



Desarrollo e integración en clave sudamericana: el rol del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en Brasil (2003-2016)

Development and integration from a South American perspective: reflections on the role of BNDES in Brazil (2003-2016)

Amanda Barrenengoa*

Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP-CONICET),
La Plata, Argentina

Resumen

La cuestión del desarrollo y la integración han suscitado importantes debates en la región sudamericana. Este artículo tiene como propósito aportar a dichas reflexiones, a partir de indagar en el rol del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores en Brasil (2003-2016). Desde la consideración de Brasil como potencia emergente, se aborda el caso del BNDES en tanto instrumento público vinculado a la estrategia implementada desde los gobiernos brasileños, en conjunto con la política exterior, la infraestructura y la política económica. A partir de una metodología cualitativa, basada en el trabajo con fuentes primarias y secundarias, se dialoga con bibliografía especializada sobre el Estado y el desarrollo en América Latina. Se recuperan también los aportes de las teorías de la dependencia y la Escuela de la Autonomía para analizar la relación entre la estrategia de desarrollo promovida desde Brasil y los procesos de integración regional, desde una visión multiescalar. Asimismo, se recorren las tensiones y los conflictos emergentes en dicho período para plantear interrogantes frente al desarrollo y

* Doctora en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Becaria posdoctoral del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Cs. Sociales, Conicet, Argentina. Docente de grado y posgrado en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. Correo electrónico: abarrenengoa@fahce.unlp.edu.ar ORCID: 0000-0001-9385-2971

Cómo citar este artículo: Barrenengoa, A. (2022). Desarrollo e integración en clave sudamericana: el rol del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en Brasil (2003-2016). *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 22(2), 181-205.



la integración en el contexto actual, signado por la crisis del capitalismo y las transformaciones del orden mundial.

Palabras clave: BNDES, desarrollo, integración regional.

Abstract

The issue of development and integration has given rise to important debates in the South American region. This article aims to contribute to these reflections by examining the role of the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) during the governments of the Workers' Party in Brazil (2003-2016). On the basis of considering Brazil as an emerging power, the case of BNDES is addressed as a public instrument linked to the strategy implemented by Brazilian governments, together with foreign policy, infrastructure and economic policy. Using a qualitative methodological approach, based on work with primary and secondary sources, a dialogue has been established with specialised literature on the State and development in Latin America. The contributions of Dependency Theories and the School of Autonomy have also been used to analyse the relationship between the development strategy promoted by Brazil and regional integration processes, from a multi-scale perspective. The work also examines the tensions and conflicts that emerged during this period in order to raise questions about development and integration in the current context, marked by the crisis afflicting capitalism and the transformations of the world order.

Keywords: BNDES, Development, Regional integration.

Introducción

En este artículo se busca aportar a las reflexiones en torno al desarrollo y la integración, desde el caso del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en el período de los gobiernos del Partido de los Trabajadores¹ (PT) entre 2003 y 2016. En diálogo con bibliografía especializada, se analiza el caso brasileño considerándolo una potencia emergente (Vieira Secches, Vadell y Ramos, 2020).

En relación con este objetivo principal, el artículo pretende contribuir al ejercicio de reflexión y problematización sobre el Estado en Sudamérica, entendiendo este como ámbito que articula, de manera contradictoria y junto con una multiplicidad de actores, diferentes esferas de lo social. Circunscribimos estas reflexiones en un escenario de profundas transformaciones económicas, políticas y sociales, como parte de una crisis sistémica (Delgado Wise, 2020).

¹ En Brasil, Partido dos Trabalhadores (PT).

A partir de una estrategia metodológica cualitativa (Marradi, Archenti y Piovani, 2007), basada en el trabajo con fuentes primarias y secundarias, se realiza una articulación de tres escalas de análisis: nacional, regional e internacional, en diálogo con bibliografía especializada. Esto nos permite abordar el tipo de desarrollo promovido desde el Estado brasileño en relación con la agenda de integración. El análisis profundiza el rol que tuvo el BNDES en la estrategia de los gobiernos del PT². En el amplio y heterogéneo campo de estudios que indagan el desarrollo en América Latina, se combinan diversas perspectivas que, desde las ciencias sociales, buscan contribuir a una mirada crítica sobre los diferentes significados que dicha entidad tuvo en la región, en relación con las transformaciones del capitalismo a nivel global. De esta manera, se analiza la experiencia del BNDES como banco de promoción e impulso al desarrollo desde los gobiernos petistas, tanto con sus especificidades, así como con sus elementos contradictorios.

El artículo comienza con un recorrido de la bibliografía para presentar el enfoque, dialogando con perspectivas acerca del desarrollo y visiones sobre el Estado en relación con las reestructuraciones del capitalismo y el proceso de globalización. Se recuperan nociones generales provenientes de las teorías de la dependencia y de la Escuela de la Autonomía para encuadrar el caso. Luego, se aborda la actuación del BNDES y su rol como instrumento público y como parte de la estrategia de desarrollo implementada, mencionando algunos conflictos y contradicciones que su rol tuvo a nivel de Brasil y la región.

El tercer apartado busca profundizar en los debates acerca del desarrollo para el caso brasileño, para luego presentar algunos interrogantes que surgen del contexto actual, signado por importantes transiciones. Por último, se plantean las consideraciones finales a modo de conclusión.

1. Encuadre teórico y herramientas analíticas

Distintas perspectivas, enfoques e investigaciones han estudiado el problema del desarrollo. Aquí lo abordamos en relación con las políticas brasileñas durante el período de gobiernos del PT, entre 2003 y 2016, en relación con sus políticas de integración y desarrollo. Establecemos un recorte para poner en diálogo parte de la bibliografía acerca del desarrollo latinoamericano con las especificidades del caso brasileño, marcadas por la estrecha relación que hubo entre la estrategia de desarrollo y su agenda de integración regional. Por lo cual, comenzamos revisando cómo fue pensado el desarrollo en diferentes etapas históricas, desde qué enfoques, y recuperamos sus aportes para indagar en este caso. Asimismo, para reflexionar sobre la integración a partir del rol del BNDES, se parte de un encuadre multiescalar (Fernández y Dundas, 2008), a partir del cual se intenta comprender las políticas

² Este artículo recupera parte del trabajo de investigación realizado para mi tesis doctoral. Ver Barrenengoa (2019).

y estrategias de desarrollo desde distintas escalas espaciales que complejizan la visión sobre el Estado brasileño y lo analizan en relación con distintos actores sociales.

Desde mediados del siglo XX y vinculada con las ideas en torno a la modernización, la noción del desarrollo vino de la mano con los avances del capitalismo en su fase industrial, como sinónimo de progreso. Así, el concepto se erigió en un mecanismo que permitía caracterizar los Estados nación en función de distintos indicadores, tomando como parámetro las agendas de los países centrales. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) tuvo un rol clave con la creación, en 1948, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), cuyas propuestas partían de identificar como problemática la inserción de los Estados latinoamericanos en la economía mundial. Prebisch (1981) marcaba las diferencias entre los países centrales y los periféricos en relación con el comercio internacional. Años más tarde, durante la década de 1960, proliferaron las teorías de la dependencia, que marcaron algunos contrapuntos respecto al enfoque de la CEPAL y otorgaron mayor énfasis a los vínculos de dependencia entre centro y periferia (Wallerstein, 2006).

Coincidimos con Beigel (2006) en torno a reconocer una diversidad de visiones dentro de la amplitud de enfoques de las teorías de la dependencia. Entre estas, recuperamos la relevancia de construir una visión que tiene especialmente en cuenta la cuestión relacional a la hora de estudiar la región sudamericana y de pensar en forma conjunta en procesos entrelazados, tanto respecto al desarrollo como al subdesarrollo. Al mismo tiempo, autores como Katz (2018) van a recuperar las teorías marxistas de la dependencia para subrayar cómo estas distinguen el modo en que se expresa la dependencia al interior de cada Estado y cómo estos se diferencian entre sí.

Ahora bien, además de las recepciones de la idea de desarrollo a nivel regional, vale destacar la singularidad de Sudamérica y el modo en el que esta zona se fue insertando en la economía mundial. A partir de la expansión de la economía-mundo capitalista durante la segunda mitad de siglo XX, los Estados europeos propiciaron un tipo de desarrollo sostenido, bajo ideas materializadas en lo que fue conocido como “Estado de bienestar”, con redistribución del ingreso, desde una impronta keynesiana. Durante esos años, proliferaron a nivel regional las teorías del estructuralismo latinoamericano, de las cuales la CEPAL fue una de sus principales representantes, analizando la situación de subdesarrollo y su contraste con las economías de los países centrales.

Las propuestas que surgieron en dicho contexto buscaron seguir el camino de la industrialización a partir de la tutela estatal. Estados como los de Argentina y Brasil, aprovechando el contexto de posguerra, buscaron generar crecimiento a partir de lo que en ese momento denominaron burguesías nacionales. En el caso brasileño, el BNDES formó parte del imaginario del desarrollo. En paralelo y en el marco de procesos de industrialización por sustitución de importaciones, el Estado argentino propició la industrialización y el desarrollo de la mano de empresas como Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) (Belini y Rougier, 2008).

En la segunda mitad del siglo XX, los pronósticos de la CEPAL marcaron un período en el que la integración fue pensada desde el desarrollo económico e industrial y el intercambio comercial. Con la emergencia de las teorías de la dependencia surgieron enfoques que vinculaban los cambios en el orden capitalista mundial con las especificidades que asumía la región latinoamericana (Beigel, 2006). Muchas de estas tomaron como punto de partida la situación de dependencia estructural que afectaba a la región, junto con el modo desigual en el cual Latinoamérica se insertaba en la economía mundial (Cardoso y Faletto, 1969; Dos Santos, 1971, 2002; Furtado, [1971] 1985; Marini, 1974). A su vez, para pensar la relación entre desarrollo e integración, los representantes de la Escuela de la Autonomía han contribuido a pensar la integración, el desarrollo y la autonomía política (Briceño Ruiz y Simonoff, 2015) más allá de una perspectiva estrictamente económica.

Por su parte, Míguez (2021) agrega la idea de que el estudio y las preguntas en torno a las especificidades de las periferias fueron acompañados de la crítica a la dependencia no solo en términos económicos, sino también políticos, lo cual conlleva a incorporar también en la mirada el papel de las clases dominantes locales.

En este sentido, el caso brasileño permite un acercamiento al modo en el cual las estructuras de la dependencia configuraron un tipo de desarrollo hacia adentro, entramado con un modo de relacionamiento con el mercado mundial. Esto se fue modificando en los distintos ciclos históricos y políticos que atravesó la República, y asumió rasgos específicos en el período de gobiernos del PT. Algunos de estos se vincularon con las ideas autonomistas como las de Helio Jaguaribe en Brasil y Juan Carlos Puig en Argentina, quienes, desde las críticas a la Cepal propusieron una perspectiva estratégica en dirección a conformar un Estado regional (Briceño Ruiz y Simonoff, 2015). Jaguaribe incluía entre las distintas condiciones necesarias para la “viabilidad nacional” de un país periférico, la autonomía tecnológica y empresarial (Míguez, 2021, p. 101).

A partir de estas perspectivas se busca recuperar aquí las visiones críticas que procuraron comprender y explicar cómo podía darse un proceso de desarrollo en la región latinoamericana, teniendo en cuenta las características de dicha formación social y las especificidades de los Estados en relación con el contexto mundial. Así, en el estudio de las formaciones históricas latinoamericanas podemos concebir a la región como parte de un proceso de desarrollo desigual, lo que ha sido destacado por los aportes de la teoría social de distintos autores. Basándonos en el diálogo con la bibliografía dependencista y autonomista, construimos un esquema de tres importantes nociones, concebidas como marcos analíticos para indagar la problemática del desarrollo sudamericano, desde la experiencia del BNDES como parte y elemento central en la estrategia de desarrollo e integración, promovida por los gobiernos del PT en Brasil.

En primer lugar, se concibe el proceso de globalización como inherente al sistema capitalista actual; es decir, se parte de la premisa de correspondencia del capitalismo con una lógica de tipo global. En segundo lugar, se destaca, en el marco de dicha lógica, su carácter polarizador

y desigual. En este sentido, se vuelven constitutivas al orden mundial las asimetrías entre centro y periferia, que en el presente también son referenciadas como Norte y Sur Global. Algunos autores como Fernández (2009) van a referirse a las jerarquías y heterogeneidades existentes dentro del Sur Global, para complejizar una mirada actual en atención a que el ascenso de China comienza a desequilibrar el histórico poder unipolar estadounidense. En tercer lugar, se retoma la interrelación entre las múltiples escalas espaciales (Fernández y Dundas, 2008). Es decir, la incorporación de la perspectiva global en el análisis de casos nacionales, y el ejercicio de vinculación entre las escalas nacional, regional y global. Con sus matices y especificidades, las distintas perspectivas ponen en evidencia la relevancia de las tendencias globales al momento de buscar comprender fenómenos complejos (Kufakurinani, Harvold Kvangraven, Santanta y Dyveke Styve, 2017³). Se recuperan estas nociones para considerarlas en el análisis del BNDES a partir de la interrelación con procesos de carácter internacional y regional desde la multiescalaridad (Fernández, 2009).

Asimismo, afirmamos que existe una estrecha relación entre las políticas y los proyectos de integración regional propiciados en determinados contextos sociohistóricos y las condiciones para el desarrollo de la región latinoamericana, junto con la expansión capitalista. De esta manera, el tipo de capitalismo dependiente implicó, además de una estructura de relaciones desiguales, un tipo de desarrollo asimétrico entre Estados regionales. Coincidimos con Thwaites Rey (2010) cuando señala que la acumulación del capital se expresa de un modo específico en cada Estado y territorio. En este sentido, el caso brasileño permite notar la dinámica de conflicto entre las estrategias de los actores locales y las agendas internacionales en los vínculos de relacionamiento endógeno y exógeno. De hecho, esto configuró especificidades que aquí se buscan abordar. Por ello, se parte del BNDES en Brasil, teniendo en cuenta, además del modelo de desarrollo propiciado, aquellos matices y conflictos que emergieron en el período. Desde una concepción articulada de la política, el poder y el Estado (Abal Medina y Cao, 2012), el Estado brasileño se erigió en un actor clave para el diseño de una estrategia de integración y desarrollo (Fernández y Ormaechea, 2018), que buscó direccionarla desde el principio de autonomía por la diversificación (Amorim, 30 de diciembre de 2007).

La elección de Brasil como caso de estudio proviene del rol distintivo que este país ha tenido, desde inicios del siglo XXI, en el diseño de una estrategia de integración, respecto a la cual la región suramericana fue una pieza fundamental, destacable en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (Barrenengoa, 2019). Coincidimos con Vieira Secches, Vadell y Ramos (2020), quienes desde la economía política internacional consideran a Brasil como potencia emergente y potencia media. Lo hacen a partir de su doble inserción: internacional y regional, en tanto característica sobresaliente de lo que se consideraban las “nuevas potencias medias” (Sennes, 1998, p. 400). Además, se muestran indicadores como el tamaño de su economía y los índices de crecimiento en el período de estudio, junto con la expansión

³ Entrevista a Samir Amin en el texto citado.

global, para destacar la participación en el BRICS y en el Consejo de Seguridad de la ONU. Ahora bien, Brasil también comparte con el resto de los Estados sudamericanos la posición de semiperiferia y las oscilaciones marcadas por los ciclos históricos que han afectado a la región, que han sido estudiados sistemáticamente por las corrientes aquí mencionadas.

Por otra parte, partimos de una visión del Estado como unidad contradictoria de intereses y grupos sociales, que contiene una multiplicidad de actores que lo permean en sus múltiples tramas, acuerdos y conflictos de poder. Se recuperan los estudios en torno al Estado en América Latina y la relación con los sectores dominantes (Berringer, 2015; Bieler y Morton, 2013; Míguez, 2021; Thwaites Rey, 2010). Se lo entiende como ámbito que articula, de manera contradictoria, distintos actores e intereses. Desde una concepción sociológica del poder, se dialoga con las teorías clásicas que han señalado al Estado como una relación social (Poulantzas, 1977, Gramsci, 1975). A su vez, varios estudios recientes analizan las relaciones entre el Estado y las clases dominantes en los procesos de integración regional (Clemente, 2017; Berringer, 2015; Bieler y Morton, 2013; Thwaites Rey, 2010). Las perspectivas neogramscianas (Cox, 1992) ubican a los Estados con un rol de reproducción de la lógica capitalista entre las escalas global y nacional. Por su parte, Bieler y Morton (2013) piensan el orden mundial a partir de las relaciones sociales de producción y el modo en que estas configuran a las diversas fuerzas sociales. También plantean que el capital es expresado por clases y fracciones de clases que son constitutivas del propio Estado. Estas relaciones se perciben con mayor fuerza en las últimas décadas, producto de la mundialización de la economía y de un escenario internacional de mayor multilateralismo.

De esta manera, el Estado brasileño es analizado aquí en los entramados de relaciones con distintos actores de las clases dominantes (Barrenengoa, 2019), por lo cual se prioriza una visión que busca reconstruir el tipo de desarrollo que se buscó promover en el marco de relaciones multiescalares, bajo la tensión permanente entre lo nacional, lo regional y lo global, en la confluencia de múltiples actores sociales. Ante la interdependencia de la sociedad mundial, la soberanía de los Estados-nación se encuentra más limitada y las clases dominantes locales se internacionalizan y expanden en estrecha vinculación con estos. La nueva dinámica de acumulación configura estructuras estatales cada vez más permeables a un capitalismo transnacionalizado, por lo cual el Estado es, además de una expresión del poder social dominante (Thwaites Rey, 2010), parte fundamental de aquellas contradicciones (Clemente, 2017). No obstante, los gobiernos del PT buscaron trazar un camino de inserción global a partir de la construcción de una estrategia en la que se pusieron en juego capacidades de articulación de diferentes intereses y actores sociales para aumentar los grados de autonomía y soberanía. Conocer el caso del BNDES nos permite recorrer estos matices, junto con los rasgos peculiares de Brasil en el marco de la región sudamericana.

En torno a los diferentes actores, estrategias y lógicas que se encuentran superpuestos, la perspectiva multiescalar nos permite identificarlos y situarlos en distintas escalas espaciales para comprender las políticas y estrategias de desarrollo regional (Fernández, 2009). En este

sentido, vale enmarcar las transformaciones y reestructuraciones en el seno del capitalismo durante los últimos cincuenta años, entre las cuales es posible destacar la fuerte concentración y centralización del capital (Delgado Wise, 2020), de la mano de un proceso de financierización. A la par, también fue creciendo la disputa entre EE. UU. y China, a partir del ascenso de Asia Pacífico y en paralelo al declive de la hegemonía estadounidense (Merino, Bilmes y Barrenengoa, 2021). Ambos procesos en simultáneo arrojan reconfiguraciones en la política y la economía regionales, es decir, que se erigen en elementos de relevancia para reflexionar en torno a las condiciones del desarrollo y la integración en el presente. En cuanto al modo de acumulación preponderante en la actualidad, el capitalismo asume la forma rentista y financiera como rasgo dominante del capitalismo contemporáneo (Amin, 2001).

2. El caso del BNDES

El banco fue creado en 1952 por Getúlio Vargas con el nombre de BNDE. Tuvo el fin de financiar el desarrollo nacional, bajo la órbita del Ministerio de Hacienda. En 1971 ingresó a la categoría de “empresa pública”, pasando a regirse por las reglas del derecho privado, lo cual significó un nuevo marco de acción en el ámbito crediticio y de capitales (Golombek y Urturi, 2010, p. 16).

Con el tiempo, se fue consolidando como principal banco de desarrollo y financiador de los grandes proyectos de infraestructura que excedieron las fronteras de Brasil, llegando incluso a las de la región suramericana. En 1982, durante la dictadura militar, se le incorporó la sigla “S” como parte de su componente social (Novoa, 2009, p. 189), y como resultado de la ampliación de su capital, lo cual le permitió destinar programas hacia áreas sociales.

Ahora bien, el BNDES tuvo diferentes orientaciones en su historia, y en particular, dentro del ciclo de gobiernos del PT, en cuanto a las políticas económicas y a las condiciones del escenario nacional, regional e internacional. Independientemente de estas y desde un punto de vista general, es posible afirmar que fue parte constitutiva de la estructuración del capitalismo brasileño, en sus distintos períodos, y en estrecha relación con el empresariado brasileño.

Desde una perspectiva histórica, Rougier les asigna un carácter continental a las políticas de impulso de entidades de financiamiento públicas desde el año 1930 (Rougier, 2011, p. 16). Ello se corresponde con el contexto de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, a partir de las cuales se dieron condiciones favorables para la configuración de políticas de crecimiento económico y financiero en la región latinoamericana y caribeña. El autor señala la creación de bancos de desarrollo y otros instrumentos de fomento a la actividad económica a partir de la década de 1940, lo que constituyó un período de creación de instituciones. En este sentido, los estudios sobre la historia de los bancos latinoamericanos y los procesos de industrialización aportan una mirada específica sobre el desarrollo. Rougier (2011) examina

las trayectorias de los bancos de desarrollo de diferentes países, de los cuales el BNDES brasileño muestra los resultados más destacables de la región.

Siguiendo la senda del desarrollo que se iniciaba a mediados de siglo XX, durante el período de gobiernos dictatoriales en Brasil, sectores de la diplomacia brasileña utilizaron el financiamiento del BNDES para realizar grandes obras de infraestructura junto con empresas privadas de capitales brasileños (Iglesias, 2008, Novoa, 2009; Pedreira Campos, 2009). Fue un proceso de internacionalización en ciernes, que iba a ser profundizado en los períodos posteriores. Si comparamos los años de mayor desarrollismo en el contexto de la dictadura militar (1969-1973) con los ciclos neoliberales, podemos constatar que en estos años dicha estrategia fue desarticulada, afectando a las empresas nacionales que se habían visto favorecidas previamente.

Por su parte, durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) se dio un proceso de reformulación del Estado, y como consecuencia de las privatizaciones y la apertura comercial, las empresas sufrieron los impactos de las políticas de desnacionalización y desindustrialización (Berringer, 2015, p. 83; Bustelo, 2012, p. 78; Paulani, 2017, p. 92). Dada la crisis que esto provocó en los sectores de la industria, afectó directamente a la estructura productiva, en un marco de mayor subordinación del Estado brasileño a los centros de poder mundial, profundizando la dependencia. Por estos años, las políticas estatales reorientaron el rol del BNDES a la gestión de las privatizaciones y a la financiación de los nuevos propietarios de dichas empresas (Bustelo, 2012; Diniz y Boschi, 2013), otorgando mayor vulnerabilidad a la economía a raíz de las políticas de apertura y desregulación financiera. Los sectores más impactados de las burguesías locales, particularmente provenientes de la industria, vieron condicionado su potencial productivo y destruida su capacidad instalada (Berringer, 2015, p. 95). Este proceso de desnacionalización fue articulando las bases para el ascenso de Luiz Inácio Lula da Silva al gobierno, en conjunto con diversos sectores de las clases dominantes brasileñas.

Durante los gobiernos del PT, el BNDES fue un instrumento para el desarrollo, buscando reforzar las capacidades de maniobra estatal en un entramado que combinó instrumentos y políticas públicas con actores públicos y privados (Barrenengoa, 2019). Asimismo, acompañó otras políticas, entre las que se destacaron las de integración, en un contexto de expansión de las mismas. Por ello, incluimos en la visión analítica del Estado brasileño a un amplio espectro de actores de la clase dominante y a aquellas tensiones y ambigüedades que emergieron en las dinámicas sociales y políticas (Thwaites Rey, 2010). Siguiendo a Thwaites Rey (2010), quien recupera a Bob Jessop, los Estados latinoamericanos y sus elementos económicos de intervención –tales como el BNDES– están en estrecha relación con las condiciones de acumulación del capital y las luchas de clases sociales. De tal manera, es posible situar al BNDES en el marco de las variaciones que ocurrieron en la formación social brasileña a partir de 2003 en términos económicos. Igualmente se vinculó a los cambios en

las relaciones políticas que comenzaron a visualizarse a partir de 2013, cuando se agudizaron las tensiones políticas e institucionales al interior de Brasil.

Teniendo esto en cuenta, su rol en los procesos de integración regional sudamericana estuvo vinculado al financiamiento de proyectos de infraestructura, desde una óptica de desarrollo nacional y regional, que fueron vertebradores de la estrategia de los gobiernos petistas. Esto se vincula con la perspectiva de autonomía por la diversificación, que caracterizó a la política exterior brasileña en dicho período (Amorim, 30 de diciembre de 2007). A su vez, se dio una mayor proliferación de actores públicos en los entramados del desarrollo, por tratarse de la articulación de distintas esferas de la política pública que se encolumnaron en pos de objetivos comunes. Desde la asunción del gobierno de Lula da Silva en 2003, el banco se orientó al apoyo y la ejecución de aquellas políticas de desarrollo productivo y expansión del mercado interno (Zahluth Bastos, 2017, p. 80). Es decir que, como instrumento, formó parte de la estrategia de gobierno y tuvo un rol central en el financiamiento directo o indirecto a la política de internacionalización de empresas. Junto a estas, contribuyó a las políticas económicas de crecimiento, desarrollo e integración sudamericana, como parte de los objetivos de cooperación en términos del Sur Global. Esto marcó la fuerte correlación entre la estrategia de expansión geopolítica y el impulso al desarrollo capitalista, desde el apoyo y la internacionalización de empresas nacionales (Berringer, 2015).

En los distintos viajes a los países del continente africano, los empresarios brasileños conformaban las comitivas diplomáticas como parte de la estrategia de proyección de Brasil y sus empresas. El BNDES era así el agente financiador, a partir de relaciones interestatales desde las cuales se fueron construyendo los trazos económico comerciales tanto de la política de Cooperación Sur-Sur, así como de la integración regional.

De esta manera, se destacan como rasgos característicos de la estrategia de gobierno plasmada en la política exterior brasileña: el aprovechamiento de las condiciones emergentes en el siglo XXI a partir del multipolarismo relativo para consolidar y profundizar los vínculos con África y la ampliación de los márgenes de maniobra en dirección a una mayor autonomía. En estos términos fue concebida la política de Cooperación Sur- Sur, de la mano de la estrategia de expansión del capitalismo brasileño a partir de empresas de origen local que se internacionalizaron con las políticas públicas, dando cuenta de una fuerte impronta estatal, en articulación con múltiples actores sociales. En estos propósitos, el BNDES fue una pieza clave.

Al mismo tiempo, un rasgo característico del período es la estrecha relación que tuvo la cartera de Relaciones Exteriores con la política comercial, visible en la capacidad de negociación de los representantes de Brasil (entre los que se destaca la figura del canciller Celso Amorim) en instancias internacionales y en articulación con distintos actores y sectores (Barrenango, 2019, p. 97). Desde un diagnóstico de los cambios que atravesaba el orden mundial, a partir de la idea de “multipolarismo”, se configuró una agenda de desarrollo para Brasil, que tuvo en cuenta el territorio regional para su proyección internacional. En este

sentido, la escala regional constituyó un aspecto de relevancia al momento de indagar en las políticas del banco, su relación con los procesos de integración y desarrollo, y los conflictos que se suscitaron.

Un año antes de la asunción del PT al gobierno, en 2002, el estatuto del banco fue modificado para habilitar el financiamiento de obras de infraestructura en el exterior. Esto coincidió con el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (IIRSA) en los años 2000, cuya cartera de proyectos iba a ser retomada, años más tarde, por el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), Consejo Ministerial de la UNASUR. Los bancos financiadores de las obras de infraestructura eran el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (anteriormente Corporación Andina de Fomento) y el FONPLATA (Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata). Sin embargo, el BNDES también aportó, junto con el Banco de Brasil, a las obras de infraestructura de la IIRSA-COSIPLAN (Amorim, 30 de diciembre de 2007).

De esta manera, la reorientación del BNDES a partir de las modificaciones en su reglamentación estuvo ligada a la posibilidad de financiar bienes y servicios en el marco de las obras de infraestructura en la región sudamericana y en otras. Dichos desembolsos tenían como condición la participación de capitales nacionales, favoreciendo a las empresas de ingeniería brasileñas dedicadas a las obras de infraestructura. Desde el gobierno, la presencia del banco fue central para la estrategia política y económica, como parte de una concepción más amplia que buscó, con matices, ampliar los márgenes de maniobra.

Como parte de dicha estrategia, la expansión del BNDES en la región tuvo que ver con la creación del Programa de Apoyo a las Inversiones de Empresas Brasileñas de Capital Nacional en el exterior, así como con la formación de grupos de trabajo sobre internacionalización, que se expresaron en la constitución de una sede en Montevideo y una subsidiaria en Londres (Cerqueira, 2014). En un camino de reactivación de una política industrial integral, impulsó líneas de financiamiento para sectores específicos (Bustelo, 2012, p. 93), expandiendo los créditos para inversiones en capacidades productivas e infraestructura, y apostando a la conformación de conglomerados nacionales que pudiesen competir con grandes grupos multinacionales (Wegner, 2018; Zahluth Bastos, 2017, p. 80).

En un documento del propio BNDES que data de 2004 se planteaba que, al ser la integración sudamericana uno de los pilares de la política exterior brasileña, el banco la incorporaba como parte de su misión: “la expansión de los mercados nacionales y el comercio entre países [que] es fundamental para acelerar el desarrollo económico con justicia social” (BNDES, 2004, p.1. Así, se buscaba además del aumento del comercio con los Estados sudamericanos, la reducción de los costos, basada en una estrategia nacional que otorgaba mayores condiciones de competitividad para las empresas nacionales. Esto fue posible mediante la política de internacionalización de empresas.

Ahora bien, además de otorgar préstamos para que las empresas se expandieran mediante adquisiciones y fusiones, lo cual constituye uno de los rasgos centrales del banco, el BNDES se fue haciendo parte del paquete accionario de las mismas (Clemente, 2017, p. 112). Ejemplo de ello fueron las empresas energéticas, que, junto con las obras de infraestructura, ostentaban una relevancia estratégica en el proceso de desarrollo de los gobiernos brasileños. De esta manera, el BNDES destinó fondos para la construcción de centrales hidroeléctricas, pero, además, logró ser parte del paquete accionario de varias empresas (Bustelo, 2012, pp. 93-94). De acuerdo con el documento de trabajo de Golonbek y Urturi (2010), hacia el año 2008 el BNDES participaba en el paquete accionario de la empresa de energía Light en un 33,62 % (un valor de 447.796 millones de dólares), Electrobras en un 11,81 % (que significaba 1.219.521 millones de dólares) y Petrobras 7,62 % (equivalente a 556.776 millones de dólares), para destacar algunas de las principales (Golonbek y Urturi, 2010).

20). Los autores describen como parte del diseño institucional del banco, junto con la estrategia llevada a cabo, la “integración” con grandes empresas brasileñas, lo que significó pasar a ser accionista de las mismas. En el marco de la búsqueda de expansión de determinadas empresas y sectores considerados estratégicos, las áreas en las que el BNDES participó activamente –con las respectivas empresas– se concentraron en petróleo, logística, electricidad, minería, frigoríficos, además de la banca pública (Golonbek y Urturi, 2010, p. 19). Esto coincide con la visión estratégica a la que se viene aludiendo, que conecta las distintas políticas con una visión de largo alcance.

Así, a diferencia de los gobiernos de FHC, durante los cuales las políticas del banco funcionaron en favor de privatizaciones (Bustelo, 2012; Diniz y Boschi, 2013), en el período de los gobiernos del PT el banco fue un vehículo central para la política de desarrollo e integración suramericana, en el marco de la estrategia mayor. Como parte de esta, llevó adelante la política de “campeones nacionales”, que logró sostenerse en el tiempo hasta el período 2013-2014 (Clemente, 2017).

Algunas cifras del período muestran que, en 2006, el BNDES destinó US\$ 7900 millones de dólares para infraestructura (Iglesias, 2008: 168), significando casi un 33 % de los US\$ 24000 millones de dólares totales que fueron desembolsados en ese año. Las inversiones destinadas a infraestructura pasaron de un 65 % en 2003 a un 95 % en 2010 (Soldateli Paim cit. en Melón, 2022), lo cual nos permite señalar la relación entre la estrategia nacional promovida desde el gobierno y las políticas de integración de la infraestructura. Ambas privilegiaron grupos empresariales de origen brasileño, que se internacionalizaron y expandieron de manera extraordinaria.

Entre 2001 y 2010, los financiamientos del BNDES para construcciones realizadas por empresas brasileñas en el exterior registraron un alza aproximada de 560 %, pasando de 194,5 millones a 1,3 billones de dólares (Wegner, 2018). Entre las destinatarias podemos mencionar a Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez y Queiroz Galvão, que lograron diversificarse.

En esta misma línea, los préstamos en América Latina y el Caribe aumentaron más de siete veces en casi una década, siendo un 80 % para infraestructura y 20 % para importación y exportación de productos brasileños. A su vez, destinó recursos para inversiones extranjeras directas de las mismas, tanto para fusiones, adquisiciones o aperturas de nuevas filiales en el exterior. En el marco de la Inversión Extranjera Directa (IED), el banco creó tres líneas de financiamiento externo, dando cuenta de la diversidad de instrumentos para su desempeño en el tiempo (Golombek y Urturi, 2010).

En síntesis, un rasgo característico de la estrategia de los gobiernos del PT fue la clara relación entre la política exterior, las políticas de desarrollo promovidas desde el BNDES y el impulso a la internacionalización de empresas brasileñas (Barrenengoa, 2019). Mientras que concentraba el 70 % de los financiamientos a largo plazo en Brasil, el BNDES se convertía en el principal banco de inversiones a nivel internacional por su estructura comparativa en millones de dólares, debajo del Banco Mundial, y superando al BID y la CAF (Golombek y Urturi, 2010, p. 22). Además, se constituiría como una de las principales y más sólidas herramientas de política para los gobiernos del PT. Ahora bien, dicho desempeño comenzaba a desentonar con la realidad económica y financiera del resto de los países con los cuales se proponía integrarse.

Respecto de la orientación del banco, Gavião y Gomes Saraiva (2019) destacan que las políticas fueron sostenidas por funcionarios afines a las ideas desarrollistas, como Carlos Lessa y Dar Costa (presidente y vicepresidente del BNDES). Hacia 2008, podemos observar más claramente una nueva composición y líneas estratégicas a partir del lanzamiento del Plan de Desarrollo Productivo (PDP), que involucró a varios sectores de la industria, en consonancia con el giro neodesarrollista e industrialista (Bresser-Pereira, 2013; Diniz y Boschi, 2013). Con la salida de José Dirceu de la Casa civil en 2005 y su reemplazo por Dilma Rousseff notamos esta reorientación en importantes ámbitos político institucionales. El exministro de Hacienda Antonio Palocci iba a ser reemplazado por Guido Mantega, mientras que en el BNDES se incorporaba Carlos Lessa, ambos de tradición desarrollista. Así, durante el segundo mandato de Lula, con Luciano Coutinho como presidente y João Carlos Ferraz como vicepresidente, el banco se orientó más decididamente a la promoción de determinados sectores y empresas, para sostener la estrategia de “campeones nacionales” (Bresser- Pereira, 2013; Clemente, 2017). A diferencia de otros bancos, el diseño y los objetivos de las políticas de inversión fueron dinamizados desde las estructuras estatales. Estas se configuraron junto con una política exterior que buscó la expansión a través de la región sudamericana y el crecimiento de la economía brasileña de la mano de sus propias empresas. De ahí que los financiamientos fueran dirigidos a empresas de origen brasileño que ostentaban ventajas comparativas.

Por ello, si pensamos la dependencia como una condición externa que se traduce en las estructuras internas (Beigel, 2006), el caso brasileño da cuenta de la búsqueda de promoción de un tipo de desarrollo enfocado en capitales originariamente nacionales, que luego se

expandieron en una escala mayor. Además del protagonismo estatal en dicha concepción del desarrollo como elemento de relevancia, el conjunto de empresas de origen brasileño beneficiadas con la estrategia, se vieron transformadas de la mano de las políticas estatales. Esto constituye un rasgo específico del tipo de desarrollo promovido en Brasil por parte de los gobiernos petistas.

Ahora bien, la estrategia de inversión y apoyo a capitales privados brasileños para su internacionalización y el uso de instrumentos públicos para ello, puso en evidencia las ventajas para la economía brasileña por sobre el resto de los Estados de la región, que se remarca en las obras de infraestructura. Su expansión y desarrollo excedió la región de América del Sur, involucrando otras regiones del mundo, como parte de sus objetivos de política exterior⁴. También, y como parte de los objetivos de desarrollo, la región sudamericana y la relación con los Estados vecinos fue un medio buscado para la consecución de dicha agenda (Gavião y Gomes Saraiva, 2019). Aprovechando las condiciones favorables del escenario internacional, la política exterior buscó contribuir al reforzamiento de una identidad suramericana bajo su liderazgo. Por ello, las políticas de desarrollo propiciadas tuvieron a dicha región como destino prioritario. Sin embargo, se acentuaron algunas asimetrías con el resto de los países, que no contaban con un organismo público de financiamiento, ni con las condiciones que ostentaba Brasil en el período.

A nivel interno, la utilización de instrumentos públicos para el desarrollo generó conflictos con sectores de las clases dominantes que no compartían la orientación de la política económica. Es decir, que se intentó ir más allá del modelo centrado en la exportación de materias primas y avanzar en un proceso de industrialización que permitiese ir por sobre la condición de subdesarrollo. Desde su arribo al gobierno, el PT buscó sostener cierta estabilidad política para avanzar y, en sus propias palabras, “mudar para valer”, como idea que simbolizaba el anuncio de un cambio profundo en relación con el ciclo previo de gobiernos de FHC (Barrenengoa, 2019). Las políticas del BNDES contribuyeron, además, a revertir las desigualdades entre las propias regiones, destacándose la región del Nordeste y del Norte, que entre 2008 y 2009 duplicaron su participación en los desembolsos (Golombek y Urturi, 2010, p. 24) del BNDES.

De esta manera, en la escala nacional el rol del BNDES contribuyó a los objetivos de desarrollo, destacándose entre los sectores a los que mayormente apuntó la política del banco, la industria (46 % de los desembolsos) y la infraestructura (36 %) (Golombek y Urturi, 2010, pp. 26-28). Coincidimos con Actis (2011) en torno a considerar la estrategia de política económica de los gobiernos del PT caracterizada por la “hibridez”. Por un lado, la intervención estatal garantizó la distribución de las riquezas, que el mercado negaba de manera estructural, en un juego de “ganar ganar” (Maringoni y Medeiros, 2017, p. 36). Así,

⁴ En este sentido, el estrechamiento de vínculos con China fue en ascenso desde el primer gobierno de Lula, en ambos casos por intereses que encontraron reciprocidad, como la vinculación a través del Pacífico (para lo cual el financiamiento de la infraestructura era central).

las políticas de impulso nacional y desarrollo económico tuvieron base en los consorcios público-privados y en el aliento a empresas en articulación con una estrategia más general que excedió el campo económico (Bresser-Pereira, 2009). Sin embargo, la política de desarrollo fue combinada con una política monetaria más ortodoxa en sus inicios, principalmente durante el primer gobierno del PT –dadas las condiciones de dicha asunción–, y en relación con el tipo de cambio, la tasa de interés y la estabilidad de precios (Actis, 2011; Paulani, 2017). Se trató de una estrategia de desarrollo que le permitió al PT avanzar en los objetivos centrales de su proyecto político, pero que se encontró con contradicciones en distintas escalas, que a continuación se desarrollan.

3. Reflexiones sobre el desarrollo y la integración a partir del BNDES

En el diálogo con las diferentes herramientas planteadas en el encuadre teórico inicial, es posible revisar algunas de las contradicciones y reflexiones que surgen del análisis del BNDES, situándolas en el marco de las escalas espaciales, en tanto niveles de organización de la vida social atravesados por el conflicto (Fernández, Vigil y Seval, 2012). Las estrategias de los distintos actores sociales del capitalismo son parte de estas escalas en un marco de transformaciones socioespaciales y crisis recurrentes. Poder distinguir los vínculos de estas a nivel interno y externo, posibilita identificar el origen de ciertos conflictos y el modo en el que se encuentran entrelazadas y relacionadas entre sí.

Partiendo de las transformaciones estructurales del sistema capitalista y la proliferación de empresas transnacionales, las estructuras estatales se ven modificadas ante una nueva espacialidad “glocalizadora” (Ordóñez, Fernández y Brandão, 2021, p. 16). Bajo estas dinámicas, se genera la fragmentación de los espacios nacionales, y las concepciones de desarrollo e integración se ven afectadas. De esta manera, se desarrolla la economía mundo-capitalista (Wallerstein, 2006), que liga los centros, semiperiferias y periferias a la acumulación del capital a escala global, reproduciendo un patrón de desigualdad que se acentúa en la región sudamericana. Desde la consideración de la lógica global del capitalismo y su carácter polarizador y desigual, el caso del BNDES en Brasil muestra, por un lado, resultados favorables a los fines del desarrollo brasileño y de la región, junto con limitaciones que la expansión de dichas políticas tuvo para con el resto de la región sudamericana. Asimismo, al interior de la formación social brasileña, la política de desarrollo implementada se encontró con diferentes conflictos que a continuación mencionaremos. Por ello es preciso distinguir los niveles.

Por un lado, a nivel interno, a medida que avanza el período aquí elegido comienzan a agudizarse las tensiones con el grupo de empresas de origen nacional que se expandieron a partir de la estrategia del gobierno, en una suerte de “alianza pragmática” (Barrenengoa, 2021). La estrecha relación que se generó entre las políticas de desarrollo promovidas desde

el BNDES y la consolidación de un grupo detallado de empresas es un rasgo para destacar.⁴ En 2009, las grandes empresas brasileñas recibieron el 85 % del total de los desembolsos del banco, dando cuenta de la prioridad otorgada, tanto desde el BNDES como desde el gobierno, al financiamiento, apoyo y expansión de las empresas brasileñas que se convirtieron en dicho período en corporaciones transnacionales. Autores como Clemente (2017) sugieren pensar, como parte del alcance de dichas políticas, los efectos de la centralización y concentración en este grupo de empresas, para el resto de las empresas pequeñas, medianas y para los consumidores brasileños. Más allá de esto, hacia el 2013, comenzaron a notarse las tensiones al interior de las clases dominantes brasileñas (Berringer y Forlini, 2018), a la par del freno a la política de creación de campeones nacionales. Ante los efectos de la crisis financiera global de 2008-2009, el desempeño del BNDES mostró solidez para hacer frente a los vaivenes del escenario internacional. Dicha diferencia estuvo dada por las características más generales de la macroeconomía brasileña por esos años. Pero al mismo tiempo, no hubo una alianza ni acuerdo entre Estado y empresas en torno a un proyecto de desarrollo compartido en términos de integración regional y autonomía, lo cual marcó una diferencia entre los objetivos políticos del PT y las prioridades de los empresarios, y los márgenes de negociación posibles.

En términos de financiamiento, además del BNDES, hubo una importante participación de los tesoros nacionales, estatales y municipales en las obras de infraestructura regional (Wegner, 2018). Así, el desarrollo logró ser inducido desde políticas estatales que pudieron combinarse con un contexto propicio para el desarrollo de proyectos de integración regional (Bustelo, 2012). Esto significó un punto de inflexión en cuanto a la trayectoria de desarrollo, con un proceso sostenido de crecimiento y expansión que fue más allá del campo económico (Bresser-Pereira, 2009) y que permitió la reducción de desigualdades dentro de Brasil. De esta manera, la intervención estatal que orientó el proceso de desarrollo generó un juego de “ganar- ganar” (Maringoni y Medeiros, 2017, p. 36), en un mercado mundial que estructuralmente negaba las posibilidades de dicha distribución para zonas periféricas y semiperiféricas. Sin embargo, el desarrollo brasileño no fue coincidente con el resto de los países de la región, sino que se colocó por encima de los mismos, lo cual también generó tensiones a nivel regional.

Además, fue creciendo al interior de Brasil un bloque político conformado por diferentes actores de las clases dominantes que veían una amenaza a sus intereses en lo que denominaban una “mentalidad de sustitución de importaciones” (Barrenengoa, 2019). Se trataba, entre otros, de representantes de la Federación de Industrias de São Paulo (FIESP), quienes se oponían a las políticas de gobierno. La política de “campeones nacionales”, el rol del BNDES y el apoyo a la pequeña y mediana empresa fueron cuestionadas por los sectores

⁴ Dichas empresas fueron judicializadas, en lo que se conoció públicamente como “Operación Lava Jato”. Escapan a los objetivos de este artículo los procesos judiciales en los que las mismas estuvieron implicadas en Brasil y la región, pero es preciso mencionarlo para poder referenciar el peso que estos eventos tuvieron en el devenir del proyecto político del PT hasta el presente.

que defendían la apertura comercial y rechazaban el intervencionismo estatal. Mientras que Brasil logró crecer en grados de soberanía a partir de la consideración de la región como área estratégica, en términos de su desarrollo e inserción global (Gavião y Gomes Saraiva, 2019) continuó un ciclo de fuerte crisis política e institucional que terminó con la destitución de Dima Rousseff. Al igual que en otros momentos de su historia, el golpe parlamentario se erigió en condición de posibilidad para llevar adelante reformas neoliberales que venían siendo exigidas por sectores del *establishment* económico y político. También se trató de una profunda crisis institucional del sistema de partidos políticos, con un alto grado de deslegitimación de las clases dirigentes como consecuencia de los distintos escándalos de corrupción. Fue el inicio de una crisis que se incrementó hasta llegar a la asunción de Bolsonaro, transformando las propias estructuras del Estado brasileño.

A nivel regional, otros autores críticos del desarrollo promovido interpretan el desempeño de Brasil en la región como la imposición de su liderazgo económico y geopolítico. Esta posición cosechó críticas vinculadas con la idea del subimperialismo brasileño (Zibechi, 2012). De esta manera, en términos de integración regional, pueden señalarse algunas dificultades que dicha estrategia de desarrollo generó en el sostenimiento de una política estatal regional en común, que terminó siendo dispersada. La contracara de la política exterior expansiva fue la importante asimetría con sus vecinos de la región a partir de su endeudamiento (Barrenengoa, 2021). Con lo cual, a pesar de no coincidir con la caracterización de subimperialismo, el tipo de desarrollo promovido desde Brasil no logró alcanzar un carácter regional ni continental, y presentó fisuras a nivel sudamericano que devinieron en el proceso de fragmentación actual. La región continuó consolidándose como plataforma global de acumulación para lo transnacional como escala imperante y soporte de nuevas relaciones que se conjugaron conflictivamente y que aumentaron la porosidad de los territorios (Arroyo y Zusman, 2010), sin poder diseñar una estrategia conjunta para limitar los efectos del modelo de acumulación global.

A nivel internacional, considerando las asimetrías entre centro y periferia, además de Norte y Sur Globales, emergieron con mayor visibilidad las modificaciones en los patrones de relacionamiento entre los países de la región y China. El incremento de la presencia china en las economías de los países latinoamericanos y en los vínculos con Brasil es otro de los rasgos emergentes del período, que iría a acelerar los conflictos dentro del propio Brasil y en relación con la potencia hegemónica de EE. UU. La importación de productos chinos, junto con el estrechamiento de vínculos al interior del Sur Global alertó a sectores de la industria local, representados en la FIESP, que presionaron por cambiar la diversificación de los vínculos diplomáticos y por retornar a un alineamiento más claro con los intereses estadounidenses.

Desde las perspectivas aquí recuperadas, al ser vista la globalización como un proceso de mayor interdependencia entre actores estatales y no estatales (Vadell, Secches, Burger, 2019, p. 47), existió una expansión de carácter espacial que acompañó la reorientación del proceso

de acumulación material por fuera de Occidente y su área de influencia, en el heterogéneo espacio del Sur global (Fernández y Moretti, 2020, p. 317). Este proceso iría a generar tensiones con los actores estatales y no estatales de Brasil, la región y el mundo.

Ahora bien, tanto por el aprovechamiento de las condiciones favorables que el escenario internacional prefiguraba, como por las políticas trazadas, Brasil buscó convertirse en un actor de peso global y líder sudamericano, a fin de consolidar su posición a lo largo de una década. Sin embargo, en este y en el resto de los Estados sudamericanos las estructuras de la dependencia continúan operando profundamente, con sus soberanías estructuralmente limitadas y con una acentuación de los procesos de periferalización en términos de reprimarización económica, pérdida de capacidades estatales nacionales y aumento de las desigualdades (Merino, Bilmes y Barrenengoa, 2021). La expresión de este proceso en cada Estado es singular, y merece un análisis pormenorizado. El caso brasileño muestra las importantes limitaciones que la estrategia de desarrollo tuvo para sostenerse en el tiempo, sumado al proceso atravesado desde la asunción de Temer hasta el final del período de gobierno de Bolsonaro.

Ahora bien, la nueva realidad emergente a nivel global, con el ascenso de China y Asia Pacífico, es parte de transformaciones sociohistóricas más profundas (Merino, Bilmes y Barrenengoa, 2021). En dicho marco, además de reconfigurarse el mapa geopolítico y agudizarse las disputas entre EE. UU. y China, este país asiático se fue acercando a la región con un destacado rol en tanto socio comercial y financiador de los proyectos de infraestructura, muchos de los cuales buscaron la salida de productos hacia el Pacífico (Wegner, 2018), dotando de jerarquía a los proyectos de corredores bioceánicos de la IIRSA-COSIPLAN. Esto conlleva un nuevo diálogo con algunas de las perspectivas aquí recuperadas, que parten de la visión del sistema-mundo (Wallerstein, 2006), para recalcar la distribución jerárquica del poder global. En esta distribución, el Sur Global permanece en un lugar subalterno en relación con los países centrales. Junto con pensar el desarrollo en la región, la dimensión del crecimiento entre centro y periferia, o Norte y Sur Global, da cuenta de factores estructurales que inciden en las diferencias en cuanto a los modelos de acumulación y los actores que acumulan, como las empresas transnacionales. De allí que los Estados sudamericanos busquen aumentar su capacidad de acción para poder limitar la apropiación por parte de dichos actores y avanzar en un desarrollo con otra orientación (Fernández y Moretti, 2020, p. 317). Si bien las crisis son recurrentes en el propio sistema, observamos que en el plano internacional se vuelve más evidente esta desigualdad entre Estados (Prebisch, 1981), tanto en relación con el Norte Global como al interior del propio Sur Global.

Retomando a Fernández y Moretti (2020), se subraya la pregunta por el Sur Global como región que transita una “oportunidad” para el desarrollo, en conjunto con la configuración de un modo de integración al sistema-mundo, lo cual implica revisar los vínculos al interior del mismo, entre los propios actores, no exentos de tensiones y conflictos. Asimismo, orientan

las reflexiones en torno al rol de la región en la producción industrial global, desde las heterogeneidades y nuevas jerarquías (Fernández y Moretti, 2020, p. 329). Y sin perder de vista el destacado rol de China, de cuyo proceso de expansión podemos destacar la dirección estatal y la planificación como elementos claves del desarrollo, junto con la diversidad de políticas e instrumentos (Merino, Bilmes y Barrenengoa, 2021). Ahora bien, lo que aún está por verse es si es posible, en el presente escenario global, desarrollar una estrategia de desarrollo regional conjunta, que busque vertebrar áreas estratégicas del mismo a partir del diseño de políticas públicas, y desde la restitución del lugar de los Estados nación en dichos procesos.

Como parte de estas reflexiones, el caso brasileño a partir del BNDES nos permite reflexionar en torno al desarrollo y la integración como potencialidades a nivel continental, en una situación de transición y crisis mundial, trascendiendo las fronteras nacionales; y en el marco de un capitalismo transnacional que limita, cada vez más, la maniobra estatal. El período aquí abordado nos permite volver sobre la multiescalaridad planteada al inicio para combinar las condiciones globales con las políticas nacionales y regionales, para pensar en un desarrollo viable, sostenible y sustentable para Sudamérica. De lo contrario, avanzará una mayor periferalización regional y la profundización de la dependencia en sus distintos niveles.

Consideraciones finales

En este artículo se ha analizado el BNDES y su rol en la estrategia de integración y desarrollo promovida por los gobiernos del PT en Brasil en el período 2003-2016, para contribuir a las distintas reflexiones sobre el desarrollo y la integración en la región sudamericana.

El diálogo con la diversidad de producciones teóricas en torno al desarrollo, en el marco de los estudios sociales latinoamericanos, nos ha permitido repensar esta categoría en el contexto del siglo XXI, atravesado por una nueva transición geopolítica. Asimismo, se han recuperado algunas visiones de las teorías de la dependencia y de la Escuela de la Autonomía, que mantienen su vigencia como herramientas analíticas para repensar en el tipo de desarrollo promovido desde Brasil a través del BNDES. En ese marco, la experiencia del BNDES fue indagada desde el repaso por algunas de sus principales políticas, desde una perspectiva multiescalar. Se marcaron algunas de las problemáticas emergentes a nivel nacional y regional, vinculadas principalmente con su sostenibilidad en el tiempo, la concentración y centralización en un número de empresas, el aumento de las asimetrías con los vecinos de la región a raíz del endeudamiento a costa del engrosamiento de las finanzas brasileñas, y el rol del Estado y la institucionalidad pública en su asociación con el mundo empresarial.

En el abordaje del BNDES también emergió como rasgo notable, la extraordinaria expansión de sectores productivos y empresas ligadas con la infraestructura, la industria y la energía. Esto fue articulado con la política exterior que acompañó los objetivos de la IIRSA-

COSIPLAN, y con las desigualdades regionales en torno al acceso a financiamiento para la infraestructura.

A nivel nacional, la recuperación de algunas de las principales políticas de desarrollo permitió avizorar la estrecha relación que tuvieron estas con la agenda de integración regional, prefigurando a la región sudamericana como plafón para sus objetivos de expansión y crecimiento regional e internacional. Las políticas de internacionalización y estímulo a sus empresas fueron parte de su estrategia de desarrollo, que buscaron promover la industrialización y el crecimiento de ciertos grupos desde la promoción de múltiples mecanismos e instrumentos estatales. La estrategia de desarrollo llevada a cabo permitió condiciones favorables no solo para las empresas, sino también para la redistribución del ingreso y el achicamiento de las asimetrías al interior de las regiones del país, en un juego de “ganar- ganar”.

Sin embargo, nos preguntamos en qué medida las políticas desarrollistas implementadas lograron frenar las tendencias más generales de avance de la economía de mercado, que se tradujeron en la financierización y transnacionalización de los capitales nacionales. Y en qué medida las causas de estas limitaciones se explican en el entrecruzamiento de condiciones y dimensiones de la dependencia a nivel nacional, regional y global. Los gobiernos del PT marcaron un paréntesis más que significativo, caracterizado por una senda de desarrollismo que logró favorecer a diversos sectores de la sociedad brasileña y que restituyó el papel estatal en distintos niveles. Además de las ventajas que estas políticas generaron para actores de las clases dominantes, fueron también mencionadas algunas de las contradicciones y conflictos que se desencadenaron en el período.

Por último, se destaca la relevancia de la multiescalaridad en el estudio de estos procesos. Particularmente, la recuperación de la escala global y las preguntas aún vigentes a partir del diálogo con la Escuela de la Autonomía y las teorías de la dependencia son marcos interpretativos que permitieron situar el caso brasileño en los márgenes de un sistema capitalista que polariza y fragmenta regiones, mientras avanza en la disolución de los márgenes de acción estatal. El tipo de desarrollo logrado, además de situarse en una estructura de relaciones desiguales, no logró revertir el patrón de desarrollo asimétrico entre Estados sudamericanos, por causas que exceden a los propósitos de este artículo.

La idea de recuperar la dimensión internacional del modelo de acumulación se corresponde con la necesidad de mostrar elementos para comprender el caso brasileño en un marco más amplio de las transformaciones recientes y de las limitaciones actuales al desarrollo. De allí que, para estudiar el Estado, la integración y el desarrollo, es preciso valerse de perspectivas renovadoras que se propongan comprender la región desde una visión particular, alejada de las interpretaciones de los centros hegemónicos. Remarcamos aquí la relevancia de pensar en desarrollo en clave sudamericana y teniendo en cuenta las modificaciones sufridas por los Estados a partir de las reestructuraciones del capitalismo a nivel mundial, que han impactado en el ejercicio de la soberanía y en la viabilidad de las políticas públicas regionales. Y así

pensar, ante las transiciones y disputas globales aquí señaladas, qué rol va a tener la región en la distribución del mapa del poder mundial. De qué manera, desde los actores de la propia región, es posible diseñar una planificación del desarrollo que contemple la autonomía, la soberanía y el crecimiento, sin que redunde en una nueva dependencia. Por último, se abrieron interrogantes que buscan aportar a la reflexión sobre el desarrollo autónomo ante las reestructuraciones y cambios actuales, entre las cuales se destaca la creciente presencia de China y las disputas con EE. UU.

Ante este escenario abierto, los Estados de la región tienen el desafío de alterar el patrón dependiente y desigual desde el avance de una estrategia conjunta en clave regional y autónoma, que fortalezca una posición regional a partir de diversos instrumentos estatales como vectores del desarrollo. Para esto es fundamental poner por delante los intereses regionales en el vínculo con el resto de los actores de peso global.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina J. M. y Cao, H. (comps.). (2012). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Actis, E. (2011). La estrategia "híbrida" de desarrollo del gobierno de Lula: neodesarrollismo heterodoxo. *Temas y Debates*, 15(22), 115-135. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/61699974.pdf>
- Amin, S. (2001). Capitalismo, imperialismo, mundialización. En J. Seoane y E. H Taddei (comps.), *Resistencias mundiales (De Seattle a Porto Alegre)* (pp. 15-29). Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100726091549/2amin.pdf>
- Amorim, C. (30 de diciembre de 2007). Balanço de cinco anos de politica externa. *Folha de São Paulo*. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft3012200704.htm>
- Arroyo, M. y Zusman, P. (orgs.). (2010). *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração regional*. Sao Paulo: Humanitas; Buenos Aires: FFL.
- BNDES (2004). *Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira*. Informe n° 187, noviembre. [En línea]. Recuperado de <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/5711/1/Informe%20BNDES%2C%20n.%20187%2C%20nov.%202004.pdf>
- Barrenengoa, A. (2019). *"¿Mudar para valer?" Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana. Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011)*. (Tesis de doctorado en Cs. Sociales inédita). Facultad de Humanidades

- y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/77918>
- Barrenengoa, A. (2021). La relación Estado-empresas durante los gobiernos de Lula da Silva, 2003-2011. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, (55), 185-210. Recuperado de <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/revistaCICLOS/article/view/2024>
- Beigel, F. (2006). Vida, muerte y resurrección de las “teorías de la dependencia”. En F. Beigel et al., *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano* (pp. 287-325). Buenos Aires: Editorial CLACSO.
- Belini, C. y Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.
- Bieler, A. y Morton, A. (2013). Hegemonía, orden mundial y cambio histórico: siguiendo el camino de la teoría crítica. Perspectivas neogramscianas en las relaciones internacionales. En J. Kan y R. Pascual (comps.), *Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea* (pp. 23-43). Buenos Aires: Imago Mundi.
- Berringer, T. (2015). *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Curitiba: Appris.
- Berringer, T. y Forlini, L. (2018). Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira. *Conjuntura Austral*, 9(48), 5-19.
- Bresser-Pereira, L. C. (2013). Empresários, o governo do PT e o Desenvolvimentismo. *Revista de Sociologia Política*, 21(47), 21-29.
- Briceño Ruiz J. y Simonoff, A. (2015). *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos.
- Bustelo, S. (2012). *Desenvolvimento e políticas industriais: um estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008)*. (Dissertação de mestrado). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cerqueira Franco, D. (2014). *Brasil en el proceso de integración con América del Sur: una política destinada a consolidar la lógica de acumulación del capital*. XIV Jornadas de Economía Crítica. Perspectivas Económicas Alternativas, Valladolid, 4 y 5 de septiembre.
- Clemente, D. (2017). ¿Hace falta ser líder? Brasil y la expansión de las empresas ‘campeones nacionales’. *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, 1(1), 101-126.

- Cox, R. (1992). Multilateralism and world order. *Review of International Studies*, 18(2), 161-180.
- Delgado Wise, R. (2020). Replanteando la cuestión del desarrollo en tiempos de COVID-19: Reflexiones en torno al caso de México. *Critical Development Studies/Estudios Críticos del Desarrollo*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/344106587_Replanteando_la_cuestion_del_desarrollo_en_tiempos_de_COVID-19
- Diniz, E. y Boschi, R. (2013). Uma nova estratégia de desenvolvimento? En L. C. Bresser-Pereira (org.), *O Que Esperar do Brasil?* (pp. 27-60). Rio de Janeiro: FGV.
- Dos Santos, T. (1971). La estructura de la dependencia. En P. Sweezy, R. Wolff, T. Dos Santos y H. Magdoff, *Economía política del imperialismo* (pp. 231-236). Buenos Aires: Periferia.
- Dos Santos, T. (2002). *Teoría de la dependencia: balance y perspectivas*. México: Plaza & Janes.
- Fernández, V. R. (2009). ¿Qué desarrollo regional para qué desarrollo nacional? Desafíos para una Argentina post neoliberal. *Realidad Económica*, 242(2), 102-125.
- Fernández, V. R. y Dundas, M. (2008). Innovación, territorio y aglomeración: discutiendo sus vínculos y limitaciones desde una perspectiva multiescalar y multidimensional del desarrollo. *Redes*, 14(27), 191-218.
- Fernández, V. R. y Moretti, L. (2020). Un nuevo sistema mundo desde el Sur Global: gran convergencia y desplazamiento geográfico acelerado. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11(2), 313-344.
- Fernández, V. R. y Ormaechea, E. (2018). La Cepal y el rol del Estado para el desarrollo latinoamericano. *Cuadernos del CENDES*, 35(99), 1-23.
- Fernández, V. R., Vigil, J. I. y Seval, M. (2012). Explorando la región. Territorios, escalas y relacionalidades. *Revista de Geografía Norte Grande*, (51), 21-41.
- Furtado, C. ([1971] 1985). Dependencia externa y teoría económica. En C. Furtado, *Obras escogidas* (pp. 149-170). Bogotá: Plaza & Janes.
- Gavião, L. y Gomes Saraiva, M. (2019). América del Sur en la Política Exterior Brasileña de Lula Da Silva. *América Latina Hoy*, 82, 63-83. DOI: 10.14201/alh2019826585
- Golonbek C. y Urturi A. (2010). *Banca de desarrollo, un estudio de caso: BNDES, diseño institucional y rol contracíclico*. Documento de trabajo n° 282007/2009, CEFIDAR.
- Gramsci, A. (1975). Análisis de las situaciones. Relaciones de fuerza. En *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. México: Juan Pablo Editores.

- Iglesias, R. M. (2008). Algunos elementos para caracterizar los intereses brasileiros en la integración de la infraestructura de América del Sur. *Integración y Comercio*, 12(28), 161-190.
- Katz, C. (2018). *La teoría de la dependencia, cincuenta años después*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Kufakurinani, U., Harvold Kvangraven, I., Santanta, F. y Dyveke Styve, M. (eds.) (2017). *Dialogues on Development. Volume I: On Dependency*. [E-book]. Economic Development Working Group of the Young Scholars Initiative (YSI) of the Institute for New Economic Thinking (INET). Recuperado de <https://www.ineteconomics.org/uploads/downloads/Dependency-theory-e-book-online.pdf>
- Maringoni, G y Medeiros, J. (2017). *Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*. São Paulo: Boitempo-Fundação Lauro Campos.
- Marini, R. M. (1974). *Subdesarrollo y revolución*. México DF: Siglo XXI.
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. I. (2007). El papel de la teoría en la investigación social. En *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé.
- Melón, D. (2022). *Estado, conflictos y resistencias socioterritoriales. El caso de los proyectos hidroeléctricos Garabí-Panambí e Inambari en el marco de IIRSA y de la expansión regional de Brasil (2003-2011)*. (Tesis de posgrado para optar al título de doctora en Ciencias Sociales). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Merino, G., Bilmes, J. y Barrenengoa, A. (2021). *Crisis de hegemonía y ascenso de China. Seis tendencias para una transición*. [Documento de trabajo]. *Cuaderno 1*. Instituto Tricontinental de Investigación Social. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20210803063339/Crisis-de-hegemonia-y-ascenso-de-China.pdf>
- Míguez, M. C. (2021). La autonomía: un aporte latinoamericano a la teoría de las relaciones internacionales. En G. Álvarez, M. Deciancio, G. Molano Cruz y C. Ovando (eds.), *La disciplina de las relaciones internacionales en América Latina* (pp. 97-120). Santiago: RIL editores.
- Novoa, L. F. (2009). O Brasil e seu “desbordamento”: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. En Instituto Rosa Luxemburg Stiftung, *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário* (pp. 187-204). São Paulo: Expressão Popular.
- Ordóñez, S., Fernández, V. R. y Brandão, C. (2021). *América Latina ante el cambio geoeconómico-político mundial: entre la crisis de hegemonía y las nuevas asimetrías*

- del sur global*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas.
- Paulani, L. M. (2017). Desenvolvimentismo, planejamento e investimento público nos cinco mil días do lulismo. En G. Maringoni y J. Medeiros, *Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo* (pp. 91-100). São Paulo: Boitempo-Fundação Lauro Campos.
- Pedreira Campos, H. (2009). As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. En Instituto Rosa Luxemburg Stiftung, *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário* (pp. 103-114). São Paulo: Expressão Popular.
- Prebisch, R. (1981). *El capitalismo periférico*. México: FCE.
- Poulantzas, N. (1977). *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Editora Martins Fontes.
- Rougier, M. (comp.). (2011). *La banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización en la región*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sennes, R. (1998). Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. *Contexto Internacional*, 20(2), 385-413.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina? *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, (32), julio, CLACSO. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20120509125518/cuadernos32.pdf>
- Vadell, J., Secches, D. y Burger, M. (2019). De la globalización a la interconectividad: reconfiguración espacial en la iniciativa Belt & Road e implicaciones para el Sur Global. *Revista Transporte y Territorio*, (21), 44-68. DOI: 10.34096/rtt.i21.7146
- Vieira Secches, D., Vadell, J. y Ramos, L. (2020) Potências médias e potências emergentes na economia política internacional: uma aproximação teórico-conceitual. *Sociedade e Cultura*, 23. DOI: 10.5216/sec.v23i.59666.
- Wallerstein, I. (2006). Después del desarrollismo y la globalización, ¿qué? *Polis*. [En línea], (13). Recuperado de <https://journals.openedition.org/polis/5405>
- Wegner, R. C. (2018). Integração e desenvolvimento econômico: estratégias de financiamento do investimento de infraestrutura sul-americana. *Economía y Sociedad*, 27(3), 909-938.
- Zahluth Bastos, P. (2017). “Que horas ela volta? Economia política e política económica de Lula a Dilma”. En G. Maringoni y J. Medeiros (comps.), *Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo* (pp. 77-90). São Paulo: Boitempo-Fundação Lauro Campos.
- Zibechi, R. (2012). *Brasil potencia: entre a integração regional e um novo imperialismo*. (Trad. De Carlos Walter Porto-Goncalves). Río de Janeiro: Consequencia.