



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

Desarrollo, Regionalización y Globalización en América Latina: La Experiencia de Brasil 1990-2015

Tesis que para optar por el grado de Doctor en Estudios Latinoamericanos

presenta

Ian Simon Christopher Ticehurst Hughes

**Tutor Principal: Dr. Alejandro Lopez Bolaños
PROGRAMA DE POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**

Ciudad Universitaria, CD. MX. Enero del 2021.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Capítulo 1. El Desarrollo en América Latina.....	22
El Desarrollo en Evolución.....	27
Una Nueva Narrativa de Desarrollo: Desigualdad y Sostenibilidad.....	38
Límites Planetarios. El Desafío de la Sostenibilidad.....	42
El Piso Social y el Techo Ambiental.....	43
El Desarrollo en América Latina.....	48
 Capítulo 2. Regionalización de la Globalización	
para el Desarrollo en América Latina.....	68
Globalización y Regionalización.....	68
Las Dinámicas de Regionalización en América Latina.....	80
Comercio Versus Desarrollo. La Experiencia del TLCAN/ALCA.....	90
La Evolución del Mercosur y de la Unasur.....	98
 Capítulo 3. Desarrollo, Regionalización y Globalización. Brasil	
como Referencia Latinoamericana.....	121
Desarrollismo y Neoliberalismo: Los Antecedentes.....	122
El Nuevo Desarrollismo Brasileño: Estrategia Política	
y Función del Estado.....	135

Regionalización como Estrategia Multilateral y Global de Desarrollo.....	141
Capítulo 4. Balance de la Experiencia Brasileña.....	152
Empleo y Salario.....	154
Fome Zero: Un Círculo Virtuoso de Políticas Públicas de Combate	
a la Pobreza y a la Desigualdad.....	155
Bolsa Familia.....	158
Continuidad y Cambio en el Gobierno de Dilma Rousseff.....	163
El Piso Social y el Techo Ambiental Aplicado a Brasil.....	165
El Techo Ambiental.....	168
Contradicciones y Limitaciones del Nuevo Desarrollismo Brasileño.....	172
Las Élités y la Captura del Estado.....	173
El Descontento Social.....	180
¿Una Nueva Clase Media?.....	181
La Corrupción.....	184
Reflujo en la Integración Regional.....	187
La Contrarrevolución.....	189
Conclusiones.....	196
Glosario.....	208

Bibliografía y Referencias..... 210

Publicaciones Referenciadas de las Principales Organizaciones Globales

Sobre Desarrollo..... 229

En esta tesis se aborda la interrelación entre desarrollo, regionalización y globalización en América Latina, y de qué manera esta conexión nos acerca o nos aleja de los grandes desafíos y metas de desarrollo actuales. Se hace un análisis de la experiencia brasileña entre 1990 y 2015 como referencia tanto teórica como empírica de esta interrelación.

Los desafíos de desarrollo (económicos, sociales, ambientales) de los países de América Latina son complejos y cambiantes, y la búsqueda del progreso en la región ha sido un proceso con frustraciones e inconcluso. Cuando pensamos que vamos aproximándonos a las metas propuestas (en algunos casos con avances notables), surgen nuevos desafíos que nublan el horizonte, evidenciando las limitaciones y contradicciones de los distintos objetivos de desarrollo ensayados históricamente en la región.

La idea del progreso nacional centrado en el desarrollo económico, los esfuerzos de integración regional como extensión de las posibilidades de crecimiento nacional y la inserción económica en la economía global han sido distintas propuestas para alcanzar las metas propuestas. Muy centradas en las dimensiones económicas, no han podido resolver los grandes y complejos desafíos del desarrollo actual: la creciente desigualdad y la falta de un desarrollo sostenible.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial hubo grandes declaraciones a favor del desarrollo, impulsadas desde el sistema de las Naciones Unidas. Así surgieron las llamadas “Décadas del Desarrollo”, orientadas a promover el crecimiento económico. También se establecieron los Objetivos de Desarrollo Humano, que incluyeron la dimensión humana. Se trata de las Metas del Milenio, que abordaron temas sociales y pretendieron acabar con la pobreza extrema. Y ahora contamos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda

2030 que procura resolver el doble desafío de la desigualdad y la insostenibilidad. Nuestra comprensión multidimensional del desarrollo ha ido evolucionando; pero nuestra capacidad y voluntad de resolver los desafíos y alcanzar el desarrollo ha sido limitada. Para la mayor parte de la población de América Latina el desarrollo sigue siendo un mito.

En esta tesis se analizan las limitaciones de las propuestas de desarrollo y la necesidad de una nueva narrativa que pueda hacer frente a estos dos grandes desafíos. Esta nueva narrativa buscaría resolver la desigualdad de forma sostenible, respetando el universo de los derechos humanos que debe contener una verdadera democracia. Es un camino que requiere de un proyecto de desarrollo nacional, con un desempeño protagónico del Estado en el que se inserta y que resulte en cambios y en la construcción de un entorno regional, nacional y global más favorable para el desarrollo.

Ese proyecto de desarrollo, a su vez, sería mejor articulado por la vía de la regionalización, una integración regional que debe promover la cooperación y colaboración entre los diversos Estados de la América Latina como respuesta a los desafíos de referencia. La consolidación de esta doble dimensión de desarrollo nacional y regional era la manera idónea para influir en una globalización muy dominada hasta hace poco por un neoliberalismo que limitaba las perspectivas de desarrollo.

Esta narrativa de desarrollo tiene que enfrentar viejos y nuevos obstáculos, económicos y estructurales, políticos y culturales, que son determinados por las condiciones y correlaciones de fuerzas actuales de la globalización, las limitaciones de los modelos de desarrollo y la configuración de los Estados y sociedades de los países de la región.

Lo que motivó la investigación de esta tesis fue la experiencia brasileña de desarrollo entre 1990 y 2015, un periodo en el que Brasil logró la estabilidad económica y la reducción

significativa de la pobreza y la desigualdad, alcanzando varias metas de desarrollo y una influencia y liderazgo sin precedentes en el escenario regional y global al poner en práctica una agenda desarrollista.

Consideramos que el proceso de retorno de la democracia en los años ochenta del siglo pasado y el desarrollismo que lo seguía, en particular con los sucesivos gobiernos del Partido de los Trabajadores (entre 2003 y 2016) y su “nuevo desarrollismo”, es el más cercano históricamente en avanzar hacia las metas de desarrollo en América Latina, y en particular en Brasil. Con sus luces y sombras, que se analizan en la investigación de esta experiencia.

Brasil llegó por primera vez al escenario global como potencia emergente, con base en la implementación de un proyecto de desarrollo nacional y de integración regional. El “gigante” latinoamericano despertó y se proyectó como líder de un polo regional sudamericano, con una influencia sin precedentes en los términos de la globalización neoliberal. Con el liderazgo de Brasil durante este periodo la región experimentó el mayor avance histórico en cuanto al proceso eternamente fallido e interrumpido de integración latinoamericanista.

El despertar desarrollista de Brasil prometió resolver los desafíos económicos y catapultar al país a convertirse en una tierra con futuro que, a su vez, operaría como palanca o locomotora del desarrollo sudamericano. Sus éxitos fueron reconocidos internacionalmente y buena parte de América Latina y de África intentaron seguir su ejemplo. El despliegue de políticas públicas sociales que entendieron el carácter multidimensional de la pobreza y la desigualdad sacó a millones de familias de la pobreza. Sin embargo, también fue una

experiencia con limitaciones y contradicciones que eventualmente contribuyeron a su desgaste y al final de un ciclo de desarrollo promisorio.

En 2015, envuelto en una crisis política y económica, se desmoronó velozmente la experiencia del gobierno brasileño, evidenciado la fragilidad de un proceso tanto de desarrollo como de construcción democrática cuya construcción tardó décadas en llevarse a cabo. Hoy se evidencia retrocesos en temas importantes de desarrollo. Aumentan la pobreza y la desigualdad. Por primera vez en más de 50 años se incrementa la mortalidad infantil. También crece la deforestación de la Amazonia, a medida que la explotación y depredación de una naturaleza considerada abundante (pero que es finita) es vista como el motor del crecimiento económico.

Se vive el retorno a un proyecto neoliberal que repetidamente ha mostrado ser capaz de generar riqueza de forma concentrada; pero no de resolver los problemas del desarrollo ni la falta de respeto a los derechos de la mayoría de la población. El retroceso en Brasil ha reforzado las condiciones históricas de dependencia y la reprimarización de la economía, agudizando las desigualdades verticales y horizontales¹ y poniendo en peligro a la democracia con una militarización trasnochada de la sociedad.

¿Cómo y por qué se llegó a esto? Si hay un país en América Latina que podría resolver los desafíos del desarrollo, es Brasil. Con todo su peso económico como la novena economía mundial, con su tamaño geográfico y sus abundantes recursos naturales y poblacionales, con su liderazgo natural hacia la integración regional, y con su voluntad política desplegada para alcanzar sus metas, Brasil es el país mejor equipado en América

¹ Las desigualdades verticales se refieren a las desigualdades económicas, principalmente de ingresos entre ricos y pobres. Las desigualdades horizontales se refieren a las desigualdades entre géneros y a las diferencias entre etnias o regiones geográficas (por ejemplo, el contraste entre el nordeste y el sudeste brasileño).

Latina y el Caribe para desplegar las mejores políticas públicas de desarrollo. Sin grandes conflictos ni guerras en su historia, sin frontera cercana con ningún imperio, ¿qué limita e impide a Brasil desarrollar sus capacidades para crecer económicamente? Y si Brasil no puede encontrar un camino que permita alcanzar las metas de desarrollo, ¿qué perspectivas de desarrollo puedan esperar el resto de los países de la región? ¿Qué podemos aprender de los éxitos y del fracaso de la experiencia brasileña? De allí la importancia de la referencia sobre Brasil para los Estudios Latinoamericanos.

Mi primera conexión con el concepto de desarrollo vino con la Licenciatura en Estudios de Desarrollo en la Universidad de East Anglia entre 1978 y 1981. Poco conocida era en aquel entonces esa licenciatura como carrera, y menos conocida era esa universidad; tuve el privilegio de contar con André Gunder Frank como profesor. Economista alemán, Gunder Frank fue reconocido como uno de los pioneros de la Teoría de la Dependencia, o lo que él llamaría el “desarrollo del subdesarrollo”, debido a la posición de subordinación de los países de la periferia como satélites en relación con las metrópolis.

El profesor argumentaba que el “subdesarrollo” fue producto de y reproducido por las relaciones económicas con los países desarrollados, los centros de poder, que llegaron a ser desarrollados gracias al subdesarrollo de la periferia. Fue un pensamiento muy inspirado en las corrientes de pensamiento en América Latina de Raúl Prebisch, de Celso Furtado y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), quienes impulsaron a partir de la década de 1950 el estructuralismo y el desarrollismo latinoamericano, que analizó las estructuras económicas, políticas y sociales heredadas de las colonias como la principal causa del rezago de los países de la periferia.

Esa preocupación por el desarrollo fue llevada a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y aplicada a una Maestría en Estudios Latinoamericanos, y luego a una práctica laboral, trabajando de cerca con varios procesos que buscaban superar el legado del subdesarrollo: con los movimientos de transformación social y con las revoluciones en Nicaragua y El Salvador; con la transición democrática y el auge del zapatismo en México; con la revolución democrático-cultural en Bolivia, y con Brasil, durante el proceso impulsado por los gobiernos del Partido de los Trabajadores.

En la mayor parte de este tiempo he laborado con Oxfam Internacional, experiencia que me ha permitido observar y participar en distintos procesos, dialogar con y entrevistar a algunos de los protagonistas, escuchar el testimonio de organizaciones campesinas, indígenas y de mujeres, así como con comunidades, cooperativas, sindicatos y grupos de jóvenes que luchan por ser sujetos de derechos y responsabilizarse de su desarrollo.

Esta experiencia laboral nos ha permitido trabajar de cerca con los órganos oficiales de los gobiernos y con las organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales, como la Organización Mundial del Comercio, el Sistema de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la CEPAL y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur). Los documentos oficiales de estos organismos y el trabajo académico de los expertos internacionales, con interpretaciones críticas en temas de desarrollo, regionalización y globalización, fueron importantes fuentes de referencia para darle forma a esta tesis.

Esta perspectiva académica y laboral, teórica y práctica, ha permitido tener un enfoque privilegiado que alimenta y orienta el análisis de esta tesis. No es un análisis solamente académico y teórico, aunque también lo es. Está inspirado en años de activismo,

en la conexión con el activismo de distintos movimientos sociales, en la indignación moral por las grandes injusticias y desigualdades que aún aquejan a la región (y al mundo) y en las muertes de personas conocidas que luchaban por sus derechos y por el desarrollo de sus países y comunidades. La tesis tiene su origen en los hechos observados, vividos y estudiados durante más de 30 años en América Latina.

Cuando hablo de las limitaciones del modelo de desarrollo en Brasil y de la preocupación por la expansión desenfadada del cultivo de soya en el Mato Grosso del Sur y su impacto en la vida de los pueblos indígenas o en el medio ambiente, no lo hago desde un punto de vista teórico. Lo hago por haber visitado las comunidades indígenas acampadas en las orillas de las carreteras federales, al lado de las tierras de donde han sido expulsadas, y donde grandes empresas producen soya para la exportación a China, o peor, azúcar para la producción de Coca Cola.² El estudio de la relación entre desarrollo, regionalización y globalización cuenta con estas perspectivas concretas y humanas.

Otra parte importante del análisis viene de las conexiones que en esos años se hicieron con distintas organizaciones sociales y civiles, y la selección de los temas abordados es influenciada por las perspectivas críticas que han sido incubadas y desarrolladas en el Foro Social Mundial, en sus distintas ediciones en Brasil a principios del milenio, en las movilizaciones sociales contra el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o contra CAFTA, su vertiente centroamericana, y contra los tratados de libre comercio de Perú y Colombia, en el entorno de los debates sobre las Alternativas para las Américas de la

² La producción de caña azúcar, dada la longevidad de su ciclo productivo, estaba legalmente proscrita en territorios indígenas en procesos de reconstitución y demarcación.

Alianza Social Continental³ (que coordinaba una campaña hemisférica exitosa contra el ALCA). También fueron influidas por las marchas indígenas en Bolivia por una nueva asamblea constituyente y por el movimiento del zapatismo en México por el reconocimiento de los derechos indígenas. La primera década del milenio fue un periodo de extraordinaria efervescencia social en la búsqueda de alternativas al proyecto neoliberal que se había instalado hegemónicamente en el mundo (y con particular religiosidad en América Latina) al terminar la Guerra Fría.

Desde mi trabajo en Oxfam pude conectar y conversar con estos movimientos y procesos de reflexión y lucha. Desde Oxfam también he participado en la elaboración de varios informes que se alimentan del análisis de muchas de estas organizaciones, de los testimonios de personas y de la práctica de campo, donde se planteó la necesidad de una nueva narrativa del desarrollo, de reformas y cambios en las estructuras económicas y en la relación entre el desarrollo nacional y sus dimensiones regional y global, de una orientación distinta de las políticas públicas para reducir la pobreza y la desigualdad, y de la sostenibilidad, temas centrales todos de esta tesis.

El primer capítulo de la tesis explora los desafíos y objetivos de desarrollo. Se muestra como éstos han evolucionado y se han hecho más complejos ante la evolución de las economías y sociedades de la región y las distintas maneras de insertarse y relacionarse con el también cambiante entorno global.

Desde hace sesenta años el desarrollo ha sido considerado como algo esencialmente económico, como el resultado del desarrollo y crecimiento de las estructuras económicas. En

³ La Alianza Social Continental fue un movimiento integrado por organizaciones sociales, redes temáticas y organizaciones sectoriales del hemisferio americano, cuya acción se centró en enfrentar la propuesta de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de todas las diferentes modalidades del llamado libre comercio, y de allí se concluyó la necesidad de buscar un modelo de desarrollo alternativo.

la actualidad la Agenda 2030 busca equilibrar de forma integral los ámbitos económicos, sociales y ambientales del desarrollo, entendido como algo multidimensional.

En este trabajo también se examina el debate y la disputa entre las distintas estrategias de desarrollo, sea estructuralista (o desarrollista) y neoliberal, dominadas por el contexto de la globalización al finalizar la Guerra Fría. La principal referencia teórica para la discusión sobre el desarrollo en América Latina viene de la CEPAL y surge de un pensamiento original en la concepción del “sistema centro-periferia” y de los obstáculos estructurales al desarrollo inherentes a dicho sistema, y también de su propuesta a favor de la integración regional como complemento necesario de las perspectivas de desarrollo nacional.

Uno de los motores históricos de la acumulación económica de los países del centro viene del hecho de que su sistema de producción responde a una doble necesidad, la de garantizar su provisión de materias primas y la de asegurar que haya mercados para sus productos manufacturados (el origen de la integración global de la economía). América Latina ha jugado un papel de relevancia, en una suerte de división internacional del trabajo combinada con la economía como periferia, surtiendo minerales y materias primas a los países del centro (Palma, 1987). Esta función ha sido cíclicamente reforzada, aun a pesar de los grandes cambios contemporáneos que se han verificado en la economía global, como la emergencia económica de China, y sigue siendo determinante en cuanto a las estructuras económicas y políticas, en las que tanto han influido las élites.

En el caso del subcontinente latinoamericano y caribeño, se ha puesto un particular énfasis en el análisis estructuralista y en su inclinación desarrollista, debido a las limitaciones estructurales al desarrollo que continúan enfrentando las economías de la región. Nuestro argumento es que las perspectivas de desarrollo tienen que entenderse en el contexto

socioeconómico y cultural de la herencia colonial, pero también en el contexto contemporáneo de una globalización que tiende a reforzar la dependencia de la periferia con relación al centro.

Los principales elementos del pensamiento de la CEPAL consisten en que los problemas de la región son estructurales (y de allí el “estructuralismo”) y en que la estructura productiva de la periferia se encuentra rezagada, generando un deterioro de los términos de intercambio y perpetuando las condiciones de rezago de la periferia y la tendencia al desarrollo desigual (Rodríguez, 1980).

Para alcanzar el desarrollo (y de allí el desarrollismo), la CEPAL planteó romper con estas estructuras diversificando las economías y persiguiendo un proceso de industrialización y sustitución de importaciones, y a partir del Estado impulsar una reforma agraria, una reforma fiscal redistributiva y la redistribución del ingreso, así como políticas activas de empleo y políticas en el ámbito social, y, en el ámbito internacional, proteger el mercado interno y la integración latinoamericana (Rodríguez, 1980).

Con el tiempo las metas de desarrollo se hicieron más complejas. En 2015 se presentó un momento decisivo para redefinir los objetivos de desarrollo y adoptar la Agenda 2030 acordada por las Naciones Unidas. Sin haber logrado las Metas de Desarrollo de Milenio, que antecedían a la agenda, y sin haber resuelto las limitaciones estructurales señaladas por la CEPAL, enfrentamos desafíos de desarrollo cada vez más complejos, centrados particularmente en dos grandes problemas: la desigualdad y la falta de sustentabilidad.

El segundo capítulo hace referencia al contexto de la globalización como entorno que condiciona las perspectivas de desarrollo; se trata de una globalización acelerada desde los años noventa del siglo XX, por la manera en que las innovaciones tecnológicas (de

comunicación y transporte, y la tecnología de la información) hicieron posible una creciente integración de los sistemas de producción y de las entidades financieras en el nivel mundial. Esta fase de globalización coincidió con una estrategia política y económica neoliberal que reforzó la dependencia externa de los países de la periferia y limitó el margen de maniobra de los Estados para impulsar caminos de desarrollo nacional más autónomos, incluso para Estados más fuertes y sofisticados como el Estado brasileño.

En el segundo capítulo también se examina la importancia de la regionalización como estrategia para favorecer el desarrollo nacional, una táctica que ha sido reeditada de distintas maneras y en diferentes momentos sin que haya logrado consolidarse en la región. La regionalización ha sido entendida como parte de una estrategia de mayores alcances para integrarse con la globalización e influir en ella por la vía de la configuración de un bloque o polo de desarrollo regional que pueda propiciar otras condiciones para el desarrollo de la región en general y de los países de la región en particular. Ha sido una estrategia particularmente relevante para la experiencia brasileña y sudamericana.

La integración regional se entendió como un proceso de creación de interdependencias entre los países cuya finalidad sería el fomento de una transformación que permitiera coordinar las políticas y los instrumentos de desarrollo de una región con países que se asocian y responden a desafíos de desarrollo que cada vez son más supranacionales y que rebasan las posibilidades que un solo Estado puede tener para darles solución.

Muchos desafíos de desarrollo trascienden los límites geográficos de los Estados nacionales y por definición requieren respuestas colectivas y comunes. Hay un conjunto de políticas de desarrollo (agrícola, energético, industrial, científico y tecnológico, social, humano, ambiental, de empleo, de infraestructura de transportes y telecomunicaciones) que

pueden aprovechar las ventajas de la economía de escala y complementariedad que ofrece la integración regional.

Este espacio intermedio que ocupa la región (entre lo nacional y lo global) también constituye una dimensión importante de la reestructuración de lo global, y potencialmente constituye una parte integral de la (re)configuración de los marcos de gobernabilidad global que llamamos “regionalización de la globalización”. La regionalización puede reforzar y profundizar las tendencias ya identificadas de la globalización; pero a su vez tal vez pueda modificar estas características por la manera en que influye en e interactúa con el entorno global propiciando otras condiciones para el desarrollo.

América Latina, en particular, ha ensayado distintas maneras de integración regional, y con esta tesis tratamos de demostrar que el desarrollo de los países de la región no es posible sin un proceso de regionalización orientado a los objetivos de desarrollo.

En especial, la América del Sur tiene un importante potencial como bloque económico y político. Con una población de más de 400 millones de personas, una superficie superior a 17 millones de kilómetros cuadrados y abundantes recursos naturales y minerales, la región se coloca entre los cinco bloques económicos internacionales más importantes. No obstante, al mismo tiempo la integración regional latinoamericana enfrenta una serie de obstáculos, entre ellos los geográficos, estructurales y políticos. Las barreras geográficas de los Andes, de la Amazonia y de los pantanales son técnicamente superables (aunque a un alto costo); pero la realidad de un continente fragmentado en términos políticos se mantiene como uno de los principales obstáculos para la integración.

La regionalización ha sido siempre buscada en distintos momentos históricos de la América Latina. Como dimensión necesaria para superar las limitaciones estructurales se ha

propiciado un desarrollo hacia adentro –que fue planteado por la CEPAL entre los años 1950 y 1980– como una primera generación integracionista. Luego, a partir de los años 1990, como una estrategia de apertura y liberalización para adaptarse e insertarse en la globalización neoliberal, llamada “regionalismo abierto”, se firmaron una gran cantidad de acuerdos comerciales. Finalmente, una estrategia regional buscó desde el año 2000 conciliar un nuevo desarrollismo (una especie de renovada generación integracionista que retoma el estructuralismo histórico de la CEPAL) con una nueva realidad globalizada para replantear los desafíos de desarrollo. Estas dinámicas de regionalización han estado en disputa.

En el Capítulo 2 analizamos los dos principales modelos en disputa y la evolución de este debate. La liberalización comercial, típicamente “norte-sur”, busca mayor integración comercial con la economía de los Estados Unidos; de esto son ejemplos los tratados de libre comercio, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la pretendida Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Las reglas, políticas y prácticas propuestas en estos tratados y lo que la CEPAL llamó el “regionalismo abierto” privilegiaron las características neoliberales de la globalización.

Por otro lado, una integración más sur-sur está orientada principalmente a los objetivos de desarrollo de la región buscando mejorar los términos globales para ello. Sin ignorar la realidad de la globalización, este modelo busca influir en ella, y persigue objetivos políticos en el escenario global, como se puede advertir por la experiencia de los acuerdos del Mercosur y de la Unasur. En la disputa entre estos dos modelos también hay un movimiento pendular, con jalones entre los dos, con el modelo neoliberal como la tendencia dominante.

La experiencia brasileña de regionalización y desarrollo es revisada en los capítulos 3 y 4. En el Capítulo 3 se abordan los antecedentes y el marco histórico y teórico del

desarrollismo brasileño, y el Capítulo 4 ofrece un balance y una reflexión sobre los logros y las limitaciones de esta experiencia.

Esta experiencia ha tomado un curso que se origina en el proceso de democratización y en un nuevo marco constitucional basado en los derechos que es impulsado con notable éxito por los gobiernos del Partido de los Trabajadores que se han sucedido entre 2003 y 2016. En este capítulo se estudian los logros de desarrollo de este periodo, y en particular el relativo a la reducción significativa de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Según el Banco Mundial, entre 2003 y 2014 Brasil vivió una fase de progreso económico y social que propició que más de 29 millones de personas salieran de la pobreza. La desigualdad se redujo significativamente (una reducción del coeficiente de Gini de 58.1 a 51.5) y el porcentaje del ingreso del 40% más pobre de la población se incrementó 7.1% en promedio, comparado con el 4.4% de la población en general.⁴ Ello representó un avance igualitario de la sociedad sin antecedentes en América Latina.

Distintas estrategias que han sido impulsadas desde el Estado brasileño fueron claves; entre ellas, las políticas de empleo y salarial, y una expansión masiva de programas federales de asistencia y transferencia de ingresos. Fueron medidas anticíclicas en tiempos problemáticos. Se trató de una estrategia de integración regional entre los sectores de energía, infraestructura y transporte, pero de igual forma con los factores de la seguridad alimentaria y de la compensación de asimetrías con los países vecinos.

Haciendo un balance concluimos que los avances en lograr las metas de desarrollo eran el resultado de una combinación de factores: un nuevo marco constitucional democrático que adoptó principios de desarrollo empujado por movimientos sociales y

⁴ Información disponible en <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>.

sindicales; la adopción desde el Estado de un desarrollismo con una fuerte agenda social durante más de 10 años de gobiernos, respaldado por el despliegue de políticas e inversiones públicas multisectoriales; una dinámica regional que abrió mercados y estableció relaciones y procesos similares (masa crítica favorable) en otros países de la región, y un entorno económico global favorable que permitió mantener la disciplina fiscal y contener la inflación. Esta confluencia de factores hizo posible que se logaran avances sin precedentes en los objetivos de desarrollo.

Sin embargo, fue una experiencia con limitaciones y contradicciones que eventualmente contribuyeron a su desgaste, y no pudo sostenerse en el tiempo. Varios factores estructurales, históricos y contemporáneos, y las diferencias políticas e ideológicas tanto dentro de Brasil como entre los países de la región imposibilitaron la continuidad de esta experiencia. Indagamos las razones de por qué el proceso quedó truncado en Brasil y los motivos por los que no se han hecho los aprendizajes necesarios para blindar cualquier proceso exitoso de desarrollo que surja cuando se adopten de nuevo medidas tendientes al desarrollo en la región.

El marco del tiempo histórico para este estudio es un periodo de la globalización contemporánea desde 1990, con el fin de la Guerra Fría y la implantación hegemónica del neoliberalismo, hasta 2015, cuando fue lanzada la Agenda 2030. Este periodo de 25 años representa una etapa encapsulada por una globalización acelerada, caracterizada por un ciclo de liberalización y globalización de los sistemas de producción mundial y de sus cadenas de valor. Ha sido un periodo hegemonizado por el neoliberalismo, que entra en escena con el Consenso de Washington, el cual ha fracasado en responder a los desafíos del desarrollo (al acentuar los problemas estructurales viejos e iniciar los nuevos desafíos).

El fracaso neoliberal abrió un espacio a una experiencia desarrollista en buena parte de Sudamérica en los primeros 15 años del milenio, modelado y liderado desde Brasil. Fue un periodo en que se revivieron las narrativas de integración regional y los dilemas de inserción de América Latina en la economía global con base en una mayor regionalización y con experiencias heterogéneas y contradictorias.

El año 2015 representa el fin de un ciclo de desarrollo y de regionalización en América Latina. Con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ese año nos heredó un marco internacional consensuado de los desafíos económicos, sociales y ambientales del desarrollo. Sin embargo, asimismo dejó muchas dudas sobre cómo se van a lograr esos objetivos, al comenzar un nuevo ciclo de precario crecimiento económico y de una volatilidad económica y política tanto global como regional marcada por un reflujo neoliberal, nacionalista y con desgastes democráticos. En 2015 se inició una encrucijada.

La tesis concluye con el fin del desarrollismo en Brasil, cuando la presidenta Dilma Rousseff, elegida democráticamente en 2010 y en 2014, enfrentó un proceso de *impeachment*, que pondría fin a uno de los procesos más exitosos de desarrollo en América Latina. Las conclusiones ofrecen lecciones y aprendizajes para el retorno, algún día, al rumbo del desarrollo.

Esta tesis empezó en 2004 en medio de los momentos de euforia y de entusiasmo por las posibilidades de un cambio de rumbo en la región. Hoy, desde la distancia temporal, emocional e ideológica, tratamos de describir y presentar análisis y reflexiones que puedan servir de referencia para los Estudios Latinoamericanos y para los grandes desafíos de desarrollo aún no resueltos de la región. La preocupación por la coyuntura actual en la región, y en particular en Brasil, nos obligó a concluir este proyecto.

La situación actual en Brasil es sorprendentemente caótica, con retrocesos en la democracia, en los derechos humanos, y en el presupuesto y las políticas públicas, además de un estancamiento económico y del abandono del desarrollismo y del proceso de integración regional que caracterizó al periodo anterior. No es de sorprender que se hayan incrementado la pobreza y la desigualdad, y que las metas de desarrollo se alejaran de nuevo. Enfrentamos una crisis de democracia y desarrollo, y la imposición por la fuerza de un modelo neoliberal ya caduco. Al cierre de 2019 hubo protestas sociales en buena parte de la región, notablemente en Chile, que es donde empezó el proyecto neoliberal en América Latina bajo una dictadura militar.

Raúl Prébisch dijo proféticamente en 1979: “No hay que extrañarse, pues, de que el empleo de la fuerza permita acudir a un trasnochado liberalismo económico que solamente puede aplicarse suprimiendo el liberalismo democrático” (Rodríguez, 1980).

Capítulo 1. El Desarrollo en América Latina

*O mundo sempre viveu sob o impacto de mitos ou de ideias-força e o grande mito do século XX é o “desenvolvimento”.*⁵

Josué de Castro

¿Qué se entiende por el desarrollo? ¿Qué se entiende por el desarrollo en América Latina? No son preguntas con respuestas evidentes, porque la definición del desarrollo ha ido cambiando en el tiempo. Los objetivos de desarrollo han ido evolucionando y se han hecho complejos ante la evolución de las economías y sociedades de la región y la manera de insertarse y relacionarse con el entorno regional y global, también muy cambiantes. Durante el periodo estudiado en esta tesis (1990-2015), las poderosas fuerzas de la globalización, financieras, tecnológicas, de las comunicaciones, y la creciente interdependencia entre los países, la paulatina desigualdad y la urgencia de mitigar y adaptarse al cambio climático han abierto nuevas oportunidades y desafíos para el desarrollo. Estos desafíos son más complejos que hace sesenta años, cuando el desarrollo era concebido como un asunto principalmente económico. Las necesidades y metas de desarrollo de los países de América Latina han ido cambiando. Esta evolución hace que el desarrollo haya resultado elusivo. Cuando pensamos que vamos acercándonos a las metas, éstas se alejan como algo siempre fuera de alcance.

Los últimos veinte años han sido marcados por la agenda de desarrollo de las Naciones Unidas, con sus Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del 2000, cuando fue asumido el compromiso global de erradicar la pobreza extrema para el 2015. Esta meta no fue alcanzada, a pesar de los notables avances en algunos países. Ante las dificultades, estos

⁵ “El mundo siempre ha vivido bajo el impacto de mitos o ideas de fuerza, y el gran mito del siglo XX es el ‘desarrollo’”. [Trad. propia.]

Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron aumentados y se hicieron más complejos en el 2015 por la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), atendiendo a las limitaciones de las metas anteriores, y enmarcando las metas en lo que es hoy en día el doble desafío del desarrollo: la desigualdad y la falta de sostenibilidad.

En un informe de 2020 el *rapporteur* especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos indicó los desafíos de los ODS en cuanto a erradicación de la pobreza, igualdad económica y cambio climático. La economía global se ha duplicado desde el final de la Guerra Fría; sin embargo, más de la mitad de la población del mundo vive con menos de 5.50 dólares por día, principalmente porque los beneficios del crecimiento han ido a los más ricos. Al mismo tiempo, el cambio climático amenaza con retroceder los avances de los últimos cincuenta años en desarrollo y reducción de la pobreza. (Alston, 2020). Al parecer, tampoco estamos en camino para alcanzar las metas de la Agenda 2030.

En este capítulo analizamos cómo ha evolucionado la comprensión del desarrollo. Al principio se revisan los términos generales y el marco establecido por las Naciones Unidas, y después se aborda, más específicamente en América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Si bien estas referencias no son las únicas que miran a las metas y desafíos de desarrollo, son las que tienen contribuciones multidisciplinarias de distintos actores, de los gobiernos, de la sociedad civil, de la academia y de las organizaciones especializadas en desarrollo más universalmente reconocidas, y que por ende son las más universalmente reconocidas.

Más importante es el marco de referencia para los compromisos y obligaciones de los Estados, que por consecuencia es un marco de referencia importante para analizar las

medidas que están siendo tomadas por los gobiernos, sus limitaciones, y para entender así por qué, a pesar de haber acordado una serie de metas viables, no logramos encontrar el camino para alcanzarlas.

Cronológicamente para los efectos de esta tesis, la evolución teórica sobre el desarrollo en la época moderna partió desde el fin de la Segunda Guerra Mundial con la búsqueda de un desarrollo nacional principalmente económico. Esta evolución llegó hasta los tiempos más recientes con la definición de los Objetivos de Desarrollo Sustentable de la Agenda 2030, acordados en 2015 por el sistema de las Naciones Unidas, una agenda que entiende el desarrollo como algo multidimensional: económico, social, humano y ambiental.

Al concepto de desarrollo más allá de lo económico se han venido agregando objetivos y adjetivos, haciendo patente la comprensión multidimensional de lo que hoy se entiende por desarrollo. El “desarrollo humano” y el “desarrollo social”, o el “desarrollo basado en derechos”, han sido esfuerzos más orientados hacia las personas, a sus capacidades, libertades y derechos, sumando la noción del bienestar como objetivo de desarrollo. Desde la Cumbre de Naciones Unidas de Río+20 en el 2012, el “desarrollo sostenible” ha sido una herramienta importante para lograr ese bienestar, tomando en cuenta los límites planetarios y la sostenibilidad, no sólo ambiental sino social e intergeneracional (de largo plazo), a la hora de pensar en el desarrollo. De esta manera se han venido combinando los objetivos económicos con las metas sociales (sobre todo la erradicación de la pobreza) y con las crecientes preocupaciones por la sostenibilidad ambiental.

En esencia, los adjetivos empleados revelan una importante evolución, entendimiento y práctica sobre el desarrollo, llegando a un sentido del éste como un proceso encaminado hacia la plena realización de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y a la

satisfacción de los derechos de las personas y grupos de contribuir a y disfrutar de un pleno desarrollo económico, social, cultural y político (Naciones Unidas, 1991).

Este enunciado de principio sobre los derechos básicos como propósito de desarrollo es coherente con un proceso acumulativo e intensivo de aproximaciones y profundizaciones, como resultado de distintas luchas sociales y políticas, y de las conferencias de las Naciones Unidas sobre el desarrollo, que han impulsado una visión de desarrollo que, más allá de la dimensión económica, sea humano, social, sostenible y con equidad.

La constante redefinición del desarrollo, las muchas maneras en que lo describimos o conceptualizamos, y cómo concretamos los objetivos universalmente acordados en el seno de las Naciones Unidas, generan una dificultad: las metas se hacen más complejas y se alejan del alcance de los países. No se han logrado las metas del desarrollo, y éstas se han ido ampliando y apartando aún más. Si se han resuelto ciertos desafíos, aparecen otros nuevos. Esto es particularmente cierto para los países de América Latina.

Las Metas de Desarrollo Sustentable pretenden ser alcanzadas para el 2030; sin embargo, como con las metas anteriores, el camino está plagado de obstáculos y desafíos que hacen que la implementación de los elevados principios postulados en teoría y acordados en costosas conferencias sea más compleja. El desarrollo es un concepto en evolución, y en términos de su implementación, no es un estado final, algo estático que se tenga que alcanzar. No obstante, la definición de las metas nos permite medir los avances.

De allí la importancia, no sólo de identificar en la cambiante narrativa de desarrollo las metas a alcanzar, sino también de analizar los medios para alcanzar el desarrollo, y si estamos cerrando las brechas que existen en la implementación, si estamos en el camino “certero”, de mejoría, de avance, y de cuáles serían las condiciones políticas y económicas

para lograr los objetivos de desarrollo. Éstos son los elementos que analizamos en este capítulo.

Una de las fuentes más importantes del pensamiento y de la literatura sobre el desarrollo viene del sistema de las Naciones Unidas, que ha venido debatiendo y documentando los temas de desarrollo en el nivel global desde 1960, año en que se declara la primera “década de desarrollo”. En el caso de América Latina, la referencia más importante, sobre todo para efectos de esta investigación, ha sido la CEPAL, un organismo del mismo sistema de las Naciones Unidas.⁶

La CEPAL ha logrado ser importante mucho más allá de la región de América Latina y el Caribe, aun cuando sus estudios y recomendaciones de política económica y de desarrollo han sido específicamente orientados a esa región. Su pensamiento original ha sido influyente en el propio sistema y seno de las Naciones Unidas, y sus teóricos más importantes, como Raúl Prébisch y Celso Furtado, quienes adelantaron las ideas sobre el estructuralismo latinoamericano, han tenido una relevancia particular para otros países periféricos.

Hay muchas otras fuentes para enriquecer esta discusión; pero lo plasmado en el sistema de las Naciones Unidas y en América Latina, particularmente por la CEPAL, refleja las corrientes principales de discusión sobre el desarrollo en el mundo entero y en América Latina y el Caribe en particular, y para efectos de comprensión sobre el desarrollo, nos guiamos por sus marcos de referencia teórica, conceptual y práctica.

⁶ La CEPAL fue creada en 1948, y fue la primera y más reconocida comisión creada por las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial para formular propuestas de desarrollo desde distintas perspectivas geográficas. Fue inspirada por el economista argentino Raúl Prébisch, quien fue su secretario ejecutivo entre 1950 y 1963. Obtuvo un mandato provisional de sólo tres años, pero posteriormente, a pesar de la oposición de los Estados Unidos, fue convertida en un organismo permanente (Mallorquín, 2019).

El Desarrollo en Evolución

Las primeras ideas sobre el concepto desarrollista respondieron al ideal del desarrollo de un Estado Nación, en el que el término nación representa la unidad de los intereses y experiencias culturales compartidos en un determinado territorio controlado por el Estado. El “nacer” del Estado nación exige respeto de otras naciones, sin ser subordinada a ellas. Después de la desarticulación de los imperios europeos y de la Segunda Guerra Mundial afloraron el concepto de “Estados independientes” (de Estados que dejaron de ser colonias) y los “desafíos de desarrollo” de estos Estados, así como la importancia de la cooperación internacional entre Estados y naciones soberanas para lograr ese desarrollo. Las Naciones Unidas constituyó una organización internacional de estos Estados. Este momento histórico cronológico también da origen a la idea de la búsqueda del desarrollo nacional y su relación con el sistema económico para resolver las necesidades, principalmente las materiales, de la nación (Tivey, 1987).

Cuando las Naciones Unidas lanzó la Década de Desarrollo en 1960, en ese momento, la concepción de desarrollo se limitaba a la idea de crecimiento económico. El objetivo de la primera década fue que los países debían lograr un crecimiento mínimo de su producto interno bruto (PIB) de un 5% en ese periodo.⁷ Para la segunda Década de Desarrollo, entre 1971 y 1980, esta meta se había calibrado hacia abajo, con un crecimiento del PIB de 3.5% para la nueva etapa. Durante dos décadas el crecimiento del PIB per cápita fue el indicador del desarrollo. El enfoque en este periodo fue que el crecimiento económico

⁷ Información disponible en [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1710% 20\(XVI\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1710%20(XVI)).

nacional era necesario, por lo menos para iniciar cerrando modestamente la brecha entre países desarrollados y países en vías de desarrollo.⁸

Para esta perspectiva y preocupación por el desarrollo había claridad de que en el sistema económico mundial algunos países se beneficiaron más que otros, y de que los países en “vías de desarrollo” aún no habían alcanzado los frutos del modelo de acumulación capitalista heredado del colonialismo que había resultado en una relación desigual “centro-periferia”. Por ende, el propósito fue estrechar la distancia que mediaba entre los países “en vías de desarrollo” y los países ya desarrollados.

Esta asimetría siempre ha originado un debate aún no resuelto. Durante la década de los setenta de siglo pasado la discusión al interior del sistema de las Naciones Unidas (mucho más influidos por el reciente ingreso de los países ahora independientes y en “vías de desarrollo” y con el activismo desarrollista de varios países latinoamericanos) estaba dominada por la idea de un Nuevo Orden Económico Mundial, que era necesario para atender los desequilibrios sistémicos que seguían afectando el desarrollo de algunos países, aunque no el de los restantes. Para todos los países parecía obvio que sus perspectivas de desarrollo dependían de un entorno sistémico externo favorable.

Estas discusiones fueron muy influidas por otra entidad de las Naciones Unidas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), donde la voz cantante la tenía Raúl Prébisch, fundador de la CEPAL, de donde había pasado a la UNCTAD en los años sesenta. En esa época fueron sentadas las bases de la noción del “derecho al desarrollo” que todos los países tienen; sin embargo, los países en vías de desarrollo requerían una atención diferenciada por su estado “rezagado”. Además, bajo las

⁸ Información disponible en [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2626 \(XXV\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2626 (XXV)).

mismas bases, los países desarrollados tenían la obligación de contribuir a cumplir ese derecho, vía la ayuda oficial al desarrollo, términos comerciales más favorables, transferencia tecnológica, cancelación de la deuda, entre otras medidas, para equilibrar el campo de juego, propiciando condiciones más iguales para el desarrollo de los países emergentes.

Estos argumentos han ido resurgiendo en los debates sobre el capitalismo y la globalización, y son parte importante de las reflexiones sobre una reforma de la economía y de la gobernabilidad global, dado que el desarrollo de los países de la periferia no se ha acercado al de los países “desarrollados”.

Las condiciones políticas y económicas globales tampoco han permitido ese nuevo estado u orden sistémico. Al contrario, la globalización económica (que se comenta en el próximo capítulo) ha exacerbado las desigualdades entre los países y dentro de los países, delimitando las perspectivas de desarrollo a raíz del predominio ideológico neoliberal, que predicaba una teoría en la cual el crecimiento económico, por un efecto de rebalse, beneficiaría a todos, pero no ha sido demostrado. En la actualidad la distancia entre los países industrial y tecnológicamente “avanzados” y los países que aún aspiran a este desarrollo es cada vez mayor, y esta realidad es una de las condicionantes más importantes para las perspectivas de desarrollo en la región de América Latina y el Caribe.

El nuevo Orden Económico Mundial fue una agenda empujada sin prosperar por el Grupo de los 77 países en vías de desarrollo de las Naciones Unidas, y también por un universo de organizaciones de la sociedad civil que desde esas fechas han apelado a la cooperación internacional y a la solidaridad como principios rectores para impulsar el desarrollo en tales países y por la igualdad en el desarrollo entre todos los países, elementos claves del “desarrollismo” que se propone para los países periféricos.

Estos debates fueron registrados en la declaración de la Tercera Década de Desarrollo (1981-1990), que reconoció las limitaciones de una estrategia de desarrollo en el marco existente de relaciones económicas internacionales, que había impedido el alcance de las metas de la década anterior, cuyos desigualdades y desequilibrios estaban abriendo la brecha entre países desarrollados y países en vías de desarrollo.⁹

Las discusiones sobre un nuevo orden internacional fueron efímeras, y rápidamente sustituidas por la discusión para resolver la situación económica crítica que se presentó en todo el mundo, la crisis económica de la deuda de los años ochenta del siglo XX. Esa crisis, específicamente de 1982, generó una espiral descontrolada de inflación y creó un ambiente favorable para el retorno de las ideas liberales clásicas de Hayek y Smith, dando lugar a la entrada en escena del neoliberalismo (Gujardo, 2004), que inspiró la fase de globalización entre 1990 y 2015 que opera como marco de referencia temporal para esta tesis.

Para 1990, y con un cambio radical en el contexto de la globalización que siguió a la Guerra Fría, el sistema de las Naciones Unidas introduce su primer Informe de Desarrollo, avanzando una conceptualización y medición del desarrollo centrado en las personas y sus necesidades y opciones para tener una vida larga y saludable, con educación, acceso a recursos, libertad política y garantías en sus derechos humanos.¹⁰

El entendido de las Naciones Unidas en ese momento era que la democracia liberal y el neoliberalismo económico iban a ser los medios para alcanzar el desarrollo. Como signo de los tiempos, con el fin de la Guerra Fría y la caída del bloque comunista el informe del PNUD hace referencia a “una ola irresistible de libertad humana”, señalando que “las

⁹ Información disponible en https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/35/56.

¹⁰ Información disponible en <https://research.un.org/en/docs/dev/1991-1999>.

intervenciones innecesarias del Estado están menguando”.¹¹ La libertad económica (que busca el crecimiento económico) fue puesto como el medio más importante para alcanzar el desarrollo.

El despliegue del conjunto de reformas neoliberales fue un proceso gradual de implementación, una “revolución silenciosa”, y que fue organizado por fases. Una primera fase de estabilización macroeconómica (apoyada por el Fondo Monetario Internacional durante los años ochenta) que buscaba controlar la inflación y crear un superávit comercial para pagar la deuda externa mediante recortes en el gasto público, manejos de las tasas de interés para reducir el crédito doméstico y el consumo, y devaluaciones de la moneda para abaratar las exportaciones. Una segunda fase de ajuste estructural (generalmente apoyada por el Banco Mundial a partir de los 1990) fue un proceso de cambios estructurales más profundos que buscaba introducir una economía de mercado a través de la liberalización comercial, la apertura de los mercados financieros, la privatización de las empresas estatales y la desregulación del mercado laboral. Ambas fases respondían a la concepción de un modelo neoliberal para un desarrollo más bien económico y una integración en la economía global bajo estas condiciones (Green, 2003).

Si bien se podría argumentar que en la América Latina se empieza a introducir el modelo neoliberal con la experiencia chilena bajo Pinochet después de 1973, no es sino hasta principios de los años noventa que en el ámbito global se empezó a hacer referencia al

¹¹ Información disponible en <http://hdr.undp.org/en>.

Consenso de Washington¹² para explicar el conjunto de medidas neoliberales como algo más sistémico.

Los fundamentos filosóficos del neoliberalismo se encuentran en las ideas de Friedrich Hayek y Milton Friedman, quienes argumentaron que el desarrollo, el progreso y los avances en la ciencia y tecnología venían del libre desarrollo de la competencia individual en el mercado y que la intervención del Estado mediante la planificación y el keynesianismo económico coartaban ese desarrollo. Sus ideas empiezan a ser adoptadas cuando ocurrió la crisis estructural de los países desarrollados durante los años setenta y ochenta. Al mismo tiempo, la llegada hegemónica del neoliberalismo propició una deconstrucción de las ideas estructuralistas y desarrollistas que antecedieron y que habían incentivado la noción de un Estado de Bienestar.

Esta idea de la libertad en el centro del desarrollo formó la base de la idea del desarrollo humano, el que las Naciones Unidas empezó a medir con un indicador compuesto: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) desde 1990. El IDH es un indicador que va más del PIB per cápita –aunque lo incluye–, al agregar una medición de dimensiones más indicativas del desarrollo humano, como la salud, medida por las posibilidades de tener una vida larga y saludable (la esperanza de vida al nacer), y el acceso a la educación, medida por los años promedio de escolaridad alcanzados por la población adulta. Desde esa fecha hasta el presente el PNUD publica un informe anual sobre el desarrollo humano.

Más allá de la conceptualización cada vez más amplia del desarrollo, el desafío seguía siendo cómo lograrlo. El optimismo de la marea de libertad del mundo después de la Guerra

¹² El Consenso de Washington es el término ampliamente utilizado para referirse al conjunto de medidas mencionadas; fue acuñado en una conferencia auspiciada por The Institute for International Economics y celebrada en Washington en 1990.

Fría, en el que la primacía del mercado (libre) iba a proporcionar el crecimiento económico y, por un efecto de rebalse, las otras metas de desarrollo social y humano, no tuvo un correlativo impacto positivo en el desarrollo, y menos en el bienestar de las personas.

En la práctica, el resultado del despliegue de reformas neoliberales que fueron introducidas durante los años ochenta y con más profundidad y velocidad en los noventa impusieron una serie de valores, de corte neoclásico, de la libertad individual y empresarial sobre lo colectivo, del mercado sobre el Estado, de la eficiencia económica sobre el bienestar, que terminó relegando en la praxis importantes principios de desarrollo y de los derechos humanos a un lugar secundario, con un consecuente impacto en la vida económica y social de amplios grupos de la población.

Los principales componentes de una agenda amplia de desarrollo, como los derechos humanos, los derechos sociales, la equidad de género, el respeto por la diversidad étnica y cultural, y la protección del medio ambiente, no fueron priorizados y no contaron con los recursos financieros para hacer efectiva su puesta en vigor. Tampoco contaron con los marcos institucionales necesarios, y los países que ratificaron los distintos compromisos para el desarrollo en las Naciones Unidas no se comprometieron a aplicar políticas nacionales para concretar esta agenda. Se esperaba que el desarrollo viniera de forma espontánea como resultado de un esperado crecimiento económico y de la liberalización de los mercados y la desregulación del Estado.

Aquí se advierte una contradicción central en el sentido de que la idea de la libertad individual y de los mercados nos llevó a la primacía de una concepción liberal de los derechos humanos, muy centrada en los derechos civiles y políticos, con una intervención del Estado a una expresión mínima como garantía (jurídicamente establecida) de estos derechos.

Sin embargo, la amplitud multidimensional de los derechos humanos, en este caso, económicos y sociales, culturales y ambientales, no tuvo una correlativa obligación jurídica, y estos últimos continuaron siendo más aspiracionales y dependientes de la buena voluntad de algunos gobiernos y del marco de políticas públicas que implementan.

Como veremos más adelante, estas metas más amplias de desarrollo no han sido alcanzadas por la vía de la liberalización económica y de los mercados (más allá de una minoría), y los Estados, reducidos en su margen de intervención por la ideología neoliberal, tampoco han contado con los recursos para promover las políticas necesarias para alcanzar y respetar estos derechos.

Hay numerosos debates sobre los impactos sociales y económicos de las políticas neoliberales. Muchos coinciden en señalar los aspectos negativos en términos sociales, la creciente desigualdad y la pobreza como los impactos más notables y alarmantes. Según la CEPAL, en 2002 se registraron 220 millones de personas de América Latina y el Caribe viviendo en la pobreza, lo que representaba 43.4% del total de habitantes (CEPAL, 2003).

Otras figuras, entre ellos Joseph Stiglitz, ex funcionario de Banco Mundial y Premio Nobel de Economía en 2001, criticó el desempeño del modelo neoliberal durante la década de 1990. “Es prácticamente indiscutible que el desempeño del decenio de 1990 no sólo ha sido, en casi todas sus dimensiones, muy inferior al prometido, sino que ha sido desastroso desde cualquier punto de vista” (Stiglitz, 2003).

Ante el fracaso de lograr estas metas más amplias de desarrollo, y sobre todo la tacha ineludible, tanto moral como política, de la pobreza no resuelta, se dio un nuevo giro en el compromiso con el desarrollo, en la movilización de recursos y energía política detrás de una campaña global de nuevo milenio para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio

(ODM), lanzados por un consenso de las 189 naciones en las Naciones Unidas en septiembre del 2000. Las ocho metas de desarrollo tenían la aspiración de hacer la globalización inclusiva y equitativa y con un compromiso global de erradicar la extrema pobreza para 2015.

Gráfica 1. Metas de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.¹³

Si bien este nuevo marco del desarrollo galvanizó a los gobiernos del mundo y orientó la ayuda para el desarrollo durante más de una década, no logró resolver los desafíos. En sus informes de desarrollo humano, las Naciones Unidas señalaron que el mundo había quedado corto en el cumplimiento de las metas. Medidos a partir de una línea de base de 1990, los resultados de la implementación entre 1990 y 2015 tenían luces y sombras, como señala el PNUD en su informe sobre los alcances de las Metas del Milenio de 2015.

Este informe de balance destacó varios elementos positivos y mostró que con el concierto de políticas y voluntad es posible modificar la situación de la pobreza. Entre esos elementos estaba la reducción del número de personas en extrema pobreza a más de la mitad,

¹³ Información disponible en https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview/mdg_goals.html.

de 1 900 millones de personas en 1990 a 836 millones en 2015, con una reducción similar en el número de personas que sufren de hambre o malnutrición. Se redujo a cerca de la mitad el número de niños fuera de la escuela, de 100 millones en el 2000 a 57 millones en 2015, logrando a su vez paridad en el acceso de niños y niñas en la educación primaria en la mayoría de los países. Se redujo a la mitad la mortalidad infantil (por debajo de cinco años) desde 1990, y la mortalidad materna también se redujo a la mitad. Se lograron grandes avances en el tratamiento de VIH y tuberculosis, como también en el acceso al agua potable y al saneamiento (PNUD, 2015).¹⁴

Pese a estos éxitos, el informe del PNUD señaló que millones de personas se estancaron, ante todo entre la población más pobre o discriminada por razón de sexo, edad, etnicidad o ubicación geográfica. Las brechas más notables eran la desigualdad de género, la exclusión en el acceso al trabajo, los recursos productivos y la participación política. Grandes brechas también hubo entre las zonas rurales y las urbanas, con la población rural duplicando o triplicando los índices deficitarios de pobreza, salud y educación (PNUD, 2015).

El informe también señaló la manera en que el cambio climático y la degradación ambiental habían ido socavando los avances en la reducción de la pobreza, con la afectación de ecosistemas, los extremos climáticos, la pérdida de bosques y recursos marinos, y la escasez de agua, en detrimento particularmente de la población pobre, que en general depende más de los recursos naturales (PNUD, 2015).

Para el 2015, más de 800 millones de personas en el mundo aún vivían en la pobreza y sufrían hambre, cuando la principal meta del desarrollo de las Metas del Milenio era erradicar la pobreza extrema.

¹⁴ Información disponible en <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>.

Estos indicadores evidenciaron, no sólo las brechas en el cumplimiento de las metas, sino también la emergencia de nuevos desafíos de desarrollo no considerados en su definición original, como la desigualdad, la desigualdad de género, la degradación ambiental y el impacto del cambio climático. Como resultado, muchas personas quedaron rezagadas, excluidas de los beneficios y aún en un estado extremo de privación de sus derechos básicos.

Estos “nuevos” temas fueron considerados por la generación de Metas de Desarrollo acordadas para el periodo 2015-2030. Esas metas, conocidas como la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que busca cambiar al mundo con “un nuevo camino para mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás”. La Agenda 2030 cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que van desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, así como la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades, con objetivos ambiciosos que deben cumplirse para el 2030.

Gráfica 2. Metas de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Agenda 2030.



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.¹⁵

¹⁵ Información disponible en <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>.

Una Nueva Narrativa de Desarrollo: Desigualdad y Sostenibilidad

Ante las limitaciones del desarrollismo y ante el saldo negativo para el desarrollo del neoliberalismo, sobre todo en sus dimensiones sociales y ambientales, emergió una nueva narrativa de desarrollo. Esta narrativa ha sido plasmada en términos teóricos y conceptuales, y es asumida en la Agenda 2030, en donde los grandes desafíos de desarrollo de nuestros tiempos formaron la base de nuestra comprensión de sus objetivos.

Con una mirada de largo plazo y tomando en cuenta los aprendizajes históricos, la CEPAL (2014) sintetizó los desafíos de desarrollo en la igualdad, la sostenibilidad, el bienestar y la democracia. Para 2015 ya había un creciente consenso global sobre estos desafíos, como quedó de relieve en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y también en la *Carta Encíclica del Vaticano* del mismo año. En esencia, fue planteada una nueva narrativa para lograr el desarrollo, enfrentando el doble desafío de la desigualdad (en sentido multidimensional) y de la sostenibilidad.

Fue tomando como base los fracasos del periodo neoliberal, que provocaron mayor desigualdad y pobreza, como se empezaron a plantear la problemática y la superación de la desigualdad como algo central para alcanzar el desarrollo. Según el Banco Mundial, la desigualdad puede desacelerar el proceso de desarrollo y tiene un alto costo para el bienestar y la reducción de la pobreza. Con grandes desigualdades sociales, los efectos del crecimiento económico tardan en llegar, o no llegan, a los sectores más pobres. Invirtiendo esta lógica, la reducción de la pobreza se logra más rápidamente en los países menos desiguales. El Banco Mundial pone el ejemplo de Brasil, el país más desigual de América Latina en su momento, que podría reducir la pobreza a la mitad en sólo 10 años, con un crecimiento de 3% pero mejorando el coeficiente de Gini (con el que se mide comúnmente la desigualdad en los

ingresos), y sin embargo tardaría 30 años en alcanzar el mismo objetivo con un 3% de crecimiento, pero sin mejorar la distribución del ingreso (Banco Mundial, 2003).

Esta preocupación por la desigualdad y la pobreza, y por la relación entre los dos indicadores, empezó a cobrar importancia en el debate público que ha habido en varios países de la región (y en particular en Brasil) a partir de la década del 2000. Emergió un “nuevo desarrollismo”, que nació del fracaso económico y político de la globalización y el neoliberalismo, y que otorgó nuevamente un papel central al Estado para corregir las fallas del mercado, garantizando la democracia, la reducción de las desigualdades y la protección al medio ambiente (Bresser-Pereira, 2017).

Entre 2015 y 2020, el Foro Económico Global de Davos, que congrega a gobiernos y a empresarios, al Banco Mundial y al Fondo Monetario, a la academia y a los líderes de la sociedad civil, ha colocado el tema de la desigualdad como la preocupación principal para el desarrollo y la estabilidad de la economía globalizada. Y en estos años la extrema desigualdad económica ha ido empeorando. Los titulares de los informes de Oxfam Internacional en cada uno de estos años revelaron los niveles de tal desarreglo.

Usando cifras del “Global Wealth Report” de Credit Suisse y la lista de multimillonarios de *Forbes*, Oxfam contrastó los extremos. En 2016, en su informe “Una economía para el 1%”, señaló que el 1% más rico de la población mundial posee más riqueza que el 99% restante. En 2017, en el informe “Una economía para el 99%”, afirmó que ocho personas (ocho hombres en realidad) poseen la misma riqueza que la mitad más pobre de la población mundial: que 3 600 millones de personas. En 2018 advirtió que el 82% de la riqueza generada durante el último año fue a parar a manos del 1% más rico, mientras que la riqueza del 50% más pobre no aumentó en lo más mínimo. Y en 2019, en su informe

“Bienestar público o beneficio privado”, señaló que la fortuna de los milmillonarios aumentó en un 12% en un año: es decir, 2 500 millones de dólares diarios, mientras que la riqueza de la mitad más pobre de la población mundial, que equivale a 3 800 millones de personas, se redujo en un 11 por ciento.¹⁶

Lo que Oxfam documentó es un mundo aceleradamente más desigual, y cada año lo es más, con una concentración de la riqueza cada vez más en pocas manos, con magros beneficios para, o incluso con peores condiciones de, las mayorías más pobres. Hay varios argumentos para señalar lo nocivo de esta realidad, entre ellos, que los altos niveles de desigualdad económica generan desigualdad política en sociedades cada vez más polarizadas, socavando una frágil cohesión social y la estabilidad política. Esta desigualdad económica refuerza otras desigualdades sociales y ambientales que perpetúan la desigualdad por generaciones.

La desigualdad en América Latina, la región más desigual del planeta, es aún más extrema. Según un informe de Oxfam de 2018, una foto de las distintas desigualdades en la región revela que el 20% más rico de su población concentra el 45% de los ingresos totales, mientras que el 20% más pobre sólo accede al 6%. Las mujeres latinoamericanas ganaron en promedio un 16% menos que los hombres, pese a estar mejor formadas. Las mujeres de América Latina y el Caribe dedicaron el doble de horas al día que los hombres en trabajos de cuidado no remunerados. Los habitantes de zonas rurales vivieron con privaciones muy superiores a las urbanas. En Perú, en 2017, un 44% de la población rural vivió en la pobreza mientras que en la zona urbana la pobreza sólo afectó al 15% (Oxfam, 2018).

¹⁶ Información disponible en <https://www.oxfam.org/en/tags/davos>.

Y la situación no está mejorando. En su informe Panorama Social de América Latina 2019, la CEPAL señaló un nuevo deterioro en la situación de la pobreza en la región. Siguiendo la tendencia al alza que se registra desde 2015 en América Latina, en 2018 un 30.1% de la población del área se encontraba bajo la línea de la pobreza, mientras que un 10.7% vivía en situación de pobreza extrema, tasas que aumentarían a 30.8% y 11.5%, respectivamente, en 2019 (CEPAL, 2019).

El Informe de Desarrollo Humano de 2019 del PNUD¹⁷ también fue dedicado a la desigualdad. Esta organización argumentó que la ola de protestas de los últimos años está directamente conectada con el grado de desigualdad que se vive entre los países, así como al interior de éstos. Uno de sus argumentos a favor de combatir la desigualdad es que las sociedades desiguales son sociedades políticamente inestables porque carecen de cohesión social. Si bien el descontento se manifiesta y se detona por distintas causas (la subordinación a las élites del Estado, la corrupción, el costo de la gasolina, la calidad de los servicios públicos, el costo del transporte público), el hilo conductor es la frustración por las desigualdades (PNUD, 2019).

Las desigualdades representan un obstáculo para alcanzar la Agenda 2030 de Desarrollo Sustentable, dado que alimentan mayores desigualdades por la manera en que concentran crecientemente el poder político y económico. Sin un esfuerzo decidido, desde un conjunto de políticas públicas, la desigualdad se reproduce y se atrinchera.

El marco de análisis de las desigualdades tiene que ir más allá de la medición del ingreso per cápita. La desigualdad tiene múltiples dimensiones verticales, que hablan de las

¹⁷ *Human Development Report 2019*. Disponible en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>.

diferencias de ingreso, pero también las tiene horizontales, que hablan de las diferencias entre grupos (hombres y mujeres), geográficas y espaciales (campo y ciudad).

Límites Planetarios. El Desafío de la Sostenibilidad

La Cumbre de Río+20, realizada en 2012, fue el parteaguas en colocar las crecientes preocupaciones ambientales en el centro de la ecuación de desarrollo. En esa conferencia de las Naciones Unidas se sentaron las bases para lo que sería la Agenda 2030, al ajustar las metas para incluir las preocupaciones ambientales y por el cambio climático como elementos de sostenibilidad para el desarrollo.

Para la CEPAL, esta dimensión de sostenibilidad ambiental tiene que ver con las condiciones estructurales de la economía, la importancia de la rica biodiversidad que tiene la región, la fragilidad ante el cambio climático y los desastres naturales, y las consecuencias de una urbanización acelerada y concentrada. Estas preocupaciones resultan de la urgencia con que la región debe responder ante las evidencias del deterioro ambiental, producto de esta combinación de factores con consecuencias “en la degradación del agua, el aire, el suelo y los ecosistemas, con sus impactos negativos en la productividad, la salud humana y la calidad de vida” (CEPAL, 2015).

Por un lado, la sostenibilidad ambiental representa un desafío estructural debido a la dependencia productiva que resulta de la explotación de los recursos naturales, abundantes pero agotables, de la región. El sistema energético es altamente dependiente de combustibles fósiles cuando la región cuenta con todo lo que se requiere para un cambio de matriz energético hacia la energía hidroeléctrica, solar, eólica y geotérmica. Abundan los ríos, el sol, el viento y los volcanes.

América Latina y el Caribe poseen una riqueza única en cuanto a biodiversidad tanto genética como de ecosistemas, con una cuarta parte de la superficie boscosa del planeta. Comprende a seis de los países más biológicamente diversos del mundo (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela (CEPAL, 2014). Esa biodiversidad también está impactada por una estructura productiva extractivista y expansiva, con un cambio del uso de los suelos que reemplaza bosques por cultivos y árboles por ganado, y con el deterioro ambiental que resulta de la minería de metales que envenena los ríos y los recursos hídricos con residuos tóxicos. Esta estructura productiva es típica de los países periféricos y la manera en que se relacionan con la economía global.

Si bien la región contribuye poco al problema global del cambio climático, es una de las regiones que más sufre sus impactos por la fragilidad de sus ecosistemas y por el impacto de la creciente frecuencia e intensidad de los extremos climáticos de sequías, inundaciones y tormentas sobre esos ecosistemas y sobre las poblaciones, generando pérdidas económicas y muertes, lo cual obliga a considerar las políticas de adaptación y mitigación en las políticas de desarrollo.

El Piso Social y el Techo Ambiental

En 2015 se registró un momento decisivo en la redefinición de los objetivos de desarrollo y en la definición de una nueva narrativa para el desarrollo. Fue el año en que se acordó la Agenda 2030 en las Naciones Unidas. También fue cuando el papa Francisco publicó su *Carta encíclica sobre el cambio climático y la desigualdad*.

La *Carta encíclica* plantea un momento necesario de inflexión basado en el reconocimiento de los cambios acelerados que afectan a la humanidad y al planeta y que

requieren otro trato y otro abordaje de los desafíos del desarrollo para responder a una crisis que es tanto social como ambiental y que requiere de un enfoque integrado que combata la pobreza, restaure la dignidad a los excluidos y que al mismo tiempo proteja a la naturaleza (Papa Francisco, 2015).

En realidad, las bases de esta narrativa venían de unos años anteriores en la Cumbre de la Tierra de Río+20, celebrada en Río de Janeiro en 2012, donde se acordó la ruta para definir la Agenda 2030.

La conferencia de Río+20 fue un momento clave para tratar de reconciliar los objetivos de desarrollo (económicos, sociales y ambientales) e incentivar una nueva narrativa sobre el tema, sobre metas de desarrollo innovadoras que combinen la erradicación de la pobreza (tan esenciales en las Metas del Milenio) con la sostenibilidad ambiental. La conferencia sentó las bases de lo que serían las llamadas Metas de Desarrollo Sostenible, adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas como la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible en 2015.

Oxfam presentó en Río+20 un nuevo marco conceptual que trató de identificar las referencias necesarias para que la Tierra se convierta en un espacio seguro y justo para la humanidad. Seguro, porque no debe tensar o trascender determinados límites planetarios de no retorno, como el cambio climático, la acidificación de los océanos o la contaminación ambiental. Y justo, en el sentido de que nadie debe quedar atrás en lo referente a los derechos básicos; por ejemplo, a la salud, al trabajo digno, a la educación, a la vivienda. Oxfam lo presentó como una brújula para orientar políticas públicas y asegurar que vivimos y sobrevivimos en un espacio justo y seguro (Oxfam, 2012).

Para establecer qué elementos deben componer el piso social básico, se basó en lo que los mismos gobiernos habían identificado en Río+20 como sus grandes prioridades sociales de desarrollo. Un análisis de estas prioridades, sometidas por los gobiernos, permitió identificar 11 prioridades sociales que podrían ser agrupadas en tres bloques: 1) estar relacionado con un Estado de bienestar que habla de seguridad alimentaria, ingresos adecuados, acceso al agua, saneamiento y salud; 2) ser productivo en cuanto a educación, trabajo digno, acceso a la energía y resiliencia a los choques externos, y 3) estar empoderados mediante las equidades de género y social, y tener voz política.

El concepto de los límites planetarios fue desarrollado por el Centro de Resiliencia de Estocolmo en 2009 con la identificación de nueve procesos sistémicos críticos que nos mantienen planetariamente en un estado estable. Trascender estos límites tendría un impacto negativo para la humanidad, y sobre todo para la población que depende tanto de los recursos naturales o se encuentran vulnerables ante extremos climáticos. Estos límites planetarios conforman el techo que proporciona el “espacio seguro” para la humanidad. La definición de estos límites también coincidió en gran medida con lo que los mismos gobiernos expusieron en Río+20 como sus principales prioridades ambientales: cambio climático, biodiversidad, recursos hídricos, uso de suelo y de bosques, uso de nitrógeno y fósforo, recursos marinos, contaminación química, manejo de residuos, desertificación, contaminación del aire y agotamiento del ozono.

Este abordaje científico también nos permite ver qué tan cerca estamos de tensar críticamente estos procesos y cuáles serían los límites. Ya para la conferencia de Río+20 se consideraba que habíamos ultrapasado los límites en cuanto al cambio climático, la pérdida

de biodiversidad y el uso de nitrógeno, y que estábamos acercándonos a los límites en el uso del agua y del suelo.

Lo importante de este marco referencial consiste en que nos ayuda a definir con más precisión qué es el desarrollo, y cómo estamos en relación con los objetivos de desarrollo sostenible; sin embargo, su principal aporte es ofrecer una brújula para saber, si queremos lograr un desarrollo que nos permita habitar por encima de un piso social de los derechos básicos y por debajo del techo de los límites planetarios, qué rumbo habría que tomar.

Para lograr este desarrollo sostenible habría que asegurar que todo el mundo tenga los recursos que necesitan, como alimentos, agua, energía y salud, para gozar de sus derechos básicos; pero sin que este uso de los recursos ponga en peligro los procesos sistémicos del planeta, el clima, el ciclo de agua dulce y la reproducción de la biodiversidad, que nos ha proporcionado en un estado benévolo y estable de más de diez mil años, en el periodo conocido como Holoceno (Raworth, 2017).

Los objetivos del desarrollo tendrían que encontrarse en los límites planetarios y no pueden alcanzarse sin tomarlos en cuenta. Lo sostenible está inextricablemente conectado con el presente, y nuestro futuro ya no puede ser solamente una preocupación de ambientalistas.

No se podría seguir argumentando, sobre la base de una falsa dicotomía de objetivos excluyentes, que los ambientalistas son un obstáculo para el desarrollo, si lo que requiere el desarrollo es un manejo sostenible del medio ambiente. De la misma manera ya no podría decirse que lo fundamental son los derechos humanos básicos, sin importar los recursos (cada vez más escasos) que se necesitan para responder a estos derechos.

Ésta es una ecuación difícil de cerrar. Pero la necesidad de crear un sistema basado por un lado en los derechos humanos y por el otro en los límites planetarios es central para la nueva narrativa de desarrollo y opera como brújula.

La interconexión entre las metas de desarrollo económico, social y ambiental puede ser ilustrada con un ejemplo muy presente en buena parte de los países de América Latina. La deforestación de las laderas conlleva y acelera la erosión de los suelos, y la pérdida de biodiversidad, que limita la capacidad de retención de agua, y que en su conjunto debilita las perspectivas de los medios de vida de una población campesina dependiente del uso y sostenibilidad de esos recursos. Sólo basta una foto aérea de la frontera entre Haití y la República Dominicana para visualizar esta correlación. El lado haitiano, más pobre, ejerce más presión sobre los recursos ya agotados, y la población termina migrando a la gran ciudad de Port au Prince. Pero en teoría este mismo ciclo podría funcionar al revés. La reforestación de las laderas incrementa la retención de agua y la fertilidad de los suelos; además, permite captar agua (y de paso carbono) y expande la biodiversidad abriendo las perspectivas para los medios de vida.

Una experiencia real de este ciclo positivo ha sido desarrollada por Lélia Deluiz Wanick Salgado y Sebastián Salgado en una antigua hacienda ganadera de más de diecisiete mil hectáreas en el valle del Río Dulce, en la zona de Bosque Atlántico, en Brasil. Deforestada y erosionada por el uso del suelo, la hacienda fue transformada con la siembra de más de cuatro millones de especies de árboles, demostrando que con la reforestación el agua fluyó de nuevo de nacimientos originales, y el bosque fue repoblado por flora y fauna

en riesgo de extinción. La experiencia dio lugar a la Fundación Terra, que intenta reproducir la experiencia en otros lugares de la región atlántica de Brasil.¹⁸

Una de las claves de esta ecuación de desarrollo reside en las dinámicas redistributivas para enfrentar la desigualdad. Esta redistribución exige, en primer lugar, acabar con la pobreza, que puede ser logrado sin generar mayor presión sobre los recursos planetarios. Por ejemplo, sólo se requeriría 1% de la producción mundial de alimentos para atender a los 850 millones de personas que padecen hambre. En la experiencia de Brasil podremos ver cómo una reasignación pequeña de recursos puede erradicar el hambre. Corrigiendo el desperdicio de alimentos en la cadena también podría ayudar. Cada año el consumidor promedio de Europa y Estados Unidos tira entre 95 y 115 kilos de comida a la basura. Acabar con la pobreza de ingreso, que enfrenta el 21% de la población global que sobrevive con menos de 1.25 dólares por día (un estimado 1 400 millones de personas) sólo requeriría un 0.2% del ingreso global. La clave para enfrentar la desigualdad es la redistribución (Raworth, 2017).

Con este marco de comprensión del desarrollo, ahora analizaremos cómo ha evolucionado el debate sobre este desarrollo en América Latina.

El Desarrollo en América Latina

Antes de entrar a la discusión sobre América Latina, es importante recordar que, si bien ha habido procesos comunes de aproximación a los modelos económicos, políticos y de desarrollo, estos procesos parten de realidades históricas, políticas, económicas, culturales y geográficas heterogéneas. No son lo mismo México, Centroamérica y el Caribe,

¹⁸ Información disponible en <http://www.institutoterra.org>.

geopolíticamente más cercanos a la esfera de influencia de Estados Unidos, que los países sudamericanos, con recursos y geografías abundantes y relaciones económicas más diversas. Con esta advertencia, planteamos que en términos generales en América Latina el debate sobre el desarrollo también ha ido evolucionando desde un análisis estructural (inspirado en el pensamiento de la CEPAL) de la realidad económica de los países periféricos heredada de la época colonial.

Comprender las características específicas del desarrollo de los países latinoamericanos, históricamente imbricadas con el desarrollo de los países industrializados del centro, es clave para entender las perspectivas de desarrollo en la región.

Fue hacia finales de la década de 1940 cuando apareció y evolucionó la teoría latinoamericana sobre el desarrollo, como consecuencia de una serie de cambios políticos institucionales, tanto en el nivel global como en el regional, como la creación de las Naciones Unidas, la reconstrucción de la Europa de la posguerra y los acuerdos de Bretton Woods; y en América Latina, la creación de la CEPAL, que produjo la emergencia del pensamiento de Raúl Prébisch, con una nueva forma de mirar la evolución y dirección de los países de Latinoamérica (Mallorquín, 2019).

En América Latina, con estos cambios, se evolucionó y se cristalizó el estructuralismo latinoamericano, y el entendimiento de que el desarrollo sólo era posible mediante un cambio en las estructuras económicas, sociales y políticas, que fueron construidas en una época colonial y que seguían desigualmente amarradas a la economía global, en una relación desfavorable para la periferia.

Cuando la mayoría de los países latinoamericanos logran su independencia durante el siglo XIX, se encontraban bien integrados con el exterior a través de la economía

internacional, pero de una forma subordinada y dependiente. Al mismo tiempo, al interior se encontraban grandes distorsiones y desintegraciones, caracterizadas por las divisiones entre clases y entre regiones que producían para la exportación, pues estaban articuladas a los mercados extranjeros, y zonas de producción doméstica desconectadas de esta dinámica externa. Estas características estructurales engendraron un círculo vicioso, una colección de “venenos sociales”: concentración de riqueza e ingreso, exclusión y marginalidad, inestabilidad política, atraso educativo, y la frustración de las posibilidades de desarrollo (Ricupero, 2001).

La problemática del desarrollo en la región y la disyuntiva sobre cómo superarla tenían una herencia muy determinante en la forma en que históricamente América Latina se había insertado en la economía global. Este proceso de inserción internacional empezó en la época colonial, y la evidente subordinación de los países de la región como apéndices de la economía europea fue una modalidad de inserción original que “en gran medida ha llegado a determinar las distorsiones y aberraciones económicas y sociales que hasta hoy impiden que muchas de esas naciones puedan realizar su potencial de desarrollo” (Ricupero, 2001).

Esta herencia estructural es la que la CEPAL busca cambiar. En un inicio, en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, la orientación fue hacia objetivos económicos, como correspondía al pensamiento originario de la CEPAL, donde se desarrolló la concepción del “sistema centro-periferia”, al elaborarse la teoría del deterioro de los términos de intercambio (entre centro y periferia) y analizar los obstáculos estructurales al desarrollo producto de este sistema (Rodríguez, 1980).

Sin embargo, este sistema fue entendido, no sólo por sus estructuras económicas, sino también por las relaciones sociales, institucionales, jurídicas y culturales que hacen parte de

la edificación estructural, y el objetivo planteado para el desarrollo fue el bienestar (Mallorquín, 2019). En este sentido, el estructuralismo latinoamericano fue un acercamiento a la comprensión de las múltiples dimensiones y disciplinas del desarrollo, con la inclusión de la sociología y la ciencia política.

En este periodo, los Estados (sobre todo los de las economías más grandes, como Brasil, México y Argentina) impulsaron un modelo de desarrollo nacional que se basaba en teorías estructuralistas, llamadas así por su explicación de las estructuras dependientes y subordinadas como causas del “subdesarrollo”. Ese modelo promovió la sustitución de importaciones para reorientar la economía, y librarse de su dependencia de las exportaciones de productos primarios, hacia la producción de bienes manufacturados para el mercado interno y, por agregación, para un mercado regional.

Este modelo latinoamericano fue impulsado por las ideas de Raúl Prébisch, el recién nombrado secretario ejecutivo de la CEPAL en 1950, ideas que según algunos autores representaban la primera corriente estructurada y original de pensamiento sobre el desarrollo en América Latina, ya que antes de este periodo esta parte de América se destacaba por la imitación e importación de ideas de Europa (Marini, 1993). Fueron Raúl Prébisch y Celso Furtado quienes impulsaron la idea de que los latinoamericanos debieron pensar desde la generación de los vocabularios (sin por ello dejar de examinar los discursos importados) y las estrategias propias para el desarrollo de la periferia, debido a sus condiciones estructurales diferentes (Mallorquín, 2019).

Es importante detenernos en la comprensión de este marco cepalino. Si bien el modelo y el pensamiento que sustentó el estructuralismo fueron superados cronológicamente por el paradigma neoliberal (planteado arriba), y desafiados también por la evolución de la

economía global y las actividades económicas, hoy en día, con herramientas con mayor grado tecnológico, muchos de los principios teóricos y de las medidas prácticas y de políticas públicas continúan teniendo una presencia y una validez importantes para enfrentar los desafíos de desarrollo de la región.

Las principales políticas de este temprano desarrollismo incluían inversiones públicas para la diversificación económica, subsidios y control de precios de alimentos básicos para favorecer a la población pobre, protección de la naciente industria local contra la competencia extranjera, nacionalización de las industrias estratégicas e intervención estatal en la economía, todas medidas utilizadas –aun cuando temporalmente– por los países hoy “desarrollados” en su propio camino de desarrollo (Green, 2003).

Los principales elementos del pensamiento de la CEPAL respecto a la dinámica del largo plazo son estructurales; pero se trata de una estructura productiva de la periferia rezagada que termina en el deterioro de largo plazo, en los términos de intercambio, que a su vez perpetúan las condiciones de rezago de la periferia y terminan en una tendencia de desarrollo desigual entre los países del centro y de la periferia.

Romper con estas estructuras, diversificando las economías y persiguiendo un proceso de industrialización y sustitución de importaciones, fue la receta principal de la CEPAL para alcanzar el desarrollo económico. Teóricamente en la concepción del sistema centro-periferia, la CEPAL indicó un cambio de rumbo en el modelo de desarrollo: del desarrollo hacia afuera al desarrollo hacia adentro. Si bien el surgimiento del estructuralismo latinoamericano supone una ruptura de la tradición clásica sobre la economía, es importante señalar que la perspectiva acerca de las estructuras económicas formó parte integral del abordaje de las transformaciones sociales y de las reformas necesarias para construir

sociedades más igualitarias; de allí su importancia para los actuales debates sobre el desarrollo. El problema del poder, la desigualdad y la injusticia corresponde por excelencia al estructuralismo latinoamericano (Mallorquín, 2019).

El estructuralismo era la teoría dominante del desarrollo en América Latina entre los años 1940 y 1960, y este objetivo de abordar el desarrollo de los países periféricos también ha sido llamado “desarrollismo” (Bresser, 2017).

El desarrollismo impulsado en la región transformó a las economías (los procesos más exitosos fueron los de México, Brasil y Argentina) con la promoción del desarrollo industrial de la producción de bienes manufacturados para el mercado interno. Pero, a pesar de sus éxitos en cuanto al crecimiento económico y al aumento del bienestar, el modelo tenía sus limitaciones. La industrialización fue muy intensiva en capital, y si bien logró generar mayor independencia en la producción de bienes manufacturados, seguía dependiendo de las importaciones de bienes de capital. El modelo no generó el empleo necesario para absorber la mano de obra urbana y los mercados internos seguían siendo muy pequeños, lo que impidió que las industrias nacientes pudieran lograr economías de escala para su expansión y eventual exportación (Green, 2003).

Al mismo tiempo, no atendió la histórica problemática rural y la necesidad de generación de empleo en el campo para retener el flujo migratorio hacia las ciudades. La exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios de desarrollo era a su vez una limitación para las perspectivas de desarrollo, al restringir la demanda interna, que podría ser un motor para un proceso de mayor industrialización.

El declive del modelo de sustitución de importaciones empezó con la crisis de los precios globales del petróleo en 1973. América Latina recurrió a los préstamos externos con

muy bajas tasas de interés para financiar sus procesos de industrialización, y cuando en 1979, con la recesión provocada por un segundo aumento en los precios del petróleo, subían las tasas de interés, se desató una crisis de deuda externa en los países latinoamericanos (en particular para dos de los países más exitosos en el desarrollo de su modelo de sustitución de importaciones: México y Brasil).

La crisis de la deuda, la crisis financiera internacional de la década de 1980, la inflación y la tendencia regresiva, con un ingreso per cápita menor al que prevalecía en los años setenta, hicieron que la década de los ochenta fuera conocida como la década perdida del desarrollo latinoamericano (Sunkel, 1991). La crisis demostró las limitaciones de las propuestas de desarrollo económico de la CEPAL, con los países más grandes de la región (Brasil, México y Argentina) adquiriendo cuantiosas deudas para financiar sus programas de industrialización.

Las desigualdades en la región en cuanto a las diferencias de ingreso, el acceso a los servicios básicos, el poder y la toma de decisiones son problemas persistentes en América Latina, y durante la década de 1990, con las nuevas medidas de estabilización y ajuste, más países experimentaron una tendencia al empeoramiento que al mejoramiento. Según el Banco Mundial, para el decenio del 2000 el 10% más rico de los individuos recibía entre el 40 y el 47% del ingreso total en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, mientras que el 20% más pobre percibía apenas entre el 2 y el 4% (Banco Mundial, 2003).

Esta extrema desigualdad es un problema persistente que, según el Banco Mundial, se origina en las instituciones excluyentes que se han perpetuado desde los tiempos coloniales. Para la CEPAL, aunado a la tendencia de largo plazo de deterioro en los precios de las materias primas, ese empeoramiento se debe a factores recientes, que son características de la

nueva fase de globalización, como la reducción de la masa salarial como proporción del ingreso total, el incremento simultáneo de los beneficios empresariales y de las rentas financieras, y la erosión de la capacidad redistributiva y de intermediación del Estado (CEPAL, 2002).

Sin importar a quién se le atribuyen las causas, el hecho es que fueron disparando las asimetrías entre los países ricos y los pobres, entre los países “subdesarrollados” y los centros de poder, asimetrías que fueron alimentadas por la creciente concentración del progreso técnico en los países desarrollados, la actual principal fuente del crecimiento económico, y por la pobre transferencia de tecnología hacia los países en vías de desarrollo (CEPAL, 2002).

Durante este periodo neoliberal se empezó a reformular el pensamiento cepalino para “retomar la senda del desarrollo” con una actualización “neoestructuralista” ante las limitaciones de los modelos anteriores, resituando al estructuralismo entre los polos ideológicos del socialismo (que veía todo el mal en el neoliberalismo capitalista), por un lado, y la ortodoxia clásica del neoliberalismo (que veía todo el mal en el Estado), por el otro.

El predominio neoliberal ha servido tanto para cuestionar las convicciones profundamente arraigadas como para recordar la importancia del mercado, del sistema de precios, de la iniciativa privada, de la disciplina fiscal y de la orientación hacia fuera del aparato productivo. No obstante, en su afán por desterrar los enfoques estructuralistas que prevalecieron en la región durante la posguerra, el neoliberalismo ha caído en la tentación doctrinaria, ideologizada y maniqueísta que tanto satanizó. Así ha convertido al Estado en la encarnación del mal, adoptando una visión idealizada del funcionamiento del mercado que contrasta violentamente con la realidad (Sunkel, 1991).

El estructuralismo latinoamericano como corriente de pensamiento fue desplazado por el neoliberalismo. No había una voluntad política y no existían fuerzas sociales hegemónicas capaces de introducir las reformas a cabalidad y sostenerlas en el tiempo. En la retórica ideológica del periodo neoliberal el estructuralismo fue condenado como el origen de la crisis y de los males, del proteccionismo excesivo y del pensamiento antiexportador. Varios autores han señalado que las reflexiones estructuralistas de origen, de Prébisch y Furtado, advertían de los peligros del proteccionismo, que debía ser temporal para incentivar la industria naciente hasta que sea competitiva. Tampoco el estructuralismo fue antiexportador (Mallorquín, 2019; Guillén, 2007). Aun con la hegemonía del pensamiento clásico del neoliberalismo, con la creciente evidencia de sus impactos negativos para el desarrollo, el estructuralismo continuó cobrando vigencia y relevancia.

A partir de los años noventa la CEPAL empezó a producir una crítica al predominio de la ortodoxia neoliberal en América Latina con una reivindicación de las ideas estructuralistas originales. Más que una transformación radical, estos planteamientos orientaron un proceso de reforma o un acercamiento entre algunas posiciones neoliberales menos radicales con las tesis estructuralistas sobre el desarrollo latinoamericano.

La respuesta neoestructuralista a los problemas del desarrollo latinoamericano planteó una acción estatal activa y dinámica que complementa al mercado, cumpliendo (mejor) con sus funciones clásicas (en la provisión de bienes públicos y en el aseguramiento de los equilibrios macroeconómicos para resolver el problema de la redistribución y de la equidad). Según ese pensamiento, el Estado debe buscar compensar algunas de las imperfecciones del mercado con la promoción de mercados de capital de largo plazo, con el fortalecimiento de

mercados incompletos (el mercado tecnológico) y con en la superación de las distorsiones estructurales (las asimetrías externas e internas) (Sunkel y Zuleta, 1990).

Por otro lado, el neoestructuralismo planteó la consecución de la equidad y la justicia social a través de la gestión estatal (sobre todo, facilitando la erradicación de la pobreza y la concentración excesiva del ingreso) como objetivo central para el conjunto de los ámbitos del desarrollo (Sunkel y Zuleta, 1990). En este sentido, partiendo de los aprendizajes de los distintos modelos previos, el neoestructuralismo planteó un nuevo sentido común. Es un marco relevante para esta tesis, dado que este esquema heterogéneo e híbrido, esta síntesis de experiencias, fue adoptado en Brasil entre 2003 y 2015.

Estas ideas también estaban siendo respaldadas en el nivel global. Stiglitz planteó la necesidad de reconocer las limitaciones de los mercados y una visión equilibrada del papel del Estado para superar lo que llamó el “fundamentalismo del mercado”, una creencia que reside en la opinión de que los mercados por sí solos pueden resolver los problemas básicos de la sociedad. Los elementos centrales de una agenda de reforma, según Stiglitz, fueron también una mayor equidad y la lucha contra la pobreza, con énfasis en la creación de empleos (trabajo digno), en el refuerzo del sistema de salud y una tributación más equitativa como medios para alcanzarla (Stiglitz, 2003).

En su aniversario 50 en 1998, la CEPAL ofreció un marco de reflexiones sobre el desarrollo en la región y las limitaciones tantas teóricas como prácticas de los cincuenta años anteriores.

Ante los fracasos de la década perdida de los ochenta, la CEPAL presentó una síntesis de una “nueva etapa de desarrollo” que deja atrás las limitaciones de la etapa anterior, tanto de la industrialización como de la década perdida de la deuda, y haciendo una transición de

economías “altamente dirigidas por el Estado a economías en las cuales predomina el juego de las fuerzas del mercado” (Ocampo, 1998).

Esta síntesis presentó una combinación de apuestas necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo hasta este momento no logrados. Partió de una mayor valoración de una macroeconomía sana y de las oportunidades que ofrecían la apertura comercial y la globalización. Señaló la integralidad de los objetivos de desarrollo (económico, social, político y ambiental) y la importancia de no sólo reducir la pobreza, sino también la desigualdad, que requiere de ampliación del gasto social “dentro de estrictos parámetros de sostenibilidad fiscal” (Ocampo, 1998).

La corriente neoestructuralista se presentó como un paradigma alternativo al neoliberalismo adaptado a una nueva realidad de globalización y liberalización. Sin embargo, siguió inspirada e intentó avanzar y conservar el pensamiento original de la CEPAL, sobre todo en cuanto a la importancia de diversificar la base productiva y en la superación de la concentración del ingreso (Guillén, 2007). Esta síntesis terminó dominando no sólo el debate público, sino también la práctica de desarrollo durante la siguiente década.

La década del 2000 a 2010, que coincidió con el lanzamiento de las Metas de Desarrollo del Milenio en el nivel global y con las campañas y compromisos con la erradicación de la pobreza, fue una en que la reducción de la pobreza y de la desigualdad, así como la inclusión social, ganaron un lugar sin precedentes y con importantes avances en la política pública de América Latina (CEPAL, 2019). En su informe del Panorama Social de América Latina en 2011, la CEPAL señaló que la América Latina logró disminuir la pobreza en un 12.4% durante esa década, al reducir la desigualdad en más de 11 países de la región con mejores políticas de distribución social. También se mostró más resiliente ante los

choques externos. La CEPAL señaló las causas de esta situación, más favorable en primer lugar de los ingresos laborales y en segundo lugar del aumento de las transferencias públicas a los sectores más vulnerables (CEPAL, 2011).

Ya para 2014 la CEPAL planteó una nueva encrucijada en el desarrollo de la región. Reconoció los progresos significativos en relación con la reducción de la pobreza y de la desigualdad en la región durante la primera década del milenio, pero señaló los límites en cuanto a la capacidad de sostener en el tiempo la reducción de la pobreza y de la desigualdad en un momento en que la economía global había perdido dinamismo y se habían acrecentado los graves problemas de sostenibilidad ambiental tanto en el nivel global con el cambio climático como en una región aún dependiente en términos productivos de la extracción de materias primas.

El periodo positivo externo de la primera década del milenio, según la CEPAL, se caracterizó por dos factores. Uno, a partir de 2003 con el auge de los precios de los productos primarios, las *commodities*, que trajo un alza en las tasas de crecimiento económico, aumentos de los empleos, incremento de la demanda interna por la vía del consumo (de una población que por primera vez entró en dinámicas de consumo masivo), que influyeron a su vez en un mayor impulso al crecimiento. Para la CEPAL se trató de esa nueva demanda interna del consumo que entre 2003 y 2008 y entre 2010 y 2012 (con el interludio del periodo crítico marcado por la crisis financiera internacional) más aportó al crecimiento económico. El segundo factor tuvo que ver con el aumento de los ingresos públicos que permitió a su vez un incremento del gasto público en muchos países, visto en programas de transferencia de ingresos dirigidos a la población más pobre, que a su vez también ingresó a las filas de los

consumidores y generó una mayor demanda de consumo, y una suerte de ciclo positivo y virtuoso que se autorrefuerza (CEPAL, 2014).

Este ciclo de “crecimiento con redistribución” de la primera década del milenio para 2014 ya mostraba fisuras. En un contexto global menos favorable, en el que bajaron los precios de las materias primas que habían permitido una mayor holgura en el gasto público y un crecimiento económico que generó empleo, también menguó la capacidad de reducir la pobreza y la desigualdad. Al mismo tiempo, el mismo estilo de desarrollo impulsado en la región sobre las bases de una estructura productiva aún muy dependiente de la explotación de recursos naturales o de la explotación de mano de obra barata y bajos salarios se veía limitado en la manera de responder a un contexto global desfavorable, sosteniéndose a través de una expansión desmesurada de la frontera agropecuaria y de la extracción de recursos minerales y forestales y que empezaba a generar nuevos problemas en cuanto al impacto y a la sostenibilidad ambiental.

Algunos autores han señalado que, si bien se incrementaron las exportaciones, en este periodo ocurrió un proceso de reprimarización de las mismas que socavó los esfuerzos por promover la industrialización de las economías y la diversificación productiva para buscar un mayor valor agregado nacional. En el caso de Brasil, por ejemplo, en este periodo la estructura de las exportaciones se volcó hacia las materias primas, mientras que las manufacturas sólo representaron el 39% de los totales (Puyana, 2015).

A pesar de los progresos significativos de este periodo, la CEPAL (2014) alertó de un diagnóstico contundente de límites estructurales al desarrollo –no superados–, a los cuales se agregó la dimensión ambiental. También se señaló la importancia de los factores externos y de los “problemas endógenos”, entre los que se destacaron “...la estructura productiva

desarticulada y rezagada, los niveles de inversión bajos y con poca incorporación de progreso técnico, la alta informalidad en el mundo del trabajo, las brechas de bienestar y de capacidades, la débil gobernanza de los recursos naturales, los patrones de consumo en que se evidencia[n] fuertes carencias de servicios públicos y altas presiones ambientales y energétic[a]s, y el persistente déficit institucional en materia de regulación, captación y orientación de recursos” (CEPAL, 2014).

La CEPAL señaló que el ciclo con sesgo positivo por el contexto internacional ya había menguado para el 2014, exponiendo los límites del desarrollo económico, social y ambiental, sobre todo en cuanto a su sostenibilidad. Estos límites se observaron muy claramente en la experiencia de Brasil (véase el Capítulo 4).

La alerta sobre la poca sostenibilidad del desarrollo económico y social es indicativa de los riesgos cíclicos y de la fragilidad del progreso que enfrenta la América Latina. La pobreza y la indigencia se redujeron notablemente entre 2002 y 2013. La tasa de pobreza e indigencia de América Latina alcanzó el 27.9% de la población, una reducción significativa de 16% de los niveles alcanzados en 2002 (43.9%). Sin embargo, esta población que “sale” de la pobreza permanece en condiciones de precariedad y vulnerabilidad, justo por encima de una línea de pobreza ya de por sí muy baja: según la CEPAL (2014), más de 50% de la población en muchos países.

Pero también es importante señalar algunas de las limitaciones internas. Una de las dimensiones más importantes de la desigualdad, que explica también por qué no se ha logrado avanzar más y sostener los avances en reducción de la desigualdad de la primera década del milenio, es el desequilibrio del poder político. Según el PNUD, las desigualdades de ingreso y riqueza a menudo se traducen en desigualdad política. La desigualdad es

reflejada en los niveles de participación política que permiten a determinados grupos de interés tomar las decisiones sobre políticas públicas que les afectan. Las desigualdades económicas generan desigualdades políticas, y los grupos privilegiados terminan capturando el sistema, la conducción del Estado y la orientación de las políticas de desarrollo (UNDP, 2019).

Uno de los ejemplos ilustrativos de esta captura política es referido a las políticas fiscales y al gasto público. Estas políticas tienen un impacto directo en alcanzar los objetivos de desarrollo, en enfrentar la desigualdad económica en el tiempo (UNDP, 2019).

Para lograr las metas de Desarrollo Sostenible es importante implementar sistemas tributarios más progresistas adaptados al siglo XXI. Al basarse en impuestos sobre el consumo, y no sobre el ingreso o la riqueza, los sistemas tributarios de América Latina son seis veces menos efectivos que los europeos en lo referente a la redistribución de la riqueza y a la reducción de la desigualdad (CEPAL/Oxfam, 2016).

Sumado a este desafío está el problema de la evasión fiscal. Entre 2002 y 2015 las fortunas de los multimillonarios de América Latina crecieron en promedio un 21% anual, un aumento seis veces superior al del PIB de la región. Gran parte de esta riqueza se mantuvo en el extranjero, en paraísos fiscales, lo que significa que una porción muy significativa de los beneficios del crecimiento de América Latina está siendo acaparada por un pequeño número de personas muy ricas, exacerbando el grado extremo de desigualdad y de concentración del ingreso (CEPAL/Oxfam, 2016).

No es ningún secreto lo que debe hacerse para reducir la desigualdad. Hay una batería de políticas públicas que han demostrado que funcionan. Existen los recursos para desplegar

estas políticas, pero no la voluntad política. La viabilidad política de estas opciones de desarrollo enfrenta serios obstáculos.

Una reacción natural para financiar las políticas públicas sería tomar recursos de los de arriba; sin embargo, los más ricos, aun cuando pocos, son muy poderosos y pueden frustrar la acción positiva de múltiples formas, tanto en el escenario nacional, con la influencia sobre gobiernos, elecciones y medios de comunicación, como desde el contexto global, donde las empresas multinacionales y la legislación global ejercen presión para reducir impuestos y estándares laborales con tal de atraer la inversión privada. Al mismo tiempo, no existen controles sobre la evasión fiscal de empresas que operan en diferentes jurisdicciones fiscales. Según el PNUD, éste es uno de los dominios de política internacional que requiere la acción colectiva necesaria para complementar la acción nacional (PNUD, 2019).

El fenómeno de la captura política que llevan a cabo las élites económicas, tal como está planteado por el PNUD, es uno de los grandes obstáculos para avanzar en la reducción de la desigualdad y alcanzar las metas de desarrollo.

Reconociendo la centralidad de las políticas fiscales concernientes a la redistribución del ingreso y a la reducción de la desigualdad, en 2018 Oxfam Internacional analizó 13 casos en países de América Latina en los que las élites han jugado un papel importante en la regresividad de las políticas fiscales con sus consecuentes impactos en la pobreza y la desigualdad.

El impuesto sobre el consumo (IVA) en la región representa la mayor parte de la recaudación fiscal. Los impuestos indirectos operan desde una lógica regresiva (quien menos tiene termina pagando proporcionalmente más impuestos). Una reforma fiscal para un

sistema más progresivo tendría que aplicar tasas más selectivas al impuesto sobre la renta (con la lógica de que quien más gana más paga proporcionalmente) y a los impuestos sobre la propiedad y el capital, medidas que siempre han sido rechazadas por las élites.

El informe de Oxfam analiza los distintos mecanismos utilizados por las élites para influir en las decisiones de política fiscal, que van desde las campañas mediáticas en medios controlados por intereses empresariales hasta la puerta giratoria de los empresarios que pasan por el ejercicio público de los gobiernos, desde el cabildeo o lobby de grupos de interés hasta los sobornos y el tráfico de influencias, desde el manejo normativo y legislativo hasta la judicialización por la vía de las medidas constitucionales. Los casos concretos son ilustrativos de estos mecanismos (Oxfam, 2018).

En 2012, la discusión por cuarta vez en el congreso paraguayo sobre cómo gravar la exportación de soya fue uno de los motivos de origen del golpe contra el entonces presidente Fernando Lugo. En la campaña mediática orquestada contra Lugo y contra el impuesto a la soya se destacó el diario ABC Color, cuyo propietario es el empresario Aldo Zuccolillo, quien hacía parte del Grupo Zuccolillo, socio principal de la empresa Cargill Paraguay, el principal exportador de soya del país (Oxfam, 2018).

En 2017, en el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de Argentina el 40% de los funcionarios de alto rango fueron directores ejecutivos o gerentes empresariales y el 33% tenía una trayectoria exclusiva en el sector privado (Oxfam, 2018).

En Guatemala, entre 1996 y 2018 la Corte Constitucional del país recibió cientos de demandas para detener o diluir las propuestas de reformas tributarias. La Corte Constitucional de ese país tiene amplias facultades para cancelar cualquier reforma tributaria,

y demostró ser funcional a los intereses de las élites económicas en las políticas fiscales (Oxfam, 2018).

En un caso muy conocido, de 2001 a 2016 se distribuyeron 780 millones en sobornos en 10 países de la región, pagados por la constructora brasileña Odebrecht a cambio de jugosos contratos. Adicionalmente, los documentos de la investigación periodística global Paradise Papers vinculan a esa constructora con por lo menos 17 empresas constituidas en paraísos fiscales. Según ejecutivos de la empresa, Odebrecht utilizaba compañías ficticias en paraísos fiscales para lavar dinero y camuflar la transferencia de sobornos a políticos y agentes públicos (Oxfam, 2018).

El conjunto de estos casos que identifican los mecanismos de captura de las políticas fiscales por las élites evidencia una práctica sistemática que limita el juego democrático y las perspectivas de redistribución del ingreso y de reducción de la desigualdad. Y como fondo de estos actos de corrupción entre empresarios y gobernantes, los objetivos de desarrollo siguen esperando su cumplimiento.

El marco referencial que hemos presentado nos permite comprender las múltiples dimensiones del desarrollo y calibrar cómo estamos en relación con la dirección en que debemos transitar para alcanzar las metas. Durante la última fase de la globalización, la creciente desigualdad y la urgencia de mitigar y adaptar el cambio climático presentan nuevos y más complejos desafíos de desarrollo.

No es ninguna sorpresa, pero aun con los significativos avances en la reducción de la pobreza, en el acceso a los servicios básicos como educación y salud, y en la producción de alimentos, seguimos enfrentando una situación en la que millones de personas viven privados de lo básico y necesario.

Entre los países y al interior de los países hay enormes diferencias relativas a los avances; pero visto como humanidad, como si la humanidad fuera un país o un hogar común, no hemos logrado resolver ninguna de estas dimensiones sociales del piso básico. Al mismo tiempo, y aun cuando muchos lo quieran negar, la evidencia científica de que estamos gastando y desperdiciando los recursos planetarios como si no hubiera mañana ya es incontestable. Seguimos obsesionados por metas de crecimiento económico que se basan en un uso insostenible de recursos finitos.

Como veremos en el caso de Brasil, abordar una desigualdad tan extrema no requiere de cambios tan radicales en la orientación de políticas públicas, ni en la asignación de recursos para resolver las necesidades más básicas. La diferencia, desde luego, es enorme para los millones de personas que aún viven en una situación de pobreza extrema.

A pesar de los avances tecnológicos y también de los notables avances en la reducción de la pobreza, colectivamente hemos fracasado en resolver las necesidades básicas humanas, y hemos fracasado generando niveles sin precedentes de desigualdad y poniendo una presión nunca vista sobre el planeta. En el mismo tiempo se ha creado una riqueza sin precedentes, acumulada y acaparada por un porcentaje mínimo de la población.

La desigualdad y la crisis ambiental son las dos grandes fallas del mercado durante el periodo de la globalización neoliberal. Al colocar el mercado de forma doctrinaria en el centro de la búsqueda del crecimiento económico, se abandonaron los desafíos de desarrollo entendidos de manera multidimensional. Y al deconstruir el estructuralismo y el desarrollismo, demonizando la función del Estado, los países de la región dejaron de contar con las herramientas estatales que podrían haber corregido esas fallas.

La narrativa de desarrollo que está plasmada en la Agenda 2030 debe ser apropiada por el conjunto de las sociedades, que requiere echar una mirada al conjunto de las estructuras económicas, sociales, institucionales que refuerzan y reproducen esas tendencias negativas. Ante estos desafíos es que nació el “nuevo desarrollismo”, a principios de la década del 2000, como una reacción necesaria para enfrentar al neoliberalismo. Fue un periodo en donde el Estado recupera un papel central para corregir los desequilibrios (económicos, sociales y ambientales) y reducir la desigualdad económica, así como proteger el medio ambiente (Bresser, 2019).

La experiencia brasileña que se estudia en los capítulos 3 y 4 es el mejor ejemplo de este nuevo desarrollismo, pues muestra lo que se puede lograr, y también las limitaciones que se han comentado en este capítulo. Pero antes de entrar en la experiencia de Brasil veremos a continuación de qué manera las dimensiones regional y global son importantes entornos para las estrategias de desarrollo, por la simple razón de que son parte de las propias estrategias de desarrollo, y al mismo tiempo interactúan con y condicionan las perspectivas de desarrollo de los países latinoamericanos.

Capítulo 2. Regionalización de la Globalización para el Desarrollo en América Latina

La idea de que la tendencia del capitalismo a expandirse planetariamente traerá consigo, de manera espontánea, el desarrollo de la periferia ha sido un mito. En el caso de las relaciones centro-periferia, hay estructuras productivas muy dispares, que impedirían nuestro desarrollo si no hubiera un esfuerzo tenaz y deliberado de reacondicionamiento estructural en las relaciones de intercambio con el centro.

Raúl Prébisch, en Rodríguez, 1980

Globalización y Regionalización

¿Qué entendemos por globalización y regionalización? ¿Y por qué son dimensiones importantes para el desarrollo en América Latina? La globalización es un término utilizado con frecuencia por los gobiernos, por los medios de comunicación y por la opinión pública para describir y categorizar distintos procesos o fenómenos globales; se trata de un vocablo útil para explicar un mundo que se percibe cada vez “más abierto”, “más cercano”, “más asequible”. Se explica y se justifica en los procesos cada vez más globales que trascienden los espacios territoriales geográficos y políticos de los Estados nacionales.

Hay numerosas definiciones de globalización; señalaremos algunas atendiendo el respaldo institucional que tienen y los elementos que se consideran constitutivos de ese proceso. El Fondo Monetario Internacional (FMI) define la globalización como “la interdependencia económica creciente en el conjunto de los países del mundo, provocada por

el aumento del volumen y de la variedad de las transacciones fronterizas de bienes y de servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al mismo tiempo que por la difusión acelerada y generalizada de la tecnología” (FMI, 1997). En esta definición, el elemento considerado principal es la interdependencia que resulta de la acción concurrente de tres factores, el comercio, los flujos de capital y la tecnología.

Por su parte, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) pone el énfasis en los elementos estructurales de la globalización. Para la OCDE, citada por la CEPAL, la globalización “podría definirse como un sistema de producción en el que una fracción cada vez mayor del valor y la riqueza es generada y distribuida mundialmente por un conjunto de redes privadas relacionadas entre sí y manejadas por grandes empresas transnacionales, que constituyen estructuras concentradas de oferta, aprovechando plenamente las ventajas de la globalización financiera, núcleo central del proceso” (CEPAL, 1996). En esta definición el acento se pone en la existencia de un sistema de producción de carácter mundial cuya dirección la tienen las grandes empresas transnacionales.

Según la CEPAL, la globalización contemporánea entró en su tercera fase, que es la actual, en el último cuarto del siglo XX, como consecuencia de las revoluciones tecnológicas en el transporte, las comunicaciones y la informática. En su fase actual, la globalización se caracteriza por la generalización del libre comercio, la expansión y movilidad de capitales, la constitución de sistemas de producción mundial integrados y una creciente presencia de las empresas transnacionales (ETN), de todo lo cual resulta además una tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo (CEPAL, 2002).

Con base en estas definiciones, trataremos de entender y delimitar algunas características de la globalización como elementos de un común denominador relevantes para

comprender tanto el marco de globalización en el que están interactuando los modelos y procesos de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, como sus condicionantes para el desarrollo, dado que hay implicaciones trascendentales para los temas centrales de ese debate, desde el papel que juega el Estado hasta la naturaleza de la economía mundial, la gobernabilidad global, el grado de desigualdad entre los países y los fundamentos éticos de la comunidad política (Held, 2002).

Existen características y fenómenos indiscutiblemente globales que se presentan tanto en los ámbitos de las comunicaciones (telecomunicaciones, internet, medios masivos), de las organizaciones privadas y públicas (empresas multinacionales, instancias públicas de regulación, organizaciones de la sociedad civil), como en el sistema financiero y sus transacciones, así como en temas ambientales (sobre todo, la degradación ambiental), y que son ampliamente reconocidos como fenómenos globales.

Una de las características principales de la globalización es la producción e intercambio de bienes y servicios (muy relacionado con la generación, apropiación y distribución de la riqueza), que se extiende bajo relaciones capitalistas en un proceso crecientemente global, y que viene sucediendo desde la crisis del petróleo de 1972-1973, pero que recibió un creciente impulso después de finalizar la Guerra Fría. Según algunos académicos, se trata de un proceso mediante el cual se reestructura la economía mundial en consonancia con el establecimiento de un nuevo régimen de acumulación de capital, organización del trabajo y uso de las tecnologías avanzadas para recuperar, mantener o elevar una tasa de ganancia que haga posible la reproducción del sistema capitalista (Guerra-Borges, 2002).

El motor de esta reestructuración del capitalismo ha sido la empresa privada multinacional, que opera y busca para sus operaciones reglas y garantías cada vez más globales para maximizar sus ganancias sin la intervención o las trabas públicas estatales. Esto ha reforzado los procesos de liberalización y globalización financiera y la creciente importancia y peso del capital financiero en la definición de las políticas económicas.

Los conductores de este proceso de reestructuración, sin embargo, no son sólo las empresas, sino también los principales Estados capitalistas, que promueven esta lógica sistémica a través de instituciones económicas y financieras, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y por mediación de una agenda o estrategia política neoliberal que comenzó a tener auge desde los años noventa del siglo pasado.

De hecho, el poder empresarial globalizado, que incluye a empresas translatinas como Odebrecht en Brasil, crece a un ritmo sin precedentes durante la globalización neoliberal, adquiriendo no sólo poder económico, sino también poder político (ejercido mediante la captura del Estado o a través de una influencia indebida en él) y un poder discursivo con una narrativa de éxito que a menudo sobreviene las bondades de sus proyectos y esconde sus aspectos negativos en términos sociales o ambientales (Durand, 2018).

En este sentido, la globalización podría ser sinónimo de la internacionalización de determinadas reglas del juego, de acuerdo con una determinada estrategia política capitalista y neoliberal, en el entendido de que la globalización no sólo es un proceso económico sino también una estrategia política (Guerra-Borges, 2002).

De tal manera, el modelo económico mundial hegemónico (capitalista con características neoliberales), con una determinada estrategia política impulsada por los Estados hegemónicos, configura uno de los elementos centrales del común denominador de

lo que entendemos por globalización, como el entorno de referencia y de relaciones para lograr los objetivos y metas de desarrollo, condicionando el ámbito de acción y las posibilidades de los Estados nacionales al respecto. La tendencia ha sido reforzar los padrones de ese sistema de relaciones históricamente construidos en los países periféricos.

Desde esta misma lógica, la globalización, como es actualmente configurada, no es algo inexorable que se impone a los Estados nacionales y los hace cada vez más irrelevantes, con lo que las posibilidades y capacidades de los Estados para resolver los problemas del desarrollo se diluyen, sino un producto de la confluencia y contienda geopolítica de los Estados y naciones hegemonizada por los intereses de los Estados y de las redes empresariales más influyentes.

Los espacios geográficos, territoriales y políticos de los Estados nacionales continúan acumulando importancia a la hora de definir qué tipo de relación, interlocución e incluso subordinación se requiere con ese entorno global. Pero, ciertamente, los márgenes y las perspectivas posibles para modificar la orientación de la globalización a favor del desarrollo están determinados por la inercia de la dinámica hegemónica actual de la globalización, capitalista y neoliberal, que ha conllevado una creciente integración funcional a los intereses de los Estados hegemónicos y a las élites de los países periféricos.

Esta característica de la integración funcional, producto de la globalización, alude al hecho de que las innovaciones tecnológicas (de comunicación, transporte y tecnología de la información) permiten superar las limitaciones de espacio y tiempo de las actividades humanas. El mundo se hace metafóricamente más chico, con una compresión del tiempo y del espacio que permite patrones globales de acumulación, distribución, producción y consumo, que antes no eran posibles. Al mismo tiempo, sobre esta integración de los flujos

crecientemente globales de producción, tecnología y recursos financieros se han ido globalizando las ideas, identidades e intereses, que terminan reforzando las concepciones hegemónicas (Marchand, 1999), aunque también han permitido la confluencia de conceptos e identidades contrahegemónicas.

Una tercera característica es el marco organizativo institucional de lo que se podría llamar la gobernabilidad global y que termina orientando el marco de políticas de los Estados. En los últimos años se han multiplicado los niveles, las dimensiones y el número de los actores institucionales que interactúan globalmente.

Además de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas, tenemos hoy en día múltiples instituciones públicas fuera de ese sistema que operan globalmente, como la Organización Mundial para el Comercio (OMC) y, en el mismo sistema internacional de Estados, diferentes agrupaciones políticas y geopolíticas ad hoc de países (el G-7, y a veces el G8 y el G20), una tendencia que busca superar cierta inoperancia funcional de las instituciones multilaterales globales. Por ejemplo, siguiendo la dinámica de la OMC, han proliferado múltiples marcos, reglas e instituciones bilaterales y plurilaterales de comercio en los tratados comerciales que fijan las reglas de comercio y de inversiones y permiten a los Estados hegemónicos conseguir lo que no pueden lograr en el ámbito multilateral.

Estas dinámicas modifican el sistema de interacción de los Estados nacionales que ha caracterizado al orden mundial después de la Segunda Guerra Mundial y que formalmente sigue siendo determinado por las organizaciones de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Hay otra característica importante en este periodo de post-Guerra Fría, en el que la globalización es cada vez más multipolar (reemplazando a la dinámica bipolar entre los

Estados Unidos y la Unión Soviética que caracterizó a la etapa anterior), con la emergencia de nuevos poderes como China e India y el resurgimiento de Rusia, y durante un periodo importante también Brasil (como veremos en el Capítulo 4), que dio origen al denominado BRIC como coalición emergente de intereses económicos y de búsqueda de alternativas a la gobernabilidad global.

La emergencia global de China como potencia económica ha tenido un impacto particular en América Latina por la complementariedad económica de la región en sus recursos naturales y alimentos, sustentando literal y metafóricamente el crecimiento de China como potencia global. En el 2000 sólo el 2% de las importaciones de China venían de América Latina, mientras que para 2013 esta composición había crecido a un 13 por ciento. En este periodo, China se convirtió en el segundo socio comercial de América Latina, aun cuando el 80% del total se concentraba en un pequeño grupo de *commodities* de soya y minerales, generando una transformación en las relaciones comerciales y al mismo tiempo reforzando el patrón primario exportador que históricamente ha caracterizado a la región (Agramont y Bonifaz, 2018).

La gobernabilidad global está aún muy determinada por las instituciones globales creadas después de la Segunda Guerra Mundial, sin mucha capacidad para reinventarse o democratizarse, ni para mostrar los grandes cambios que se han verificado en el mundo, entre ellos la misma globalización. La incapacidad de establecer las reglas y políticas de comercio en el mundo (en la OMC) o de lograr acuerdos para mitigar los trastornos del cambio climático son sólo dos ejemplos de la parálisis y la ingobernabilidad que conllevan grandes implicaciones para el desarrollo.

Si seguimos con el argumento de que la globalización responde a un determinado modelo económico y de estrategia política definidos por algunos Estados hegemónicos, podemos inferir que este complejo marco institucional, decisivo para las políticas públicas globales, en gran medida (pero no exclusivamente) está influido por los intereses de este modelo y de esta estrategia política. Las instituciones globales, creadas para regular el ámbito de lo colectivo, tienen valores, normas y reglas que reproducen los intereses de esta estrategia política y de este orden mundial (capitalista y neoliberal), y por eso es también complejo reformarlas.

La globalización ha llevado a la integración de algunas cadenas productivas, por fusiones y adquisiciones en la propia región (este proceso se combina con el proceso de internacionalización de algunas grandes corporaciones regionales, que pasaron a llamarse "translatinas"), y la inversión directa de esas mismas empresas en el proceso de inserción internacional de la región. Las grandes corporaciones que actúan regionalmente en sectores como el petróleo, la minería, la agricultura comercial, el material de transporte, las telecomunicaciones, el procesamiento y distribución de alimentos y bebidas, los bancos, la construcción civil, la siderurgia, la petroquímica, el cemento, etc., dirigen la manera en que la globalización interactúa con la región (Mineiro y Berrón, 2011).

Aquí argumentamos que los Estados fuertes inciden predominantemente en la definición de las reglas del juego, pero no las definen completamente a su antojo, y es posible visualizar y desarrollar otra correlación y otro diseño de la gobernabilidad global. Los Estados son aún los actores claves para definir y diseñar este marco de gobernabilidad, y la asociación e integración de Estados, como ha ocurrido en la Unión Europea o en el

Mercosur, y en su momento en el Unasur a través de la regionalización, ofrecieron plataformas para mejor incidir en el marco de esta institucionalidad global.

Esta idea es central para la presente tesis, en el sentido de que los proyectos de regionalización son una estrategia para integrarse con la globalización (y también reorientarla, revalorando el papel de los Estados en la definición de políticas nacionales y regionales). Una nueva configuración global vendrá de la conformación e integración de bloques o polos regionales, debido a que ningún Estado por sí solo sería capaz de lograr esa reorientación. En esta multipolaridad hemos presenciado una creciente regionalización de las interacciones entre Estados con bloques regionales (los ejemplos más relevantes son la Unión Europea, el Mercosur y la Unasur, el TLCAN y el CAFTA, y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático [ASEAN, por sus siglas en inglés]) durante este periodo de globalización.

Explicaremos brevemente qué entendemos en este trabajo por regionalización o integración regional. El término "regionalización" se usará en la acepción de regionalización como integración económica regional, como agrupamiento de Estados que persiguen la ampliación de sus espacios económicos nacionales por medio de acuerdos de integración económica que buscan estimular el movimiento de mercancías y de personas y el intercambio de servicios; como espacios que amplían las posibilidades de inversión en nuevas capacidades productivas, que están sujetas muchas veces a economías de escala. En este sentido se entenderá por integración regional un proceso de creación de interdependencias entre países, con la finalidad de desarrollo, a fin de coordinar políticas e instrumentos de desarrollo de los países que se asocian (Guerra-Borges, 1991).

Si bien esta definición pone énfasis en la cuestión económica, limitación que hemos señalado en el capítulo anterior, lo importante para efectos de esta tesis es la finalidad del

desarrollo, la coordinación de políticas e instrumentos de desarrollo que esta regionalización admita.

Dedicaremos un tiempo a analizar esta relación porque consideramos que regionalización y globalización, que podrían parecer términos contradictorios, coexisten y se influyen mutuamente. La regionalización puede reforzar y profundizar las tendencias ya identificadas de la globalización, pero a su vez puede modificar estas características por la manera en que influye e interactúa con el entorno global.

Simultáneamente al proceso de globalización, se han dado procesos de regionalización de los mercados de la economía mundial alrededor de polos regionales que rivalizan entre sí. Ha habido un renovado impulso para los procesos de integración regional, no solamente en América Latina. Éstos respondieron tanto a la búsqueda de inserción competitiva en la economía global, como al intento de consolidar espacios y capacidades más autónomas de desarrollo, para defenderse de los aspectos negativos de la globalización y/o para incidir en la (re)orientación de la globalización. En este sentido, la regionalización ha sido entendida como pieza complementaria de las estrategias de desarrollo nacional.

Este fenómeno ha sido llamado de “nuevos regionalismos”, donde se argumenta la importancia de perspectivas multidimensionales que interactúan simultáneamente, el sistema global, el sistema intrarregional y la dimensión propiamente de una región (Hettne, 2000).

En esta idea de nuevos regionalismos se argumenta que entre lo local y lo global hay un espacio intermedio, el de la región, y los procesos de regionalización constituyen una dimensión importante de la reestructuración de lo global y una parte integral de los procesos de globalización, pero que al mismo tiempo pueden representar fuerzas contrarias a las

tendencias hegemónicas de la globalización como parte de una estrategia de desarrollo económico de una región (Marchand, 1999).

Para el análisis de esta tesis también cobra relevancia el peso de la dimensión regional para las perspectivas de desarrollo dentro de la región, dado que las dinámicas de regionalización puedan proporcionar otras herramientas y capacidades para el desarrollo de la región. Muchos desafíos de desarrollo trascienden los límites geográficos de los Estados nacionales, y por definición requieren de respuestas colectivas y comunes, más allá de los aspectos económicos y comerciales de la integración regional señalada arriba. Al mismo tiempo, la dimensión regional permite ofrecer ámbitos de cooperación, economías de escala y mercados que pueden ayudar a superar las limitaciones de un desarrollo nacional planteado de forma autónoma.

Hay un largo listado de temas de desarrollo que exigen políticas y respuestas regionales. El conjunto de políticas de desarrollo (agrícola, energético, industrial, científico y tecnológico, social, humano, ambiental, de empleo, de infraestructura de transportes y telecomunicaciones) puede aprovechar las ventajas de la economía de escala y complementariedad que ofrece la integración regional, aumentando la capacidad autónoma de desarrollo de la región y de los países miembros, y a su vez aumentando las posibilidades de influir en las dinámicas globales. La coordinación de políticas sociales, de salud, educación, investigación científica, y los aspectos culturales del nivel regional son también importantes para cultivar otros ámbitos de desarrollo.

Dado el legado histórico y colonial de la infraestructura de transporte, comunicaciones y energía (en función de la extracción de recursos hacia afuera de los centros

de poder), la interconexión entre países se plantea como una necesidad para superar las limitaciones de desarrollo en la región.

Esta dimensión supranacional de los desafíos de desarrollo exige un mayor concurso de colaboración entre los Estados para proporcionar soluciones tanto nacionales como regionales y a su vez globales. Esta idea se puede aplicar a varios ámbitos de desarrollo; por ejemplo, los temas ambientales y el manejo de cuencas, que trascienden las fronteras geográficas de un país. Si bien una parte importante de la cuenca amazónica está dentro del territorio brasileño, es a su vez una cuenca compartida por 12 países. La gestión de esta cuenca requiere de un abordaje coordinado, también como estrategia de mitigación ante el cambio climático. La reciente pandemia de coronavirus también es ilustrativa de la importancia de tener políticas coordinadas para controlar los movimientos de personas, de políticas y de medidas de mitigación y prevención.

El presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, argumentó en 2019, ante la alarma global por el incremento de los incendios en la Amazonia, que la Amazonia brasileña es un territorio soberano de ese país. Sin embargo, lo que pasa en la Amazonia brasileña impacta más allá de las fronteras del país, y que posiblemente acelera el deshielo glaciar de los Andes, fuente de agua de millones de personas.¹⁹

Muchos desafíos de desarrollo tienen dimensiones regionales y no pueden ser resueltos por naciones de forma independiente, sino sólo de manera colectiva. Se concluye en este capítulo que esta regionalización es no solo deseable sino necesaria para contribuir más efectivamente a las metas de desarrollo.

¹⁹ Información disponible en <https://www.bbc.com/news/science-environment-50573623>.

Las Dinámicas de Regionalización en América Latina

Hay una serie de factores y condiciones básicas que son propicios para el desarrollo de la integración regional en América Latina. Entre ellos están la unidad y contigüidad geográfica del continente y la herencia cultural iberoamericana, que incluye una historia, una cultura, un idioma, una religión, y tradiciones e instituciones relativamente compartidas (en comparación con Europa). La región es crecientemente entendida como generadora de una problemática común de intereses económicos, políticos y culturales, y por ende, de ventajas y oportunidades para ser desarrolladas mediante la integración y la cooperación regional (Sunkel, 2000).

Estos factores han llevado a una creciente interacción y flujo de conocimientos, comunicaciones y personas, y a la creación de instituciones económicas, financieras, educacionales, profesionales, empresariales, políticas y culturales. También es importante señalar la interacción del flujo de personas por la vía del turismo, el intercambio estudiantil y la migración. Por último, hay que hacer hincapié en la importante contribución e interpretación de la CEPAL al concebir un proceso de desarrollo económico y social que incluye la racionalidad y los planes para la integración regional (Sunkel, 2000).

América Latina, como región, dispone de un enorme potencial de desarrollo, pues cuenta con abundantes recursos hídricos, ambientales, sociales, culturales, energéticos, minerales, y con una importante capacidad tecnológica. Tiene posibilidades de autonomía alimentaria, hídrica y energética comparables con las de otras regiones del mundo; posee infraestructura e institucionalidad empresarial tanto pública como privada, que podrían involucrarse en el proceso de construcción de la integración regional. Dispone de gobiernos y

movimientos sociales con un razonable grado de solidaridad política y empatía frente a la perspectiva de integración y desarrollo (Mineiro y Berrón, 2011).

América del Sur, en particular, cuenta con un importante potencial como bloque económico y político. Con una población de cerca de 400 millones de personas y una superficie superior a los 17 millones de kilómetros cuadrados, la región se coloca en cuarto lugar como bloque económico internacional. Rodeada por dos océanos, posee enormes riquezas naturales, incluyendo una tercera parte de las fuentes de agua dulce del mundo, ocho millones de kilómetros cuadrados de bosques, reservas de hidrocarburos para los próximos cien años, además de ser el principal productor y exportador mundial de alimentos. La Amazonia es la mayor cuenca hidrográfica del planeta, cuya extensión exige una gestión coordinada y la cooperación de ocho de los 12 países de América del Sur. El potencial de la región para una integración económica en función del desarrollo es indiscutible.

Desde sus inicios la CEPAL entendió que la integración regional latinoamericana sería una dimensión importante para el desarrollo, asociada a la búsqueda de un proceso de industrialización, para el que la integración era necesaria para superar los límites de los mercados nacionales relativamente pequeños, y también para modificar la dependencia externa y las estructuras económicas que limitan las perspectivas de desarrollo.

A inicios de la década de 1960 se pactaron los primeros acuerdos de integración, y en el propio 1960 se firmó el Tratado de Montevideo, que creó una zona de libre cambio con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de la que eran miembros Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. El propósito era evolucionar con el tiempo hacia un mercado común, con protección temporal para las industrias nacientes y la eliminación de barreras tarifarias y no tarifarias en un plazo de 12 años. Esta primera

generación de acuerdos de integración también contemplaba mecanismos de compensación de asimetrías para el desarrollo, cuyo objetivo era favorecer a los países con menor desarrollo económico con el fomento, instalación o expansión de actividades productivas, más una protección tarifaria especial para la protección de bienes y programas de asistencia técnica (Guillen, 2001).

Sin embargo, los logros de estos primeros acuerdos de la ALALC fueron mínimos. La integración propuesta por la CEPAL para los países latinoamericanos no fue bien vista por Estados Unidos, y la inestabilidad política de la región, con procesos y movimientos sociales inspirados en la Revolución Cubana y con la llegada de regímenes autoritarios con sus doctrinas de seguridad nacional, reforzó una mirada nacionalista aliada al vecino país del norte.

Agotada la ALALC, los países de la región optaron por un nuevo tratado que daría origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y que fue firmado en 1980, el cual persiguió el mismo objetivo que el de la ALALC, pero sin mejorar en mucho los resultados. Con la crisis de la deuda de los años ochenta fue abandonada la ambición de implantar la estrategia económica de sustitución de importaciones y de desarrollo hacia adentro, orientando de nuevo la estrategia de desarrollo hacia el exterior. El objetivo de la integración regional comenzó a ser concebido como un camino de integración hacia una mayor apertura y liberalización de la economía mundial (Guillén, 2001). La globalización descrita líneas arriba cambió aún más radicalmente el entorno y el contexto para la integración latinoamericana. Si en los años sesenta la mirada era hacia adentro de la región, la globalización la orienta de nuevo hacia el exterior.

La integración regional latinoamericana enfrentó una serie de obstáculos, entre ellos los geográficos, estructurales y políticos. En este sentido, la dura realidad geográfica de la América del Sur, con las barreras de la Cordillera de los Andes y de la Cuenca Amazónica, dificultó la conectividad y las comunicaciones entre este y oeste y entre norte y sur. La infraestructura de conectividad era muy costosa y el transporte era limitado y lento. Las poblaciones tendían a ser concentradas en las zonas costeras y en las grandes ciudades. Y cualquier proyecto de integración debía superar esas grandes limitaciones infraestructurales de conectividad de la región, y que de alguna manera se extienden al resto de Latinoamérica.

Por lo demás, incluso en nuestros días, si estos obstáculos geográficos pudieran ser superados, la región enfrenta otros obstáculos de mayor calibre: los diferendos políticos y estructurales. Si bien parte de la región heredó un poderoso acervo ideológico y político del pensamiento de grandes luchadores por la independencia latinoamericana, como Bolívar o Martí, entre otros, que soñaban con una Patria Grande y con una región unida, la realidad política y estructural de un continente fragmentado se mantiene como uno de los principales obstáculos para la integración.

Históricamente, las principales relaciones y vínculos económicos, culturales y políticos han sido más bien con las potencias coloniales. La integración regional a la economía global generó un mercado especializado de extracción y exportación de materias primas y de importación de productos manufacturados. El transporte y la infraestructura fueron diseñados para extraer los recursos de los países y exportarlos de los puertos a los centros económicos. Las élites económicas y su influencia en alianza con los intereses globales han sido determinantes para la construcción, conservación y permanencia de estos patrones estructurales.

Esa manera de inserción en la economía global fortaleció el carácter extrovertido y centrífugo de desarrollo de las economías de América Latina. Los sectores que exportaban de la periferia desarrollaron relaciones comerciales, de inversiones, tecnológicas, financieras, y lazos políticos, sociales y culturales con los centros; pero se dieron la espalda entre sí. La asignación de los recursos siguió esta lógica de ventaja comparativa y especialización de la región en la economía global. Esta realidad estructural dio lugar a una determinada organización política y económica de las sociedades latinoamericanas en función de los intereses comerciales de exportadores e importadores entre centro y periferia. La intervención estatal se limitaba a crear el marco institucional, la infraestructura y los servicios de transporte para este modelo de desarrollo hacia el exterior (Sunkel, 2000).

Históricamente, este patrón de integración con la economía global resultó en una lógica competitiva entre los países latinoamericanos, con sus estructuras económicas y políticas compitiendo entre sí en el entorno de su relación con el centro, lo cual dificultaba la relación complementaria y las conexiones entre esos países. Sólo cuando se rompe y dificulta la relación comercial con Europa en la Segunda Guerra Mundial es cuando los países de la América Latina empezaron a mirarse uno al otro, y fue entonces cuando se dio inicio a la primera fase de integración regional, bajo los auspicios de la CEPAL, y a la búsqueda de un modelo de desarrollo hacia adentro.

El tipo de relación con las economías de los centros económicos, en particular con los Estados Unidos y con la Unión Europea, ha sido un factor determinante para determinar el modelo de integración regional al que se aspiraba. Como veremos a continuación, todo terminó siendo parte de una disputa sobre qué modelo de integración seguir en América Latina.

En términos históricos, ha habido tres grandes periodos de integración regional en América Latina: el “regionalismo estructuralista” de los años cincuenta y sesenta, que en la práctica consistía en la instrumentación del pensamiento de la CEPAL; el “regionalismo abierto”, que respondía a la liberalización económica globalizada de las décadas de los ochenta y noventa, y que sigue siendo hegemónico, y lo que algunos autores han llamado “regionalismo posliberal” o “regionalismo poshegemónico”, que fue impulsado durante los primeros 15 años del actual milenio por gobiernos de cambio, en particular en Sudamérica (van Kleveren, 2018).

Es a partir de los años noventa cuando la regionalización cobra una nueva y creciente importancia en las políticas y prácticas de inserción/relación de América Latina con la globalización y como pieza importante de la propuesta de desarrollo para los países de la región.

En el contexto de una liberalización comercial generalizada se generó un nuevo impulso a los procesos existentes de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que había sido fundada en las postrimerías de los años sesenta, y al Mercosur, fundado en 1985 por Brasil y Argentina. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que trató de facilitar el comercio entre los países de la región con la idea de establecer un mercado común latinoamericano con tratos preferenciales para los países miembros menos desarrollados. También fue fundado, en 1991, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Desde el 2000 surgieron nuevas fórmulas de integración y regionalización que han sido llamados "poshegemónicos" o (en algunos casos) "posneoliberales". La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), creada en 2004 por Cuba y Venezuela, pero que incluía a varios de los países del Caribe, además de Nicaragua y en su

momento Ecuador y Bolivia, que se retiraron en 2018 y 2019, respectivamente. Esta organización buscaba un esquema de intercambio y solidaridad de corte más socialista. La Unasur, fundada en 2008, que pretendía la unificación del Mercosur con la CAN bajo el liderazgo de Brasil. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), constituida en 2010 con la participación de más de 30 países de las Américas y que pretendió profundizar la integración regional, asegurar una capacidad de concertación política y ofrecer una alternativa a la Organización de los Estados Americanos (OEA). Por el otro lado, la Alianza del Pacífico, creada en 2011 por México, Colombia, Perú y Chile, involucró a países que habían optado por los tratados de libre comercio y por una relación más estrecha con Estados Unidos.

Todo indicaba que había una gran heterogeneidad entre los procesos de integración en marcha y los nuevos procesos, que reflejaban no sólo la diversidad ideológica y política de la región y la manera de entender la inserción en la economía global, sino también la disputa sobre qué modelo de desarrollo adoptar. En este trabajo no vamos a analizar el conjunto de la rica experiencia integracionista de América Latina, sólo comparable con la experiencia europea. Nos referimos a dos experiencias ilustrativas de la disputa que persiste desde los años noventa y que son determinantes para las perspectivas de desarrollo en la región.

Aun con toda esta heterogeneidad, en este periodo se puede hablar de dos tipos de inserción latinoamericana en la economía internacional que responden a dos distintos modelos de integración regional en disputa entre sí. Uno es encabezado por México, acompañado por algunos países de Centroamérica y el Caribe, y está orientado hacia una creciente integración con la economía estadounidense mediante las manufacturas insertas en las cadenas de valor global y el aprovechamiento de la mano de obra barata y de la cercanía

geográfica. El otro corresponde a la América del Sur y se basa en el procesamiento de sus abundantes recursos naturales (Puyana, 2015).

El primer tipo de inserción ha privilegiado su vinculación con el norte bajo la hegemonía norteamericana. El segundo, sin ignorar la influencia hegemónica de los Estados Unidos en la región, refuerza los vínculos intrarregionales por el camino de las dinámicas de integración regional y de la relación con otros mercados (Puyana, 2015).

El contexto regional (desde los años noventa) se destaca por los primeros intentos de integración “norte-sur”, inicialmente propuesta por los Estados Unidos en 1990 en la Iniciativa de las Américas, orientada hacia un sistema de integración que vinculara a todas las Américas, bautizado en 1994 como “Área de Libre Comercio de las Américas” (ALCA) en la Cumbre de las Américas en Miami. La propuesta fue impulsada inicialmente por George Bush padre, quien en su discurso del 27 de junio 1990 anunció la creación de la Iniciativa de las Américas planteando lo siguiente: “Durante los 12 meses pasados la libertad ha hecho grandes progresos, no sólo en Europa Oriental sino aquí mismo, en las Américas. La transformación política que ocurre en la América Latina y en el Caribe tiene su paralelo en la esfera económica. A través de la región se están alejando de las políticas económicas estatistas que paralizan el crecimiento, y ahora estamos apelando al poder del mercado para ayudar a este hemisferio a realizar su potencial intacto de progreso. El futuro de la América Latina se halla en el gobierno y en los mercados libres”.²⁰ La primera iniciativa en concretarse como parte de esta propuesta fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado por México, Canadá y Estados Unidos en 1994.

²⁰ Citado en el periódico *La Nación*, de Costa Rica, el 29 de julio de 1990.

Esta pretensión integracionista panamericana respondía a dos factores principales. Primero, a la superación de la bipolaridad que caracterizaba a la etapa de la Guerra Fría, por la conformación más nítida de los bloques económicos y sus esferas de influencia, liderados por las principales potencias, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. En segundo lugar, a las dificultades en avanzar en la liberalización comercial multilateral a través de la OMC, lo cual concitó el interés y las presiones para progresar en ámbitos bilaterales y plurilaterales.

Para las élites de los países periféricos, que siguieron una lógica neoliberal, estos acuerdos respondieron principalmente a la búsqueda de un mayor (y más estable) acceso a los mercados de los países industrializados y a la expectativa de una recepción de mayor inversión extranjera, con las exportaciones y la inversión extranjera directa como los motores del crecimiento económico. Para los países industrializados estos acuerdos respondieron principalmente a los intereses estratégicos de sus empresas transnacionales (libre flujo de capitales, desregulación de las inversiones, apertura del sector de los servicios y de las compras gubernamentales, y estrictos regímenes de propiedad intelectual).

Durante este mismo periodo ha habido también un resurgimiento de la regionalización propiamente latinoamericana; esto es, “sur-sur”. Después de un auge en los años sesenta, cuando la integración fue vista como componente deseable del modelo cepalino de desarrollo para propiciar la industrialización, la integración latinoamericana pasó a un segundo plano ante la prioridad de las reformas macroeconómicas y la sobrevivencia de la crisis de la deuda de los ochenta. Pero desde la década de 1990 ha habido un renovado interés por los procesos propiamente latinoamericanos de integración, notablemente con el proceso del Mercosur, formalizado en el Tratado de Asunción en 1991, y luego con el liderazgo de Brasil en la conformación de la Unasur en la primera década del nuevo milenio.

Las iniciativas de integración latinoamericana, jaloneadas por el proyecto hegemónico del ALCA, terminaron ajustándose a la nueva realidad globalizada. Dadas las tendencias hegemónicas de la globalización, esta percepción de la integración regional tendió en un primer momento a limitarse a los aspectos comerciales, buscando aumentar los flujos de comercio entre los miembros y atraer inversión extranjera, aunque también enfatizó los aspectos físicos de infraestructura, como la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA), con sus grandes proyectos de integración con ejes de infraestructura de transporte, comunicaciones y energética. Estas iniciativas buscaban conseguir una inserción competitiva de los países sudamericanos en la economía mundial desde una plataforma regional, lo que la CEPAL llamaba “regionalismo abierto”, un proceso de creciente interdependencia en el nivel regional, promovido por acuerdos de integración preferenciales y otras políticas en un contexto de liberalización y desregulación, con el objetivo de potenciar la competitividad de los países de la región y, en lo posible, dar los pasos necesarios para la formación de una economía internacional más abierta y transparente (CEPAL, 1994).

Las reglas, políticas y prácticas propuestas en los tratados de libre comercio y el regionalismo abierto privilegiaban las características neoliberales de la globalización, mostrando la influencia dominante de las grandes empresas transnacionales (con la intervención de los gobiernos del norte y del sur) en la definición de modelos económicos que dan preferencia al ámbito externo como el óptimo para el desarrollo.

Con esa vinculación de libre comercio con Estados Unidos y con Europa se buscaba ampliar la zona de libre comercio en la región con un esquema que liberaliza el comercio, limita la función del Estado en la promoción del desarrollo y privilegia a las empresas

transnacionales con regímenes de inversiones y de propiedad intelectual sesgados hacia los intereses empresariales.

Comercio Versus Desarrollo. La Experiencia del TLCAN/ALCA

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que firmaron México, Estados Unidos y Canadá tenía el papel paradigmático de ser el modelo para el ALCA y para su equivalente en Centroamérica, el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) y para los acuerdos bilaterales entre varios países y los Estados Unidos. También sirvió de ejemplo para la manera en que la Unión Europea aspiraba a conseguir la paridad en las mismas condiciones en sus negociaciones comerciales en la región. En la práctica, Estados Unidos consiguió avanzar en temas cruciales para las perspectivas de desarrollo de los países periféricos, pero no había sido posible avanzar en la esfera multilateral, como por ejemplo en el acceso a mercados de servicios e industrias o en las compras gubernamentales, que aún contaban con niveles de protección como sectores estratégicos de la economía para el desarrollo de los países de la América Latina.

Diez años después de la entrada en vigor del TLCAN surgieron los primeros análisis de las limitaciones de este modelo, desde la perspectiva del desarrollo, y estos análisis de los resultados y del impacto del TLCAN, en este caso para México, fueron determinantes para que otros países (notablemente Brasil, aunque también Venezuela y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) pudieron resistir y disputar el ALCA.

Entre 1994 y 2003 las exportaciones mexicanas a la CARICOM se triplicaron y las importaciones de Estados Unidos se duplicaron. El promedio anual de Inversión Extranjera

Directa (IED) aumentó significativamente a siete mil millones anuales entre 1994 y 2002. Pero ninguno de estos dos “motores” se tradujo en crecimiento económico suficiente para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo y reducir el subempleo y el desempleo. Un promedio anual de crecimiento de menos de 1.2% desde los años ochenta y de 2.5% durante el TLCAN, aún con la expansión de la demanda de los Estados Unidos en los años noventa, fue un crecimiento muy pobre comparado con el promedio de 7% de crecimiento que México registró entre 1961 y 1980 (Gazol Sánchez, 2004).

Más de la mitad de las exportaciones manufactureras (57%) fueron de las maquiladoras. Las empresas transnacionales trasladaron ciertas actividades o fases de sus procesos productivos a México con muy pocos vínculos directos e indirectos con el resto de la economía, dando lugar a un intenso proceso de destrucción/desarticulación del sistema productivo. El crecimiento del comercio exterior ha sido acompañado de una profunda concentración. Tan sólo 30 de las empresas extranjeras localizadas en México monopolizaban el 40% de las exportaciones totales de mercancías. El top 10 incluye el sector automotriz (General Motors, Daimler Chrysler, Volkswagen), el electrónico (Samsung, Sony), el de autopartes (Delphi Corporation, Lear Holding) y el de la computación (IBM, Hewlett-Packard) (Labra, 2004).

La apertura comercial en México fue acompañada de un proceso de desmantelamiento de los instrumentos de fomento económico general y sectorial y del Estado como promotor del desarrollo. La inversión pública federal se redujo de 10.4% del PIB en 1982 (12.4% del PIB en 1981) a 4.9% en 1988 y a 2.5% en 2002. El gasto público en fomento económico sectorial (que incluye fomento agrícola, manufacturero y energético) se redujo de 11.9% del PIB en 1982 a 8.7% en 1988 y a 3.7% en 2002 (Calva, 2004).

Las inversiones extranjeras tienen un potencial enorme para contribuir al desarrollo a través de la transferencia tecnológica, el fomento de las cadenas productivas nacionales y el estímulo al crecimiento económico. Sin embargo, con las reglas pactadas en el TLCAN estas inversiones incumplieron con su potencia de desarrollo. La desregulación de las inversiones del Capítulo XI del TLCAN contribuyó a su pobre calidad. Mucha inversión fue para la compra de activos y para adquirir una capacidad ya existente (es el caso del City Group, que compró Banamex en 2001 por 12 000 millones de dólares, más de la mitad de la inversión extranjera directa en ese año). Este proceso de adquisición de capacidad existente explica el enorme crecimiento de la IED durante los años noventa con la ola de privatizaciones, pero su contribución a la creación de nueva capacidad productiva fue limitada, al tener muy poco efecto de arrastre sobre el resto de la economía (Arroyo, 2001).

La propuesta del TLCAN profundizó un proceso de liberalización del comercio agrícola que ya se venía dando desde los años ochenta. Las consecuencias fueron devastadoras para el campo mexicano, que empleaba a un porcentaje importante de la fuerza laboral del país. Como han demostrado las controversias en la OMC relacionadas con el *dumping* y el derecho de protección para productos sensibles que demandan los países en vías de desarrollo, la agricultura es un tema muy sensible para el desarrollo pues está directamente vinculado con los problemas de la pobreza. Al liberalizar el sector, durante el TLCAN se multiplicaron las importaciones subsidiadas desde Estados Unidos, al derrumbarse el precio del maíz, lo cual tuvo un impacto directo en el principal producto agrícola de México, y encarecerse los medios de vida de la población rural.

La agricultura juega un papel multifuncional en relación con la producción de alimentos sanos y de calidad, con la protección del medio ambiente y de los recursos

naturales, y con el desarrollo rural. Ver a la agricultura sólo en términos comerciales y dejarla al libre juego del mercado va contra su función en el desarrollo. Para 2001 el maíz subsidiado norteamericano entraba a México a precios por debajo del costo local de producción, con lo que se incrementaba el volumen de las importaciones y se afectaba negativamente a la economía rural mexicana. No era de sorprender que la inmigración ilegal continuó incrementándose durante los primeros años del TLCAN, de 700,000 en 1994 a un pico de 1.4 millones por año en el 2001 (Dupas, 2005).

La experiencia negativa de México como socio menor del TLCAN empezó a ser documentada y compartida con otros países en la región, particularmente con Brasil,²¹ como parte de una campaña contra el ALCA, desmitificando las bondades del TLCAN y alimentando la oposición de algunos gobiernos de la región y de los movimientos sociales a la integración propuesta por el ALCA.

La principal preocupación de la oposición al ALCA eran las implicaciones para el desarrollo de la necesidad de tener políticas dirigidas a enfrentar prioritariamente la pobreza y la inequidad y la capacidad de los países para definir sus proyectos de desarrollo nacional desde el Estado sin involucrar al mercado. Varios temas de negociación, como las políticas de competencia, de compras gubernamentales, de inversiones y de servicios, afectaban directamente las habilidades de los Estados para regular los mercados, controlar los flujos y el desempeño de los capitales, y garantizar ciertos derechos y servicios básicos. Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos presionaba por que se establecieran reglas de propiedad intelectual tan estrictas que atentaban contra los derechos a la salud pública de los

²¹ Desde Oxfam se apoyó una serie de intercambios con el ministerio de desarrollo agrario de Brasil, preocupado por el posible impacto de una apertura comercial en un tema que fue central para el desarrollo brasileño, el combate al hambre y la seguridad alimentaria y nutricional. Sobre Brasil, véase el Capítulo 4.

latinoamericanos (limitando, por ejemplo, la producción de medicamentos genéricos más baratos). Con ese tipo de normatividad, las capacidades y posibilidades de los Estados regionales para regular la economía en función del desarrollo hubieran quedado hipotecadas por el ALCA.

Los países del Mercosur, y Brasil y Argentina en particular, preferían ver a un ALCA más acotado. Varios de los temas, los llamados temas de Singapur,²² que estaban en la mesa de negociaciones del ALCA no habían sido aceptados por la OMC pero ya estaban siendo negociados en el ALCA. Los Estados Unidos veían en los acuerdos regionales un camino para profundizar la liberalización en más sectores y temas de lo que fue posible en la OMC.

Por otro lado, varios gobiernos (entre ellos Venezuela y los países del Caribe) criticaban al ALCA por no abordar el desarrollo, ni tampoco las grandes asimetrías estructurales entre países tan desiguales como los Estados Unidos y el resto de las economías de América Latina. Argumentaban que se debía decretar un tratamiento especial y diferenciado que tomara en cuenta y compensara estas diferencias estructurales.

Al mismo tiempo, dadas las implicaciones de estos temas para la soberanía de los Estados, había un debate sobre el nivel de participación democrática de la sociedad. Venezuela, inclusive, propuso que cualquier adhesión a un acuerdo hemisférico debía ser sometida a un referéndum.²³

²² Los temas de Singapur (plantados por primera vez en una reunión ministerial de la OMC en Singapur en 1996) son Inversiones, Compras Gubernamentales, Políticas de Competencia y Facilitamiento del Comercio y fueron rechazados por los países en vías de desarrollo en la reunión ministerial de la OMC en Cancún en el 2003.

²³ “Según como se suscriba el ALCA, nuestro país puede verse ante la circunstancia de “constitucionalizar” este acuerdo. En consecuencia, por sus implicaciones sobre la soberanía y la democracia, el Gobierno Nacional está obligado a someter todo lo relacionado con esta materia a una consulta nacional.” Posición de Venezuela ante el Área de Libre Comercio para Las Americas. Comisión Presidencial para el ALCA, noviembre 2003.

Una nueva correlación de fuerzas políticas más desarrollistas en la región, con varios gobiernos de cambio y con la emergencia de movimientos sociales contra el ALCA, también marcó una nueva pauta. Distintos sectores (sindicales, ambientales, de mujeres, de organizaciones no gubernamentales, de organizaciones campesinas, de organizaciones indígenas) empezaron a organizarse en el subcontinente latinoamericano para manifestar su rechazo a la propuesta hemisférica del ALCA.

Para empezar, plantearon una integración alternativa cuyos principios rectores incluyeran la democratización de los debates y una participación activa en el diseño, implementación y evaluación de las políticas económicas y sociales de desarrollo; una inserción en la economía global con base en proyectos de desarrollo nacional y regional; la reducción de las desigualdades entre los países, al interior de los países, entre mujeres y hombres y entre los distintos grupos étnicos, y que hubiera un equilibrio entre los temas económicos y los principios del desarrollo sostenible (Alianza Social Continental, 2002).

Estas diferencias tanto de forma como de fondo dividieron a los países del continente en el tema de la integración hemisférica, y en esencia en su perspectiva de desarrollo, imposibilitando las negociaciones con el ALCA. Si bien se propuso un marco de negociaciones menos ambicioso en la Cumbre de las Américas de Miami y en la reunión ministerial de Puebla en 2004, los diferentes enfoques resultaron irreconciliables, y el ALCA como proyecto hemisférico nunca se recuperó. En la siguiente Cumbre de las Américas, la de Mar del Plata en 2005, puso en evidencia y reconoció la ruptura ideológica, política y económica que el ALCA había generado en el continente y la disputa sobre el modelo de integración. En la Cumbre de Mar del Plata de 2005 se dio a conocer una declaración dividida entre los países de las Américas sobre si avanzaba o no el ALCA. El consenso en la

declaración final fue imposible, y la oposición del Mercosur y de Venezuela obligó un reconocimiento de que no existían las condiciones para avanzar en el Acuerdo. El gobierno de Venezuela lo declaró muerto.

El fracaso del ALCA fue posiblemente el momento más significativo y simbólico en la disputa entre los modelos de integración en América Latina. El fin de las negociaciones en 2005 también abrió un nuevo espacio y escenario para la integración latinoamericana y para las relaciones tanto con Estados Unidos como con Europa. Con el fracaso del ALCA el proyecto hegemónico de los Estados Unidos se puso en jaque. Si bien este país recurrió a negociaciones bilaterales (con Centroamérica, Colombia y Perú) para reconstruir el mismo proyecto pieza por pieza, y la Unión Europea siguió los mismos pasos, la creciente oposición a la agenda neoliberal en América Latina imposibilitó que ese esquema original fuera viable para toda la región.

Este cuestionamiento cobró mayor impulso en la primera década del milenio con la llegada de distintos gobiernos de cambio en la región. Si bien había muchas diferencias políticas y de estilo, también había un común denominador entre los gobiernos de Lula en Brasil, Kirchner en Argentina, Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia y Correa en Ecuador. Este punto de unión fue el rechazo del ALCA como propuesta de integración, así como una nueva voluntad política para revivir la integración latinoamericana y propiciar otra lógica de desarrollo.

Al fracasar el ALCA se abrió una disputa en la región sobre el modelo de integración y sobre la manera de relacionarse con la economía global (y, en particular, con las economías de los Estados Unidos y de la Unión Europea). La región se dividió entre países que escogieron caminos distintos.

Por un lado, Chile, Perú y Colombia buscaron prioritariamente una integración con la economía de los Estados Unidos (y de la Unión Europea) al profundizar la liberalización económica, en especial mediante tratados de libre comercio; por otro, algunos países del Mercosur (Venezuela, Bolivia y Ecuador) retomaron la integración regional como iniciativa económica, política y de cooperación en función del desarrollo económico y social, con la mira puesta en partir de esa integración regional para actuar globalmente con otros bloques.

Ambas posiciones o esquemas de integración convivieron en el proyecto de la Unasur e incluso dentro de la CAN, generando contradicciones y tensiones que evidenciaron la disputa tanto ideológica y política sobre el modelo de desarrollo y la centralidad de los esquemas de integración para ello.

Los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos o con la Unión Europea fueron factores de tensión para la integración regional latinoamericana. Declaraciones del entonces presidente de Perú, Alan García insinuaban que el país estaría dispuesto a romper con la CAN con tal de negociar un tratado bilateral con la Unión Europea.²⁴ Venezuela salió de la CAN en protesta a las negociaciones bilaterales de los tratados de libre comercio de Estados Unidos con Perú y Colombia. La fragmentación de posiciones políticas hacía más compleja cualquier impulso a la integración regional.

Varios gobiernos (de Brasil, Argentina, Uruguay, Venezuela, Bolivia y Ecuador) plantearon profundizar la integración regional, desde el paso más elemental de la zona de comercio, que había sido propuesta en el “regionalismo abierto”, hasta los niveles más elevados, como una mayor interdependencia de las economías y armonización de las políticas económicas nacionales, mejor conexión en cuanto infraestructura, superación de las

²⁴ “Presidente García pide a Unión Europea que permita a Perú negociar un TLC bilateral”. Lima 30 de octubre (ANDINA).

asimetrías estructurales entre los países, y ámbitos políticos de cooperación para el desarrollo, en el entendido de que muchos de los problemas de desarrollo requerían acciones coordinadas.

Las perspectivas de que hubiera otro tipo de integración regional dependían mucho de la voluntad política de los nuevos gobiernos de cambio en la región, y en particular del liderazgo de Brasil, que apuntaba a una mayor integración regional con la ampliación del Mercosur y de lo que fue en su momento el desarrollo de la Unasur.

Con la llegada de Lula al gobierno de Brasil, al intensificarse las negociaciones regionales, se dio un viraje político en las relaciones de Brasil con Latinoamérica. Al mismo tiempo que se estancaban las negociaciones comerciales en la OMC con el ALCA y con la Unión Europea, Brasil impulsó una mayor cercanía en sus relaciones con la Comunidad Andina (CAN), una mayor integración de infraestructura a través del IIRSA y de la integración energética, además de la iniciativa de la Unasur.

La Evolución del Mercosur y de la Unasur

La evolución del Mercosur ha sido un proceso ambiguo por la naturaleza cambiante de los énfasis y por los diferentes enfoques y formas de encarar la integración entre los dos países socios originarios, Brasil y Argentina, y por la disputa que surgió en toda la región por los modelos de integración regional.

Cuando los respectivos presidentes Sarney, de Brasil, y Alfonsín, de Argentina, suscribieron la Declaración de Iguazú en 1985, la integración tenía pretensiones de impulsar un desarrollo más amplio que el comercial, aún influenciado por el largo periodo de desarrollismo que los dos países habían asumido anteriormente. El Programa de Integración

y Cooperación Económica del Mercosur estableció 12 protocolos sectoriales (alimentos, empresas binacionales, trigo, bienes de capital, comercio, energía nuclear, biotecnología, finanzas, fondos de inversiones, cooperación aeronáutica, estudios económicos y energía), y con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo firmado en 1988 se vislumbró un proceso de integración de dos etapas, la primera, de liberalización del comercio entre los países, y la segunda, para la constitución de un mercado común.

Pero cuando fue firmado el Tratado de Asunción (1991)²⁵ el contexto mundial había cambiado mucho, y prevalecía la agenda del Consenso de Washington. El Mercosur fue visto más como un vehículo para acelerar y profundizar la liberalización, y seguía una lógica esencialmente comercial, al adaptar el proyecto de integración a las nuevas reglas del juego a nivel nacional, con la apertura, desregulación, privatización y retiro del Estado (Bernal Meza, 2002). Con la insistencia de Argentina en alinearse con los Estados Unidos y posteriormente con el ALCA, y con la liberalización unilateral promovida por Menem, y en su momento por Color de Mello, el formato del proceso de integración cambió hacia una liberalización más generalizada (Valls Pereira, 1999).

Con la continuidad de la apertura con Menem en Argentina, comienza un periodo de distanciamiento entre los dos países y de enfriamiento del proceso de integración. Las negociaciones multilaterales y el resurgimiento del ALCA también crearon incertidumbres en el proceso de Mercosur. La devaluación del real ante la crisis económica de Brasil en 1998, el deterioro económico en Argentina, su pérdida de competitividad, y finalmente su crisis económica y política en 2001, impactaron enormemente en el Mercosur amenazando su sobrevivencia.

²⁵ Sumando tanto a Paraguay como a Uruguay al Mercosur.

Sin embargo, a pesar de las dificultades, el Mercosur demostró ser resiliente. Brasil mantuvo una fuerte apuesta por el proceso de integración, y ante el ALCA mantenía una clara preferencia por fortalecer el proceso del Mercosur como contrapeso. La inercia inicial también generó un patrimonio acumulativo en términos políticos y económicos favorables a la relación más cercana entre Brasil y Argentina, evidenciando los beneficios de la cooperación entre los países.

Esta capacidad y voluntad de sobrevivir fue respaldada principalmente por dos hechos. En primer lugar, la integración transformó la región de una economía de poco intercambio intrarregional, cerca de 4 mil millones en 1990, a una de 21 mil millones en 1998 (Baumann, 2001). El comercio intrarregional permitió a los países del Mercosur diversificar sus relaciones económicas y comerciales y las interdependencias. En segundo lugar, a partir del Protocolo de Ouro Preto en 1994, el Mercosur obtiene personería jurídica, lo que le permite negociar como entidad única en las negociaciones internacionales, clave para que el Mercosur pueda jugar un papel político de importancia como plataforma de negociación ante Estados Unidos y la Unión Europea.

En 2003, con la llegada de los nuevos presidentes Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner en Brasil y Argentina, hubo un relanzamiento del Mercosur, que buscaba profundizar la agenda de integración más allá de los aspectos comerciales, y al mismo tiempo la ampliación de la membresía a otros países de la región, ambas intenciones también influidas por perspectivas económicas distintas a la apertura neoliberal de los años noventa. En la cúpula del Mercosur de 2003 se formalizó esta alianza con un programa para profundizar una nueva integración. Una de las novedades más importantes fue el intento de

superar las asimetrías entre países y regiones con la creación de un Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) (Vázquez y Briceño, 2009).

El impacto político más notable era haber frenado al ALCA como un acuerdo desfavorable para la Unión Europea. Según Celso Lafer, canciller brasileño entre 2001 y 2003, la coordinación en el Mercosur fue el paso clave para resistir los intentos de acelerar el ALCA (Lafer, 2003). Se logró el entendimiento mutuo de los socios del Mercosur de que la unión los hacía más fuertes políticamente en los escenarios de negociación globales, un cambio cualitativo en la (auto) perspectiva del Mercosur. Lo anterior fue el resultado de una coyuntura política de mucha mayor coherencia entre los gobiernos de Lula y Kirchner, y también con Tabaré Vázquez en Uruguay.

Fernando Enrique Cardoso aseveró que la importancia del Mercosur se debía al hecho de que no se limitaba a una obra de liberalización del comercio y de acercamiento económico (Cardoso, 2001). Esta voluntad para profundizar la integración más allá del comercio fue llevada al debate sobre la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones y acerca del proyecto de la Unasur.

Una de las dificultades para el Mercosur era la confluencia de múltiples negociaciones paralelas y simultáneas que jalnearon y reforzaron una lógica más de apertura y liberalización de un esquema de regionalismo abierto, haciendo que siempre estuviera presente la disputa entre un proceso de eventual integración hemisférica de libre comercio que terminaría erosionando la idea estratégica original.

Se vivía de forma pendular la apuesta hacia una zona de libre comercio, y, por otro lado, una profundización del proceso de integración que implicaría una reorientación para

incorporar otros aspectos integradores, fortaleciendo los lazos políticos y económicos e incorporando una agenda de desarrollo más amplia.

En esta disputa el Mercosur y la dinámica que se abre con la Unión de Naciones Suramericanas emergieron como iniciativas concretas y alternativas e impulsaron un proceso sin precedentes de integración regional con perspectivas de desarrollo.

El 9 de diciembre de 2004, en Cuzco, Perú, los presidentes sudamericanos firmaron un acuerdo para la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, integrando 17 millones de kilómetros cuadrados, con todo su potencial energético e hidrográfico y su biodiversidad, una población de 360 millones de personas y un producto interno bruto de 800 mil millones de dólares. La fecha y el lugar estaban cargados de simbolismos. Fue ese día, 180 años antes, cerca de la capital del imperio inca, cuando la unión de los países sudamericanos puso fin a la colonia española.

La Comunidad Sudamericana de Naciones, posteriormente llamada Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), fue una nueva expresión de esta voluntad política integracionista (aun aceptando las contradicciones y diferencias políticas que existían entre los países y sus gobiernos). La Unasur articuló al conjunto de los países del continente en un proyecto de integración política y económica, al juntar a los países del Mercosur y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), además de a los países que no fueron integrantes de estos bloques: Chile, Guyana y Surinam.

También pretendió abrir un espacio sudamericano integrado en una concertación y coordinación de políticas, juntando las relaciones comerciales entre el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y la Comunidad Andina (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela), apostando a la integración física, energética y de comunicaciones; a la

armonización de políticas agrícolas y agroalimenticias; a la cooperación en tecnología, ciencia, educación y cultura, y a la integración empresarial y de la sociedad civil. Las ocho áreas prioritarias de negociación de alguna forma marcaron la agenda de integración que prevaleció con el Unasur, que iba más allá del comercio, abordando un diálogo político, de integración física, de cuidado del medio ambiente, de integración energética, de mecanismos financieros sudamericanos, de asimetrías, cohesión, inclusión, justicia social y telecomunicaciones (Páez y Vázquez, 2008).

La iniciativa buscó unir al Mercosur, la Comunidad Andina y Chile en un proyecto de integración política y económica que participaría activamente en las dinámicas de globalización, mejorando su capacidad negociadora ante los Estados Unidos, y con acuerdos de asociación con la Unión Europea y con la OMC.

La nueva unión enfrentó el reto de articular una agenda externa de inserción efectiva de la región en la globalización con una agenda interna de desarrollo. La creciente integración sudamericana fue el medio que pretendía alcanzar esas dos metas. A pesar de la experiencia históricamente frustrada de la integración regional latinoamericana, en este contexto y con la disputa que se generó hubo oportunidad de repensar la integración y el desarrollo regional.

La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) entró en funciones en agosto de 2008 con un Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, y que fue ratificado en marzo de 2011. Sus objetivos respondían a los desafíos de desarrollo de construir de manera participativa un espacio de integración en lo cultural, social, económico y político, ofreciendo un lugar entre sus pueblos, otorgando prioridad al

diálogo político, a las políticas sociales, a la educación, a la energía, a la infraestructura, al financiamiento y al medio ambiente, entre otros aspectos, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica y lograr la inclusión social y la participación ciudadana.

Uno de los motivos de la constitución era establecer un espacio de discusión autónomo, sin interferencias extrarregionales, y sobre todo sin la injerencia norteamericana, tan influyente dentro de la OEA. Esta cuestión se pudo plantear gracias a una nueva confluencia tanto política como ideológica en la región sudamericana con varios gobiernos de “cambio”. Un país en particular, Bolivia, enfrentó un conflicto en 2008 que incluso amenazó con la secesión de las tierras bajas (la zona amazónica) durante el primer gobierno de Evo Morales. Inmediatamente después de su creación, la Unasur terminó jugando un papel clave para evitar una guerra secesionista en Bolivia en ese año y una crisis interna en Ecuador en 2010, y también para reducir tensiones entre Colombia y Venezuela (van Kleveren, 2018).

Otra dimensión clave de integración que se surgió en este periodo está relacionada con la infraestructura y conectividad de la región, en primer lugar energética. La autonomía y seguridad energética de la región es un elemento importante de desarrollo con importancia geopolítica global. Con un mayor control estatal sobre estos recursos, aumentó la renta estatal y los recursos disponibles para invertir en otros sectores de la economía, incluyendo la costosa integración física de la región. En este sentido es que se dio un creciente impulso hacia la integración energética regional. La integración del Cono Sur con el gas boliviano fue un importante anillo de una cadena energética sudamericana, que también incluyó a la hidroeléctrica de Itaipú para conectar a Paraguay con Brasil y permitir a Paraguay que accediera a abundantes recursos públicos.

El eje de la economía global ha ido girando desde el Atlántico hacia el Pacífico. Europa y Estados Unidos son aún y serán mercados importantes para los países sudamericanos; pero la demanda de China e India sobre la economía global, sobre todo para materias primas, modificó el eje de orientación económica hacia el Pacífico. Para insertarse en la economía global, Argentina y Brasil, las dos mayores economías de Sudamérica, tenían que buscar llegar a puertos del Pacífico para exportar a Asia cruzando el continente. Esta realidad fue un nuevo motor que impulsó una mejor integración de infraestructura y transporte en una región que históricamente se había fortalecido por el comercio con Europa.

Si históricamente las características de la economía global habían desincentivado la integración intrarregional, ahora fueron establecidos nuevos factores importantes que la podrían impulsar. No es casual, entonces, que las principales iniciativas de integración que prosperaron lo hicieron en el marco de la energía y la infraestructura, donde la principal iniciativa fue la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

La IIRSA fue una iniciativa multinacional y multisectorial que involucraba por primera vez a los 12 países de América del Sur en los sectores de transportes, energía y telecomunicaciones. Fue impulsada en la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en el 2000 en la ciudad de Brasilia, en la que los mandatarios de la región acordaron realizar acciones conjuntas para avanzar en la modernización de la infraestructura regional y en la adopción de acciones específicas para promover su integración y desarrollo económico-social.

En esa reunión se acordaron varios compromisos, entre ellos el de crear diez ejes de integración como corredores comerciales con el objetivo de organizar cadenas productivas vinculadas con los mercados mundiales. Estos compromisos se tradujeron en un Plan de

Acción, constituido como marco de referencia para el desarrollo de las actividades de IIRSA, para permitir a los países sudamericanos hacer la transición de una perspectiva nacional a una regional en la planificación de infraestructura, con una cartera regional consensuada de cientos de proyectos. Uno de esos proyectos fue la Carretera Interoceánica, que une a Perú con el Brasil pasando por Bolivia; lo que le dio a Brasil una salida al Océano Pacífico y a Perú una salida al Océano Atlántico.

La IIRSA contaba con el apoyo decidido del Estado brasileño y fue adoptada por el gobierno como pieza de una estrategia política de desarrollo que iba de la mano con la expansión e internacionalización de empresas constructoras brasileñas como parte de la estrategia de desarrollo de Brasil como potencia emergente. La IIRSA se hizo parte de Unasur y su principal financiamiento venía del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), cuyos recursos crecieron mucho en la primera década del milenio, como muestra del creciente liderazgo e interés de Brasil en la integración de la infraestructura regional.

La IIRSA pretendía superar las grandes deficiencias de interconexión del continente; pero también suscitó una disputa sobre sus perspectivas para el desarrollo. La concentración en grandes proyectos de infraestructura a gran escala tuvo un impacto negativo para las comunidades locales, las poblaciones indígenas y el medio ambiente. Los ejes atravesaron áreas particularmente sensibles de biodiversidad y, como ya se vio con la Carretera Interoceánica, propició una cadena de actividades especulativas de comercialización de las tierras y de tala de bosques. A posteriori se descubrió que los contratos de esa carretera fueron realizados sin la aprobación de los estudios de geología e ingeniería, ni del impacto ambiental, por lo que esos contratos, como los de muchos otros megaproyectos, estuvieron

plagados de irregularidades y corrupción. Hay que hacer notar también que este nuevo impulso hacia la integración fue motivado de igual forma por los intereses de explotación (estatales o privados) de los grandes recursos naturales (tierras, biodiversidad, aguas, minerales), con la tendencia a reproducir las características del patrón primario exportador de la región.

La creciente relación con China reforzaba los patrones de desarrollo primario: por un lado, una dependencia respecto al mercado chino y, por el otro, una mayor dependencia de las materias primas (en el caso de Brasil, de la soya y del fierro), generando dinámicas competitivas entre países de la región para llegar al mismo mercado con los mismos productos, lo cual generó tensiones entre los países de la zona.

En cualquier caso, se preveía a futuro un continente mucho mejor conectado entre sí, y esto sin duda presentará otro panorama para la integración regional y para los arreglos económicos y políticos de la región.

Entre los desafíos que la integración tenía que enfrentar estaban las asimetrías entre los países, evidentemente entre Brasil y el resto de las economías del área. El reto era ¿cómo liderar un proceso de integración sin reproducir la hegemonía que los imperios ya habían ejercido en la región? Hay muchos análisis que descalifican las pretensiones imperialistas de Brasil en su zona de influencia, expresadas por la expansión de sus empresas, capitales e intereses (véase el caso de Odebrecht en el Capítulo 3).

Sin embargo, también hubo gestos benignos importantes. Lula decía que al Brasil no le interesaba tener países vecinos pobres y por ende políticamente inestables. Brasil estableció para el Mercosur el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) para invertir en los países vecinos, como Paraguay y Uruguay, los dos países más

beneficiados. Para 2010 más de mil millones de dólares habían sido invertidos en proyectos (Amorim, 2011). Al igual que la integración europea, el proceso de integración sudamericana requirió un liderazgo que a su vez financiara y compensara las diferencias estructurales.

Brasil era la única potencia en la región capaz de hacerlo.

La creación del FOCEM, aun cuando con limitados fondos, fue un importante prototipo de la nueva integración que se pretendía para apoyar programas de convergencia estructural y cohesión social, particularmente en las economías más pequeñas y en las regiones menos desarrolladas. Esta herramienta fue diseñada desde una lógica de compensación y redistribución: 70% del financiamiento provenía de Brasil, 27% de Argentina, 2% de Uruguay y 1% de Paraguay. El destino del financiamiento seguía la misma lógica, pero a la inversa: 48% para Paraguay, 32% para Uruguay, 10% para Argentina y 10% para Brasil (Vázquez y Briceño, 2009).

En los distintos escenarios de integración regional el proceso de toma de decisiones tendía a ser definido por los gobiernos y las instituciones intergubernamentales en consulta con o bajo presión del sector empresarial privado. La participación de la sociedad civil era necesaria para equilibrar esta dinámica, al servir de contrapeso a los intereses empresariales y orientar la integración hacia los temas de desarrollo. El Mercosur (y en menor grado la CAN) fue la única iniciativa de integración que contemplaba una participación estructurada de la sociedad civil. Por ejemplo, el gobierno de Brasil (Ministerio de Desarrollo Agrario) llevó una propuesta de la Confederación Nacional de Trabajadores en Agricultura Familiar (CONTAG-COPROFAM)²⁶ al conjunto de los gobiernos del Mercosur para crear un Grupo

²⁶ CONTAG (Confederación Nacional de Trabajadores en Agricultura Familiar, miembro de la Confederación Única de Trabajadores de Brasil [CUT]) y COPROFAM (Coordinación de Organizaciones de Agricultores Familiares del Mercosur. Incluye ahora organizaciones de Bolivia, Chile y Perú).

Especializado de Agricultura Familiar para la discusión y definición de políticas diferenciadas en apoyo a la agricultura familiar de la región. La apertura a la iniciativa es citada por la CONTAG-COPROFAM y por el Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil, con optimismo, como una conquista para el debate sobre políticas públicas de desarrollo.

Las negociaciones sobre integración regional han tendido a carecer del respaldo amplio de las sociedades. Con la excepción del sector sindical en el caso del Mercosur, han existido pocos espacios de participación, y el ámbito regional ha sido percibido como algo ajeno a las luchas políticas más nacionalistas. En un seminario celebrado en Quito en julio de 2007 sobre mecanismos de participación de la sociedad civil se discutió la participación de los diferentes actores de la sociedad civil en la discusión sobre los temas priorizados en la Unasur (entre ellos, energía, financiamiento, políticas sociales, infraestructura) para la construcción de un nuevo modelo de integración. Al mismo tiempo se propuso seguir la experiencia de la Cumbre de Cochabamba en 2006, donde por primera vez se asignaron espacios de intersección e interacción a los diferentes actores sociales de las instancias gubernamentales e institucionales de la Unasur. Sin embargo, la integración regional como tal, y el Unasur en particular, no han contado con un respaldo amplio de las sociedades, cuando, por el contrario, se trata del discurso más nacionalista porque aglutina a las sociedades y a las naciones hacia adentro. Éste es uno de los desafíos que Brasil tuvo que enfrentar.

Hay aún una deuda pendiente con la integración en los mismos países de la región, antes de prosperar hacia la integración regional. Y si la compensación de asimetrías es necesaria en el nivel regional entre países muy desiguales, como entre Brasil y Paraguay, también se deben resolver las grandes desigualdades que caracterizan a las distintas regiones

al interior de los países, como pasa en el sureste mexicano o en el noreste brasileño. Con estas deudas pendientes en casa es más difícil promover lógicas solidarias fuera de casa (un tema que complicó la vida de los gobiernos del Partido de los Trabajadores en el Congreso brasileño).

Otra de las apuestas de desarrollo de la Unasur fue la creación de un conjunto de consejos intergubernamentales, por ejemplo el Consejo Suramericano de Desarrollo Social, creado en 2010 para propiciar la aplicación de políticas de desarrollo social integral para superar la pobreza y las desigualdades, así como prevenir y enfrentar eficazmente los impactos de la crisis mundial, y donde fueron discutidos los desafíos colectivos en temas como la protección, promoción y seguridad social, la economía social, la portabilidad de la seguridad social y de la seguridad alimentaria, y la lucha contra el hambre y la desnutrición.

En la Cumbre de Presidentes de Brasilia de 2002 los gobiernos de Bolivia y de Chile,²⁷ miembros del Mercosur, establecieron que todo su territorio constituye un Área de Libre Residencia con derecho a trabajar para todos sus ciudadanos sin más requisito que acreditar la nacionalidad.²⁸

La creación de la Unasur evidenció la nueva configuración geopolítica de América Latina, y la distancia no sólo geográfica, sino también política e ideológica, del modelo de integración regional impulsado desde Estados Unidos que la antecedía. Tanto México como Centroamérica, Perú y Colombia habían firmado acuerdos de libre comercio con Estados

²⁷ Bolivia y Chile han suscrito varios de los acuerdos del Mercosur, como la “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático del Mercosur” (1996), el “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático” (1998) y la “Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de Paz”. También Bolivia y Chile se han sumado al Mercosur en la constitución del “Mecanismo de Consulta y Concertación Política”.

²⁸ Esto se hizo a través de la refrenda del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, aprobado en la Reunión de Ministros del Interior.

Unidos, y esta mirada hacia el norte también terminó distanciando a los países de Mesoamérica de sus vecinos del sur. Itaramaty (el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil) reestructuró su Departamento de América Latina, que anteriormente incluía a México y Centroamérica, separando en su perspectiva de política exterior a Sudamérica de la América del Norte y de la América Central (que llegaba hasta Panamá).

La convergencia política, económica e integracionista de los gobiernos de cambio en la región sudamericana, de Lula da Silva en Brasil, de Michelle Bachelet en Chile, de Tabaré Vázquez en Uruguay, de Hugo Chávez en Venezuela, de Evo Morales en Bolivia, de Rafael Correa en Ecuador y de Cristina Fernández en Argentina, permitió la conformación de un bloque político prointegración sin antecedentes.

Es importante ubicar la manera en que durante la primera década del milenio la nueva voluntad y correlación de fuerzas políticas de la región se hizo posible en un determinado contexto geopolítico mundial. Ante las tendencias dominantes de la globalización neoliberal, la función de la integración como plataforma política fue determinante para abrir los espacios autónomos de desarrollo tanto para los países como para sus regiones.

El caso ejemplar de esta función era el papel del Mercosur en las negociaciones del ALCA como contrapeso a una agenda neoliberal profunda, que pretendió una mayor liberalización de los mercados agrícolas; reglas aún más estrictas de propiedad intelectual que limitan el acceso a la tecnología; reglas de inversión y de compras gubernamentales, y políticas de competencia que dificultaban el fomento industrial en los países.

Esta función también es importante en el escenario multilateral. “La voz de los países más pequeños dentro del orden global se escuchará mucho mejor, o probablemente sólo se escuche, si se expresa como voz regional. Esto se relaciona tanto con el desarrollo de nuevas

normas como con la defensa de sus intereses en el marco de las normas ya establecidas. De hecho, la paradoja del sistema global reside en que estas normas globales son más importantes para los países pequeños, pero que éstos son los que tienen menos capacidad para influir en su formulación y defensa” (CEPAL, 2002).

El Mercosur tenía una clara dimensión política, en el entendido de que la integración podía defender mejor sus propios intereses de desarrollo en los diversos ámbitos multilaterales y plurilaterales. Logró el reconocimiento de los Estados Unidos y de la Unión Europea como bloque negociador, y al mismo tiempo un reconocimiento entre los países miembros del Mercosur, que negociaban mejor como bloque. Para los países latinoamericanos la integración política es un prerequisite para tener el espacio y avanzar en una integración económica en función del desarrollo y ante una globalización adversa para los objetivos de ese desarrollo.

En lugar de visualizar el desarrollo como una consecuencia de la inserción competitiva en la economía mundial, el cambio de perspectiva con la Unasur partió de que la inserción competitiva debe ser después de haber alcanzado un alto grado de desarrollo en la región. El espacio político es necesario para tener una mirada distinta de la integración; lo que se podría llamar “regionalización de la globalización” es un proceso de profundización de la integración regional y de la cooperación de los países latinoamericanos para hacer posible el pleno desarrollo de los recursos internos de la región en función de una estrategia de desarrollo definida desde adentro (Guerra-Borges, 2002). Lo más cercano en llegar a esta propuesta teórica es el proceso que Brasil impulsó a través de su liderazgo en la Unasur, como veremos en el siguiente capítulo.

Al analizar las limitaciones estructurales para el desarrollo, la CEPAL planteó históricamente la importancia de impulsar una dinámica de integración regional como complemento del desarrollo nacional, tanto para romper con la tendencia al deterioro de los términos de intercambio con los centros de poder, como para lograr una mayor independencia ante la volatilidad de las crisis económicas globales, que terminó afectando desproporcionadamente a los países en vías de desarrollo.

Para la CEPAL, la integración latinoamericana fue una estrategia central en la búsqueda de un desarrollo económico nacional que pudiera sustentar la industrialización aumentando la demanda interna y modificando los términos de intercambio que histórica y estructuralmente eran desfavorables para los países de América Latina con el patrón primario exportador. Ese modelo de “desarrollo hacia adentro” planteaba una fuerte intervención estatal en la economía, en inversiones en infraestructura para la industrialización, en subsidios y controles de precios para los alimentos básicos, en la protección de la naciente industria local contra la competencia extranjera y en la nacionalización de las industrias estratégicas.

Se entendía que la dimensión regional era necesaria para superar las limitaciones estructurales de las economías nacionales, “subdesarrolladas” por su relación de subordinación histórica a los países industrializados en la distribución del trabajo del orden económico mundial.

Por primera vez en más de dos décadas, en el 2000 la región de América Latina empezó a despuntar económicamente. Los precios de los productos agrícolas de exportación, de los minerales y de los hidrocarburos tenían un aumento sostenido, y estimuladas por esta

misma elevación de los precios, también las regiones experimentaron tasas de un crecimiento económico sostenido que no habían disfrutado desde los años setenta.

Este periodo de relativa bonanza duró poco tiempo, y fue impactado por la magnitud de la crisis mundial que se presentó en 2008. Los gobiernos, las instituciones financieras y el sistema de las Naciones Unidas, reunidos en cumbres y encuentros extraordinarios, coincidieron en calificar a la contagiosa crisis financiera, hipotecaria y crediticia, que empezó en los Estados Unidos y trascendió hacia una recesión económica mundial, como una crisis global.

El Grupo de los 20, que agremiaba a las economías más sólidas del mundo, reunido el 2 de abril de 2009 en Londres, describió la crisis económica cómo el reto más grande para la economía mundial de los tiempos modernos y prometió hacer todo lo necesario para restaurar la confianza, el crecimiento y los empleos; reparar el sistema financiero y fortalecer su regulación, así como capitalizar y reformar a las instituciones financieras, promoviendo el comercio y la inversión y construyendo una recuperación que incluyera a todos los países, que fuera sostenible y que protegiera al medio ambiente.

El informe de una comisión de expertos (Comisión Stiglitz) sobre la crisis, preparado para una conferencia de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la crisis económica, realizada en Nueva York del 24 al 26 de junio de 2009, planteó la necesidad de preparar una respuesta global para enfrentar la crisis a través de una reforma profunda del sistema financiero y de las instituciones internacionales.²⁹

²⁹ Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. Disponible en http://www.un.org/ga/president/63/interactive/financial_crisis/PreliminaryReport210509.pdf.

Los impactos económicos y sociales resultaron en la contracción de la demanda en los países industrializados, con afectaciones sobre todo en la exportación de manufacturas, en la caída del crecimiento y en una reducción de las importaciones de los países en desarrollo. Ante la crisis, los países industrializados fortalecieron su blindaje proteccionista. El informe de la Comisión Stiglitz alertaba que, aun cuando el G20 prometió en noviembre de 2008 no implementar medidas proteccionistas, para abril del año siguiente casi todos los países habían roto esa promesa. Las medidas proteccionistas contra los países en vías de desarrollo fueron particularmente preocupantes.³⁰

¿Qué impacto hubo para la América Latina? En la región los efectos de la crisis fueron sentidos de forma diferenciada, según la relación y el nivel de integración financiera con las economías industrializadas, y el tipo y grado de desarrollo de sus economías. México, por ejemplo, plenamente integrado a la más fuerte economía norteamericana, entró en recesión. Sin embargo, varios países sudamericanos, y en particular Brasil, parecían ser más resilientes por estar menos atados a la recesión en Estados Unidos. Menos endeudados, la mayoría de los países sudamericanos, sobre todo los ricos en materias primas y/o hidrocarburos, ya tenían reservas consolidadas, producto de varios años de expansión económica, y altos precios mundiales para sus materias primas. Histórica y estructuralmente en situación de desventaja por su dependencia en materias primas, la región pasó por un periodo de relativa bonanza y crecimiento económico que permitió la acumulación de reservas. Los distintos esfuerzos de desarrollo nacional y regional que buscaban promover el

³⁰ Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. Disponible en <http://www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/PreliminaryReport210509.pdf>.

mercado interno como motor de la dinámica económica habían generado una mayor resiliencia a los choques externos.

Por otra parte, desde antes de la crisis en varios países sudamericanos se habían venido instrumentando medidas que proporcionaban una mayor capacidad y margen de maniobra ante la volatilidad externa. Una mayor participación del Estado en la economía proporcionaba las herramientas para enfrentar la crisis, empezando con medidas anticíclicas, como el estímulo a la demanda interna como motor de acumulación y recuperación. La situación económica relativamente positiva para la región, combinada con un nuevo protagonismo estatal en la economía y en la redistribución de la riqueza, permitió una mayor inversión pública en el gasto social, en la transferencia de recursos a la población más necesitada y en obras de infraestructura para la generación de empleos. Varios países dieron pasos para mejorar el salario mínimo, introduciendo subsidios y transferencias de recursos a la población más pobre e incidiendo positivamente en los niveles de desigualdad que históricamente habían frustrado las perspectivas de desarrollo en la región. Todos estos factores aumentaron la capacidad autónoma de resiliencia de los países involucrados.

Tarde o temprano, y aún con las medidas que lograron fortalecer la autonomía de la región en cuanto gestión anticíclica de la crisis financiera, el impacto de la crisis y la caída de los precios de las materias primas terminaron menguando las perspectivas económicas de crecimiento regional. Los cambios políticos más recientes acentuaron las diferencias entre los países de la región, principalmente con Brasil, donde el interés por la integración regional pasó a un segundo plano una vez que fue derrotado el Partido de los Trabajadores (PT). En este contexto, la Unasur nunca llegó a desarrollarse como modelo de integración, a la altura

de las expectativas y de la retórica entusiasta de sus primeros años. La retórica superó a los hechos.

Los gobiernos avanzaron en discusiones importantes; por ejemplo, sobre la cooperación financiera regional y la promoción de fondos regionales de desarrollo, además de la propuesta del Banco del Sur en 2007 como pieza de una nueva arquitectura financiera regional. Esta dimensión del financiamiento del desarrollo y la creación de un banco de desarrollo autónomo, en la búsqueda de una mayor independencia de la arquitectura financiera global, y en particular del Fondo Monetario Internacional, fueron los elementos más importantes de un proyecto regional de desarrollo.

Al finalizar 2007 se creó el proyecto del Banco del Sur, que aglutinó a siete países de la región (Venezuela, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay). El objetivo del Banco del Sur fue financiar el desarrollo económico, social y ambiental de los miembros de la Unasur como un banco de desarrollo regional, que recibía apoyo financiero de los países según las mismas asimetrías que presentaban éstos en la región. Entre esos países, los fundadores del banco (Argentina, Brasil y Venezuela) aportaban la mayor parte. Pero, a pesar de los compromisos iniciales, el Banco del Sur nunca acabó de capitalizarse y concretarse como un proyecto viable.

Igual que con el Banco del Sur, aun con todas estas iniciativas, la Unasur nunca despegó realmente, y la unificación del Mercosur con la Comunidad Andina no se pudo lograr en ese lapso. Con los cambios de gobierno que en la región, en Brasil y Argentina en particular, se empezó a perder el ímpetu con que se había creado la Unasur. Los desacuerdos y las crecientes faltas de consenso, además de la fragmentación política, terminaron minando el concepto de bloque y su funcionamiento como tal. El mismo Congreso brasileño dificultó

la ampliación del Mercosur para incluir a Venezuela, temiendo que la influencia de ésta y del ALBA podría lograr que la Unasur fuera utilizada como una plataforma de enfrentamiento con los Estados Unidos, un temor que Brasil compartía con varios países que buscaban una relación más pragmática con este país (Vázquez y Briceño, 2009).

Desde 2017, por más de un año la Unasur dejó de operar con una Secretaría General, y varios gobiernos (los de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú) optaron por salirse de ese organismo en 2018, marcando el fin de un periodo caracterizado por la disputa sobre el modelo de desarrollo que se impondría en América Latina y su relación con la globalización neoliberal, incluyendo en el paquete una apuesta integracionista regional.

El peso ideológico que se había dado a la Unasur, con una retórica antiimperialista que salía de algunos de sus miembros, hacía aún más pronunciadas las diferencias, en particular en los países que no buscaban una relación hostil con Estados Unidos (recordamos que varios países andinos ya habían firmado un TLC con este país). Con el cambio de gobierno en Brasil, y el fin del periodo de los gobiernos del Partido de los Trabajadores, se perdió el liderazgo no sólo político sino también financiero del bloque, lo cual restó peso a la Unasur. Como resultado, este organismo se volvió disfuncional, una pérdida que restó peso tanto a las perspectivas integracionistas como al desarrollo de la región, al permitir que regresara la influencia y el predominio neoliberal en la región.

El fracaso de la Unasur fue el colofón del último intento frustrado de tener una integración para el desarrollo de América Latina, mostrando lo difícil que es evolucionar un proyecto de desarrollo propiamente latinoamericano, tanto en su ámbito nacional como en los intentos de palanqueo por la vía de la integración regional. Estos esfuerzos no han dado los resultados esperados, ni han prosperado, a pesar de los múltiples intentos y formatos. La

lógica externa, heredada desde el periodo colonial, reforzada por las élites económicas y reproducida por las construcciones políticas, sociales, institucionales y jurídicas en América Latina, han influido una y otra vez, interrumpiendo y poniendo límites a los procesos de desarrollo y de integración regional y a las perspectivas de cambio. Con esta herencia histórica, la CEPAL siempre entendió que estas transformaciones estructurales, sean nacionales o por la creación de una integración regional, requerían un tiempo y un espacio de consolidación. Algo que no sucedió.

Las interrupciones del autoritarismo y de los regímenes militares en los años sesenta y setenta reforzaban el nacionalismo y el retorno a los proyectos de desarrollo basados en los mercados y en los lazos externos con los centros imperiales, y ponían en jaque a los primeros intentos de integración y desarrollo regional. La crisis económica e inflacionaria de la deuda externa en los años ochenta, seguida por la expansión del neoliberalismo en la década de 1990, delimitaron de igual manera las perspectivas de una segunda generación integracionista, terminando con una regionalización funcional a la globalización neoliberal y al esquema norteamericano de integración por medio de tratados de libre comercio, que reflejaban de nuevo los estrechos intereses de las élites de los países de la región. Este esquema también fracasó en cuanto al desarrollo, acentuando la concentración de la riqueza y del poder, exacerbando la desigualdad y excluyendo a amplios sectores de la población.

El esfuerzo más reciente de integración de la Unasur, que trataba de conciliar un nuevo desarrollismo nacional y regional con la realidad globalizada, también fue interrumpido, con el consiguiente retorno del predominio neoliberal, que se creía superado, y con un regreso al autoritarismo, que pensábamos que también ya había sido enterrado.

En el siguiente capítulo abordaremos la experiencia de Brasil, que es ilustrativa de estos esfuerzos, logros y fracasos. Brasil logró impulsar un proceso de integración regional sin precedentes que benefició al conjunto de los países de la región y que intentó influir en y modificar los términos de la globalización por la vía de esa integración. Al mismo tiempo, fue la experiencia más cercana y de avanzada en el alcance de las metas de desarrollo plasmadas por el sistema de las Naciones Unidas. Una experiencia nuevamente efímera e interrumpida, que analizamos a continuación.

Capítulo 3. Desarrollo, Regionalización

y Globalización:

Brasil como Referencia Latinoamericana

Si queremos tener una América del Sur pacífica y políticamente estable, tenemos que encarar la cuestión del desarrollo y de la justicia social.

Luiz Inácio Lula da Silva³¹

La experiencia brasileña de desarrollo entre 1990 y 2015 fue un experimento internacionalmente reconocido por haber logrado avanzar y alcanzar varias metas de desarrollo, por la reducción significativa de la pobreza y de la desigualdad, por los niveles de inclusión social, pero también por el impulso y por los avances logrados en la reconfiguración de la integración regional y en la manera de relacionarse con el escenario global.

Brasil jugó un papel protagónico sin precedentes en este periodo, al avanzar en las Metas de Desarrollo del Milenio, contribuyendo a la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2015 y ofreciendo un modelo y ejemplo a seguir en América Latina, pero también en África, con su influencia y liderazgo. Sin embargo, fue una experiencia también criticada, con limitaciones y contradicciones.

Brasil, con todo su peso económico,³² con su tamaño geográfico³³ y sus abundantes recursos naturales y poblacionales, con su liderazgo natural y decidido hacia la integración

³¹ “Por el Bienestar de América del Sur”, discurso pronunciado ante el XIV Consejo Presidencial Andino en Quirama (Colombia) el 27 de junio de 2003.

regional, que hacía parte de una enorme voluntad política desplegada para alcanzar el desarrollo, es el país mejor equipado en América Latina y el Caribe para alcanzar el desarrollo. Si hay un país en América Latina que podría resolver los desafíos de desarrollo, es Brasil, y si Brasil no puede encontrar un camino que permita alcanzar las metas de desarrollo, ¿qué perspectivas de desarrollo pueden esperar el resto de los países de la región? ¿Qué podemos aprender de los éxitos y del fracaso de la experiencia brasileña?

Desarrollismo y Neoliberalismo: Los Antecedentes

La dependencia histórica de Brasil de la exportación de productos primarios ha sido un factor constante desde el siglo XIX hasta la fecha. De manera notable, el café fue el principal producto de exportación por más de 100 años entre 1850 y 1960.³⁴ La diversificación de los productos de exportación siempre ha sido un desafío, y sólo fue hasta después de la Gran Depresión de 1930 que aparecieron con mejor posicionamiento en el mercado internacional otros productos brasileños, como la carne y el algodón (Lessa, 2015).

Esa dependencia externa, histórica y cíclicamente, dejó a Brasil al vaivén de los desequilibrios externos y de las expansiones y contracciones de la economía global. Fue una característica de su situación de periferia en relación con las economías centrales. Las crisis económicas en los centros industriales (por ejemplo, la Gran Depresión o la Segunda Guerra Mundial entre 1939 y 1945) tuvieron como resultado una serie de estos desequilibrios, tanto

³² Según el Foro Económico Mundial, en 2019 Brasil era la novena economía mundial. Información disponible en <https://es.weforum.org/agenda/2018/10/cuales-son-las-mayores-economias-del-mundo/>.

³³ Brasil es el quinto país en el mundo en cuanto a dimensión geográfica.

³⁴ Durante la Gran Depresión Brasil tenía que adaptarse a las nuevas condiciones comerciales, y ante un mercado saturado de café, empieza a destruir grandes cantidades del producto para estabilizar el sector y los precios (Lessa, 2015).

en la contracción de la demanda, en las bruscas caídas en los precios de los productos primarios, en las balanzas de pago negativas, en las reducciones en las ganancias y utilidades, como en una dependencia negativa ampliamente documentada por el economista brasileño Celso Furtado, uno de los pioneros de la teoría de la dependencia de América Latina y de la CEPAL (Furtado, 1974).

Es hasta después de la gran crisis de 1930 y luego, con más fuerza, hasta después de la Segunda Guerra Mundial que Brasil se empieza a preocupar por el mercado interno, reconociendo el importante peso de la demanda interna para sostener el desarrollo económico, tanto de productos agrícolas como de manufacturas (cuyas importaciones también fueron cortadas a raíz de estas crisis). Asimismo se entendió que la extrema desigualdad y la exclusión social eran obstáculos para esta demanda interna. Es así como se inicia un proceso lento de industrialización basado en la sustitución de importaciones y en la progresiva emergencia de un sistema con el mercado interno como el principal centro de movimiento (Furtado, 1974).

El desarrollismo en Brasil tiene sus antecedentes en esta época, al igual que otros países latinoamericanos, influido por el pensamiento de la CEPAL. Fue en este periodo cuando Celso Furtado auguró una transformación estructural de la economía que conllevaría una fase en la que los intereses de una clase dirigente, la de los cafetaleros, anclados al mercado externo, serían desplazados por un enfoque más nacionalista e industrial, para transformar a un país que en potencia tenía los recursos naturales y humanos para llegar a ser una nación industrializada (Mallorquín, 2011).

Este corriente desarrollista dominaría el pensamiento sobre el progreso por un periodo de casi 50 años –que incluso tuvo continuidad en los veinte años de dictadura militar

entre 1964 y 1984–, aunque en este lapso se puso más énfasis de nuevo en el sector externo como el motor de desarrollo. Se entendía que salir de la condición de subdesarrollo de la periferia requería cambios estructurales, y un papel central del Estado para orientar las acciones políticas y las políticas públicas para construir un camino propio de desarrollo nacional.

La inserción de Brasil en la economía global ha sido marcada por esa realidad histórica. La política exterior brasileña ha sido orientada a incentivar una especialización en la exportación de productos primarios; pero al mismo tiempo se buscaba reducir esta dependencia con un proceso de industrialización y sustitución de importaciones, una dinámica económica pendular y a veces ambigua y contradictoria. Celso Furtado planteó que las viejas estructuras monoproductoras de agroexportación son, por naturaleza, antagónicas a todo proceso de industrialización (Furtado, 1974).

Un ejemplo de esta ambigüedad reside en la relación con los Estados Unidos, cuyo ascenso hegemónico en la región después de la Segunda Guerra Mundial empezaba a manifestarse en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), fundada en 1948. En esa época la América Latina no era una región prioritaria para Estados Unidos, mucho más preocupados por la reconstrucción de Europa y por la contención del comunismo. Brasil buscaba, con poco éxito, tanto inversiones como apoyo de la emergente potencia mundial para impulsar su incipiente proceso de industrialización. El logro más significativo fue el proyecto de Volta Redonda, mediante el cual Brasil tuvo acceso a la tecnología para la producción de acero.

Las economías de Brasil y Estados Unidos no competían entre sí, y Estados Unidos veía a Brasil como un país clave en la región tanto por su mercado como por su influencia

“subimperialista”. Desde entonces Brasil ha pasado por momentos de más y menos alineamiento con la Unión Americana, además de posiciones más autónomas y distantes (Lessa, 2015).³⁵ Un ejemplo de esto último fue que Brasil se convirtió en el único país americano que rechazó la Iniciativa de las Américas, propuesta en 1991 por los Estados Unidos, de una integración comercial bajo dominio norteamericano, y prefirió impulsar la integración sudamericana y la expansión de sus intereses comerciales y empresariales en la región, como condición previa para cualquier proyecto de integración hemisférica (Cervo, 2002).

Desde la perspectiva del desarrollo económico, el desarrollismo en su primera fase, entre 1940 y 1980, fue una época dorada (con excepción del largo intervalo de la dictadura militar), pues permitió una transición en muchos sentidos de ser una economía pobre, dependiente del café, a ser un país con pretensiones de potencia económica de la América Latina, no sólo por la abundancia de sus recursos y por su tamaño geográfico y poblacional, sino también por la transformación productiva que experimentó y por la base industrial construida. El proceso de sustitución de importaciones le permitió obtener un grado más sofisticado y evolucionado de desarrollo económico que el de otros países de la región, pasando por las “tres generaciones” de desarrollo económico: desde alimentos procesados, bebidas y textiles, a bienes de consumo durables como los electrodomésticos y los automóviles, hasta una producción de acero y bienes de capital tecnológicamente más compleja, como la aeronáutica y la construcción naval (Saad, 2018).

³⁵ Notablemente, durante el gobierno del presidente Kubitschek Brasil intenta una nueva orientación hacia el panamericanismo y por primera vez intenta una aproximación a sus países vecinos en búsqueda de una mayor coordinación para el desarrollo (Lessa, 2015).

Las estadísticas económicas registraron esa transformación. La participación de la agricultura en el PIB pasó de un 36% en 1910 a 10% en 1980, mientras que la de la industria pasó de 14 a 41% en el mismo periodo (Saad, 2018). Aunque más industrial, más urbanizado y más moderno, no obstante, Brasil seguía siendo uno de los países más desiguales del mundo. Los conflictos entre los intereses de las élites, entre la élite agraria y los nuevos sectores modernizantes, y las tensiones sobre los desafíos de la inclusión económica y política de una masa urbana trabajadora y pobre, con la adición de la paranoia sobre la expansión del comunismo después de la Revolución Cubana, hacía muy inestable la situación política interna de Brasil. Y aunque el proceso de industrialización buscaba un desarrollo económico más independiente y nacionalista, se incrementó la dependencia externa en inversiones y tecnología, dejando al país vulnerable a los cambios en el contexto externo. Entre otros muchos factores, esta situación generó las condiciones que llevaron al golpe militar en 1964, lo que permitió la consolidación de un desarrollismo nacionalista, más orientado hacia el mercado externo, sin las “inconveniencias” de la disputa democrática.³⁶

Esta estrategia seguía siendo financiada por préstamos e inversiones externas. El plan Nacional de Desarrollo de 1974-1979 pretendía dar un gran salto hacia adelante en materia de nueva infraestructura de energía eléctrica e hidroeléctrica, de carreteras y ferrocarriles, de puertos y aeropuertos, y de una red de telecomunicaciones, y una nueva generación industrial y con base productiva en química, metalurgia, aeronáutica, construcción naval y petróleo).

La crisis mundial del petróleo de 1979-1980 tuvo un impacto grande en el balance de los pagos. El costo de las importaciones de petróleo subió de 4 mil millones de dólares en 1978 a casi 11 mil millones en 1982 y la deuda externa subió de 54 mil millones de dólares

³⁶ La mayor parte de las formas de organización social y política, incluyendo a los partidos políticos, fueron prohibidas y los sindicatos sometidos a un control estatal (Saad, 2018).

en 1980 a 70 mil millones en 1982. La inflación llegó a 100% en 1980 y a 200% en 1983. (Saad, 2018). Fue una crisis que llevo al país a una situación de insolvencia, generando de paso al empobrecimiento económico de la mayoría de la población, que quedaría traumada por generaciones en relación con la narrativa del desarrollismo, con el desempeño de un Estado desarrollista y con la importancia de los controles macroeconómicos y fiscales que podrían controlar la inflación. Estos últimos argumentos fueron centrales para el éxito de la narrativa neoliberal que después se adoptó.

El proceso de retorno a la democracia en los años ochenta tenía que enfrentar simultáneamente las crisis económica, inflacionaria y de la deuda; pero también la crisis de la narrativa desarrollista. Igual que en otros países, en la región fueron adoptadas las medidas de moda del ajuste neoliberal, ya ensayadas en Chile en los años setenta por la dictadura de Pinochet. En el caso de Brasil, el neoliberalismo fue introducido junto con un proceso de retorno a la democracia formal.

La nueva constitución de Brasil de 1988 fue un importante hito y estableció una serie de nuevos principios para la consolidación de la democracia y el desarrollo, entre ellos los que estaba basados en el reconocimiento de los derechos humanos, en la erradicación de la pobreza y en la reducción de la desigualdad. Influido aún por el desarrollismo, también, estableció una clara apuesta hacia la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a crear una comunidad latinoamericana de naciones. Todo ello fue producto de la presión social, sindical y de movimientos sociales que luchaban contra la dictadura militar y que impulsaron un proceso de retorno y consolidación de la democracia.

Contradictoriamente, el periodo inmediatamente después de la constitución estaba marcado por una ola de liberalización económica, en sintonía con el contexto global y con otros países de la región, notablemente Chile y Argentina, con un impacto negativo en los derechos humanos y un incremento notable de la pobreza. El presidente Collor de Mello, quien eventualmente sería destituido con un *impeachment*, adoptó la receta del Consenso de Washington como estrategia para ingresar al primer mundo, por un lado, y no arriesgar quedarse atrás o al margen, por el otro, siguiendo la lógica de casi todos los países de la región, que doctrinariamente adoptaron medidas de liberalización y ajuste estructural, continuadas con los sucesivos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso.

Para controlar la inflación, pagar las deudas y asegurar una lógica de acumulación y crecimiento económico (aunque muy pobre) fueron introducidas una serie de medidas y planes macroeconómicos y de ajuste estructural que delimitaban las perspectivas de desarrollo de Brasil. Sin embargo, es importante notar el éxito de estas políticas para restaurar orden en una situación macroeconómicamente caótica donde, a su vez, establecieron una base de estabilidad para lo que vendría después.

A la década pérdida de desarrollo de los años ochenta, por la crisis económica, de deuda y de inflación, fue sumada la década perdida de los noventa, con la implantación de un nuevo modelo económico, que no sólo contrastaba con los principios democráticos y de desarrollo de la nueva constitución, sino que de igual forma generó una mayor precarización de una población que mayoritariamente vivía en condiciones de pobreza. Con el ajuste estructural económico fueron desmanteladas algunas de las cadenas de producción industrial y la burocracia estatal responsable por la planificación e implementación de los planes de desarrollo. El peso de la industria cayó, y subió de nuevo el peso de la minería y de los

agronegocios, en reacción a las tendencias de los mercados globales. La participación de las *commodities* en las exportaciones brasileñas pasó de 40 a 60 por ciento. El mercado y las leyes laborales fueron “flexibilizados” y el desempleo se duplicó de un 4 al 8% en 1990, y a un 15% en 1999, generando más pobreza (Saad, 2018).

Estas ambigüedades en el proceso brasileño han sido interpretadas de distintas maneras. Como la ausencia de un proyecto, en el cual coexiste el desarrollismo con el neoliberalismo, con un acercamiento con Estados Unidos y al mismo tiempo con América del Sur, con medidas más proclives a los países más desarrollados como la promoción de la integración y la expansión de empresas nacionales. Estas vacilaciones son típicas de un país situado en la semiperiferia (Lessa, 2015).³⁷

Para otros autores, la adaptación de Brasil al nuevo orden globalizado evidenció la coexistencia de paradigmas o el “baile de paradigmas” (Cervo, 2002). Uno de un Estado “desarrollista”, que empuja a la sociedad en un camino de desarrollo nacional que busca romper con las dependencias estructurales. Otro de un Estado “normal” que emerge en el contexto de globalización que lo somete a la hegemonía neoliberal disolviendo el núcleo nacional de la economía, y un tercero de un Estado “logístico” que fortalece el núcleo de la economía nacional y busca una inserción internacional madura. Todos estos caminos han sido ensayados por los Estados latinoamericanos; pero sólo Brasil ha tratado de combinar los distintos paradigmas (Cervo, 2002).

Otro autor señala desde 1980 las particularidades de la posición de Brasil en el orden internacional; una de ellas es un movimiento pendular basado en tres determinantes

³⁷ “Semiperiferia” se entiende por la situación intermediaria o híbrida entre las economías desarrolladas y subdesarrolladas. Típicamente, es un país dependiente de las economías avanzadas y desfasado en términos tecnológicos; pero es fuente de capitales y de industria manufacturera para otros países menos desarrollados (Lessa, 2015).

principales: primero, la crisis del modelo desarrollista de industrialización y sustitución de importaciones, que se desgasta ante la incapacidad de costearlo y pagar la deuda externa, contraída justamente para financiar la misma industrialización; segundo, el proceso de reconfiguración del orden internacional con el neoliberalismo tras el fin de la Guerra Fría, y tercero, el proceso de integración latinoamericano con la formación del Mercosur y posteriormente de la Unasur (Faria, 2009).

Lo que es importante registrar en resumen es que, a diferencia de otros países de la región, Brasil no abandonó su mirada desarrollista (aun en tiempos de dictadura), aunque las estrategias para lograr su desarrollo cambiaban y variaban en distintas épocas. Una característica necesaria de su periodo más reciente de desarrollismo era la conservación del núcleo de un Estado nacional relativamente fuerte, a diferencia de muchos otros Estados latinoamericanos. Aun con un proceso agresivo de liberalización y dismantelamiento del Estado durante los años noventa, éste aún conservaba importantes instrumentos de gestión económica, entre ellos los bancos públicos. Esta capacidad sería importante para impulsar el desarrollo y crecimiento económico, y también lo sería a la hora de gestionar y reaccionar a la crisis financiera mundial de 2008, así como para liderar los esfuerzos de integración regional. Como hemos visto, el papel central del Estado y la orientación de las políticas públicas son factores esenciales para alcanzar cualquier camino de desarrollo.

Sin embargo, como la nueva narrativa global y latinoamericana neoliberal percibía al Estado desarrollista como el causante de la crisis económica de los años ochenta, que incluía deuda e hiperinflación, fue necesario introducir una serie de ajustes, y Brasil tuvo que adaptarse para estar a la altura de estas exigencias del nuevo contexto internacional. En este

baile de paradigmas, el Estado neoliberal es antagónico del Estado desarrollista, una contradicción que aparece con fuerza en el periodo estudiado.

Esto fue así porque al mismo tiempo el Estado desarrollista se conserva y emerge como un proceso natural para frenar los excesos del Estado neoliberal, que en Brasil fue adoptado privatizando las empresas estatales, retirando la inversión estatal en la producción y contrayendo los salarios y las políticas del Estado de bienestar. Sin embargo, la conservación de la función reguladora del Estado también buscaba evitar la destrucción total del núcleo de la economía nacional y fomentar algunas empresas estratégicas brasileñas que competían con éxito en el sistema económico global, tanto en la minería y en la siderurgia como en la industria aeronáutica y espacial, dosificando la apertura liberal (Cervo, 2002). Las empresas brasileñas en estos sectores económicos estratégicos llegaron a ser actores importantes en las nuevas dinámicas de integración regional.

La perplejidad que resulta de este baile de paradigmas desde 1990, según Cervo, es tratar de averiguar qué rumbo tomará el Brasil, si hacia la consolidación del desarrollismo y a una inserción madura en el mundo globalizado, o a un retorno a la infancia social y a la dependencia estructural (Cervo, 2002).

Estas disyuntivas de paradigmas, de movimiento pendular entre modelos a veces contradictorios, de intereses políticos antagónicos, de equilibrios y desequilibrios entre el mercado interno y el externo, de inserción en la economía global con productos primarios, y del impulso de un mercado interno para sustentar un proceso de industrialización y un camino más independiente de desarrollo, siempre han estado presentes en el periodo en estudio de esta tesis, y siguen estando presentes hoy en día en Brasil.

Durante los años noventa, con los gobiernos de Collor y Cardoso, el camino estaba dominado por la globalización neoliberal y la adopción de forma acrítica e ideológica del neoliberalismo, que reprodujo en Brasil, aunque en escala menor, los efectos negativos que fueron generalizados en la región: incremento en la transferencia del ingreso y del patrimonio nacional al exterior; dependencia del comercio exterior como instrumento de desarrollo; retrocesos en el desarrollo hacia adentro; aumento de la desigualdad social y del desempleo; desnacionalización, y desindustrialización (Cervo, 2002).

Estas ambigüedades también fueron proyectadas en el liderazgo latinoamericano de Brasil, que impulsaba una lógica de integración con el apoyo del núcleo del Cono Sur, más marcado por la liberalización comercial y la inserción de la región en la globalización (lo que la CEPAL llamó “regionalismo abierto”) que por una integración “desarrollista”. Y es en este contexto que se firma el Mercado Común del Sur, el Mercosur, entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay en marzo 1991. También se firmó un acuerdo de comercio e inversiones entre Estados Unidos y el Mercosur en el mismo año. Luego, de igual manera en ese año, Brasil recibiría positivamente la propuesta de la Iniciativa de las Américas de George Bush padre (Lessa, 2015). Posteriormente Brasil se opondría.

Con relación a las dinámicas de integración regional, la principal e histórica preocupación de Brasil fue con Argentina, su rival como potencia política, económica, e industrial. A pesar de los tímidos acercamientos entre los gobiernos y regímenes militares de los dos países, no fue sino hasta después de la Guerra de las Malvinas, en 1982, que se da un mayor acercamiento de Brasil con Argentina, replicado con un nuevo distanciamiento de los Estados Unidos, al entender que los éstos apoyaban a Inglaterra en esa guerra contraria a la Doctrina de Monroe, que durante más de siglo y medio se había orientado a frenar las

aventuras de las potencias europeas en las Américas. En efecto, con el retorno de la democracia en ambos países se firman nuevos acuerdos de cooperación entre los presidentes Sarney, de Brasil, y Alfonsín, de Argentina, que darían origen a la constitución del Mercosur en 1991, y la lógica de integración y cooperación terminó sustituyendo la rivalidad natural entre Argentina y Brasil (Lessa, 2015).

Los acercamientos entre Sarney y Alfonsín en los años ochenta todavía respondían a una lógica estructuralista de desarrollo e integración. Pero cuando se firmó el Tratado de Asunción en 1991 para dar lugar al Mercosur, la ambición fue más bien limitada a lo comercial o al esquema de regionalismo abierto, de acuerdo con el pensamiento de los presidentes Collor y Menem en esa época (Cervo, 2002).

Haciendo un balance del proceso del Mercosur en los años noventa se destacó lo siguiente en forma positiva: la empatía entre Brasil y Argentina hacia la convivencia, superando la rivalidad; la disolución de las tensiones políticas y la creación de una zona de paz en el Cono Sur; un incremento significativo del comercio intrazonal, de 4.1 mil millones en 1990 a 18.2 mil millones en el 2000; el fortalecimiento del poder de negociación como bloque, y se sembró la semilla de un proceso de integración sudamericana, que sería consolidado posteriormente. En términos negativos, se señalaron los distintos y contradictorios puntos de vista que coexistían entre los países miembros con relación al desarrollo autónomo o dependiente, la resistencia a ceder o sacrificar la soberanía y la manera de superar o compensar las asimetrías entre los países (Cervo, 2002).

Los distintos sistemas de acumulación económica, desde el primario exportador hasta la industrialización desarrollista y el neoliberalismo, dieron cabida a la construcción de élites, clases sociales y estructuras sociopolíticas y culturales que convivían entre sí aun cuando

tenían intereses políticos diferentes. En estas clases y estructuras sociales se encontraban el capital manufacturero, financiero y agrario, los grandes exportadores y latifundistas, la tecnocracia y los altos funcionarios del Estado –incluyendo a los militares–, la jerarquía de las iglesias –históricamente católica, pero cada vez más evangélica– y los grandes medios de comunicación (Saad, 2018).

Las alianzas y antagonismos entre estas élites han sido claves para delimitar las perspectivas de desarrollo (y de la democracia), el alcance de la intervención estatal y de las políticas públicas y fiscales. A pesar de sus intereses contradictorios, estos grupos se unificaron tanto para apoyar el reformismo de la nueva estrategia de desarrollo de los gobiernos del Partido de los Trabajadores, como también para derrocar a estos gobiernos.

Cada sistema de acumulación estaba marcado por los cambios en el entorno internacional y por la manera en que se relacionaba con la economía global (sea por su inserción en los mercados internacionales con productos primarios, sea por su búsqueda de una mayor autonomía –pero con dependencia de los productos y de la tecnología importados–, sea por su asociación con cadenas de valor y con un sistema financiero globalizados), y esto ha sido un factor condicionante de los espacios y del margen de maniobra de los distintos gobiernos. Es evidente que el papel del Estado ha sido clave tanto para impulsar y transformar los sistemas de acumulación como para conservarlos.

El periodo neoliberal de los años noventa no modificó el estancamiento económico iniciado desde la recesión de los años ochenta a raíz de las crisis inflacionaria y de la deuda externa. Pero en esos años sí se logró una mayor estabilidad en los indicadores macroeconómicos. Las causas del estancamiento económico eran más por la contracción de la inversión pública y por la pérdida de poder adquisitivo de la clase trabajadora, ambos

factores de peso en las críticas al modelo, debido al empeoramiento de los indicadores sociales y al aumento de la pobreza, el desempleo y la exclusión social.

En términos políticos, la década de 1990 concluyó con un creciente desgaste del modelo, al grado de que la sociedad sintió la necesidad de un nuevo cambio y se desató una ola de insatisfacción en el conjunto de los países de la región, que enfrentaron situaciones similares, lo cual termina debilitando a las fuerzas políticas que estaban detrás del neoliberalismo. Con la llegada de nuevos gobiernos en la región se buscaba romper con ese pensamiento hegemónico empleando distintos grados de radicalidad y, en el caso de Brasil, sin romper con el modelo anterior (Faria, 2009).

Después de un proceso gradual de acumulación de experiencia y conocimientos de la administración pública de más de 12 años, y con apoyo del Partido de los Trabajadores, tras cuatro intentos fallidos, Luís Inácio Lula Da Silva fue elegido presidente en 2002 para instaurar uno de los gobiernos más exitosos en cuanto a desarrollo e integración regional en la historia brasileña y latinoamericana.

Después de décadas de fracasos económicos en los grandes países latinoamericanos, y en particular en Brasil; del desarrollismo durante el gobierno de José Sarney y de la ortodoxia neoliberal en el de Fernando Henrique Cardoso, de pronto emergen a principios de la década del 2000, como reacción, una nueva narrativa y un “nuevo desarrollismo” (Bresser-Pereira, 2017).

El Nuevo Desarrollismo Brasileño: Estrategia Política y Función del Estado

Cuando Lula ganó las elecciones en 2002, el Partido de los Trabajadores se había distanciado de sus principios anticapitalistas de origen, y había prometido estabilidad

macroeconómica y un camino reformista, no revolucionario, asumiendo una posición pragmática que aceptaba muchos de los principios neoliberales de la década anterior. Esto no solamente era una estrategia electoral, sino también un indicador del margen de maniobra y de los límites del poder que un nuevo gobierno podría tener ante las estructuras económicas y sociopolíticas establecidas en Brasil. La adopción de una posición pragmática y reformista del PT, la estructuración de las frágiles alianzas políticas para gobernar, la presión de las élites y de los grandes medios de comunicación que exigían continuidad y compromiso con las medidas neoliberales para “calmar a los mercados”, fueron determinantes para no intentar grandes cambios en el neoliberalismo (Saad, 2018).

En junio de 2002 el PT mandó una carta al pueblo brasileño para infundir confianza “en los mercados” en la propuesta de un proceso de cambio más gradual, mitigar los miedos de los sectores financieros y del gran capital, prometiendo priorizar la estabilidad macroeconómica y el control de la inflación, como también darles prioridad a las exportaciones y al mercado externo, además de imponer una receta de crecimiento económico para generar empleos. Se trataba de que una “segunda alma” del Partido de los Trabajadores daba señales de que el radicalismo anticapitalista del PT había sido por lo menos suspendido. Si bien fue entendido y explicado por algunos de que era una táctica electoral para iniciar una transición, este sistema de ideas de preservación de la estabilidad económica, de la estabilidad monetaria y de la responsabilidad fiscal se convirtió en el programa de cabecera de los gobiernos tanto de Lula como de Dilma Rousseff (Singer, 2012).

Sin embargo, esto no impidió cambios importantes en las políticas públicas del Estado, sobre todo en cumplimiento y en función de los derechos consagrados en la

Constitución del 1988, para avanzar, por un lado, en la creación de un Estado de bienestar (y de allí la creación de un Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, y del famoso programa Bolsa Familia, piedra angular del Proyecto Fome Zero), y por el otro la búsqueda de mayor justicia social, con una decidida estrategia de combate a la desigualdad. Este programa híbrido, que además tuvo logros importantes, representó un viraje significativo en términos electorales y un alineamiento sostenido sin precedentes del electorado con el PT durante más de 10 años (Singer, 2012). En el siguiente capítulo analizaremos el impacto de estas políticas en la consecución de las metas de desarrollo.

Es importante señalar que este cambio de rumbo, que ocurrió en toda la región y no sólo en Brasil, hizo posible que este país se posicionara en la América del Sur e indujo a otros países a respaldarse en la experiencia brasileña. Eso se hizo patente con la elección de Hugo Chávez en Venezuela en 1998, y luego con una primera década del siglo XXI jalonada por lo que algunos llaman "un giro a la izquierda", aunque con diferentes matices.³⁸ En esos años surgió una masa crítica de gobiernos considerados progresistas que marcaron un cambio de rumbo. A pesar de sus diferencias, estos gobiernos tenían un factor en común en la oposición a las políticas neoliberales del periodo de los años noventa. En este periodo también sucedió en la región una emergente movilización de organizaciones sociales, sobre todo sindicales, campesinas e indígenas. En distintos momentos hubo la intención de amalgamar a estos movimientos sociales con esos gobiernos emergentes para reforzarse mutuamente y mostrar el surgimiento de un incipiente sujeto político de cambio en los

³⁸ Las diferencias políticas e ideológicas entre una izquierda más socialdemócrata y reformista, representada por los gobiernos de Lagos y Bachelet en Chile, de Vázquez en Uruguay y de Lula en Brasil, o de Kirchner en Argentina, y una más radicalmente socialista, como la que representan Chávez en Venezuela o Morales en Bolivia, eran notables, pues en algunos casos esas diferencias llegaban a dificultar los procesos de integración regional.

movimientos sociales, con una amplia agenda crítica a la globalización neoliberal y su encarnación en las Américas en la disputada negociación del ALCA.

En este contexto, desde 2005 se empezaron a organizar las Cumbres de los Pueblos, que actuaban como caja de resonancia de las organizaciones sociales favorecidas por las políticas de los gobiernos de cambio. La primera Cumbre de los Pueblos fue en Mar del Plata, Argentina, una “contracumbre” de la gubernamental IV Cumbre de las Américas, hasta ese momento dominada por las negociaciones de libre comercio y por la política hemisférica de los Estados Unidos para la región. Fue en Mar del Plata donde varios gobiernos de la región anunciaron el fin del ALCA, hecho celebrado con una marcha masiva de los movimientos sociales, pues fue en esa Cumbre de los Pueblos donde el presidente Chávez anunció “la tumba” del ALCA. En los hechos, después de esta reunión sudamericana ya no se habló más del ALCA, lo cual no detuvo la continua presión por la apertura comercial por la vía de los tratados bilaterales con algunos países de Centroamérica, andinos y del Caribe. En la Segunda Cumbre de los Pueblos, realizada en Cochabamba en 2006, el presidente Rafael Correa anunció ante los movimientos sociales, no una época de cambios, sino “un cambio de época”. Fue una época dorada, un momento político muy diferente donde la ortodoxia fracasada del neoliberalismo fue desafiada por el “nuevo desarrollismo”.

Este nuevo desarrollismo estaba inspirado en muchos sentidos por el pensamiento original de la CEPAL adaptado a una nueva realidad global. Ya existía una base industrial en Brasil, y más que buscar protegerla de la economía global (como con la industria naciente), se buscaron condiciones equitativas de acceso a los mercados (para las empresas brasileñas “campeonas”, al menos). El nuevo desarrollismo rechaza el crecimiento basado en el endeudamiento externo (un aprendizaje tras la crisis de la deuda), a pesar de que convive con

la disciplina macroeconómica del neoliberalismo. Asimismo, en el ámbito social plantea una política redistributiva del gobierno con aumentos del salario mínimo, y un sistema de bienestar social basado en los derechos universales a educación básica, salud, seguro social y un sólido sistema de pensiones (Bresser Pereira, 2017).

Entre las características del “nuevo desarrollismo” en Brasil estuvo el papel del Estado como promotor del desarrollo, y en el abordaje de una serie de deficiencias estructurales, y de diferencias sociales y regionales marcadas por la exclusión social. La estrategia de crecimiento fue orientada a reducir la desigualdad y la pobreza (Mattei, 2012).

Por las características particulares de Brasil, otros autores hacen una distinción en esta definición del nuevo desarrollismo, al denominar a la experiencia brasileña como un “social-desarrollismo”, por el peso redistributivo orientado por el Estado y por el incentivo de priorizar al mercado interno y al desarrollo de un mercado interno de consumo masivo como motor económico (a diferencia del desarrollo impulsado por el dinamismo de las exportaciones) (Zahluth, 2010; Rollemburg, 2016).

En efecto, los gobiernos del PT pusieron más peso en el factor del mercado interno como motor del desarrollo económico, una propuesta más cercana al pensamiento originario de la CEPAL. Este crecimiento del mercado interno para bienes manufacturados, conectado con el aumento del salario mínimo y el acceso al crédito, generó un círculo virtuoso que se reforzaba mutuamente, que permitió amortiguar los primeros impactos de la crisis financiera de 2008 y que fue fundamental para la estrategia de desarrollo de Brasil.

Por otra parte, con el objetivo de buscar más espacio en el ámbito global y condiciones más favorables para el desarrollo nacional, la mayor parte de los países sudamericanos procuraban conectar con estrategias de integración regional, en el entendido

de que la unión hace la fuerza en la construcción de un camino más autónomo de desarrollo, y en compartir y responder a los desafíos de desarrollo que, como hemos visto en los capítulos anteriores, tienen dimensiones regionales. La vía reformista impulsada por Lula retoma el proyecto desarrollista con la idea de que esa alternativa no puede ser realizada por un solo país y que una precondition necesaria para el desarrollo es la integración socioeconómica de América del Sur (Faria, 2009).

Otros autores llegan a describir este cambio en Brasil y en la región como posneoliberal, y plantean una serie de características para darle prioridad a las políticas sociales, a los procesos de integración regional y a los intercambios sur-sur en vez de a los tratados de libre comercio con Estados Unidos, pero principalmente al papel del Estado como impulsor del crecimiento económico, en lugar de al Estado mínimo y a la primacía del mercado (Sadir, 2013).

En la práctica Brasil adoptó una suerte de híbrido de distintos modelos y experiencias previas. A diferencia de Venezuela, no se adoptó una retórica anticapitalista ni antiestadunidense. Tampoco se buscó romper con el paradigma neoliberal, ni atacar al empresariado. Más bien, en el estilo típico de Lula por sus orígenes sindicales, se buscó conciliar los distintos intereses y paradigmas de forma muy pragmática. Aun así, y tal vez por eso mismo, el proceso de una reforma más gradual y menos radical permitió la creación de un nuevo margen de maniobra para el desarrollo y un nuevo equilibrio para el desarrollismo brasileño.

Después del antecedente de un periodo muy pobre de crecimiento económico, la estrategia de desarrollo de los gobiernos de Lula da Silva, entre 2003 y 2010, fue marcada por dos etapas distintas. En la primera (2003-2006), las exportaciones y el *boom* de los

precios de las *commodities* hicieron posible una expansión económica con un crecimiento que no se había logrado en mucho tiempo. En la segunda (2007-2010), afectada por una crisis financiera, la demanda del mercado interno y el programa de aceleración del crecimiento financiado por el gobierno federal fueron orientados a impulsar la infraestructura de energía, transporte, vivienda y saneamiento que sostenía el crecimiento económico (Mattei, 2012).

En el primer gobierno de Lula la balanza se inclinaba más hacia el neoliberalismo y en el segundo más hacia el desarrollismo, tendencia que continuaría con Dilma Rousseff.

La región latinoamericana entera se benefició de un entorno externo favorable y de un *boom* de los precios de las *commodities* de energía, minerales y alimentos. Sin embargo, la aplicación de la estrategia de desarrollo interno fue lo que permitió avanzar en metas de desarrollo y, en particular, en una reducción significativa de la pobreza y de la desigualdad, con distintas estrategias que fueron claves impulsadas desde el Estado, entre ellas las políticas de empleo y salarial, además de una expansión masiva de programas federales de asistencia y transferencia de ingresos mediante el Proyecto Fome Zero y la Bolsa Familiar (que adquirirían fama internacional), combinada con un Programa Acelerado de Crecimiento (PAC) alrededor de sectores fundamentales para los mercados internacional y regional (vinculados a la estrategia de integración con los sectores de energía, infraestructura y transporte).

Regionalización como Estrategia Multilateral y Global de Desarrollo

Uno de los cambios más importantes que llevó a cabo el primer gobierno de Lula fue la concepción política de la América del Sur como extensión de la estrategia de desarrollo

brasileña. Celso Amorim, el ministro de Relaciones Exteriores durante los gobiernos de Lula, explicó este cambio. Anteriormente la América del Sur tenía una concepción geográfica, y su definición política era más amplia, pues abarcaba a la América Latina y al Caribe. Es con el gobierno de Lula que América del Sur empieza a ser una prioridad, más allá del Mercosur, y más fácil de organizar económicamente que la heterogeneidad de toda la América Latina y el Caribe. En sólo dos años Lula visitó y recibió a todos los países y a todos los presidentes sudamericanos. Ya para 2004 el Mercosur había establecido acuerdos comerciales con Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela. Fue esa concepción política de América del Sur la que dio origen a la creación, primero de la Comunidad Sudamericana de Naciones, y luego de la Unasur (Amorim, 2011).

En este periodo, la política exterior brasileña desarrolló dos ejes principales: un mayor protagonismo y autonomía en la esfera internacional, y el énfasis en la integración regional, especialmente sudamericana, caracterizada por un aumento de los miembros del Mercosur y por la creación de la Unasur (Maringoni, 2014).

Marco Aurelio Garcia, asesor especial de la presidencia para asuntos internacionales durante los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff, describió la estrategia de estos gobiernos. Al inicio, el Mercosur estaba limitado a cuatro países miembros y a dos asociados, y tenía un enfoque limitadamente comercial. Desde el primer mandato de Lula se buscó darle al Mercosur una dimensión más amplia que la integración económica, con la adición de las integraciones política y social. Y también se buscó incrementar la membresía. Para 2005 casi todos los países de la América del Sur estaban asociados al Mercosur. Por otra parte, la búsqueda de otro tipo de integración dio origen a la Unasur (Garcia, 2011).

Uno de los dilemas de la época era determinar si en un mundo multipolar Brasil iba solo como polo de desarrollo, o si estaría acompañado por el resto de Sudamérica. Según Marco Aurelio Garcia, la opción era construir un polo de consuno con Sudamérica, por una serie de condiciones que lo hacía viable como polo mundial, entre ellas:

- Las gigantescas reservas energéticas (en las que se incluye el presal) de petróleo, gas, carbón, biocombustibles, hidroelectricidad y energía nuclear.
- Recursos minerales, tradicionales como el hierro, y de nueva generación como el litio.
- Un enorme potencial de producción de alimentos para exportación y también para garantizar la seguridad alimentaria de la población.
- Biodiversidad y grandes reservas de agua.
- Producción industrial (aviones, carros).
- Una población enorme, que una vez beneficiada por el crecimiento económico y las políticas sociales se transformó en un mercado de grandes proporciones.
- Adicionalmente hay factores no materiales, como la relativa homogeneidad entre los países de la región, la ausencia de conflictos políticos o religiosos graves y de conflictos fronterizos que no puedan ser resueltos diplomáticamente. De igual forma, se cuenta con una relativa homogeneidad cultural y lingüística (en comparación con Europa) (Garcia, 2011).

El liderazgo y protagonismo de Brasil en Sudamérica respondió a un proyecto estratégico, que buscaba más autonomía y poder en el escenario global con la consolidación de la integración regional como un polo de desarrollo. La diversificación de las relaciones internacionales tanto políticas como comerciales exploraba una correlación de fuerzas en el entorno global más favorable para los objetivos de desarrollo nacional.

La posibilidad de protagonizar e impulsar esta nueva lógica de integración resultaba del hecho de que Brasil conservaba en el Estado los instrumentos que harían factible realizar

esa apuesta (Petrobras, BNDES, Banco de Brasil, Eletrobras, y empresas como la de investigación agrícola Embrapa), elementos suficientemente fuertes, por su función en el país, como para garantizar la viabilidad de impulsar una política exterior desarrollista (García, 2011).

Según Antonio de Aguiar Patriota, ministro de Relaciones Exteriores de enero de 2011 a agosto de 2013, como Brasil no tiene grandes rivales históricos, su emergencia y liderazgo hacía predecir un futuro de paz, desarrollo y creciente cooperación en todas las áreas de Sudamérica: comercial, financiera, científica, tecnológica y de coordinación política (Maringoni, 2014).

La importancia de priorizar la dimensión sudamericana no puede ser subestimada, y fue esencial para la estrategia de desarrollo de Brasil. “¿Por qué le interesaba tanto Sudamérica?”, le preguntaron a Amorim, quien respondió: “Porque vivimos aquí” (Amorim, 2011). Dar prioridad a lo más próximo implicó un viraje notable en las relaciones exteriores, históricamente orientada hacia los centros de poder, y fue visto como una parte clave de la estrategia de desarrollo del propio Brasil.

La llegada de Lula al poder trajo consigo una serie de innovaciones de la integración. A diferencia del regionalismo abierto de los años noventa, cuando el objetivo era la apertura y la liberalización comercial, ahora se buscaba agregar dimensiones de integración productiva y ámbitos políticos y sociales, abriendo paso a la participación de la sociedad civil. También sucedió un reconocimiento de las asimetrías estructurales entre los países, que dio origen al Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), del que Brasil era el principal contribuyente, y se desarrolló la idea de vincular la prosperidad de Brasil con la de los países vecinos (Soares de Lima, 2014). Esto último se evidenció en las negociaciones con Paraguay

sobre la hidroeléctrica Itaipú. Con esta planta Paraguay se convirtió en el país de mayor producción energética per cápita del mundo, pese a los apagones constantes en la ciudad capital. Para resolver el problema, con financiamiento del FOCEM se logró una línea de transmisión de Itaipú hasta Asunción.

Aquí vale un paréntesis para ilustrar la importancia de la apuesta regional de Brasil y cómo benefició a otros países de la región, entre ellos el vecino país del Estado Plurinacional de Bolivia, históricamente el país sudamericano más pobre. Unos meses después de asumir la presidencia en 2006, Evo Morales decretó la nacionalización de los hidrocarburos, con lo que el Estado Plurinacional boliviano recuperó la propiedad y el control de sus recursos (privatizados por empresas transnacionales en el antecedente periodo neoliberal). Este decreto afectó directamente a la empresa brasileña Petrobras, la principal importadora del gas boliviano.

Al decretar la nacionalización, el gobierno mandó tropas a tomar el control de las instalaciones de Petrobras, entre otras empresas. En otra época, e incluso con cualquier gobierno, la reacción brasileña seguramente hubiera sido otra. Varias autoridades brasileñas pidieron medidas firmes ante la que fue considerada una expropiación de los bienes de Petrobras. La posición del presidente Lula fue prudente, con cierta simpatía hacia su par sindicalista de Bolivia, respetando la soberanía boliviana y posibilitando una renegociación de los contratos de regalías, que pasaron de redituar al Estado boliviano un 18% a obtener ganancias de más de 50 por ciento.

Con esta medida y con el alza de los precios del gas subió en gran medida la recaudación fiscal en Bolivia, permitiendo el despliegue de una serie de políticas sociales mediante un sistema de bonos para los ancianos, las mujeres embarazadas y los niños en edad

escolar, que benefició a un 33% de la población, cerca de 3.3 millones de personas (Mayorga, 2013).

Fue el periodo de mayor prosperidad y estabilidad, y el de mayor reducción de la pobreza y de la desigualdad en la historia boliviana, justo lo que buscaba la política exterior brasileña. Bolivia difícilmente podría haberlo logrado esto a solas, y aun cuando Lula enfrentó mucha oposición en casa, Brasil se favoreció no sólo de la estabilidad política en un país famoso por su inestabilidad política, sino de un periodo de prosperidad y de un creciente poder adquisitivo de una población que en su mayoría había sido históricamente excluida, que se convirtió en un nuevo mercado para los productos brasileños. Un ejemplo en pequeña escala de las virtudes de la integración regional, tal como predicó la CEPAL.

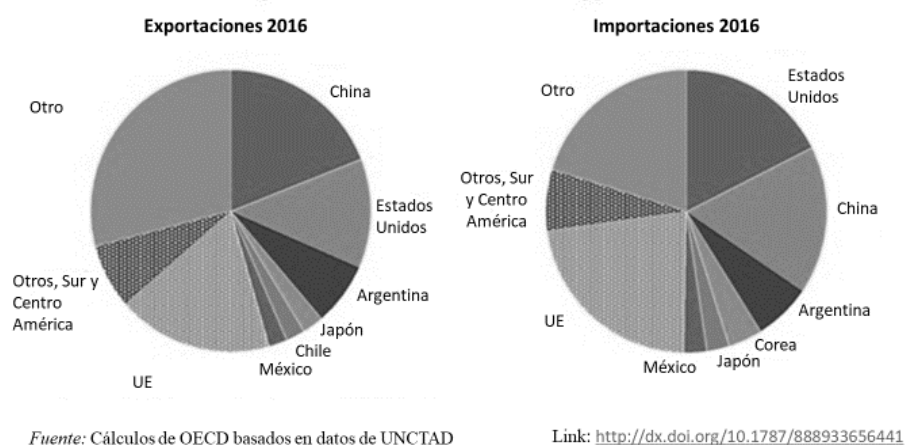
Es importante apuntar la falta de consenso al interior de Brasil para estas iniciativas, y el mismo Ejecutivo del gobierno brasileño tenía que defenderse del universo de alianzas políticas y de oposición en casa. Había distintas perspectivas internas en Brasil sobre la dimensión regional; por un lado, una integración más reducida en aspectos comerciales (herencia neoliberal); por el otro, el énfasis en la integración de infraestructura para facilitar la inserción en la económica global, y luego estaba la integración regional una como manera de integrar los mercados regionales y diversificar sus relaciones en el ámbito internacional (Soares de Lima, 2014).

Estas perspectivas diferentes generaban tensiones. El hecho de que Brasil logró diversificar las dimensiones de sus relaciones internacionales fue clave para un camino más autónomo de desarrollo. Si bien la emergencia económica de China y su demanda por materias primas reforzaba una reprimarización de la economía brasileña, la dimensión latinoamericana hizo posible, de acuerdo con la tesis cepalina, tener un mercado más amplio

para la industrialización manufacturera brasileña. Brasil tiene una dimensión mucho más diversificada de relaciones comerciales que el resto de los países latinoamericanos, con una distribución casi equitativa entre China, Europa, Estados Unidos y la América Latina, y luego otros países. Es importante destacar el peso de las relaciones económicas brasileñas con el conjunto de los países latinoamericanos, que equivalen en importancia con las que han establecido con otros polos económicos, como China, Europa y los Estados Unidos.

Gráfica 3. Socios comerciales de Brasil en 2016.

China es el principal socio comercial de Brasil



Fuente: OECD Economic Surveys: Brazil 2018 - © OECD 2018.

Al mismo tiempo, esta dimensión de estrategia regional fue parte de una estrategia multidimensional que incluía lo global. En el caso de Brasil no queda duda sobre las intenciones de transformar la estrategia y la situación actual de la globalización retomando algunas ideas de los debates sobre el nuevo orden económico internacional. Por ejemplo: “Fomentaremos la noción de una globalización de la solidaridad y el humanismo en la cual

los pueblos de los países pobres puedan revertir la injusta estructura internacional de la exclusión” (Lula, 2003).

La idea de establecer una fuerza política para negociar otros términos para el desarrollo fue fundamental para el juego de Brasil en el escenario multilateral y regional, tanto en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y ante las Naciones Unidas, como en el Mercosur y ante el proyecto del ALCA y las negociaciones con la Unión Europea. En este periodo también se estimó que los gobiernos de Brasil, junto con los de China, Sudáfrica e India, tenían un potencial poder político, económico y moral (en su representación de la mitad de la población del planeta) para modificar la estrategia política de la globalización.

El gobierno de Brasil, en conjunto con los de los miembros del Mercosur, demostró tener poder para modificar los términos de integración en el continente americano y con la principal potencia hegemónica, los Estados Unidos. Esto fue demostrado durante las negociaciones del ALCA en la III Cumbre de las Américas en Miami, en noviembre 2003, y en las negociaciones en Puebla, México, en febrero de 2004, y posteriormente en la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina, donde el liderazgo de Brasil y el posicionamiento en bloque de muchos países latinoamericanos frenaron una agenda muy desfavorable para el desarrollo de América Latina.

El multilateralismo y la habilidad de combinar distintos abordajes y dimensiones de cooperación y comercio fueron un elemento fundamental en la estrategia de desarrollo de Brasil, desde el impulso al Mercosur y a la Unasur en Sudamérica, hasta las negociaciones comerciales en la OMC, la alianza con los países del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) como potencias económicas emergentes y con los países IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) sobre cooperación para el desarrollo; en el G20 con las principales economías del

mundo y en el G4 (con Alemania, India y Japón) buscando reformar el sistema de gobierno de las Naciones Unidas. Brasil estaba en todas partes con la idea de crear un entorno externo más proclive y favorable para el desarrollo.

En el caso de la estrategia sudamericana, se dio un impulso a la integración con los proyectos de infraestructura del IIRSA, iniciativa creada en la primera reunión de presidentes de Sudamérica, celebrada en Brasilia en el 2000. El desarrollo de la región, la inserción en una economía globalizada y multipolar, y la llegada al mercado chino, requerían grandes proyectos de infraestructura para superar los obstáculos geográficos del continente en la Amazonia y en los Andes. Esta integración regional permitía hacer nuevas conexiones entre los países de la región.

La nueva dinámica política, ilustrada por la sintonía entre Lula y Kirchner en Argentina cuando se reunieron en 2003, facilitó redibujar el mapa de la integración sudamericana. Esta reunión fue conocida como Consenso de Buenos Aires, en contraposición al Consenso de Washington, y dio inicio a una nueva era de cooperación para garantizar los derechos, incluido el derecho al desarrollo (Valdomir, 2016).

El Consenso de Buenos Aires se convirtió en la agenda política para el bloque regional y para el “Nuevo Mercosur”, ratificado en 2004 en Ouro Preto, que iría más allá de lo aduanero y comercial al incluir perspectivas productivas, sociales y de compensación de asimetrías como una estrategia política y geopolítica para el desarrollo. Fue hasta 2004 cuando se lanzó el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y se aprobó la reconstrucción del Parlamento del Mercosur, al que se adhirieron nuevos países como Estados asociados y se empezó el proceso de la incorporación plena de Venezuela y Bolivia (Valdomir, 2016).

Brasil asumió un papel de liderazgo en la integración, no sólo flexibilizando y financiando la compensación de asimetrías en los países vecinos, menos desarrollados, sino también en términos políticos, al dirigir la gestión de distintas crisis políticas en la región, que antes habrían sido gestionadas por la OEA y los Estados Unidos. Algunos ejemplos fueron la amenaza de secesión de las tierras bajas en Bolivia en 2008, el golpe de Estado en Honduras en 2009, las tensiones entre Colombia y Venezuela, y entre Colombia y Ecuador, y la destitución del presidente Lugo en Paraguay. Brasil mostró la voluntad de asumir los costos del liderazgo regional en términos económicos y políticos, y en la compensación de asimetrías, como se evidencia en la renegociación de las regalías del gas boliviano, una medida que permitió a Bolivia financiar una amplia gama de políticas públicas, a su vez ejemplares para la reducción de la pobreza en el país vecino.

Después del retorno de la democracia en los años ochenta del siglo pasado, el periodo en estudio evidencia una experiencia de éxito histórico en lograr y avanzar hacia las metas de desarrollo en América Latina, y en particular en Brasil, que logró plantear un camino alternativo de desarrollo, una senda reformista y gradual, de más conciliación y pragmatismo ante los polos extremos neoliberales y socialistas. Brasil fue inicialmente exitoso, pero no pudo sostenerse en el tiempo y se fue desgastando y desmoronando, exhibiendo las fragilidades de un proceso tanto de desarrollo como de construcción democrática que tardó décadas en construir.

Brasil ha vivido tres periodos distintos de desarrollo en la época moderna. El primero fue marcado por el desarrollismo, que corre de los años treinta a los ochenta; el segundo corresponde a la fase neoliberal que, en respuesta a las crisis globales del petróleo, de la deuda e inflacionaria, se impuso en toda la región, y luego, a medida que este modelo entra

en crisis, en el tercer periodo se busca un modelo poshegemónico al neoliberalismo, en el que convive, en el caso brasileño, un híbrido de los distintos paradigmas. Esta última etapa tuvo resultados sin precedentes en las metas de desarrollo y en el auge de regionalización que cambió el posicionamiento de Brasil y Latinoamérica en el escenario global, pero que también benefició al desarrollo dentro de la región.

Durante el periodo estudiado, y en particular durante los sucesivos gobiernos del Partido de los Trabajadores, las distintas estrategias de desarrollo impulsadas desde el Estado fueron determinantes. Entre ellas, una expansión masiva de programas federales de asistencia y transferencia de ingresos vía la Bolsa Familia y una campaña exitosa del Proyecto Fome Zero, y en el frente económico, la política de empleo y salarial y un Programa Acelerado de Crecimiento (PAC) alrededor de sectores claves y empresas “campeonas” del desarrollo económico, vinculado a la estrategia de integración regional con los sectores de energía, de infraestructura y transporte, de alimentos, de finanzas y de generación de empleos.

Este despliegue de políticas e inversiones públicas multisectoriales coincidió y fue posible gracias en parte a una dinámica de regionalización, de relaciones y de procesos similares que permitió una masa crítica favorable (en la cual el liderazgo de Brasil contribuyó significativamente), y sobre todo a un entorno económico global que facilitó reorientar el gasto público manteniendo la disciplina fiscal y conteniendo la inflación. Con esta confluencia de factores fue que se pudo alcanzar las metas de desarrollo con resultados sin precedentes que analizaremos a continuación.

Capítulo 4. Balance de la Experiencia Brasileña

No período analisado ocorreu uma forte inflexão nos patamares de exclusão e desigualdade, que marcaram a história nacional por séculos, e eram tidas como naturais. Não se trata de exaltar os avanços. E sim, de afirmar a esperança: podemos reduzir desigualdades. Se o país foi capaz em tão curto espaço de tempo alterar questões sociais estruturais e construir caminhos para superação de problemas como a fome, a miséria, a mortalidade infantil, provou que é factível implementar um modelo de desenvolvimento com inclusão, provou, ainda, que o Estado pode estar a serviço da reparação das injustiças sociais.³⁹

Tereza Campelo, 2017

Si bien el nuevo desarrollismo brasileño contaba con un entorno tanto regional como global propicio, al cual el mismo desarrollismo brasileño contribuyó a generar, la principal virtud del este desarrollismo del periodo en estudio fue la orientación de las políticas e inversiones públicas.

Una dimensión importante presente en la definición de las políticas públicas de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), y la menos valorada en las discusiones teóricas sobre el desarrollo, fue la comprensión de la multidimensionalidad de la pobreza y la desigualdad, que requiere políticas públicas que se refuerzan mutuamente. Los desafíos no

³⁹ “En el periodo analizado hubo una fuerte inflexión en los niveles de exclusión y desigualdad que marcaron la historia nacional durante siglos y fueron considerados naturales. No se trata de ensalzar el progreso. Pero sí de afirmar la esperanza: podemos reducir las desigualdades. Si el país fue capaz en tan poco tiempo de cambiar las estructuras sociales y encontrar fórmulas para superar problemas como el hambre, la miseria y la mortalidad infantil, mostró con ello que es factible implementar un modelo de desarrollo con inclusión, y también que el Estado puede estar al servicio de la desaparición de las injusticias sociales.” [Trad. propia.]

son solamente temas de ingreso o económicos, sino también de ejercicio de derechos, que requieren una perspectiva política, también muy práctica y humana, retroalimentada por los mismos sujetos de desarrollo.

Tereza Campelo, ministra de Desarrollo Social en el gobierno de Dilma Rousseff y una de las arquitectas de Bolsa Familia, en su análisis de la desigualdad planteó variables de muchas dimensiones para medir el combate a la pobreza y desigualdad, desde el acceso a la educación primaria, secundaria y terciaria de la población tanto en edad escolar como en edad madura (por ejemplo, los jefes y jefas de familia); a servicios de infraestructura, como los de agua de calidad, saneamiento y energía eléctrica, y a una vivienda, hasta poseer bienes de consumo, como el refrigerador, la máquina de lavar, el teléfono celular y la computadora (Campelo, 2017).

El acceso a agua, saneamiento, energía, educación, salud y vivienda fueron comprendidos como derechos, y se valora también la importancia de tener la capacidad para obtener bienes de consumo básico (refrigeradoras, lavadoras, entre otros) como una dimensión esencial del combate a la desigualdad y a la pobreza.

Un ejemplo célebre usado en la discusión sobre pobreza y desigualdad ha sido el acceso a una lavadora, que permitió tener más tiempo libre y otra calidad de vida, sobre todo a las mujeres. Ha-Joon Chang, economista experto en temas de desarrollo, ha argüido que tener una lavadora ha cambiado a la sociedad. Chang afirma que poseer una lavadora, así como otros bienes de tecnologías más mundanas, como un refrigerador, facilitó la entrada femenina al mercado laboral y cambió su posición social. Con mayor libertad en las tareas de reproducción social, donde aún llevan una carga desproporcionada, las mujeres podrían realizar tareas más productivas en términos económicos, esto es, tener más autonomía

económica, con un cambio correlativo en su situación política en la sociedad. Ha-Joon Chang sostiene que la lavadora es, más que la internet, una de las invenciones históricas más revolucionarias.⁴⁰

Entre 2002 y 2015, más de 24 millones de refrigeradores llegaron a beneficiar a una población que antes no los tenía. Un logro que dinamizó a la economía nacional y en particular a la industria brasileña. Esta comprensión multidimensional, económica y social fue fundamental en la orquestación de las políticas públicas de los gobiernos del PT (Campelo, 2017).

Empleo y Salario

Otro de los principales factores de éxito detrás de la reducción de la pobreza fue la expansión del empleo, en contraste directo con el periodo anterior. Se ha estimado que fueron creados más de 15 millones de empleos formales entre 2002 y 2010, la mayoría de ellos en el norte y nordeste de Brasil, un proceso reforzado por el crecimiento del salario mínimo, que tuvo un aumento en términos reales de 74% entre 2003 y 2010 (Mattei, 2012).

La política de creación de empleos fue acelerada en el segundo mandato de Lula, y en el periodo previo a la crisis financiera internacional la tasa de desempleo bajó a 7.4% en diciembre de 2007 y a 6.8% en diciembre de 2008. Aunado a este logro, aumentó el salario mínimo, pues en 2005 se incrementó un 8.2% por arriba de la inflación. Ya para 2010 el salario mínimo en términos reales había aumentado 50% en relación con el de 2002, una combinación de medidas que cimentó la popularidad del gobierno y contribuyó

⁴⁰ Información disponible en <https://www.theguardian.com/technology/2010/aug/29/my-bright-idea-ha-joon-chang>.

significativamente a la reducción de la pobreza (Singer, 2012). Otro autor estimó que se crearon y formalizaron 21 millones de empleos en la década del 2000 (Saad, 2019).

Otro factor relacionado con los salarios, que a su vez permitió para muchos por primera vez tener acceso al crédito, relacionado también con la demanda interna, fue el llamado “crédito consignado”, que facilitaba acceder al crédito y al consumo contra deducción salarial, y que llegó a representar hasta el 60% del financiamiento personal en Brasil, de 11 mil millones de reales en 2004 a 119 mil millones en 2010 (Singer, 2012).

Fome Zero: Un Círculo Virtuoso de Políticas Públicas de Combate a la Pobreza y a la Desigualdad

El proyecto Fome Zero en realidad fue un gran programa paraguas de combate a la pobreza del gobierno de Lula. Su propósito fue anunciado en su primer discurso como presidente electo en octubre de 2002. “Se no final de meu mandato cada brasileiro puder comer três vezes ao dia, terei cumprido a missão de minha vida” (Lula da Silva, 2003). Fome Zero fue responsable de haber logrado anticipadamente la primera Meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al reducir la pobreza extrema a la mitad.

A diferencia del resto de los países de la región, que tendían a abandonar al campo y a la economía rural por ineficiente, Fome Zero reconoció la importancia de la agricultura familiar para la solución de la pobreza y de la seguridad alimentaria. Por ello promovió la agricultura familiar como medio para suministrar alimentos a la población pobre. Se implementó una serie de programas interrelacionados que respondían de forma intersectorial a la pobreza como un fenómeno multidimensional, al que se proveía de un círculo virtuoso de políticas públicas. Los más significativos programas eran:

- El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf), que proporcionó crédito agrícola con bajos intereses.
- Un Seguro de Ingresos y Clima que aseguraba precios a la hora de la cosecha y en las pérdidas por fenómenos climáticos. Iba acompañado de asistencia técnica.
- El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), que aseguraba el abastecimiento de alimentos y su distribución mediante programas de alimentos escolares y en hospitales.
- Un Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que proporcionaba alimentos a escuelas y guarderías.
- Un Programa de Construcción de Cisternas para recuperar el agua pluvial para uso doméstico en las zonas semiáridas de Brasil.
- Bolsa Familia, un programa de transferencia de ingresos condicionada a la asistencia escolar y a controles de salud (por ejemplo, de salud prenatal).

Otro factor clave para el éxito de Fome Zero fue la manera en que distintos grupos de la sociedad participaron en el diseño e implementación de los programas. Movimientos sociales, organizaciones de agricultores familiares y organizaciones de mujeres participaron en el diseño y desarrollo estratégico de los programas y en la conformación del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), que llegó a ser una referencia global para procesos de participación social. Al mismo tiempo, la coordinación entre múltiples sectores de forma interdisciplinaria hizo posible un abordaje más integrado y eficiente desde el ámbito gubernamental. A raíz de este movimiento, la seguridad alimentaria y nutricional fue reconocida como derecho en 2006 en la *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional*, que ya para 2010 fue reconocida constitucionalmente.

La dimensión participativa y la perspectiva de los sujetos políticos en la elaboración de las políticas públicas fue clave para el éxito de éstas. El SISAN fue el andamiaje social de Fome Zero para fomentar la inclusión y participación de distintos actores sociales, cuyas

demandas y luchas influyeron en el diseño, instrumentación y evaluación del conjunto de políticas públicas que se pusieron en marcha durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores.

Un ejemplo de esto es la experiencia de la Confederación Nacional de Trabajadores Rurales y de Agricultura Familiar (CONTAG), el movimiento sindical rural más grande de Brasil, que representa a cerca de 15 millones de hombres y mujeres de la agricultura familiar y de trabajadores rurales.⁴¹

Las luchas históricas de la CONTAG buscaban revalorizar el espacio rural como lugar privilegiado para políticas públicas que propicien la inclusión social y un desarrollo rural sostenible, pero con grandes repercusiones en la transformación de la sociedad, disputando el predominio y privilegio de los que siempre gozaba la agricultura para la exportación.

El 70% de los alimentos de las familias brasileñas provienen de la agricultura familiar, que a su vez tiene un alto compromiso con la producción sostenible. Al mismo tiempo, el sector genera más empleo que el sector empresarial del campo, propiciando un potencial círculo virtuoso de beneficio mutuo que da origen a un desarrollo rural sostenible, al mismo tiempo que garantiza la producción de alimentos de calidad para la población.

Para catalizar este potencial fue necesario crear y negociar políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar, y de esta manera superar la falta de inversión, la ausencia de crédito, y las dificultades de almacenamiento y de acceso a los mercados. Más que una política en concreto, fue la combinación articulada de las distintas políticas sectoriales la que permitió el impacto transformador en cuanto a la pobreza y a la desigualdad en el campo brasileño.

⁴¹ Contada en entrevistas con Alberto Broch y Alessandra Lunas, presidentes sucesivos de la CONTAG.

Los resultados del programa Fome Zero en los primeros años fueron sorprendentes. Una evaluación hecha en 2006 por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) mostró cómo, en sólo tres años, 45 millones de personas, un 25% de la población del país entonces, fueron beneficiadas por estos programas, además de 36 millones de niños que fueron favorecidos por el programa de alimentos escolares, y los más de dos millones de pequeños agricultores que recibieron algún crédito (MDA, 2010).

El éxito del programa se trasladó a las políticas de cooperación sur-sur y a las dinámicas de integración latinoamericana. Fue lanzado un América Latina Sin Hambre 2025, y la experiencia brasileña fue socializada en toda la región por los gobiernos, las instancias de la sociedad civil y el sistema de las Naciones Unidas. Hacia 2014 Brasil salió del mapa geográfico del hambre de la FAO (Singer, 2018).

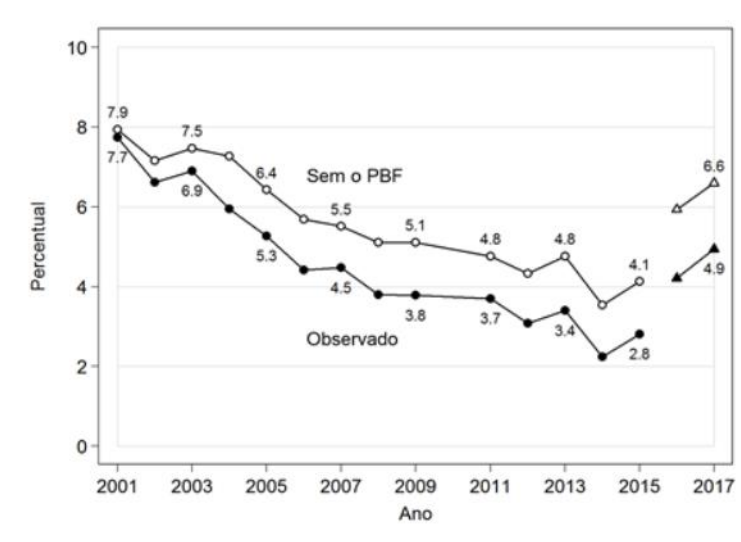
Bolsa Familia

Una de las piezas claves de la estrategia más amplia de combate a la pobreza fue el programa Bolsa Familia, un programa asistencial focalizado en la población más pobre y condicionado a otros objetivos de desarrollo, como educación, salud, nutrición e igualdad de género, y con gran impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Bolsa Familia fue creado en 2003 y llegó a ser internacionalmente reconocido por su eficacia en la transferencia de ingresos a las familias, en beneficio de más de 45 millones de personas, a las que facilitó alimentarse, vestirse, comprar material escolar y medicamentos, etc., al mismo tiempo que estimuló la economía local.

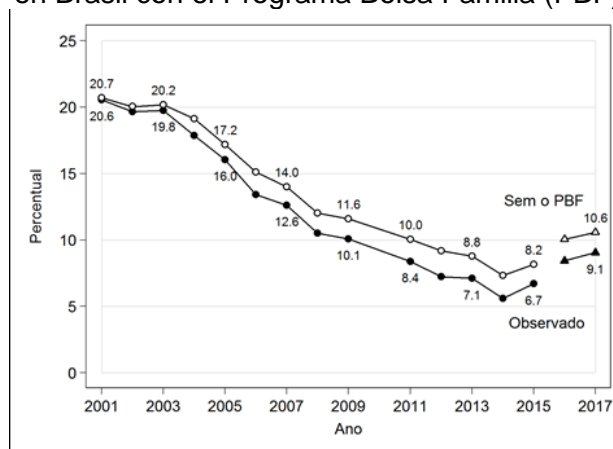
El impacto de Bolsa Familia también debe ser entendido desde una lógica multidimensional, pues entre 2002 y 2015 logró reducir la mortalidad infantil por diarrea en un 46% y disminuir en un 58% la mortalidad infantil causada por malnutrición, con la consecuente reducción de la internación hospitalaria (Campelo, 2017).

Gráfica 4. Porcentaje de reducción de la pobreza extrema en Brasil con el Programa Bolsa Familia (PBF).



Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2017.

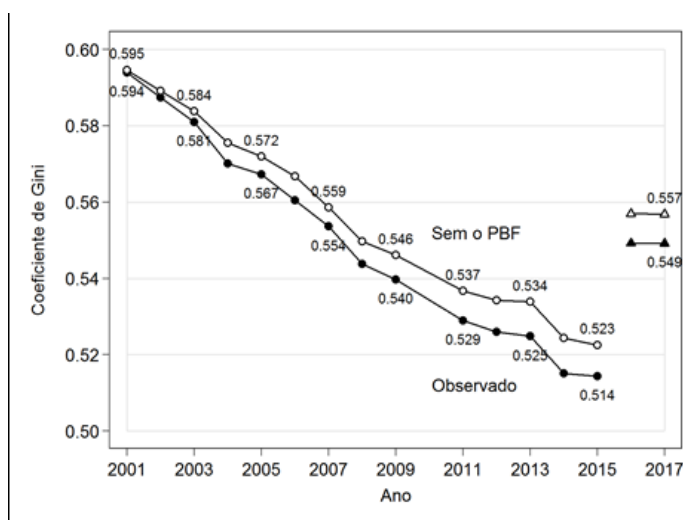
Gráfica 5. Porcentaje de reducción de la pobreza en Brasil con el Programa Bolsa Familia (PBF).



Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2017.

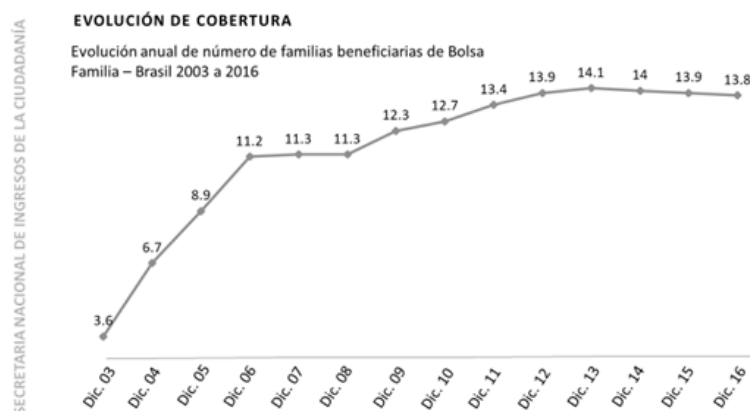
Si utilizamos el coeficiente de Gini, es también evidente cómo se logró reducir significativamente la desigualdad entre 2002 y 2015. Entre 1980 y 2001 ese coeficiente permaneció en un nivel alto y constante de 0.59, y cayó un punto a su nivel histórico más bajo de 0.49 en 2015 (Campelo, 2017).

Gráfica 6. Reducción del coeficiente de Gini que mide la desigualdad con y sin el Programa de Bolsa Familia (PBF).



Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2017.

Gráfica 7. Número de familias (millones) beneficiadas por el Programa Bolsa Familia.



Fuente: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. PNAD 2017.

La reducción de la pobreza fue notable porque las zonas más pobres, el norte y el nordeste brasileño, fueron más beneficiadas. Los altos niveles de pobreza extrema de 2002 de 17.9% se redujeron a 1.9% para 2013 (Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, 2015).

El programa habitacional “Minha Casa Minha Vida” proporcionó otra conexión virtuosa, al combinar inversión pública con generación de empleos en la construcción para aminorar, por lo menos parcialmente, el déficit de vivienda. Entre 2009 y 2014 más de 1.7 millones de casas y apartamentos fueron entregados para beneficiar a cerca de siete millones de brasileños.⁴²

Después de los dos periodos de gobiernos de Lula (2003-2010), Dilma Rousseff, afiliada al mismo partido de gobierno, fue elegida dos veces presidenta, en 2010 y en 2014, dando seguimiento y continuidad a las políticas de desarrollo de los gobiernos de Lula hasta el fin anticipado de su mandato debido a un *impeachment* en 2016.

La consigna del gobierno de Dilma Rousseff fue “Brasil Sem Miséria”, un programa paraguas multidimensional (2010-2015) que buscaba consolidar los avances y el abanico de políticas de los gobiernos anteriores, pero con un especial énfasis en llegar a la población de más extrema vulnerabilidad, el núcleo duro de la pobreza, con programas para aumentar la producción y la seguridad alimentaria, además de mejorar el ingreso familiar (Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, 2015).

Los logros en los programas de desarrollo social y humano mostraron por primera vez un gran avance en las metas de desarrollo por la vía de la expansión de los beneficios sociales. El aumento en el seguro social a más de 50% de la población para 2010 y la

⁴² Datos del Ministerio de Vivienda de Brasil. Disponibles en <http://www.brasildamudanca.com.br/minha-casa-minha-vida/minha-casa-minha-vida>.

expansión del programa Bolsa Familiar, que llegó a 14 millones de familias (50 millones de personas) en 2011, permitieron una reducción histórica de la pobreza y también de la desigualdad tanto vertical (ingresos) como horizontal (grupos poblacionales) (Saad, 2018).⁴³

El ingreso del decil más pobre creció 91% entre 2001 y 2009, mientras el del decil más alto fue de 16%, y esta dinámica se reproducía favorablemente entre el nordeste y el sureste de Brasil, entre hombres y mujeres (el ingreso femenino creció 38% en este periodo, comparado con el 16% de los hombres) y entre negros (un incremento de 43%) y blancos (20%) (Saad, 2018).

El programa Mais Médicos, creado en 2013, llevó a más de 18 000 médicos a atender a más de 65 millones de brasileños que carecían de atención médica en las zonas de más alta vulnerabilidad económica y social, en particular en zonas rurales remotas y en poblaciones indígenas y quilombolas, a quienes llevaron el acceso primario a la salud (Campelo, 2017).

Un programa de cisternas, que inició como una acción de organizaciones de la sociedad civil y fue llevado a escala de política pública del gobierno con la idea de proporcionar acceso universal de agua de calidad para el consumo en la zona del nordeste semiárido brasileño, hizo posible en diez años la construcción de 1.2 millones de cisternas, para beneficiar a 4.6 millones de personas en hogares encabezados en un 73% por madres solteras. Es importante resaltar nuevamente la dimensión humana de estas estadísticas. Con el acceso al agua potable las personas favorecidas dejaron de caminar en promedio una hora y media diaria en el *sertão* del nordeste brasileño (Campelo, 2017).

⁴³ Singer compara esta comprensión de la sociedad con el periodo del New Deal de Roosevelt en Estados Unidos y con la construcción del Estado de bienestar después de Segunda Guerra Mundial en el Reino Unido, aceptando que Brasil tenía un umbral de pobreza y desigualdad mucho mayor (Singer, 2012).

Tabla 1. Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza.

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013
22.40%	21.00%	17.30%	16.10%	14.10%	12.40%	11.10%	8.90%	9.00%

Fuente: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Tabla 2. Número de domicilios pobres. Años seleccionados.

1990	2003	2011	2014
12 148 861	13 844 173	8 320 112	6 450 482

Fuente: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Continuidad y Cambio en el Gobierno de Dilma Rousseff

El éxito en este periodo también se manifestó en una base de apoyo electoral que, a su vez, le dio continuidad al PT en el poder, tanto en la reelección de Lula en 2006 como en la elección de Dilma Rousseff en 2010 y en su reelección en 2014.

Como hemos visto, el gobierno de Dilma Rousseff representaba la continuidad de lo que se denominó lulismo (Singer, 2012), una combinación de desarrollismo con neoliberalismo con la que ganó las elecciones con el 56% del voto en el segundo turno. Sin embargo, las condiciones externas habían cambiado, y después de la crisis financiera global no eran tan favorables. El crecimiento de China, que había sido una palanca económica para el conjunto de los países sudamericanos y en especial para Brasil, se redujo a la mitad en 2012 (de lo que había sido en 2007), y se acabó el superciclo de los precios de las *commodities*.

Ante un entorno externo más adverso, el gobierno de Dilma pretendió profundizar el desarrollismo, y con su Programa de Aceleración del Crecimiento, que incluía proyectos de infraestructura (aeropuertos y estadios, en función de la Copa Mundial de Fútbol que vendría en 2014 y de las Olimpiadas de Río en 2016) y programas de vivienda, buscó generar

empleos y estimular la economía. De igual forma, con medidas asistenciales el gobierno de Rousseff procuró acabar con la miseria (Brasil Sem Miséria), fortalecer el Sistema Único de Salud y reducir más la desigualdad. El papel del Estado fue fortalecido, especialmente con la exploración de las reservas de presal (enormes reservas de petróleo en las profundidades del mar), “nosso pasaporte para o futuro” que financiaría la expansión cuantitativa y cualitativa de los sistemas de educación y salud.

O meu governo terá a responsabilidade de transformar a enorme riqueza obtida no pré-sal em poupança de longo prazo, capaz de fornecer às atuais e às futuras gerações a melhor parcela dessa riqueza, transformada, ao longo do tempo, em investimentos efetivos na qualidade dos serviços públicos, na redução da pobreza e na valorização do meio ambiente.⁴⁴

Después de las protestas sociales de 2013 (tema que se desarrolla más adelante), y a medida que se empezaron a sentir los impactos de la crisis financiera global y las limitaciones de las políticas anticíclicas del gobierno de Dilma, éste perdió popularidad y empezó a enfrentar una serie de dificultades para mantener las alianzas que sustentaba y su apuesta por el desarrollismo. El crecimiento económico, que había tenido una tasa anual de 4.5% entre 2006 y 2010, cayó a un 2.1% entre 2011 y 2014.⁴⁵

Con mayor presión fiscal, el gobierno de Dilma Rousseff empezó a moderar el ritmo del programa de aumento del salario mínimo y de la expansión de las políticas sociales, lo

⁴⁴ “Mi gobierno tendrá la responsabilidad de transformar la enorme riqueza obtenida en el presal en ahorros a largo plazo, capaces de brindar a las generaciones presentes y futuras la mejor porción de esa riqueza, transformada, con el tiempo, en inversiones efectivas en la calidad de servicios públicos, reducción de la pobreza y valoración del medio ambiente.” Discurso de toma de posesión de Dilma Rousseff en enero de 2011. Disponible en <http://g1.globo.com/politica/posse-de-dilma/noticia/2011/01/veja-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma.html>.

⁴⁵ Información disponible en <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>.

que le restó apoyo popular, en clara contradicción con la sostenibilidad del desarrollismo propuesto (Zahluth, 2012). Aun así, en un segundo turno Dilma gana nuevamente las elecciones en 2014, si bien con un margen más estrecho.

El Piso Social y el Techo Ambiental Aplicado a Brasil

Oxfam International en Brasil llevó a cabo una investigación para tratar de entender el éxito relativo que habían tenido los programas de desarrollo económico y social del gobierno en el país. La investigación exploró los elementos centrales de un piso social mínimo para el desarrollo y, al mismo tiempo, analizó los esfuerzos para reconciliar (menos exitosamente) el desarrollo económico y social con los temas de desarrollo sostenible y el techo o límites planetarios.⁴⁶ Este marco conceptual sobre el desarrollo fue presentado en la conferencia de Río+20 (véase el Capítulo 1).

Se buscó indagar hasta qué punto Brasil podría ser referencia en el logro de las metas de desarrollo sostenible, que ahora han sido adoptadas por las Naciones Unidas, y hacer un balance sobre la doble dimensión del desarrollo: la desigualdad y la sostenibilidad, durante un periodo más o menos largo, entre 2003 y 2013, los primeros diez años de los gobiernos del PT, facilitando el análisis de los logros y las limitaciones de desarrollo en este periodo.

Recordemos que Brasil es uno de los países más desiguales en ingreso y en lo relativo a género, raza, geografía. Estas desigualdades son tanto históricas y de larga data, heredadas de la etapa colonial, como de los cortos ciclos de la dictadura militar y de la fase neoliberal, cuando se intensificaron la desigualdad y la concentración de la riqueza (Sadir, 2013).

⁴⁶ La investigación fue desarrollada por Pedro Telles, colaborador de Oxfam Brasil.

A pesar de que Brasil continúa siendo muy desigual, durante el lapso de 2003 a 2013 se vislumbró un camino virtuoso para resolver las metas de desarrollo, combinando varias de las medidas recomendadas por la CEPAL, y en ese corto tiempo de diez años los gobiernos de Brasil tuvieron el más exitoso desempeño para reducir la pobreza y la desigualdad en Sudamérica.

Los elementos relacionados con el piso social en estudio fueron los ingresos, el empleo, la salud, la educación, la alimentación y la nutrición (Telles, 2015).

Según datos del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), instancia oficial especializada en investigación adscrita al Ministerio de Economía de Brasil, entre 2003 y 2012 los niveles de pobreza cayeron de 35.8 a 15.1%, los de pobreza extrema se redujeron de 15.2 a 5.5% y el coeficiente de Gini cayó de 0.583 a 0.527 (IPEA, 2011).

De acuerdo con el IPEA, tres factores principales explican la reducción de la pobreza y la desigualdad. El primero lo integraban Bolsa Familia, un programa de transferencias condicionadas de ingreso dirigido a la población más pobre, y Benefício de Prestação Continuada, un programa dirigido a la población de la tercera edad y a las personas con capacidades diferentes. Estas dos estrategias contribuyeron con el 17% de la reducción de la desigualdad entre 2001 y 2011. El segundo factor fueron el sistema de pensiones y los incrementos por arriba de la tasa de inflación, responsables del 19% de la reducción de la desigualdad. El tercer elemento, y el más significativo, es el cambio de ingresos laborales, a raíz principalmente de los incrementos en el salario mínimo, de los incentivos para establecer microempresas y de la generación de empleos. Este factor contribuyó con el 58% de la reducción de la desigualdad (Telles, 2015).

Otros factores también contribuyeron al alcance de las metas de desarrollo. Tal es el caso de la salud, cuando se universalizó el derecho a la salud en el sistema unificado de salud, que llegó a tener una cobertura de 95% de las municipalidades y tres cuartas partes de la población, asegurando que la población más pobre no tuviera que gastar sus ingresos en este rubro. Entre 1995 y 2010 la expectativa de vida se incrementó de 68.5 a 73.4 años y la mortalidad infantil disminuyó de 41.4 a 18.6 muertos por mil nacidos. El gasto público en salud creció de 2.86% del PIB en 1995 a 4.07% en 2011, con un incremento mayor a partir de 2003. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en promedio gastan el 6.7% del PIB en salud. De manera similar, después de la universalización de la educación primaria y secundaria, desde 1996 el registro escolar se incrementó entre 1995 y 2009 de 85.5 a 95.4% en la educación primaria y de 22 a 50.9% en la secundaria, con un incremento de 5.8 a 14.4% en la educación superior (Telles, 2015).

Usando la metodología de la FAO y el marco de las Metas del Milenio, que se enfocan en el consumo de calorías y en el peso de los niños como indicadores, Brasil estuvo cerca de eliminar el problema de la desnutrición infantil con el programa Fome Zero, con el que esa desnutrición bajó de 13.5% en 1995 a 6.9% en 2011. El porcentaje de niños con bajo peso también se redujo de 4.2% en 1996 a 1.8% en 2006. Se considera, sin embargo, que Bolsa Familia fue el programa que más contribuyó, dado que hasta un 80% de estos ingresos fueron gastados en alimentos (Telles, 2015).

Toda esta experiencia fue muy relevante para que Brasil consiguiera establecer un piso social mínimo, y si bien no se puede extrapolarla mecánicamente a otros contextos, llegó a ser un experimento de referencia para toda la América Latina y para muchos países africanos.

El Techo Ambiental

El desarrollo brasileño históricamente se ha basado en la extracción de materias primas y en la explotación de sus recursos naturales, abundantes pero finitos. El desarrollismo plantea una serie de contradicciones para el medio ambiente. Lograr el piso social (casa, energía, trabajo) y el crecimiento económico siempre ha resultado en la expansión de las actividades extractivas, como la frontera agrícola, la minería y la energía hidroeléctrica. Y el desarrollo de Brasil ha tenido una relación ambigua con la conservación y gestión sostenible de estos recursos.

La primera Cumbre de la Tierra, en junio de 1992 en Río de Janeiro, fue la primera reivindicación del desarrollo sostenible, con importantes convenciones sobre el cambio climático y la biodiversidad. La postura de Brasil como país anfitrión vacilaba entre el apoyo a las propuestas de la Cumbre y una defensa del desarrollo económico que daba prioridad al desarrollo por encima del medio ambiente (Lessa, 2015).

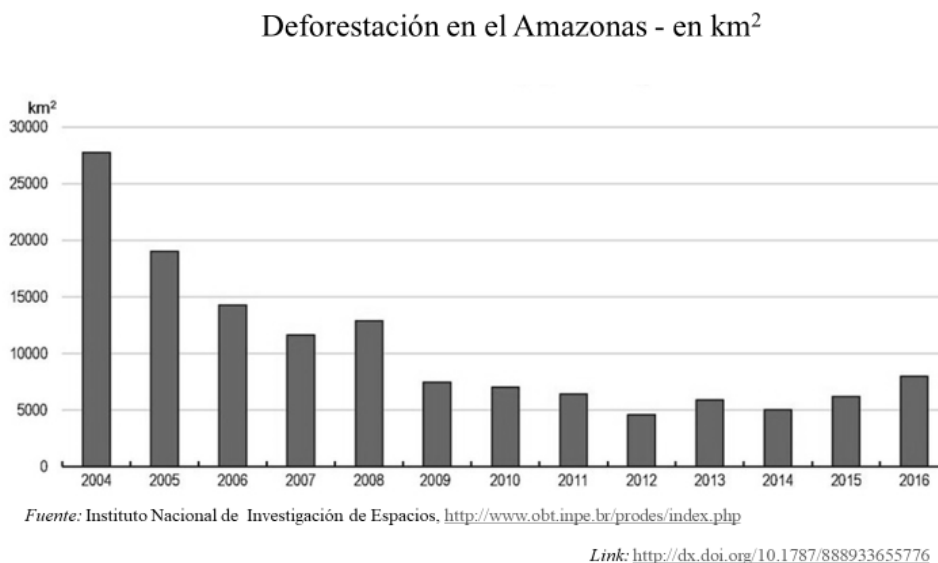
Al examinar la manera en que Brasil se relacionaba con el techo ambiental, los principales elementos analizados eran la deforestación, las emisiones de gases de invernadero y la pérdida de biodiversidad.

La deforestación fue generada por la acción de actores privados que hacían uso de las tierras deforestadas. El ciclo de deforestación empieza con la tala de árboles maderables, la quema de vegetación para explotar la ganadería y luego la siembra de monocultivos. Quienes resultaron particularmente afectados fueron los pueblos indígenas que conviven con los bosques.

Entre 2004 y 2010 la disminución del ritmo de deforestación fue la principal apuesta ambiental del gobierno federal, y se lograron reducciones significativas. El ritmo de la

deforestación fue frenado en la Amazonia, donde bajó un 84% entre 2004 y 2012 (de 27 772 kilómetros cuadrados a 4 571 por año) (Telles, 2015).

Gráfica 8. Reducción y aumento de la deforestación en el Amazonas.



Fuente: OECD Economic Surveys: Brazil 2018 - © OECD 2018.

Estas reducciones eran el resultado de una combinación de iniciativas, entre ellas el establecimiento de un sistema satelital de monitoreo, el catastro de terrenos irregulares, los compromisos de la gran empresa y mucha presión de la sociedad civil. Con el gobierno de Dilma la prioridad de la deforestación fue eliminada, y en 2012 un nuevo código forestal, empujado por las bancadas rural y del agronegocio, restringió las áreas protegidas efectivamente y declaró una amnistía a la tala ilegal histórica (con la que se inicia la cadena de deforestación), y asimismo abrió más espacio para los grandes proyectos de infraestructura, tanto los carreteros como los hidroeléctricos, lo que representó más presión sobre los territorios indígenas.

La emisión de gases de efecto invernadero como resultado de las actividades humanas es considerada la principal causa del cambio climático. Hoy en día es uno de los principales desafíos globales del desarrollo sostenible. Las emisiones de cualquier parte del mundo contribuyen al problema y el cambio climático afecta a todos, pero con un impacto desproporcional en la población más pobre por su vulnerabilidad a los extremos climáticos y al deterioro ambiental. Las emisiones fueron reducidas notablemente en la primera década del 2000, al caer 40.2% (Telles, 2015). Obviamente, en el caso de Brasil hay una conexión estrecha entre el ritmo de deforestación y la reducción de emisiones, con la deforestación y el cambio del uso de suelo como el principal factor de la emisión de gases de invernadero.

Brasil posee una de las mayores gamas de biodiversidad en el mundo; sin embargo, la capacidad de medir su pérdida es limitada por razones técnicas y políticas. La principal causa de pérdida de hábitat natural es la deforestación, ya comentada. El compromiso del gobierno federal con los temas de biodiversidad es también precario. En 2006 Brasil estableció 51 metas relacionadas con la preservación de esa biodiversidad; pero para 2010 sólo logró cumplir dos de estas metas. Durante la década del 2000 fueron creadas nuevas áreas protegidas actualizó los decretos y la legislación sobre el tema, pero no había un compromiso financiero. En 2008 el Ministerio del Medio Ambiente solamente contaba con el 0.12% del presupuesto total (Telles, 2015).

Brasil fue reconocido también mundialmente por sus esfuerzos en pro de la sustentabilidad, pero principalmente por sus logros en reducir la deforestación, que por extensión tuvo un impacto positivo en aminorar la pérdida de biodiversidad y en reducir las emisiones de CO². Sin embargo, en el tema de la sustentabilidad ambiental, los avances logrados por los gobiernos de Lula sufrieron reveses durante el gobierno de Dilma Rousseff,

evidenciando el creciente poder económico y político de los agronegocios y de la bancada rural, en frágil alianza con el gobierno del PT. A diferencia de los temas del piso social (pobreza y desigualdad), la sostenibilidad ambiental no llegó a tener la misma prioridad en los gobiernos del PT y nunca tuvo una “deforestación zero” o una “Bolsa Forestal” para las inversiones públicas en el sector.

El tema ambiental tiene peso en la sociedad. Marina Silva, ministra del medio ambiente en el primer gobierno de Lula, y reconocida por las primeras políticas ambientales exitosas de reducción de la deforestación, fue candidata en las elecciones presidenciales de 2004, en las que obtuvo más de 21% en el primero turno, restando votos a Dilma, la candidata oficialista. Sin embargo, esta presión societal no logra contrarrestar los grandes intereses económicos que presionaron en el sentido contrario.

Haciendo un balance de los logros relativos a las metas de desarrollo, se puede concluir que los progresos en esas metas eran el resultado de una combinación de factores: un nuevo marco constitucional democrático que adoptó principios de desarrollo empujado por un movimiento democrático desde la sociedad; la adopción por el Estado de una fuerte agenda social durante más de 10 años de gobiernos respaldados por el despliegue de políticas e inversiones públicas multisectoriales; una dinámica regional que abrió mercados, relaciones y procesos similares (masa crítica) en otros países de la región, y un entorno económico global favorable que permitió mantener la disciplina fiscal y contener la inflación. Esta confluencia de factores, o alineamiento de las estrellas, posibilitó que hubiera avances sin precedentes en los objetivos de desarrollo, principalmente en temas sociales y en menor grado en temas ambientales.

Respecto a las políticas para reducir la pobreza y la desigualdad, y al piso social, todos los estudios señalan la contribución de los incrementos en el salario mínimo, de la creación de empleo formal, del acceso a la seguridad social, de tener crédito mediante las políticas sociales integradas, incluyendo las transferencias de ingresos, como los principales factores para amortiguar las condiciones precarias en que viven los pobres de Brasil, con el respaldo de un fuerte marco legal, institucional y financiero para darle soporte a estas políticas de desarrollo.

Contradicciones y Limitaciones del Nuevo Desarrollismo Brasileño

Si bien Dilma representaba la continuidad del lulismo, el compromiso con su desarrollismo era mayor (Singer, 2018). Se apostaba a un camino de mayor industrialización (en particular vinculado a las cadenas de valor asociadas al llamado presal, poniendo condiciones estrictas de contenido nacional), un proceso que requería la intervención del Estado, dado que el mercado no lo iba a resolver. Se pretendía profundizar la relación con los países vecinos utilizando al Mercosur y a la Unasur y con la estrategia multilateral de relaciones exteriores para hacer de Sudamérica un polo de desarrollo en un mundo multipolar. Brasil se vislumbró como país desarrollado en el escenario global y se proyectó para ser un país de futura clase media.

Por primera vez, una gran ironía para lo que seguiría, Dilma Rousseff hizo un compromiso para combatir a la corrupción. Había sido un tema no resuelto en términos históricos, y en particular afectaba a los gobiernos de Lula por el caso de la *mensalão*.

Hasta junio de 2013 todo iban bien, aparentemente. En enero el gobierno de Dilma anunció una reducción en los precios de la energía eléctrica, que eran artificialmente altos, un

logro importante. Ya en marzo de 2013 Dilma había conseguido un alto 65% de aprobación, según encuestas de Datafolha. Pero en junio de 2013 hubo grandes protestas callejeras que explotaron desde una pequeña chispa muy localizada y revirtieron sorpresivamente esta tendencia, cayendo la popularidad del gobierno a un 30%, de la cual nunca se recuperaría (Singer, 2018).

No cabe un análisis de las múltiples causas de este desenlace, que terminaría con el *impeachment* de Dilma Rousseff. No existe una explicación o un factor único. Para efectos de la tesis, señalamos algunos factores limitativos relacionados con el desarrollismo impulsado por los sucesivos gobiernos del PT, y algunas de las razones del porqué el proceso desarrollista en Brasil quedó truncado, como también algunos aprendizajes importantes para otras apuestas de desarrollo en la región.

Las Élites y la Captura del Estado

No obstante el margen de ganancia electoral de Lula en 2002, 60% en su segundo turno y más de 20 millones de votos de diferencia frente al candidato de la oposición, el margen de maniobra de los gobiernos del PT siempre tuvo sus limitaciones.

Si bien los gobiernos de Lula contaban con cierto apoyo (no siempre decidido) de las élites económicas, la configuración de alianzas políticas, a veces contradictoria con sus intereses políticos, requería una enorme habilidad. Los grandes grupos de élite empresarial, el capital financiero, que se benefició del acceso y el uso de crédito para estimular el consumo y la demanda interna, y también de los flujos comerciales; el sector agroindustrial, conocido políticamente como la bancada rural, que creció en importancia con la expansión de la agricultura de exportación, y que eventualmente lideraría el proceso de *impeachment*

contra Dilma Rousseff; las grandes empresas de ingeniería y construcción detrás de los megaproyectos tanto en Brasil (como hidroeléctricas, o como las obras para el Mundial y las Olimpiadas, como los grandes proyectos de energía y transporte del IIRSA o como parte de la expansión regional) no tenían intereses comunes y no eran incondicionales a los gobiernos del PT. Por otra parte, los medios de comunicación en general fueron hostiles al desarrollismo impulsado por el PT.

En sus primeras declaraciones como presidente, Lula reconoció que no podía cometer errores porque no contaba con el apoyo ni del sector financiero, ni de las élites económicas, ni de los medios de comunicación. Terminaría siendo profético. El desenlace y declive de los gobiernos del PT fue orquestado en gran parte por las élites, que terminaron optando por recetas neoliberales.

Si bien muchos analistas describen el proceso vivido durante el periodo de los gobiernos del PT de posneoliberal, también es cierto que el neoliberalismo no fue sustituido y que Brasil vivió un híbrido de modelos y paradigmas, pero con el peso neoliberal muy presente en cuanto a las estructuras y políticas macroeconómicas y en la ideología de las élites (Samir, 2009).

El dominio ideológico neoliberal, y al mismo tiempo la satanización del estructuralismo y/o del “estatismo” latinoamericano, explican por qué el neoliberalismo, a pesar de sus evidentes fracasos en relación con el desarrollo, y en particular con la desigualdad y la sostenibilidad ambiental (los “fracasos” del mercado), continuó reproduciéndose desde el poder y en las disputas por el poder. Los éxitos del desarrollismo brasileño no llegaron a reequilibrar (y menos desplazar) las estructuras económicas ni la construcción social y política tan instalada en la sociedad. Los grandes éxitos del combate a

la pobreza y al hambre, y del fomento de la agricultura familiar, empujados por organizaciones sociales como la CONTAG, entre otras, nunca fueron reconocidos por la bancada “ruralista”, representativa de los agronegocios y de la agricultura de exportación.

El Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), a pesar del éxito económico y social de sus políticas para la mayoría de la población rural en el marco del Proyecto Fome Zero, nunca llegó a tener ni el poder ni el presupuesto del Ministerio de Agricultura. De hecho, después del *impeachment* de Dilma Rousseff y de asecado el golpe neoliberal, el MDA fue disuelto. Una de las demandas de la CONTAG siempre era tener un mayor equilibrio y una mayor cuota en la aplicación y distribución del crédito del Sistema Nacional de Crédito Rural, que otorga préstamos por ley, con tasas de interés preferentes, a las actividades agrícolas. Si bien estos programas de crédito se expandieron durante los gobiernos del PT, alrededor del 90% de ellos fueron dirigidos a la agricultura comercial y un poco más del 10% a la agricultura familiar.⁴⁷ Esta relación dicotómica también explica en parte los fracasos de la reforma agraria (que hubiera sido otro instrumento equilibrador de la gran concentración de riqueza) y la ambigua y contradictoria aproximación a temas ambientales como la deforestación.

Los intereses del capital financiero, internacionalizados y muy conectados con las corrientes neoliberales de la globalización, siempre estuvieron a favor de la liberalización de los mercados, de las privatizaciones y de la reducción del papel del Estado en relación con el desarrollismo y la redistribución. El capital nacional, vinculado a la construcción y al agronegocio, era más ambiguo, ya que se beneficiaba de las inversiones estatales, pero

⁴⁷ Entrevista con la presidencia de la CONTAG.

también quería un mercado laboral flexible. Al final estas élites se decantarían por el neoliberalismo (Saad, 2018).

La narrativa neoliberal terminó influyendo en el fin del ciclo del PT, y los medios de comunicación ayudaron a construir los argumentos para desarmar el desarrollismo. Las preocupaciones sobre la inflación eran exageradas, más por la memoria y el trauma de las experiencias anteriores que por un problema real (uno de los mitos que el desarrollismo brasileño rompió era que se podía redistribuir desde el Estado sin generar inflación), y aparecían diariamente en los medios de comunicación. El menguante crecimiento económico fue indicador del fracaso. Se quejaban del excesivo intervencionismo del Estado en la economía –y en particular en el petróleo de presal– y de que pretendía una integración vertical y horizontal de toda la cadena del petróleo como gran proyecto de desarrollo estatal. Una vez resuelto el desafío de ofrecer servicios públicos y universales de salud y educación, se quejaban de la pobre calidad de los servicios, que por lo demás tenía mucha resonancia en las clases medias. Y finalmente la corrupción, que termina siendo el caballo de Troya del gobierno de Dilma. Los medios de comunicación, históricamente críticos del lulismo, empezaron a liderar la oposición política y repercutieron en los medios sociales. Los ataques mediáticos a Dilma fueron particularmente crueles y misóginos.

Mientras que el escenario económico fue favorable para el crecimiento económico, y todos salieron ganando, fue más fácil conservar las alianzas políticas. Pero cuando el impacto de la crisis económica global empezó a sentirse en Brasil, aunque tardíamente debido a las medidas anticíclicas implementados por el gobierno, y cuando terminó el superciclo de las *commodities*, la fragilidad de estas alianzas fue palpable. Dilma Rousseff no tenía la misma habilidad política que Lula para mantenerlas, y el contexto externo no fue tan favorable. Las

medidas tomadas para enfrentar la situación, como la reducción de las tasas de interés, terminaron distanciando al capital financiero, lo que generó una fuga de capitales que empeoró la situación económica.

Las contradicciones también se jugaban en la dimensión práctica del desarrollo. Uno de los desafíos tanto políticos como pragmáticos residía en la habilidad de conciliar y gestionar intereses contradictorios. Por un lado, se quería preservar el medio ambiente y proteger a la Amazonia, pero por otro se quería expandir la producción de carne y soya para exportación. Se quería asegurar el ejercicio de los derechos y de la ciudadanía de los excluidos; pero también había que impulsar los grandes proyectos de infraestructura, que impactaban negativamente a las comunidades indígenas y pobres. Se apoyó a un programa de agricultura familiar; pero también al sector agroindustrial y a sus monocultivos para exportación. Brasil tenía un Ministerio de Agricultura, orientado a la agricultura de exportación, y un Ministerio Agrario, dirigido a la agricultura familiar y al mercado interno, y con posiciones contrarias sobre la reforma agraria. Se quería asegurar la participación de los sindicatos y de la sociedad civil en la orientación de las políticas públicas; pero sin espantar a las élites económicas del empresariado (Russau, 2012).

Un estudio publicado por Oxfam Internacional sobre la expansión de los agronegocios en el estado emblemático de Mato Grosso do Sul, en la frontera con Paraguay, reveló de qué manera los pueblos indígenas Guaraní-Kaiowá, que habían luchado por el reconocimiento de sus tierras durante décadas, fueron afectados por la expansión de los cultivos de soya, caña de azúcar y maíz, pero también por la expansión del negocio

ganadero.⁴⁸ En las visitas a las comunidades indígenas, acampadas en las orillas de las carreteras federales, al lado de sus tierras, de donde habían sido expulsados, y donde se producen soya para la exportación a China y azúcar para las cadenas de bebidas gaseosas, se pudo constatar el impacto humano de esa expansión de los agronegocios.

La producción de caña de azúcar se triplicó entre 2007 y 2012 de 180 mil hectáreas a 570 mil⁴⁹ en muchos lugares propiedad de los indígenas, contrariando a la legislación que reconocía la demarcación de los territorios indígenas. En Mato Grosso do Sul, durante kilómetros de las franjas de las carreteras federales, uno podía ver los campamentos de indígenas Guaraní-Kaiowá sin agua, sin medidas de saneamiento y sin luz eléctrica, al lado de las grandes extensiones de cultivos de caña de azúcar y de soya en sus territorios. Un pueblo históricamente capaz de alimentarse terminó siendo condenado a sobrevivir con la ayuda alimentaria. Éste es un ejemplo negativo de los efectos y daños tanto sociales como ambientales del modelo de agroexportación brasileño.

Las habilidades para convivir y conciliar los distintos intereses contradictorios y antagónicos tuvieron sus límites. Muchos han argumentado que Dilma no tenía ni el mismo carisma, ni el mismo estilo conciliador que Lula. Sin embargo, independientemente de esa capacidad de conciliación, las contradicciones y antagonismos eran difícilmente reconciliables, y a la hora del conflicto el pragmatismo terminó inclinando la balanza hacia los más poderosos, en quienes más influyó.

⁴⁸ En 2012 y 2013 el autor pudo visitar los territorios indígenas de los Guaraní-Kaiowá para investigar y recabar testimonios sobre el impacto de la expansión de los agronegocios en Mato Grosso do Sul. La investigación resultó en un informe de Oxfam Internacional que está disponible en <https://s3.amazonaws.com/oxfam-us/www/static/media/files/sugar-rush-land-supply-chains-food-beverage-companies-Oxfam.pdf>.

⁴⁹ Basado en un monitoreo satelital del Instituto Brasileño de Investigación Espacial (INPE). Disponible en <http://www.dsr.inpe.br/laf/canasat/tabelas.htm>.

Debido a estas circunstancias, los gobiernos del PT fueron criticados tanto por la derecha como por la izquierda política. Desde la izquierda se criticó al PT por su alianza con el agronegocio y con el capital financiero, y por no haber tomado una posición más contundente y contraria a los Estados Unidos. Si bien los avances en cuanto a las políticas sociales, el rechazo al ALCA y la opción por la integración sudamericana, además de la recuperación del protagonismo del Estado como rector del desarrollo y de las apuestas por el aumento a los salarios y por la formalización de los empleos, intentando superar la precarización laboral, eran medidas prácticas largamente reivindicadas por un sector de las izquierdas latinoamericana y brasileña, los gobiernos petistas también fueron criticados por no haber ido lo suficientemente lejos.

Los intereses económicos y sociales de los trabajadores asalariados, de los sin techo y sin tierra, de los campesinos e indígenas, pudieron convivir y ser reconciliados por un tiempo con el gran capital financiero, con el sector industrial y con el sector de los agronegocios, pero a la hora de la disputa un lado se iba imponiendo, y los equilibrios terminaron por favorecer al gran capital, que logró capturar el rumbo del Estado.

Conseguir conciliar el nordeste brasileño, negro, pobre y más cercano a África que a Europa, con el sureste urbano, industrial y moderno de São Paulo, más cercano a Alemania que al resto de su país, también tuvo sus límites en un país tan marcado desde la raíz por el racismo y por el clasismo.

Las narrativas desarrollistas y neoliberales, progresistas y conservadoras, crecientemente religiosas y evangélicas, también tuvieron su escenario de disputa en los medios de comunicación, entre críticos de los gobiernos del PT y defensores de la ideología neoliberal, tan proclives a la idea de la restauración del “ordem y progresso”, que a menudo

se confundía con la militarización de la sociedad, y con la supremacía blanca y clasista, de moral conservadora, que no podía ocultar su desinterés por lo políticamente correcto.

Es un enigma cómo se pudieron conciliar los intereses de ese universo antagónico, ambiguo y contradictorio, sumamente desigual en cuanto al poder, que fue clave para alcanzar los logros señalados en su momento, porque era difícil imaginar un camino distinto. Pero esa conciliación no se pudo sostener. Las alianzas fueron muy frágiles, los intereses políticos de corto plazo eran más poderosos que las apuestas de largo aliento, y las contradicciones eran cada vez más evidentes, lo que terminó desgastando las perspectivas de continuidad, dando lugar a lo que una autora describe como el “vals brasileño”, un paso adelante con los gobiernos de Lula, un paso al lado con el gobierno de Dilma, y un paso atrás cuando termina y se retorna a las recetas neoliberales de austeridad de antaño (Carvalho, 2018).

El Descontento Social

El deterioro de la situación económica empezó a sentirse en 2013, aunque el origen de las protestas de junio de ese año fue relativamente localizado y puntual. Un grupo de jóvenes, el más radical de la izquierda, Movimento de Passe Livre (MPL), protestaba (no por primera vez) contra el alza de las tarifas del transporte público en São Paulo. Sin embargo, fue una chispa que encendió la canalización de una variedad de insatisfacciones desde una heterogeneidad de ideologías y clases y en casi todas las ciudades del país. Desde entonces Dilma pasó a la defensiva y empezó a hacer concesiones de todo tipo, abandonando el desarrollismo y perdiendo las frágiles alianzas del gobierno. Tanto los medios de

comunicación tradicionales como los medios sociales multiplicaron las voces y alimentaron el imaginario del descontento social.

Fuera de la demanda específica del MPL (transporte público gratuito), era muy difícil ubicar la demanda en un abanico de temas e insatisfacciones que incluían la consigna del lema de la clase media argentina ante su propia crisis en 2001: “¡Que se vayan todos!” (Singer, 2018).

Las protestas se convirtieron en un concurso de creatividad individual por causas múltiples, en “un discurso cacofónico”. Los temas incluían servicios públicos de calidad; la antipatía hacia la FIFA, la Copa Confederaciones de 2013 y la Copa Mundial de 2014; a favor y en contra de los derechos homosexuales, a favor y en contra de la legalización de las drogas, a favor y en contra del aborto; en contra de Dilma y del PT, y sobre todo en contra de la corrupción (Saad, 2018).

¿Una Nueva Clase Media?

Una de las discusiones polémicas sobre los resultados del modelo de desarrollo brasileño ha sido la relacionada con la emergencia de una nueva clase media. El poder adquisitivo de esta clase media ha sido uno de los resultados del desarrollismo brasileño, y la demanda interna fue una de las realidades que permitió enfrentar la crisis financiera de 2008 y generar crecimiento económico. También fue un factor relevante para el logro de metas importantes de desarrollo, y para muchos fue un indicador de bienestar y de reducción de la desigualdad.

En el análisis sobre la “nueva clase media” de Brasil se habla de una amplia Clase C, categoría que ganaría entre 1 200 y 5 174 reales. Se ha estimado que más de nueve millones

de domicilios, con más de 30 millones de personas, pasaron de la pobreza a este umbral entre 2003 y 2011 (Lessa, 2013).

Hay muchos riesgos en extrapolar un análisis sobre la clase media de esta categorización económica –ya de por sí con amplios márgenes de diferencia. En realidad, debemos hablar de “clases medias”. Aquí no se pretende un estudio sociológico sobre las clases; más bien buscamos mostrar la contradicción que el desarrollo brasileño generó y que terminó operando en contra de su continuidad.

Una característica de esta emergente clase media, una vez que cruza la línea de la pobreza, es el cambio en la naturaleza de sus demandas: casa propia, acceso a crédito y una demanda privada de servicios sociales públicos (por ejemplo, educación y salud), que ya se consideran insuficientes e insatisfactorios por la vía pública. Ciertamente, hay grandes diferencias de estatus y de acceso a los servicios públicos entre la faja más baja y la de más arriba de la Clase C; pero lo significativo de este hecho es que la mayoría de la población, 55% del total (contra apenas 37% del total en 2003), llegó a ser parte de esta franja de la Clase C de la población. En términos políticos, ya cambiaron las demandas al Estado y las expectativas sobre la función de éste (Lessa, 2013). La mayoría de la población se consideraba clase media.

Fueron políticas públicas que incentivaron la generación y formalización del empleo, el acceso al seguro social, el aumento al salario mínimo, la transferencia de ingresos a las familias más pobres, e incluso el acceso al crédito, como parte de una estrategia de creación de la demanda interna; sin embargo, una vez logrado un nuevo estatus y el umbral de consumo, cambiaron las demandas y el proyecto de vida de esta población.

La emergencia de una nueva clase de consumidores, de forma acelerada, posibilitó el crecimiento económico; pero esto no necesariamente tenía un correlato en una nueva clase de ciudadanía (limitada a lo que algunos han llamado ciudadanía por el consumo), ni en la apuesta a la transformación sociocultural en una sociedad más justa y sostenible, ni automáticamente en los defensores del partido, ni en las políticas que los hicieron ascender. Desde la individualidad, no había una apropiación del enfoque estatal (mucho menos de la integración regional), pero sí una miopía para avizorar el largo plazo.

Al mismo tiempo, la clase media tradicional, que emergió durante el Milagro Económico Brasileño entre 1968 y 1973, reaccionó negativamente a las nuevas condiciones al ver que millones de personas habían adquirido un nuevo estatus que anteriormente los diferenciaba; al tener que reconocer los derechos de los empleados domésticos, y al verse cada vez más distantes de la gran burguesía, tan beneficiada por el desarrollismo brasileño. Esta clase media tradicional veía su prosperidad afectada en el sentido de que contribuía con impuestos a los programas públicos de transferencias condicionadas, pero no se beneficiaba de ellos. Al mismo tiempo, veían limitadas sus propias posibilidades de contratar servicios de empleados domésticos (niñeras, cocineras, jardineros, choferes, agentes de seguridad) por las recientes condiciones laborales y por la universalización de los derechos⁵⁰ (Saad, 2018). Los miembros de la Clase C querían mejores servicios públicos, pero no pagar más impuestos para lograrlos, y se posicionaban contra una mayor intervención del Estado asociada a la corrupción.

⁵⁰ Un fenómeno muy parecido aconteció en Bolivia, con matices muy racistas contra la emergente clase media indígena. Éste es un punto poco estudiado, pero muy relevante para los muchos países en transición a países de ingreso medio, donde conviven una emergente clase media con una clase media más tradicional, que si bien entre ellas conservan distintos intereses y orígenes en muchos países, en conjunto ya suman más de la mayoría de la población.

Brasil es el país con mayor número de empleados domésticos en el mundo. Entre 2011 y 2013 hubo una escasez temporal de empleados domésticos, y fue justo en ese año cuando fueron ampliados sus derechos, poniendo límite a su jornada laboral y recibiendo un pago por las horas extras laboradas. No fue la intención confrontar a las clases medias: la motivación era combatir la pobreza; pero haciéndolo surgieron antagonismos con la clase media tradicional (Singer, 2018).

Un análisis de la composición de las manifestaciones que terminarían poniendo en jaque al gobierno de Dilma revela que eran principalmente las clases medias las que tomaban las calles, muchas veces por primera vez, pero por motivos diferentes. Una nueva clase media, precaria, recién salida de la pobreza, que aspiraba a un ascenso continuo, y preocupada por la calidad de los servicios públicos y por la amenaza latente de caer de nuevo por debajo de la línea de la pobreza. Una clase media tradicional, intimidada por su estatus de sándwich entre las élites y la clase emergente, que amenazaban su condición de privilegio (Saad, 2018). Ambos grupos terminarían adoptando la narrativa neoliberal y antidesarrollista divulgada por los grandes medios de comunicación y amplificada por los medios sociales, con consignas contra la corrupción y por el orden. El PT no tenía una respuesta para esto. Buscaba crear un país de clase media, y esa clase media se puso en su contra.

La Corrupción

Uno de los temas más rechazados y más sentidos por la sociedad brasileña es la corrupción, históricamente prevaleciente en Brasil desde mucho antes de que el PT llegara al poder. En el ámbito político esto fue evidenciado por el caso de *mensalao* (el pago a diputados para lograr sus votos y así tener la mayoría necesaria para avanzar y aprobar los

proyectos del Ejecutivo), provocando una crisis política en el primer gobierno de Lula. La corrupción descubierta en las esferas estatales y empresariales con las investigaciones del caso Lava Jato en 2014 destapó el mayor escándalo en la historia de Brasil y terminaría siendo el estoque final que concluyó con el *impeachment* de Dilma Rousseff.⁵¹

Irónicamente, con la llegada de Dilma, se empezaban a cuestionar las conductas corruptas, dentro del propio partido del PT y fuera de él, respondiendo, entre otras cosas, al escándalo de *mensalao*, que aún afectaba a la imagen del PT. En 2013 se introdujo una nueva legislación (la Ley sobre el Crimen Organizado), que, si bien formalmente era contra el crimen organizado, abriría las puertas a investigaciones sobre corrupción, financiamiento ilícito y lavado de dinero de toda la clase política, introduciendo la negociación de rebaja de penas como medio para enmascarar los crímenes y colaborar con la justicia.

Uno de los casos más sonados, por su tamaño, alcance y nivel de escándalo, fue el caso de Lava Jato, una investigación inicialmente sobre sobornos y movimientos financieros ilícitos dentro y fuera de la megaempresa estatal Petrobras, que terminaría salpicando a buena parte de la clase política y de las grandes empresas, a las que se aludía como “campeonas nacionales”. Lava Jato sería una versión brasileña de “Manos Limpias”, que buscaba acabar con la mafia italiana en los años noventa. La cobertura mediática de Lava Jato colocaba al tema de la corrupción como *prime time*, convirtiéndolo ante la opinión pública como la principal preocupación de la sociedad.

En el terreno político uno de los partidos más afectados fue el PMDB, partido aliado del gobierno del entonces vicepresidente Temer, quien, con Eduardo Cunha, presidente del

⁵¹ Irónicamente, Dilma Rousseff fue la primera presidenta en introducir medidas contra la corrupción, en especial contra la corrupción del sector privado. Pero en su *impeachment* ella terminaría siendo condenada por medidas administrativas y de presupuesto, no por corrupción. Fue una de las pocas personas de la clase política consideradas “no corruptas”, lo que en gran medida contribuyó a su caída.

Congreso del mismo partido, orquestó el proceso de *impeachment* contra Dilma. Ambos tenían una historia larga de asociación con las prácticas corruptas que fueron destapadas con el Lava Jato.

Sin embargo, fue el PT y todo lo asociado con el PT: el desarrollismo, el papel del Estado en la redistribución, el combate a la pobreza y la desigualdad, los que sufrieron el mayor impacto. La narrativa que fue insinuada en los medios de comunicación y que se terminó creyendo ampliamente, fue que el PT, con Lula y Dilma al frente y con su anuencia, estaba capitaneando un sistema masivo de corrupción y robo del Estado.

El escándalo de Lava Jato no sólo tuvo impacto en Brasil, sino también en toda la región latinoamericana. Durante la investigación, la empresa constructora Odebrecht reconoció haber pagado 788 millones de dólares entre 2013 y 2014 a presidentes y funcionarios en países tanto latinoamericanos como africanos. Por ejemplo, la presidencia de Toledo en Perú y su entorno recibieron un total de 20.8 millones de dólares (Durand, 2018).

El *modus operandi* de los megaproyectos era inflar los costos durante la marcha de los programas. En el caso de la Carretera Interoceánica, construida por Odebrecht, a medida que avanzaba la obra fueron presentados más de veinte adendas con sobrecostos (Durand, 2018). Fue una estrategia que también se utilizó en las obras relacionadas con la Copa Mundial y con las Olimpiadas. El Estadio Nacional Mané Garrincha, construida en la capital Brasilia, y sede de siete partidos del Mundial de 2014, tuvo un costo de 1.4 mil millones de reales, más del doble de lo originalmente presupuestado: 670 millones de reales.⁵²

En medio de las protestas, la corrupción fue un tema común, y la investigación de Lava Jato avivaba más las llamas de la creciente crisis política, cada vez más orientada hacia

⁵² Información disponible en <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2014/06/obra-mais-cara-do-mundial-arena-do-df-custou-r-14-bilhao-diz-ministerio.html>.

las movilizaciones antilulistas, que llevaron a la clase media hacia una narrativa neoliberal. En cuestión de meses se deconstruyó una narrativa que tardó años en ser construida.

A pesar de lo extensivo de las investigaciones de Lava Jato, los primeros casos sumaron cientos, pero donde se enfocaron los medios de comunicación fueron en los casos relacionados con el PT. En el imaginario que se desarrolló en esos momentos cargados de emoción se consideró que el socialismo y el desarrollismo eran sinónimos de la corrupción y que el *impeachment* de Dilma también fue por corrupción, y que Lula debía estar en la cárcel. Esto llevó a muchos a pensar que los medios de comunicación respondían a una estrategia política para derrumbar al PT. Obviamente, las propias prácticas corruptas del PT, desde el *mensalao* (cuando varios dirigentes fueron sentenciados), generaban una gran decepción de un partido que prometía una alternativa ética, entre otras cosas.

El conjunto de insatisfacciones, y la descomposición de las alianzas que antes conformaban el gobierno, abrieron paso a una nueva composición de alianzas. La que se selló entre el gran capital y las clases medias, y que fue proyectada por los medios de comunicación (“la alianza de privilegios”), generó una base de apoyo para la extrema derecha por primera vez en cincuenta años (Saad, 2018).

Reflujo en la Integración Regional

Con el desgaste del nuevo desarrollismo también fue truncada la dinámica de integración impulsada desde Brasil, que concluyó con el resurgimiento de un nacionalismo anti-integracionista. Aún persistió la influencia del Consenso de Washington en la región y el predominio de la perspectiva de liberalización de los mercados, con el añadido de la relación comercial con los Estados Unidos por la vía de los tratados de libre comercio. Todas estas

influencias existían y dificultaban la consolidación de un esquema de integración diferente (Soares de Lima, 2014).

Contra la integración regional conspiró el hecho histórico de que los países miraron hacia los centros de poder y no hacia el interior de la región, pero contra esa integración también se confabuló el gran déficit en infraestructura (carreteras, ferrocarriles, puentes, túneles, puertos, aeropuertos) y en energética. Para hacer una integración económica mayor, no sólo comercial, era necesaria una integración de infraestructura física y energética para hacer viable también una integración productiva, económica y social.

Los cambios en la correlación de fuerzas políticas de la región, particularmente en Brasil y en la Argentina, de igual manera pusieron fin a este entusiasta periodo de integración, e igualmente se puso fin al primer ciclo de integración de este siglo. De esta forma fue evidenciada la fragilidad de los procesos y cómo el peso de las diferencias políticas e ideológicas de los distintos modelos de integración, y en particular de las relaciones con los Estados Unidos, fue determinante para la continuidad de un proyecto de integración regional.

También quedó evidente el atractivo en el tiempo del neoliberalismo en su formato más extremo, una relación comercial guiada por la liberalización y la desregulación del Estado, y por el alineamiento con los Estados Unidos en la búsqueda de aislar a Venezuela, cuya debacle económica y desgaste político interno amenazó con desestabilizar a la región. Para los nuevos gobiernos brasileños, la integración regional impulsada por los gobiernos del PT, el Mercosur y la Unasur pasaron a ser temas secundarios en su búsqueda de relaciones comerciales con Europa, Estados Unidos y China respecto al tema de las materias primas.

Si bien se dio más importancia al mercado interno, generando un círculo virtuoso para la manufactura brasileña (que fue extendido a la región sudamericana), y también para el desarrollo de cadenas industriales favorecido por políticas públicas de fomento (como las reglas de “contenido nacional”, asociada a la cadena petroquímica con Petrobras, o a la búsqueda de desarrollo de “campeones nacionales”, esto es, de empresas brasileñas capaces de competir en el escenario global en diversos ámbitos económicos), el hecho es que la dependencia respecto a la exportación de materias primas asociada al boom de éstas fue reforzada durante los gobiernos del PT. El poder político de las élites de los agronegocios, de hecho, creció en este periodo.

La Contrarrevolución

Uno de los enigmas es cómo se articuló un odio hacia todo lo que representaba el desarrollismo y el lulismo, y que fue manifestado de manera virulenta durante y después del *impeachment* de Dilma. Ella fue removida de su presidencia por errores administrativos, no por crímenes ni por corrupción, en un teatro político de golpeo por parte de las élites políticas y económicas, en el que Shakespeare quedaría corto. La implosión del sistema político era tal que los partidos políticos tradicionales casi desaparecieron. Irónicamente, el PT conservó la dudosa reputación de ser la principal fuerza política organizada en el nuevo escenario político. Lula, sin acusaciones ni pruebas en su contra, fue condenado a la cárcel cuando ganaba las encuestas electorales de 2018.

Primero con las concesiones neoliberales de Dilma, luego con la radicalidad de Temer, se empezó a recuperar la hegemonía del neoliberalismo con una radicalidad antes inviable. La restauración del neoliberalismo fue un hecho (Saad, 2018).

En lugar de profundizar las reformas más desarrollistas: por ejemplo, con una reforma fiscal progresista que podría haber ayudado a sostener el desarrollismo,⁵³ el neoliberalismo fue reafirmado con un ajuste fiscal regresivo, con la liberalización laboral, el abandono de una política externa independiente (en la que entraba la integración latinoamericana), una reforma de Petrobras que incluía la privatización de la explotación del presal (la entrega del “pasaporte del futuro”), una reducción de la exigencia de contenido nacional en la cadena de exploración petrolera y el fin del desarrollismo financiado por el BNDES (Saad, 2018). Esa reafirmación neoliberal fue a tal grado que Embraer, la empresa más exitosa y el símbolo icónico de la diversificación industrial, fue vendida en parte a la Boeing.

En vez de implementar una reforma fiscal más progresiva, que es lo que requería el país para el combate de la pobreza y de la desigualdad, el gobierno de Temer introdujo una reforma regresiva mediante una enmienda constitucional (EC 95/2016), una medida extrema conocida como el “techo de los gastos”. El gasto público, responsable por la tan exitosa reducción de la pobreza y la desigualdad, fue congelado para los siguientes veinte años a partir del presupuesto de 2016. Adiós a la visión del piso social.

En ese año, por primera vez desde 1990, Brasil registró un incremento en la mortalidad infantil. En 2017 el porcentaje de la población que vivía en la pobreza se incrementó 11%, de 13.3 millones a 15 millones de personas. En 2017 el país dejó de reducir la desigualdad, y con ello se estancó la reducción del coeficiente de Gini (Oxfam, 2018).

⁵³ Igual que en el resto de la región, el IVA (impuesto sobre el consumo) en Brasil representa casi la mitad de toda la recaudación fiscal. Los impuestos indirectos operan desde una lógica regresiva (quien menos tiene termina pagando proporcionalmente más impuestos). Una reforma fiscal para establecer un sistema más progresivo tendría que aplicar tasas más selectivas al impuesto sobre la renta (con la lógica de que quien más gane pague proporcionalmente más) e impuestos sobre la propiedad y las grandes fortunas, medidas que siempre han sido rechazadas por el gran capital y por las clases medias. En cuanto al impuesto sobre las grandes fortunas, esto fue previsto en la Constitución de 1988, pero nunca fue reglamentado.

Tabla 3. Pobreza extrema como porcentaje de la población.

1990	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
21.6%	4.7%	3.8%	3.8%	2.8%	3.4%	4.3%	4.8%

Fuente: Banco Mundial.

El gobierno de Temer terminó siendo más impopular que el de Dilma, con apenas un 7% de aprobación. Por sus antecedentes de corrupción, también se debatió si no procedía un *impeachment* contra tal presidente; pero se optó por mantener en sordina el secreto a voces del orden después del teatro del *impeachment* de Dilma.

El actual presidente, Jair Bolsonaro, surgió como figura de hombre fuerte, como un salvador que pondría orden literalmente por la fuerza, una fórmula tantas veces ensayada y fallida en el pasado latinoamericano. Bolsonaro marcó el final del experimento desarrollista brasileño y abrió un nuevo capítulo.

La dependencia externa respecto a las estructuras económicas y políticas, muy marcada por la globalización y las vicisitudes del sistema capitalista global, terminó delimitando las perspectivas desarrollistas de los gobiernos del PT, corroborando la fragilidad económica y social brasileña y su vulnerabilidad ante la volatilidad externa. La construcción social colonial, que reprodujo la dependencia respecto a determinadas estructuras económicas orientadas hacia el exterior y alimentó la correlativa concentración del poder político que se manifestó en la orientación y captura del Estado, terminó reproduciendo las condiciones estructurales de pobreza y exclusión, poniendo límites a las posibilidades de mitigar la desigualdad social por la vía redistributiva, e impidiendo la consolidación de una economía con suficiente autonomía para impulsar el desarrollo (Arruda, 2019).

Si bien la globalización neoliberal condicionó y reforzó determinadas características de las perspectivas de desarrollo nacional, estas mismas condicionantes externas dependían también de la correlación de fuerzas políticas internas y de la manera como reaccionaron la sociedad y los gobiernos al impacto de estas dinámicas externas. Los gobiernos del PT trataron de modificar esta relación y superar la dependencia externa por vías reformistas en el nivel nacional y por la senda de la integración regional y de la creación de un bloque regional capaz de posicionarse como un polo de desarrollo alternativo para entrar en la escena global desde una perspectiva y una posición distintas y más benéficas para el desarrollo.

Sin embargo, no lograron modificar el predominio de los sectores económicos relacionados con el agronegocio de la exportación. Paradójicamente, estos sectores salieron fortalecidos tanto económicamente, por el boom de la exportación de la soya, como políticamente durante los gobiernos del PT. Un ejemplo es el poder político de Katia Abreu, senadora y ministra de Agricultura en el gobierno de Dilma Rousseff, conocida como "la reina de la motosierra" por su apuesta por la expansión del agronegocio en el Cerrado y en la Amazonia brasileña (Arruda, 2019).

De igual forma, el entonces vicepresidente Temer, representante de la bancada ruralista en el Congreso, rompió con la alianza política tenue que tenía con el PT, encabezando, con otros, el proceso de *impeachment* contra Dilma Rousseff, y sustituyéndola en la presidencia. Estas alianzas revelan el delicado equilibrio de poderes y la fragilidad e incongruencia de las perspectivas de desarrollo impulsadas por el PT, en los hechos imposible de sostener, sobre todo en el escenario externo menos favorable.

Desde una perspectiva histórica y en retrospectiva, el balance de los gobiernos del PT muestra, por un lado, los grandes avances posibles en cuanto a las metas de desarrollo, con

una orientación acertada de las políticas públicas; pero también, por el otro, los límites estructurales del desarrollismo brasileño. Al no cambiar las estructuras económicas y no modificar sustancialmente la correlación de fuerzas políticas con las élites (que desplegaron su resistencia de forma tanto pasiva como activa durante este periodo), y al seguir estando a la merced relativa de las fuerzas externas de la globalización, se evidenció que no era política y económicamente posible sostener el rumbo desarrollista iniciado a principios del milenio.

Algunas perspectivas cuestionan “el mito” de que Brasil estaba logrando superar la pobreza y la dependencia externa, tanto por las políticas públicas sociales en el nivel nacional, como por la estrategia brasileña de insertarse en la economía global. El entusiasmo con que se han descrito los logros del desarrollismo brasileño es el resultado de un punto de vista parcial que ignora la fragilidad del mismo proceso, tanto por las políticas públicas internas como por la impotencia del país ante fuerzas externas e internas que continuaron reproduciendo el desarrollo desigual (Arruda, 2017).

Según esta visión crítica, los logros en política social fueron más compensatorios que estructurales y permanentes, porque los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff abordaron más los efectos que las causas de los problemas sociales, y porque esa política social estuvo muy pautada por los límites de la disciplina fiscal que caracterizó a la política macroeconómica neoliberal. Y por otra parte, como el desarrollismo brasileño reforzó una tendencia regresiva que se basaba en los agronegocios, la fuerza económica resultante fue contraproducente por el lastre que representaban la concentración de tierras, la expansión agresiva contra el medio ambiente y la dependencia externa (Arruda, 2017).

Sin embargo, sin dejar de reconocer las perspectivas críticas y los límites del proceso, afirmamos que, vista desde la perspectiva del desarrollo y del ejercicio de los derechos de

amplias capas de la población que antes no habían sido beneficiadas por los programas de desarrollo, lo que se logró en Brasil en cuanto a derechos económicos y sociales, reducción de la pobreza y la desigualdad, e inclusión social, no ha tenido precedentes en Brasil, pues ha sido comparado con los grandes momentos de compresión societal por una mayor igualdad, como el New Deal del gobierno de Roosevelt en los Estados Unidos, o como el Estado de bienestar británico después de la Segunda Guerra Mundial (Singer, 2012).

Sin duda Brasil avanzó en muchos frentes, y mucho más que en otros países en la región. Faltó mucho por hacer para resolver la reducción de la pobreza y de la desigualdad, y sobre todo para establecer un desarrollo sostenible y otros grandes desafíos del desarrollo; pero Brasil demostró que con una orientación virtuosa de las políticas públicas económicas y sociales es posible lograr la reducción de la pobreza y la desigualdad y mejorar la salud y la educación, entre otras importantes metas de desarrollo.

La incapacidad de sostener una combinación de narrativas entre el neoliberalismo y el desarrollismo y conciliar intereses y alianzas contradictorias entre distintas élites, clases y maneras de entender el desarrollo terminó polarizando el país. Al no modificar las estructuras de poder y los intereses económicos de las élites, que delimitaban los alcances de las reformas, y debido a la continua vulnerabilidad ante la volatilidad externa, no se pudo lograr la continuidad de estas políticas. Al final, en un contexto externo menos favorable a partir de la crisis financiera global, las diferencias políticas y el creciente descontento social marcaron la ruptura con este proceso y la imposición de vuelta de un proyecto neoliberal radical e inviable hace apenas veinte años. Las élites revelaron su verdadera vocación antidemocrática y autoritaria, reeditando en los medios de comunicación una narrativa que tendía a reforzar el imaginario de que la desigualdad es algo natural y que la población pobre es floja, y que

cualquier intento desde el Estado para redistribuir la riqueza con políticas públicas y fiscales, reequilibrar las relaciones con el sector privado y el mercado y con la globalización neoliberal es considerado anatema.

Los éxitos brasileños ofrecen grandes aprendizajes, al mostrar todo lo que se puede cambiar, reformar y avanzar en metas de desarrollo, incluso con ambiciones modestas y no radicales. Son aprendizajes que habría que retomar a la hora de repensar el camino para un desarrollo que pueda abordar la desigualdad y la sostenibilidad y las metas de desarrollo sostenibles, las cuales el gobierno brasileño se ha comprometido cumplir. Son aprendizajes que resultan de la práctica, que han sido palpables, que han tenido un impacto directo en las vidas de millones de personas que fueron beneficiadas. No es difícil imaginar y pensar que esta narrativa desarrollista algún día volverá con fuerza, impulsada desde una heterogeneidad de movimientos sociales, feministas, de juventudes campesinas e indígenas que luchan por sus derechos y por otro tipo de desarrollo e inclusión social.

Los fracasos también nos ofrecen lecciones importantes de que no es posible sostener el desarrollo nacional sin modificar sustancialmente los desequilibrios estructurales y el poder ejercido por las élites económicas y políticas. Pero tampoco es posible hacerlo sin un proyecto de integración regional capaz de modificar los términos de una globalización neoliberal que beneficia a pocos y pone límites y candados al desarrollo regional y nacional.

Es difícil imaginar cómo, en las circunstancias actuales, Brasil podría retomar el rumbo del desarrollo; pero estos aprendizajes serán claves para cuando llegue ese día.

Conclusiones

Hay pasado por todas partes. El pasado está posado sobre nosotros como el polvo sobre los muebles. Hay pasado en el presente y hay pasado en el futuro. Impregnado, agarrado, diluido, difuminado, mezclado, empastado, desenfocado. Hay pasado en el recuerdo, en el gesto, en los rasgos, en las frases por decir, en las soluciones. Hay pasado en la imaginación, que a veces es un proyector de experiencias vividas. Hay pasado en los pasos por dar, en la carrera por delante, en la mirada, en el cuento, en el invento, en los sabores. [...]. Del pasado se huye, pero se regresa para buscar resguardo, en un movimiento contradictorio. El pasado es nuestro futuro.

David Trueba⁵⁴

A lo largo de esta tesis hemos visto que el concepto de desarrollo ha evolucionado y tiene múltiples dimensiones, con ámbitos necesariamente interconectados. Por lo mismo, el desarrollo como meta es cada vez más complejo y difícil de alcanzar. El gran desafío del desarrollo en nuestros tiempos está en resolver la desigualdad y la sostenibilidad (en democracia). El Estado democrático debe ser el vehículo para fomentar el desarrollo, entendido como algo multidimensional. El rol del Estado es fundamental para promover el desarrollo y corregir las fallas del mercado (entre ellas, la creciente desigualdad y la insostenibilidad de los modelos de producción y consumo).

Tenemos nobles compromisos y objetivos de desarrollo, las Décadas de Desarrollo, el Desarrollo Humano, las Metas del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, pero estamos lejos aún de cumplir esos proyectos. El desarrollo, por ser dinámico en un mundo cambiante, no se soluciona agregándole adjetivos (económico, social,

⁵⁴ David Trueba, *Tierra de campos*, Anagrama, Barcelona, 2017.

humano, sostenible), sino mediante modificaciones en las estructuras que reproducen la desigualdad y cambios en las políticas públicas orientadas a cerrar las brechas reales que existen.

Los análisis más recientes revelan que no nos estamos acercando siquiera a las modestas propuestas de desarrollo e igualdad lanzadas a principios del milenio. El 2015 fue un año de inflexión, de replanteamiento de los desafíos y de nuevos consensos sobre una nueva narrativa de desarrollo; pero también es a partir de ese año cuando más claramente nos fuimos distanciando de las metas definidas en la Agenda 2030.

Al escribir estas conclusiones, el mundo se encuentra en una encrucijada existencial. Una pandemia y una recesión económica que han expuesto todas las limitaciones del desarrollo, la desigualdad extrema entre los países, entre ricos y pobres, entre hombres y mujeres, y entre blancos y negros, y un cambio climático catastrófico que desenmascara las vulnerabilidades de cientos de millones de personas privadas de sus derechos básicos.

A algunas personas les ha ido muy bien seguir el modelo económico de la globalización y, al respecto, ha habido una concentración de la riqueza y el poder. En un informe reciente de julio de 2020, Oxfam presentó las previsiones de retroceso económico y social en América Latina y el Caribe. Se espera una contracción económica de 9.4% en 2020. Más de 50 millones de personas podrían caer en la pobreza y 40 millones más están en riesgo de perder sus empleos. Estamos ante un retroceso de 15 años para la región. Sin embargo, desde principios de la pandemia y de las medidas de confinamiento, hay ocho nuevos millonarios en la región y las personas más ricas, a la sombra del coronavirus, acrecentaron su fortuna en 48 200 millones, lo que equivale a un tercio del total de los paquetes de estímulo de todos los países de la región (Oxfam, 2020).

Algunos ganan, pero este modelo está lejos de lograr los mínimos básicos para una mayoría de la población excluida de los beneficios, con el agravante de que la actual desigualdad se reproduce, de manera insostenible, a costo del futuro del planeta.

La pobreza y la desigualdad se han incrementado en los últimos cinco años, y con ello se han erosionado los progresos de los años anteriores. América Latina está lejos de lograr las metas básicas de desarrollo. La región no tiene ni las estructuras productivas, ni las tecnológicas, ni los recursos asignados (aunque estos recursos existan) para llegar a esas metas. Las frustraciones se revelan en las calles, y la estabilidad política, económica y social, y también la democracia, corren el riesgo de descarrilarse.

El estudio de las dinámicas de interrelación entre desarrollo, regionalización y globalización, en el caso de Brasil, nos brindó la oportunidad de tener una referencia histórica de lo que es posible hacer por el desarrollo de América Latina, pese a las limitaciones y desafíos que deben ser superados.

Con el tamaño de su economía, más diversificada y sofisticada que la de los otros países de la región; con su tamaño geográfico, colindante con la mayor parte de los países sudamericanos, con quienes comparte abundantes recursos naturales; con su liderazgo no hegemónico, orientado hacia la integración regional, y con su apuesta en distintos momentos por el desarrollismo inspirado por el legado de Celso Furtado, Brasil es el país mejor posicionado en América Latina y el Caribe para alcanzar el desarrollo. Sus éxitos y fracasos tienen enorme relevancia para quienes quieran buscar el camino del desarrollo en otros países de la región o en otras regiones del mundo.

Brasil dio grandes pasos en muchos frentes en las distintas etapas de su desarrollo, y fueron más firmes que en los otros países de la región; aunque queda claro que falta mucho por hacer para resolver los grandes desafíos de la desigualdad y de la sostenibilidad.

Durante los gobiernos del PT, la comprensión del carácter multidimensional de la pobreza y la desigualdad permitió al Estado brasileño orientar un conjunto de políticas públicas que se reforzaban mutuamente. Fueron políticas de empleo y de salarios que llevaron a un significativo aumento del salario mínimo y a la formalización del seguro social. Se constituyó así un circuito virtuoso de políticas públicas enfocadas a reducir la pobreza y la desigualdad, con programas como Bolsa Familia y el paraguas de Fome Zero, con los que ayudaron a millones de familias a salir de la pobreza. La participación de las organizaciones sociales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas facilitó una mayor cercanía con la realidad de la gente y una mayor efectividad en la ejecución de los programas. Todos estos elementos fueron fundamentales para el éxito del nuevo desarrollismo brasileño, cuyas políticas sociales llegaron a ser una referencia para la mayoría de los países de América Latina.

Con reformas redistributivas modestas, fue demostrado lo mucho que se puede hacer para reducir la pobreza y la desigualdad y mejorar la salud y educación, importantes metas de desarrollo. Los gobiernos del PT mostraron que en poco más de una década fue posible reducir significativamente la pobreza y la desigualdad, rompiendo el mito histórico que les daba una cartilla de naturalización. A diferencia de otros países de la región, el objetivo de combate a la pobreza fue totalmente introyectado en el discurso y en la práctica gubernamental de Brasil y puesto de relieve en sus políticas públicas.

Pero no se pudieron modificar las estructuras de poder y los intereses económicos de las élites, ni la manera en la que tradicionalmente Brasil se insertaba en la economía global, que delimitaba los alcances de las reformas y la continuidad de éstas.

No existía una correlación de fuerzas políticas suficientemente favorables para grandes cambios estructurales, como la reforma fiscal progresiva, la reforma política para romper con la captura del Estado por las élites y la reforma agraria y de la propiedad urbana. Éstas quedaron para otra etapa. La incapacidad de superar estos desafíos estructurales limitaba las perspectivas de continuidad y la profundidad en el rumbo y alcance de las metas de desarrollo.

Para intentar superar estas limitaciones históricas, el nuevo desarrollismo de Brasil buscó de forma reformista y gradual ampliar su estrategia de desarrollo con la regionalización y la integración sudamericana como medio, tanto para influir en un nuevo orden global, como para mejorar las perspectivas de desarrollo nacional.

Ante las limitaciones de las estrategias de desarrollo nacional para resolver los desafíos del desarrollo, y ante la realidad de que muchos de esos desafíos tienen una dimensión supranacional que requieren la cooperación entre los Estados, el nuevo desarrollismo brasileño buscó un camino y un entorno más propicios en las dimensiones regional y global. En el contexto de una globalización neoliberal, el ámbito regional en América Latina, particularmente en la parte sur, demostró ser un marco geográfico de organización política y económica importante para el desarrollo. La regionalización apareció como vía complementaria para superar las limitaciones y los obstáculos que los países, por sí solos, no pudieron resolver, particularmente y ante el entorno y los condicionantes de la globalización.

Desde la perspectiva impulsada desde Brasil, la integración regional representó una posible plataforma de intermediación económica y política entre el espacio nacional y el global que permitió promover una agenda reformista a favor del desarrollo y una agenda defensiva ante los aspectos negativos de la globalización.

Hemos presentado algunas de las características positivas de esta regionalización: una integración más allá del comercio, que prioriza el diálogo político, las políticas sociales, la infraestructura de energía y transporte, la compensación de las asimetrías entre los países, la participación estructurada de la sociedad civil, la coordinación de las políticas de protección y seguridad social, así como la seguridad alimentaria y el combate al hambre y la pobreza, y el derecho a residir y trabajar en los países de la región. Todos éstos fueron elementos que se intentaron adoptar en la Unasur, una experiencia de integración regional inconclusa pero positiva desde la perspectiva del desarrollo.

La regionalización, en lugar de ser vista como algo que se resta de lo multilateral y lo global, fue considerada como un espacio que forma parte necesaria del engranaje multilateral y global y que puede fortalecer los márgenes de maniobra para los países periféricos y sus políticas de desarrollo.

Al mismo tiempo, ante el contexto de las crisis globales y la creciente volatilidad mundial, se evidenció la importancia de la profundización de la integración regional como salida y respuesta para la región a las crisis recurrentes en el escenario global.

En América del Sur, el Mercosur y su extensión en la Unasur y sus iniciativas concretas de integración energética, de infraestructura y de financiamiento, dinamizaron un proceso distinto a la integración norte-sur propuesto por Estados Unidos y la Unión Europea,

modificando la correlación de fuerzas en el entorno global y posibilitando un mayor espacio para políticas propias de desarrollo dentro de la región.

En el periodo estudiado, tanto el contexto internacional como el regional fueron propicios para impulsar un nuevo ciclo de integración poshegemónica; sin embargo, éste no se pudo consolidar por múltiples razones.

Los intereses de las élites económicas continuaron privilegiando la exportación de materias primas hacia los centros de poder, por encima de una dinámica intrarregional más diversificada. La propia evolución de la economía global también influyó. Con la emergencia económica de China, la opción tradicional de exportación de materias primas recuperó más fuerza tanto económica como política, y en los países de la región creció la dependencia respecto a las exportaciones primarias, como también su vulnerabilidad ante la volatilidad de los precios internacionales. El *boom* de los precios de las *commodities* favoreció a la situación fiscal y al financiamiento de las políticas sociales; sin embargo, reforzó también las estructuras económicas dependientes y vulnerables a las vicisitudes externas. Para 2015 este *boom* ya se había agotado.

El discurso nacionalista, nuevamente de moda, es contradictorio con la noción de cooperación intrarregional y la compensación de asimetrías entre países grandes y pequeños, así como entre las economías más y menos sofisticadas.

El fracaso del ciclo de regionalización también ha sido explicado por los liderazgos de estilo presidencialista y por la poca apropiación de las instancias democráticas y de la sociedad civil de los distintos países de la región. Al mismo tiempo fueron adoptadas metas tan ambiciosas como poco realistas; en algunos casos, cargadas de retórica ideológica que a la larga terminaron restando legitimidad al proyecto y acentuando la fragmentación y las

diferencias políticas (Sanahuja, 2012). Quedó claro, no obstante, que la integración regional no puede prosperar sobre bases ideológicas, sean éstas de derecha o de izquierda.

En estos momentos se vive el epílogo de este periodo de regionalismo y desarrollo. La última etapa de regionalismo posneoliberal desafió a la hegemonía neoliberal e hizo posible que surgiera otro poder de negociación en América Latina frente a sus principales socios externos en Estados Unidos, la Unión Europea y la emergente China. Esto se evidenció por la manera en que se pudo enfrentar al ALCA y por la búsqueda de mecanismos de solución a las controversias regionales.

La Unasur fue impulsada y liderada por Brasil, respondiendo a un nuevo entendimiento geopolítico impulsado desde Brasil por Itaramaty, que reconoció a Sudamérica como polo de desarrollo. La Unasur fue lo más cercano que hemos vivido a un proyecto de integración que pretendió propiciar el desarrollo regional de forma tan autónoma.

Fue una combinación de estrategias que permitió a Brasil avanzar de forma significativa en alcanzar algunas metas de desarrollo en casa, pero también en los países vecinos. Esta combinación de estrategias en los niveles regional, nacional y global también permitió reaccionar ante la crisis económica y financiera global de 2008 mostrando, por primera vez, un grado mayor de autonomía ante los vaivenes de la economía internacional.

Sin embargo, este proceso no se pudo sostener, por la fragilidad de las reformas, por las contradictorias alianzas políticas, por la obstinada dependencia que tenía del mercado externo y de sus precios volátiles. No cambiaron significativamente las estructuras económicas ni el poder de las élites, que terminaron atacando al PT y al proyecto desarrollista.

La nueva configuración de clases sociales en Brasil terminó operando en contra de la continuidad del desarrollismo. Las nuevas clases medias, ya mayoría en el país, muy consternadas por los niveles de corrupción, adoptaron una narrativa neoliberal y antidesarrollista que fue divulgada por los grandes medios de comunicación y amplificada por los medios sociales.

Las nuevas demandas del consumo, a raíz del éxito de la reducción de la pobreza y la desigualdad, generaron nuevas demandas y tensiones sobre la continuidad del desarrollismo, y en particular sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible. El estatus de clase media generó patrones de consumo que difícilmente se puedan satisfacer sin desgastar al medio ambiente más allá de su capacidad de reposición. El crecimiento económico capitalista exige un crecimiento del consumo, pero éste es difícil de sostener por los límites ambientales del país y del mundo. Más allá del cumplimiento de las metas de desarrollo sostenible, esta paradoja es el principal desafío para el desarrollo de Brasil.

Hoy parece que en Brasil se camina en sentido contrario. Adoptando la metáfora del vals, estamos tomando un largo paso hacia atrás, sin que queden perspectivas de retomar un rumbo más positivo para el desarrollo. Los gobiernos de Temer y de Bolsonaro confirmaron el retorno a un neoliberalismo fundamentalista. Como planteó Andre Singer, se completó una contrarrevolución cuando ni siquiera había habido una revolución (Singer, 2018). Estos gobiernos representan el epitafio de la experiencia desarrollista y reformista de Brasil y el fin de la experiencia más exitosa de desarrollo y democracia en la época moderna de la América Latina.

Se profundiza la agenda neoliberal. Nuevamente se reduce la función y el tamaño del Estado, con la reducción de ministerios, el despido masivo de empleados de la

administración pública y la privatización agresiva de las empresas estatales. El neoliberalismo avanza de la mano con una “nostálgica” militarización de las esferas del Estado, de la seguridad pública y de la administración de la justicia.⁵⁵ Para el impeachment de Dilma Rousseff, el ahora presidente Jair Bolsonaro, cuando era congresista, dedicó su voto al coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, quien había sido condenado por secuestro y tortura durante la dictadura militar.

Las limitaciones y contradicciones históricas y estructurales como contemporáneos y construidas, mostraron la vulnerabilidad y la fragilidad del proceso de desarrollo en Brasil. Al perder el colchón de un entorno global favorable que permitió el crecimiento económico; al debilitar las alianzas que les daban sustento a los equilibrios políticos del nuevo desarrollismo, y al empeorar la situación fiscal, con gran rapidez fue evidenciada la debilidad y fragilidad del gobierno del PT y de la narrativa del desarrollismo como potenciador de la cohesión social.

Los escándalos de corrupción afectaron a toda la clase política; pero tanto Lula como Dilma fueron los blancos de tiro y los chivos expiatorios en términos mediáticos. El PT enfrentó una crisis tanto económica como política de la cual aún no se recupera. La narrativa construida fue simple pero efectiva, al atribuir todos los males a la corrupción, toda la corrupción al PT, que es como decir al Estado, igual a socialismo, igual a corrupción, igual a Venezuela. Es una narrativa repetida en varios países de la región con notable calado y efectividad.

⁵⁵ La incorporación de militares en la esfera de la administración estatal incluye al presidente y al vicepresidente de la República; ocho ministros integran hoy el gabinete, y hay más de 2 500 militares repartidos en puestos de gestión y asesoramiento estatal. Información disponible en <https://www.celag.org/brasil-el-primer-ano-de-gobierno-de-bolsonaro/>.

El desarrollismo impulsado por los gobiernos del PT quedó truncado con el fin de los gobiernos apoyados por él, y los éxitos de desarrollo, de reducción de la pobreza y de la desigualdad quedaron allí. La efectividad del PT fue menguando conforme avanzaba el segundo gobierno de Dilma; la apuesta desarrollista no tuvo continuidad. Con la enmienda constitucional de 2016 se pusieron candados y un techo al gasto público para los próximos veinte años.

La evolución híbrida del desarrollismo y el neoliberalismo fue un fulgor del contorno y las condicionantes de la globalización, aún dominadas por el neoliberalismo, y de las propias estructuras sociopolíticas de Brasil, que mostraban un equilibrio frágil entre los distintos sistemas de acumulación y las maneras de insertarse en la economía global.

La confluencia de factores internos y externos durante el boom de los precios internacionales, la expansión de las exportaciones ante la creciente demanda de China y, en el ámbito local, el dinamismo del mercado interno alimentado por aumentos del salario mínimo y la transferencia de ingresos por medio de programas de asistencia social, conectados con la inversión pública, los servicios y las políticas estatales, hicieron posible la combinación de paradigmas contradictorios y hasta antagónicos. Este alineamiento de las estrellas a favor de un país latinoamericano difícilmente se podrá repetir en el corto plazo.

En su momento, ese proyecto de desarrollo para la América Latina permitió vislumbrar el mejor de los dos mundos, y Brasil, al reducir la pobreza y la desigualdad, realizó una de las más importantes acciones sociales registradas en la historia del mundo,⁵⁶ sin tener que tocar significativamente los intereses y privilegios de las élites económicas, y

⁵⁶ Singer compara esta comprensión de la sociedad con el periodo del New Deal de Roosevelt en Estados Unidos y de la construcción del Estado de bienestar después de la Segunda Guerra Mundial en el Reino Unido, aceptando que Brasil tenía un umbral de pobreza y desigualdad mucho mayor (Singer, 2012).

con ello pudo mostrar que con políticas públicas, incluso modestas, es posible solucionar los problemas que la pobreza y la desigualdad representan y avanzar en las metas de desarrollo. El impulso del regionalismo ejemplificado por la Unasur quedó sin aire con la salida de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, pero no es la primera vez que la promesa integracionista queda en el camino. La integración regional sigue siendo un tema esencial para responder a la manera de insertarse en la economía global y a los desafíos del desarrollo, por lo que retorna cíclicamente. Es el eterno retorno del regionalismo latinoamericano (van Kleveren, 2018).

Esta comprensión de la historia de Brasil y de la región sudamericana en el espacio de la América Latina y el Caribe es una referencia clave para comprender las perspectivas que tenemos para construir un futuro que avance hacia el desarrollo o tal vez un futuro de nuevos fracasos y retrocesos. Este futuro tendría que aprender de los aciertos y errores del pasado, evolucionar hacia el desarrollo o quedar atrapado en un pasado de subdesarrollo, incapaz de salir de la infancia y del tutelaje global que aún condiciona y delimita, no lo que se quiere hacer, sino lo que se puede hacer en América Latina.

Glosario

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

ALCA: Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.

BNDES: Banco Brasileño de Desarrollo Económico y Social.

CAN: Comunidad Andina de Naciones.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares.

IIRSA: Integración de la Infraestructura Regional Suramericana:

FOCEM: Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur.

MDA: Ministerio de Desarrollo Agrario.

Mercosur: Mercado Común del Sur.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OEA: Organización de los Estados Americanos.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

PBF: Programa Bolsa Familia.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PT: Partido dos Trabalhadores.

SICA: Sistema de la Integración Centroamericana.

SISAN: Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

TLC: Tratado de Libre Comercio.

Unasur: Unión de Naciones Suramericanas.

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Bibliografía y Referencias

Agramont, D. y Bonifaz, G. (2018). *The Growing Chinese Presence in Latin America and its (Geo)political Manifestations in Bolivia*. Londres: London School of Economics. Working paper #2/2018.

Alianza Social Continental (2002). *Alternativas para las Américas*. Disponible en <http://www.asc-hsa-org>.

Alianza Social Continental (2009). *La integración regional, una oportunidad frente a la crisis*. Documento de trabajo, marzo.

Banco Mundial (2003). *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?* Washington, D.C.: Banco Mundial.

Alimonda, H. (2012). *Inside a Champion: An Analysis of the Brazilian Development Model*. Río de Janeiro: Fundación Heinrich Böll.

Alston, P. (2020). *The Parlous State of Poverty Eradication: Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights*. United Nations Human Rights Council Forty-fourth session. 15 de junio-3 de julio.

Anderson, S. et al. (2003). *Lecciones del TLCAN: El alto costo del libre comercio*. México: Alianza Social Continental y Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.

Amorim, C. (2011). *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvira.

Amorim, C. (2003). *Discurso de Posse*. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais – Universidade de São Paulo. *Revista Política Externa*, vol. II, núm. 4, marzo-abril-mayo.

Arroyo, A. (2001). *Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México: Lecciones para la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas*. México: Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.

Arruda, P. (2017). *Hechos y mitos de los gobiernos progresistas en Brasil - La experiencia de los gobiernos progresistas en debate: La contradicción capital trabajo*. Montevideo: Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE).

----- (2019). *Límites de los gobiernos progresistas: el caso brasileño*. México: Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM. *De Raíz Diversa. Revista Especializada en Estudios Latinoamericanos*, vol. 6, núm. 12, julio-diciembre, 119-144.

Babb, S. (2003). *Proyecto: México - Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bairoch, P. y Kozul-Wright, R. (1996). *Globalization Myths: Some Historical Reflections on Integration, Industrialization and Growth in the World Economy*. Ginebra: UNCTAD. Discussion papers #113).

Baldwin, R. y Martin, P. (1999). *Two Waves of Globalization: Superficial Similarities, Fundamental Differences*. Cambridge (Mass.): National Bureau of Economic Research. Working Paper 6904.

Banco Interamericano de Desarrollo (2002). *Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Informe 2002.

Banco Mundial (2003). *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?* Washington D.C.: Banco Mundial.

- Baylis, J. y Smith, S. (eds.) (2001). *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Baumann, R. (2000). *Integração regional vista pela CEPAL*. Porto Alegre: EDICPUCRS. Folleto D.W., 50 anos de manifesto da CEPAL, pp. 115-120.
- (2001). *Mercosul: Avanços e desafios da integração*. Brasília: IPEA/CEPAL.
- (org.) (2003). *A ALCA e o Brasil: uma contribuição ao debate*. Brasília: IPEA/CEPAL. Escritório no Brasil.
- Bernal-Meza, R. (2002). *Os Dez anos de Mercosul e a crise Argentina: a necessidade de revisar o modelo de integração*. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais/Universidade de São Paulo. *Revista Política Externa*, vol. X, núm. 4, marzo/abril/mayo.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Bielschowsky, R. (1998). *Evolución de las ideas de la CEPAL*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario, octubre.
- Bielschowsky, R. (org.) (2000). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Río de Janeiro/São Paulo: Editora Record.
- Bresser-Pereira, L. C. (2017). *La nueva teoría desarrollista: una síntesis*. México: Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM. *Economía UNAM*, vol. 14, núm. 40, 48-66, enero-abril.

Briceño Ruiz, J. (2017). *Raúl Prébisch and the theory of regional economic integration*. En Margulis, M. (ed.). *The Global Political Economy of Raúl Prébisch*. Londres/Nueva York: Routledge.

Bustos, P. (2004). *¿Réquiem para el ALCA?* Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung. Serie de Estudios sobre el ALCA, núm. 19.

Calva, J. L. (2004). *La economía mexicana en perspectiva*. México: Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM. *Revista Economía UNAM*, vol. 1, núm. 001, enero-abril.

Campelo, T. (2017). *Faces da Desigualdade no Brasil: Um olhar sobre os que ficam para tras*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Cañete Alonso, R. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos: Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*. Cowley, Oxford, Reino Unido: Oxfam Internacional-CLACSO.

Cárdenas, E., Ocampo, J. A. y Thorp, R. (eds.) (2000). *An Economic History of Twentieth-Century Latin America: Vol. 3 Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years*. Londres: Palgrave.

Cardoso, F. H. (1977). *La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, núm. 4, 215-256, segundo semestre.

----- (2001). *Um País Chamado Mercosul*. Brasilia: Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.

----- y Enzo, F. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.

Carvalho, L. (2018). *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavía.

Chang, H.-J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.

CEPAL (1994). *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

----- (1996). *Panorama de la inserción internacional de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

----- (1998). *Cincuenta años: Reflexiones sobre América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL, octubre.

----- (2002). *Globalización y desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

----- (2003). *Panorama Social de América Latina 2002-2003*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

----- (2006). *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

----- (2007). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

----- (2009). *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de mayo de 2009*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

----- (2011). *Panorama Social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

----- (2014). *Pactos para la Igualdad: Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

----- (2019). *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL/OXFAM (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oxfam. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/1/S1600238_es.pdf.

Cervo, A. (2002). *História da Política Exterior do Brasil*. Brasilia: Universidade de Brasilia.

Chomsky, N. (1994). *World Orders, Old and New*. Londres: Pluto Press.

Coleman, W. y Underhill, G. (1998). *Regionalism and Global Economic Integration: Europe, Asia and the Americas*. Londres: Routledge.

Costa Vaz, A. (1993). *Neoliberalismo na América Latina: impacto e perspectivas para o regionalismo econômico*. Brasilia: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, año 36, núm. 2, julio-diciembre.

Costa Vaz, A. (1997). *Quo Vadis Mercosul? Evolução e Perspectivas de Integração*. Brasilia: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários. *Revista Brasiliense de Políticas Comparadas: Política comparada VI*. núm. 2, 47-66, mayo-agosto.

----- (2002). *Cooperação, integração e processo negociador: A Construção do Mercosul*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

Cox, R. (ed.) (1997). *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*. Nueva York: St. Martins.

----- y Sinclair, T. (1996). *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dupas, G. (2005). *A lógica global e os impasses da América Latina*. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais – Universidade de São Paulo. *Revista Política Externa*, vol. 13, núm. 3, diciembre/enero/febrero 2004/2005.

Durand, F. (2018). *Odebrecht: La empresa que capturaba gobiernos*. Lima: Oxfam/Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial.

Estay, J. (2003). *El Área de Libre Comercio de las Américas: Avances, contenidos y problemas*. En J. Roy, R. Domínguez Rivera y R. Flores (coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*. México: Plaza y Valdés.

----- (2004). *El tema del desarrollo en la agenda internacional. ¿Reaparición... en los discursos?* México: Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM. *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 34, núm. 135, 65-86.

Fajnzylber, F. (1990). *Industrialización en América Latina: de la “caja negra al casillero vacío”*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Cuadernos de la CEPAL, núm. 60.

----- (1988). *La industrialización trunca en América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen.

Faria, L. A. (2009). *A nova política exterior do Brasil*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert (FES). *Nueva Sociedad: Especial em português*, 49-65, diciembre.

Fawcett, L. y Hurrell, A. (1995). *Regionalism in World Politics: Regionalization and International Order*. Oxford: Oxford University Press.

Ferrer, A. (2000). *Argentina-Brasil, Mercosul e Integração Sul Americana*. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais – Universidade de São Paulo. *Revista Política Externa*.

Fondo Monetario Internacional (1997). *Las perspectivas de la economía mundial*. Washington D.C.: FMI.

Frank, A. G. (1976). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Furtado, C. (1971). *Desarrollo y subdesarrollo*. (7a ed.). Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba).

----- (2000). *Formação Econômica do Brasil*. (27ª ed.). São Paulo: Companhia Editora Nacional/Publifolha.

----- (1974). *Formación económica del Brasil*. (2ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica. El original en portugués fue publicado en 1959.

Garcia, M. A. (2011). *América do Sul como polo mundial*. Río de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. Versus, junio.

Garthoff, R. (1994). *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*. Washington D.C.: Brookings Institution.

Gazol Sánchez, A. (2004). *Diez años del TLCAN: una visión al futuro*. México: Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM. *Revista Economía UNAM*, vol. 1, núm. 003, 9-29, septiembre-diciembre.

- Georges, R. y Maia, K. (2018). *País estagnado. Um retrato das desigualdades brasileiras*. São Paulo: Oxfam Brasil. Documento disponible en <https://oxfam.org.br/umretratodasdesigualdadesbrasil/paisestagnado/>.
- Giddens, A. (1998). *La tercera vía*. Madrid: Taurus.
- (2001). *La tercera vía y sus críticos*. Madrid: Taurus.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy*. New Jersey: Princetown University Press.
- Green, D. (2003). *Silent Revolution: The Rise and Crisis of Market Economics in Latin America*. (2a ed.). Londres: Monthly Review Press. Latin America Bureau.
- Grien, R. (1994). *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerra-Borges, A. (1997). *La integración de América Latina y el Caribe*. México: Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2002). *Globalización e integración Latinoamericana*. México: Siglo XXI.
- (2003). *Sobre la teoría neoclásica de la integración*. México: Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 34, núm. 133, 9-27, abril-junio.
- (2004). *América Latina: regionalizar la globalización: De la trayectoria histórica a la utopía convocante*. México: Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM. Revista Economía UNAM, vol. 1, núm. 002, enero-abril.
- Guillén Romo, H. (1997). *La contrarrevolución neoliberal en México*. México: Editorial Era.

----- (2001). *De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina*. México: Bancomext. *Revista Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 5, 359-369, mayo.

----- (2004). *Revistando la teoría del desarrollo bajo la globalización*. México: Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM. *Revista Economía UNAM*, vol. 1, núm. 001, 19-42, enero-abril.

----- (2007). *De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina*. México: Bancomext. *Revista Comercio Exterior*, vol. 57, núm. 4, 295-313, abril.

Gurrieri, A. (1982). *La obra de Prébisch en la CEPAL*. Tomo 1. México: Fondo de Cultura Económica.

Hakim, P. (2002). *Brasil e México: duas maneiras de ser global*. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais – Universidade de São Paulo. *Revista Política Externa*, vol. X, núm. 4. marzo-abril-mayo.

----- y Litan, R. E. (eds.) (2002). *The Future of North American Integration: Beyond NAFTA*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

Hayek, F. A. (1985). *Camino de servidumbre*. (2ª ed.). Madrid: Alianza Editorial.

Held, D. et al. (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.

Held, D. y McGrew, A. (2002). *Globalization/Antiglobalization*. Oxford: Polity Press Blackwell.

Hettne, B., Inotai, A. y Sunkel, O. (1999). *Studies in the New Regionalism*, vols. I-V. Londres: Macmillan Press. El primer volumen, *Globalism and the New Regionalism*, fue publicado en 1999.

Hettne, B. e Inotai, A. (1994). *The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security*. Helsinki: UNU/WIDER.

Hettne, B. y Söderbaum, F. (eds.) (1998). *The New Regionalism Approach*. Suecia: Department of Peace and Development Research – Göteborg University. *Politeia – Special Issue on the New Regionalism*, vol. 17, núm. 3, 6-21.

Hirschman, A. (1980). *Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica. *El Trimestre Económico*, vol. 47(4), núm. 188, 1055-1077, octubre-diciembre.

----- (1963). *Ideologías de desarrollo económico en América Latina*. En A. Hirschman (comp.), *Controversia sobre Latinoamérica*. Buenos Aires: Editorial del Instituto.

Hirst, P. y Thompson, G. (2000). *Globalization in Question*. (2ª ed.). Cambridge: Polity Press.

Hobsbawm, E. (1994). *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-91*. Londres: Michael Joseph Editor.

Ibarra, D. (2004). *Los vericuetos del orden internacional: la importación de reformas*. México: Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM. *Revista Economía UNAM*, vol. 1, núm. 1, 7-18, enero-abril.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010a). *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009*. Disponible en http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=25.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2010). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório nacional de acompanhamento*. Disponible en [http://www.pnud.org.br/ Docs /4_Relatorio-NacionalAcompanhamentoODM.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/4_Relatorio-NacionalAcompanhamentoODM.pdf).

----- (2012). *A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda*. Disponible en http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDF/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf.

Jones, R. W. (ed.) (2000). *Critical Theory and World Politics*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Kahler, M. (ed.) (1997). *Liberalization and Foreign Policy*. Nueva York: Columbia University Press.

Krippendorff, E. (1985). *El Sistema Internacional como Historia: Introducción a las Relaciones Internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Labra, A. (2004). *Reformar las reformas: Consenso de México al debate*. México: Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM. *Revista Economía UNAM*, vol. 1, núm. 1, 43-62, enero-abril.

Lafer, C. (2003). *Reflexões sobre uma gestão. São Paulo: Paz e Terra. Revista Política Externa*, vol. II, núm. 4, marzo-abril-mayo.

Lampreia, L. F. et al., (1995). *Mercosul e Nafta: o Brasil e a integração hemisférica*. Río de Janeiro: Olympio Editora.

Lessa, A. C. y de Oliveira, H. (coords.), (2015). *História das Relações Internacionais do Brasil*. São Paulo: Saraiva.

Lessa, C. y Uchoa, C. (2013). En *A “Nova Classe Média” no Brasil como conceito e projeto político*. Río de Janeiro: Fundación Heinrich Böll.

Lula da Silva, L. I. (2003). *Tengo un sueño: Cinco propuestas para cambiar la historia*. Barcelona: Océano/Ediciones Península.

----- (2013). En *Lula e Dilma. 10 anos de governos pós-neoliberales no Brasil*. Río de Janeiro: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

Marchand, M., Boas, M. y Shaw, T. (1999). *The Political Economy of New Regionalisms*. Londres: University of London. *Third World Quarterly*, vol. 20, núm. 5, 897-910, octubre.

Marini, R. M. (1973). *Dialéctica de la dependencia*. México: Editorial Era. Serie Popular Era/22.

----- (1985). *Subdesarrollo y revolución*. (12ª ed.). México: Siglo XXI.

----- (1993). *Democracia e integración*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Maringoni, G., Romano, G. y Berron, G. (orgs.) (2014). *2003-2013_uma nova política externa*. Tuburão: Gráfica e Editora Copiart.

Mattei, L. (2012). *Brazilian Development at the Beginning of the 21st Century*. Río de Janeiro: Fundación Heinrich Böll.

Mallorquín, C. (2011). *El discurso del desarrollo y la nación: Celso Furtado*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. *Cadernos Cedec*, núm. 92, 1-34, febrero.

----- (2013). *América Latina y su teoría*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas. *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. III, núm. 5, 99-125, segundo semestre.

----- (2019). *Breve historia del espíritu del desarrollo latinoamericano*. México: Colofón.

Mineiro, A. y Berrón, G. (2011). *Integración regional y posibles alternativas frente a las crisis: Opción pragmática y voluntad de los pueblos*. Inédito. Brasil.

Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (2015). *Brasil Sin Miseria*. Brasilia: MDSCH.

Ministerio de Desarrollo Agrario (2010). *Fome Zero: A experiencia Brasileira*. Brasilia: MDA.

Molina, F. (2013). ¿Por qué Evo Morales sigue siendo popular? Las fortalezas del MAS en la construcción de un nuevo orden. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert (FES). Nueva Sociedad 245, 4-14, mayo-junio. Disponible en <https://nuso.org/articulo/por-que-evo-morales-sigue-siendo-popular-las-fortalezas-del-mas-en-la-construccion-de-un-nuevo-orden/>.

Oxfam (2013). *Sugar Rush. Octubre*. Documento disponible en <https://s3.amazonaws.com/oxfam-us/www/static/media/files/sugar-rush-land-supply-chains-food-beverage-companiesOxfam.pdf>.

Oxhorn, P. (2002). *The Social Foundations of Latin America's Recurrent Populism: Problems of Popular Sector Class Formation and Collective Action*. Alberta: The Centre for Culture and Community – University of Lethbridge. *Journal of Historical Sociology*, vol. 11, núm. 2, 212-246, diciembre. Publicado por primera vez en 1998.

Paéz Montealbán, R. y Vázquez Olivera, M. (coords.) (2008). *Integración latinoamericana, organismos y acuerdos 1948-2008*. México: Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe – UNAM.

Palma, G. (1987). *Dependencia y desarrollo: una visión crítica*. En Seers Dudley (comp.). *La teoría de la dependencia: Una revaluación crítica*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Papa Francisco (2015). *Encyclical on Climate Change and Inequality*.
Brooklyn/Londres: Melville House.
- Peña, F. (2003). *Mercosur: Análisis de una década y tendencias hacia el futuro*. En J. Roy, R. Domínguez Rivera y R. Flores (coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*. México: Plaza y Valdés.
- , (2001). *Mercosul: análise e tendências*. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais – Universidade de São Paulo. *Revista Política Externa*.
- Pinto, A. (2008). *Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, núm. 96, 73-93, diciembre.
- PNUD (1999). *Informe sobre el Desarrollo Humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)*. Nueva York: Ediciones Mundi-Prensa.
- Prébisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1964). *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo: Informe del Secretario General a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas.
- (1970). *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1981). *Capitalismo periférico, crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1982). *Desarrollo económico, planeación y cooperación internacional*. En A. Gurrieri (comp.). *La obra de Prébisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica.

Puyana, A. (coord.), (2015). *Paradojas de la globalización y el desarrollo latinoamericano*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

Raworth, K. (2012). *A Safe and Just Space for Humanity: Can we live within the doughnut?* Cowley, Oxford: Oxfam Gran Bretaña. Discussion Paper.

Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System (2009). Disponible en <http://www.un.org/ga/president/63/interactive/financiacrisis/PreliminaryReport210509.pdf>.

Ricupero, R. (2001). *O Brasil e o dilema da globalização*. (2ª ed.). São Paulo: Série Livre Pensar.

Riggirozzi, P. y Tussie, D. (eds.) (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Nueva York: Springer.

Rodríguez, O. (1980). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI Editores.

Rodrik, D. (1997). *Has Globalization gone too far?* Washington D.C.: Instituto de Economía Internacional.

----- (1999). *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Washington D.C.: Overseas Development Council.

----- (2001). *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*. Nueva York: PNUD.

Roett, R. (1999). *Mercosur Regional Integration World Markets*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Rolleberg, M. de L. (2016). *Desenvolvimentismos, inclusão social e papel do Estado*. Río de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 11, núm. 19, 131-143, julio-diciembre.

Ruiz, S. (2020). *¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Julio de 2020. Disponible en <https://www.oxfam.org/es/informes/quien-paga-la-cuenta-gravar-la-riqueza-para-enfrentar-la-tesis-de-la-covid-19-en-america>.

Russau, Ch. (2012). *Lula Superstar*. En *Inside a Champion: An Analysis of the Brazilian Development Model*. Río de Janeiro: Fundación Heinrich Böll.

Sadir, E. (2013). *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberales no Brasil*. Río de Janeiro: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

----- (2009). *A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana*. São Paulo: Boitempo.

Secretaría General de la Comunidad Andina (2008). *La construcción de la integración suramericana*. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina. *Revista de la Integración*, núm. 2, julio.

Singer, A. (2012). *Os sentidos do Lulismo*. São Paulo: Schwarcz S. A.

----- (2018). *O lulismo en crise*. São Paulo: Schwarcz S. A.

Soares de Lima (2014). En G. Maringoni, G. Romano Schutte y G. Berron (orgs.), *2003-2013: Uma nova política externa*. Tuburão: Gráfica e Editora Copiart.

Stiglitz, J. (2003). *El rumbo de las reformas: Hacia una nueva agenda para América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL, núm. 80, agosto.

----- (2002). *El malestar en la globalización*. Barcelona: Taurus.

Sunkel, O. (2000). *Development and Regional Integration in Latin America: Another Chance for an Unfulfilled Promise*. En B. Hettne, A. Inotai y O. Sunkel, *The New Regionalism and the Future of Security and Development*. UNU/WIDER. The New Regionalism Series. Londres: Macmillan Press. The New Regionalism Series.

----- (comp.), (1991). *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. Reimpresión de 1995. México: Fondo de Cultura Económica.

----- y Zuleta, G. (1990). *Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, núm. 42, 35-53, diciembre.

Tautz, C., con Lopes Pinto, J. R. y Borges Fainguelernt, M. (2012). *The Big Agent of Change. En Inside a Champion: An Analysis of the Brazilian Development Model*. Río de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.

Telles, P. (2013). *Brazil: Poverty and Inequality: Where to next*. Disponible en <http://csn.bricsam.org/wp-content/uploads/2014/05/FULL-REPORT-Brazil-Poverty-andInequality.pdf>.

----- (2015). *The Just and Safe Space for Development in Brazil: A Multidimensional Analysis of Poverty, Inequality and Sustainability*. Inédito. Oxfam International.

Thorp, R. (1998). *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Tivey, L. (1987). *El Estado Nación*. Barcelona: Ediciones Península.

Valdomir, S. (2016). *Mercosur: del Consenso de Buenos Aires al Consenso de Asunción: América Latina en Movimiento*. ALAI. Disponible en <https://www.alainet.org/es/articulo/179563>.

Vázquez, M. y Briceño, J. (2009). *O Mercosul na época de Lula y Kirchner: um balanço, seis anos depois*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert (FES). *Nueva Sociedad: Especial em português*, 33-48, diciembre.

Valls Pereira, L. (1999). *Toward the Common Market of the South*. En R. Roett, *Mercosur Regional Integration World Markets*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Van Kleveren, A. (2018). *El eterno retorno del regionalismo latinoamericano*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert (FES). *Nueva Sociedad* 275, 62-72, mayo-junio.

Weaver, F. (2000). *Latin America in the World Economy: Mercantile Colonialism to Global Capitalism*. Boulder: Westview Press.

Wolfe, M. (1976). Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué? Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, núm. 1, 129-172, primer semestre.

Zahluth Bastos, P. P. (2012). A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp. *Economia e Sociedade*, vol. 21, Número Especial, 779-810, diciembre.

Publicaciones Referenciadas de las Principales Organizaciones Globales Sobre Desarrollo

- Organización Mundial del Comercio (OMC)
 - “World Trade Report, 2002, 2003”.
 - “WTO Annual Report, 2001, 2002”.
 - “International Trade Statistics, 2001, 2002”.

- Naciones Unidas (PNUD)
 - “Human Development Report, 2001, 2002”.
 - “Meeting the Millenium Poverty Reduction Targets in Latin America”, 2003).
 - “Making Global Trade Work for People”, PNUD, 2003
 - “Conference and Working Paper Series”, PNUD.
 - “United Nations. The Realization of the Right to Development”, 1991.

- (UNCTAD)
 - (2002). “UNCTAD Handbook of Statistics”.
 - (2002a). “Trade and Development Report UNCTAD”.
 - (2004). “UNCTAD. The Least Developed Countries Report 2004. Linking International Trade with poverty reduction” (United Nations: New York y Ginebra).

- (Naciones Unidas - CEPAL)
- (2003). “Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas”. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2003a). “Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe” (Santiago de Chile: CEPAL).
- (2002). “Globalización y desarrollo” (Santiago de Chile: CEPAL).
- (2002a) “Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes” (Santiago de Chile: CEPAL).
- (2002b). “Indicadores Sociales Básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe” (México: CEPAL).
- (2002b). “México, evolución económica durante 2001” (México: CEPAL).
- (2002c). “Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes” (Santiago de Chile: CEPAL).
- (2002d). “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe” (Santiago de Chile: NU& CEPAL. Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales. Marzo 2003. Informes anuales).
- (2001). “Equity Development and Citizenship” (Santiago de Chile: CEPAL).
- (2001a). “Foreign Investment in México after Economic Reform” (Santiago de Chile: CEPAL).
- (2001b). “Mercosul - Avanços e desafios da integração” (Brasília: CEPAL e IPEA).
- CEPAL (2000). “La CEPAL en sus 50 Años. Notas de un seminario conmemorativo” (Santiago de Chile: CEPAL).

- Revista de la CEPAL.
- (1998). “CEPAL Cincuenta Años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe” (Número Extraordinario de la *Revista CEPAL*, octubre de 1998).
- (1996). “Transformación productiva con equidad” (Santiago de Chile: CEPAL).
- (1994). “Open Regionalism in Latin America and the Caribbean” (Santiago de Chile: CEPAL).
- (1990). “Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa” (Santiago de Chile: CEPAL).
- (1959). “El Mercado Común Latinoamericano” (Santiago de Chile: CEPAL).

Banco Mundial

- “World Development Report. 2002, 2003”
- “Development Trade and the WTO. 2002”
- “Regional Integration and Development 2003”
- “Globalization Growth and Poverty 2002”
- “Global Economic Prospects 2003”
- (2003) “Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?” (Banco Mundial).

OECD

- “OECD Annual Report. 2002, 2003”

Información estadística actual del Gobierno de Brasil:

- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística).

- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

Documentos de organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales

- Alianza Social Continental
- Red Mexicana ante el Libre Comercio
- Fundación Getulio Vargas
- Red Brasileña de Integración de los Pueblos
- Oxfam International
- Third World Network

Revistas

- Foreign Affairs* en español
- Comercio Exterior* (México)
- Revista de Política Externa* (Brasil)
- Journal of Latin American Studies*
- Journal of Interamerican and World Affairs*
- New Left Review*

Entrevistas en Brasil (entre 2004-2019)

- Instituciones Internacionales:
- CEPAL (Renato Baumann)
- BID (Wellington Almeida)
- PNUD (Francisco Gaetani)

Universidades

- Universidad Nacional de Brasilia (Marcos Faro, Renato Baumann, Amado Cervo)
- Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento Agrário (Nelson Delgado).

Gobierno

- Ministério de Planeamiento (Ariel Garces Pares).
- Ministério de Desenvolvimento Industria e Comercio (Alessandra Muller (SECEX).
- Luis Enrique Barbosa (Assessoria Internacional de Secretaría de Desenvolvimento da Produção).
- IPEA (João de Negri).
- Prefeitura de São Paulo (Kjeld Jacobsen).

Sociedad civil

- REBRIP (Fatima Mello).
- DIESSE/REBRIP (Adhemar Mineiro).
- CUT (Silvia Portella, Rafael Freire, Gustavo Cudas).
- CONTAG (Alberto Ircilio Broch, Alessandra Lunas).