

## *La relación Estado-empresas durante los gobiernos de Lula da Silva, 2003-2011*

*The relationship between the State and the firms during  
Lula da Silva's governments, 2003-2011*

**Amanda Barrenengoa<sup>1</sup>**

### RESUMEN

Este artículo aborda la relación entre el Estado y las empresas, a partir de las políticas de los gobiernos lulistas. Nos preguntamos por aquellos intereses que se entramaron en ese período en relación a la política exterior y a las políticas de infraestructura y desarrollo, en el marco de los procesos de integración regional e inserción internacional. Se parte de considerar el vínculo como una alianza pragmática signada por contradicciones estructurales y tensiones que se fueron agudizando. Desde una perspectiva histórica, se estudian las empresas involucradas en las obras de infraestructura de Brasil y la región sudamericana y se examinan las contradicciones en sus distintos niveles, marcando una distinción entre dos ciclos dentro del período 2003-2011. Para este análisis se recuperan datos e información cuantitativa y cualitativa provenientes de bibliografía especializada y documentos oficiales, junto con el contenido de entrevistas realizadas.

Palabras clave: Estado brasileño, empresas, gobiernos lulistas, development.

### ABSTRACT

In this article we approach the relation between the State and the firms during Lula da Silva's governments. We inquire about the interests that were involved in the foreign policy, the infrastructure and development policies, within the regional integration and international incorporation processes. We consider this relation as a pragmatic alliance which was marked by structural contradictions and tensions that were sharpening. From a historical perspective, we study the companies involved in infrastructure projects in Brazil and South America, and the contradictions in their

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata y becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

different levels, marking a distinction between two cycles into the period 2003-2011. For this analysis we recover information provided by quantitative and qualitative data from official documents and specialized bibliography and contents from interviews made by the author.

Key words: Brazilian State, firms, Lula's government, development.

Fecha de recepción: 19 de octubre de 2020

Fecha de aceptación: 26 de noviembre de 2020

### *Las empresas como actores sociales de las clases dominantes*

Con el objetivo de observar las contradicciones que signaron el vínculo entre las empresas y el Estado brasileño, seguimos la trayectoria de aquellas intervinientes en los proyectos de infraestructura en dicho territorio y en otros países de la región a lo largo de los gobiernos lulistas y en relación a las políticas implementadas para el desarrollo y la integración<sup>2</sup>. En el período 2003-2011 distinguimos dos ciclos en los cuales cambiaron tanto las políticas promovidas desde el Estado como la relación entre éste y los grupos empresariales que aquí situamos como parte de las clases dominantes brasileñas. En la indagación sobre las políticas gubernamentales establecemos un recorte en la agenda de política exterior, la política económica, las políticas de infraestructura y desarrollo y en algunas de las definiciones en cuanto al escenario internacional. Las políticas de integración dan cuenta del cruce entre una multiplicidad de actores sociales, intereses y estrategias, de cara a la agenda de integración física y al Corredor Interoceánico Central (CIC).

Durante este período, la política exterior se constituyó en uno de los pilares estratégicos de gobierno, involucrando no solo las agendas de desarrollo y relaciones internacionales, sino también a sectores de la sociedad desde una abarcadora participación estatal (Soares de Lima, 2013). Esto creó oportunidades para múltiples actores que iban más allá del

---

<sup>2</sup> Este artículo recupera parte de la investigación realizada para la tesis titulada *¿Mudar para valer? Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana. Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011)*, en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Itamaraty, en una suerte de pluralización de los actores de la política exterior que los articuló interna y externamente (Giaccaglia, 2010; Míguez, 2017), en un bloque de poder compuesto por el gran capital nacional, empresas estatales y empresas multinacionales. Esta incorporación de actores en las arcas estatales también trajo aparejados conflictos y contradicciones (Barrenengoa, 2020: 104).

Identificamos a los actores a partir del CIC como parte del Eje Interoceánico Central de la Cartera de Proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (IIRSA- COSIPLAN)<sup>3</sup>. Este fue pensado como una ruta de vinculación entre Este y Oeste que permitió observar las condiciones de expansión del capital brasileño en la región. El caso elegido sirve a los fines de establecer un recorte analítico que permite adentrarnos en las tramas de estos corredores de integración y en los actores de las clases dominantes involucrados en las mismas desde la región paulista, marcando la relación entre Estado y actividades productivas. Examinamos los actores y sus intereses para preguntar por la relación entre las políticas impulsadas durante los gobiernos lulistas y los posicionamientos de los distintos actores sociales de las clases dominantes cuando se trató de la integración física, el desarrollo nacional y la inserción regional por esos años.

El nuevo período se identifica a partir de la reconfiguración del mapa de la integración regional, colocando en el rechazo a la propuesta norteamericana del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) un punto de inflexión para el rediseño de América Latina (Katz, 2006; Kan y Pascual, 2013; Kan, 2015a). La búsqueda de conformación de instancias alternativas a partir de instrumentos estatales fue una respuesta emergente ante la profundización de las agendas neoliberales. Esto se observó al nivel de los Estados, en cuanto a las políticas exteriores que tuvieron como horizonte la búsqueda de cierta autonomía relativa respecto de Estados Unidos y en relación a los mecanismos de integración (Sanahuja, 2019: p. 108). Tomando el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y las visiones en torno a la misma, la presencia de liderazgos presidenciales

---

<sup>3</sup> Integra a Brasil, Bolivia, Chile, Perú y Paraguay, con el 79,32% de su superficie ocupada por Brasil (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008), incluyendo a los Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro y São Paulo (Ceceña, Aguilar y Motto, 2007: 41-42).

abonó a una visión del período signada por una fuerte conducción estatal como marca simbólica de la integración. En diálogo con estas miradas y desde un abordaje que recupera los estudios sobre integración y nuevo regionalismo desde el pensamiento crítico latinoamericano, se busca contribuir a una visión sobre el período en perspectiva sociológica y en clave de economía política y geopolítica. Reflexionamos a partir de aquellos actores sociales de las clases dominantes que desbordaron los márgenes estatales, incorporando las posiciones de sectores corporativos y las empresas, que fueron partícipes de los procesos de integración desde sus propios ámbitos de acción (Barrenengoa, 2020). Indagamos en las contradicciones que atravesaron la relación entre Estado y empresas y cómo estas fueron conjugadas con las lógicas de construcción y acumulación del capital transnacional.

Visto desde el período de gobiernos lulistas, existió un entrecruzamiento entre actores gubernamentales, empresas, organismos de financiamiento, representantes empresariales y poblaciones. Por lo cual, la relación entre integración física, capitalismo global, planificación estatal y la participación de los distintos actores de las clases dominantes serán abordadas a partir del caso brasileño, desde su “giro popular” (Merino, 2018: 224). Su elección proviene no solo de su tamaño y liderazgo en la región, sino de su rol distintivo en el diseño de una estrategia de integración, para la cual la región suramericana fue una pieza fundamental (Barrenengoa, 2020: 98). Como lo afirman diversos estudios (Ceceña, Aguilar y Motto, 2007; Iglesias, 2008; Wegner, 2018; Staine Prado, 2018), Brasil ha sido el país de la región que más ha impulsado el apoyo financiero a los proyectos de integración física e infraestructura regionales, desde tiempos previos a la conformación de la UNASUR.

En torno a cómo analizar y caracterizar a los distintos actores de las clases dominantes que fueron parte de la estrategia del Partido de los Trabajadores (PT) recorreremos algunos elementos a tener en cuenta que implican considerarlos no solo en función de su rol en la estructura productiva. Son pensados también como representantes de sectores de interés, a partir de sus acciones políticas, sus posiciones ideológicas coyunturales y sus alianzas pragmáticas. Esto da cuenta de un amplio universo de actores provenientes del mundo financiero, empresarial, periodistas, actores políticos, pastores evangélicos, actores mediáticos y personajes de la industria cultural (Boito, 2017: 28). Además de ser una parte importante en la estructura económica brasileña, fueron partícipes de las agendas de política exterior, de la política

económica, de los debates públicos y de múltiples instancias donde plasmaron sus intereses (Barrenengoa, 2019: 26), pudiendo observar sus posicionamientos en los terrenos político, económico e ideológico (Berringer, 2015: 66).

Asimismo, sus posturas se vincularon con la dinámica de la coyuntura política, por lo cual, identificamos como actores de las clases dominantes a los bancos públicos y privados, las empresas constructoras y sus ámbitos de representación corporativa y a los actores del propio Estado brasileño. Añadimos en esta mirada aquellas condiciones generales que son parte de las características del contexto internacional por ese entonces, como el boom de los *commodities*, la crisis financiera mundial, el crecimiento de la economía brasileña, los procesos de integración, el ascenso de China y el escenario de multipolaridad relativa (Merino, 2018). En la construcción de una mirada amplia sobre la relación entre Estado y empresas, se alude a actores e intereses extranjeros como Estados Unidos y el Estado chino, interesado en el financiamiento de grandes obras de infraestructura.

La identificación de estos se da a partir de cómo se entramaron sus intereses en relación a los diferentes actores sociales de las clases dominantes brasileñas y a las políticas gubernamentales implementadas. Así, los actores empresariales se constituyeron en parte de las clases dominantes en tanto fueron sujetos relevantes en las agendas de los gobiernos del PT (Diniz y Boschi, 2013, Berringer, 2015). Si bien las empresas constructoras ya tenían un peso importante, se trató de un período de una inédita expansión.

Se dialoga con perspectivas de estudios que denominan “burguesía interna brasilera” a los sectores involucrados en el frente neodesarrollista que se conformó durante los gobiernos del PT (Berringer, 2015: 25). Este incluyó a sectores del agronegocio, la construcción pesada, la construcción civil, la industria naval, los bancos y el sector comercial (Boito; 2017: 27). En sus investigaciones sobre la política exterior de Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva, los estudios de Berringer y Boito resultan referencias que aquí son retomadas<sup>4</sup>. Siguiendo la perspectiva de Julián Kan (2015a) en su análisis

---

<sup>4</sup> Tratándose de un asunto aún en debate, consideramos más ajustado a la realidad del capitalismo actual -en su entrelazamiento con las finanzas y en el escenario de mayor internacionalización y mundialización de la economía y de las propias empresas nacionales-, evitar las categorías de burguesía “interna” y “externa” o “burguesía nacional”. Las denominaremos burguesías locales, empresas brasileñas,

sobre los procesos de integración “desde arriba”, nos referimos a estos grupos corporativos y empresariales como actores sociales de las clases dominantes.

En el caso de las corporaciones económicas como la Federación de Industrias de São Paulo (FIESP), por tratarse de actores centrales en el diálogo con el sector empresarial privado y el gobierno, su comportamiento no fue lineal. Lejos de mostrar un posicionamiento unívoco ante las políticas que se llevaron a cabo, notamos la ambigüedad de sus posturas a raíz de aquello que estaba en juego en cada circunstancia (Berringer, 2015: 68). De esta manera, en torno a la región circundante al Corredor, hubo empresarios interesados en las obras, sectores y grupos económicos que las necesitaban para el traslado de sus productos; bancos que las financiaron; Estados que las impulsaron desde sus funcionarios y políticas públicas, e instrumentos como el COSIPLAN, desde los cuales fueron planificadas como parte de proyectos de infraestructura mayores.

En estos entramados podemos identificarlos partiendo de sus posicionamientos y definiendo sus intereses desde la región paulista, donde destacan por ser un ámbito de grandes riquezas provenientes de la industria, la producción y las finanzas. Los flujos de comercio regional a partir de los corredores permitieron el aumento de la productividad a las empresas y una participación activa en los mercados comerciales globales. Por añadidura, se posibilitaba la estrategia de política exterior, para la cual, la infraestructura tuvo un rol central. Las significativas diferencias entre la situación de los estados brasileños y el resto de los estados del corredor muestran que el Estado de São Paulo se constituyó en uno de los mayores núcleos de desarrollo económico, conteniendo tanto productos agropecuarios como industriales, e involucrando un gran número de empresas.

### *Historización y proceso expansivo*

Al indagar en el vínculo entre el Estado y las empresas se retoman variables del período previo para situar dicho análisis en una perspectiva histórica. Estas fueron, a lo largo de los dos primeros ciclos de gobierno del PT, una de las herramientas clave en la conjugación de intereses dispares y objetivos comunes, a la hora de establecer acuerdos de integración, de financiamiento de obras, de préstamos, de provisión de servicios, entre otras

---

sector empresarial, empresas constructoras, corporaciones, empresas de ingeniería o actores sociales de las clases dominantes.

acciones en las que estuvieron involucradas. Consideramos empresas brasileñas a las que surgieron en Brasil, alrededor de los años 1940 y 1950, muchas de ellas de origen familiar. Vinculadas al Estado y a las obras de infraestructura, desde mitades del siglo XX crecieron al calor de las políticas de desarrollo e industrialización, con gobiernos como el de Juscelino Kubitschek (1956-1961) (Pedreira Campos, 2009: 105; Bustelo, 2012: 78). En específico, las empresas de la industria de la construcción atravesaron un proceso creciente de expansión desde el 1970, cuando dieron un salto y comenzaron a operar también fuera de Brasil; con lo cual -salvo durante el ciclo neoliberal en la década de 1990-, este proceso se sostuvo en el tiempo. Aunque se las considere empresas brasileñas, su expansión alcanzó los mercados suramericanos, latinoamericanos, de África, de Medio Oriente, y otras zonas del mundo (Pedreira Campos, 2009; Berringer, 2015). Pedro Pedreira Campos (2009: 104), las denomina “empresas de ingeniería”, dado que crecieron en escala y se transformaron en multinacionales, por ser parte de las ramas más internacionalizadas y abarcar una diversidad de servicios (desde infraestructura, industria, energía, minería, servicios tecnológicos, hasta medio ambiente y minería).

Los proyectos de infraestructura fueron vías para la integración económico productiva, desde el aprovechamiento de la competitividad de las empresas brasileñas, las posibilidades de instalación de sus productos y servicios en los mercados suramericanos, así como los recursos provenientes de estos (Iglesias, 2008; Pedreira Campos, 2009; Wegner, 2018). Al ser el principal país destinatario de los proyectos de infraestructura, las empresas brasileñas se convirtieron en las proveedoras de los recursos que sirvieron para dar cauce a los proyectos, lo que las ubicó en un lugar privilegiado en términos de competencia y de colocación de sus productos y servicios. Entre las principales empresas constructoras involucradas, Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutiérrez y Queiroz Galvão, siguieron el camino de la internacionalización convirtiéndose en jugadoras globales, gracias a su expansión en América Latina. Como contrapartida, el Estado brasileño recibía Inversión Extranjera Directa (IED), proveniente de estas “multilatinas” (Cabria, 2015). El pico máximo obtenido en 2006 generaba que Brasil se colocara detrás de China e India por sus empresas competitivas, que lograron instalarse en países africanos, con inversiones en infraestructura de corredores ferroviarios, aeropuertos, hidroeléctricas y puertos (Lamas, Finazzi, Nasser, 2017: 138). La expansión de las mismas generó el engrosamiento de las reservas y el ingreso de divisas. A esto acompañaron

las políticas de redistribución de la renta y salario mínimo (Diniz y Boschi, 2013), con lo cual, la alianza Estado-empresas otorgaba saldos favorables para ambos.

Sin embargo, el proceso de internacionalización fue previo a los gobiernos del PT. Durante la dictadura militar, sectores de la diplomacia brasileña utilizaron el financiamiento del BNDES para realizar grandes obras de infraestructura junto con empresas privadas (Iglesias, 2008:169, Pedreira Campos, 2009). En los ciclos neoliberales, dicha estrategia fue desarticulada, afectando a las empresas nacionales. En un proceso de reformulación del Estado y como consecuencia de las privatizaciones y la apertura comercial, en este período las empresas sufrieron los impactos de las políticas de desnacionalización y desindustrialización (Bustelo, 2012: 78; Berringer, 2015: 83; Paulani, 2017: 92). Dada la crisis que esto provocó en los sectores de la industria, afectó a la estructura productiva, en un marco de mayor subordinación a los centros de poder mundial, profundizando la dependencia. Las políticas estatales reorientaron el rol del BNDES a la gestión de las privatizaciones y a la financiación de los nuevos propietarios de dichas empresas (Bustelo, 2012; Diniz y Boschi, 2013). De esta manera, la economía brasileña se volvió más vulnerable por el ingreso de inversiones extranjeras a partir de las políticas de apertura y desregulación financiera. Los sectores más impactados de las burguesías locales, particularmente provenientes de la industria, vieron condicionado su potencial productivo y destruida su capacidad instalada (Berringer, 2015: 95).

A la par, Estados Unidos se dedicaba a expandir su estrategia de dominación hegemónica desde sus políticas globalizadoras. Ante la profundización del neoliberalismo en todo el continente, las clases dominantes locales se reconfiguraron y buscaron defender sus territorios de acumulación en alianza con actores políticos (Berringer, 2015: 90). El complejo proceso que enmarcó las negociaciones del ALCA con participación de las burguesías agraria e industrial y el posterior relanzamiento del Mercosur, en conjunto con otros actores de las clases dominantes suramericanas, y las negociaciones entre Mercosur-UE y la Ronda de Doha son muestras de dicha defensa (Berringer, 2015; Kan, 2015b). De tal manera que, al analizar la relación Estado-empresas, notamos que en la conformación de una “alianza pragmática” existían antecedentes de participación conjunta en las cuales empresarios y funcionarios gubernamentales cuestionaban una mayor apertura al comercio norteamericano buscando torcer la balanza en favor de políticas



neodesarrollistas (Merino, 2018). En la aglutinación de intereses que convergieron en el rechazo al ALCA en 2005 se encontraron sectores de la burguesía industrial y agropecuaria brasileña que fueron dando espesor a la alianza que se conformaría al nivel del nuevo bloque de poder (Berringer, 2015: 195-197). Esto fue una muestra de cómo se entramaron los distintos actores de las clases dominantes por ver perjudicados sus intereses económicos.

Durante el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, podemos destacar un giro progresivo como respuesta de las clases dominantes a la transición histórica mundial (Merino, 2016). Desde 1999-2000 -año que coincide con el lanzamiento de la IIRSA-, ocurrieron cambios ministeriales dentro del gobierno de Cardoso, el real se devaluó y comenzaron a notarse las consecuencias de la profundización neoliberal. A su vez, hubo un impulso a las empresas exportadoras mediante la creación de la Agencia de Promoción de Exportaciones, buscando expandir su volumen (Kan, 2015b: 47). Entre 1995 y 1998, entró en vigor la unión aduanera del Mercosur y éste se institucionalizó; por lo que se trató de tiempos favorables para el acercamiento entre distintos actores institucionales y económicos de la región suramericana. Para los sectores industriales, particularmente la FIESP, el Mercosur tenía un “valor estratégico”, como parte de la “implementación de un nuevo modelo de inserción de los países de la región en el mercado internacional” (Ardissone, 1999: 61). A su vez, abría oportunidades para conciliar las producciones de los diferentes países desde la libre competencia, lo cual marcaba la impronta desde la cual adherían al proyecto de integración (FIESP, 5/08/1996). Aquellos sectores empresariales que se inclinaban por políticas liberales y querían competir en igualdad de condiciones con Estados Unidos y China, se aglutinaron en la oposición al ALCA (Berringer, 2015: 104). Visto desde el Estado brasileño, se trató de la posibilidad de recomposición de su capacidad de intervención en el ámbito económico, lo cual iría a favorecer el ciclo de crecimiento y expansión económica del lulismo y los beneficios que los actores de las clases dominantes obtuvieron como consecuencia de las políticas de desarrollo, tanto en el aumento de la producción nacional y las capacidades de competencia e inserción en los mercados internacionales (Bustelo, 2012: 77). En un proceso en el que se combinaron condiciones favorables a escala internacional, regional y nacional, la estrategia de los gobiernos del PT benefició a sectores de las clases dominantes que ocupaban posiciones clave en la estructura productiva; del agro y la industria.

Durante el segundo mandato de Lula da Silva, con la Política de Desarrollo Productivo (PDP), los objetivos de desarrollo pautados desde el Estado brasileño asumieron un carácter estratégico en relación a la integración con América Latina y África (Bustelo, 2012). Estas zonas se erigieron en destinos consumidores y/o receptores de inversiones brasileñas. Mientras aumentaba su liderazgo en la región, se profundizaba el proceso de internacionalización de aquellas empresas con capacidad competitiva en las áreas de infraestructura, energía y agroindustria. Esto conjugó una proyección doblemente buscada entre actores gubernamentales y empresariales, en una suerte de alianza pragmática. El énfasis en la integración suramericana fue también la posibilidad para dar cauce a esta estrategia de Campeones Nacionales, desde objetivos que provinieron del propio Estado (Cabria, 2015), desde el aprovechamiento de los recursos naturales y la especialización en industrias de *commodities* que serían las destinatarias de las inversiones.

La región sudamericana se encontró, en algún punto, subsumida bajo dicha estrategia territorial que modificó el mapa económico comercial de América del Sur al mismo tiempo que puso de manifiesto las asimetrías intrarregionales. Como parte de la misma, el BNDES otorgaba créditos a los Estados para financiar los proyectos de infraestructura regional, y junto con el banco, las empresas y el caudal de divisas se expandieron. Esto fue posible desde la conjugación de varios instrumentos; el Programa de Internacionalización de Empresas, para capitales brasileños y los *suppliers credits*, que implicaban el apoyo a empresas con subsidiarias mediante giros para la compra de bienes o acumulación de stock. También la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE) de 2003-2007, la Política de Desarrollo Productivo (PDP) de 2008-2010 y el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC) (Iglesias, 2008); todos estos promovidos desde el Consejo de Desarrollo Económico y Social, el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial y la Agencia Brasileira de Desarrollo Industrial. Desde una fuerte injerencia estatal buscaron alentar el desarrollo de distintos sectores productivos, desde instituciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el Ministerio de Industria, Desarrollo y Comercio Exterior (MIDC), el Banco de Brasil, con su Programa de Financiamiento a las Exportaciones (PROEX) y EMBRAPA, la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria; todos instrumentos institucionales que contribuyeron a la consolidación de la industria y la expansión del capitalismo brasileño (Bustelo, 2012; Cabria, 2015).

### *La alianza pragmática y la política exterior*

Lo característico del caso brasileño fue que el crecimiento de las empresas se correspondió con la confluencia de políticas públicas y política exterior, en una estrategia de expansión, fortalecimiento e internacionalización (Berringer, 2015, Iglesias, 2008). En un contexto de boom de los *commodities*, se acrecentaron las exportaciones industriales hacia la región sudamericana, pero se exportaban mayormente productos primarios a China. En 2003, las exportaciones brasileñas a la Unión Europea y Estados Unidos se duplicaron en relación al año anterior (Zahluth Bastos, 2017:79). Mientras el Estado alentaba políticas de desarrollo e integración regional, las empresas no solo participaban con materiales de la construcción, sino también en la producción de equipos, máquinas y venta de servicios. Así, a pesar de haberse iniciado en la construcción civil, fueron diversificándose y ampliándose hasta conformarse en empresas proveedoras de servicios de ingeniería e insumos para la construcción, entre otras actividades productivas (Iglesias, 2008; Pedreira Campos, 2009). Siendo el sector de mayor dinamismo, llegaron a representar el 64,7% del PBI en el área de la construcción (Iglesias, 2008: 169).

Habiendo asumido el gobierno en un contexto macroeconómico de desconfianza por parte del sector financiero -como resultado de la depreciación del real-, con una situación difícil en torno a las cuentas públicas y un proceso inflacionario (Barbosa y Pereira de Souza, 2010; Paulani; 2017), Lula da Silva logró en pocos años cifras récord tanto para las arcas estatales como para las ganancias empresariales, aprovechando las condiciones internacionales para engrosar el superávit comercial.

A su vez, por el predominio de actividades industriales, la región paulista mostraba mejores condiciones para el desarrollo, conferidas por el potencial de los procesos de agregado de valor y servicios de ingeniería (Iglesias, 2008). Mientras que en el resto de las economías de la región prevalecía el sector agropecuario, la minería y la explotación de gas para generación eléctrica, consumo doméstico y exportación; Brasil se destacaba por ser el país con mejores condiciones para el despegue de su industria (Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización, 2008). Esto le otorgó condiciones macroeconómicas y políticas para la expansión comercial y para la promoción de una política económica que tuvo como eje central una política industrial activa (Bustelo, 2012: 82). Con lo cual, las políticas de

integración regional del IIRSA- COSIPLAN encontraron eco, desde el gobierno brasileño, en sus políticas de desarrollo nacional, comercio regional e inserción internacional. A su vez, los Ejes de integración y desarrollo del COSIPLAN (Silveira, 2001) generaron transformaciones en los territorios sudamericanos que cambiaron su geografía (Ceceña, Aguilar y Motto, 2007: 55).

En cuanto al rol brasileño en las instancias de financiamiento, además de las instituciones financieras regionales (IFR) hubo una importante participación de los tesoros nacionales, estatales y municipales (Wegner, 2018). La política de campeones nacionales, el rol del BNDES y el apoyo a la pequeña y mediana empresa fueron cuestionadas por los sectores que defendían la apertura comercial y rechazaban el intervencionismo estatal (Barrenengoa, 2019: 189).

Ahora bien, sin que mediara un acuerdo explícito, se articularon distintos actores sociales, aunque sus intereses particulares y objetivos fueran divergentes. En el horizonte de la inserción internacional de Brasil como actor de peso y en la internacionalización de sus capitales, todos estos coincidieron. No obstante, en relación a la integración sudamericana, desde algunos actores de las clases dominantes, particularmente los provenientes del mundo empresarial como la FIESP, existió una posición oscilante. Es decir, el hecho de que a sectores empresariales de la región paulista les favorecieran las políticas de promoción estatal no significa que irían a apoyar el ideario integracionista y mucho menos, la estrategia de gobierno. Concebir la integración como una dimensión clave a los fines de su ideario político, económico, estratégico y hasta identitario fue asunto de quienes se identificaron con el proyecto político de Lula da Silva. Su interés en la integración estuvo guiado por la búsqueda de comercializar, instalar sus productos, y obtener ganancias; para el sector empresarial, la integración corría por otro nivel.

Entonces la burguesía no quería la integración, quería vender. Pero vos como país, como la mayor economía, no vas a conseguir integración solo si buscas ganar y si no creas ningún mecanismo de supranacionalidad que consiga agilidad. (ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, São Bernardo Campo).

Aunque en las narrativas integracionistas del período todo este conjunto de actores no estaba presente explícitamente, tanto los representantes gubernamentales, como las empresas, federaciones industriales y bancos, también estuvieron interesados en el proceso de integración sudamericana,

bajo parámetros, intereses y objetivos diversos. De esta manera, denominamos “alianza pragmática” a este vínculo basado en intereses coyunturales que permitieron establecerse y sostenerse en el tiempo ante condiciones favorables, sin compartir el proyecto político.

Entre quienes manifestaron mayor resistencia ante las políticas del MRE, estaban aquellos nucleados en la FIESP, en coincidencia con la corriente institucionalista del Itamaraty. El presidente de su Consejo de Comercio Exterior afirmaba en el 2006 su postura de oposición a la diplomacia activa y altiva de Celso Amorim, por considerarla ideológica, populista y articulada con el denominado eje Habana- Caracas (Barbosa, 2015). Habiendo sido Embajador de Brasil en las ciudades de Londres y Washington, Barbosa se erigió en uno de los voceros más críticos de la política exterior y lo que consideraba una mentalidad de “sustitución de importaciones”. También se refería a la ideologización de sus postulados y la afinidad con el socialismo del siglo XXI, representado en las “dictaduras” pregonadas por Cuba y Venezuela (Barrenengoa, 2019: 82). A su vez, cuestionaban las metas de integración regional y Cooperación Sur- Sur, insistiendo en recuperar el vínculo prioritario con Estados Unidos y demandando acuerdos comerciales con Perú y Colombia para la integración de las cadenas productivas (Barbosa, 2015). Esta construcción ideológica de la política exterior brasileña fue cimentando hasta volverse efectiva años más tarde, cuando la UNASUR fue desarticulada.

Barbosa (2015) afirmaba con razón, que las diferencias en la política exterior de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva, fueron sus perspectivas estratégicas coincidentes con sus espacios políticos. En el caso de Cardoso, la agenda del PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña), mientras que, durante los gobiernos de Lula Da Silva, la política exterior fue influenciada por la plataforma política del PT. De esta manera, las diferencias entre los nucleamientos diplomáticos se tradujeron en sus filiaciones partidarias, sus perspectivas ideológicas, sus alianzas e identidades políticas, los actores y fuerzas sociales que articularon y, por ende, los proyectos políticos estratégicos que impulsaron.

Los intereses en la integración por parte del universo empresarial no provinieron de un espíritu bolivariano, claro está, sino de sus lógicas de acumulación. Esto no impidió que se unieran en una alianza pragmática, en la cual el Estado acompañó a determinadas empresas con el financiamiento público; lo cual consiguió varios objetivos a la vez, entre los cuales uno fue clave; financiar con sus propios instrumentos a las empresas, evitando que

fuesen capitales extranjeros quienes se hicieran cargo de los recursos y las ganancias de dichos negocios. Dadas las características del capitalismo global, consolidar empresas locales era la vía elegida para volver más competitivas a aquellas que, sin la tutela estatal, serían absorbidas por capitales de mayor escala (Bresser- Pereira, 2013). Este aspecto inaugura profundos debates y permite entrever algunas de las contradicciones que signaron el período de estudio.

### *La política económica*

Existen diversas lecturas sobre la política económica de los gobiernos lulistas, que aquí recuperamos en la distinción que establecen entre dos períodos: 2003- 2005, como etapa donde se sostuvieron políticas liberales en lo monetario; y un ciclo más desarrollista desde 2006 con un claro impulso al desarrollo económico y social desde políticas estatales (Barbosa y Pereira de Sousa, 2010; Actis, 2011; Diniz y Boschi; Paulani, 2017; Merino, 2018). El ciclo neodesarrollista coincidió con la política de Campeones Nacionales, el lanzamiento de programas como el PAC y el PDP, las políticas de infraestructura y desarrollo y el engrosamiento del financiamiento por parte de los bancos públicos.

Como afirma Merino (2018: 231), por tratarse de un gabinete con diferentes partidos políticos, caracterizamos aquí las corrientes mayoritarias como neoliberales y neodesarrollistas. Respecto del primer grupo, tuvo un rol preponderante durante los tres primeros años de gobierno, a partir del mantenimiento del *tripé* macroeconómico<sup>5</sup> y en base a preceptos como la estabilidad económica, superávit primario, metas de inflación, tasas de interés altas y flexibilización de la tasa de cambio (Diniz y Boschi, 2013). A esto lo acompañaron políticas de estímulo y la liberalización de la economía, con una fuerte contención fiscal para que el sector privado creciera (Barbosa y Pereira de Sousa, 2010). Bajo la consideración de que los mercados, privados y desregulados serían más eficientes, la reducción de impuestos y el recorte del gasto público serían metas para el desarrollo económico -que no se lograba-. Esta fracción monetarista ortodoxa fue dominante en el

---

<sup>5</sup>“*Tripé* macroeconómico” es una fórmula instaurada durante el segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso, compuesta por: tipo de cambio fluctuante, metas de inflación -ligada a la política de tasas de interés- y superávit fiscal (Barrenengoa, 2019:190).

Banco Central con Meirelles (ex funcionario del Banco de Boston), en el Conselho Monetário Nacional y el Comitê de Política Monetária, y respaldada por actores del sector financiero y con el apoyo político de una alianza conservadora con fondos de pensión y compañías aseguradoras, entre otros (Merino, 2018; Diniz y Boschi, 2013). Estos sectores proponían la profundización de una agenda neoliberal. Si bien la deuda pública se fue reduciendo durante los primeros años, hacia finales de 2005, el gobierno pagó US\$23,3 billones de dólares al FMI, abriendo camino al despegue desarrollista (Barbosa y Pereira de Sousa, 2010). En este proceso, comenzó a ser más claro el giro neodesarrollista (Bresser- Pereira, 2013; Diniz y Boschi, 2013; Merino, 2018), visible en distintos ámbitos político institucionales; la salida de José Dirceu de la Casa civil y su reemplazo por Dilma Rousseff (2005), el reemplazo de Antonio Palocci (ex Ministro de Hacienda) por Guido Mantega (2006) y la incorporación de Luciano Coutinho en el BNDES; todos estos afines al desarrollismo. Con una política fiscal expansiva y la mejora de las condiciones para sector externo, hubo un crecimiento sostenido hasta 2010. Sin poner en riesgo la estabilización monetaria, en este período se impulsaron instrumentos de incentivo industrial y expansión económica desde el BNDES, Banco do Brasil y la Caixa Econômica Federal (Diniz y Boschi, 2013; Barbosa y Pereira de Souza, 2010).

Ahora bien, a pesar del peso que las fracciones neoliberales tenían en el gobierno, primó la corriente neodesarrollista, combinando diversos elementos; la búsqueda de desarrollo productivo y crecimiento mediante el estímulo fiscal y monetario; la expansión del comercio a nuevos mercados, el aumento de las inversiones y una mejora significativa de salarios y ganancias. La inyección estatal de recursos y estrategias se destinó también, de manera prioritaria, a la infraestructura y el desarrollo urbano. Las inversiones en la infraestructura del transporte y la energía se multiplicaron en términos de mejoras para las empresas, aumento de demanda agregada y mayor productividad. Con el PAC y el PDP, el desarrollo logró ser inducido desde políticas estatales que pudieron combinarse con un contexto propicio para el desarrollo de proyectos de integración regional (Bustelo, 2012). El financiamiento desde el Estado y sus instrumentos fueron generando un camino ascendente de crecimiento económico que, además de fortalecer la economía brasileña y reducir sus vulnerabilidades externas, generó condiciones óptimas para la internacionalización de sus empresas. El país se

erigió en un destino relevante para la entrada de capitales extranjeros, lo que incrementó las reservas (Barbosa y Pereira de Souza, 2010: 19).

En síntesis, coincidimos con distintos autores (Barbosa y Pereira de Souza, 2010; Actis, 2011; Bresser Pereira, 2013; Paulani, 2017; Merino, 2018) en la caracterización del primer ciclo a partir del predominio de una macroeconomía ortodoxa (2003-2005) y un segundo más neodesarrollista. A su vez, en tiempos de surgimiento de la UNASUR y el COSIPLAN, en Brasil se destinaba un 13% del PBI para políticas de infraestructura (Paulani, 2017: 98). Respecto de la estrategia neodesarrollista, esta tuvo su base en sectores donde Brasil ostentaba una ventaja comparativa en relación a otros países de la región. De este modo, la expansión, el crecimiento y la inserción internacional de estas empresas junto con la política económica fortaleció a sectores privados y públicos, en detrimento del capital internacional (Boito, 2017: 30-31). Asimismo, se articuló con una estrategia más general que excedió el campo económico (Bresser- Pereira, 2009), lo cual permitió la combinación de crecimiento económico con reducción de desigualdades (Barbosa y Pereira de Souza, 2010). Coincidimos con Actis (2011), en torno a considerarla una estrategia híbrida. Esto significaba que, por un lado, la intervención estatal garantizó la distribución de las riquezas, que el mercado negaba de manera estructural, en un juego de ganar-ganar (*win-win*) (Maringoni, 2017: 36). Por otro lado, el mantenimiento de la política económica heredada de Fernando Henrique Cardoso llevó al gobierno a continuar con la política fiscal (Kliass; 2017:101), buscando el superávit primario, lo que podemos marcar como uno de los aspectos contradictorios de la política económica.

Ahora bien, los distintos beneficiarios de estas políticas no siempre acordaron con la redistribución de las ganancias hacia los sectores más vulnerables, ni con las reformas que el gobierno estaba llevando a cabo (Berringer, 2015: 161). Cuando el contexto fue cambiando y los recursos comenzaron a escasear, el lulismo se encontró con la dificultad de sostener las ganancias extraordinarias para las clases dominantes y continuar redistribuyendo los ingresos hacia el resto de la sociedad. De este modo, la contradicción que algunos analistas enfatizan proviene de haber dado continuidad al *tripé* macroeconómico, en combinación con políticas redistributivas (Kliass, 2017: 102-103; Maringoni, 2017: 44; Singer, 2017: 9; Paulani, 2017: 96). Cuando el contexto dejó de ser favorable para todos los sectores -con la crisis económica derivada de la crisis financiera global



de 2008- entre otras causas, la alianza pragmática se encontró con limitaciones que fueron perfilando una crisis política e institucional.

### *Las contradicciones en sus escalas*

La estrategia implementada desde los gobiernos lulistas implicó diferentes contradicciones de orden coyuntural y estructural y en distintas escalas que desbordaron lo estrictamente nacional. En primer lugar, es posible identificar contradicciones en la conjugación de actores de las clases dominantes articulados en los gobiernos del PT; tanto aquellos sectores desarrollistas que dirigían el BNDES, como los empresarios beneficiados con las políticas de desarrollo e internacionalización; sectores de la FIESP, funcionarios y corrientes dentro del MRE, entre otras instancias estatales. Esto da cuenta de la heterogeneidad de sectores e intereses en la alianza de gobierno (Merino, 2018: 232), desde las burguesías locales hasta grupos financieros transnacionales; y en la presencia de actores institucionales como Meirelles y Palocci (Paulani, 2017).

En segundo lugar, pone de manifiesto que dichas contradicciones se situaron más allá de las fronteras nacionales y se corresponden con dinámicas del orden internacional transnacional y global. Estas se vinculan con los procesos de reestructuración y reorganización territorial a partir de la economía global (Santos y Silveira, 2001). En un marco de transformaciones, las inversiones en infraestructura fueron indicadores del reajuste de las condiciones materiales al proceso de acumulación como espacios para la economía global (Silveira, 2001: 255). Ante este escenario, la política económica brasileña tendió a priorizar la exportación para que las empresas que abastecían al mercado interno se volvieran competitivas. Esto arrojó nuevas contradicciones, ya que, si bien encontramos en estas acciones un correlato en la estrategia de internacionalización, también marcan la primacía de una lógica proveniente de las empresas globales que convirtió a la región sudamericana en un territorio para la extracción de recursos y su comercialización. Los territorios asumieron una nueva identidad en vinculación al Estado, dada la presencia solapada de otros intereses y actores (Staine Prado, 2018: 53) que emergieron en la estrategia de acumulación promovida desde el Estado. La región atravesó un proceso de transformación hacia una plataforma global de acumulación con lo transnacional como escala imperante y soporte de nuevas relaciones que se conjugaron conflictivamente y que aumentaron la porosidad de los territorios (Arroyo y

Zusman, 2010; Barrenengoa, 2019: 141). Entre estas nuevas relaciones el ascenso chino es un aspecto a remarcar que iría a traer consecuencias a medida que avanzaron las pujas geopolíticas con Estados Unidos, dado el incremento de su presencia en toda la región. De esta manera, las contradicciones pueden inscribirse en dinámicas que desbordaron los márgenes nacionales, dada la escala transnacional de acumulación de las empresas.

En tercer lugar, cuando se trató de la estrategia de política exterior, afirmábamos que existió una pluralización de actores (Giaccaglia, 2010; Míguez, 2017) que contribuyó a conseguir ciertos grados de consenso y estabilidad política. No obstante, la articulación con algunos sectores, sobre todo los empresariales, generó profundas contradicciones.

Hablando en general, la estrategia de las grandes empresas brasileñas fue ampliar la presencia en los mercados. Los bancos nacionales apoyaron esta estrategia. La dificultad obvia es que el resultado sistémico de esto era limitado, frente a la presencia de otros competidores más bien fornidos de capital y apoyados por estados más poderosos. El gobierno de Lula da Silva contribuyó, directa y / o indirectamente, a la estrategia de expansión de las empresas brasileñas. Pero la reciprocidad no fue verdadera, es decir, las empresas privadas brasileñas no contribuyeron a los demás objetivos de la política exterior del gobierno de Lula da Silva. Es decir, no contribuyeron a una estrategia de integración de otro tipo. A causa de esto, hubo varios conflictos entre empresas y gobierno. (Funcionario del PT, 16/11/2017, São Paulo).

Para analizar las relaciones entre las burguesías locales y el Estado, es preciso pensar en las filiaciones internacionales de empresas de origen nacional; un aspecto que puede verse como un rasgo estructural de la burguesía brasileña es su relación de subordinación con aquellos intereses extranjeros y transnacionales (Barrenengoa, 2019: 237). En los gobiernos del PT, esto implicó tensiones y conflictos a la hora de promover proyectos de integración que buscaban autonomía respecto de Estados Unidos. Hubo intereses divergentes entre la estrategia de política exterior impulsada por el gobierno y las demandas de empresarios por acrecentar sus márgenes de ganancia sin compartir visiones sobre la integración.

Las dificultades para conciliar intereses en una misma estrategia de política exterior y política económica se vieron en las arcas del propio MRE, con las distintas corrientes en el Itamaraty y con sectores como la FIESP. Esto se correspondió con un rasgo histórico de las burguesías brasileñas y un

debate aún abierto en torno a su rol en relación a un proyecto de desarrollo nacional. De esta manera, este aspecto conflictivo que atraviesa los vínculos entre Estado y burguesías locales en distintos países de la región, emergió con claridad en el caso brasileño. Paradójicamente, entre los países de la región, fue éste quien consolidó a sus empresas en relación a su mercado interno, la región y el mundo. Su acumulación fue económica y financiera y la contraprestación de ello tuvo su correlato en beneficios para la economía brasileña. Ahora bien, en la estrategia de alianza con sectores del empresariado industrial, el lulismo destinó sus esfuerzos por vertebrar el capitalismo brasileño como un nuevo desarrollismo (Bresser- Pereira, 2013). Sin embargo, dicha estrategia tuvo limitaciones para sostenerse como una alianza pragmática, lo que terminó por obturar la agenda de inserción regional e internacional. Teniendo en cuenta el contexto global y los rasgos de las empresas, más allá de la gestión estatal, resultaba inevitable que no prevaleciera la lógica del capital transnacional. En todo caso podemos preguntarnos en qué medida prevaleció, en qué áreas, y cuáles fueron los acuerdos mínimos para el avance de una estrategia de desarrollo e integración.

Los gobiernos de Lula y Dilma tenían algunos intereses coincidentes y otros intereses conflictivos con los intereses del Estado brasileño. Por ejemplo: más allá del slogan, los gobiernos y el Estado no tenían visiones comunes sobre cómo implementar el desarrollo con integración. Dicho de otra forma: el consorcio Estado + empresas privadas veían la integración de una manera, los gobiernos veían de otra manera. O, si usted quiere complicar aún más: parte del gobierno veía de la misma forma que el Estado y el capital privado, otra parte del gobierno veía de manera diferente. (Ex Secretario de Relaciones Internacionales del PT, 16/11/2017).

Sumado a esto, la distinción entre empresariado industrial y rentista resulta útil a los fines de identificar sus intereses, posicionamientos y matices en la relación con el Estado.

Siempre fueron críticos. Criticaban la tasa de interés alta, la apreciación de la moneda, es un interés bien industrial. La tragedia es que la burguesía industrial tiene una alianza fuerte con la burguesía financiera. En vez de invertir el excedente lo aplican en el mercado financiero. La burguesía industrial, en el fondo, está financiarizada. Le piden al Estado protección comercial, pero el esquema les cierra en términos financieros, porque la aplican al 6, 7% en los títulos brasileiros y ya está. (Ex Coordinador del Consejo Empresarial Brasil- China, 25/03/19).

Este fragmento de la entrevista aporta una visión en torno a un cuarto nivel de contradicciones, vinculado a las complejidades de una caracterización nítida de los intereses de los actores empresariales, en un contexto internacional que nos muestra un sistema capitalista cada vez más financiarizado que profundiza las desigualdades entre Norte y Sur. Asimismo, los representantes de la FIESP nucleados en estos sectores se convirtieron en actores políticos de las clases dominantes, colocándose en un lugar que excedió la defensa de sus intereses corporativos, ya que fueron actores políticos de peso en un escenario de tensiones que se fue agudizando, hasta erigirse en la oposición al PT. Esto es un rasgo a remarcar en la indagación en las clases dominantes y las tramas con actores estatales. La alianza pragmática sostenida entre Estado y empresas, que Bresser- Pereira llama de “Pacto Nacional Popular”, se caracterizó por haber colocado como instrumento central de la promoción del desarrollo a la política industrial. Sin embargo, dicha estrategia y las políticas de integración no cambiaron condiciones estructurales.

(...) La parte del gobierno que intentaba implementar el programa de integración del PT tuvo éxito parcial en el intento de implementar una integración de nuevo tipo. Hemos tenido un éxito razonable desde el punto de vista político, pero no hemos tenido éxito en aplicar cambios estructurales más profundos. Entre éstas, los cambios desde el punto de vista económico. (Secretario de Relaciones Internacionales del PT, 16/11/2017).

De esta manera, las burguesías locales se erigieron en actores de las clases dominantes y compartieron la estrategia impulsada por los gobiernos del PT cuando coincidió con la búsqueda de nuevos mercados, su expansión y sus negocios. Esto no se tradujo en niveles de articulación en múltiples planos y mucho menos, en que el Estado interviniese en las decisiones de los empresarios. Al mismo tiempo, el gobierno tuvo que ceder ante el lobby de los sectores empresariales, en detrimento de las políticas de integración con otros países. Dicho en palabras de un ex funcionario de gobierno:

En Brasil supuestamente la burguesía nunca quiso la integración, la burguesía solo quiere vender. Y hay un enorme desinterés por parte de las elites económicas, porque solo quieren vender. Si no les das más para vender manufacturas, ellos venden la fábrica y van a importar productos chinos, ponen el dinero en interés. No tienen ningún compromiso con el proyecto de país. La integración es parte de un proyecto de país. (ex asesor de la presidencia, 16/11/2017, São Bernardo Campo).

En este sentido, otra entrevistada nos aportaba su perspectiva en una línea similar:

(...) Algunas veces Brasil cedió. Por ejemplo, el caso de Itaipú con Paraguay y del gas con Bolivia. El gobierno fue fuertemente criticado en esas ocasiones, dado el lobby de las elites económicas y su discordancia con esa estrategia de integración que implicaba retroceder en términos de otros intereses brasileros. Las elites empresariales consideraban que la estrategia de integración haría retroceder al Brasil a una integración aduanera, perdiendo la posibilidad de establecer acuerdos comerciales con otros actores, incluso otros países. Brasil así, se encontraría preso. (Profesora UNIFESP, 22/10/2017, São Paulo).

Ahora bien, más allá de estas contradicciones, no perdemos de vista el cambio relevante que hubo entre la política exterior de Cardoso, subordinada al imperialismo, a una de “subordinación conflictiva” (Berringer; 2015: 104). En el punto de inflexión que significó la política exterior de Lula da Silva, existió una nueva configuración de un bloque de poder que reunió a constructoras, empresas del agronegocio, mineras y otras empresas estatales que unificaron sus intereses en torno a la búsqueda de expansión, a partir de la conquista de nuevos mercados para la exportación, inversiones en el exterior, colocación de sus productos y servicios en las compras estatales y proyección del mercado interno (Berringer, 2015). Si bien esta estrategia recibió críticas por ubicar a determinados sectores en situación favorable, el hecho de tratarse de empresas de origen brasileño evitó una mayor concentración de capitales extranjeros. Enfatizamos, una vez más, la hibridez de la estrategia y los rasgos particulares del fenómeno lulista, logrando la conjugación de políticas que aparecen como contradictorias. La gran diferencia entre un gobierno y otro es que, en el caso de Cardoso, el Estado generó condiciones para la ganancia de los capitales financieros concentrados, en un contexto de profundización neoliberal. Por el contrario, desde los gobiernos lulistas, sin controlar el Banco Central, se promovieron políticas de desarrollo industrial e incentivo al crecimiento de empresas brasileñas haciéndolas parte de su política económica, en un marco de acentuación de los rasgos financieros del sistema económico internacional (Maringoni, 2017: 40). Existió toda una estructura institucional, instrumentos y recursos, que dieron cuenta de las transformaciones que el gobierno lulista realizó para avanzar con políticas estatales de promoción a

la industria, crecimiento e impulso al mercado interno, estabilidad macroeconómica y financiamiento de sectores estratégicos para actividades tecnológicas (Bustelo, 2012: 43).

Estas marcaron un punto de inflexión en la trayectoria de desarrollo, logrando un crecimiento sostenido con distribución de la renta, sin generar rupturas que alertaran a los actores económico-financieros (Bustelo, 2012: 146). Las condiciones favorables que otorgó el boom de los *commodities* explican una parte de este fenómeno, enmarcado en un contexto de transiciones geopolíticas y multipolaridad relativa (Merino, 2018).

Los fragmentos de las entrevistas nos aportan en el ejercicio de reflexionar sobre la relación entre Estado y empresas y ponen de manifiesto cómo la alianza pragmática terminó, en algunos casos, por generar un avance de los intereses empresariales en las arcas del Estado. Introducimos un último elemento que puede contribuir en el análisis de estos vínculos hacia el final de los gobiernos del PT, cuando estalló la crisis política. Al observar los efectos que la Operación Lava Jato tuvo en la industria de la construcción brasileña, notamos que las empresas aquí mencionadas fueron desmanteladas, ganando terreno empresas extranjeras provenientes de Europa, Estados Unidos y China. Mientras que se perdieron numerosos puestos de trabajo vinculados con estas empresas, las extranjeras emplean técnicos y trabajadores, equipamientos y materiales propios (Pedreira Campos, 2017). A esto lo acompañó el abrupto giro político luego de la destitución de Dilma Rousseff, con Temer y luego con la elección de Bolsonaro –y la crisis sanitaria, política, institucional y económica que transita en el presente-.

Asimismo, pone de manifiesto cómo se entramaron los intereses corporativos y empresariales en instancias institucionales y estatales como el Parlamento, en ámbitos partidarios con el financiamiento a campañas electorales, y como parte de un proceso que ha ido en ascenso. El vínculo Estado-empresas cobró mayor notoriedad con el escándalo que significó dicha operación, sin embargo, más allá de esto, coincidimos con Pedreira Campos (2017) en torno al característico avance de la presencia empresarial en el Estado brasileño. Al respecto y según el parecer de un miembro del PT ante la oposición entre los intereses del gobierno y las empresas brasileñas;

En mi opinión, al menos en el período 2003-2010, no hubo esta oposición. Pueden haber ocurrido diferencias, pero no ha habido la oposición. Lo que puede haber ocurrido es una disputa sobre cuál es el papel del Estado y cuál es el papel de las empresas privadas. (Secretario de Relaciones Internacionales del PT, 16/11/2017).

De aquí se desprende todo un campo de indagación en torno al vínculo entre obras públicas, Estado y empresas que podemos situar en un espectro mayor de reflexiones sobre los vínculos Estado-empresas. En ambos casos, es preciso incorporar una lectura sobre la dinámica del capitalismo global actual que inaugura nuevas claves para pensar en el futuro de los proyectos populares que persisten en la búsqueda de desarrollo, integración y autonomía. Las condiciones favorables con las que contó el período estudiado arrojan también que el aprovechamiento de los recursos naturales y la especialización en industrias de *commodities* profundizó el perfil primario exportador de la región, marcando un histórico problema y límite, que pone nuevamente sobre el tapete el lugar de América Latina en el sistema internacional. Con el inminente ascenso de China y las disputas con Estados Unidos, se vuelve un asunto de relevancia para la región a la hora de pensar los vínculos que se tejen con actores geopolíticos de peso en este siglo.

### *Reflexiones finales*

En este artículo se abordó la compleja y fluctuante relación entre sectores empresariales involucrados en obras de infraestructura y el Estado brasileño durante los gobiernos de Lula da Silva. Se examinaron los actores involucrados en las tramas de la integración desde un repaso histórico del proceso a partir del cual se abrieron condiciones favorables -en los planos internacional, regional y nacional- para el avance del proyecto del PT y su estrategia de desarrollo. Esta colocó en un lugar privilegiado a determinadas empresas de la construcción que incrementaron exponencialmente sus ganancias a partir del territorio brasileño, el regional y el internacional.

Vimos cómo desde el Estado se vertebraron los objetivos de integración regional a partir de las políticas de infraestructura, en vinculación con su política exterior y sus políticas de desarrollo económico. Esto multiplicó los actores de las clases dominantes que se entramaron en los márgenes estatales y que supieron aprovechar las condiciones de un contexto favorable para la acumulación del capital y para el avance de los objetivos de integración regional en un orden mundial en transición y multipolar. También pudimos observar las contradicciones que este entramado generó entre actores e intereses dispares, que se agudizaron hacia el final del período de estudio.

Al recuperar las políticas de promoción de las empresas hasta convertirse en jugadores globales, se distinguieron dos ciclos, en los cuales fue posible advertir las contradicciones estructurales con las que los gobiernos petistas se encontraron; tanto en relación a la política monetaria como en relación a los vínculos con sectores del empresariado, en el marco de una economía global financiarizada. Las tensiones que signaron la relación se tornaron más visibles durante el segundo gobierno de Lula da Silva, algo que puede resultar paradójico puesto que coincide con el momento de mayor crecimiento de las mismas. No obstante, éstas se agudizaron hasta cobrar notoriedad con la destitución de Dilma Rousseff, cuando la alianza pragmática fue desarticulada. Las contradicciones estructurales emergieron en situaciones donde estaba en juego el alineamiento con actores como Estados Unidos, o en la política exterior de integración sudamericana; lo cual dio pie a una construcción discursiva que fue efectiva en términos ideológicos a la hora de unificar sectores y fuerzas políticas en la oposición al PT.

Ante las discusiones en torno a la burguesía nacional y su vínculo con el PT, afirmamos que se trató de una alianza pragmática que sirvió a los fines de dar grados de estabilidad y gobernabilidad al proyecto político del PT. Mientras esto se conseguía, las empresas también lograban enormes volúmenes de ganancias, en un proceso de financiarización. En cuanto el contexto comenzó a manifestar cierta desaceleración por los efectos tardíos de la crisis financiera global y otros fenómenos vinculados con la escala nacional e internacional, comenzó a asomar el giro que se produjo en toda la región suramericana con el retorno de los gobiernos neoliberales.

A su vez, se marcaron las diferencias notables entre los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva, en cuanto a su política de desarrollo y a la estrategia en favor de capitales locales, en detrimento de sectores del capitalismo extranjero.

En una coyuntura donde estos debates son revisados a la luz de una crisis económica y sanitaria sin precedentes, consideramos relevante el ejercicio de estudiar las contradicciones estructurales que los proyectos neodesarrollistas y populares tuvieron y sus múltiples causas. Dichos análisis, desde una perspectiva crítica latinoamericana, contienen la potencialidad de contribuir a una estrategia que permita pensar en un horizonte de mayor autonomía e integración regional para los Estados latinoamericanos.



## Lista de referencias

- Actis, E. (2011). La estrategia "híbrida" de desarrollo del gobierno de Lula: neodesarrollismo Heterodoxo. *Temas y debates*, 22.
- Ardissone C. M. P. (1999). *Percepções e ações do empresariado industrial brasileiro no contexto do Mercosul*. (Dissertação de mestrado) Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, Río de Janeiro: PUC-RJ.
- Arroyo M., Zusman P. (organizadoras). (2010). *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração regional*. San Pablo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras.
- Barrenango A. (2019). "¿Mudar para valer?" *Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011)*. (Tesis de Doctorado en Cs. Sociales). Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/77918>
- Barrenango A. (2020). Desbordar lo nacional": la multiplicidad de actores en la política exterior brasilera, en tiempos de lulismo. *Relaciones Internacionales*, 29(58).
- Barbosa N. y Pereira de Souza J. A. (2010). A inflexão do governo Lula: Política Económica, crescimento e distribuição de renda. En E. Sader y M. A. Garcia, *Brasil entre o Passado e o Futuro*; San Pablo: Fundação Perseu Abramo y Boitempo.
- Barbosa Rubens (2015). *FHC e Lula, políticas externas divergentes*. Instituto Teotônio Vilela, del PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira). 2/12/2015. Recuperado de: <http://itv.org.br/opiniao/ldquo-fhc-e-lula-politicas-externas-divergentesrdquo-por-rubens-barbosa> (acceso el 30/11/2018).
- Berringer, T. (2015). *A burguesía brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Curitiba: Appris.
- Boito, A. (2017). *O legado dos governos do PT*", en *Maringoni, Medeiros Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*. San Pablo: Boitempo. Fundação Lauro Campos.
- Bresser-Pereira, L. C. (2013). Empresários, o governo do PT e o Desenvolvimentismo. *Revista de Sociologia Política*, 21(47), 21-29.
- Bustelo, S. (2012). *Desenvolvimento e políticas industriais: um estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008)*. (Dissertação de Mestrado), Río de Janeiro: Universidade Federal do Río de Janeiro. Instituto de Economía.
- Cabria, J. V. B. (2015). Multilatinas y estrategias de desarrollo. El papel del Estado en la internacionalización de los grupos empresariales en Brasil y México. *Estudos internacionais*, 2(2), 343-363.
- Ceceña, Aguilar y Motto (2007). *Territorialidad de la dominación: La Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana IIRSA*. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica.

- Diniz E. y Boschi R. (2013). Uma nova estratégia de desenvolvimento?. En Bresser-Pereira, *O Que Esperar do Brasil?*. Rio de Janeiro: Editora FGV: 27-60.
- FIESP (1996). Revista da Indústria. 5, 5 de agosto.
- FIESP (19/02/2013) *Perfil: Embaixador Rubens Antonio Barbosa, Presidente do Coscex da Fiesp*. Noticias Fiesp, Agência Indusnet Fiesp. Recuperado de: <https://www.fiesp.com.br/noticias/perfil-embaixador-rubens-antonio-barbosa-presidente-do-coscex-da-fiesp/> (acceso el 20/12/2018).
- Giaccaglia, C. (2010). La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva. *Revista Confines* 6/12, agosto-diciembre.
- Iglesias, R. M. (2008). Algunos elementos para caracterizar los intereses brasileiros en la integración de la infraestructura de América del Sur. *Integración y Comercio*, 28, 161-190.
- Kan, J. (2015a). *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al Mercosur y el ALCA*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Kan, J. (2015b). Y los empresarios también. El cuestionamiento al ALCA de las clases dominantes locales durante la reciente reconfiguración política regional. Un análisis de las fracciones industriales de Argentina y Brasil. *Revista e-l@tina*, 13(52), 35-59, julio-septiembre.
- Kan, J.; Pascal, R. (2013) *Integrados (?)*. *Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Katz, C. (2006). *El rediseño de América Latina: ALCA, Mercosur y ALBA*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Kliass, P. (2017). Aspectos da política fiscal. En G. Maringoni y J. Medeiros, *Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*. San Pablo: Boitempo. Fundação Lauro Campos.
- Lamas, I.; Finazzi, J. y Nasser R. (2017). Entre Porto Alegre e Davos. En G. Maringoni y J. Medeiros, *Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*. San Pablo: Boitempo. Fundação Lauro Campos.
- Maringoni, Gilberto; Medeiros, Juliano (2017). *Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*. San Pablo: Boitempo. Fundação Lauro Campos.
- Merino, G. (2016). Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial. Perspectivas para América Latina. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, 7(2), 201-225.
- Merino, G. (2018). Del apogeo “lulista” a la destitución de Dilma. El devenir popular neodesarrollista en Brasil. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 66.
- Míguez, M. C. (2017). Política interna y política exterior en el regionalismo del siglo XXI: conflictos políticos y crisis del Mercosur en el Brasil reciente. *Informe Integrar*, 101, 2-22.

- Paulani, L. M. (2017). Desenvolvimentismo, planejamento e investimento público nos cinco mil días do lulismo. En G. Maringoni y J. Medeiros, *Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*. San Pablo: Boitempo. Fundação Lauro Campos.
- Pedreira Campos, H. (2009). As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. En *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. San Pablo: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung.
- Pedreira Campos, H. (2017). A construção civil brasileira nos tempos da Operação Lava Jato. *Jornal dos Economistas*, 336.
- Sanahuja, A. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En M. Mesa (coord), *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional*. Anuario CEIPAZ, 107-127.
- Santos, M. y Silveira, M. L. (2001): *O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro-San Pablo: Record.
- Silveira, J. P. (2001). Eixos da América do Sul Impulsionarão Desenvolvimento- *Notícias do Ministério do Planejamento*, 8 de octubre de 2001, Brasília Recuperado de: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)
- Singer, A. (2017). A ideia de lulismo. En G. Maringoni y J. Medeiros, *Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*. San Pablo: Boitempo. Fundação Lauro Campos.
- Soares de Lima, M. R. (2013). Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, San Pablo, 90, 167-201.
- Stainé Prado, C. R. (2018). *Do isolamento à integração desgovernada da Amazônia: a “febre do ouro” e o “outro estado dentro do Estado” no caminho da rodovia Interoceânica por Madre de Dios: Um estudo dos primeiros anos de impacto socioambiental da rodovia Interoceânica na Amazônia do Peru*. (Tesis de doctorado) Programa de pós-graduação em Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP.
- Sosa Pinilla , P. M. (2008). *Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central Actualización*. Preparado para el Fondo Financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), en el marco de la IIRSA.
- Wegner R. C. (2018). Integração e desenvolvimento econômico: estratégias de financiamento do investimento de infraestrutura sul-americana. *Economía y Sociedad*, 27(3), 909-938.
- Zahluth Bastos P. (2017). Que horas ela volta? Economia política e política econômica de Lula a Dilma. En G. Maringoni y J. Medeiros, *Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*. San Pablo: Boitempo. Fundação Lauro Campos.

### Entrevistas citadas

- Funcionario y asesor en Relaciones Internacionales del PCdoB. Asesor en Relaciones Entrevista realizada el 23/11/2017 en São Paulo, Brasil.

- Ex Asesor de la Presidencia en materia de Relaciones Internacionales, durante los gobiernos de Lula da Silva. Entrevista realizada el 16/11/2017 en São Bernardo Campo, Brasil.
- Ex Coordinador de análisis del Consejo Empresarial Brasil-China (CEBC) 2014-2017. Entrevista realizada por la autora por Skype el 25/03/2019.
- Ex Secretario de Relaciones Internacionales del PT y Foro São Paulo (2005- 2009), entrevistas realizadas el 9/11/17 y el 16/11/17 por correo electrónico.