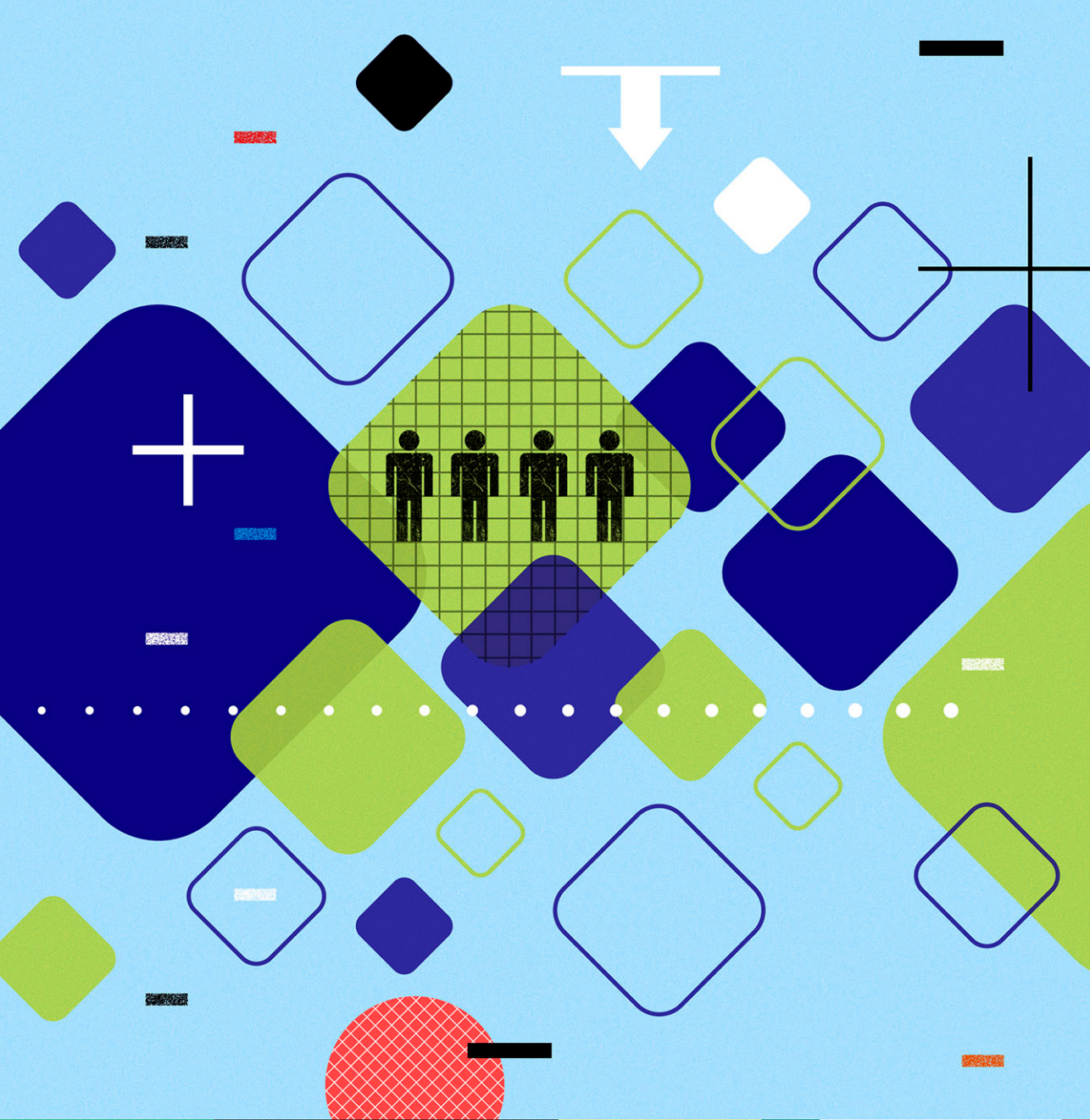


Una comparación entre el ensayo post-neoliberal de Brasil y la continuidad neoliberal de México (2003-2015): ¿cuánto difieren realmente?

A comparison between Brazil's post-neoliberal attempt and Mexico's neoliberal continuity (2003-2015): how much do they actually differ?

ANTONINO ZUNINO

Mestre em Estudos Contemporâneos
de América Latina, UDELAR
Complutense de Madrid.
Montevideo – Uruguai
orcid.org/0000-0002-6724-9359
zuninoantonino@gmail.com

Resumo

Este artigo resume alguns resultados de nossa pesquisa comparativa sobre o desenvolvimento socioeconômico do Brasil e do México entre 2003 e 2015. Tentamos determinar em que medida diferiram as estratégias e resultados de seus respectivos governos (progressistas no primeiro caso, e neoliberais no segundo), analisando se houve mudanças substantivas nos modelos de desenvolvimento de cada um. Caracterizamos o modelo vigente nesses dois países durante a fase atual do capitalismo latino-americano, descrevemos as principais diferenças na política implementada por cada governo e comparamos os resultados alcançados em cada país em termos de desenvolvimento social, inserção externa e desenvolvimento industrial. Concluímos que houve diferenças relevantes na política implementada, o que explica os melhores resultados sociais no Brasil. No entanto, nenhum deles mostra mudanças nas características mais estruturais do modelo. Ao contrário, ambos reforçaram sua inserção externa dependente e seu limitado desenvolvimento industrial.

Palabras-clave: Desenvolvimento; Progressismo; América Latina; *commodities*; capitalismo.

Abstract

This article summarizes some of the results of our comparative research on Brazil's and Mexico's socio-economic development between 2003-2015. It sought to determine how different were the strategies and results of their governments (progressive-leaning in the first case, and neoliberal-leaning in the second one), searching for relevant transformations in each country's development model. We characterize the existing model in each one during the current phase of Latin American capitalism, we describe the main differences in the policy implemented by each government, and we compare their results regarding social development, insertion in the world market, and industrial development. We concluded that there were important differences in their policies, that explain the better social results of Brazil. However, neither of them show significant transformations in their development model. On the contrary, both of them reinforced their initial dependent insertion and insufficient industrial development.

Keywords: Development; Progressivism; Latin America; *Commodities*; Capitalism.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdo.1.015>

6 de setembro de 2021. Aprovado em: 10 de janeiro de 2022.

INTRODUCCIÓN

Este artículo sintetiza una parte de los resultados de nuestra investigación, en la que comparamos la política implementada por los gobiernos de Brasil y México entre 2003 y 2015, y sus efectos sobre las principales dimensiones del desarrollo socioeconómico de ambos países. Este período estuvo caracterizado por la asunción de gobiernos de signo progresista en Brasil y neoliberal en México, así como por un contexto externo favorable en el plano financiero y altos precios de los *commodities* primarios exportados por la región. En el marco de la discusión sobre el desarrollo en la actualidad latinoamericana, posibles alternativas al neoliberalismo y sus resultados, indagamos en qué medida el cambio de gobierno en Brasil produjo estrategias y resultados diferentes a los de México, que continuó con una política neoliberal. Nos interesa saber cuánto mejoraron las condiciones de vida de la población brasileña a continuación del cambio político ocurrido en 2003, y distinguir hasta dónde este cambio produjo transformaciones sustantivas en el modelo de desarrollo del país.

La relevancia de la investigación decorre del cierre de un primer ciclo progresista a nivel regional, que llegó en un momento a abarcar a la mayor parte de América Latina y despertó entusiasmo en cuanto a las posibilidades de superación del neoliberalismo. Tras el agotamiento del ciclo de alza de los *commodities* y cambios en los gobiernos de varios países (incluyendo un gobierno progresista en México a partir de 2018 y el restablecimiento de gobiernos neoliberales en Brasil al término de una importante crisis política en 2016), es posible comenzar a hacer un balance de estas experiencias.

El estudio tiene un enfoque regulacionista, afín a la perspectiva de autores como Boyer (2005), Aglietta (1997), o Neffa (1999), que analizan las variedades de capitalismo existentes en los países, a través de modelos de desarrollo que (con éxito variable) regulan la acumulación de capital compatibilizándola con la cohesión social.

El modo de regulación se conceptualiza como una forma específica y relativamente estable de organizar el capitalismo en un país determinado. Existe en la literatura revisada cierto solapamiento entre los conceptos de „modo de regulación“ y „modelo de desarrollo“. Aquí empleamos ambos de forma intercambiable, en su sentido original de variedad o tipo nacional de capitalismo, dentro del cual establecemos una distinción analítica entre tres dimensiones: grado de desarrollo industrial, modo de inserción externa, y desarrollo social o bienestar de la población.

El desarrollismo latinoamericano clásico hacía énfasis en la importancia de la industrialización, dado el deterioro de los términos de intercambio que sufrían a largo plazo los bienes exportados por la región (típicamente productos primarios de elaboración relativamente escasa) frente a las importaciones de bienes intermedios y de capital, con mayor contenido tecnológico. Se planteaba una crítica al modelo de enclave primario-exportador, asignando al desarrollo industrial un

papel fundamental en el proceso de desarrollo de los países, con múltiples efectos positivos sobre el conjunto de la sociedad (v. PREBISCH, 1949; FAJNZYLBER, 1983).

Conceptualizamos el desarrollo en línea con esta visión, como un proceso de crecimiento económico y transformación estructural sostenido en el consumo y la acumulación de capital, cuyas características son la elevación del bienestar de la población en forma relativamente igualitaria o cohesiva (social y geográficamente), la diversificación de actividades y densificación del entramado económico, la incorporación de tecnología y el aumento de la productividad.

La literatura adjudica las bajas tasas de crecimiento de México y Brasil de los últimos cuarenta años – en relación a los países centrales y asiáticos, y también comparados con la región – a la falta de una industria suficientemente dinámica. El sector secundario necesitaría arrastrar el desarrollo de países que, por su magnitud, no pueden apuntar a ser economías especializadas (v. ROMERO, 2016; MINZER & SOLÍS, 2014).

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

El pasaje al modelo neoliberal implicó un retroceso para el desarrollo de la región, caracterizado por el deterioro o estancamiento en los niveles de bienestar de la población y la reprimarización de sus economías, deteniendo o incluso revirtiendo la industrialización alcanzada en la etapa anterior. Se buscaba que el eje dinámico de la economía ya no fuese el mercado interno de manufacturas sino las exportaciones, que proporcionarían las divisas indispensables para crecer, y solucionar importantes deficiencias estructurales que la ISI arrastraba, a las que se sumaron problemas decorrentes de la nueva fase globalizada del capitalismo mundial (v. GUILLÉN, 2012; PALAZUELOS, 2000).

Con particularidades dentro de cada país, el movimiento general hacia una menor regulación pública que liberase las fuerzas del mercado redundó en la pérdida de importantes capacidades estatales y una inserción más dependiente en la división internacional del trabajo, retomando un rol más cercano al del enclave extractivo.

Más recientemente, como consecuencia de estos resultados, la región ha vivido una contestación creciente al neoliberalismo y una “ola rosa” (PEREIRA, 2011) de fuerzas políticas de signo progresista, que accedieron al gobierno en buena parte de sus países, y llevaron a cabo ensayos post-neoliberales que constituyen el centro de nuestro interés.

El recorte temporal del estudio corresponde al comienzo y fin de los gobiernos del PT en Brasil: las presidencias de Lula da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (2011-2016), removida ese año a través de un *impeachment*. Tomamos estos gobiernos como casos “progresistas”. En México, el período abarca la mayor parte de los gobiernos del PAN – presidencias de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) – y una parte del posterior gobierno del PRI (presidencia de Peña Nieto en 2012-2018). Aunque se trata de partidos políticos distintos, se considera que existe una importante continuidad durante toda la época que permite tomar a este país como representante del modelo neoliberal (v. MORENO ET AL, 2005; GUILLÉN, 2012)¹.

Definimos neoliberalismo como la vertiente liberal tecnocrática alineada al “consenso de Washington” (WILLIAMSON, 2004) que orientó las reformas estructurales emprendidas tras el agotamiento de la ISI en la mayor parte de la región, a partir de los años ochenta. Se centra en la eficiencia del mercado como regulador de la economía frente a la ineficiencia de la gestión pública, la necesidad de abrir el mercado interno, previamente protegido, a la competencia con el comercio exterior, y en el equilibrio macroeconómico – principalmente la inflación y el equilibrio fiscal – como preocupación central de la política económica (si bien promovió también la desregulación financiera).

El progresismo se define como una postura de centro-izquierda pragmática, que ganó espacio político colocándose en oposición a la política neoliberal, y llegó al gobierno en buena parte de la región a partir de las graves crisis socioeconómicas que iniciaron el siglo (v. PEREIRA, 2011). La visión sobre el desarrollo que promueven estas fuerzas no es homogénea; en ella coexisten conflictivamente tendencias “neo-desarrollistas” y críticas al desarrollo, así como el “aprendizaje macroeconómico” (VADELL & NEVES, 2013, p.138) legado de los gobiernos anteriores (v. DE LEÓN, 2017).

Diferenciamos entre tipo de gobierno y tipo de Estado: el primero es un aspecto más coyuntural cuyos cambios están sujetos a la disputa política de corto plazo; el segundo refiere a la forma de largo plazo en que el Estado actúa como organizador principal de la reproducción capitalista. Del mismo modo, conviene distinguir al modo de regulación neoliberal de las fuerzas políticas que lo promueven: el acceso de fuerzas progresistas al gobierno de algunos países no se traduce automáticamente en el abandono de la política o un tipo de Estado neoliberal (ni de su modelo de desarrollo), sino que se trata de procesos dinámicos en cuyo centro deben colocarse la lucha de clases y la política de cada país.

¹ Moreno et al (2005:7) señalan que con la firma del TLCAN – en vigor a partir de 1994 – quedó asegurada la irreversibilidad de la reforma neoliberal en México frente a eventuales cambios de gobierno. En la misma línea, Guillén (2012:62) señala que „el fin del ciclo político del PRI que se mantuvo en el poder setenta años, y la llegada al gobierno del PAN (...) no significó ningún cambio en la estrategia económica basada en el Consenso [de Washington]”.

Dicha dinámica se cristaliza en un tipo de política pública determinado, que al ser implementada sobre el modelo de desarrollo ya existente en el país, producirá ciertos resultados y en última instancia una variedad específica de capitalismo nacional con grados variables de éxito.

Es en este marco que interpretamos el acceso al poder del PT en Brasil en 2003, con una promesa de cambio hacia mayores niveles de bienestar y desarrollo. Al comparar el „éxito“ de cada experiencia de gobierno lo hacemos con referencia a los propios objetivos de desarrollo social comunicados por el progresismo, y a las medidas de desarrollo utilizadas por los organismos internacionales y estudios del área. Esto se operacionaliza comparando indicadores de desarrollo que permiten evaluar los resultados producidos por cada experiencia de gobierno.

Las medidas empíricas son las siguientes. Comparamos la evolución del nivel de bienestar de ambas sociedades, así como posibles cambios en los aspectos más estructurales del modo de regulación: la inserción externa y los niveles de desarrollo industrial. Entendemos que los primeros son principalmente dependientes con respecto al arreglo existente en las otras dos dimensiones. La política implementada por un gobierno – por ejemplo, políticas redistributivas – tiene mayor capacidad para alterar indicadores sociales puntuales en comparación al sistema industrial o modo de inserción externa, considerados como de orden más estructural.

Nuestras hipótesis han sido operacionalizadas de la siguiente forma:

1. 1. Hay diferencias en la regulación implementada en Brasil y México durante 2003-2015, que reflejan el cambio de orientación política introducido en el primero y la continuidad por parte del segundo. En función de su distinto signo político, Brasil tendrá una orientación más social con mayor acción pública, mientras que México privilegiará tasas de crecimiento más estables y una regulación estatal más reducida.
2. 2. En consecuencia, hay una evolución más favorable de los indicadores brasileños de bienestar y desarrollo social, mientras que México tiene mayor estabilidad macroeconómica y niveles de inflación más contenidos.
3. 3. No obstante, el modelo de desarrollo de Brasil no se ha visto alterado con respecto al modelo neoliberal de México en sus aspectos más estructurales como nivel de desarrollo industrial o modo de inserción externa.

El texto se organiza como sigue: en la segunda sección caracterizamos el modelo de desarrollo de ambos países vigente en la fase actual del capitalismo latinoamericano. La tercera sección compara la política que implementaron sus respectivos gobiernos durante el periodo. En la sección cuatro se comparan los resultados que arrojó cada estrategia en términos de desarrollo. La sección cinco ofrece nuestras consideraciones finales.

MODELO DE DESARROLLO EN MÉXICO Y BRASIL AL INICIO DEL PERÍODO ESTUDIADO

Una caracterización general de los dos países en los aspectos que nos interesan debe poner de relieve que su base industrial no fue desmantelada, durante la transición al neoliberalismo operada en las décadas de 1970/1980, en una medida comparable a la del resto de la región (v. SCHORR ET AL, 2017; GUILLÉN, 2012). El esquema histórico general del desarrollo latinoamericano, que hace énfasis en la reprimarización que sucedió a la ISI, debe aplicarse con ciertos matices a México y – en menor medida – a Brasil: dada la magnitud de sus economías, ambos conservan un desarrollo industrial importante.

En México, el cambio del eje dinámico de la economía hacia las exportaciones dio paso al extractivismo petrolero en primera instancia, y luego a la industria maquila, que ha desplazado a aquel y actualmente constituye el centro de la economía. La maquila mexicana es un tema recurrente de estudio y hay un importante consenso en la literatura al respecto de su incapacidad para dinamizar un proceso de desarrollo nacional robusto. Como resume De León:

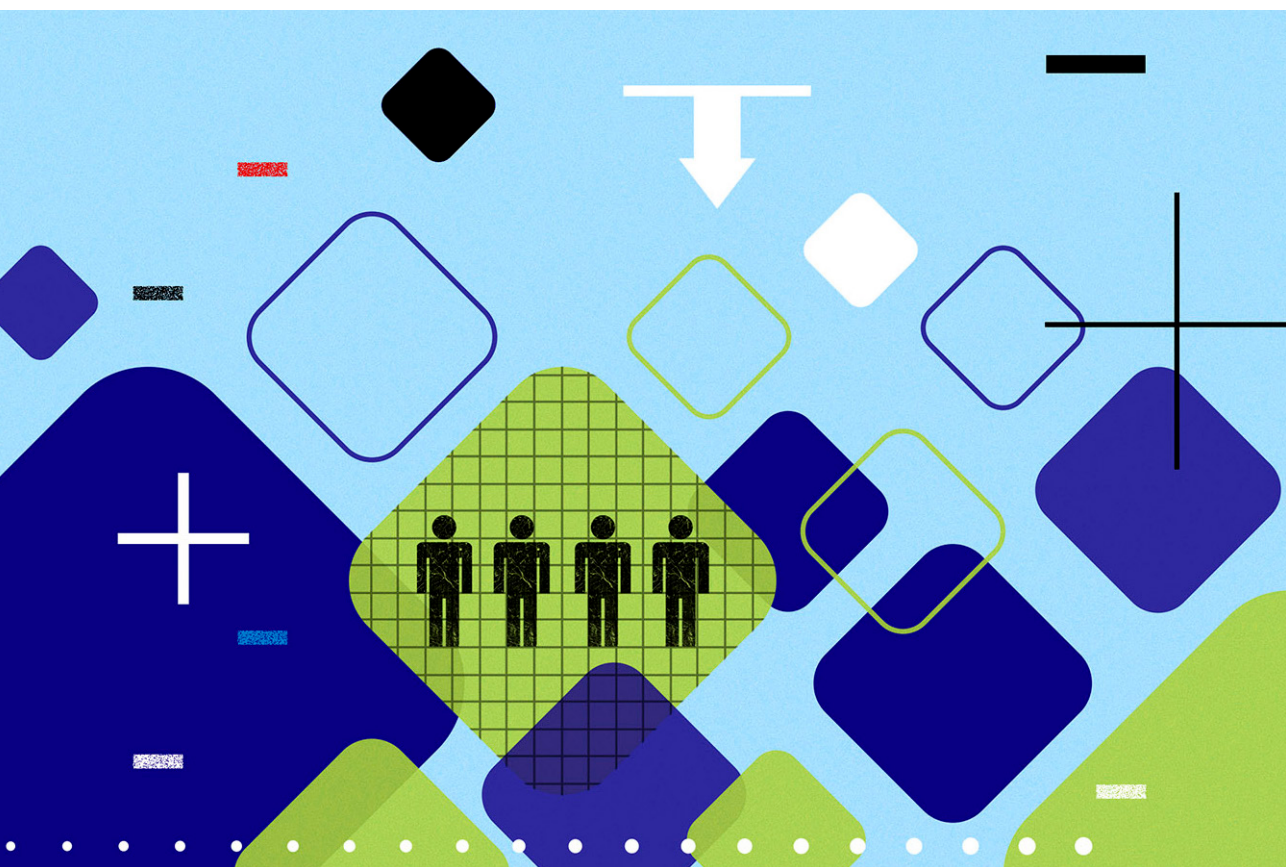
El régimen de maquila constituye, en realidad, un enclave industrial sin apenas conexión con el resto de la estructura económica. Su producción se basa en insumos industriales importados y se dedica de forma exclusiva a la exportación (casi en su totalidad a Estados Unidos). La mayoría amplia de las empresas son de capitales norteamericanos y ocupan mano de obra carente de los derechos laborales considerados básicos en los países de origen de la inversión. (DE LEÓN, 2017, p. 26)

Este proceso se distingue de la industrialización clásica en la que pone énfasis el desarrollismo, ya que carece de sus impactos positivos en términos sociales (como buenos salarios y condiciones de trabajo) y económicos (como encadenamientos con otras actividades e incorporación nacional de tecnología). Schorr et al (2017, p.16) destacan que se trata de una industrialización subordinada, dado que las empresas estadounidenses utilizan a México como plataforma ensambladora a partir de bajos costos salariales y una pronunciada precarización laboral, “en el marco de esquemas en los que se jerarquiza el comercio intra-firma, bajo el traslado de los eslabones productivos con bajo contenido tecnológico e intensivos en mano de obra”. Resaltan como debilidades de este sendero de desarrollo la alta dependencia de los ciclos de EE.UU., así como la alta competencia basada en bajos costos, presentes en muchos países asiáticos (2017, p.16).

En la misma línea, Lizardi (2012) y Minzer y Solís (2014) proveen evidencia empírica del grado de fragmentación de la maquila mexicana con respecto al resto de la economía; la industria tradicional sobrevive produciendo bienes de consumo de escasa complejidad para un „menguado mercado interno“, sin conexión con la industria dependiente orientada al extranjero (GUILLÉN, 2012, p. 70). Los circuitos donde se aloja la maquila reflejan un bajo nivel de articulación y una baja cohesión intersectorial:

...especialmente en estos (...) sectores, y en menor medida en los restantes sectores económicos del país, los encadenamientos foráneos superan con creces a los domésticos, y por lo tanto las mayores exportaciones no tienen una contrapartida en términos de crecimiento y generación de empleos en la economía mexicana. (...) [Esto] (...) impide que frente a un aumento sectorial de cualesquiera de los componentes de la demanda final (...), su aparato productivo sea capaz de responder gastando una cantidad significativa en insumos intermedios de origen doméstico. Esto es, la mayor parte del gasto se realiza vía importación de bienes y servicios intermedios foráneos. (...) se aprecia una cada vez mayor dependencia de los mercados foráneos con objeto de satisfacer la demanda de insumos intermedios utilizados en los procesos productivos. Lo anterior es especialmente preocupante en los sectores de “equipo eléctrico y maquinaria” y “equipo de transporte”, que por su alta participación en las exportaciones del país son los llamados a constituirse en los motores del crecimiento y de generación de empleo, pero que en la práctica contribuyen muy poco a dinamizar la economía nacional” (MINZER & SOLÍS, 2014, pp.10-14).

Se produce así una importante transferencia de valor hacia el exterior, haciendo que las consecuencias positivas que se esperan del aumento de la producción industrial y las exportaciones no se produzcan en el país: “el aumento en el valor bruto de la producción asociado al componente importado generará un mayor crecimiento y empleo, pero en la economía foránea que produjo y exportó el bien intermedio, no en México” (MINZER & SOLÍS, 2014, p.11).



Esta sería la causa del bajo crecimiento del país, su escasa generación de empleos de calidad y elevada informalidad laboral, así como una dependencia del extranjero cada vez mayor (MINZER & SOLÍS, 2014). A su vez, los autores apuntan que la desarticulación de la economía mexicana limita la efectividad de cualquier política pública ya que determina que “los estímulos que se destinan a un determinado sector no se dispersen al resto de la economía y (...) tengan un efecto muy limitado en la generación de valor agregado doméstico y en el crecimiento” (MINZER & SOLÍS, 2014, p.).

Aunque la maquila como tal existe desde los años sesenta, su acelerada expansión contemporánea ha sido permitida por la mundialización y asegurada políticamente por el TLCAN a partir de 1994 (v. MORENO ET AL, p.5). Ofrece a México y parte de América Central – merced a la ventaja estática de su cercanía con EE.UU. – una salida manufacturera en la fase neoliberal.

Brasil ha concentrado su inserción en la división internacional del trabajo en los productos primarios, principalmente alimentos con destaque de la soja (v. SCHORR ET AL, 2017). Desarticulada de este sector subsiste una industria relativamente protegida de la competencia internacional y en un estancamiento de largo plazo. Produce principalmente para el mercado doméstico, y puede analizarse con las categorías tradicionales de industrialización “trunca” y proteccionismo “frívolo” de Fajnzylber (1983)².

En el período 1980-2015, el país atravesó „un proceso de regresión industrial de los más intensos del mundo“ (MORCEIRO Y GUILHOTO, 2019, p.1), en que el circuito primario-exportador desplazó al manufacturero y lo suplantó como eje de la economía. El sendero seguido por el país es contrario al de México en este sentido: sus industrias tienen escasa participación en el mercado internacional y poca inserción en cadenas globales de valor. Esto produce un rezago de productividad e incorporación de tecnología, pero hace que conserve rasgos de una industria más robusta, con altos encadenamientos domésticos y mejores puestos de trabajo.

Nos encontramos entonces frente a dos variedades de capitalismo dependiente, con rasgos de enclave; sus sistemas industriales tienen características distintas pero en ambos casos son insuficientemente dinámicos para impulsar un proceso de desarrollo sostenido. Tratándose de países tan grandes, su perfil especializado produce tasas de crecimiento inferiores al resto de la región (tendencia contraria a la que prevalecía durante la fase histórica anterior de ISI). Poseen, no obstante, diferencias importantes que preceden a nuestro período de estudio, sobre las cuales van a operar los procesos que se describen a continuación.

2 Fajnzylber (1983) distinguía al proteccionismo „frívolo” del desarrollismo clásico - que producía un mercado cautivo y poco competitivo del que se aprovechaba el capital extranjero que instalaba plantas en la región - en contraste con uno „de aprendizaje”, que conduciría a un proceso de desarrollo más genuino.

Partiendo ya de una situación inicial en la que Brasil muestra mayor grado de regulación pública con respecto a México, se agrega a partir de 2003, con el cambio de gobierno, un intento de profundizar la conducción de la economía desde el Estado.

POLÍTICA IMPLEMENTADA POR CADA GOBIERNO

Identificamos dos tipos de política diferentes. Más allá de compartir el manejo macroeconómico relativamente ortodoxo, en Brasil existió una recuperación de capacidades estatales que lo diferencian del caso mexicano en varios aspectos. El gobierno implementó una importante política social, e iniciativas moderadas de transformación productiva y desarrollo industrial “en difícil combinación con el extractivismo de base” (DE LEÓN, 2017, p.24). Se buscaba estimular el mercado interno y trasladar (al menos parcialmente) el eje dinámico de la economía hacia allí.

En México hay una señalada ausencia de políticas activas de desarrollo; el gobierno se concentró en garantizar estabilidad económica y financiera (CARDERO, 2013; VILLAFÁÑE, 2013). Se esperaba que el dinamismo viniese de las exportaciones y la inversión extranjera, por lo que se apuntó a continuar liberalizando sectores que todavía se encontraban regulados o protegidos.

El cuadro 1 muestra el comportamiento del gasto público en ambos países. Brasil ya comenzaba el período con una mayor presencia estatal, pero la diferencia se acentúa: en 2003, su gasto público era de 35,1% del PBI frente a 21,7% en el caso mexicano; para 2015 era de 43,7% y 27% respectivamente. Más expresivamente, el gasto público *per cápita* aumentó a más del doble de ritmo en Brasil (U\$1.249 frente a U\$512).

Cuadro 1: Presencia del sector público en la economía

	Año	2003	2015	Variación
Gasto público total (% del PBI)	Brasil (1)	35,1%	43,7%	+ 8,6%
	México (2)	21,7%	27,0%	+ 5,3%
Gasto público per cápita (dólares constantes de 2010)	Brasil (1)	3.395	4.644	+ 1.249
	México (2)	1.876	2.388	+ 512

(1): Gobierno general

(2): Sector público no financiero

Fuente: CEPAL

Las diferencias no atañen solo a la cantidad del gasto sino a su perfil, como refleja la inversión pública social de cada uno (v. cuadro 2). El total de fondos destinados por el Estado a políticas sociales aumentó a mayor ritmo en Brasil (cuatro puntos porcentuales del PBI contra tres en México). Al observar la información desagregada, destaca el volumen de fondos destinados a Protección Social: en Brasil, ascendieron desde una cifra inicial que ya era mucho más elevada (10,6% del

PBI) a 13,2% (y representan el grueso del crecimiento del gasto social). En México, hay un magro aumento desde 2,1% a 3,8% del PBI.

Cuadro 2: Inversión pública social

		2003	2015	Variación
		(% PBI / U\$D constantes de 2010 per cápita)		
Brasil (1)	Gasto social total	21,3% / U\$2065	25,6% / U\$2728	+4,3% / +U\$663
	Protección social	10,6% / U\$1031	13,2% / U\$1405	+2,6% / +U\$374
México (2)	Gasto social total	9,1% / U\$786	12,4% / U\$1097	+3,3% / +U\$311
	Protección social	2,1% / U\$183	3,8% / U\$338	+1,7% / +U\$155

(1): Gobierno general
(2): Sector público no financiero
Fuente: CEPAL.

El gobierno brasileño otorgó a los programas sociales de transferencia de renta importancia central³. Se trató de políticas focalizadas condicionadas, y no de orientación universal como en un esquema socialdemócrata clásico, rasgo que comparten con los programas de México⁴. Sin embargo, su magnitud y alcance son notablemente mayores en Brasil, que para 2015 había llegado a abarcar a una cuarta parte de la población a través del *Bolsa Família*.

Además de la política social, otras herramientas importantes de estímulo fueron el aumento acelerado del salario mínimo (que creció al doble en Brasil y se mantuvo estancado en México), y el crédito de bancos públicos para consumo e inversión⁵ (v. DE PAULA ET AL, 2013).

Esto contrasta con la situación mexicana, donde el sistema bancario (liberalizado a fines de los noventa con la eliminación de barreras de inversión entre miembros del TLCAN) se ha visto rápidamente extranjerizado, y raciona “severamente” el crédito doméstico para actividades productivas e inversión (MORENO ET AL, 2005, p.29).

Al aumentar el consumo doméstico dando impulso a sectores básicos como alimentos y vestimenta, y a otros con mayores encadenamientos y tecnología, como electrodomésticos y automóviles, se esperaba arrastrar en el mediano plazo la inversión productiva para ampliar la capacidad de oferta, impulsando ulteriormente sectores nacionales de bienes de capital e insumos, con alto valor añadido

3 Notablemente el programa *Bolsa Família*, que otorgaba dinero a hogares de bajos ingresos, y programas de otro tipo como *Fome zero* y *Minha casa, minha vida*.
4 Aquí cabe señalar programas como *Oportunidades*, *Apoyo Alimentario*, *Ésta es tu casa* o *Cruzada contra el hambre*.
5 Por ejemplo, durante 2009 (año que debe analizarse a la luz de la existencia de una crisis internacional) los bancos públicos brasileños superaron a las instituciones privadas, según datos del Banco Central de Brasil.

y complejidad. En conjunto con algunas políticas de corte proteccionista⁶, y programas de estímulo a ciertas actividades⁷, se identifica una estrategia diferenciada respecto a las décadas anteriores, aplicada en forma fragmentaria en función de la dinámica política descrita antes.

En un eventual contexto de integración regional creciente, esto permitiría (al menos teóricamente) avanzar a una etapa de exportaciones de mayor valor agregado, generando nuevas ventajas dinámicas para el país. De León (2017, p. 20) caracteriza esta estrategia como de „desarrollismo industrial“.

En la dirección contraria, México reduce el tamaño de su Estado, como ilustra la cantidad de trabajadores en el sector público: según datos de CEPAL, en 2003 los asalariados públicos eran 11,2% de los ocupados en Brasil y 11,5% en México; desde esos niveles similares, para 2015 en Brasil habían aumentado a 12,3%, mientras que en México se habían reducido a 9,5%.

El consenso neoliberal que comparten PRI y PAN quedó plasmado en el *Pacto por México* establecido en 2006 entre las dos fuerzas políticas, en el marco del cual se realizaron las reformas más importantes del período (laboral, energética, financiera, de telecomunicaciones), cuyo espíritu común era “eliminar las imperfecciones de mercado” para desatar sus fuerzas y acelerar el crecimiento (ROMERO, 2016, p.15). La política industrial, cuando la hubo, debía limitarse a consolidar las ventajas comparativas actuales del país en el contexto de una economía abierta (ROMERO, 2016, p.15), redoblando la apuesta por la maquila. Esto último se refleja en el Decreto IMMEX de 2006, que integró y amplió los distintos programas que la componen⁸.

Siendo México un exportador petrolero, la liberalización de su sector energético acarrea consecuencias de largo plazo para las perspectivas de desarrollo del país. La apertura a la competencia privada se completó en 2014 (tras un conflictivo y dilatado proceso que constituye un corolario tardío de la transición del país al modelo neoliberal), y requirió una reforma constitucional para terminar con los monopolios estatales de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que databan de 1938. La reforma admite la iniciativa privada en los sectores del petróleo, el gas y la electricidad, pero deja importantes aspec-

6 Como referencia se puede comparar el margen de preferencia otorgado a los proveedores nacionales frente a los extranjeros en licitaciones públicas: en México, el mismo ascendió a 15% en 2012 (desde el 10% que indicaba la Ley de Adquisiciones de 2000), mientras que en Brasil asciende a 25% y se amplía a un grupo importante de actividades que la ley anterior (de 1993) no incluía. Es de destacar que México extiende este beneficio a los países del TLCAN, a los que trata como proveedores nacionales (lo cual prácticamente invalida el propósito de la herramienta), mientras que el marco legal permite a Brasil - apenas en forma facultativa - extender el trato preferencial a los países del Mercosur.

7 Destacan entre ellos el PAC (*Programa de Aceleração do Crescimento*) de 2007, y el ya mencionado PBM (*Plano Brasil Maior*) de 2011, principales programas de política industrial aplicados en estos años.

8 *Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación*, que abarca los programas Maquila y Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), cuyas empresas realizan en conjunto el 85% de las exportaciones manufactureras de México (datos de la Secretaría de Economía de México).

tos a ser regulados por la legislación, que es esperable permanezcan en el debate público de los próximos años⁹.

En este plano, la situación de Brasil también contrasta con la de México, pues la Petrobras mantuvo su condición de empresa estatal, con propiedad mayoritaria del gobierno federal y participación de accionistas privados. Tuvo durante estos años un papel especialmente importante en la exploración de nuevos yacimientos petroleros oceánicos (el *pre-sal*), y en la consecución temporal de autosuficiencia petrolera para Brasil – que terminó pronto debido a que el aumento del consumo de energía hizo necesarias nuevas importaciones.

RESULTADOS ARROJADOS POR CADA ESTRATEGIA

En términos generales, la estrategia de Brasil tuvo mejores resultados; si no en cuanto al dinamismo económico que sus políticas lograron impulsar, sí en cuanto a sus efectos sociales, notablemente superiores a los de México conservando aceptables niveles de inflación. Sin embargo, los datos no muestran que haya habido transformaciones de suficiente profundidad en las dimensiones más estructurales del capitalismo brasileño como para identificar un proceso de desarrollo diferenciado respecto al caso de control o a su propia trayectoria en años anteriores.

Bienestar

La política implementada en Brasil llevó a una mejora importante en las condiciones de vida de la población, cuyos indicadores sociales evolucionaron sustancialmente mejor que los de México a lo largo de todo el periodo, incluyendo los últimos años de crisis. Esto supuso un cambio respecto a la década anterior; la situación de México, por el contrario, continuó estancada o deteriorándose.

Una medida convencional como el IDH (cuadro 3) indica una caída en ambos países en los años noventa (muy pronunciada en el caso de México), y mejoras en 2003-2015. Brasil aumentó su puntuación a mayor ritmo, desde una importante desventaja inicial hasta una posición similar a la de aquel.

Cuadro 3: evolución de los salarios

Salario mínimo real			Salario medio real		
Año	Brasil	México	Año	Brasil	México
2003	117,4	101,2	2003	91,43815	96
2015	203,3	104,5	2015	108,9	103,2

Índice medio anual (base 2000)

Índice medio anual (base 2010)

Fuente: CEPAL

⁹ Ver, por ejemplo, la actitud crítica mostrada hacia esta reforma de parte del nuevo gobierno mexicano instituido en 2018.

Los esfuerzos de reducción de la pobreza realizados en Brasil entre 2003 y 2015 fueron efectivos. Al comienzo del período, el 14% de los brasileños se encontraba en situación de indigencia y 38,7% en situación de pobreza, frente a proporciones similares en México (11,7% y 37% respectivamente). Al término, la pobreza extrema había descendido en Brasil a la tercera parte (4,6%) y la pobreza a menos de la mitad (16,5%). En México se ve, en cambio, aumentar las cifras: la indigencia terminó en 16,3%, y la pobreza en 41,2%.

La mortalidad infantil, que promediaba a inicios del período 34,1 en Brasil y 24,8 en México, descendió casi diez puntos en el primero (a 24,3) y permaneció con pocos cambios en el segundo (23,2). La comparación también favorece a Brasil en otras dimensiones relevantes del desarrollo social como distribución de la riqueza y calidad del trabajo, notablemente la evolución de los salarios (cuadros 6 y 7).

Sobre las medidas de desigualdad que hemos seleccionado cabe destacar que los niveles de igualdad en la distribución de la riqueza nos interesan por constituir un objetivo social valioso en sí mismo (particularmente en dos países de escasa distribución incluso dentro de una región muy desigual como América Latina), pero además por sus efectos generales sobre el desarrollo. Recogemos en este punto los planteos de Fajnzylber (1983) al respecto de la relación entre distribución de la riqueza, patrón de consumo y niveles de inversión: la distribución imprime a la sociedad un determinado patrón de consumo, que en el caso de ser más austero (en el sentido de volcarse menos a bienes suntuarios) liberaría mayores recursos para la inversión productiva. A su vez, el crecimiento de los salarios determina las posibilidades de apoyar una estrategia de crecimiento económico en el consumo interno, reeditando el “pacto salarial” del fordismo. Por otra parte, un sector informal, de baja productividad y salarios, que comprende a buena parte de la fuerza de trabajo, sería característico de las economías subdesarrolladas (v. PINTO, 1970).

Siempre según datos de CEPAL, la desigualdad se mantuvo prácticamente inalterada en México: el índice de Palma permaneció en alrededor de 14 puntos, a contracorriente de Brasil donde descendió casi cuatro puntos (de 20,2 a 16,5). Por su parte, el salario medio de México tuvo un ligero aumento de siete puntos frente al de Brasil que creció más del doble (17 puntos), como se observa en el cuadro 3. El salario mínimo permaneció estancado en México (apenas tres puntos de aumento), mientras que en Brasil se disparó hasta acercarse al doble de su valor inicial (85,9 puntos).

Cuadro 4: Principales exportaciones de México

10 productos principales (% exportaciones)	48,2	2003
Petróleos crudos	10,2	
Vehículos automotores	7,6	
Máquinas de estadística	6,1	
Otras partes para vehículos automotores	4,2	
Camiones y camionetas	4	
Televisores	3,9	
Hilos y cables	3,7	
Mecanismos para circuitos eléctricos	3,1	
Generadores eléctricos	2,7	
Otro equipo para telecomunicaciones	2,7	
10 productos principales (% exportaciones)	45,5	2015
Vehículos automotores	8,7	
Otras partes para vehículos automotores	6,7	
Camiones y camionetas	5,8	
Máquinas de estadística	4,9	
Petróleos crudos	4,9	
Televisores	4,4	
Hilos y cables	2,9	
Motores de combustión interna	2,5	
Mecanismos para circuitos eléctricos	2,4	
Accesorios de camión-remolque	2,3	

Fuente: CEPAL.

La informalidad laboral muestra tendencia decreciente en Brasil y se mantiene estable en un nivel muy elevado en México. La OIT registra que más de la mitad de los empleos no agrícolas eran informales en México en 2005 (53,2%), y esto no había cambiado para 2015 (53%), mientras que Brasil vio un importante descenso (de 42,2% en 2009 a 36,9% en 2013, si bien los datos no están disponibles para todo el período). La proporción de ocupados que aportan a la previsión social recogida por CEPAL corrobora ese comportamiento: en Brasil tuvo un aumento importante de 18,4% entre 2002 y 2016 (de 46,8% de los ocupados a 65,2%), mientras que en México sólo sumó 2,5% (de 27,6% a 30,1%).

Finalmente, las disparidades geográficas al interior de los dos países evolucionaron en forma opuesta. El siguiente cuadro indica la evolución de la brecha entre el PBI *per cápita* de la región más rica y el de la región más pobre en cada uno. Los datos indican que las diferencias siguieron un comportamiento invertido, reduciéndose en Brasil (desde una relación de 28,6 en 2003 a 23,8 en 2012), al tiempo que aumentaron en México (de 4,4 a 5,1).

Vale señalar que todas estas transformaciones fueron realizadas en Brasil manteniendo una inflación relativamente moderada, lo que distingue a la experiencia brasileña de otros ensayos progresistas de la región, que produjeron tasas de inflación marcadamente superiores a las de sus vecinos con gobiernos neoliberales. La preocupación central del gobierno mexicano con la estabilidad macroeconómica garantizó niveles de precios sólo un poco menores a los de Brasil: la variación interanual del índice de precios al consumidor recogido por CEPAL promedió 3,8 puntos en México y 5,2 en Brasil entre 2003 y 2015¹⁰. La inflación de este último tiende a dispararse hacia el final del período (a partir de 2012), a medida que se deterioran las condiciones externas y se agrava la crisis en el país, mientras que permanece contenida en México.

Inserción externa

Los resultados en el plano doméstico no fueron acompañados por transformaciones en el modo de participar en la división internacional del trabajo. Conservando cada uno su perfil exportador diferenciado, tanto Brasil como México reforzaron en estos años su inserción dependiente, acercándose al tipo ideal de economías de enclave.

En México, con un modelo completamente extravertido ya consolidado, las variaciones en este plano son de menor magnitud que en Brasil: las manufacturas ya componían la gran mayoría de sus exportaciones en 2003 (81,5%), y en 2015 alcanzaron a ser 82,9% (datos de CEPAL). La concentración de sus exportaciones también se mantuvo, ocupando un poco menos de la mitad en los diez productos principales (de 48,2% a 45,5% en esos años). No obstante, es de notar el desplazamiento del petróleo por parte de manufacturas ligadas al complejo automotriz, como se muestra en el cuadro 5: el petróleo – último producto extractivo tradicional que conservaba cierta presencia – redujo su participación en las exportaciones a la mitad durante el período (de 10,2% a 4,9%). La industria automotriz aumentó su participación en las exportaciones notablemente, de 15,8% en 2003 a 26% en 2015 (categorías agregadas de vehículos, camiones, partes, motores y accesorios).

Al mismo tiempo, el grado de apertura de la economía mexicana, que ya comenzaba el período por encima de Brasil, continuó incrementándose en forma considerable: de 50 a 71 puntos entre 2003 y 2015. Es decir que la maquila de exportación crece, ganando espacio en la canasta exportadora aún mientras aumenta el peso del comercio exterior en el total de la economía del país.

En sentido contrario, la pauta de exportaciones de Brasil evidencia una transformación importante y sostenida a través de los altibajos del período: en 2003, más de la mitad eran manufacturas (51,8%), mientras que en 2015 las mismas sólo llegaban a 38,1% (cuadro 6). Las últimas manufacturas que tenían presencia en la

¹⁰ En comparación, el mismo índice promedió un poco más en Uruguay (7,4) y casi el doble en Argentina (11,7), ambos con gobiernos integrantes de la "ola rosa" progresista durante los mismos años.

canasta exportadora del país al inicio del período – automóviles, aeronaves, motores y partes – se habían visto desplazadas para 2015 por primarios como el azúcar, el maíz o la carne (cuadro 6). Además de tratarse de bienes con menor valor agregado, las exportaciones aumentaron su concentración en estos productos - de 32,7% a 45,3%, según muestran los cuadros 15 y 17.

Cuadro 5: Principales exportaciones de Brasil

10 productos principales (% exportaciones)	32,7	2003
Soja	5,9	
Hierro	4,7	
Vehículos automotores	3,6	
Harinas y otros productos de semillas oleaginosas	3,6	
Petróleos crudos	2,9	
Aeronaves	2,7	
Aves de corral	2,6	
Pulpa de madera blanqueada	2,3	
Motores de combustión interna	2,3	
Otras partes para vehículos automotores	2,1	
10 productos principales (% exportaciones)	45,3	2015
Soja	11,1	
Hierro	7,5	
Petróleos crudos	6,2	
Aves de corral	3,4	
Azúcar sin refinar	3,1	
Harinas y otros productos de semillas oleaginosas	3,1	
Café	2,9	
Pulpa de madera blanqueada	2,8	
Maíz	2,7	
Carne vacuna	2,5	

Fuente: CEPAL.

Esa incapacidad de detener la reprimarización del país, que también debe considerarse a la luz del alza de los *commodities* y enmarcarse en la *tendencia general de la región en la misma dirección*¹¹, es una de las principales críticas que pueden hacerse al ensayo post-neoliberal de Brasil. El país continuó avanzando hacia una inserción externa totalmente basada en ventajas comparativas geográficas, proceso en cierto modo divorciado de las acciones de carácter desarrollista que identificamos en el plano doméstico.

11 "…en estos años se perdió una buena oportunidad de diversificación. Lejos de aprovechar los ingresos por exportaciones como palanca de un cambio en la oferta, la región profundizó su perfil exportador de bienes de baja productividad y escaso contenido tecnológico. Este tipo de especialización ha aumentado su histórica vulnerabilidad ante las caídas de la demanda de los países industrializados" (De León, 2017: 5).

Las diferencias más importantes que identificábamos en el modo de inserción externa de ambos países al inicio del período permanecieron, con destaque para la escasa apertura de la economía brasileña en relación a la mexicana, que se mantuvo en torno a 27 puntos. Dentro de la región se trata de dos casos antagónicos, siendo Brasil uno de los países más cerrados (sólo superado por Argentina en 2015), y México uno de los más abiertos, sólo superado por Panamá y Honduras en el mismo año.

Dicho esto, la inserción mexicana se revela más problemática que la de Brasil por su aguda dependencia respecto a Estados Unidos, que continuó incrementándose. Brasil ya era, en 2003, el país con menor concentración de socios comerciales en América Latina (su índice de concentración, elaborado por COMTRADE, era de 0,04 en ese año), y se mantuvo en ese nivel terminando el período con 0,03 en 2015. En cambio, México comenzaba siendo uno de los exportadores de la región más concentrados en cuanto a países de destino (con 0,38 en 2003), y pasó a ser el más concentrado de en 2015, con una ligera caída a 0,33 que lo ubica entre los países más concentrados del mundo (información de la base de datos de comercio internacional de Naciones Unidas).

Cuadro 6: Valor agregado doméstico en las exportaciones (%)

México	1990	72,1
	2000	66,9
	2011	60,2
Brasil	1990	91,3
	2000	84,1
	2011	84,3

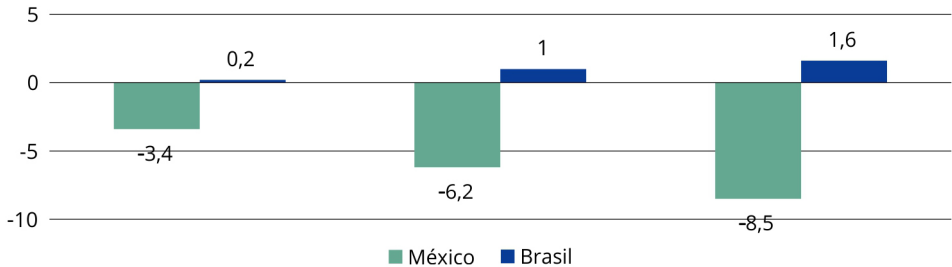
Fuente: Minzer y Solís (2014). Elaborados por la Sede Subregional de la CEPAL en México, a partir de UNCTAD-EORA.

Otro aspecto del problema consiste en la excesiva extranjerización de su aparato productivo: como se aprecia en los cuadros 6 y 7, México crece cada vez más con base en capital y trabajo importados, fenómeno que se profundizó expresivamente durante los años que nos interesan. Entre 2000 y 2011, el valor agregado doméstico en las exportaciones mexicanas se redujo de 66,9% a 60,2% (mermando a un ritmo incluso más acelerado que en los años noventa), cifra notablemente inferior a la de Brasil y los demás países de la región. En Brasil la importante expansión de las exportaciones en esos años (que refleja el alza de los *commodities*) se compuso principalmente de valor agregado doméstico, el cual se mantuvo en torno a 84%, revirtiendo la tendencia a la baja de la década anterior.

Ello se ve también reflejado en el saldo de la balanza comercial de insumos (cuadro 7): el mismo muestra una evolución positiva en Brasil – aumentando su superávit de 1 a 1,6% del PIB entre 2000 y 2011 – y muy deficitaria en México (que profundiza su déficit desde -6,2% a -8,5%). Esta situación, que como vemos

a continuación tiene su origen en el sector industrial (y particularmente en la maquila), contribuye a agravar la restricción externa del país.

Cuadro 7: Saldo de balanza de bienes y servicios intermedios



Es decir que, a pesar del impresionante aumento en volumen y valor de las exportaciones mexicanas, una buena parte de todo este esfuerzo productivo ha sido desaprovechado por el propio país, y sus frutos transferidos al exterior. Minzer y Solís (2014, p. 14) agregan que Estados Unidos es el principal contribuyente de valor foráneo incorporado en las exportaciones mexicanas, el cual ascendía a 78.614 millones de dólares, equivalentes a más de un quinto (22,3%) del total. Por el contrario, en Brasil la generación de valor agregado foráneo se encuentra bastante más diversificada en varias regiones de origen (Europa, Norteamérica, América del Sur y Asia), lo que implica que no depende de una única región, y por lo tanto muestra “un menor riesgo en sus cadenas globales de valor comparado con México” (MINZER & SOLÍS , 2014, p. 14).

Desarrollo industrial

El desempeño comparado de los dos sistemas industriales tampoco evidencia alteraciones de importancia en la trayectoria de estos países. Por un lado, la desindustrialización de Brasil mantuvo su ritmo, y su productividad industrial continuó estancada con relación a la de México, lo cual se asocia a su mayor aislamiento de la competencia internacional. A pesar de este declinio, los impactos de la industria brasileña sobre la sociedad continúan siendo más positivos en términos de desarrollo – notablemente en lo tocante al trabajo y los encadenamientos con otras actividades domésticas. En México, la apertura comercial redundó en una productividad industrial mayor, pero basada en bajos salarios y tendiente a empeorar su inserción subordinada en cadenas de valor transnacionales, con alta penetración del aparato productivo por importaciones de insumos. Esto acarrea un menor empleo de trabajo industrial, desarticulación del aparato productivo doméstico y transferencia de valor hacia el exterior.

El tamaño relativo del sector industrial disminuyó en Brasil, pasando de ocupar 14,5% a 10,5% del producto interno entre 2003 y 2015. Aunque esto no implica la reducción en términos absolutos de la actividad industrial brasileña – que llegó

a alcanzar un dinamismo importante durante las partes expansivas del período – sí refleja que el gran crecimiento económico del país en estos años se concentró en otras actividades (notablemente el heterogéneo sector de servicios, y aquellas ligadas al circuito primario-exportador).

En cambio, la industria de México tuvo un pequeño aumento relativo de 16,6% a 17,1%, profundizando aún más la centralidad de la maquila en su modelo de desarrollo (cuadro 8). Esta expansión destaca contra la tendencia mundial del sector a retroceder frente a los servicios.

Cuadro 8: tamaño del sector industrial

	2004	2014
Brasil		
Industria en el producto total*	14,5%	10,5%
Ocupados en la industria (%)**	14,8%	13,1%
México		
Industria en el producto total*	16,6%	17,1%
Ocupados en la industria (%)**	18,5%	15,7%

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

* participación en PIB anual a precios corrientes.

** datos de 2004 y 2014 respectivamente, en función de su disponibilidad.

Por otra parte, como también se aprecia en el cuadro, la contribución del sector a la demanda de trabajo agregada de cada país evolucionó en sentido contrario. En ambos casos, los ocupados en industrias redujeron su participación en el total (parte de la tendencia mundial que señalamos). No obstante, en México el trabajo disminuye a ritmo más acelerado, a pesar de que el sector se encuentre en crecimiento: los ocupados industriales disminuyeron -2,8% en el país, frente a -1,7% en Brasil. La industria de México crece, pero incorporando menos trabajo que capital, en contraste con la de Brasil.

Esta diferencia no es sólo cuantitativa, sino en la calidad de los puestos de trabajo generados por la industria de cada país, como se aprecia al comparar los ingresos de sus trabajadores con respecto a los de otros sectores y entre ambos países (cuadro 9). En ambos casos, los trabajadores de la industria perciben ingresos mayores al promedio (lo cual valida el énfasis clásico que se pone en el desarrollo del sector), y en un contexto de crecimiento económico como este, sus ingresos aumentaron a mayor ritmo que en las otras actividades. Sin embargo, la información disponible indica que en Brasil esa diferencia fue mayor: en promedio, entre 2008 y 2015 las ganancias del total de asalariados crecieron 1,3 veces, mientras que en la industria lo hicieron 1,5 veces. En México hubo aumentos más moderados, de 1,1 y 1,2 veces respectivamente en los mismos años.

Cuadro 9: Ganancias y salarios

Ganancias mensuales promedio de asalariados (moneda local):			Ganancias mensuales promedio de asalariados en la manufactura (moneda local):		
	Brasil	México		Brasil	México
2008	1395	4864	2008	1303	4725
2015	1835	5546	2015	1933	5584
2015/2008:	1,3	1,1	2015/2008:	1,5	1,2

Salarios en la manufactura respecto a otros sectores:					
		2005	2012	2015	Variación 2012 - 2015
Brasil	S. manufacturero	-	930	1040	+ U\$110
	S. Total	-	907	987	+ U\$80
México	S. manufacturero	578	649	654	+ U\$5
	S. Total	597	657	649	- U\$8

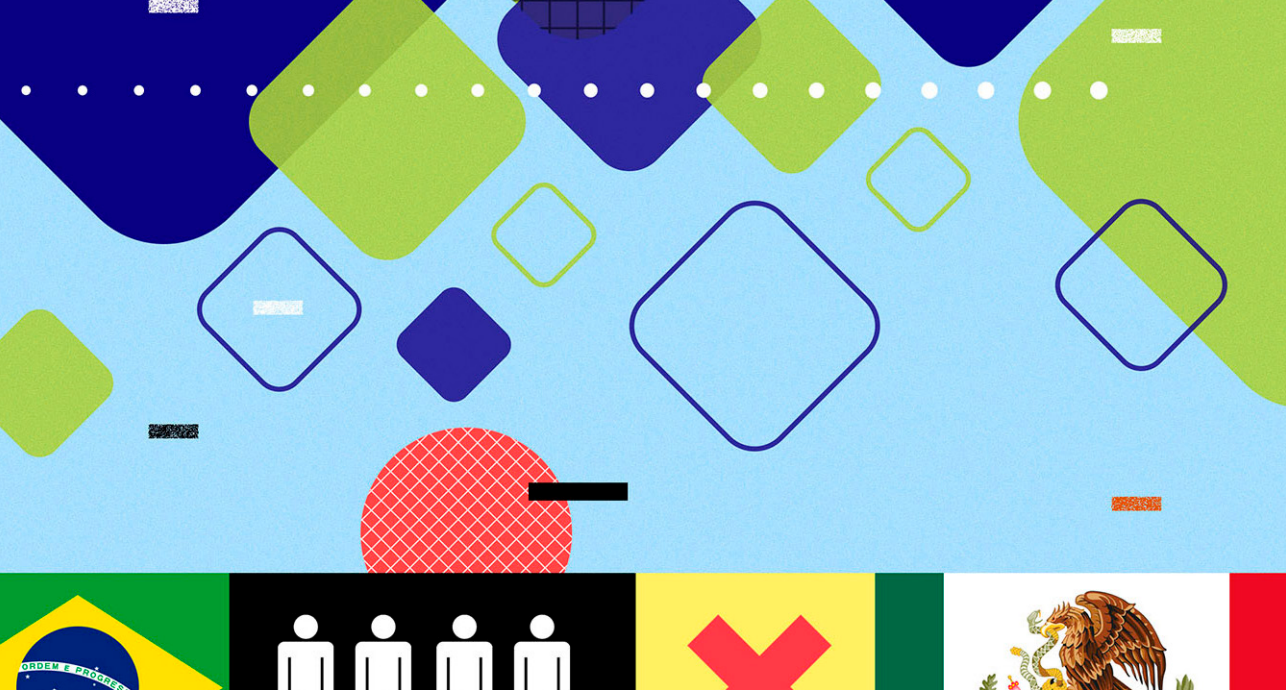
Fuente: Elaboración propia con datos de OIT.
Valores en dólares constantes de 2011 ajustados por PPP.
Años escogidos según disponibilidad.

Los salarios manufactureros (de los cuales la OIT sólo dispone de información comparable para 2012-2015) muestran una evolución mucho más marcada en el mismo sentido: en México, el salario promedio del sector manufacturero sólo vio un ligero aumento de U\$5, mientras que en el total de los sectores el salario promedio incluso se redujo en términos reales (a U\$8 menos). Hay una diferencia notoria con Brasil, donde el total de los salarios aumentó en términos reales, y los de la manufactura lo hicieron en medida mucho mayor (U\$ 80 frente a U\$110 respectivamente).

En un contexto en el que, como vimos, el conjunto de los indicadores sociales de Brasil evoluciona más favorablemente que en México, estas diferencias resultan más significativas por ubicarse en el final del período, con la economía mexicana en crecimiento y la de Brasil en recesión. Cabe suponer que hayan sido mayores durante la etapa expansiva.

De Souza y Garcia (2015) comparan los impactos de la apertura comercial implementada por ambos países en las últimas décadas sobre su productividad industrial, midiéndola tanto en términos de productividad total de factores (PTF) como en requerimientos de insumos. Los datos que recogen indican que entre 1995 y 2009 la productividad de la industria mexicana ha superado a la de Brasil en la amplia mayoría de sus sectores, comenzando desde una situación de desventaja; otro aspecto de la desindustrialización brasileña que no se detuvo tras 2003.

La industria ha seguido trayectorias distintas en los dos países. En México, el aumento de los requerimientos de bienes y servicios importados se compensó con la disminución de los requerimientos de bienes y servicios nacionales y



con el incremento de la PTF en la producción. En el caso brasileño, el mayor aislamiento de los mercados de bienes manufacturados para el comercio exterior parece haber contribuido al débil desempeño de la productividad (De Souza & García, 2015, p. 197).

El cuadro 11 indica la cantidad de insumos (bienes y servicios intermedios) necesarios para la producción de una unidad monetaria de manufacturas en cada país, discriminando entre insumos domésticos e importados. Cuantos más factores requiere producir una unidad, menos productiva se considera una industria determinada. Las últimas columnas del cuadro muestran la relación entre los dos países: un sector en el que no hay diferencias significativas de productividad, como el de la madera, tiene una relación de 1 en la columna “Total”. Un valor más elevado (como el de la refinación de petróleo, con 1,3) indica que en Brasil es más costoso producir bienes de ese sector; y valores inferiores a 1 (como en el de material eléctrico, con 0,8) expresan que México – divisor en el cociente – requiere más cantidad de insumos.

Los cocientes de la tercera columna permiten también contrastar las cantidades de bienes y servicios internos y externos que requiere la producción en cada sector. Valores más altos en la columna “Interna”, como en el caso de los equipos de transporte (1,5) indican que en Brasil esta industria requiere más unidades de producción nacional que la mexicana, y que la cadena productiva de México requiere a su vez más importaciones (0,5 en la columna “Externa”).

Se aprecia que los únicos segmentos industriales con mayor productividad en Brasil son las textiles (con muy poca diferencia), el material eléctrico y óptico, y el grupo residual “otros productos”. De Souza y García (2015, p.204) apuntan, de todos modos, que estos sectores ya eran más productivos en Brasil en 1995, y que su ventaja con respecto a México se redujo desde entonces; por el contrario, los

sectores que ya eran más productivos en la industria mexicana habían ampliado su ventaja para 2009.

Destaca la industria petrolera como el sector más productivo de México en relación a Brasil (con un cociente de 1,3 en el total de insumos requeridos), a la vista de lo que se planteó antes sobre el sector energético de los dos países. El petrolero es el único sector industrial mexicano que emplea menos insumos externos que su contraparte brasileño; también es de los pocos, seguido de cerca por otras industrias extractivas como la de madera y la de minerales, en que la cantidad de insumos externos empleados por México permanece en niveles „normales“ (0,2), sin un alto nivel de extranjerización.

Por su parte, el sector de material eléctrico destaca como el único en que Brasil consigue mantener una competitividad importante en relación a México (2,5 contra 3 respectivamente); significativamente, se trata del sector donde la industria del país requiere más cantidad de insumos externos (0,5).

A pesar de las ventajas de productividad en la industria mexicana, lo que más destaca en el cuadro es la gran cantidad de insumos externos utilizada por el país, mucho más elevada que en Brasil en prácticamente todos los sectores. La situación es particularmente aguda en circuitos como el de Transporte o el de Maquinaria, donde la proporción llega a ser de más del doble (0,9 frente a 0,4 y 0,8 frente a 0,3 respectivamente), y en el de Material eléctrico (más del triple, con 0,5 contra 1,6). Se trata de los sectores donde se nuclea la maquila; el déficit en la balanza comercial intermedia que mostrábamos anteriormente se concentra en ellos. Minzer y Solís apuntan que “constituyen dos casos particularmente extremos del fenómeno (...) aun cuando es necesario señalar que en el caso de la economía mexicana [el mismo] tiene un carácter generalizado” (2014, p.10).

El contraste entre los dos tipos de industrialización - y el grado de penetración y subordinación al capital extranjero en el caso mexicano - es aun más claro si comparamos los encadenamientos domésticos y foráneos de estos sectores entre ambos países (v. cuadro 24). En 2011, los encadenamientos domésticos hacia atrás de Equipo eléctrico y Maquinaria de México ascendían a 0,22 en total, muy por debajo de Brasil, donde llegaban a 1,15. En contrapartida, los encadenamientos foráneos hacia atrás del sector se calculan en 1,44, muy por encima de los registrados en Brasil (0,57). De modo similar, el sector Equipo de transporte registra encadenamientos domésticos de sólo 0,26 en México, contra 1,36 en el caso brasileño¹². Juntos, ambos sectores representaban más de la mitad de las exportaciones mexicanas de ese año, pero no alcanzaban a producir ni una cuarta parte del valor agregado doméstico del país:

En el caso del sector Equipo eléctrico y Maquinaria, éste representó un 31,3% del total de exportaciones brutas del país en 2011, pero sólo aportó un 10,9%

¹² V. Minzer y Solís (2014) para una explicación detallada de estas medidas y otras que reflejan la misma tendencia general.

del valor agregado doméstico. Por su parte, el sector Equipo de transporte constituyó un 24,1% del total de exportaciones brutas en 2011, pero contribuyó sólo con un 12,5% del valor agregado doméstico. Esta situación contrasta con lo que se aprecia en (...) Brasil [que registra] un comportamiento sectorial mucho más articulado y con una mayor capacidad de generación de valor añadido doméstico. (MINZER Y SOLÍS, 2014, p.9)

Los autores resaltan también que las tendencias apuntan al agravamiento de esta situación: los encadenamientos domésticos de prácticamente toda la economía mexicana han venido reuciéndose en las dos últimas décadas, mientras que los encadenamientos foráneos “muestran una clara tendencia al alza y en el 2011 superaron incluso a los domésticos”, implicando „una pérdida del entramado productivo doméstico que tiene como contraparte una mayor dependencia del exterior” (MINZER & SOLÍS, 2014, p.11).

En síntesis, las “opciones” disponibles para los dos países de la región con mejores condiciones de desarrollo industrial no han cambiado en el nuevo siglo. O bien sus industrias mantienen un ritmo de productividad competitivo internacionalmente a costa de extranjerizar la estructura productiva y no ofrecer buenos puestos de trabajo, o bien protegen a la industria nacional frente a la apertura comercial, estancándose en productividad y acceso a los mercados de manufacturas¹³.

La industria de Brasil continuó siendo menos dinámica que el resto de su economía – y particularmente que el sector agroexportador transable, de cuyas divisas depende – y se mantuvo disociada de la demanda externa y la dinámica exportadora. En abierto contraste con México, se produce fundamentalmente para consumo doméstico.

Las críticas que pueden hacerse a este patrón de industrialización más “clásico” no son muy distintas a las que se formulaban contra la ISI. Este diagnóstico llevó en su día – a medida que el modelo se agotaba – a los proponentes del desarrollismo (y notablemente a la CEPAL) a replantearse varios de sus postulados, colocando el énfasis en la importancia del comercio exterior, y ponderando las estrategias de *export-led growth* de los países asiáticos. Las discusiones entabladas en aquella época continúan abiertas hasta hoy, en un contexto más mundializado.

Sin embargo, contrariamente a lo que se espera desde la ortodoxia neoliberal, los aumentos de productividad conseguidos por la vía mexicana no se tradujeron en aumentos salariales (ya sea al interior del sector o en el resto de la economía). Por el contrario, sus efectos negativos se profundizaron. La industria mexicana se expande y se mantiene competitiva al precio de abandonar precisamente lo que la

13 De Souza y Garcia (2015:212) comparan la participación de las importaciones en el sector industrial de cada país en 2009: sólo el 11,6% de las manufacturas brasileñas era importado en ese año. En México, donde la firma del TLCAN establecía un plazo de 15 años para eliminar totalmente las barreras arancelarias entre sus miembros (lo que se terminó de hacer en 2007), los resultados no fueron tan importantes en la demanda final de manufacturas (29,6% eran importadas en 2009), sino en la demanda intermedia del sector (donde las importaciones ascendían a un elevado 81,9%).

haría deseable para el desarrollo del país. Paradójicamente, en vez de contribuir a superar la restricción externa, la elevada importación de insumos del sector hace que éste demande más divisas a medida que crece y aumentan sus exportaciones.

En ambos casos, los problemas que la industrialización estaría llamada a resolver – la “única vía para superar el subdesarrollo”, en palabras de Romero (2016) – permanecen: dependencia tecnológica, restricción externa, y más en general el carácter „trunco“ de la industrialización latinoamericana descrito por Fajnzylber.

Queda abierto el interrogante sobre la posibilidad de haber aprovechado el alza de los *commodities* para ensayar una tercera vía industrial, que permitiese participar en el comercio mundial pero desde una posición menos subordinada, sin renunciar a sus beneficios. Posiblemente a través de herramientas como la afectación del tipo de cambio real, restricciones al capital extranjero y rentista, y una política industrial estratégica con mayor intervencionismo estatal, al estilo de las experiencias asiáticas de décadas recientes.

CONCLUSIONES

Retomando nuestra interrogante original – qué es, en perspectiva, lo que pudo concretar realmente el progresismo brasileño – aparece en primer lugar el mejoramiento importante y sostenido de las condiciones de vida de la población del país durante más de una década en comparación con su trayectoria anterior y con la de México durante los mismos años. También la recuperación de capacidades estatales y un rol más activo para el Estado, que resulta indispensable en todo proceso exitoso de desarrollo. Si bien en forma insuficiente, durante los años en que el proceso se sostuvo Brasil consiguió aproximarse a un régimen de crecimiento apoyado en los salarios y el consumo de grandes camadas de la población que salían de la pobreza¹⁴, reeditando parcialmente un “pacto salarial”. Los resultados recogidos abonan las tesis de Fajnzylber (1983) al respecto de la dinámica virtuosa entre consumo interno, distribución de la riqueza, inversión productiva y crecimiento autosostenido en las economías modernas.

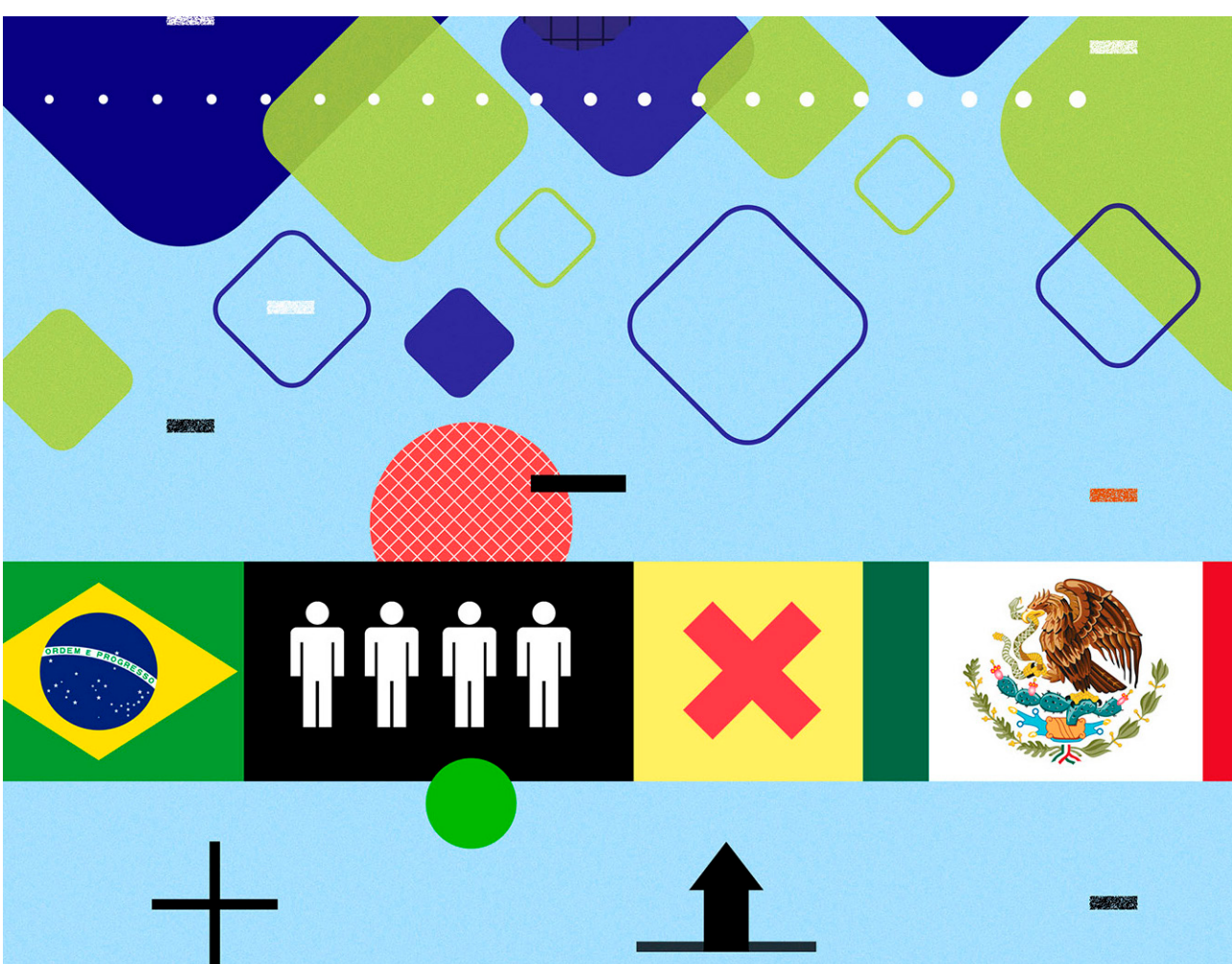
Dos tipos diferentes de regulación fueron implementados: en México, que también disfrutó de un crecimiento económico sustancial, los beneficios del mismo se aprovecharon en forma mucho más excluyente, y no activaron una dinamización socioeconómica interna semejante a la de Brasil. Antes bien, el país continuó deteriorando su situación social, apostando al sector exportador y a una regulación estatal mucho más reducida.

A pesar de ello, los importantes avances en el plano social no se vieron acompañados por modificaciones sustanciales en los aspectos más estructurales del capitalismo brasileño – sistema industrial e inserción externa, en los que pone

¹⁴ “La mejora distributiva no estaría sólo fundamentada en la naturaleza de la política social, sino en las transformaciones de las estructuras productivas” (De León, 2017:25).

énfasis la literatura sobre desarrollo- y apuntan al alza de los *commodities* como su condición de posibilidad. Siendo de origen externo, las bases que sostenían el aumento en los niveles de bienestar se agotaron, sin que transformaciones internas de magnitud suficiente permitiesen dar continuidad al proceso más allá del ciclo expansivo.

Las hipótesis planteadas al comienzo se comprueban en términos generales. Existieron diferencias claras en la política implementada por ambos gobiernos que se ajustan a lo que cabía esperar a partir del signo ideológico de cada uno, con resultados acordes. Adicionalmente, no se verifica la emergencia de un nuevo modo de regulación en Brasil a partir del cambio político en 2003 en bases distintas a las de México. Por el contrario, ambos países mantuvieron o profundizaron su inserción dependiente en el mercado mundial durante estos años, y no evidenciaron un desarrollo industrial de importancia.



De cara al futuro, no se perfilan posibilidades claras de superación del modelo neoliberal y sus efectos negativos sobre el desarrollo de estos dos países en ausencia de un ciclo externo expansivo como el que hemos analizado. Esto tiene particular gravedad desde una perspectiva regional, dada la enorme gravitación que ejerce cada uno en su entorno: los dos países que estarían llamados a liderar el proceso de desarrollo regional, y que crecían por encima del promedio en la fase histórica anterior, han adoptado en las últimas cuatro décadas modelos especializados en algunas exportaciones, especialmente inapropiados para sus dimensiones. Hay un relativo consenso en la economía política al respecto de la imposibilidad de que países de dimensión continental encuentren una estrategia viable de desarrollo por este camino (ver, por ejemplo, MINZER & SOLÍS, 2014; ROMERO, 2016; GUILLÉN, 2012).

Al participar del comercio internacional en un mercado competitivo por parte de la oferta como es el de las materias primas, Brasil padece la sujeción tradicional a las fluctuaciones de precios y demanda propias de estos productos, y el deterioro de largo plazo en sus términos de intercambio frente a bienes más complejos. En México, la única exportación primaria que continúa teniendo relevancia es el petróleo: el país es un importante productor a nivel mundial, exportando alrededor del doble que Brasil. Por tratarse de una de las únicas materias primas con un comportamiento atípico, más resiliente en términos de precios internacionales (v. OCAMPO & PARRA, 2003), esta es una fortaleza con que cuenta el país. Adicionalmente, las exportaciones manufactureras – aún las de escaso valor agregado nacional como en el caso de México – tienden a ser más valiosas en términos de desarrollo.

No obstante, es preciso insistir en que el modelo neoliberal en su versión manufacturera no constituye un verdadero camino al desarrollo nacional, sino apenas una vía de fuga posibilitada por la cercanía geográfica con EE.UU. La industrialización maquila, que también se encuentra en expansión en América Central¹⁵, constituye un “neo enclave” totalmente dependiente, cuya actividad manufacturera no se corresponde con la caracterización clásica del sector industrial en sus efectos positivos para el desarrollo. Adicionalmente, se trata de una vía con proyección limitada a futuro, al enfrentar la competencia agresiva de China y otros países proveedores de plataformas industriales con salarios bajos¹⁶.

¹⁵ V. Guillén (2012).

¹⁶ Ver por ejemplo Dussel et Gallagher (2013), que muestran el desplazamiento de muchos bastiones exportadores mexicanos en el comercio estadounidense en los últimos años, a partir del ingreso de China a la OMC en 2001.

Referencias

- AGLIETTA, M. *El capitalismo en el cambio de siglo: la teoría de la regulación y el desafío del cambio social*. New Left Review, 1997.
- BOYER, R. How and why capitalisms differ. *MPIfG Discussion Paper*, 05/4, 2005.
- CARDERO, M. E. ¿Es posible hacer política industrial en el marco de la OMC y del TLCAN? In: OROPEZA GARCÍA, A. (coord.) *México frente a la tercera revolución industrial*. Ciudad Universitaria, México D.F.: IDIC, 2013, pp. 437-468.
- DE LEÓN NAVEIRO, O. Evolución económica y estrategias de desarrollo en América Latina. In: SOTILLO, J. A. Y AYLLÓN, B. (coords.) *Las transformaciones de América Latina*. Madrid: Catarata/IUDC, 2017, pp. 34-68.
- DE PAULA, L. F., OREIRO, J. L. & BASILIO, F. Estrutura do setor bancário e o ciclo recente de expansão do crédito: o papel dos bancos públicos federais. *Nova economia*, sept./dic. v. 23 (n.3), Belo Horizonte, 2013.
- DE SOUZA, A. & GARCIA, F. Un análisis comparativo de la productividad en las industrias manufactureras del Brasil y México. *Revista CEPAL*, abril, n.115, 2015.
- FAJNZYLBER, F. *La industrialización trunca de América Latina*. Santiago: Centro de Economía Transnacional, 1983.
- GUILLÉN, A. México, ejemplo de las políticas anti-desarrollo del Consenso de Washington. *Estudios avanzados*, v. 26, n. 75, 2012.
- LIZARDI, C. G. La manufactura mexicana, diagnóstico de su estructura y programas locales de apoyo: prácticas, logros y pendientes hacia una política industrial nacional. *CEPAL, LC/MEX/L.1084*, 26 de noviembre, 2012.
- MORCEIRO, P. & GUILHOTO, J. O perfil setorial do retrocesso da indústria brasileira. *Carta IEDI Edição 920*, 18 abr. 2019. Disponible en: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_920.html.
- MORENO, J.C., RIVAS, J. C. & SANTAMARÍA, J. Mexico: Economic growth exports and industrial performance after NAFTA. *CEPAL – Serie Estudios y perspectivas*, n. 42, 2005.
- NEFFA, J. C. *Crisis y emergencia de Nuevos Modelos Productivos*. CLACSO, 1999.
- OCAMPO, J.A. & PARRA, M. A. Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. *Revista de la CEPAL*, n. 79, Abril 2003.
- PALAZUELOS, A. Introducción a la realidad económica latinoamericana. In: HARTO DE VERA, F. (ed.), *América Latina: Comunicación y globalización*, Madrid: La Catarata, 2000.
- PEREIRA, F. *Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011.
- PINTO, A. Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina. In: ILPES (pub.) *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*. Santiago: ILPES, 1970.
- PREBISCH, R. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL, 1949. Disponible en: <http://prebisch.cepal.org/es/>.
- ROMERO, J. Política industrial: única vía para salir del subdesarrollo. *Economía Informa*, marzo–abril, n.397, 2016.
- SCHORR, M., CASSINI, L. & ZANOTTI GARCÍA, G. Los caminos al desarrollo. *Traectorias nacionales divergentes en tiempos de globalización*. IDAES: Documento de Investigación, n. 29, 2017.
- VADELL, J. & NEVES, P. O pós-neoliberalismo na América do Sul: inserção internacional e desafios do desenvolvimento. In: Gaitán y Del Rio (orgs.) *Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI*. CRV, 2013.
- WILLIAMSON, J. *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*. Institute for International Economics, 2004.