



 **realidad
económica**

Nº 339 • AÑO 51

1º de abril al 15 de mayo de 2021

ISSN 0325-1926

Páginas 135 a 154

MODELO ECONÓMICO

XIII Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales
El Banco de Desarrollo del Brasil en el
proceso de neoliberalización reciente
(2003-2019)

Javier Ghibaudi*, Eduardo Crespo**, Deborah Werner***,
Igor Laltuf****

* Profesor asociado del Departamento de Economía de la Universidad Federal Fluminense (UFF), Rua Prof. Marcos Waldemar de Freitas Reis, S/N, Bloco F, Campus do Gragoatá. São Domingos. Niterói - RJ. 24210-000, Brasil. javierghibaudi@id.uff.br.

** Profesor del Programa de Economía Política Internacional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (PEPI-UFRJ), Avenida Pedro Calmon, 550 Reitoria - Cidade Universitária, Rio de Janeiro - RJ. 21941-901, Brasil. ecres70@gmail.com.

*** Profesora del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ). deborah_werner@hotmail.com.

**** Investigador y estudiante de la maestría del IPPUR-UFRJ. igorlaltuf@gmail.com.



Resumen

Este artículo estudia el proceso de neoliberalización en el Brasil teniendo como caso de estudio al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) durante el período 2003-2019. Este recorte temporal busca observar la acción del BNDES durante los tres primeros gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) (2003-2014), y sus cambios y permanencias a partir de la ofensiva conservadora que se inició en 2015 hasta 2019, cuando se completó el primer año de gobierno la extrema derecha, antes de la irrupción de la pandemia de COVID-19. La metodología de investigación consistió en el análisis de estadísticas operacionales, de documentos y de entrevistas realizadas en el BNDES. Entre los resultados destacamos cómo entre 2003 y 2014 el BNDES amplió su poder de financiamiento en beneficio de asociaciones entre grandes empresas públicas y privadas en grandes proyectos, situación que denominamos BNDES conglomerador. Por el contrario, entre 2015 y 2019 el Banco fue reducido en su poder de financiamiento, orientado a gestionar y financiar una nueva rueda de privatizaciones y a promover la creación de instrumentos financieros en el mercado de capitales privado, momento que llamamos BNDES privatizador. Esta tendencia se acentúa con la asunción del gobierno de extrema derecha, en 2019, lo que redujo aún más su capacidad de regulación y financiamiento en vísperas de la pandemia de COVID-19.

Palabras clave: Neoliberalismo – Privatización – Sistema financiero – Desarrollo económico

Abstract

XIII National Conference of Researchers in Regional Economies

The Development Bank of Brazil in the recent neoliberalization process (2003-2019)

This article studies the process of neoliberalization in Brazil with the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) as a case study during the period 2003-2019. This time frame seeks to observe the action of the BNDES during the first three governments of the Workers Party –PT– (2003-2014) and its changes and remains from the offensive conservative that began in 2015 until 2019, when the far-right completed the first year of government, before the outbreak of the pandemic of COVID-19. The research methodology consisted of the analysis of operational statistics, documents and interviews conducted at BNDES. Among the results we highlight how between 2003 and 2014 the BNDES expanded its financing power to benefit partnerships between large public and private companies in large projects, a situation we call BNDES conglomerator. On the contrary, between 2015 and 2019 the bank was reduced in its financing power, oriented to manage and finance a new round of privatizations and to promote the creation of financial instruments in the private capital market, a moment that we call BNDES privatization. This trend is accentuated with the assumption of the far-right government in 2019, which further reduced its regulatory and financing capacity on the eve of the COVID-19 pandemic.

Keywords: Neoliberalism - Privatization - Financial System - Economic Development

1. Introducción

La articulación entre Estado, clases sociales y desarrollo en el Brasil aparecía a mediados de 2019, ya antes de la pandemia del COVID-19, como una dinámica caótica y al mismo tiempo opaca al análisis. Dificultad agravada por los mitos y sentido común que, especialmente en Argentina, existen sobre el Brasil y su supuesta burguesía industrial nacionalista y socia de un Estado fuerte y estable. Si el análisis histórico de mayor duración puede ayudar a disipar esta fantasía (Crespo y Ghibaudi, 2014 y 2019), proponemos ahora sumar una reflexión sobre un período más reciente y pauta en un caso de estudio, siempre a partir de las categorías de relaciones de clases y Estado en las condiciones periféricas y dependientes del capitalismo brasileño.

Con el objetivo de contribuir a una mejor comprensión de las estructuras y procesos sociales en movimiento, este artículo propone el estudio del proceso de neoliberalización (Brenner et al., 2010; Fernández, 2016) en el Brasil, teniendo como caso de estudio el análisis del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) durante el período 2003-2019. Este recorte temporal busca observar la acción del BNDES durante los tres primeros gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), de 2003 a 2014, y sus cambios y permanencias a partir de la ofensiva conservadora que se inició en 2015 y en 2019 completó el primer año de gobierno de extrema derecha, antes de la irrupción de la pandemia del COVID-19.

El BNDES ha sido desde su fundación en 1952 una herramienta central de política económica del Estado brasileño en sus diferentes fases. De espacio de planificación y fuente de recursos para la infraestructura en sus comienzos nacional-desarrollistas, hasta agente de gestión y financiamiento de las privatizaciones en la década de 1990, los embates sobre su orientación y grado de fortalecimiento han estado presentes tanto en el debate académico como político. En el período de las tres primeras gestiones presidenciales del PT, el BNDES mantuvo su prota-

gonismo más que duplicando su capacidad de financiamiento y orientándose a la creación/consolidación de conglomerados público-privados.

Nuestra hipótesis principal es que, por un lado, en el período de los tres primeros gobiernos del PT no hubo una ruptura abrupta con el proceso de neoliberalización más amplio y su patrón de especialización regresivo. De todos modos, dentro de una fase que con Víctor Ramiro Fernández (2016) podemos llamar de neoliberalismo “consensual”, el caso del BNDES muestra cómo en ese período se fue ampliado el poder de financiamiento del Estado y fueron fortalecidas asociaciones entre grandes empresas públicas y privadas en grandes proyectos, con comando estratégico de estas últimas, lo que denominaremos BNDES *conglomerador*. Esa tendencia, por otro lado, sería en parte revertida posteriormente en un contexto que podríamos denominar, también con Fernández, de “neoliberalización ofensiva”. Así, principalmente a partir de la destitución de Dilma Rousseff y la salida del BNDES de su presidente Luciano Coutinho en 2016, el Banco fue reducido en su poder de financiamiento, orientado a gestionar y financiar una nueva rueda de privatizaciones y a promover, también con recursos públicos, la creación de instrumentos financieros en el mercado de capitales privado. Parte de nuestra hipótesis es que estas dos fases no son dos procesos radicalmente opuestos, sino que se trata de diferentes grados de intensificación de tendencias ya existentes: la renuncia a un papel planificador del Estado a favor de asociaciones con criterios privados que reproducen la especialización regresiva de la economía, la apertura al capital privado de concesiones de servicios públicos y el intento de crear mecanismos de financiamiento de largo plazo que, con aval público, fuesen determinados por los agentes del mercado de capitales. Estas tendencias parecieron exacerbarse a partir de 2016 y principalmente con la asunción del gobierno de extrema derecha, en 2019. Se trató, además, del abandono del apoyo a la inversión pública y de profundizar un patrón de especialización en recursos naturales colocando al BNDES bajo el ataque discursivo de las propias autoridades nacionales y reduciendo de forma aún más pronunciada su capacidad de regulación y financiamiento.

La metodología de investigación cuyos resultados aquí exponemos consistió en actualizar el análisis de estadísticas operacionales, de documentos y de entrevistas realizadas en el BNDES entre 2003 y 2019, e incorporar los recientes debates

sobre la orientación y papel del Banco. Se trata, de esta forma, de un trabajo de investigación colectivo formado por diferentes profesores de universidades en el Brasil que revisa y actualiza resultados adelantados en publicaciones científicas en los últimos cinco años¹.

La exposición de este artículo consiste, además de esta introducción, en una segunda sección sobre la trayectoria más reciente del proceso de neoliberalización en el Brasil con foco en el período 2003-2019, una tercera que toma como caso de estudio al BNDES en el mismo período, y luego las consideraciones finales.

2. El proceso de neoliberalización en el Brasil del comienzo del siglo XXI

2.1. Los gobiernos del Partido de los Trabajadores (2003-2016): Pueblo y élite, del atraso en la conciliación de clases lulista

El Partido de los Trabajadores (PT) llegó al gobierno liderado por Luiz Inácio “Lula” da Silva, quien en 2003 inauguró la primera de sus dos gestiones presidenciales (2003-2006; 2007-2010) y fue sucedido por Dilma Rousseff (2011-2014), destituida tras un año y cuatro meses de su segunda gestión (2015-2016).

Sin entrar aquí en las particularidades de cada gestión presidencial del PT, nos interesa seguir a André Singer (2009) y destacar que el período muestra la ascensión del lulismo como movimiento político que rápidamente consolidó el apoyo de los sectores de menores ingresos e históricamente marginados de la participación política. Hubo una explícita y consciente política de transferencia de ingresos, de valorización del salario y de expansión de programas de acceso a bienes y servicios como la energía eléctrica –programa Luz para todos– y la educación superior;

¹ Nos referimos a la investigación iniciada en 2012 y cuyos primeros resultados sobre el período 2003-2014 fueron sistematizados en el libro organizado por Vianer y Vieira (2017) y realizado por un equipo formado por los profesores Carla Hirt, del Instituto Federal de Río de Janeiro (IFRJ), Carlos Vainer y Deborah Werner, de la de la UFRJ, Flávia Vieira, de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ), Javier Ghibaudi, de la UFF, y Luis Novoa de la Universidad Nacional de Rondonia (UNIR), y por los investigadores Igor Laltuf y Juliana Romeiro, de laUFRJ.

lo que desarrolló una gran capilaridad territorial e incluso indujo cambios sociales y económicos importantes en regiones periféricas como el Nordeste.

Esta política en favor de los sectores populares se construyó no a partir de una política de enfrentamiento a las élites y de transformaciones estructurales mayores sino mediante lo que Singer y diversos autores denominan como de “conciliación de clases”. La política macroeconómica de garantía de superávits primarios y apertura comercial y financiera respetó los dogmas ortodoxos, y se permitió una mayor osadía apenas en el período de eclosión de la crisis financiera internacional y restringido al intervalo 2009-2011². Bajo un discurso de recreación de políticas de desarrollo, y en el contexto de expansión económica de China y los precios de las *commodities*, el gobierno fortaleció con recursos la banca pública y promovió un programa nacional de infraestructura (el Plan de Aceleración del Crecimiento, PAC) y vivienda (el Minha Casa, Minha Vida, MCMV). Mientras continuaba la política de altas tasas de interés a favor del sector financiero privado y el programa de metas de inflación, el gobierno multiplicaba, con el BNDES, los recursos públicos para participación accionaria y préstamos con tasas bajas a grandes corporaciones actuantes en Brasil, sobre todo en el sector de *commodities* industriales (intensivas en recursos naturales) y su infraestructura (energía), al tiempo que con el liderazgo de Petrobras expandía la cadena del petróleo y gas tras los descubrimientos de los riquísimos yacimientos del Pre-Sal en aguas profundas.

Esta expansión con recursos públicos, de todos modos, se realizó dejando intactas las normas neoliberales de la década de 1990 que limitaban el volumen y los grados de libertad del presupuesto del gobierno central y de sus empresas (leyes de responsabilidad fiscal, ley de licitaciones, entre otras). Se garantizaba, de este modo, el control privado de los grandes proyectos de inversión y la exclusión de cualquier intento de reestatización de los activos privatizados en la década de 1990 y de retorno a políticas de planificación económica, características del Brasil de las décadas de 1950 a 1970.

² Ver, entre otros, el bien elucidario texto de Summa y Serrano (2017).

En ese sentido, siguiendo análisis sobre América Latina como los de Fernández (2016), podemos enfatizar la continuidad del proceso de neoliberalización en Brasil y en la región también en las primeras décadas del siglo XXI. Entendemos este proceso como la acción de las clases dominantes, nacionales e internacionales en sus diferentes articulaciones, para re-regular la dinámica social a favor de una mayor mercantilización y grados de libertad a los detentores de capital. En ese sentido, los gobiernos del PT no significaron un posliberalismo, sino la continuidad de la neoliberalización en donde resistencias y políticas de protección social se entrelazaron con continuidades en el privilegio a la integración financiera internacional, la expansión de la mercantilización de recursos naturales en favor de las corporaciones de *commodities* industriales y de agronegocios, es decir una continuación del proceso de especialización regresiva presente en la década de 1990.

Las ya citadas obras de infraestructura privilegiaron ese patrón de acumulación y no significaron mejoras sustantivas en los bienes y servicios considerados socialmente básicos en las grandes e históricamente desiguales metrópolis brasileñas. De hecho, y como interpretan diferentes analistas del campo progresista (Vainer, 2013), las sorprendentes y masivas manifestaciones de 2013 tuvieron como pauta la mejora en los transportes y la salud públicos en momentos en que el gobierno privilegiaba la realización de obras para los grandes eventos deportivos. Como bien sintetizara la urbanista Erminia Maricato (2013), los sectores populares mejoraban las condiciones de vida de la puerta de sus casas para adentro –mediante un mayor consumo de bienes durables– mientras persistían los problemas urbanos de la casa para afuera, especialmente en las favelas y suburbios.

2.2 Golpe y frenesí de extrema derecha (2016-2019): reacción conservadora, des-construcción estatal y desarticulación social

Pese al intento de conciliación de clases y el mantenimiento de históricos privilegios, las mejoras en los sectores populares provocaron una enérgica y rabiosa reacción de las élites tradicionales, amplificadas en la prensa corporativa y en el discurso de las clases medias brasileñas –relativamente pequeñas en comparación con Argentina e identificadas con los sectores dominantes. Con la crisis económica, provocada para muchos autores heterodoxos por la desaceleración de la economía mundial y la opción por el ajuste ya en el primer gobierno de Dilma (Summa y Se-

rrano, 2017), se multiplicaron las acciones de órganos empresariales y mediáticos en la divulgación del discurso contra la política y ganaron densidad y capacidad de daño en alianza con sectores del Poder Judicial. De este modo, en articulaciones que pasaban las fronteras nacionales, comenzaron las cacerías de políticos y empresarios de la construcción y del petróleo –justamente aquellos sectores en los que empresas extranjeras no fueron privilegiadas– en el conocido, y aún latente, proceso de Lava Jato, lo que constituyó no solo una crisis económica y política sino también institucional en el modo de funcionamiento del capitalismo brasileño (Costa Pinto et al., 2019).

Ese movimiento mediático-judicial-corporativo no consiguió, en 2014, el triunfo en las elecciones del proyecto neoliberal más ofensivo, defendido por el tradicional Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), pero sí fue ganando intensidad. Sobre todo, a partir de la opción del reelegido gobierno de Dilma de responder a esas presiones intensificando el ajuste fiscal, en un programa económico en las antípodas de su plataforma electoral que consiguió minar el apoyo popular antes conseguido por el lulismo y entusiasmar a las fuerzas reaccionarias que partían por más. En ese contexto, Dilma fue destituida por un Congreso Nacional dominado por la BBB: bancas apoyadas en la Bala –empresas de armamento y grupos parapoliciales–, los Bueyes –el agronegocio–, y la Biblia –las iglesias neopentecostales. El designado presidente interino Michel Temer aplicó estrictamente el proyecto reclamado por las clases dominantes: amplificación de las privatizaciones, flexibilización laboral, reforma de la constitución de 1988 para permitir el congelamiento del gasto público por veinte años –con la notoria excepción del gasto financiero– y el intento, entonces inconcluso, de también reformar la Constitución para restringir y debilitar el sistema público de jubilaciones.

142

Fue en ese contexto de amplificación del proceso de mercantilización de la sociedad y desprotección social que en 2018 se realizaron las elecciones presidenciales. Continuaba la recesión económica y se amplificaba la influencia de iglesias pentecostales y grupos paramilitares en las cada vez más desamparadas periferias urbanas y populares. En el plano institucional, los partidos tradicionales a favor de las reformas neoliberales también cayeron en el descrédito, al tiempo que en una coyuntura política casi anárquica ganaban aún más arbitrariedad y fortaleza

las iniciativas judiciales de persecución política en desmedro del Estado de Derecho. Es así que se explica el encarcelamiento de Lula en abril de 2018, determinado por juzgados inferiores y confirmado, previo cambio de jurisprudencia, por la Corte Suprema bajo la presión mediática y las amenazas públicas de las Fuerzas Armadas³.

Bajo estas tendencias, y con el apoyo de los grupos económicos dominantes, una figura marginal y excéntrica como Jair Bolsonaro logró ganar las elecciones defendiendo un discurso de extrema derecha, pautado en el ataque a los derechos de las minorías –que en el Brasil en verdad constituyen la mayoría de la población– y el reestablecimiento del orden a partir de las armas y la Biblia en su interpretación pentecostal-empresarial.

En el campo político y académico progresista se temía la emergencia de un Estado autoritario y violento, con mayor capacidad de control y persecución política a movimientos sociales y sindicatos. Si bien estos elementos están presentes en los discursos de sus principales figuras e ideólogos, lo que el gobierno de Bolsonaro presentó hasta el momento, incluso en el comienzo de la pandemia del COVID-19, es un mayor desmantelamiento del poder estatal. El proyecto del gobierno, si es que esas dos palabras tienen algún sentido en la gestión Bolsonaro, se pauta en acelerar el proceso de mercantilización y desprotección social centrada, por un lado, en la reforma jubilatoria y la privatizaciones y, por otro, en el ataque a las instituciones sindicales, las universidades, la liberación de las armas de fuego en favor de grupos paramilitares y la usurpación de tierras y apropiación de la naturaleza para los grupos terratenientes y del agronegocio, como quedó demostrado en los índices récord de deforestación del Amazonas en 2019.

Si en su clásico e imprescindible *Gran Transformación*, Karl Polanyi ([1944] 2007) explicaba que el liberalismo precisaba y defendía un Estado para mercanti-

³ Lula recién sería liberado en noviembre de 2019, cuando la Corte Suprema resolvió volver a su jurisprudencia de presunción de inocencia y libertad para acusaciones sin fallo firme. Esa decisión fue tomada pasados meses del descrédito público de la Operación Lava Jato, que se intensificaría en junio de 2019 cuando el grupo periodístico *The Intercept* publicó las comunicaciones entre jueces y fiscales para forzar ilegalmente la prisión del ex presidente.

lizar e intentar crear una sociedad regida por la autorregulación del mercado, el gobierno de Bolsonaro y sus componentes ultraliberales parecen querer recrear la utopía de un *laissez-faire* con un Estado desmantelado. Sus discursos y acciones concretas defienden un capitalismo anárquico en donde la sociabilidad pasa a estar cada vez más pautada en la creación de enemigos internos, la identidad religiosa-empresarial y el control de bandas paramilitares, en una integración que –con clásicos como Durkheim– podemos denominar como primaria, no muy lejana de la anomia.

La estatalidad dependiente y periférica del Brasil está hoy no solo cada vez más lejos de un proyecto autónomo y popular, sino también en la senda de una exacerbación de su carácter racista y geopolíticamente subordinado, lo que configura el peligro concreto de un Estado fallido y una mayor desarticulación social.

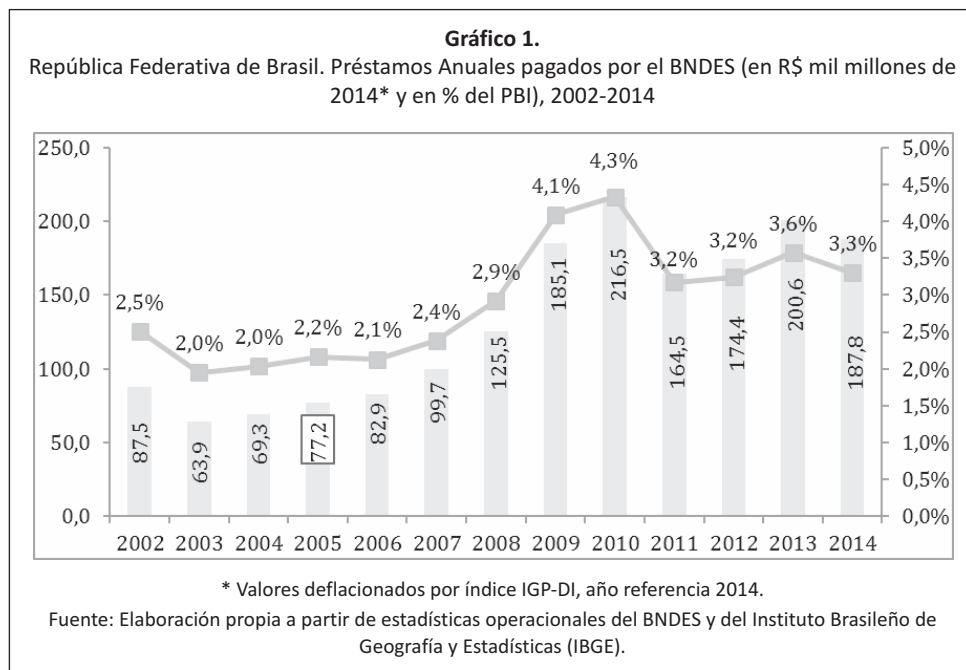
3. El BNDES como caso de estudio: del proyecto de conciliación de clases lulista al actual proceso de desmantelamiento estatal

3.1 La estrategia de conglomeración del BNDES dentro de la narrativa social-desarrollista de los gobiernos del PT de principio de siglo: mayor protagonismo para el mantenimiento del patrón de acumulación preexistente

Teniendo como base para esta sección lo desarrollado en publicaciones anteriores (Ghibaudi y Werner, 2019; Vainer y Vieira, 2017) podemos enfatizar que en los tres primeros gobiernos del PT, dentro de las tendencias generales arriba resumidas, el BNDES fue estructurando una estrategia de apoyo a la formación de grandes grupos público-privados. Se partía, según sus defensores, del diagnóstico de que era mediante un proceso de *conglomeración* que el Brasil debía completar su proceso de *industrialización tardía*, teniendo como modelo la experiencia del desarrollo alemán y de Corea del Sur y siguiendo el análisis de referencias desarrollistas como Maria Conceição Tavares. Fue en la gestión de Luciano Coutinho (2007-2016), el mandato de mayor duración en la historia del Banco hasta aquí, que el BNDES intentó implementar dicha directriz.

Como enfatizáramos en trabajos anteriores (Ghibaudi, 2017), en el contexto de rearticulación política interna frente a la crisis por escándalos de corrupción en 2005-2006, y sobre todo con la eclosión de la crisis internacional en 2008, el BNDES protagonizó la gestión y los recursos de una política económica que buscó dar apoyo a la inversión a través de una mayor presencia estatal directa –vía empresas públicas–, asociada a grandes grupos privados –vía grandes proyectos que asociaban empresas públicas, privadas, fondos de la banca pública y paraestatales (fondos de pensión de trabajadores de empresas públicas)– e incluso reforzando los recursos públicos en grupos privados preexistentes. El BNDES, de hecho, más que duplicó su volumen de préstamos y participaciones accionarias –BNDESPar– y reforzó todavía más su histórico protagonismo en la inversión de largo plazo del Brasil (gráfico 1).

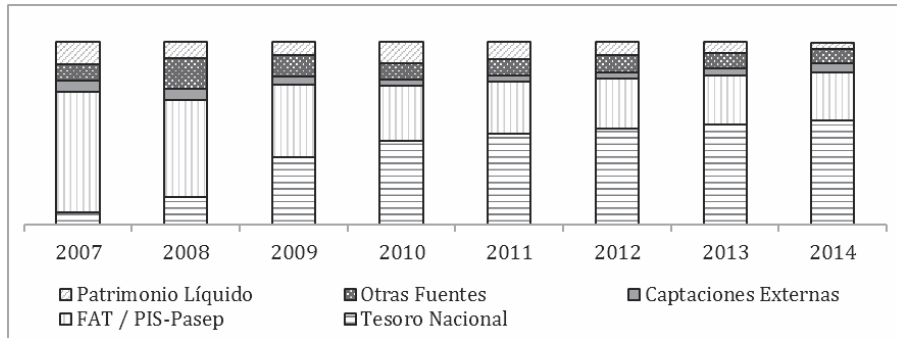
Este mayor protagonismo, además, se dio mediante la fuerte capitalización del Banco con recursos directos del Tesoro Nacional que se sumaban, y superaban en



términos relativos, a sus tradicionales fuentes basadas en los impuestos a las relaciones salariales. Esta modificación, de hecho, fue particular objeto de crítica de sectores ortodoxos y ligados a los bancos privados de articulación multinacional – principalmente el grupo ITAÚ-BBVA– por permitir, sin mediación parlamentaria, un significativo aumento de la importancia de la banca pública en el sector financiero nacional (Torres Filho y Da Costa, 2012):

Pese a este mayor poder financiero y accionario, destacamos en el destino de los recursos la permanencia del patrón de especialización regresiva basado en *commodities* industriales, instaurado principalmente en la década de 1990 en la economía brasileña (Ghibaudi y Werner, 2019). De hecho, este patrón de las actividades apoyadas por el BNDES siguió el patrón más general de la economía brasileña en las década de 2000 y 2010, fundamentado en *commodities* –industriales y agrícolas– y en las inversiones en su infraestructura (Medeiros, 2015).

Gráfico 2.
República Federativa de Brasil. Activos del BNDES según fuente de recursos en porcentaje. 2007-2014



Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales del BNDES 2007-2014.

3.2. La vuelta del BNDES privatizador, y encogido, en un nuevo intento ofensivo dentro del proceso de neoliberalización

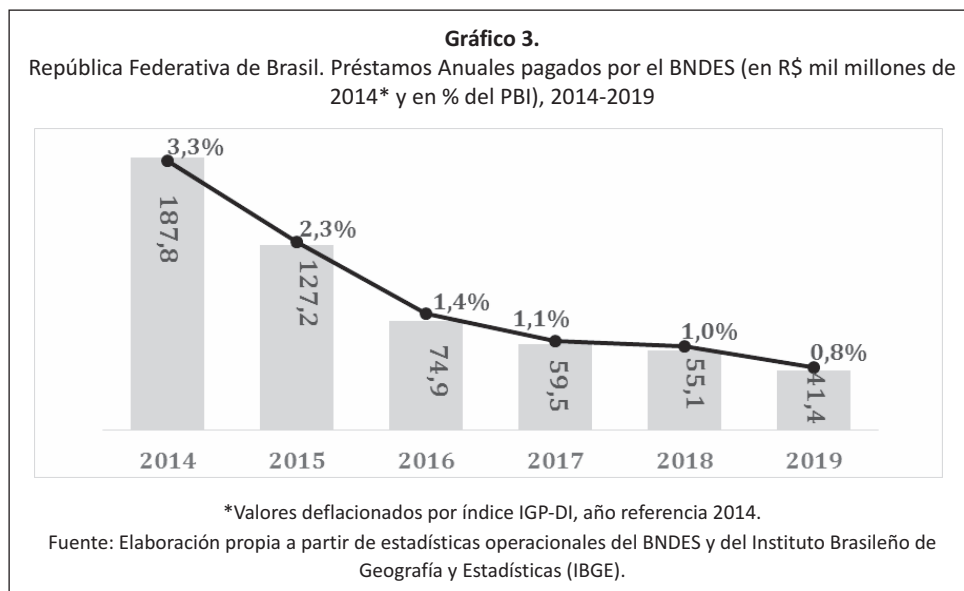
Como sostuvimos en artículos anteriores (Ghibaudi y Werner, 2019), si los gobiernos de Lula, y sobre todo los gobiernos de Dilma, continuaron los principios de ajuste fiscal y apertura financiera, estos fueron claramente amplificadas en el gobierno constituido con el golpe institucional de 2016, que incorporó otros principios re-reguladores característicos de la agenda neoliberal más agresiva de los años 90. Así, se introdujo una enmienda constitucional para el congelamiento de gastos públicos no financieros durante veinte años –EC 95/2016–, se flexibilizó intensamente el mercado de trabajo mediante una polémica reforma y se intentó, sin éxito en ese momento, una drástica reformulación del sistema de jubilación (Gentil; Puty, 2017).

En ese marco, además, volvió a promoverse de forma explícita la privatización de activos públicos, recreando el Plan Nacional de Desestatización (PND) noventista, ahora bautizado como Programa de Asociaciones de Inversiones (PPI), y teniendo nuevamente como promotor, gestor y financiador al BNDES (Ley 13.334 de 2016). El Banco, de hecho, pasó a ocupar la función de estructurar y financiar con recursos públicos los proyectos de privatización, lo que hizo ganar un lugar privilegiado en su estructura de poder al área dedicada a esta función, que protagonizara el accionar de esa institución financiera en la década de 1990 (Vainer y Vieira, 2017). Bajo la directriz de la austeridad fiscal, y como revelan documentos públicos y entrevistas a los cuadros del BNDES, los nuevos principios para la acción del Banco en el área de infraestructura económica y social fueron la premisa de la escasez de recursos para la gestión pública y el intento de su substitución por privatizaciones y asociaciones público-privadas (PPP), en las cuales se esperaba que el BNDES formulara los proyectos, su marco regulatorio y su financiamiento. De este modo, por un lado, instrumentos ya existentes pero no desarrollados en la gestión anterior fueron repotencializados –PPP e incentivo a *debentures*– y, por otro lado, las privatizaciones volvieron a ser un objetivo fundamental del Banco, como en la década de 1990. Todo el accionar del BNDES, además, aparece claramente limitado frente al reciente reemplazo de la administrada Tasa de Interés de Largo Plazo (TJLP), definida por las autoridades económicas, por una Tasa de Largo Plazo (TLP), con-

formada con parámetros propios del mercado financiero, lo que elevó sus costos e hizo perder el poder de atracción y selección de proyectos del Banco.

Las estadísticas ya disponibles sobre la acción del BNDES entre 2016 y 2019 ratifican el cambio en sus directrices a favor de, por un lado, un debilitamiento financiero e institucional del Banco y, por otro, su foco en acciones de privatización de activos públicos y refuerzo de un patrón regresivo de especialización productiva.

En lo que se refiere a la capacidad institucional de la entidad, si como ya destacáramos Luciano Coutinho realizó el mandato de mayor duración en su historia, luego de su salida se sucedieron cinco presidentes en menos de tres años (tres en el gobierno de Temer y dos en la reciente gestión de Bolsonaro). En este último gobierno, además, se ha cuestionado públicamente la idoneidad del, hasta entonces muy respetado, cuerpo burocrático del Banco. En términos financieros, la política de capitalización del BNDES realizada en los gobiernos del PT, y que fuera fundamental para la expansión de sus préstamos, fue revertida de forma intensa y pro-



funda. Se trata de la devolución de los recursos del Tesoro Nacional en más de R\$ 360 mil millones entre 2016 y el primer semestre de 2019, cuando el Tesoro Nacional había aportado R\$ 416,1 mil millones entre 2008 y 2014.

Este debilitamiento financiero e institucional del Banco se vio reflejado en sus resultados operacionales. Los desembolsos generales en 2019 se han reducido a

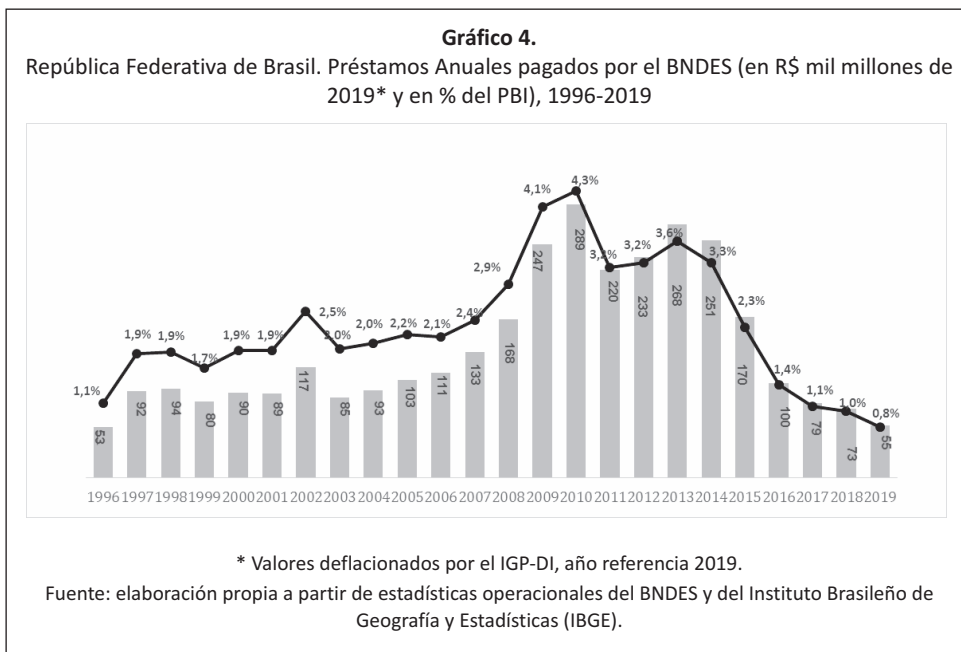
Tabla 1.

República Federativa de Brasil. Préstamos Anuales pagados por el BNDES (en R\$ mil millones de 2019* y en % del PIB), 1996-2019

Año	Desembolsos	% del PIB
1996	53,7	1,1%
1997	92,0	1,9%
1998	94,0	1,9%
1999	80,3	1,7%
2000	90,1	1,9%
2001	89,3	1,9%
2002	116,8	2,5%
2003	85,2	2,0%
2004	92,5	2,0%
2005	103,0	2,2%
2006	110,6	2,1%
2007	133,1	2,4%
2008	167,5	2,9%
2009	247,0	4,1%
2010	288,9	4,3%
2011	219,5	3,2%
2012	232,7	3,2%
2013	267,7	3,6%
2014	250,7	3,3%
2015	169,7	2,3%
2016	100,0	1,4%
2017	79,4	1,1%
2018	73,5	1,0%
2019	55,3	0,8%

* Valores deflacionados por el IGP-DI, año referencia 2019.

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas operacionales del BNDES y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE).



una tercera parte de lo que eran en 2014 en valores corrientes, y a menos de una cuarta parte si se considera la inflación, en un proceso que se ha ido intensificando cada año.

En una perspectiva temporal más amplia es notoria la debilidad, incluso en comparación con la segunda mitad de la década de 1990 marcada por la llamada ola neoliberal en la región (tabla 1).

Asimismo, la reducción de recursos se dio sobre todo en el sector industrial y de infraestructura, hecho particularmente significativo para un banco de desarrollo. De hecho, el sector industrial pasó de representar cerca del 27% de los préstamos pagados en 2014 a solo el 16% en 2019, mientras el sector primario de agricultura pasó de un 9% en 2015 a un 29% en 2019, proporción inédita en la historia del BNDES.

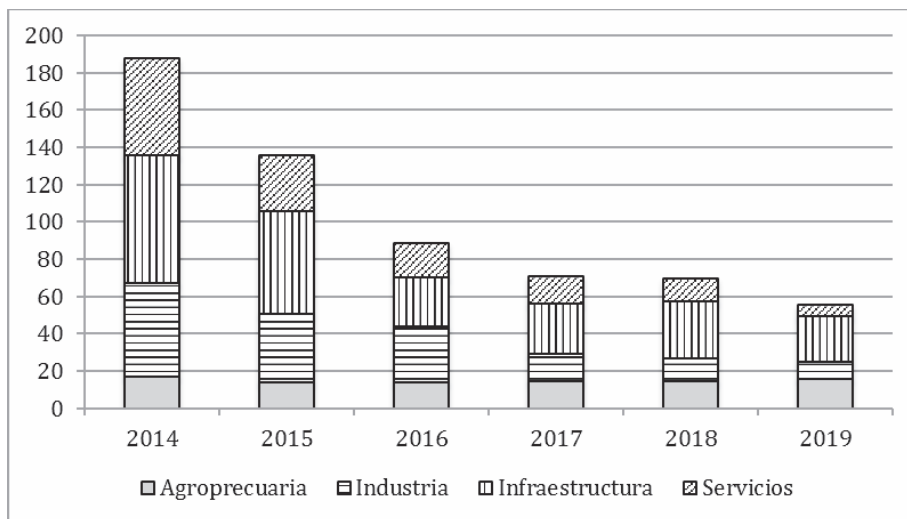
Tabla 2.
República Federativa de Brasil. Préstamos Anuales pagados por el BNDES
(en R\$ mil millones precios corrientes), 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Agropecuaria	16,8	13,7	13,9	14,4	14,7	15,9
Industria	50,1	36,9	30,1	15,0	12,3	8,8
Infraestructura	69,0	54,9	25,9	26,9	30,4	24,4
Servicios	52,0	30,5	18,3	14,5	11,9	6,2
	187,8	135,9	88,3	70,8	69,3	55,3

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas operacionales del BNDES.

Finalmente, y como ya se ha mencionado, las directrices operacionales, el organigrama y el discurso público de las nuevas autoridades colocan como foco de

Gráfico 5.
República Federativa de Brasil. Préstamos Anuales pagados por el BNDES (en R\$ mil millones a precios corrientes), 2014-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas operacionales del BNDES

actuación del Banco el soporte a un nuevo intento de privatización de activos públicos nacionales y provinciales que consiguieron mantenerse incluso en la primera y más ofensiva etapa de neoliberalización de la década de 1990.

Consideraciones finales

En un trabajo anterior (Ghibaudi y Werner, 2019) concluíamos que la permanencia de un patrón de especialización regresivo y guiado por principios mercantiles que mantienen el carácter periférico y dependiente de la economía brasileña aparecían como un fracaso del proyecto social-desarrollista en el período 2003-2014. A partir de 2016, por el contrario, este resultado es un objetivo explícito dentro de una nueva etapa de neoliberalización ofensiva. El proceso vigente, abierto con la destitución de Dilma Rousseff en 2016 y exacerbado con la elección de la extrema derecha a fines de 2018, muestra, como tendencia y directriz, un desmantelamiento de instituciones fundadoras del Brasil moderno y su proyecto nacional e industrializador. Si este proyecto no estaba exento de profundas desigualdades y conflictos, las políticas de comienzo del siglo XXI proponían intentar mayores grados de soberanía nacional y, sobre todo, alguna mejoría en términos de justicia social y alivio en las condiciones de los sectores dominados. Desde 2016, e incluso en vísperas de la pandemia del COVID-19, los grupos dirigentes pasaron a centrarse en aniquilar los pocos derechos adquiridos por el pueblo brasileño e incentivar un despojo de los activos públicos a favor de una mayor mercantilización de la sociedad y su consecuente desarticulación. No es casual que en febrero de 2020, frente a los indicadores consolidados del muy débil crecimiento económico en 2019 (de apenas 1,1%, la menor tasa en tres años), las autoridades económicas continuaran afirmando que el camino de la recuperación pasaba por más “reformas”, en el sentido de profundizar el proceso de mercantilización y deterioro del poder regulador del Estado y, para el caso del BNDES, insistían en mantener acotado el poder de financiamiento de la banca pública. Esa posición comenzaba a ser cuestionada por un espectro amplio de sectores incluso antes y sobre todo en el comienzo de la pandemia (Jornal Valor, 2020). Se trata de un horizonte temporal que excede los recortes de este trabajo y que en una agenda de investigación merece ser mejor observado, considerando especialmente en qué condiciones llegan a este nuevo contexto las instituciones de desarrollo del Estado brasileño creadas en la década

de 1950 y bajo una fuerte deslegitimación y debilitamiento de recursos en los últimos cuatro años, como hemos intentando demostrar en este artículo con foco en el caso del BNDES.

En pleno proceso de neoliberalización y en el comienzo de una pandemia ya reconocida como profunda e histórica, parece volver a hacerse evidente la oposición tan bien descrita por Karl Polanyi entre las fuerzas que pretenden profundizar la mercantilización bajo el dogma de una sociedad basada en el libre mercado y las resistencias de autoprotección de la sociedad. Polanyi describía el colapso de la sociedad liberal del siglo XIX y la reconstrucción del tejido social después de las catástrofes de las dos guerras mundiales y la crisis del sistema de mercado capitalista en la década de 1930 provocada por su propia lógica liberal de funcionamiento. En nuestra América Latina, con su matriz histórica colonial y esclavista y en pleno proceso de neoliberalización, nos encontramos ante un proceso abierto y, como tal, susceptible de articulaciones y resistencias, cada día más imperiosas para nuestra región.

Referencias Bibliográficas

- Abimaq teme falta de crédito para máquinas. (6 de marzo de 2020). *Jornal Valor Econômico*.
- As mensagens secretas da Lava Jato (s.f.). *The Intercept*. Recuperado de <https://theintercept.com/series/mensagens-lava-jato/>.
- Atividade fraca põe na berlinda papel do BNDES. (6 de marzo de 2020). *Jornal Valor Econômico*.
- BNDES. (2020). *Estatísticas Operacionais 1995-2019*. Recuperado de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/estatisticas-operacionais-sistema-bndes>.
- BNDES. (2003-2019). *Relatórios Anuais*. Recuperado de <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/relatorio-anual>.
- Brenner, N., Peck, J., y Theodore, N. (2010), After neoliberalization? *Globalizations*, 7(3), 327-345.
- Costa Pinto, E., Schonerwald, C., Saludjian, A., Nogueira, I., Balanco, P., y Baruco, G. (2019). A Guerra de todos contra todos: a Crise Brasileira e a vitória do Capitão. Jair Bolsonaro. *Textos para Discussão*, (13).
- Crespo, E., y Ghibaudi, J. W. (2019, noviembre). Distopía Tropical: el gobierno Bolsonaro y la destrucción del Brasil moderno. *Economía y Desafíos del Desarrollo*, 1(4), 2-15.

- Crespo, E., y Ghibaui, J. W. (2014). The Contradictions of Brazilian Capitalism and the Myth of the National Bourgeoisie: from Vargas to Rouseff. *Rivista Il Politico*, 236(2), 118.
- Fernández, V. R. (2016), Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal: una revisión creativa del 'doble movimiento' polanyano en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4(7), 21-47.
- Gentil, D. L., y Puty, A. C. B. (2017). *A Previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro*. Brasília: ANFIP/DIEESE-Plataforma Social. Recuperado de: <https://www.dieese.org.br/evento/2017/aPrevidenciaSocialEm2016.pdf>.
- Ghibaui, J. W., y Werner, D. (2019). El Banco Nacional de Desarrollo de Brasil: su relación con las Privatizaciones, Asociaciones Público-Privadas y Concesiones (2003-2014). *Revista de Ciencias Sociales*, 10(35), 83-99.
- Ghibaui, J. W. (2017). Estado y Fracciones de Clase en la Acumulación del Capital del Brasil: el Banco Nacional de Desarrollo en el período 2003-2014. En A. García (Coord.), *Territorio y políticas públicas en el Sur: Dinámicas socio-económicas en Argentina y Brasil a principios de siglo XXI* (pp. 123-144). Buenos Aires: Biblos-ANPCyT.
- Maricato, E., Harvey, D., Davis, M., Braga, R., Zizek, S., Iasi, M. L., Brito, F., Vainer, C., De Lima, V. A., Souto Maior, J. L., Peschanski, J. A., Secco, L., Sakamoto, L., Viana, S., y Rolnik, R. (2013) *Cidades rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. San Pablo: Boitempo-Carta Maior.
- Maricato, E. (2013). É a questão urbana, estúpido. En E. Maricato et al. (Eds.), *Cidades rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. San Pablo: Boitempo-Carta Maior.
- Medeiros, C. (2015), *Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira*. Brasília: IPEA.
- Polanyi, K. (2007). *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Singer, A. (2009). *Os Sentidos do Lulismo*. San Pablo: Companhia das Letras.
- Summa, R., y Serrano, F. (2017). Distribution and Conflict Inflation in Brazil under Inflation-Targeting, 1999-2014. *Journal of Radical Political Economy*, 1-21.
- Torres Filho, E. T., y Da Costa, F. N. (2012). BNDES e o financiamento do desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, 21, 975-1009.
- Vainer, C. B. (2013). Quando a cidade vai às ruas. En E. Maricato et al. (Eds.), *Cidades rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil* (pp. 19-26). San Pablo: Boitempo-Carta Maior.
- Vainer, C. B., y Vieira, F. B. (2017). *BNDES: Grupos Econômicos, setor público e sociedade civil*. Río de Janeiro: Garamond.