

## La política del Banco Mundial en Brasil durante el período 2002-2018

The World Bank's policy in Brazil during the period 2002-2018

A política do Banco Mundial no Brasil no período 2002-2018

\*Emiliano Nicolas Fernández<sup>1</sup>

### Resumen

El objetivo de este artículo es presentar una caracterización de la política del Banco Mundial en Brasil desplegada durante el período 2002-2018. Detallamos las características que presentó la orientación política del organismo hacia el país y también los principales rasgos que asumió su asistencia financiera. En términos metodológicos, el trabajo descansa en el análisis documental y en el análisis estadístico de los proyectos de asistencia del organismo. Constatamos que el organismo respaldó al estado frente a los requerimientos que le impuso la acumulación y la dominación capitalista en el período. Lo cual se expresó en el apoyo a políticas que ampliaban sus bases de legitimidad (asistencia social, educación, salud e infraestructura urbana) y políticas que mejoraban su capacidad para atraer y/o retener capital en su territorio. A su vez, la asistencia financiera se concentró en el nivel estadual, inclinada hacia las zonas pobres del noreste del país.

**Palabras claves:** banco mundial; Brasil; estado; dominación; internacionalización.

### Abstract

The objective of this article is to present a characterization of the World Bank's policy in Brazil during the period 2002-2018. We detail the characteristics that presented the political orientation of the agency towards the country and also the main features that assumed its financial assistance. In methodological terms, the work relies on documentary analysis and statistical analysis of the agency's assistance projects. We find that the organization supported the state in the face of the requirements imposed by capitalist accumulation and domination in the period. This was expressed in support for policies that broadened their legitimacy bases (social assistance, education, health and urban infrastructure) and policies that improved their ability to attract and/or retain capital in their territory. In turn, financial assistance was concentrated at the state level, leaning towards the poor areas of the northeast of the country.

**Keywords:** world bank; Brazil; state; domination; internationalization.

<sup>1</sup> Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Humanas (FCH-UNCPBA, Buenos Aires, Argentina). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7269-7906>.

## Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar uma caracterização da política do Banco Mundial no Brasil desdobrada durante o período 2002-2018. Detalhamos as características que apresentou a orientação política do organismo para o país e também as principais características que assumiu sua assistência financeira. Em termos metodológicos, o trabalho baseia-se na análise documental e na análise estatística dos projetos de assistência do organismo. Constatamos que o organismo apoiou o estado frente aos requerimentos que lhe impuseram a acumulação e a dominação capitalista no período. O que se expressou no apoio a políticas que ampliavam suas bases de legitimidade (assistência social, educação, saúde e infraestrutura urbana) e políticas que melhoravam sua capacidade para atrair e/ou reter capital em seu território. Por sua vez, a assistência financeira se concentrou no nível estadual, inclinada para as zonas pobres do nordeste do país.

**Palavras-chave:** banco mundial; Brasil; estado; dominação; internacionalização.

## 1. Introducción

El objetivo de este artículo es presentar una caracterización e interpretación de la política del Banco Mundial en Brasil durante el período 2002-2018. Detallamos las características que presentó la orientación política del organismo hacia el país y también los principales rasgos que asumió su asistencia financiera durante ese período. En términos metodológicos, el trabajo descansa en el análisis documental y en el análisis estadístico de los proyectos de asistencia financiera del organismo.

Para la reconstrucción nos valdremos del análisis documental (Pinto Molina, 1989) de los periódicos acuerdos entre el organismo y el estado nacional, denominados, hasta el año 2008, Estrategias de Asistencia País (en adelante CAS, por sus siglas en inglés: *Country Assistance Strategy*), luego llamados Estrategias de Asociación con el País (en adelante CPE, por sus siglas en inglés: *Country Partnership Strategy*), y desde 2017 denominados Marcos de Asociación con el País (en adelante CPF, por sus siglas en inglés: *Country Partnership Framework*). Estos acuerdos generales entre el organismo y el estado señalan el diagnóstico y la estrategia de asistencia financiera de dos organismos del Grupo Banco Mundial, el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y la CFI (Corporación Financiera Internacional). Nuestro objeto de estudio es específicamente el BIRF por lo cual recuperaremos principalmente los elementos que refieren a él -en adelante Banco Mundial (BM). También utilizaremos los datos de sus operaciones financieras disponibles en su sitio web.

Partimos de interpretar al BM, en tanto organismo internacional, como resultado del proceso de internacionalización de los estados, lo que presupone entenderlo como cristalización institucional de lineamientos políticos que proyectaron aquellos en la escala internacional, en el marco de su dinámica de competencia (y cooperación) geopolítica y económica, mutuamente mediada con la competencia intercapitalista y el antagonismo entre el capital y el trabajo. El BM se constituyó históricamente como un desdoblamiento institucional en la escala internacional de los estados capitalistas en su proceso de internacionalización política. Y en la medida que es resultado de este proceso: (a) se constituye bajo la misma *forma política* que encarnan los estados, i.e., en la instancia del dominio político objetivo e impersonal, (re)producida en su separación

de la economía<sup>2</sup>; (b) en virtud de ello, está sometido, aunque de modo diferencial, a los mismos requerimientos de la acumulación y la dominación capitalista que ellos; (c) refracta las relaciones de fuerza entre esos estados y entre las clases sociales (y otros grupos sociales) de aquel proceso; y (d) en tanto aparato institucional desarrolla un interés propio articulado a su condición de burocracia específica separada de los estados que lo componen, un interés de autoconservación de su propio personal, y es en virtud de este que posee agencia específica sobre las condiciones que se le imponen (Barnett; Finnemore, 1999; Fernández, 2023a). Su actuación en el terreno político, financiero e intelectual (Pereira, 2009) debe entenderse en la medida que está mediado por dichos factores.

A partir de esa interpretación nos alejamos de enfoques instrumentalistas, que tienden a interpretar al organismo como instrumento del estado más poderoso o del imperialismo - Cox (1987), Toussaint (2004), son ejemplos conspicuos de este sesgo. Y también nos apartamos de la mirada, a la que tampoco escapan los enfoques instrumentalistas, que tiende a plantear una relación de exterioridad entre dicho organismo y los estados, y de simple oposición y suma cero. Al momento de interpretar el proceso histórico que reconstruiremos repondremos estos elementos teóricos.

En lo que sigue organizamos la exposición en los siguientes apartados. En el siguiente apartado exponemos un breve repaso de la política del organismo durante el período de la reestructuración neoliberal brasileña. En el tercer apartado exponemos la política del organismo durante el período lulista, mientras que en el cuarto apartado nos abocamos a mostrar aquella política durante el período de crisis y ajuste. Por último, el cuarto apartado expone conclusiones.

## 2. El Banco Mundial en la reestructuración neoliberal brasileña

Durante las dos últimas décadas del siglo XX el Banco Mundial, como parte de su política global de respaldo a los procesos de reestructuración capitalista, apoyó la reestructuración en curso en el país. De hecho, al igual que sucedió en otros países, la década de 1980 marcó un quiebre en la trayectoria de asistencia del organismo al país. Mientras que desde 1954, el año de la primera operación del organismo en el país, hasta 1979, el financiamiento acumulado, medido en términos de montos de compromiso, había sido de USD 3960 millones distribuido en 63 proyectos, durante la década de 1980 ese financiamiento se triplicó: fue de USD 12207 millones distribuido en 92 proyectos. Es decir, esta década marcó un nuevo piso de asistencia que continuaría en las siguientes (Fernández, 2024).

El rasgo distintivo de la política del BM en Brasil durante la década de 1990 fue su apoyo a las políticas de reformas neoliberales impulsadas como salida a la crisis del capitalismo de posguerra. Esto se expresó en su apoyo a las reformas del mercado y del estado brasileño, en su respaldo al ajuste fiscal, y en su auxilio, en conjunto con el FMI

---

<sup>2</sup> El BM no es una *forma política* específica, es una organización institucional, que se mueve dentro de la propia *forma estado*, y en la separación entre economía y política que ella presupone. Con *forma* nos referimos a un modo de existencia de las relaciones sociales capitalistas, a una objetivación de ellas. Esa objetivación puede tener diversas expresiones materiales-institucionales. Así como el dinero en tanto equivalente general es una *forma* económica de las relaciones sociales capitalistas y tuvo diversas expresiones materiales-institucionales (metálico y papel moneda, por ejemplo), el estado en tanto *forma* política de aquellas mismas relaciones posee diversas expresiones institucionales, el aparato estatal nacional es una, el organismo en tanto aparato internacional, desprendido de aquel otro aparato, es otra. Para el debate sobre la forma estado remitimos al debate alemán de la derivación del estado (Bonnet; Piva, 2017; Hirsch, 2017).

y el BID, frente a la crisis económica de 1998. Además de su apoyo a la política macroeconómica, sobre todo frente a esta última crisis, se destacó a lo largo de toda la década su respaldo a distintas políticas que intervenían sobre la cuestión social (educación, salud, asistencia social e infraestructura urbana). En el centro de su orientación estuvo el imperativo de la reducción de la pobreza en el país, que se encadenaba con su apoyo a la política asistencial (denominada, por el organismo, 'redes de protección social'), a servicios públicos como educación y salud destinados a la población pobre, e infraestructura urbana destinada a zonas pobres. La preparación de la fuerza de trabajo de la población trabajadora, planteada como formación de "capital humano", y el desarrollo de infraestructura, eran señalados como principales vehículos para alcanzar aquel objetivo. En consonancia con esta orientación la región del noreste fue la principal zona destinataria de los proyectos de asistencia financiera; a este rasgo, se sumó el énfasis en la asistencia a los estados subnacionales por sobre el estado federal (Fernández, 2024).

Así, en aquella etapa la intervención financiera del organismo internalizó las contradicciones propias del proceso económico y político brasileño. Por un lado, aportó e impulsó la reestructuración del mercado doméstico como principal imperativo de la acumulación en crisis de aquel contexto, que amplificó e intensificó la competencia entre capitales y entre trabajadores, expresándose para estos últimos en el incremento de la explotación, la desocupación y la pobreza. Por otro lado, aportó e impulsó respuestas al imperativo de legitimidad política estatal frente a un cuadro de agudización de los problemas sociales. En este marco se plasmó su apoyo a políticas de asistencia social, salud, educación e infraestructura urbana, orientadas a la población pobre (Fernández, 2024).

### **3. El Banco Mundial en la etapa lulista**

Hacia mediados de 2002 una nueva ola de salida de capital dinero forzaba una devaluación del Real, que Cardoso intentó contener con un nuevo acuerdo con el FMI en agosto de ese año, pero que sin embargo no logró: para septiembre del mismo año la moneda acumulaba una depreciación del 54,1 % (Nepomuceno, 2002; Nudler, 2002).<sup>3</sup> A pesar de ello, la crisis económica se recortaba sobre un fondo de gran estabilidad del régimen político (Anderson, 2020), recostada, a su vez, en el reflujo de la movilización obrera desde 1997 y en la resistencia concentrada en la lucha por la tierra en las regiones rurales (Coletti, 2005; Lazzaretti Picolotto, 2018; Piva; Martuscelli, 2019).

En aquel contexto, en octubre de 2002, Lula Da Silva (PT) ganaba las elecciones de segunda vuelta con el 60 % de los votos contra José Serra (PSDB) que obtenía el 39,9 % (Lula [...], 2002). Su primera etapa en el gobierno se caracterizó por la continuidad de la orientación económica heredada: metas de inflación, cumplimiento de pagos de deuda y disciplina fiscal (Morais; Saad-Filho, 2011). Esta continuidad operó como marco de estabilidad y continuidad para su asociación con el BM. Por ello la nueva CAS de noviembre de 2003 se constituyó en una continuidad de su antecesora, apoyó la política económica y recolocó el problema de la pobreza en la centralidad de la agenda política, para el cual planteaba la necesidad del crecimiento y la competitividad, sumado a la política social.

---

<sup>3</sup> El acuerdo fue cerrado el 7 de agosto de 2002 por un monto de 30000 millones de dólares (Almeida, 2014).

En efecto, en términos de diagnóstico general la CAS 2003 indicaba el compromiso del nuevo gobierno con la disciplina fiscal (formalizado en el proyecto de presupuesto de ese año que preveía una meta de superávit del 4,25 % del PBI para el período 2003-2006), las metas de inflación y el cumplimiento de los contratos de la deuda soberana. En términos de diagnóstico de la política social, el organismo señaló la importancia de las iniciativas Fome Zero, Primeiro Emprego y Bolsa Familia que por entonces el gobierno comenzaba a desplegar (Fernández, 2023b). Asimismo, recalca la necesidad de mejorar la focalización para reducir fugas de beneficios a la población que no era pobre, y mejorar el seguimiento y evaluación de las políticas evitando duplicaciones de programas en grupos destinatarios. Por otro lado, el organismo planteaba que permanecían grandes disparidades en la financiación de la atención médica a través de regiones y grupos sociales. Con respecto al período anterior, regido por la CAS 2000, el organismo evaluaba que su asistencia había sido más importante en educación y salud que en asistencia social, y, a su vez, en el plano fiscal, más importante en términos de gestión macroeconómica que en mejora de calidad del gasto público. Por ello, a partir de estas conclusiones, definía a la política asistencial y la calidad del gasto como dimensiones a fortalecer en la CAS 2003 (World Bank, 2011).

Por otra parte, en términos de orientación la CAS se organizó en una estrategia que descansó en cuatro ejes: (a) sustentabilidad, mejora de la calidad del agua en el sudeste y de la gestión del agua en el noreste, manejo sustentable de tierras, bosques y biodiversidad; (b) competitividad, mejora en la infraestructura, el clima de inversión y la competencia; (c) fundamentos macroeconómicos, entendiendo por esto reformas fiscales, reducción de la deuda externa; y (d) equidad. Explayemos este último eje planteado por el organismo. En este se incluyó un primer objetivo que era la reducción de la extrema pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Aquí propuso el fortalecimiento de la política asistencial, lo que significaba mejorar programas sociales. Su coordinación, integración (pocas brechas de cobertura y sin duplicaciones), transparencia y rigor en la selección de la población beneficiaria. Además, planteaba el avance en su evaluación y su monitoreo propio. En función de ello el organismo planteó el apoyo a los programas de transferencias de ingresos dirigidos a la población pobre y condicionados a la educación y la salud.<sup>4</sup> El segundo objetivo era el perfeccionamiento del conocimiento y habilidades de las niñas y niños. Para ello proponía: (a) la mejora de la calidad de la educación primaria mediante el apoyo a la mejora de las escuelas, el fortalecimiento de la *accountability* y el sistema de evaluación, y la distribución equitativa y eficiente de los recursos financieros; (b) la expansión del acceso y mejora de la calidad de la educación secundaria mediante la promoción de la relocalización de financiamiento público, la expansión de metodologías educativas alternativas y la promoción del uso eficiente de los recursos; (c) la continuidad de la caída del analfabetismo; y d) el incremento del acceso y mejora de la calidad de programas de infancia temprana. El tercer objetivo era la baja en los niveles de mortalidad infantil y materna. Para ello planteaba la mejora en la cobertura de salud de la población pobre y direccionar acciones para la población indígena y afrobrasileña.

---

<sup>4</sup> También el organismo planteó la mejora de la equidad y sustentabilidad fiscal del sistema de seguros sociales, el desarrollo de un marco e intervenciones para ayudar a los hogares y comunidades a tratar con shocks, y el desarrollo de un marco de intervenciones para reducir el desempleo juvenil. En términos operativos planteaba fortalecer los préstamos de innovación (o préstamos de ajuste) que apoyaban reformas ya promulgadas más que condicionar desembolsos de fondos a decisiones predefinidas.

Por tanto, lo que observamos es la continuidad, con respecto a la década anterior, de una orientación política que descansaba centralmente en la atención a la clase trabajadora pobre, principalmente en sus niños y adolescentes, en la fuerza de trabajo en formación de estos. Especialmente, preocupada por su supervivencia, apuntalada vía política asistencial, por la elevación de su calificación, buscada mediante la política educativa, y por su disponibilidad física, procurada a través de la política de salud.

A partir del año 2004, como resultado de los ajustes cambiarios, monetarios y fiscales de los años previos y del alza de los precios de los *commodities* exportados por el país, se abrió un ciclo de altas tasas de crecimiento económico -solo interrumpido en el año 2009, cuando el PBI cayó 0,1 % - hasta el año 2013<sup>5</sup>. Este ciclo de crecimiento traccionado por las exportaciones redundó en un crecimiento de las reservas internacionales y en el consiguiente relajamiento del sector externo. Esta consolidación de la posición internacional, en conjunto con la política del Departamento del Tesoro norteamericano, condujo, a finales de 2005, a la cancelación de la deuda contraída con el FMI mediante un pago total de 23000 millones de dólares. Además, el crecimiento económico traccionó el mercado laboral, manifestándose en un descenso de la tasa de desempleo, que cayó de 9,99 % en 2003 a 6,66 % en 2014, y, por consiguiente, de la tasa de pobreza: que pasó de 38,8 % en 2003 a 16,5 % en 2014 (cálculo sobre la base de datos de la CEPAL).

Mientras que el proceso de acumulación simplemente se reprodujo sobre las bases sentadas durante la reestructuración de la etapa previa y en el corto plazo la política económica consolidaba también las bases heredadas de Cardoso, el proceso político se trastocó con la crisis abierta por el *Mensalão* en la primavera de 2005. La crisis gatillada por la corrupción en el Congreso marcó un punto de inflexión en el gobierno de Lula da Silva, forzándolo a innovaciones políticas para recomponer legitimidad de cara a las elecciones presidenciales de 2006. No solo se amplió el alcance del Plan Bolsa Familia, sino también se aumentó al doble de su valor el salario mínimo ese mismo año, volviendo aumentar al año siguiente; el aumento del salario mínimo al mismo tiempo impactó sobre transferencias indexadas a este como las pensiones (con 18 millones de personas cubiertas) y en las negociaciones salariales del sector informal. Se sumó a esta medida el crédito consignado: préstamos bancarios para la compra de vivienda para un sector de la población no bancarizado (Anderson, 2020). También desde 2006 se aumentó la inversión en infraestructura, cuya principal expresión fue el PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento). El gobierno nacional se recompuso de la crisis política y, en octubre de 2006, Lula da Silva fue reelecto en la segunda vuelta electoral al imponerse con el 60,8 % de los votos contra Gerardo Alckmin (PSDB) con el 39,17 % (Lula [...], 2006).

La orientación del BM que continuó en la siguiente CAS de 2008, por lo tanto, tuvo por contexto la fortaleza del gobierno nacional. En términos de diagnóstico el organismo señaló la consolidación fiscal del país y la mejora en torno al endeudamiento a partir de la baja del riesgo país, pero señaló que el crecimiento económico era relativamente bajo y ello por causas estructurales relacionadas con el alto nivel impositivo que desestimulaba la inversión, la ineficiencia del gasto público, la rigidez de las leyes

---

<sup>5</sup> Además, en el año 2003 el gobierno nacional aplicó una mini reforma tributaria que elevó los ingresos de la Unión, y una reforma previsional que estabilizó el peso de las jubilaciones del sector público en el presupuesto de la Unión. Véase Barbosa y Pereira de Souza (2010).

laborales y la mala infraestructura. Dio cuenta a su vez del giro del gobierno, indicando que apostaba a la infraestructura a través del PAC. Asimismo, en un marco de relajamiento del sector externo el organismo expuso el acuerdo con el gobierno en torno al pasaje hacia una estrategia financiera con mayores recursos al nivel estadal de gestión (World Bank, 2010).

La política del organismo continuó descansando en los principios de equidad, sustentabilidad, competitividad y fundamentos macroeconómicos (junto con la “buena gobernabilidad”). Dentro de este marco general, el énfasis del organismo continuó puesto en el “desarrollo humano”: a) la necesidad de crear una *fuerza de trabajo más calificada, ágil y saludable, capaz de innovar y de adaptarse a las nuevas tecnologías*; y b) la superación de las deficiencias en los gastos y en la oferta de servicios. Aquel imperativo sobre la fuerza de trabajo en formación decantaba en desafíos para la salud y la educación. En el área de la salud, a pesar de los avances, según el organismo, el país enfrentaba los diversos desafíos impuestos por los costos crecientes, la mejora de la calidad y la expansión del acceso. Hubo progresos significativos en el aumento de la expectativa de vida y en la reducción de la mortalidad infantil y materna. El objetivo del país para 2020 debía ser vencer las enfermedades infantiles y minimizar las dolencias no transmisibles que pudiesen ser evitadas. En el área de la educación, a pesar de la expansión de la cobertura, el Banco señalaba que el país debía mejorar la calidad, el desempeño y los resultados. Los principales desafíos para la educación eran: a) la mejora de la calidad de los gastos y la oferta de servicios en un contexto descentralizado; b) el fortalecimiento de la provisión de cuentas y desempeño; c) la reducción de la tasa de repetición; y d) el planteo de un ambiente propicio para los negocios para estimular la participación privada en la investigación y el desarrollo, aumentando al mismo tiempo la eficacia de la inversión pública en esa área (World Bank, 2010).

En el área de la llamada “protección social”, es decir, de la política asistencial, el organismo indicaba que el avance obtenido en la reducción de la pobreza y de la desigualdad, asociado al Plan Bolsa Familia, debía ampliarse. Debía fortalecerse el llamado “capital humano” mediante, por ejemplo, la ampliación de los incentivos para que los jóvenes permanecieran en la escuela, y a través del aumento de las oportunidades laborales en la población pobre. En este sentido, el Banco planteó que la población beneficiaria debía ser vinculada a programas complementarios para: a) capacitar a la población pobre, por ejemplo, por medio de programas de aprendizaje, alfabetización y educación de personas adultas y capacitación profesional; b) aumentar la capacidad de aquella misma población de conseguir mejores empleos, por ejemplo, utilizando servicios específicos de intermediación y esquemas de información sobre ofertas de trabajo; y c) otras actividades para aumentar la productividad como los proyectos de desarrollo rural, los microcréditos, etc. (World Bank, 2010).

Además, el organismo indicaba la importancia de apuntalar la estrategia de reducción de la pobreza en las comunidades del noreste. Señalaba que desde la década pasada en aquella región se había generado, apuntalado en parte por sus proyectos, un “modelo de desarrollo administrado por la comunidad” basado en la transferencia directa de fondos para asociaciones comunitarias y en la guía para el uso de estos. De lo que se trataba ahora era de conectar la demanda de empresas (por ejemplo, supermercados) con los planes productivos de esas comunidades para abastecerla. Por otro lado, sobre el desarrollo urbano señalaba que, en el último período, un objetivo del organismo había sido la mejora de las favelas y el financiamiento para el abastecimiento de agua y

saneamiento. En parte debido a la disponibilidad de fondos federales a partir del PAC, pero sobre todo para ubicarse en el punto de “mayor valor” de ese desafío, el compromiso del organismo con las ciudades se concentraría ahora en el perfeccionamiento de su gestión, en la competitividad municipal y en la introducción de mecanismos orientados a resultados con vistas a ofrecer servicios urbanos. Para el Banco esta CAS marcaba un cambio en la naturaleza de su asistencia, de la provisión de servicios básicos como, por ejemplo, agua y electricidad en el área rural y mejorías en las favelas de lugares aislados, hacia un programa más amplio que insertase la infraestructura en el contexto de crecimiento económico y sustentabilidad fiscal y ambiental (World Bank, 2010). Por último, en consonancia con un diagnóstico que destacaba el creciente papel del país en el mapa mundial, y del pedido del gobierno de apoyo a su posicionamiento regional, el organismo planteó que comenzaría su apoyo al país en la asociación Sur-Sur, utilizando la política de avanzada del país en biocombustibles y tecnología agrícola, el combate al SIDA y el Plan Bolsa Familia (World Bank, 2010).<sup>6</sup>

En términos operativos, a partir de la naturaleza cambiante de las necesidades del gobierno y de que en la implementación de la CAS 2003 solo el 53 % (18 de 34) de los proyectos planeados para los dos primeros años se concretaron, y de que bajó al 15 % (4 de 26) en el segundo período de dos años, la CAS 2008 determinaba un programa de financiamiento solo para los primeros dos años y proponía criterios de selección de las áreas para el desarrollo durante un plazo más largo.<sup>7</sup> Por otra parte, el gobierno federal especificó que el organismo podría financiar municipios solo en situaciones especiales (donde existiesen consorcios de municipios que enfrentasen grandes desafíos, como los sectores de agua y medio ambiente en el área metropolitana de San Pablo), cuando hubiese externalidades significativas o cuando el proyecto generase ingresos para el municipio. De modo general, el gobierno no deseaba que el Banco concediera préstamos a los municipios cuando había recursos internos disponibles.

También en términos operativos el organismo señaló la gran dilación en la elaboración de proyectos de financiamiento: en promedio se requerían 30 meses entre el inicio y la firma de un contrato de préstamo (este promedio era aún mayor para el financiamiento subnacional). Ello se explicaba por la debilidad institucional de muchas entidades estatales, los procesos para confirmar su capacidad financiera y el hecho de que el personal político no tuviese incentivos para comprometerse con proyectos que se concretaran luego de su mandato.<sup>8</sup> Por ello, el Banco en conjunto con el BID y los ministerios de Hacienda y de Planeamiento conformaron un grupo para reducir al menos a la mitad el tiempo de procesamiento (World Bank, 2010).

<sup>6</sup> Entre otras cosas, para el posicionamiento global de Brasil indicaba la importancia del crecimiento de la participación de las empresas nacionales en el exterior. Este objetivo era apoyado por otro organismo del Grupo Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional, que asistiría a las empresas brasileñas para entrar en los mercados extranjeros (World Bank, 2010).

<sup>7</sup> Según el organismo, el programa de financiamiento anterior se había dirigido principalmente al nivel federal, donde predominaron los préstamos con rápidos desembolsos. Hubo innovaciones sustanciales en los instrumentos volcados al desarrollo (o “SWAP en el estilo brasileño”) por medio de los cuales la organización apoyó las políticas del gobierno (World Bank, 2010).

<sup>8</sup> La legislación electoral en Brasil prohibía la firma de contratos de préstamos en los últimos nueve meses de mandato de la gestión vigente. Para el Banco esto implicaba que los compromisos fueran desiguales en los períodos de la CAS, con más préstamos en el primer y segundo año de la estrategia (que correspondían al segundo y tercer año de los mandatos políticos de las administraciones estatales) y una porción menor en el tercer y cuarto año. Por otro lado, implicaba que el organismo y el gobierno debían reducir bastante el tiempo entre la aprobación del proyecto del gobierno federal y la firma del contrato (30 meses promedio).

Aquella CAS 2008 expresó, entonces, el momento de auge del proceso lulista y seguramente el mejor indicador de ello fue su búsqueda de apuntalar el posicionamiento internacional del país. La orientación general no cambió en lo sustancial en la siguiente CAS de 2012-2015, preparada en los inicios del gobierno de Dilma Rousseff (PT), luego de que ganara las elecciones presidenciales en octubre de 2010, imponiéndose a José Serra (PSDB) con el 56 % de los votos en la segunda vuelta electoral. En esta CAS el organismo partió de un diagnóstico general que enfatizó en la estabilidad económica que atravesaba el país, medida en términos de superávit fiscal primario, superávit comercial y control de la inflación. Por otro lado, señaló que el aumento de la demanda interna contribuyó al incremento del déficit de cuenta corriente, y ello exigía inversión extranjera directa y también, al menos en el corto plazo, sostener las inversiones de cartera impulsadas por las elevadas tasas de interés internas en el momento de tasas de interés bajas a nivel mundial. En términos más específicos, el Banco continuaba planteando la necesidad de mejorar la “cantidad y calidad del capital humano para aumentar la productividad de la fuerza de trabajo” (Banco Mundial, 2011), a partir de elevar los patrones de aprendizaje de niños y niñas (Banco Mundial, 2011).

Por otro lado, el organismo señaló en relación con su asociación con el país, el acierto en enfatizar cada vez más las actividades con uso intensivo del conocimiento, los préstamos subnacionales y un mejor desempeño del programa de financiamiento. Aunque habían aumentado, los préstamos del BM continuaban siendo limitados en relación con el tamaño del país: en 2011 fueron equivalentes al 0,3 % del total del gasto público. Para el Banco esta restricción del volumen financiero limitaba el potencial y conducía a maximizar su papel *catalítico y táctico*, a partir de un fuerte énfasis en el apoyo a las intervenciones innovadoras que, ampliadas, extenderían el impacto directo de los proyectos originales (Banco Mundial, 2011).

La nueva asociación entre el Banco y el país se planteó en cuatro objetivos estratégicos: (a) el aumento de la eficiencia de las inversiones públicas y privadas, impulsando asimismo la capacidad de crecimiento con la generación de empleo y renta, principalmente en las regiones pobres del país, con énfasis especial en el nordeste; (b) el aumento de la calidad de los servicios de salud, educación y vivienda; (c) la promoción del desarrollo económico regional por medio de mejores políticas, inversiones en infraestructura estratégica y apoyo al sector privado en las regiones de frontera; y d) la mejora de la gestión sustentable de recursos naturales y el aumento de la resiliencia a los choques climáticos, maximizando al mismo tiempo las contribuciones al desarrollo económico local y ajustado a atender la creciente demanda global de alimentos (Banco Mundial, 2011).

Además, el Banco propuso la generación de trabajo analítico sobre la dinámica de la pobreza, incluyendo problemas relacionados al género, en asociación con el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDSCH). También propuso la creación de asociaciones con los gobiernos nacionales y subnacionales en el monitoreo y evaluación de los componentes seleccionados del Brasil sin Miseria, incluyendo el PBF y otros programas destinados a población pobre rural y urbana. A su vez, planteó ayudar al MDSCH a reforzar el Bolsa Familia, inclusive mejorando su sistema de identificación de personas beneficiarias (Censo Único) y gobernanza del programa (por ejemplo, con acciones en el sistema de pagos y corresponsabilidades municipales), y apoyar a los gobiernos subnacionales seleccionados en la implementación del Brasil sin Miseria, especialmente aquellas regiones más pobres del país (por ejemplo, los estados de Alagoas y Bahía).

Por lo tanto, la orientación del Banco hacia el país a principios de la segunda década del siglo era, básicamente, una prolongación de la orientación preexistente, con énfasis en apuntalar la competitividad vía mejora de la infraestructura, de la fuerza de trabajo de la población pobre y de la posición internacional del país en la región y el mundo. Aquella prolongación expresaba lo que era centralmente una extensión del ciclo lulista en los primeros años de la nueva década. Sin embargo, este ciclo se vio fundamentalmente alterado desde 2013 cuando comenzó a abrirse un cuadro de progresiva crisis económica y política. En junio de aquel año comenzaron las protestas urbanas, lideradas por el movimiento *Passe Livre*, contra el aumento del boleto del transporte público; movilizaciones que tuvieron su epicentro en las ciudades de San Pablo y Rio de Janeiro, y lograron hacer retroceder los aumentos previstos (Brasil[...], 2013). También comenzó el ascenso del movimiento huelguista, que contabilizó 1106 acciones en el sector privado (contra 464 en 2012) y 933 en el sector público (contra 410 en 2012) (Martuscelli, 2018). Esta dinámica de conflictividad se combinó con el inicio de una fase de estancamiento y tendencia a la crisis a partir de 2014. A su vez, en la primavera de este último año estalló el entramado de corrupción conocido como *Lava Jato*, el cual golpeó el corazón del régimen político, incluido el PT (Anderson, 2020). Este cuadro de situación política se expresó en la muy ajustada victoria electoral del PT en las elecciones presidenciales de octubre de 2014 -Rousseff se impuso ante Aécio Neves (PSDB) por el escaso margen del 3 %. Hacia el 2015 el cuadro económico recesivo profundizado por una política de ajuste fiscal y monetario más contundente, las movilizaciones opositoras y la pérdida de apoyo de la burguesía, decantaron en el escenario de golpe de estado vía *impeachment*, que finalmente se consumó en agosto del año 2016 con la destitución de Rousseff y el reemplazo por su vicepresidente: Michael Temer (MDB) (Grigera; Weber, 2019a, 2019b, 2019c; Martuscelli, 2018). Se cerraba, así, el ciclo político lulista.

### 3.1. Proyectos de asistencia del BM al país durante el período lulista

Repasemos la política financiera del organismo en el país durante la etapa a partir de los proyectos aprobados entre 2003 y 2015. Durante este período se aprobaron un total de 180 proyectos, por un monto global de compromisos de USD 27393,84 millones; 56 proyectos y cerca de USD 12000 millones más que en el período anterior (1990-2002)<sup>9</sup>. A diferencia del anterior período, en esta etapa se desplegaron una cantidad importante de proyectos que se inscribieron en varios campos de políticas públicas a la vez, i.e. proyectos multisectoriales: 51 proyectos, por un monto total de USD 10643,68 millones, representando el 38,9 % del total.<sup>10</sup> En cuanto a los proyectos que se inscribieron exclusivamente en un campo de la política pública, encontramos en primer lugar los proyectos destinados a la política de infraestructura urbana, con un

<sup>9</sup> Si bien el total de proyectos aprobados fue de 180, los siguientes cálculos corresponden a 177 proyectos que son con los que contamos de información. Por otra parte, los proyectos corresponden a diferentes tipos de instrumentos financieros, incluyendo los *grant*, que en rigor no son préstamos. Del total de proyectos, 49 no contaron con aporte financiero por parte del BM.

<sup>10</sup> Esta característica conlleva una dificultad metodológica, a saber: al ser muy difícil discriminar en cada proyecto que componente o actividad corresponde a cuál campo de las políticas públicas, no es posible saber con exactitud qué cantidad de financiamiento le corresponde a cada campo. Por ello, sobre este conjunto de proyectos multisectoriales optamos por no forzar una medición del financiamiento de cada campo de política al que van destinados, y, en cambio, observar solo qué campos de políticas son financiados en esos proyectos y registrarlos.

total de 28, equivalentes al 16,9 % del financiamiento global; además, la política de infraestructura urbana recibió financiamiento compartido con otros campos de la política en 22 proyectos multisectoriales, de los cuales en 9 fue el campo más importante. En segundo lugar, se ubicó el financiamiento a la política macroeconómica, fundamentalmente orientado al área fiscal, que recibió el 12,1 % del financiamiento total distribuido en 6 proyectos; además, esta política recibió financiamiento compartido en 13 proyectos multisectoriales, en los cuales fue la más importante. En tercer lugar, se halló el financiamiento a la política de infraestructura general, el que representó el 9,2 % del financiamiento global, distribuido en 12 proyectos. En cuarto lugar, se ubicó el financiamiento hacia la política medioambiental, el que representó el 7,4 % del financiamiento, distribuido en 41 proyectos; además, también recibió financiamiento de 14 proyectos multisectoriales, donde en 3 fue el campo más relevante. En quinto lugar, se situó el financiamiento a la política asistencial, el que representó el 4 % del financiamiento global, distribuido en 15 proyectos; además, recibió financiamiento de 15 proyectos multisectoriales, donde en 4 fue el campo más importante. En sexto lugar, se ubicó el financiamiento a la política de salud, que representó el 3,2 % del total, distribuido en 8 proyectos; además el área recibió financiamiento de 19 proyectos multisectoriales, en 2 de los cuales fue el área más importante.

Si tomamos de forma agregada el financiamiento que va hacia los distintos campos de las políticas públicas que intervinieron de modo directo en la cuestión social, y específicamente, en la clase trabajadora pobre, obtenemos que solo contando aquellos proyectos que se destinaron exclusivamente a alguno de aquellos campos (es decir, sin contar el financiamiento a esos campos en proyectos multisectoriales) el financiamiento representó el 27 % del total, distribuido en 57 proyectos. Estos campos también fueron financiados por otros 80 proyectos multisectoriales, por lo que el total de proyectos que intervino en la cuestión social fue de 139, es decir, el 78 % de los proyectos aprobados durante el período.

De este panorama general extraemos que la política de infraestructura urbana y la política macroeconómica (principalmente fiscal) continuaron siendo en este período los campos que recibieron más respaldo financiero. Por otra parte, el financiamiento de conjunto a las políticas que intervenían en la cuestión social también continuó revistiendo importancia. La política asistencial también continuó entre las principales políticas públicas apoyadas por el BM. A diferencia del período anterior, la política educativa no tuvo tanto relieve en términos de proyectos exclusivamente destinados a ella, como en términos de su financiamiento; no obstante, si tomamos en cuenta los proyectos multisectoriales, la política educativa estuvo incorporada en una cantidad importante de ellos: en 24 de los 51, y donde en 8 fue el área más importante de apoyo. Algo similar sucedió con la asistencia hacia la política de salud, que también tuvo una importante presencia en los proyectos multisectoriales, participando en 19 de ellos, y en 2 siendo el principal campo de política apoyado. Además, en consonancia con lo planteado en la orientación de la CAS, se acentuó el carácter descentralizado de la política de asistencia del Banco: el 65 % de los proyectos se destinaron al nivel estadual o municipal, a diferencia del período anterior en el que similar porcentaje correspondió al destinado al gobierno federal (Fernández, 2024).

**Tabla 1 – Proyectos de asistencia financiera del BM en Brasil (2003-2015)**

Campo de la política pública asistido	Cantidad de proyectos	Monto de financiamiento (en mil. de dólares)	Porcentaje sobre el total del financiamiento
Multisectorial (varias políticas)	51	10643,68	38,9%
Política macroeconómica	6	3306,49	12,1%
Política de infraestructura general	12	2521,2	9,2%
Política medioambiental	41	2014,82	7,4%
Política previsional	2	663,3	2,4%
Política energética	2	507,12	1,9%
Política de administración pública	4	168	0,6%
Política agropecuaria	1	78	0,3%
Política de infraestructura urbana	28	4624,73	16,9%
Política asistencial	15	1088,27	4,0%
Política de salud	8	887,21	3,2%
Política de vivienda	2	506,52	1,8%
Política educativa	4	375,5	1,4%
Política hacia población indígena	1	0	0,0%
Política hacia la población pobre *	57	7482,23	27%
<b>Totales</b>	<b>177</b>	<b>27384,84</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

\*Se incluyen los siguientes campos de la política asistidos: educación, salud, asistencia, infraestructura urbana y vivienda.

#### 4. El Banco Mundial en el contexto de crisis y ofensiva burguesa

En Brasil el trienio 2014-2016 fue de caída de la actividad económica - 0,5 % en 2014, y caídas del 3,5 % y 3,3 % en los siguientes dos años -, a lo que se sumaba el incremento de la tasa de inflación -en 2015 pasaba del 6,3 % de 2014 al 9 % anual<sup>11</sup>- y crecientes desequilibrios fiscales y externos, lo que presionaba al ajuste para el relanzamiento de las condiciones de acumulación de capital. El gobierno de M. Temer emprendió decididamente la tarea del ajuste con la que había tropezado el gobierno de Rousseff en el último tramo de su gobierno. En diciembre de 2016, en medio de nuevos escándalos de corrupción que lo involucraban personalmente, y de reclamos para el llamamiento a elecciones, lograba aprobar en el Senado la enmienda constitucional que congelaba el gasto público federal por una duración mínima de 10 años, no sin un amplio rechazo de las calles y de partidos de la oposición (Giuliano, 2016).<sup>12</sup> En julio del año siguiente, 2017, el gobierno lograba también la reforma laboral, la que buscaba flexibilizar las contrataciones, agilizar los despidos, facilitar los contratos de autónomos en puestos importantes y permitir que los acuerdos a nivel de empresas se antepongan a la ley -pudiéndose pactar jornadas que tengan 12 horas diarias y 48 por semana- (Mendonça; Benites, 2017). Aquella reforma se impuso frente a un amplio arco de movilizaciones en rechazo, incluyendo la huelga general llamada por todas las centrales sindicales que articuló un gran bloque social (Hermida, 2017).<sup>13</sup> Y en mayo del año siguiente la política de aumento de combustibles, fruto de la búsqueda de ajuste de los precios internos a los precios internacionales que estaban al alza en ese momento,

<sup>11</sup> Cálculo propio sobre la base de datos de la CEPAL.

<sup>12</sup> Segundo Barbosa-Filho (2020), en tanto que en 2016 el gobierno de Temer amplificó el gasto antes de achicarlo, quedando dilatado para los ejercicios 2017 y 2018, la nueva norma operaría en los hechos a partir de 2019.

<sup>13</sup> La huelga general del 28 de abril de 2017 fue la primera en 11 años (Veras de Oliveira, 2017).

despertó un fuerte rechazo, con varios días consecutivos de huelga de camioneros y desabastecimiento, que obligaron a Temer a retroceder, concediendo su reducción con el recorte del impuesto a combustibles, además de la reducción del peaje para los camiones y la regulación del transporte de cargas (Barbosa-Filho, 2020). Este último fracaso, que virtualmente convirtió a dicho gobierno en uno de transición de cara a las elecciones a desarrollarse en 2018, expresó que, si bien Temer avanzó con parte del ajuste económico, acompañado de ofensiva represiva, no pudo avanzar con sus planes de máxima, que también incluían la reforma impositiva y la reforma de la seguridad social. Esto debido a su creciente debilidad política, determinada por el bloqueo popular a la ofensiva de ajuste que dificultaba sus iniciativas, como por el escándalo de corrupción que lo envolvía. La victoria de J. Bolsonaro en la segunda vuelta electoral contra Haddad (PT) en octubre de aquel año se convertiría en el reinicio de la ofensiva.

El cuadro social resultante de la crisis y de la ofensiva burguesa que buscaba sortearla se expresó en el desempleo, que había llegado a una tasa del 6,6 % en 2014, el nivel más bajo del siglo, similar a los valores previos al Plan Real, y escaló progresivamente hasta duplicarse en 2017, cuando llegó al 12,86 %, para sostenerse por encima del 12 % en 2018 también. En correlación también se dio una regresión en los niveles de pobreza e indigencia, aunque no tan acentuado: la tasa de pobreza del 16,5 % de 2014, que había llegado al mínimo de la década, aumentó progresivamente hasta alcanzar el 21,2 % en 2017, sosteniéndose por encima del 20 % en 2018 y 2019; y, concomitantemente, la tasa de indigencia del 3,3 % (2014), también el valor más bajo de la década, trepó al 5,7 % en 2017 y se mantuvo en ese nivel en 2018 y 2019. En contraste el salario medio real anual y el salario mínimo real lograron sostener sus valores. Si bien en promedio se mantuvieron, los salarios de baja productividad (asalariados/as de pequeñas empresas) cayeron un 9 % entre 2014 y 2018 (cálculo propio sobre la base de la CEPAL).

La orientación del Banco Mundial en este contexto se plasmó en la siguiente estrategia de asistencia al país 2018-2023, ahora llamada *Country Partnership Framework* (CPF), publicada en mayo de 2017. Allí daba cuenta del cuadro de recesión por el que atravesaba el país, de las consecuencias sociales de ella y señalaba la incertidumbre política originada por la causa del *Lava Jato*. Sobre aquel fondo de crisis económica y política el organismo planteó ajustes al llamado modelo de crecimiento, y trazó una reorientación de la asistencia financiera y analítica alrededor de tres ejes: (a) consolidación fiscal y eficacia del gobierno; (b) inversión del sector privado y productividad; y (c) equidad y desarrollo sustentable (World Bank, 2017). A su vez, planteó un refuerzo de la asistencia a nivel federal para apuntalar al gobierno frente a las restricciones estructurales asociadas al sector fiscal y el ambiente de inversión. En definitiva, planteaba el apoyo al ajuste en curso y sostenía que completarlo era una condición de posibilidad para el retorno al crecimiento.

La estrategia de asistencia continuó con el foco en la mejora de la prestación de servicios que había sido el centro de su anterior estrategia, pero planteaba un creciente énfasis en los nuevos modelos de gestión que buscaban incrementar la eficiencia y eficacia del sector público, además de asegurar el acceso de la población pobre (World Bank, 2017). Por otra parte, si bien reconocía avances sociales en torno a la baja de la mortalidad infantil (reducida en un 63 % entre 1995-2015), al aumento de los años de escolaridad (de 4,6 años en promedio en 1995 a 8,2 años en 2015) y a los buenos resultados en la evaluación PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes), planteaba que aún permanecían altos niveles de pobreza, con marcas

geográficas (concentrada en el noreste), de género (en las mujeres) y “raza” (afrodescendientes e indígenas). En relación con esto planteó tres desafíos: (a) creación de trabajos productivos y bien remunerados, que a su vez dependía del aumento de la inversión y de fuerza de trabajo calificada; (b) reducción de la pobreza y prosperidad compartida, que dependía de la mejora de los servicios de la calidad del gasto; y (c) mejora de los medios de vida para la población con el fin de mejorar la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente (World Bank, 2017).

Si consideramos la asistencia financiera desplegada entre 2016-2018 encontramos que se aprobaron 12 proyectos, por un monto global de USD 1236,3 millones. El mayor peso estuvo en proyectos multisectoriales, que asistieron diversos campos de política pública (política agrícola, educativa, de salud, de infraestructura, entre otras), y que consistieron en el 36,3 % del monto global distribuido en 4 proyectos. Por otro lado, los proyectos que asistieron a la política de infraestructura urbana también representaron el 36,4 % distribuido en 2 proyectos. Les siguieron los proyectos que asistieron a la política medioambiental que valieron el 20,2 % del financiamiento global repartido en 4 proyectos, y un proyecto destinado a la política de administración pública que representó el 7,1 %.

Por último, una peculiaridad de todo el período 2012-2018 fue que los préstamos de ajuste estructural, al igual que en otros países (por ejemplo, Argentina), perdieron protagonismo con respecto a la década de 1990. Solo hubo 5 proyectos apoyados por aquel instrumento entre 2003 y 2007; y, además, no fueron proyectos destinados a la privatización de algún servicio (o empresa estatal) o reforma fiscal de envergadura.

**Tabla 2 – Proyectos de asistencia a Brasil (2016-2018)**

Campo de la política pública	Proyectos aprobados	Monto de financiamiento (en mill. de dólares)	Porcentaje sobre el total
Multisectoriales (varias políticas)	4	448,3	36,3%
Política de administración pública	1	88	7,1%
Política medioambiental	4	250	20,2%
Política de infraestructura urbana	2	450	36,4%
Política educativa	1	0	0,0%
<b>Totales</b>	<b>12</b>	<b>1236,3</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

## 5. Conclusiones

El comienzo del siglo XXI encontró al BM auxiliando al país en crisis económica. Posteriormente, el ciclo de crecimiento económico que se abrió luego de esa crisis le quitó peso relativo a la asistencia financiera, tal como sucedió en otros países de la región (Perry; García, 2017). Por esta razón es que adquiere sentido el carácter *catalítico y táctico*, para utilizar los propios términos del organismo, con los que buscó dotar a los proyectos que se desplegaron en el país; es decir, la generación de proyectos que por sus propias características luego serían escalables en otras regiones del país.

A lo largo del período analizado lo que predominó fue el acoplamiento del organismo a la dinámica interna, política y económica, que atravesó el país. En dicho marco, la política del organismo no fue debilitar al estado, como suele plantearse en

algunas interpretaciones, sino fortalecerlo ante los sucesivos desafíos que afrontó. En otros términos, fortalecerlo ante los diferentes requerimientos de la acumulación y de la legitimación que enfrentó en tanto articulador de la dominación política, es decir, de la subordinación del trabajo al capital (Hirsch, 2017).

La política general del organismo hacia el país, con independencia de la coyuntura, descansó en aspectos estratégicos específicos. En primer lugar, en apuntalar las condiciones de competitividad del país, a través de su apoyo a la política macroeconómica y de infraestructura, para atraer y/o retener capital en su territorio. Este apuntalamiento a la capacidad competitiva del estado en el mercado mundial ya venía de la década previa y formaba parte del imperativo más general de los estados en la etapa de la globalización capitalista. En ésta los estados, a diferencia del período de posguerra en el que predominaba un relativo desacople entre mercado interno y mercado mundial y en dicho contexto mayor capacidad de los estados para incidir en la acumulación de sus territorios, se ven compelidos a políticas sistémicas de atracción o retención de capital, en un marco de fuerte internacionalización del capital (Hirsch, 1999; Jessop, 2005).

En segundo lugar, aquella política del organismo se articuló a otra de fuerte énfasis sobre la formación de “capital humano”, es decir, sobre la formación de la fuerza de trabajo, en especial de la clase trabajadora pobre. Así, apoyó e impulsó la ampliación y racionalización de la política asistencial (sobre todo de las transferencias monetarias condicionadas, en particular el Plan Bolsa Familia), la política educativa en términos de favorecer mayores niveles de escolaridad secundaria y de mejorar los rendimientos educativos para el mercado laboral, y la política sanitaria para prevenir enfermedades infectocontagiosas y materno-infantiles. Por un lado, significó el apoyo a políticas que buscaban garantizar un mínimo de supervivencia físico-biológica (política asistencial), de calificación (política educativa) y de preservación física (política sanitaria) de la población pobre, es decir, de población sobrante para el capital (Marx, 2009). Esos mínimos eran importantes para el requerimiento ocasional y/o a bajo costo de esta población. Por otro lado, significó el apoyo a políticas que ampliaron las bases de legitimidad del estado incorporando los intereses más inmediatos de dicha población.

Además de esta orientación general del organismo, también observamos su acople a la dinámica del país según la coyuntura específica. Así, entre el 2002 y el 2014 la política del organismo se desplegó en el marco de la estabilidad política lograda por Cardoso en la década previa. Por ello, su orientación política general hacia el país siguió los trazos gruesos de la etapa previa al lulismo. Y también expresó acoplamiento cuando buscó fortalecer, sobre todo en el período de auge del lulismo, la posición internacional del país, a partir de favorecer la internacionalización de algunas de sus políticas, como el Plan Bolsa Familia. Y, por último, volvió a acoplarse cuando definió una orientación específica a partir de la coyuntura abierta en 2014. En el marco de una coyuntura de tendencia a la crisis y presión al ajuste, el organismo buscó reforzar dicho ajuste, enfatizando sus imperativos más clásicos: generación de un marco político-jurídico para el desarrollo de la producción, el comercio y las inversiones en activos financieros, al mismo tiempo que lo combinó con la necesidad de mejorar los resultados fiscales.

Aquel acoplamiento a la dinámica interna del país fue la condición de su contrario: la capacidad del organismo de articularla a lineamientos globales. Es decir, la política del organismo se construyó sobre la base de la articulación de lineamientos nacionales y globales, de articulación de la agenda nacional con la agenda global. Esta

agenda era, por ejemplo, la de las transferencias monetarias condicionadas en el plano de la política asistencial (Fernández, 2021), la de la inclusión educativa en la política educativa, la de la erradicación de enfermedades infectocontagiosas en la política sanitaria, la de las inversiones en política económica, la de la racionalización en torno al gasto en la política de administración pública, entre otras (Fernández, 2020). Los distintos proyectos de asistencia financiera, con sus objetivos y componentes, vehiculizaron en lo específico dicha articulación entre la agenda nacional y la agenda global.

Tanto en el apoyo a aspectos estratégicos de la actividad estatal, como en el acoplamiento a la dinámica coyuntural del país, se expresó la capacidad del organismo de moverse en diferentes escalas espaciales, de articular en ellas diferentes lineamientos, y de hacerlo de acuerdo a los requerimientos específicos que se le impusieron al estado; este apoyo se explica, en última instancia, en que su reproducción como aparato internacional está ligada a la reproducción de ellos, en tanto que es producto de su proceso de internacionalización.

## Referencias

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e o FMI desde Bretton Woods: 70 anos de história. *Direito GV*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 469-496, jul./dic. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/1808-2432201420>.
- ANDERSON, Perry. *Brasil: una excepción 1964-2019*. Buenos Aires: Akal, 2020.
- BANCO MUNDIAL. *Estratégia de parceria de país para a República Federativa do Brasil: exercícios fiscais 2012 a 2015*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2011.
- BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurelio (org.). *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Boitempo, 2010. p. 1-42.
- BARBOSA-FILHO, Nelson. De Dilma a Bolsonaro: la política económica de Brasil de 2011 a 2019. *El Trimestre Económico*, Ciudad de México, v. 87, n. 347, p. 597-634, jul./sept. 2020. DOI: <https://doi.org/10.20430/ete.v87i347.1080>.
- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. The politics, power, and pathologies of international organizations. *International Organization*, Cambridge, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/politics-power-and-pathologies-of-international-organizations/8D7D4BACDF573D26E3A40682A6195F89>. Consultado el: 3 mar. 2023.
- BONNET, Alberto; PIVA, Adrián. *Estado y capital*: el debate alemán sobre la derivación del estado. Buenos Aires: Ediciones Herramienta, 2017.
- BRASIL vive la mayor protesta pese a la retirada del alza del transporte. *El País*, Sao Paulo, 21 de jun. de 2013. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2013/06/20/actualidad/1371755779\\_779878.html](https://elpais.com/internacional/2013/06/20/actualidad/1371755779_779878.html). Consultado el: 2/3/2023.
- COLETTI, Claudinei. *A trajetória política do MST: da crise da ditadura ao período neoliberal*. 2005. Tesis (Doctoral em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005. Disponible en: <https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=497420>. Consultado el: 30 mar. 2022.
- COX, Robert W. *Production, power, and world order: social forces in the making of history*. New York: Columbia University Press, 1987.
- FERNÁNDEZ, Emiliano Nicolas. El plan bolsa familia en la política asistencial brasileña: entre el pauperismo, la internacionalización, el ajuste incremental y el cambio de su modo de gestión. *Postdata*, Buenos Aires, v. 28, p. 309-342, dic. 2023b. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/233174>. Consultado el: 5 ago. 2023.
- FERNÁNDEZ, Emiliano Nicolas. La internacionalización de los programas de transferencias monetarias condicionadas (1995-2008): una revisión por América Latina, África Subsahariana y el

Sudeste Asiático. *E-Latina*, Buenos Aires, v. 19, n. 75, p. 23-47, abr./junio 2021. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/6437>. Consultado el: 4 jun. 2022.

FERNÁNDEZ, Emiliano Nicolas. La internacionalización del estado: aproximación crítica a su concepto. *Trabajo y Sociedad*, Buenos Aires, v. 25, n. 42, p. 295-315, nov. 2023a. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/3873/387376812016/>. Consultado el: 2 mar. 2024.

FERNÁNDEZ, Emiliano Nicolas. Un aporte teórico-metodológico sobre la internacionalización de las políticas públicas. *SAAP*, Buenos Aires, v. 14, n. 2, p. 429-451, sept. 2020. DOI: <https://doi.org/10.46468/rsap.14.2.A7>.

GIULIANO, P. El Senado aprobó una enmienda de la constitución para congelar por veinte años el gasto público. Télam, Buenos Aires, 13 dic. 2016. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201612/173416-brasil-senado-constitucion-gasto-publico.html>. Consultado el: 4 may. 2022.

GRIGERA, Juan; WEBER, Jeff. La larga crisis brasileña: un debate: 1. parte. *Herramienta Web*, Buenos Aires, n. 26, agosto 2019a. Disponible en: <https://herramienta.com.ar/?id=3061>. Consultado el: 4 may. 2022.

GRIGERA, Juan; WEBER, Jeff. La larga crisis brasileña: un debate: 2. parte. *Herramienta Web*, Buenos Aires, n. 26, agosto 2019b. Disponible en: <https://herramienta.com.ar/?id=3062>. Consultado el: 4 may. 2022.

GRIGERA, Juan; WEBER, Jeff. La larga crisis brasileña: un debate: 3. parte. *Herramienta Web*, Buenos Aires, n. 26, agosto 2019c. Disponible en: <https://herramienta.com.ar/?id=3063>. Consultado el: 12 may. 2022.

HERMIDA, Xosé. Una huelga general desafía las reformas del Gobierno brasileño. *El País*, São Paulo, 27 abr. 2017. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2017/04/27/actualidad/1493303188\\_266659.html](https://elpais.com/internacional/2017/04/27/actualidad/1493303188_266659.html). Consultado el: 4 may. 2022.

HIRSCH, Joachim. Globalización del capital y la transformación de los sistemas de estado: del “estado de seguridad” al “estado nacional competitivo”. *Cuadernos del Sur*, Buenos Aires, año 15, n. 28, p. 71-81, 1999. Disponible en: <https://cuadernosdelsur.org/blog-2/numero-28-1999/>. Consultado el: 4 may. 2022.

HIRSCH, Joachim. Retrospectiva del debate. In: BONNET, Alberto; PIVA, Adrián. *Estado y capital: el debate alemán sobre la derivación del estado*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta, 2017. p. 27-39.

JESSOP, Robert. El estado competitivo schumpeteriano. En: JESSOP, Robert. *El futuro del estado capitalista*. Madrid: Los libros de la Catarata, 2005. Cap. 3.

LAZZARETTI PICOLOTTO, Everton. Pluralismo, neocorporativismo e o sindicalismo dos agricultores familiares no Brasil. *Sociedade e Estado*, Brasília, DF, v. 33, n. 1, p. 87-117, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0102-699220183301004>.

LULA, reelegido en la segunda vuelta de las presidenciales con el 60 % de los votos. *El País*, Rio de Janeiro, 29 nov. 2006. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2006/10/30/actualidad/1162162802\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2006/10/30/actualidad/1162162802_850215.html). Consultado el: 4 may. 2022.

LULA, vencedor de las presidenciales con el 60% de los votos. *El País*, Rio de Janeiro, 26 oct. 2002. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2002/10/27/actualidad/1035669603\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2002/10/27/actualidad/1035669603_850215.html). Consultado el: 4 ago. 2022.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. Balanco dos governos petistas e análise dos realinhamentos de clase na crise do gobernó Dilma. In: OUVIÑA, Hernán Darío; THWAITES, Mabel Rey (comp.). *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2018. p. 90-120.

MARX, Karl. *El capital*. Ciudad de México: Siglo XXI, 2009. t. 1.

MENDONÇA, Heloísa; BENITES, Afonso. Brasil aprueba su reforma laboral. *El País*, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2017/07/12/actualidad/1499812913\\_071957.html](https://elpais.com/internacional/2017/07/12/actualidad/1499812913_071957.html). Consultado el: Consultado el: 4 jul. 2022.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economía Política*, São Paulo, v. 31, n. 4 (124), p. 507-527, dic. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000400001>.

NEPOMUCENO, Eric. El real brasileño se hunde a un mínimo de 3,57 por dólar. *El País*, Rio de Janeiro, 23 sept. 2002. Disponible en: [https://elpais.com/diario/2002/09/24/economia/1032818406\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2002/09/24/economia/1032818406_850215.html). Consultado el: 6 mai. 2022.

NUDLER, Julio. Diez mil millones del fondo no logran frenar la crisis brasileña. *Página 12*, Buenos Aires, 27 junio 2002. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-6840-2002-06-27.html>. Consultado el: 4 mai. 2023.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O banco mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. 2009. Tesis (Doctoral en ) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2009. Disponible en: [https://www.historia.uff.br/stricto/teses/Tese-2009\\_PEREIRA\\_Joao\\_Marcio\\_Mendes-S.pdf](https://www.historia.uff.br/stricto/teses/Tese-2009_PEREIRA_Joao_Marcio_Mendes-S.pdf). Consultado el: 6 ago. 2022.

PERRY, Guilhermo; GARCÍA, Eduardo. La influencia de los organismos multilaterales de desarrollo sobre las estrategias de desarrollo latinoamericanas. *International Development Policy*, Canberra, n. 9, feb. 2017. DOI: <https://doi.org/10.4000/poldev.2510>.

PINTO MOLINA, María. Introducción al Análisis documental y sus niveles: el análisis de contenido. Boletín de la ANABAD, Madrid, v. 39, n. 2, p. 323-341, 1989. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=798857>. Consultado el: 4 mai. 2022.

PIVA, Adrián; MARTUSCELLI, Danilo Enrico. Apresentação do Dossiê: estado, economia e classes sociais na América Latina contemporânea. *Mediações*, Londrina, v. 24, n. 1, p. 11-21, maio 2019. DOI: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2019v24n1p11>.

TOUSSAINT, Eric. *Banco Mundial el golpe de Estado permanente: la agenda oculta del Consenso de Washington*. París: CADTM, 2004.

VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto. Brasil: ¿cambió algo tras la huelga general?. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, mayo 2017. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/brasil-cambio-algo-tras-la-huelga-general/>. Consultado el: 4 mai. 2022.

WORLD BANK. *Country assistance strategy 2003-2007 for Federative Republic of Brazil in support of a more equitable, sustainable and competitive Brazil*. Washington, D.C.: World Bank, 2011. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/581221468226155265/a-more-equitable-sustainable-and-competitive-brazil-country-assistance-strategy-cas-fy2004-2007>. Consultado el: 4 mai. 2022.

WORLD BANK. *Country partnership framework for the federative republic of Brazil for the period fy18-fy23*. Washington, D.C.: World Bank, 2017. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/148141498229092629/brazil-country-partnership-framework-for-the-period-fy18-fy23>. Consultado el: 4 mai. 2022.

WORLD BANK. *Country partnership strategy Brazil 2008-2011*. Washington, D.C.: World Bank, 2010. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/292581468230346035/brazil-country-partnership-strategy-progress-report-for-the-period-fy2008-2011>. Consultado el: 4 mai. 2022.

#### \*Minicurrículum del Autor:

**Emiliano Fernández.** Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (2023). Docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Investigación financiada por CONICET (EX-2023-70572860). Correo electrónico: emilianofernandez33@gmail.com.