo, el Estado-Nación es fuerte pero también puede ser democrático, y negocia directamente la globalización. Esto es lo que hace Brasil, desde la interpretación de esta investigación, independientemente de los protocolos y la diplomacia oficial.

Como la globalización es competencia, el Estado más las empresas nacionales salen a competir. El Neodesarrollismo no es proteccionista, sino que es promotor de exportación de bienes y servicios con valor agregado. Luego, requiere un tamaño de mercado mínimo, para no caer en una trampa de subdesarrollo, cuando modelizan los problemas de industrialización de los países subdesarrollados, y de empresas competitivas.

Es una estrategia de desarrollo endógena, donde las variables principales se desenvuelven en el mercado bajo la dirección de un Estado fuerte; no es el Estado el que decide el nivel de la tasa de inversión o del consumo privado, como intenta hacerlo en las visiones intervencionistas. El Estado tiene un rol decisivo en el diseño de una política industrial pro-competitividad, donde la prioridad la deben tener las grandes corporaciones nacionales realizando inversión extranjera directa, las cadenas de valor exportadoras y aquellas cadenas empleo-intensivas, sobre todo en las ramas donde existen ventajas competitivas (O'Connor, 2010).

El gobierno de Lula consolidó esta estrategia, con una activa participación de Brasil en el concierto mundial de naciones, y una estructura productiva poderosa que catapultó a Brasil a ser la sexta economía del mundo (Morais e Saad-Filho, 2011). Una moneda nacional fuerte, alta capacidad de realizar inversión extranjera directa, y una nueva inserción exportadora en base a

---

<sup>2</sup> Vietor, Richard (2007) afirma que “Los países compiten por market share en la economía mundial, por la inversión extranjera y por las exportaciones, a través de sus negocios. Cada país tiene una estrategia para el desarrollo económico. Puede ser explícita y cuidadosamente formulada, y discutida como tal por funcionarios gubernamentales. O puede ser enteramente implícita -una colección de objetivos y políticas que apenas aparecen como una estrategia luego de implementadas...”

metales, granos y alimentos, orientada a China y Asia Pacífico, son algunos de los ejes productivos.

Finalmente, el Neodesarrollismo, según los propios autores brasileños, no es un paradigma para países pobres, y tampoco es posible en sociedades fragmentadas, pues requiere alto consenso social. En Brasil, la política monetaria ha jugado un rol central en la contención de la pobreza al vencer a la inflación. Las políticas sociales (con planes focalizados amplios como Bolsa Escola, Plan Fome Zero, entre otros) compensaron en parte las desigualdades.

Argentina, por su parte, ha implementado desde 2002 el “Neodesarrollismo proteccionista”, un sistema de gobierno con alta intervención del Estado post crisis de la Convertibilidad (2002). El caso argentino actual es una reedición del desarrollismo nacional proteccionista de la segunda mitad del siglo XX, impulsado por la CEPAL en aquel entonces, y que es muy distinto del Desarrollismo de Frondizi –Frigerio (O’Connor, 2010)<sup>3</sup>. En aquel entonces se implementó una industrialización sustitutiva de importaciones, orientada preferentemente al desarrollo del mercado interno, con una economía preferentemente cerrada, con fomento de la industria nacional. El proceso terminó con poco éxito a partir de grandes desequilibrios macroeconómicos (1973-1976), la apertura unilateral comercial y financiera de la economía (1976-1981) y la crisis de la deuda de los ’80.

El Estado fuerte fue, en buena medida, un resultado del trágico fin de la Convertibilidad en 2002, con el default de la deuda pública, la mega-devaluación del peso y la pesificación de las deudas en dólares. A lo largo de los años, continuaron las renacionalizaciones de empresas antes privatizadas, la creación de capitalismo nacional, y las intervenciones sobre los derechos de propiedad, como ser los casos del canje de deuda pública de 2005, la nacionalización del sistema de pensiones privadas (AFJP) de 2008, una intervención muy activa en los mercados agropecuarios de exportación e importación, con tendencias proteccionistas (2002-2012), y la expropiación de la petrolera YPF (2012). El boom de precios internacionales motivado por la

---

<sup>3</sup> “El enfoque desarrollista nacional, heredero en algunos aspectos del pensamiento originario de la CEPAL, ha sido expresado sucesivamente por autores como Aldo Ferrer, Eduardo Conesa y Eduardo Curia, entre otros economistas, desde los años ’60 hasta la actualidad. Esta aproximación pone el énfasis en la intervención estatal, los subsidios, la redistribución del ingreso, el proteccionismo y la integración latinoamericana, no integra elementos ortodoxos en materia macroeconómica –por ejemplo tolera niveles mayores de inflación–, y no acepta un rol importante para la IED, entre otros postulados. En cambio, el “Desarrollismo” fue el conjunto de ideas elaboradas básicamente por Rogelio Frigerio y aplicadas durante la presidencia de Arturo Frondizi entre 1958 y 1962, y que se centraba en desarrollar el potencial productivo del país, especialmente el petróleo, la industria pesada, la infraestructura y las carnes, entre otros sectores, sustituyendo importaciones y sin tener en cuenta el origen del capital, por eso atraía IED. Además, se enfocó en desarrollar variables clave como ser el capital humano y la I+D, en un enfoque de integración territorial.” (O’Connor, 2010).

abrupta demanda china desde 2002 generó superávit gemelos, comercial y fiscal, desde 2003 hasta 2010, y permitió instrumentar un sistema de transferencias desde el sector transable al no transable de la economía, a través de la introducción de los impuestos a las exportaciones, con alícuotas de hasta 35% en el caso de los granos y con un piso de 45% para el petróleo crudo exportado. De este modo, se permitió financiar un modelo de consumo interno, con permanentes incrementos de la demanda inducida, para abastecer fundamentalmente al mercado local y financiar la industria (Curia, 2008). Esto ha generado resultados de alto crecimiento económico hasta fines de 2011, en un esquema de industrialización sustitutiva de importaciones, que en los hechos no ha sido contrastado con la competitividad, pues no fue orientado a la exportación, sino preferentemente al mercado interno.

Por estos motivos, la estrategia actual es definida en este trabajo como “Neodesarrollismo proteccionista”, a diferencia del “Neodesarrollismo” brasileño. Es interesante comparar las estrategias de ambos países, a la luz de algunos aspectos reveladores.

En materia institucional, ambos países tienen nuevos mandatos presidenciales, con continuidad en 2012, sobre gobiernos iniciados en 2002. En Brasil, el Partido Trabalhista mantiene la gobernanza, al igual que el Frente para la Victoria-Partido Justicialista (Peronismo) en la Argentina. La oposición brasileña se encuentra algo desmembrada, aunque menos que en la Argentina, siempre en torno al PSDB, Partido de la Social Democracia Brasileña, del ex - presidente Cardoso. En la Argentina no hay claros partidos de la oposición, con peso electoral, siendo el Peronismo, en la práctica, un partido casi hegemónico. Se trata, en este sentido, de democracias consolidadas, con oposiciones no muy homogéneas, y en el caso argentino, sin partidos políticos de envergadura como alternativa.

En materia internacional, la inserción de Brasil es creciente, desde que ha sido considerado uno de los BRICs en los ‘2000. Una de las razones es que Brasil mantiene desde hace décadas algunas políticas de Estado que nacieron, precisamente, con el desarrollismo nacional. Por ejemplo, Itamaraty, la cancillería, no modifica sus políticas de inserción internacional pese a los cambios de gobierno –tampoco lo hizo con los gobiernos militares. Brasil se relaciona con todos los países del mundo desde una posición dialoguista –heredada de la tradición diplomática lusitana- y con objetivos políticos y comerciales de largo plazo.

Su influencia en el mundo es incesante: la presidente Dilma Roussef ha visitado Haití y Cuba a comienzos de 2012, abriendo caminos de liderazgo continental que su país no había mostrado antes en América Central y el Caribe. En Porto Alegre, donde se realizó una vez más el Foro Social Temático Mundial, en contraposición al Foro Económico Mundial de Dabós, Dilma expuso su visión del mundo criticando el pensamiento único neoliberal y el rol de las agencias de riesgo, en un discurso similar al que habitualmente tiene la presidencia argentina.

José Graziano da Silva, brasileño, Director General de la FAO, participó del encuentro como expositor, con críticas al rol de los mercados financieros en las finanzas en la agricultura. La Argentina, por su parte, se ha concentrado en la consolidación de la UNASUR, Unión de Naciones Sudamericanas, una organización política fundada junto con Brasil y otros países en Brasilia en 2008, que nuclea a doce países sudamericanos, siendo un organismo de ámbito regional que tiene como objetivos construir una identidad y ciudadanía sudamericanas, al igual que desarrollar un espacio regional integrado con peso político mundial. Además, Argentina ha intensificado los intentos de renegociación de soberanía por las Islas Malvinas.

En materia de actividad económica, el impacto de la crisis mundial es inevitable, aunque no se puede hablar aún de recesión a mediados de 2012. El FMI redujo sus proyecciones de crecimiento 2012: para Brasil prevé 3% anual, frente al 7.5% de 2010 y 3.5% de 2011, pero las tendencias privadas indican que Brasil puede crecer apenas 2% anual en 2012. Argentina creció 8.8% anual en 2011 (INDEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), y los pronósticos 2011 son de 2.5%, siendo las cifras oficiales cuestionadas por el FMI y por el sector privado. El PIB de Brasil alcanzaría a US\$ 2.480.000 millones en 2011, siendo la 6ª economía del mundo (IBGE). En tanto, el de la Argentina, ronda US\$ 445.000 millones, según el INDEC, siendo ambas cifras medidas a precios corrientes.

Brasil sigue políticas de “metas de inflación”, mientras que la Argentina sigue “metas de crecimiento”, según la definición que diera la Presidenta Fernández de Kirchner. Es decir, para Brasil es clave alinear los precios domésticos con los internacionales, dado que su economía está muy internacionalizada y pretende ser un líder global. Por eso, el Banco Central fija la tasa de interés SELIC en niveles superiores (8.5% anual a mediados de 2012) a la inflación: el IPCA (IBGE) ha medido 6.5% en 2011. En el caso argentino, la inflación es “un medio para crecer”, en una economía orientada esencialmente al mercado interno, según la posición oficial, y la marcha del consumo hasta 2011, con lo cual, el país mantiene niveles de inflación promedio anual del orden de 22% anual (2008-2011).

Es decir, para Brasil la internacionalización de su economía es clave; para la Argentina, no es un tema decisivo. El balance de pagos de Brasil terminó en 2011 con un déficit de US\$ 52.600 millones, 2.1% del PIB, el mayor de la historia desde 1947. La contracara es el superávit de la cuenta capital, reflejando la alta entrada de capitales financieros y de IED. Esta última batió récords en Brasil en 2011, mostrando el grado de internacionalización de su economía y la confianza del resto del mundo en el país norteamericano. La IED entrante en Brasil fue en 2011 de US\$ 101.700 millones, frente a una IED brasileña en el exterior de 35.000 millones de US\$, lo que explica en buena medida el déficit de balance de pagos. El tipo de cambio apreciado por una década ha permitido la capitalización y la internacionalización de las

corporaciones brasileñas, pues en Brasil el real apreciado implica más inversión, y no más consumo, como suele ocurrir en la Argentina hace décadas, donde su población tiene una elevada propensión marginal al consumo.

El Banco Nacional de Desarrollo, el BNDES, ha privilegiado con sus préstamos, la consolidación de los “campeones nacionales”, es decir, a las empresas transnacionales de origen brasileño, existentes y nuevas en Brasil, para que realicen IED en el exterior, con la capacidad de competir y ser líderes globales. En Brasil existe una visión estratégica, propia de un Estado y una dirigencia que asigna sentido estratégico de largo plazo a su intervención en la economía, y donde las grandes empresas estatales o mixtas, como Petrobrás, Banco do Brasil, Embraer, Brasil Foods, entre otros, cumplen funciones en el proyecto de desarrollo nacional.

En la Argentina, por su parte, la IED entrante en 2011 alcanzó la cifra de US\$ 6.500 millones, siendo tres veces menor a la de Colombia o Chile, y reflejando una inserción global menor. En cuanto a la cuenta financiera, en 2011 se fugaron del país US\$ 18.000 millones, debido a la creciente desconfianza macroeconómica. El superávit comercial, de US\$ 10.347 millones, ha permitido que el país se encuentre inmune a los shocks financieros globales. No obstante, esta política ha incrementado el grado de autarquía económica y limitado los *benchmark* de competitividad de su producción industrial manufacturera, no así de la producción agropecuaria y de alimentos, donde es líder mundial a nivel tecnológico, y productivo en algunos casos.

En la Argentina, el proceso de re-nacionalizaciones y creación de capitalismo nacional se ha centrado, como ocurrió históricamente, en la consolidación de grupos empresarios nacionales orientados a la producción de bienes no transables, y por ende no sujetos a la competencia internacional, no siendo los mercados externos un objetivo explícito. Esto ha quitado a la producción manufacturera argentina, desde una visión agregada, la posibilidad de someterse a estándares internacionales de alta competitividad.

Como respuesta a la crisis global, el proteccionismo avanza en los dos países, aunque menos en Brasil que en la Argentina, pues Brasil tiene una estrategia de internacionalización de su economía. Brasil ha renegociado, por ejemplo, el acuerdo automotriz con México, ha impuesto límites a la entrada de algunos productos chinos como los textiles. Ambos países han sumado al Mercosur a un alza del Arancel Externo Común hasta el máximo de 35% permitido por la OMC, para algunos productos industriales. Además, Brasil ha instrumentado en 2012 una serie de medidas para revertir la caída en la producción industrial experimentada desde fines de 2011, y reactivar el consumo interno, como la baja de la tasa SELIC, exenciones impositivas y créditos productivos. Además la entrada de capitales se ha revertido, y el real se ha depreciado con respecto al dólar en 2012, mejorando de este modo la competitividad cambiaria de sus

exportaciones. Con todo, hasta mediados de año estas medidas no han podido revertir la tendencia de fuerte desaceleración de la economía.

Argentina, por su parte, ha incrementado desde 2012 las restricciones a la salida de divisas, con la obligación de retener remesas en el país, control cambiario y cierre del mercado (excepto para turismo), y un estricto control a las importaciones, estableciendo cupos e introduciendo la obligación de presentar una declaración jurada de autorización de importaciones previa a las operaciones, ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Secretaría de Comercio. Además, se incrementaron los mecanismos proteccionistas para proteger a la industria nacional, limitando el ingreso de importaciones, si bien, el 75% de éstas se compone de bienes de capital, repuestos e insumos industriales intermedios. En los primeros cinco meses de 2012, las importaciones de bienes de capital cayeron 24% anual.

En materia agropecuaria y de agroalimentos, las diferencias entre los dos países son notorias. Ambos fueron beneficiados del shock de demanda de China y del boom de precios internacionales, lo que provocó el record de producción de soja, aceites y derivados en ambas naciones. Con todo, las similitudes se limitan a la soja, donde Brasil es segundo productor mundial y Argentina tercero. El Neodesarrollismo brasileño impulsó la diversificación productiva en granos y el boom de la producción vacuna, con énfasis en la exportación, como así también la internacionalización de multinacionales alimenticias brasileñas, como Brasil Foods, con financiamiento del BANDES, siendo líder mundial en carnes vacunas y porcinas, y gran productor de carne avícola.

Argentina priorizó un modelo de consumo de alimentos de mercado interno, desde un particular punto de vista de seguridad alimentaria. Se introdujeron impuestos a las exportaciones de granos y oleaginosas, con alícuotas de hasta 35%, y se extendieron restricciones cuantitativas a las exportaciones de maíz, trigo, carne vacuna y leche, provocando una caída en la oferta de estos productos, a favor de una sojización creciente. El esquema transfirió recursos desde el sector transable competitivo hacia el sector no transable, particularmente el Estado y el financiamiento de la industria manufacturera (O'Connor, 2011).

En suma, el Neodesarrollismo brasileño y el Neodesarrollismo proteccionista argentino presentan marcadas diferencias, que se puede sintetizar en una actitud de integración y expansión en el mundo para Brasil, versus un enfoque auto-centrado y aislacionista para el caso del desarrollismo proteccionista argentino.

## **5. Reflexiones finales: tendencias del Neodesarrollismo**



En este trabajo se ha revisando el surgimiento de nuevas estrategias en materia de desarrollo económico y social en los últimos años, en particular el Neodesarrollismo de Brasil y el Neodesarrollismo proteccionista de Argentina, vigentes desde comienzos de los '2000. El impacto de la crisis mundial se ha prolongado por cuatro años desde 2008, y esto ha revalorado la oportunidad de nuevas estrategias de desarrollo. Con el antecedente de los países del este de Asia y de China, donde se destaca la revalorización del rol de la política económica y de los Estados fuertes en relación al mercado, los Neodesarrollismos sudamericanos se presentan como dos casos interesantes.

Con todo, en materia de tendencias, independientemente de la resolución acelerada o no de la crisis económica mundial, el sendero de los dos desarrollismos de Sudamérica no necesariamente parece ser convergente.

En el caso de Brasil, su grado de internacionalización es creciente, y las perspectivas de consolidarse como un referente de la economía global son mucho más ciertas que aquellas que lo sindicaron como un referente político global. Con todo, un hecho puede desencadenar en el otro con el correr de los lustros.

En cuanto al desarrollismo proteccionista de la Argentina, la opción por la autarquía y el creciente proteccionismo parecen desafiar tendencias impuestas en la actualidad, como ser la rotunda oposición de los países de la OCDE a un mayor proteccionismo global como salida de la crisis. En este sentido, se abren interrogantes sobre una economía con una inflación persistente entre las más elevadas del mundo y que a la vez se orienta hacia un proteccionismo creciente.

Los países de la OCDE deberían tener en cuenta las nuevas tendencias del Neodesarrollismo en América del Sur, dado que los flujos financieros y la inversión extranjera directa en estos países son importantes, como así también el intercambio comercial de bienes y servicios, de modo de comprender mejor las cambiantes tendencias del capitalismo global post-crisis. Además, el Neodesarrollismo, en sus dos distintas versiones, arroja enseñanzas de cara al futuro.

## Bibliografía

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007), “*Novo desenvolvimento e ortodoxia convencional*”, en *Globalização, Estado e desenvolvimento - Dilemas do Brasil no novo milenio*. Fundação Getulio Vargas. Sao Paulo, Brasil.
- Curia, Eduardo (2008) *Teoría del modelo de desarrollo de la Argentina. Las condiciones para su continuidad*. Editorial Galerna. Buenos Aires. Argentina
- Izquierdo, Alejandro, y Ernesto Talvi (2011) *One Region, two Speeds? Challenges of the new global Economic Order for LATAM*. IDB. March.
- Jaguaribe, Helio (2004), “Argentina y Brasil. Problemas y Perspectivas Ante el Siglo XXI”, *Instituto de Estudos Políticos e Sociais*. Sao Paulo. Brasil.
- Knight, John (2007) *China, South Africa and the Lewis Model*. Department of Economics, University of Oxford. CSAE WPS/2007-12. Manor Road Building, OX1 3UQ. Oxford.
- Krueger, Anne (1974). "The Political Economy of the Rent-Seeking Society" *American Economic Review* **64** (3): 291–303.
- Krugman, Paul (2012). *End This Depression Now!* Princeton University Press.
- Moraes, Lecio e Alfredo Saad-Filho (2011). “*Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula*”. *Revista de Economia Política-Brazilian Journal of Political Economy*. São Paulo. Brasil. Volume 31, n.o 4 (124) Out-Dez/2011
- O’Connor, Ernesto (2011) “*The agricultural economy of Argentina. Recent trends and prospects*” (2011). FAO / CP PROGRAMME. Regional LAC Trade Study. Division: TCI. Rome, Italy. October.
- O’Connor, Ernesto (2010) “*El Neodesarrollismo brasileño como propuesta de desarrollo para Argentina*”. *Economic Studies of International Development*. Vol. 10-2 Julio-Diciembre 2010. Universidad de Santiago de Compostela. Galicia. España.
- Resico, Marcelo (2010) *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Edición Latinoamericana. Ed. Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires. Noviembre
- Rodrik, Dani (2011) *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. W.W. Norton & Co. New York, USA.
- Rodrik, Dani (2005), “Nuevos enfoques en la economía mundial”. *Boletín Informativo Techint* Nro. 318. Setiembre-Diciembre de 2005. Buenos Aires, Argentina.
- Rodrik, Dani (2004), *Rethinking Growth Policies in the Developing World*. Harvard University Press. October.
- Sachs, Jeffrey (2011) *The Price of Civilization: Reawakening American Virtue and Prosperity*. Random House. London.UK.
- Sachs, Jeffrey (2005) *The End of Poverty. Economic Possibilities of our Time*. Penguin Books. New York, USA.
- Vietor, Richard H. K. (2007), *How Countries Compete. Strategy, Structure, and Government in the Global Economy*. Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.