

Comparando el acuerdo de clases neo-desarrollista en Brasil con el acuerdo neoliberal de México (2003 – 2015)

Antonino Zunino

Universidad de la República, Montevideo, Uruguay
E-mail: zunino.antonino@gmail.com

Recibido: 26.04.2021 | **Aceptado:** 02.11.2021

Resumen: Este artículo resume algunos resultados de nuestra investigación sobre la dinámica política y económica de Brasil y México entre 2003 y 2015, comparando la experiencia de gobiernos de signo progresista en el primer caso y neoliberal en el segundo. Caracterizamos el pacto político establecido entre gobierno y clases sociales en cada uno durante estos años, desde una perspectiva crítica que pone énfasis en la lucha de clases y la disputa por la hegemonía entre los sectores dominantes y el campo popular. Concluimos que existió un pacto político de nuevo tipo en Brasil durante una parte del período, que se distingue del arreglo neoliberal al que México dio continuidad, apoyándose en condiciones externas favorables. Sin embargo, el acuerdo no se mantuvo una vez que éstas se revirtieron.

Palabras clave: Desarrollo; neoliberalismo; progresismo; América Latina; lucha de clases.

Contrasting Brazil's Neo-developmental Class Coalition with Mexico's Neo-liberal Arrangement (2003 – 2015).

Abstract: This article summarizes part of the results of our research on the political and economic dynamics of Brazil and Mexico between 2003 and 2015, comparing progressive-leaning and neoliberal-leaning governments respectively. We characterize the political pact established between the government and social classes in each country during these years, from a critical perspective with emphasis on class-conflict and struggle for hegemony between the ruling classes and popular field. Our conclusions are that a new class coalition could be established during a part of the period in Brazil, taking advantage of a favourable external context, that differed from the neo-liberal arrangement maintained in Mexico. However, those efforts were unable to continue in place once the beneficial scenario ceased to exist.

Keywords: Development; neoliberalism; progressivism; Latin America; class conflict.

Contrastando o acordo de classes neo desenvolvimentista do Brasil com o arranjo neoliberal de México (2003-2015).

Resumo: O artigo resume alguns resultados da nossa pesquisa sobre a dinâmica política e económica do Brasil e do México entre 2003 e 2015, comparando a experiência dos governos progressistas no primeiro caso e neoliberais no segundo. Caracterizamos o pacto político estabelecido entre o governo e as classes sociais em cada um destes anos, empregando uma perspectiva crítica que enfatiza a luta de classes e a disputa pela hegemonia entre os sectores dominantes e o campo popular. Concluimos que existiu no Brasil um pacto político de novo tipo durante parte do período, que se distingue do acordo neoliberal ao qual o México deu continuidade, apoiado por condições externas favoráveis. Contudo, o acordo não foi mantido uma vez que estas condições desapareceram.

Palavras-chave: Desenvolvimento; neoliberalismo; progressismo; América Latina; luta de classes.

Cómo citar este artículo:

Zunino, A. (2022). Comparando el acuerdo de clases neo-desarrollista en Brasil con el acuerdo neoliberal de México (2003 – 2015). *Polis Revista Latinoamericana*, 21 (61), 186-208. doi: <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2022-N61-1613>

Introducción

Este artículo sintetiza una parte de los resultados de nuestra investigación, que compara la dinámica política y económica de Brasil y México entre 2003 y 2015. Este período estuvo caracterizado por la asunción de gobiernos de signo progresista en el primer caso y neoliberal en el segundo, así como por un contexto externo favorable en el plano financiero y altos precios de los *commodities* primarios ("viento de cola"). Indagamos en qué medida el cambio de gobierno en Brasil implicó el intento de establecer un nuevo pacto político entre sus clases sociales de naturaleza diferente al de México, que continuó con un arreglo neoliberal, y cuál fue el grado de éxito de esa experiencia.

La relevancia de la investigación decorre del cierre de un primer ciclo progresista a nivel regional, que llegó en un momento a abarcar a la mayor parte de América Latina y despertó entusiasmo en cuanto a las posibilidades de superación del neoliberalismo. Tras el agotamiento del "viento de cola" y cambios en los gobiernos de varios países (incluyendo un gobierno progresista en México a partir de 2018 y el restablecimiento de gobiernos neoliberales en Brasil al término de una importante crisis), es posible comenzar a hacer un balance de estas experiencias.

En la siguiente sección presentamos el marco teórico en que se apoya la investigación; posteriormente se presenta la dinámica política analizada en cada país, comenzando por México y siguiendo con Brasil. Finalmente, ofrecemos nuestras consideraciones finales.

Problema de investigación y marco conceptual

El estudio tiene un enfoque de economía política crítica, afín a la perspectiva de autores como Boyer (2005), Amable y Palombarini (2009), o Bresser-Pereira (1978, 2015a) que analizan las variedades de capitalismo existentes en los países, a través de modelos de desarrollo que regulan la acumulación de capital compatibilizándola con la cohesión social.

Amable y Palombarini (2008) destacan que la viabilidad de un modelo socioeconómico particular depende de su capacidad para regular el conflicto social; aunque éste nunca puede ser totalmente solucionado, sí es posible regularlo a través de ciertos equilibrios políticos. Este equilibrio existe cuando la estrategia del partido o coalición gobernante obtiene el apoyo necesario para su validación política – es decir, cuando la contestación política y social no es suficiente para desestabilizar al liderazgo político o forzarlo a cambiar de rumbo (2008, p. 129). Si el equilibrio no se consigue, sobrevendrá una crisis (política y económica) que conduzca a ensayar un nuevo modo de regulación para superarla.

Este abordaje crítico permite atender a la dimensión histórica del desarrollo capitalista y verlo como un proceso de largo plazo, superando la división convencional entre economía y política para entenderlas como aspectos de un mismo proceso social, en que los conflictos entre clases sociales y países tienen papel central.

Empleamos una estrategia metodológica clásica de los estudios comparativos de ciencias políticas, que selecciona casos “paradigmáticos” del fenómeno que se desea explicar (Pérez Liñán, 2007:6). Utilizamos a México – ejemplo neoliberal paradigmático en la región - como caso de control contra el cual comparar el éxito del ensayo post-neoliberal llevado a cabo en Brasil¹.

La selección de Brasil y México para análisis comparativos es recurrente en los estudios sobre desarrollo de la región, habida cuenta de su carácter de potencias medias a nivel latinoamericano. Entre sus similitudes estructurales podemos destacar, además del tamaño de sus economías, la existencia en ambos de una importante base industrial junto al sector primario-exportador, la profunda heterogeneidad y desigualdad persistente de sus sociedades, y sistemas políticos excluyentes, con democracias de difícil consolidación.

En la historia económica latinoamericana se suelen establecer tres grandes modelos o fases de desarrollo, que tipifican la relación Estado-mercado y el tipo de producción realizada en los territorios en cada momento. El modelo primario-exportador (MPE, hasta la década de 1930), la industrialización por sustitución de importaciones (ISI, hasta la década de 1970), y el modelo neoliberal, que lo sustituye a partir de entonces (Bulmer-Thomas, 1998; Palazuelos, 2000).

¹ Esta selección de casos busca neutralizar la perturbación que introduciría el contexto externo en un diseño longitudinal (si comparásemos las políticas y el desempeño del mismo país en distintos períodos de gobierno). En cambio, hemos buscado emparejar dos países estructuralmente comparables con comportamientos hipotéticamente opuestos durante los mismos años. Según Pérez Liñán (2007), esto remonta al “método de diferencia” propuesto por John Stuart Mill a mediados del siglo XIX.

Más recientemente, como consecuencia de los resultados pobres del modelo neoliberal en términos de crecimiento y especialmente en el plano social, la región ha vivido una contestación creciente al neoliberalismo y una “ola rosa” (Pereira, 2011) de fuerzas políticas de signo progresista, que accedieron al gobierno en buena parte de sus países, y llevaron a cabo ensayos post-neoliberales que constituyen el centro de nuestro interés.

Definimos neoliberalismo como la vertiente liberal tecnocrática alineada al “consenso de Washington” (Williamson, 2004) que orientó las reformas estructurales emprendidas tras el agotamiento de la ISI en la mayor parte de la región, a partir de los años ochenta.

El progresismo se define como una postura de centro-izquierda pragmática, que ganó espacio político colocándose en oposición a la política neoliberal, y llegó al gobierno en buena parte de la región a partir de las graves crisis socioeconómicas que iniciaron el siglo (v. Pereira, 2011). La visión sobre el desarrollo que promueven estas fuerzas no es homogénea; en ella coexisten conflictivamente tendencias neo-desarrollistas y críticas al desarrollo, así como el aprendizaje macroeconómico legado de los gobiernos anteriores (De León, 2017).

La perspectiva desarrollista tradicional prevé para el largo plazo el deterioro de los términos de intercambio (TDI) entre materias primas y manufacturas (Prebisch, 1949). No obstante, la emergencia de nuevos países de producción industrial (notablemente en el sudeste asiático) que demandan materias primas y abaratan las manufacturas, ha alterado esta tendencia.

Hemos caracterizado a este fenómeno como un “viento de cola”, aquí definido como las condiciones externas excepcionalmente favorables decorrentes de la recuperación sostenida de los términos de intercambio (TDI) entre América Latina y el mundo, que beneficia a la mayoría de los países de la región entre 2000 y 2010.

El “viento de cola” marcó también el ritmo político del período, diferenciando dos etapas que tomamos en cuenta al contrastar el desempeño de cada caso: una expansiva entre 2003 y 2010, y otra recesiva entre 2011 y 2015, durante la cual Brasil atraviesa una crisis importante.

Nuestro abordaje de la dinámica política se apoya en el marco propuesto en Bresser-Pereira y Lanoni (2015), y Bresser-Pereira (2015a). Estos autores consideran que las dos coaliciones de clase básicas que pueden tener lugar en las formaciones sociales de la periferia capitalista son de carácter “desarrollista” o “liberal-dependiente”. En el primer caso, la coalición estaría centrada en los intereses del capital productivo nacional y el proletariado organizado (con mediación del Estado y su “tecnoburocracia”). En el segundo, la burguesía rentista/financiera y el capital extranjero serían principalmente beneficiados, con un rol menos protagónico para el Estado productor y planificador. Aquí se emplean como tipos ideales para analizar una realidad compleja y dinámica, en que los equilibrios de fuerzas no son fijos.

Tales coaliciones producen “pactos políticos” (con grados variables de explicitación) que se organizan en torno a liderazgos o partidos para el ejercicio efectivo del poder político. Al conformar gobiernos, la *praxis* de los mismos estará informada por paradigmas no siempre claros de economía política, y limitada por las relaciones de fuerza que los hicieron posible, así como constreñimientos estructurales propios de cada país (entre los que destaca la gravitación del sistema internacional).

El modelo neoliberal respondería principalmente a los intereses de la coalición liberal-dependiente de estos países, pero existiría espacio – dada la elevada contestación a la que hace frente – para conformar un nuevo pacto político de orientación desarrollista (Bresser-Pereira, 2013). Es en este marco que interpretamos el acceso al poder del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil en 2003, con una promesa de cambio hacia mayores niveles de bienestar y desarrollo.

El recorte temporal corresponde al comienzo y fin de los gobiernos del PT en Brasil: las presidencias de Lula da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (2011-2016), removida ese año a través de un *impeachment*. Tomamos estos gobiernos como casos progresistas. En México, el período abarca la mayor parte de los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) - presidencias de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) - y una parte del posterior gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (presidencia de Peña Nieto en 2012-2018). Aunque se trata de partidos políticos distintos, se considera que existe una importante continuidad durante toda la época que permite tomar a este país como representante de la política neoliberal (v. Moreno et al, 2005; Guillén, 2012)².

El análisis de la dinámica política que tuvo lugar en cada caso, de tipo cualitativo, se centra en los acercamientos y alejamientos entre el gobierno y diversos actores durante el período, indicativos de un determinado “pacto” entre clases sociales. Esto se capta a través de declaraciones de prensa por parte de miembros del gobierno u organizaciones que manifiestan los intereses organizados de las distintas fracciones de clase, como cámaras empresariales y sindicatos. Recurrimos a las investigaciones de otros autores sobre este período, que proporcionan información empírica al respecto (como la evolución de la representación sindical parlamentaria en México o la participación de cuadros sindicales en el gobierno de Brasil), así como sus interpretaciones acerca del carácter de clase que primó en cada experiencia.

Utilizamos también dos índices de confianza empresarial en el sector manufacturero, que reflejan la confianza expresada por los empresarios industriales con respecto a la gestión del gobierno actual, para medir su grado de adhesión al pacto político vigente. En México,

² Moreno et al (2005:7) señalan que con la firma del TLCAN – en vigor a partir de 1994 – quedó asegurada la irreversibilidad de la reforma neoliberal en México frente a eventuales cambios de gobierno. En la misma línea, Guillén (2012:62) señala que “el fin del ciclo político del PRI que se mantuvo en el poder setenta años, y la llegada al gobierno del PAN (...) no significó ningún cambio en la estrategia económica basada en el Consenso [de Washington]”.

este índice es elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía a partir de la Encuesta Mensual de Opinión Empresarial, y en Brasil por la Confederação Nacional da Indústria, siguiendo metodologías similares.

Los elementos de análisis, principales actores observados e investigaciones secundarias revisadas se detallan en el cuadro 1.

**Cuadro 1:
Insumos del análisis político cualitativo**

	Actores	Variable	Indicador	Fuente	
México	Campo popular	CTM y CROC (principales centrales sindicales), y grandes sindicatos nacionales de industria	Adhesión del campo popular a la coalición de gobierno	Representación sindical parlamentaria	Bensusán y Middlebroock (2013)
	Capital	Concamin, Coparmex			
	Partidos políticos	PRI, PAN	Adhesión de la burguesía industrial a la coalición de gobierno	Índice de confianza empresarial, sector manufacturero	INEGI México
			Fractura entre burguesía industrial tradicional y burguesía maquila	Declaraciones de representantes de los actores a la prensa	Diarios La Jornada y SPD Noticias
	Investigaciones secundarias	Gaspar y Valdés (1987), Bensusán y Middlebroock (2013), Guillén (2012), Sotelo (2017), Loria (2016).			
	Actores	Variable	Indicador	Fuente	
Brasil	Campo popular	CUT, CTB y otras centrales sindicales menores; MST	Adhesión del campo popular a la coalición de gobierno	Proporción de ministros sindicalistas	Benetti e Iglesias (2015)
	Capital	FIESP, CNI	Adhesión de la burguesía industrial a la coalición de gobierno	Índice de confianza del empresario industrial	CNI Brasil
	Partidos políticos	PT, PSDB	Fractura entre gobierno y burguesía industrial	Declaraciones de Presidencia de la República a la prensa	Portal Administradores.com.br
	Investigaciones secundarias	Sawaya (2016), Bresser-Pereira (2013), Singer (2015), Rodrigues et al (2016), Benetti e Iglesias (2015).			

Fuente: Elaboración propia

Nuestras hipótesis han sido operacionalizadas de la siguiente forma:

- En Brasil, el cambio de gobierno estuvo enmarcado en el intento de establecer un nuevo acuerdo de clases, de orientación neo-desarrollista, mientras que México mantuvo un acuerdo liberal/dependiente.

- El cambio de estrategia operado en Brasil hacia el consumo interno y la promoción de otros sectores productivos no fue de magnitud suficiente como para retomar un crecimiento económico autosostenido que sostuviese el proceso más allá del ciclo de alza de los *commodities*.

La dinámica política en cada país

En el período 2003-2015, nuestra caracterización apunta, en Brasil, a un intento no exitoso de construir un pacto político neodesarrollista (Bresser-Pereira, 2013; Singer, 2009), y en México a la continuación del pacto liberal-dependiente que ha promovido la industrialización subordinada del país en la fase histórica actual (Sotelo, 2017; Gaspar y Valdés, 1987; Guillén, 2012).

En México se asiste a la consolidación del protagonismo adquirido por el empresariado más extranjerizado en detrimento de los industriales nacionales tradicionales, y al conflicto de intereses entre ambos. A su vez, continúa el deterioro del movimiento obrero y de su participación en el bloque de poder (lo cual aumenta el descontento popular al tiempo que produce cambios en el mundo sindical), y el declinio del poder político detentado por la burocracia pública. Todas ellas son tendencias que ya llevaban décadas en acción con anterioridad a 2003, pero se manifiestan con fuerza durante estos años, y eclosionan más allá de nuestro período de estudio, abriendo un posible nuevo ciclo político en el país con la asunción de un gobierno progresista en 2018.

En Brasil tiene lugar desde 2003 un intento de reeditar un pacto desarrollista, esta vez ligado a la izquierda (Bresser-Pereira, 2013). Este desarrollismo con "ropaje social" obliga al gobierno constantemente a una difícil negociación con múltiples y contradictorias fracciones de clase (2013, p. 21); equilibrio frágil que logró sostener mientras persistió el "viento de cola". Avanzando el período, el deterioro del frente externo y la economía doméstica se sumaron a una aguda crisis política, en la cual numerosos escándalos de corrupción y el descontento con la situación económica fueron aprovechados por la oposición. "Quedaron claros los esfuerzos de los gobiernos del PT para apoyarse en una coalición de clases desarrollista, y el relativo fracaso de ese esfuerzo" (Bresser-Pereira, 2013, p. 21), que vería su fin en 2016 a través de un golpe institucional³.

Teniendo en cuenta la función "creativa" que cumplen las crisis del capitalismo al introducir cambios en el funcionamiento del sistema, podemos interpretar que los problemas económicos de comienzos del siglo XXI bifurcaron el recorrido político de ambos países durante nuestros años de estudio.

Por una parte, Brasil atraviesa en 2001/2002 una crisis importante, sumando a sus problemas sociales un quiebre económico que abarcaba a toda la región sudamericana. La ruptura política que esto produjo llevó a una salida de la crisis hacia la izquierda, cambiando el gobierno desde el PSDB al PT en 2003, habiéndose fortalecido este último en los años anteriores a medida que el deterioro social y el rechazo a la política neoliberal se acumulaban.

México atraviesa una recesión de menor importancia en 2001; la mayor continuidad del país, asociada a una mayor estabilidad económica (sin detenernos aquí en el coste social

³ Las traducciones de textos originales en portugués al español son propias del autor.

de sostenerla) no conduce a una ruptura política de igual magnitud. El fin del monopolio del PRI sobre el gobierno mexicano (al que el PAN accedió en 2000 tras más de medio siglo de gobiernos PRIistas), cobró la forma de una salida liberal y modernizadora a la crisis social del neoliberalismo, que se proponía combatir la corrupción y corregir las fallas del modelo sin cuestionarlo en sí mismo. Transcurridos dos períodos de gobierno en los que la expectativa de cambio no se ve realizada, el PRI vuelve brevemente al poder en 2012-2018 (v. Guillén, 2012).

México estuvo, por lo tanto, desfasado del ciclo político regional en que Brasil se inserta - la "ola rosa" de gobiernos progresistas que analiza Pereira (2011) -, donde un cuadro similar de semi-estancamiento, acumulación de problemas sociales y erosión de la hegemonía neoliberal abrió la oportunidad de ensayar un nuevo pacto político quince años antes.

Perpetuación del pacto liberal-dependiente mexicano

La literatura académica establece un parteaguas fundamental en la historia reciente del país - la crisis de la deuda de 1982 y la consecuente nacionalización de la banca por el gobierno - que impone un profundo reordenamiento político e ideológico del bloque en el poder, es decir, un nuevo pacto político (Gaspar y Valdés, 1987).

Resumidamente, estos autores identificaban tres fracciones principales en la burguesía nacional, con base territorial y actividades diferenciadas: en primer lugar, la burguesía del centro del país, ligada a las finanzas y fuertemente afectada por la crisis bancaria de los ochenta; en segundo lugar, la "fracción de los cuarenta" (más diseminada territorialmente), que desarrolló actividades manufactureras al amparo de la ISI y por ello estaba mucho más ligada a la tecnoburocracia pública y su proyecto político (integrada en el PRI, el "partido del Estado"). Los intereses de este grupo estarían representados por la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin). Finalmente la fracción norteña, centrada en el "grupo Monterrey" pero con ramificaciones en varias partes del territorio, integrada por industriales, comerciantes y empresarios agrícolas, y con mayores ligaciones al capital transnacional (1987, p. 524).

Esta última tuvo un desarrollo histórico de larga data relativamente independiente frente a las políticas estatales - si bien se benefició ampliamente de ellas - y participa de un proyecto ideológico conservador, definido por su oposición a la participación del Estado en la economía (1987, p. 503). Los principales representantes de sus intereses en la arena política son el Partido Acción Nacional (PAN), "principal partido de oposición conservadora" (1987, p. 524), y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), "una de las organizaciones corporativas que mejor expresa las posiciones políticas y los conceptos ideológicos de esta fracción" (1987, p. 503). Esta cámara ha sido, además, un tradicional "semillero" de cuadros para el PAN.

A partir de la crisis de los ochenta (y en parte como reacción a la nacionalización de la banca) “la radicalización de [esta última] fracción política del empresariado la va a llevar a plantearse abiertamente la lucha por la hegemonía frente a la élite gubernamental” (Gaspar y Valdés, 1987, p. 523), disputando gubernaturas estatales en el norte del país a través del PAN, que ganará las primeras en 1989. Concomitantemente, comienzan a deteriorarse los dos mecanismos que garantizaban cierta estabilidad política en México durante la ISI: la capacidad estatal para atender, aún parcialmente, demandas de los sectores excluidos del pacto de dominación (legitimándose como una “economía mixta”), y el férreo control corporativo sobre las organizaciones de trabajadores (1987, p. 508). De este modo, la burguesía nortea va adquiriendo preeminencia sobre las otras, al tiempo que la elite burocrática – hasta entonces exclusivamente concentrada en el PRI - empieza a ver amenazado su monopolio sobre el poder político (1987, p. 508).

Los autores identificaban también, en el seno del propio PRI, una tensión entre los propo- nentes de reformular el viejo proyecto modernizador y estatista frente a las tendencias más neoliberales. La misma se resolvería con un “desplazamiento de las tendencias de corte ‘populista’ (...) [por] una nueva camada de políticos profesionales” (1987, p. 523). Será esta nueva generación de políticos “tecnocráticos” del PRI la que integre el gobierno de Peña Nieto cuando éste recupere el gobierno en 2012: ya no el viejo partido nacional-desarro- llista emanado de la Revolución Mexicana, sino una fuerza política típicamente neoliberal.

Para 2003, cuando comienza nuestro período de estudio, la burguesía nortea es protago- nista en el pacto político del país y el modelo de desarrollo está centrado en la exportación maquila; el PAN detenta la presidencia de la república, que ocupará durante la mayor parte del mismo.

En esta época vemos prolongarse “la dicotomía entre la Coparmex y la Concamin[,] iden- tificándose ambas como cabezas de las dos corrientes políticas de la burguesía mexicana” (Gaspar y Valdés, 1987, p. 523), como identificaban los autores, pero ahora con una corre- lación de fuerzas inversa. La Concamin anunciaba en 2012, al término de los dos gobiernos del PAN, las tasas de crecimiento industrial anual “más bajas de la historia reciente” - 1,7% en el mandato de Vicente Fox (2000-2006), y 1,4% bajo Felipe Calderón (2006-2012), cifras incluso inferiores al débil crecimiento de toda la economía, de 1,9% en promedio anual.

La cámara declara que en el sector fabril se aprecia una “clara polarización”, ya que “los sectores y empresas vinculados al comercio exterior disponen de niveles de modernización y competitividad que les permiten avanzar a un ritmo considerablemente superior, mientras los sectores y unidades económicas que dependen fundamentalmente del mercado interno permanecen rezagadas y no lograron modernizarse al ritmo que impone la creciente com- petencia con productos de importación”. Critica también la “desarticulación de cadenas productivas” y “la insuficiente oferta de apoyos” por parte del gobierno, y señala precisa- mente – como veremos en mayor profundidad en el capítulo siguiente al analizar la industria- lización maquila - que a pesar del balance positivo del comercio exterior (que vio aumentar

las exportaciones manufactureras de U\$202,7 mil millones a más de U\$278 mil millones entre 2006 y 2011), “buena parte de dicho avance se transmitió a proveedores externos a través de crecientes importaciones de bienes de uso intermedio y de capital” (Miranda, 2012).

A este respecto es también interesante, si bien trasciende nuestro período de estudio, la buena voluntad mostrada tempranamente por los industriales hacia el gobierno de López Obrador, el nuevo presidente elegido en 2018, que por su retórica nacional-popular podría representar una recuperación del desarrollismo mexicano. Ver, por ejemplo, la declaración en SDP Noticias (2018, 09 de julio): “López Obrador se reunirá cada 3 meses con CONCAMIN para gobernar juntos”, y en Regeneración (2018, 10 de julio): “Presidente de la Concamin le pone 10 al encuentro con AMLO”.

En contrapartida, los respectivos líderes del PAN y la Coparmex se reúnen para “defender libertades” ante el nuevo gobierno, como reporta el diario El Proceso (Delgado, 2018).

El siguiente cuadro da cuenta de la continuidad en los niveles de confianza del empresariado industrial mexicano, prácticamente sin variaciones durante las transiciones de gobierno entre PAN y PRI, sólo afectados por un evento externo como la crisis de 2008.

Cuadro 2:
Confianza de empresarios industriales en México.



Fuente: INEGI México [consultado en 13/11/2019]

El mencionado deterioro de los mecanismos de control social que acompañó la descomposición de la ISI está en la base del creciente descontento popular que marca la fase neoliberal. Como se dijo, México ya vivía importantes niveles de conflictividad en la fase anterior, pero el componente de consenso era mayor: “solamente en casos extremos (...) el grupo gobernante usa[ba] la represión para concluir un momento de conflicto social agudo” (Gaspar y Valdés, 1987, p. 509). Esta “eficiencia” dependía de una burocracia corporativa que dominaba las organizaciones de masas, la cual participaba del pacto de dominación por pertenecer a la élite gubernamental (1987, p. 509). “Con la agudización de la crisis también

se va a dar una recomposición de las direcciones sindicales integradas a la élite política, las que van a tener serios problemas para lograr la aceptación de reivindicaciones que les permitan restaurar algún nivel mínimo de legitimidad frente a sus representados. Este sector también va a ser desplazado de posiciones en la estructura gubernamental" (1987, p. 523).

Esto conducirá a un profundo debilitamiento y fragmentación del movimiento obrero organizado, que Bensusán y Middlebrook (2013) rastrean hasta el período de nuestro interés a través de medidas como el declinio de la representación sindical en el parlamento, o la baja en las tasas de afiliación sindical entre la población económicamente activa. La CTM – principal central sindical históricamente asociada al PRI - pasó de tener 51 diputados afiliados en la legislatura de 1985-1988 a sólo cuatro en 2006-2009. Su posición relativa frente a otras centrales llegó a un mínimo histórico, con sólo 11,4% de las ya mermadas diputaciones de sindicalistas de 2006-2009. La CROC, segunda central del país, pasó de 11 o 12 diputados entre 1979 y 1988 a uno solo en 2000-2003 y 2009-2012. Las tendencias son similares para otras confederaciones, incluyendo a los grandes sindicatos nacionales de industria (Bensusán y Middlebrook, 2013, p. 67).

Guillén (2012, p. 71) afirma incluso que:

"con los gobiernos panistas ha habido una regresión democrática. Si bien la insostenible hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como partido de Estado concluyó en el 2000, existen numerosos retrocesos que amenazan con reducir la democracia a un ejercicio hueco y costoso del voto, mientras se refuerzan las tendencias a la centralización, el endurecimiento y la descomposición del poder. La transición democrática se paralizó"

Bensusán y Middlebrook constatan que la doble transición hacia un modelo de economía abierta e instituciones electorales democráticas, incluso cuando efectivamente alternó el partido en el gobierno, no modificó en lo esencial el viejo arreglo corporativo. Su análisis del conflictivo proceso de reforma laboral de 2012 – particularmente los casos del SNTE, el sindicato minero y el SME – demuestra cómo los gobiernos de Fox y Calderón, aún integrando gobiernos de oposición al PRI (tradicional beneficiario del sistema) se abstuvieron de introducir reformas democratizadoras sustanciales, y más bien perpetuaron la "política de influencias" anterior (2013, p. 77).

Los autores identifican, de todos modos, algunas estrategias innovadoras de lucha sindical en el marco de la mundialización económica y la integración regional: ante este contexto nacional adverso, los sindicatos más exitosos fueron los que lograron mayor autonomía ante la patronal y el Estado vinculándose con redes internacionales de derechos laborales. Merece mención, por la importancia central del sector en el modelo de desarrollo del país y sus precarias condiciones de trabajo, la lucha contra la discriminación por género en la industria maquila. La misma se valió del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, firmado como respuesta al TCLAN por parte de los trabajadores de sus tres países miembros. No obstante, los autores también muestran que tales acciones encuentran límites importantes (2013, p. 144).

La aparición de grupos políticos armados es sintomática de esta incapacidad para legitimarse en el campo popular por parte del modelo neoliberal: el ejemplo más importante de contestación al Estado mexicano en su territorio - pero no el único - es el EZLN, creado en 1983 pero activo a partir de la entrada en vigor del TLCAN en 1994.

En la arena electoral, crecen nuevas fuerzas de oposición con una orientación más progresista que acabarán derrotando tanto al PRI como al PAN en 2018 – ya fuera de nuestro recorte temporal, aunque es menester señalar importantes acusaciones de fraude que se remontan al menos a las dos anteriores elecciones, con destaque para la de 2006 (v. Sotelo, 2017). Esto da inicio a un posible nuevo ciclo político en el país, que habrá que observar atentamente desde una perspectiva regional.

Intento de construcción de un pacto neo-desarrollista en Brasil

Sawaya (2016) identifica la siguiente periodización para la historia de Brasil en la obra de Bresser-Pereira: pacto "nacional-popular" (1930-1960), pacto "autoritario-modernizante" (1965-1980), pacto "democrático-popular" (1981-1990), pacto "liberal-dependiente" (1991-2005), y a partir de entonces la presente fase de carácter indefinido⁴.

Al igual que en México, el quiebre histórico que abrió paso a estas últimas etapas se dio en los años ochenta, caracterizados por una gran crisis de balanza de pagos e hiperinflación. La coalición de clases hegemónica a partir de entonces estaría formada por "rentistas, capitalistas de grandes empresas nacionales y multinacionales, el agronegocio y el sector financiero" (2016, p. 307).

Dado que la alianza fundamental en un arreglo desarrollista se da entre la tecnoburocracia y la burguesía nacional (y dentro de ésta, la que detenta capital productivo industrial), es preciso detenerse sobre su orientación política en el Brasil de las últimas décadas, que suscita interpretaciones encontradas. Para Bresser-Pereira (2013), con el agotamiento de la ISI los empresarios se encontraron "perplejos", arrastrados por la fuerza de la ola neoliberal y la "modernidad" que la misma prometía, justificada "científicamente" por la teoría económica neoclásica (2013, p. 26). Muchos industriales "vendieron sus empresas y se transformaron en rentistas – algo que podía atender a sus intereses, pero perjudicaba al país", y reducía el poder político de la industria (2013, p. 26). Organizaciones como la FIESP o la CNI⁵ se vieron de pronto "sin discurso", oponiéndose a la apertura comercial pero no a la financiera. "Los empresarios y sus asociaciones, debilitados por la desindustrialización y por

4 "... la coalición de clases hoy dominante en Brasil ya no puede ser definida como un pacto liberal-dependiente, (...) pero no puede afirmarse con certeza que se haya transformado en un pacto nacional-popular" (Bresser-Pereira, 2013:28).

5 Federación de las Industrias del Estado de San Pablo y Confederación Nacional de la Industria, principales cámaras empresariales industriales del país, seleccionadas por su representatividad de alcance nacional en el complejo escenario brasileño, conformado por organizaciones de carácter nacional, estadual y sectorial.

la desnacionalización de la industria brasileña, vacilan al actuar. El restablecimiento de [su] alianza (...) con la burocracia del Estado es esencial para retomar el desarrollo, pero esto no está claro para ellos" (2013, p. 26).

El autor concluye en años recientes que "la gran mayoría de los empresarios industriales está hoy indignada" con el modelo neoliberal (Bresser-Pereira, 2013, p. 26). Un indicio sería la fundación del Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) en 1989, por parte de los 30 mayores empresarios industriales de Brasil: un *think-tank* de orientación abiertamente desarrollista, que identifica al Estado como el "agente fundamental" del desarrollo para limitar el ingreso de capitales no productivos y orientar el capital extranjero según intereses nacionales (IEDI, 2020). Otro sería la composición de la cúpula de la FIESP con personalidades ligadas al desarrollismo (Bresser-Pereira, 2013, p. 26).

Por lo tanto, para el autor existían al comienzo de nuestro período condiciones "incluso no siendo las ideales (...) para que una nueva coalición política vuelta hacia el desarrollo se forme". Entre ellas señalaba la "insatisfacción creciente en la clase media profesional" y los trabajadores, "una atención cada vez mayor de los intelectuales con el problema de la Nación", y el "cambio de actitud de la prensa" (Bresser-Pereira 2013, p. 27)⁶.

En este escenario crítico, marcado por el agotamiento neoliberal, descontento de la población y deterioro de las condiciones sociales, el PT llega al gobierno nacional en 2003, con "un fuerte apoyo de los movimientos sociales, de parte significativa del sindicalismo y de amplios sectores de las clases trabajadoras" (Rodrigues et al, 2016, p. 60).

Tanto el partido (creado en 1980), como la principal central sindical del país (la CUT, en 1983), tienen origen común en las movilizaciones del final del gobierno militar⁷. Su candidato, Lula Da Silva, contaba como principal base de apoyo a los trabajadores industriales y metalúrgicos de cuyo sindicato había sido presidente. De todos modos, como otras fuerzas progresistas en el continente, el PT buscó construir alianzas y tuvo que moderar su discurso antes de conseguir el gobierno⁸.

⁶ "Los diarios pasaron a dar más atención al costo brutal de los intereses sobre el presupuesto público, y a los resultados modestos en términos de crecimiento de la política económica; al mismo tiempo, comenzaron a reportar con más frecuencia los argumentos neodesarrollistas" (Bresser-Pereira 2013, p. 27).

⁷ Dos hitos a mencionar son las huelgas del ABC de 1978 – 1980 (manifestaciones obreras con protagonismo del sector metalúrgico, que marcaron el resurgimiento del sindicalismo en el país tras el período de represión del mismo por parte del régimen militar), y las Diretas já de 1983 – 1984 (movimiento popular que reclamaba elecciones presidenciales directas y precipitó el cambio de régimen), durante los cuales Lula Da Silva comenzaba a construir su liderazgo.

⁸ Como ilustra la Carta ao povo brasileiro escrita en 2002, para dar tranquilidad al mercado respecto a la candidatura de Lula

Esta intención de negociar es señalada por los numerosos análisis al respecto, aunque interpretada en formas muy discrepantes; las ideas clásicas en torno al líder "populista" que articula intereses contradictorios en una crisis de hegemonía están presentes, ya sea explícitamente o no⁹ (v. Singer, 2009; Bresser-Pereira, 2013; Benetti e Iglesias, 2015; Werneck, 2007; De Lima, 2013).

La participación en el gobierno de "múltiples fracciones de la burguesía brasileña, lado a lado con sindicalistas, intelectuales, y movimientos como el MST10", que Bresser-Pereira (2013, p. 29) ve con buenos ojos, es señalada críticamente por otros autores como Werneck (2007). Para éste, esa "composición pluriclasista" se tradujo en un "Estado de compromiso" que abriga fuerzas contradictorias y en buena parte extrañas o independientes de los partidos políticos, y cuyas pretensiones son decididas, en última instancia, por el jefe del Poder Ejecutivo.

Singer (2009; 2015) entiende, en una línea similar a la de Bresser-Pereira, que se estructuraron en el período dos coaliciones de clase contrapuestas – una "rentista", aglutinando al capital financiero y la clase media tradicional, y otra "productivista" compuesta por los empresarios industriales asociados a la fracción organizada de la clase trabajadora. Pairando sobre ambas, con el soporte del "subproletariado", los gobiernos del PT realizarían un constante arbitraje inclinándose por una u otra según la correlación de fuerzas (2015, p. 58).

La voluntad de articulación del gobierno resultó más exitosa en el campo popular que frente al capital. En parte, por su cercanía histórica con movimientos sociales y sindicatos¹¹, y en parte porque la mejora objetiva del bienestar de la población le proporcionó, mientras fue palpable, cierto margen de legitimidad para llevar a cabo la política ambivalente que señalamos. En la cuantiosa bibliografía al respecto identificamos dos grandes perspectivas: una más crítica, que pone énfasis en la reducción de la combatividad y la cooptación de movimientos sociales por parte del gobierno (v. De Lima, 2013), y otra más favorable, que destaca avances en la institucionalidad sindical y conquistas en el mundo del trabajo (v. Rodrigues et al, 2016). Por lo demás, se trató de un período de importantes transformaciones en el movimiento sindical, tanto respecto al perfil de los afiliados como por las numerosas fusiones y escisiones registradas entre las distintas centrales (v. Benetti e Iglesias, 2015).

Benetti e Iglesias dan cuenta del "gran dinamismo" mostrado por las alianzas entre gobierno y movimientos sociales a lo largo de sus tres mandatos, muchas de las cuales se van deteriorando a partir de la "colaboración de clases" perseguida por aquel (2015, p. 68). La participación del sindicalismo en el gobierno fue muy fuerte en un primer momento, aunque con

⁹ Ver el estudio de Octavio Ianni (1975) sobre los "populismos" clásicos latinoamericanos, que recoge las ideas de Marx y Gramsci sobre bonapartismo y crisis de hegemonía.

¹⁰ Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra, organización nacional de base campesina que promueve la reforma agraria y un acceso menos desigual a la tierra.

¹¹ Benetti e Iglesias comparan el vínculo de origen "perdurable" entre el PT y los sindicatos con el del Peronismo argentino: los movimientos sociales se referencian en el partido y por tanto lo identifican como "su" gobierno (2015:60).

tendencia a declinar, como evidencia la cantidad de funcionarios oriundos del movimiento sindical: en el primer gobierno de Lula Da Silva, 17 de los 64 ministros nominados venían del sindicalismo, y en el segundo mandato 6 ministros de 38 (Benetti e Iglesias, 2015, p. 81). El alejamiento del Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST) – y su contracara, la creciente presencia de los intereses del agronegocio en el gobierno nacional – merece mencionarse por la importancia central de este sector económico en el modelo de desarrollo brasileño. El MST comienza participando en instancias organizadas por el gobierno, como el Consejo Nacional en el Ministerio de Agricultura, que diseñó una reforma agraria para recuperar ochocientas mil tierras en 8 años; al cabo de ese tiempo, se habían recuperado cien mil. El rompimiento definitivo entre el PT y el MST está simbolizado en el nombramiento de Kátia Abreu como ministra de agricultura durante el segundo gobierno de Rousseff (representante directa de los grandes intereses del agronegocio). A partir de entonces, el MST buscó crecientemente articular acciones de confrontación al gobierno con otros actores (v. Benetti e Iglesias, 2015, p. 80).

Frente a los distintos sectores del capital, el gobierno combinó la política social con la que ganaba a las masas con un Banco Central dominado por la ortodoxia, sin interferir en el cuerpo central (intereses y tasa de cambio), que le garantizaba poder para cooptación de las elites y de la burguesía (Bresser-Pereira, 2014, p. 344). La intención de liderar un nuevo pacto nacional se refleja, ya desde el inicio del período, en la creación de un *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da presidência da República*, en el que participaban empresarios junto a líderes sindicales, asociativos, burócratas públicos e intelectuales. Para Lula da Silva “era esencial asociarse a los sectores más progresistas de la burguesía, específicamente a los empresarios industriales, que habían sido marginados en el gobierno anterior” (Bresser-Pereira, 2013, p. 22).

Esta alianza entre gobierno y capital nacional – hasta donde pudo haberla – muestra constantes fricciones. Un ejemplo claro está en la crisis de 2008. Las reacciones a la misma obedieron a las visiones macroeconómicas diferentes que informaban a gobierno y empresarios: a la vez que el gobierno estimulaba la actividad doméstica para hacerle frente, los empresarios la reducían en forma cautelar. En la ocasión (agosto de 2009), Lula Da Silva declaraba lo siguiente a la prensa:

En esta crisis económica, quien sustentó a Brasil fue el consumo de la población y el gobierno. (...) En diciembre fui a la televisión para hacer apología del consumo. (...) muchos empresarios con inversiones ya contratadas hicieron una retirada excepcional. Lo que la industria automovilística hizo fue una vergüenza (Rodríguez, 2009).

Por otra parte, la pretendida cooptación de elites por parte del gobierno demostró ser de doble sentido: el proceso de elaboración del *Plano Brasil Maior* de 2011 ilustra cómo distintos sectores del capital ejercieron control sobre la coalición en que participaban, modificando las estrategias iniciales del gobierno. Originalmente concebido como un programa “clásico” de desarrollo que estimulara actividades de importancia estratégica, De Souza

Frassão (2017) analiza cómo el proceso de *lobbying* empresarial modeló el otorgamiento de beneficios para acabar privilegiando a los sectores que lograron organizarse mejor y ejercer presión más efectiva sobre el gobierno, y no necesariamente a los que demandan más fuerza de trabajo o producen mayor número de externalidades positivas. Para el autor quedó clara la fuerza política del agronegocio, al cual no interesa una transformación o diversificación productiva del país, que fue "notablemente el segmento más vencedor" del Plano (2017, p. 116).

En la fase final del período, durante los gobiernos de Dilma Rousseff, se asiste a dos procesos paralelos. Por una parte, a medida que el "viento de cola" se debilita, el "lulismo" habría comenzado a intentar acelerar su paso desarrollista, entablando una batalla dentro del Banco Central en torno al tipo de cambio y las tasas de interés, que permaneció en buena medida fuera del debate público (v. Singer, 2015; Bresser-Pereira, 2013). Se pretendía bajar la tasa de interés y depreciar el real, compensando el deterioro de los precios de los *commodities* en el frente externo con el estímulo nacional que se esperaba de estas medidas.

Favorable a las mismas, Bresser Pereira apunta a las barreras políticas que las detuvieron, una vez que equivaldrían a un impuesto indirecto sobre los *commodities* y actividades rentistas. El cambio "crónicamente sobrevalorado, (...) obstáculo principal al desarrollo económico brasileño", no se superó "debido a la falta de apoyo en la sociedad brasileña para una depreciación elevada y permanente" (2013, p. 21).

Aquí conviene apuntar que la autonomía del Banco Central constituye una diferencia fundamental en la arquitectura institucional de ambos Estados. En Brasil, el Banco funciona en la práctica de forma autónoma, pero esto no se encuentra garantizado legalmente¹². En México se fijó la autonomía del Banco Central a través de una reforma constitucional en 1994 (coincidiendo con el TLCAN), cerrando fuertemente la posibilidad de implementar una política macroeconómica desarrollista (v. Loría, 2016).

Al mismo tiempo, según se van agotando las condiciones excepcionales que posibilitaban la política de conciliación, la coalición en el gobierno se vuelve más heterogénea y frágil, gestando una crisis política. El intento de contenerla dando crecientes señales de moderación - incorporando representantes de la derecha partidaria o figuras empresariales - no da resultados, llevando al gobierno a perder su base de apoyo y aumentar las deserciones del campo popular sin necesariamente aplacar a sus adversarios¹³.

Sawaya (2016, p. 309) apunta que:

¹² Es expresivo, no obstante, que tras la recuperación del gobierno por parte del bloque neoliberal en Brasil a partir del impeachment de 2016, ha comenzado a avanzarse en dirección a garantizar legalmente la autonomía del Banco Central, lo que cerraría definitivamente esta vía política.

¹³ Benetti e Iglesias (2015) señalan que Dilma Rousseff llevó el esquema de alianzas del PT a su máxima expresión, ganando la elección con una coalición de nueve partidos.

[Dilma] tiene su segundo mandato casi totalmente controlado por la misma lógica del pacto liberal-dependiente. (...) Es bueno recordar que no se rompió el binomio tasa de interés elevada y cambio valorizado en los 24 años 1990-2014, elementos centrales de la crítica neodesarrollista protagonizada por Bresser. Cuando, por pocos meses, Dilma interfirió con esa lógica, la burguesía (rentistas, financistas, agronegocio, empresas nacionales y multinacionales) que poco se muestra nacionalista, explota en una ola de odio detectada más tarde por el propio Bresser en un artículo de diario.

Para Singer (2015, p. 43), el "activismo estatal" en torno al Banco Central terminó de alejar a las camadas de empresarios que apoyaban al gobierno, y acabó chocando contra la disolución de la coalición productivista y la formación de un "frente único burgués antidesarrollista". Con el colapso del pacto el gobierno perdió el apoyo de las elites económicas, acercando a los empresarios industriales a los rentistas (Bresser-Pereira, 2013).

En el cuadro 3 se aprecia la oscilación en la confianza de los industriales durante todo el período (mucho mayor que en México), y su erosión sostenida a partir de 2011 (obviando los efectos de la crisis internacional en 2008).

**Cuadro 3:
Confianza de empresarios industriales en Brasil**



Fuente: ICEI Brasil [consultado en 13/11/2019].

En diálogo con la anterior discusión sobre la orientación política de la burguesía industrial brasileña, Singer llama la atención sobre su "carácter esencialmente pendular", y se pregunta: "¿es plausible que Dilma haya sido víctima de una ilusión óptica semejante a la que engolfó al nacionalismo de los años 1950/1960?" (Singer, 2015, p. 69) [en referencia al apoyo que esos sectores acabaron brindando al golpe de Estado de 1964].

La agudización de la crisis política exacerbó la recesión económica, con el gobierno presionado desde todos los frentes y cada vez menos en control de la situación. Buscando recuperar la confianza, realizó un ajuste fiscal - en palabras de Bresser-Pereira "extraño pero inevitable" - que continuó restándole apoyos (2015b).

La amenaza de un *impeachment* contra el gobierno del PT ya estaba presente desde sus primeros años, y el sostén de los movimientos sociales había sido importante para evitar ese escenario (Benetti e Iglesias, 2015). El agravamiento de la crisis vio aumentar considerablemente el apoyo a una salida por esa vía en el sistema político y la sociedad, con el capital buscando restablecer la "normalidad" de la economía y la gobernabilidad. Entre los actores que nos interesan, las cámaras industriales acabaron apoyando el *impeachment*¹⁴, mientras que se movilizaron en contra de la medida las principales centrales sindicales, el movimiento estudiantil, el MST, y en general todo el campo popular.

El desenlace sorprendió a muchos analistas políticos. Es interesante contrastar el tono triunfalista mostrado por los desarrollistas antes de la crisis, con la actitud sombría que exhiben después de ella. Continuando con Bresser-Pereira, a quien seleccionamos por tratarse de un intelectual orgánico del desarrollismo brasileño típicamente representante de esta corriente, en 2013 afirmaba lo siguiente:

Hoy la hegemonía neoliberal de los años 1990 es cosa definitivamente del pasado. El Estado dejó de ser la fuente de todos los males, para ser el instrumento por excelencia de la acción colectiva de la nación. El papel providencial del Estado en enfrentar y aminorar las consecuencias de la Crisis Financiera Global de 2008 en todo el mundo dejó muy claro ese papel y ese poder del Estado (Bresser-Pereira, 2013, p. 28).

Apenas tres años después, durante los cuales el país "perdió el rumbo", el mismo autor manifestaba en 2016:

Estamos cambiando un presidente que todo hizo por el acuerdo de clases, pero fracasó, por un presidente que (...) fue apoyado por grupos de derecha involucrados en la lucha de clases. (...) Paralizaron Brasil, desestabilizaron la democracia, hicieron al país sujeto de crisis políticas siempre que la popularidad del presidente de la República caiga, cambiaron el acuerdo por la lucha de clases, pero satisficieron su deseo de poder. ¡Qué desastre, qué locura, qué irresponsabilidad! (Bresser-Pereira, 2016).

14 La FIESP en primer lugar, después de hacer un sondeo entre sus miembros que indicó que 91% de los empresarios paulistas apoyaban el proceso de *impeachment*, así como 91,9% concordaba con que la entidad se posicionase públicamente sobre el tema (ver: Cruz, 2015). Posteriormente la FIRJAN y la CNI, tras alguna vacilación (ver: Sorima, 2016).

Conclusiones

Las hipótesis planteadas al comienzo se comprueban en términos generales. El ensayo post-neoliberal de Brasil fue llevado a cabo por nuevas fuerzas políticas cuyo ascenso al gobierno reflejaba la alteración de la correlación de fuerzas entre las clases sociales, y el intento de establecer un nuevo pacto político con bases distintas al neoliberal. Pese a ello, la ausencia de transformaciones estructurales de suficiente magnitud determinó que, una vez agotado el "viento de cola", el proceso se viese interrumpido. México, por su parte, mantuvo el arreglo liberal/dependiente que ha regido al país durante las últimas décadas, de carácter profundamente excluyente, en el cual tienen primacía los sectores exportadores y queda relegado el capital industrial tradicional. En comparación con esa continuidad, Brasil acusa un proceso político más dinámico durante el período, con alianzas y rupturas entre gobierno, sectores populares y capital, que ulteriormente tampoco logró hacerse sostenible más allá de estos años.

Lo que permitía sostener políticamente los avances sociales y la política ambivalente del gobierno de Brasil en su conciliación de intereses antagónicos, eran tasas de crecimiento tan elevadas como las que se vieron durante los años expansivos del período estudiado, así como la capacidad de apropiación pública de una parcela importante de ese excedente. Sin "viento de cola", este proceso debería haber sido impulsado internamente para continuar, lo cual no ocurrió pese a los intentos desarticulados de profundizar el cambio de rumbo en esta dirección.

A este respecto, encontramos dos líneas básicas de interpretación: una que ve continuidad entre los gobiernos del PT que hemos analizado y aquellos de signo neoliberal que ocuparon el ciclo político anterior, y otra que enfatiza las rupturas entre ambos. De León (2017) detecta un programa neodesarrollista con algunos resultados "interesantes", que se vio truncado por la acusada caída en sus TDI y la crisis política (2017, p. 12). Por el contrario, para Sawaya (2016) no se pudieron concretar avances decisivos en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo: "Mirándose en perspectiva, [el gobierno del PT] parece mucho más una continuidad desde los años 1980 de una determinada lógica neoliberal que un retorno al desarrollismo, que tal vez haya ocurrido por el corto período de tiempo de algunos años del gobierno Lula" (2016, p. 309).

Más allá de tales matices, la literatura revisada (De León, 2017; Sawaya, 2016; Bresser-Pereira, 2013; Singer, 2015) ubica las causas de la interrupción del proceso en el plano político: en última instancia, el pacto tejido (con mayor o menor habilidad) al calor del "viento de cola" no soportó las iniciativas desarrollistas más ambiciosas de la agenda política. A esto se sumó el deterioro del frente externo que detuvo el crecimiento económico, acabando de tumbar al gobierno brasileño.

Un balance crítico de la experiencia progresista brasileña tras el cierre de esta primera etapa debe considerar especialmente las resistencias políticas que enfrentó una vez agotado el “viento de cola”. Desde entonces, el cambio de signo en el gobierno de Brasil ha abierto una etapa en que se revierte abiertamente la política reseñada y buena parte de los avances realizados en estos años está puesta en cuestión¹⁵.

Sólo en un contexto de expansión económica importante se hizo sostenible beneficiar a un tiempo a sectores antagónicos como el capital agroexportador, los asalariados y el oscilante capital industrial. En ausencia de tales condiciones, las resistencias políticas del país demostraron ser mucho más fuertes de lo que el optimismo inicial del progresismo pareció asumir.

Es interesante problematizar cuáles fueron los factores políticos específicos que posibilitaron una regulación tan orientada a lo social como la que existió en Brasil durante este período, a diferencia de la implementada en México pese a las importantes características y problemáticas que ambos países tienen en común.

A modo hipotético, podemos considerar la historia del PT como partido político surgido junto al “nuevo sindicalismo” del final de la dictadura brasileña, así como la propia historia de Lula da Silva como líder sindical (análogas, *mutatis mutandis*, a las del PRI mexicano original y Lázaro Cárdenas en los años 1930).. A su vez, el carácter relativamente monolítico conservado por el capital industrial nacional en Brasil, mientras que en México se observa una división interna al bloque en el poder (como se dijo, entre el capital industrial tradicional y el ligado a la maquila). Por último, la importancia de la crisis sudamericana de 2001/2002 como introductor de cambio social, como postula el regulacionismo.

En México, el deterioro social de largo plazo y la creciente exclusión del campo popular de la participación en el poder político están en la raíz de la incapacidad mostrada por el bloque en el poder para legitimarse y lograr un mínimo consenso social. Como consecuencia, se mantiene la acumulación de tensiones políticas y la violencia en su territorio, ante el agotamiento de las vías que tradicionalmente permitirían canalizar el conflicto y ejercer contrapeso al modelo vigente (notablemente, el movimiento sindical y partidos políticos de sensibilidad popular o nacional).

Desfasado de la “ola rosa” latinoamericana, México se rige desde 2018 por un gobierno progresista “tardío” (Modonesi, 2018), que enfrenta un escenario menos favorable que el de sus congéneres de la década anterior, tanto en el plano de la geopolítica regional como a nivel de coyuntura económica. Adicionalmente, el país se halla supeditado a un esquema neoliberal de largo plazo incrustado en la arquitectura de su Estado, que resultará de difícil transformación más allá de la dinámica político-electoral.

¹⁵ Quizá la acción más sintomática del carácter antagónico que posee el gobierno instaurado en 2018 tras el impeachment de 2016 haya sido la eliminación del Ministerio de Trabajo y su subsunción dentro del de Economía.

La etapa histórica que iniciamos actualmente, completado un primer ciclo progresista en América Latina, es incierta. Por una parte, el regreso a la regulación neoliberal más ortodoxa no será capaz de mantener niveles de legitimidad aceptables; por otra, es difícil que vuelvan a gestarse condiciones externas como las que se disfrutaron durante la primera parte de nuestro período.

La conjunción idónea, a comienzos de siglo, de un quiebre político profundo tras el agotamiento del bloque neoliberal, que otorgaba mayores cuotas de poder al campo popular y habilitaba el cuestionamiento de la "ortodoxia" económica, y un importante ciclo de crecimiento activado desde fuera, constituyó un escenario excepcional históricamente. El no aprovechamiento del mismo para llevar a cabo transformaciones que diesen continuidad al proceso más allá del "viento de cola", es lo que lleva al desarrollismo brasileño - que había apostado esta vez por el progresismo para ejecutar su programa - a hablar de su "fracaso" en la construcción de un nuevo pacto político (Bresser-Pereira, 2013). Sin desconocer los importantes logros redistributivos del período, se plantea una "crítica a la alta preferencia por el consumo inmediato" que los mismos posibilitaron, y la necesidad de establecer un pacto político más sólido, "de centro, en vez de derecha o de izquierda", para superar el semiestancamiento de largo plazo (Bresser-Pereira, 2015c)16.

De cara al futuro, no se perfilan posibilidades claras de superación del modelo neoliberal y sus efectos negativos sobre el desarrollo de estos dos países en ausencia de un ciclo externo expansivo como el que hemos analizado. Esto tiene particular gravedad desde una perspectiva regional, dada la enorme gravitación que ejerce cada uno en su entorno: los dos países que estarían llamados a liderar el proceso de desarrollo regional, y que crecían por encima del promedio en la fase histórica anterior, han adoptado modelos especializados en algunas exportaciones, especialmente inapropiados para sus dimensiones, que se reflejan en un dinamismo económico pobre incluso a nivel latinoamericano.

16 "Esto significa que el pacto no debe dar la victoria al liberalismo dependiente de derecha, que es, por definición, incapaz de resolver ese problema estructural, ni insistir en un desarrollismo de izquierda contrario al lucro de las empresas, que también fracasó en lograr la retomada del desarrollo". (Bresser-Pereira, 2015c).

Referencias

- Amable, B. y Palombarini, S. (2009). A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism. En *Socio-Economic Review*, n° 7, p. 123–143.
- Benetti, G. e Iglesias, E. (2015). Partidos, sindicatos y movimientos sociales en Argentina y Brasil (2003-2011): la compleja relación con gobiernos afines. En *Temas y debates*. 30, 59-84. Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/5479>
- Bensusán, G. y Middlebrook, K. J. (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: FLACSO.
- Boyer, R. (2005). How and why capitalisms differ. *MPIfG Discussion Paper*, 05/4.
- Bresser-Pereira, L.C. (1978). *O Colapso de uma Aliança de Classes*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- _____. (2013). Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo. En *Revista de sociologia e política*, 21 (47), 21-29. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/rsoc/p/a/6DgyqYLj7zbdFwnB9MgYcgn/?lang=pt>
- _____. (2014) *A construção política do Brasil*. São Paulo: Editora 34.
- _____. (2015a). Um terceiro desenvolvimentismo na história? En Pedro de Souza (org.) *Brasil, Sociedade em Movimento*. São Paulo: Paz e Terra y Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, pp. 381-397.
- _____. (2015b). Estranho mas inevitável ajuste. Recuperado de: <http://www.bresserpereira.org.br/articles/2015/30.Estranho-mas-inevit%C3%A1vel-ajuste.pdf>
- _____. (2015c). Além do ajuste, um acordo político. *Folha de São Paulo*, 1/4/2015. <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/04/1610936-luiz-carlos-bresser-pereira-alem-do-ajuste-um-acordo-politico.shtml>>.
- Bresser-Pereira, L.C. y Ianoni, M. (2015). *Developmental class coalitions: historical experiences and prospects*. FGV Working Paper 386.
- Bresser-Pereira, L.C. (2016). Que loucura! Recuperado de: <https://www.bresserpereira.org.br/index.php/other-types-of-works/notes-in-facebook-and-twitter/10055-6436>
- Bulmer-Thomas, V. (1998). *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. México: FCE.
- Cruz, E. P. (2015, 14 de diciembre). Skaf anuncia apoio da Fiesp a processo de impeachment da presidenta Dilma. *Agência Brasil*. Recuperado de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-12/skaf-anuncia-apoio-da-fiesp-processo-de-impeachment-da-presidenta-dilma>
- De León Naveiro, O. (2017). Evolución económica y estrategias de desarrollo en América Latina. En Sotillo, J. A. y Ayllón, B. (coords.) *Las transformaciones de América Latina*. Madrid: Catarata/IUDC, pp. 34-68.
- De Lima Soares, J. (2016). As centrais sindicais e o fenômeno do transformismo no governo Lula. En *Revista Sociedade e Estado*, 28(3), 541–564.
- De Souza Frassão, C. S. (2017). *Lobby e proteção da Indústria: uma análise do Plano Brasil Maior*. Disertación de Maestría, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. Disponible en: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-02052017-140756/pt-br.php>
- Delgado, A. (2018, 21 de noviembre). Marko Cortés se reúne con líder de Coparmex; le ofrece “defender libertades” ante gobierno de AMLO. *El Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/560527/marko-cortes-se-reune-con-lider-de-coparmex-le-ofrece-defender-libertades-ante-gobierno-de-amlo>
- Gaspar, G. y Valdés, L. (1987). Las desventuras recientes del bloque en el poder. En *Estudios Sociológicos*, v15, México.
- Guillén, A. (2012). México, ejemplo de las políticas anti-desarrollo del Consenso de Washington. En *Estudos avançados*, 26 (75),57-76. doi :<https://doi.org/10.1590/S0103-40142012000200005>
- Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (2002, 22 de julio). Crenças do IEDI. Recuperado de https://iedi.org.br/artigos/iedi/crencas/crencas_do_iedi.html
- Miranda, J. C. (2012, 3 de diciembre). Creció la industria 1.4% anual al final del sexenio. *La Jornada*. Recuperado de <https://jornada.com.mx/2012/12/03/economia/023n1eco>

- Loría, E. (2016). México: crecimiento económico restringido y tipo de cambio, 1950-2014. En *Revista Problemas del Desarrollo*, julio-septiembre 186 (47). Recuperado de <http://probdes.iiec.unam.mx>
- Modonesi, M. (2018). México: el gobierno progresista «tardío». Alcances y límites de la victoria de AMLO. En *Revista Nueva Sociedad* (276), jul./ago. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/mexico-el-gobierno-progresista-tardio/>
- Moreno, J.C., Rivas, J.C., Santamaría, J. (2005). Mexico: Economic growth exports and industrial performance after NAFTA. En *CEPAL – Serie Estudios y perspectivas*, n°42.
- Sorima, J. (2016, 17 de marzo). FIESP e FIRJAN defendem impeachment de Dilma. *O Globo*. Recuperado de <https://oglobo.globo.com/economia/fiesp-firjan-defendem-impeachment-de-dilma-18902113>
- Palazuelos, A. (2000). Introducción a la realidad económica latinoamericana. En Harto de Vera, F. (ed.), *América Latina: Comunicación y globalización*, Madrid: La Catarata.
- Pereira, F. (2011). *Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas*. Rio de Janeiro: Ponteio.
- Pérez Liñán, Aníbal (2007). *El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes*. Documento de trabajo, Universidad de Pittsburgh, Recuperado de: <http://www.pitt.edu/~%7Easp27/USAL/2007.Fundamentos.pdf>
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL. Recuperado de: <http://prebisch.cepal.org/es>
- Regeneración. (2018, 10 de julio). Presidente de la Concamin le pone 10 al encuentro con AMLO. *Regeneración*. Recuperado de <https://regeneracion.mx/presidente-de-la-concamin-le-pone-diez-al-encuentro-con-amlo/>
- Rodrigues, A. (2009, 8 de agosto). Lula critica empresários e diz que Brasil superou crise graças ao consumo e ao governo. *Administradores* Recuperado de <https://administradores.com.br/noticias/lula-critica-empresarios-e-diz-que-brasil-superou-crise-gracas-ao-consumo-e-ao-governo>
- Rodrigues, I. J. (2015). Trabalhadores e sindicalismo no Brasil: para onde foram os sindicatos?. En *Caderno CRH*, 28 (75), 479-491. doi: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000300003>
- Rodrigues, Ladosky, Bicev (2016). Sindicalização e representatividade das centrais sindicais no Brasil. En *Trabajo y Sociedad*, 28 (75), 479-491. doi <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000300003>
- Sawaya, R. (2016). Bresser-Pereira e a construção política: o que construímos como nação? En *Estudos avançados*, 30 (86).
- Singer, A. (2009). Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. En *Novos Estudos*, São Paulo, 85, 83-104. doi <https://doi.org/10.1590/S0101-33002009000300004>
- Singer, A. (2015) Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). En *Novos Estudos CEBRAP* (102), 43-71. doi <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201500020004>
- Sotelo Valencia, A. (2017). *México desahuciado: dependencia, régimen político y luchas populares*. Buenos Aires: CLACSO.
- SDP Noticias. (2018, 09 de julio). López Obrador se reunirá cada 3 meses con CONCAMIN para gobernar juntos. *SDP Noticias*. Recuperado de <https://www.sdpnoticias.com/economia/2018/07/09/amlo-se-reunira-cada-3-meses-con-concamin-para-gobernar-juntos>
- Werneck Vianna, L. (2007) O estado novo do PT. En *La Insignia*, ed. 13 julio. Recuperado de www.lainsignia.org/2007/julio/ibe_007.htm
- Williamson, J. (2004) *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*. Institute for International Economics.



Este es un artículo de acceso abierto bajo licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional