

El Estado y las estrategias nacionales de desarrollo en Brasil. Evolución y trayectorias recientes.

*Juan Vicente Bachiller Cabria**

Resumen: *La acentuada presencia de la acción pública es una de las características más significativas del capitalismo brasileño. La cuestión del desarrollo económico ha estado siempre estrechamente relacionada en Brasil con la implantación de una serie de organismos e instituciones para dar cuenta de este proceso. La construcción del Estado brasileño contemporáneo se relaciona con la sucesión de distintas estrategias de desarrollo económico, de forma que, a cada gran proyecto nacional de crecimiento, industrialización e inserción internacional de la economía, se ha correspondido un tipo específico de reforma institucional del entramado público.*

Abstract: The State and national development strategies in Brazil. Evolution and recent paths.

One of the most significant characteristics of capitalism in Brazil is the powerful role played by the government. Economic development has been closely linked to the creation of a series of state agencies and institutions designed to guide the process. In fact, the construction of the contemporary Brazilian state reflects the evolution of development strategies, with each new grand project, whether national industrialization or global economic integration, requiring specific institutional reforms to the entire public infrastructure.

Palabras clave: *capacidades estatales, estrategias de desarrollo, industrialización por sustitución de importaciones, reformas liberales, neodesarrollismo*

Keywords: *state capacities, development strategies, Import-substitution Industrialization, liberal reforms, new developmentalism*

INTRODUCCIÓN

Una de las características más destacable de los países emergentes es el importante papel desempeñado por el Estado a la hora de configurar diversos modelos de capitalismo nacional. En estos modelos en los que priman menos las relaciones de mercado, la calidad de la acción pública determina en gran medida el desempeño global de sus economías. En el caso de Brasil, el largo camino recorrido por el país hasta convertirse en una potencia mundial, entre otras dimensiones indispensables, ha pasado también por la ardua tarea de dotarse de un Estado capacitado y efectivo a la hora de diseñar y aplicar políticas para afrontar un problema público tan central en la historia del país como es el desarrollo económico.

Históricamente, y aún en el caso aparentemente paradójico en que las reformas liberales promovieron limitar sus funciones, el activismo estatal ha sido uno de los elementos definitorios del capitalismo brasileño. Por tanto, cualquier intento por

* Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca, juan.vicente.bachiller@gmail.com

abordar las distintas fases del desarrollo económico del país, pasa inexorablemente por comprender el papel del Estado, y la forma en que se han movilizad sus instituciones para dar respuesta a la cuestión del crecimiento y el cambio estructural de la economía brasileña.

La construcción del entramado de instituciones y organismos estatales ha estado íntimamente ligada a la sucesión de distintas estrategias de desarrollo económico, y a la adaptación de estas estructuras a los objetivos de crecimiento y evolución de la economía nacional. Sobre todo desde la implantación de la estrategia de industrialización sustitutiva a mediados del siglo XX, el Estado brasileño ha experimentado diversos procesos de creación y de reforma institucional encaminados a mejorar su capacidad. El objetivo de estas reformas fue, en primer lugar, implantar un extenso parque industrial nacional, y, posteriormente, mejorar la productividad y competitividad de la economía nacional dentro del escenario de la globalización.

A este respecto, cabe destacar el primer gran momento de construcción de las capacidades estatales en relación con la estrategia de desarrollo, y que, iniciando un proceso de ruptura con la etapa anterior, tuvo distintas consecuencias observables a lo largo del tiempo. Se trata, como ya se ha apuntado, del proceso iniciado tras la caída del modelo agroexportador y el subsiguiente colapso del Estado liberal y oligárquico de carácter patrimonialista en la década de 1940. Desde ese momento y durante cerca de cuatro décadas se generaron las bases institucionales para la instauración de un Estado fuertemente intervencionista y de carácter desarrollista, con la creación de un conjunto de estructuras encaminadas a apoyar el proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

El segundo momento de construcción de las capacidades estatales en relación con la estrategia de desarrollo se produjo precisamente durante el intento por superar la crisis de la estrategia de industrialización sustitutiva de la década de 1980, que había sumido al Estado desarrollista en una situación de colapso y de disfuncionalidad. La implantación de una nueva estrategia liberal, a partir de la década de 1990 trajo aparejado un proceso de reforma del Estado, dotándolo de los medios e instrumentos para, en lugar de intervenir directamente en la economía, ejercer funciones de regulador de los mercados.

Por último, un tercer momento de construcción de las capacidades estatales en relación con la estrategia de desarrollo se produjo una vez superado el proceso de las reformas y los ajustes macroeconómicos de la década de 1990, con el proyecto de superación de las limitaciones impuestas por el paradigma liberal precedente a través de una nueva agenda de crecimiento económico. En esta nueva etapa, ni el cambio en los objetivos nacionales acerca del desarrollo económico fue tan profundo, ni las estructuras y funciones del Estado sufrieron un proceso de reforma tan radical como anteriormente. Sin embargo, se exploraron nuevos mecanismos para aumentar la presencia y la eficiencia de la intervención pública, mediante la creación de nuevos organismos de coordinación entre actores públicos y privados, o el rescate del papel desarrollista de algunas instituciones públicas que habían sobrevivido al proceso de desmantelamiento del Estado del periodo anterior.

Al considerar estos tres diferentes momentos históricos se pretende plantear la cuestión de cuales han sido los principales cambios en el Estado brasileño en

relación con las distintas etapas de desarrollo económico. Para ello, antes de entrar en cada una de estas tres fases, se abordará la cuestión conceptual de lo que ha supuesto la construcción de las capacidades estatales, por una parte, y de lo que significan estrategias de desarrollo económico, por otra. Posteriormente, se analizará en profundidad cada uno de los tres periodos considerados, respecto de los dos aspectos apuntados.

CAPACIDAD DEL ESTADO EN BRASIL

La perspectiva que se desarrollará aquí es la de tratar la construcción estatal desde dos dimensiones. Una de ellas, más tradicional, da cuenta del proceso de fortalecimiento institucional de la estructura interna del aparato del Estado y de sus cuadros técnico-burocráticos. La segunda, más cercana al concepto de gobernanza, relaciona la construcción de las capacidades institucionales con la configuración de distintos niveles de coordinación entre actores, tanto públicos como privados, encargados de dar consistencia y continuidad a las políticas públicas que conforman las diferentes estrategias de desarrollo.

Desde los inicios del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, el éxito en la construcción de una serie de organismos públicos eficientes, y de una burocracia profesionalizada, marcó la diferencia en la senda del desarrollo económico brasileño respecto de otros países de su entorno. El caso brasileño guarda diferencias de grado con el de los países del sudeste asiático, en el que los altos niveles de desarrollo económico han sido sustentados a través de un Estado fuerte y autónomo apoyado en una burocracia profesional y meritocrática. Sin embargo, el éxito en la construcción de una serie de organismos públicos para apoyar la industrialización sustitutiva es uno de los factores diferenciadores respecto de países que, por ejemplo, históricamente afrontaron desafíos similares como Argentina (Sikkink 1991).

En la actualidad, algunos componentes de las dimensiones definidas más arriba, sitúan a Brasil como uno de los países con mayores capacidades estatales, en comparación con los otros emergentes y con el resto de América Latina, aunque sin alcanzar niveles de la mayoría de los países de la OCDE. Por ejemplo, en índices que reflejan la continuidad y coherencia a las políticas públicas, o la existencia de marcos regulatorios efectivos, Brasil supera a China, India, Rusia y Sudáfrica, y solo es superado por Chile entre los países latinoamericanos¹. Otros índices que reflejan estos aspectos, como el grado de autonomía y capacidad de la burocracia, sitúan a Brasil como el país de América Latina donde la fortaleza institucional del aparato del Estado es más alta².

Estos indicadores muestran una situación de éxito relativo en la construcción de las capacidades estatales en dos aspectos procedentes de momentos distintos. Por una parte, el de refuerzo de la capacidad de intervención, y por otra de establecer patrones de regulación con los mercados. Tal y como será expuesto a continuación, estos procesos proceden de distintas estrategias de desarrollo económico.

¹ Banco Mundial. *Worldwide Governance Indicators*.

² Banco Interamericano de Desarrollo. *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública*.

ESTRATEGIA NACIONAL Y POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

El proyecto de construcción de las estructuras, instituciones, organismos y procesos que configuran las capacidades estatales para favorecer el crecimiento y el cambio evolutivo en una economía nacional está relacionado con la premisa de que el desarrollo económico precisa, más que de la existencia de recursos o de factores de producción favorables, de la elaboración estratégica de un programa de acción. Esto significa que aunque los actores envueltos pueden valorar la importancia de los cambios tecnológicos, sociales, económicos, o del sistema internacional, como factores que pueden actuar a favor del desarrollo económico, la existencia de una estrategia política es concebida como factor fundamental para que éste pueda darse en un determinado país (Bresser 2006).

Junto con la construcción de las capacidades estatales para favorecer un proyecto de desarrollo económico para el país, otro de los elementos que han dotado de coherencia y continuidad a este aspecto ha sido la existencia de diversas estrategias nacionales. A través de estos grandes programas colectivos se han configurado diferentes visiones a largo plazo sobre la cuestión del crecimiento económico y la evolución de la economía brasileña.

Una estrategia nacional de desarrollo es el resultado de la formulación de una serie de objetivos acompañados por los medios estimados para alcanzarlos en un determinado periodo de tiempo, nacidas de la voluntad política de influir en el desarrollo económico de un determinado país. Elaboradas a través de decisiones centralizadas, en las que participan preponderantemente actores nacionales, las estrategias nacionales de desarrollo se componen de conjuntos de políticas a ser ejecutadas dentro de un determinado programa de gobierno.

El proceso de discusión, elaboración y establecimiento de las estrategias de desarrollo proviene de tomas de decisiones en las que amplias coaliciones dentro del seno de una comunidad nacional movilizan recursos políticos para intentar modelar el proceso de desarrollo de un país (Sallum 2000, 144; Haggard 1990, 23). Por su carácter global, las estrategias de desarrollo engloban una serie de políticas públicas a las que dan un sentido determinado. Tales directrices modelan la relación de un determinado país con la economía global, afectando a la distribución de recursos entre sectores productivos y entre grupos sociales (Gereffi 1990, 23). La importancia de que una estrategia de desarrollo sea "nacional", a diferencia de la experiencia de estrategias diseñadas desde el exterior, por organismos multilaterales o por gobiernos de otros países, es que estas últimas no cuentan ni con la misma legitimidad ni con la misma coherencia que les permite alcanzar una continuidad a lo largo del tiempo (Boschi y Gaitán 2008).

Desde que la cuestión del desarrollo económico comenzó a ser abordada conceptualmente tal y como hoy en día la conocemos, con los inicios del Nuevo Orden Internacional surgido del final de la Segunda Guerra Mundial (Rist 2002), se han sucedido en Brasil tres grandes estrategias nacionales. Tal y como se señaló más arriba, cada una de ellas está relacionada con un proceso concreto de construcción de las capacidades estatales, a pesar de que la dirección de relación causal entre ambas es difícil de determinar.

LA INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DESARROLLISTA

El cambio que provocó por primera vez la búsqueda explícita de una estrategia de desarrollo dirigida por el Estado fue la crisis del modelo agroexportador del primer tercio del siglo XX. Los choques externos provocados por las dos guerras mundiales y por la crisis de 1929, que colapsaron todos los mercados internacionales en donde Brasil vendía sus principales productos primarios, hicieron finalizar la época en el que el desarrollo económico era guiado por la pujanza de las exportaciones. A esto se sumó un largo periodo de treinta años de expansión económica, iniciado tras la Segunda Guerra Mundial y la consolidación del Nuevo Orden Internacional, en el que, con mayor o menor dificultad, Brasil tuvo la capacidad de captar del exterior recursos financieros e inversiones, para sustentar su proceso de industrialización sustitutiva (Bulmer Thomas 1994, 229-320).

Este proceso de industrialización sustitutiva dirigido por el Estado, iniciado después de la crisis de 1929, y que, intensificado después de 1945 se extendió hasta el inicio de la década de 1980, fue el más propicio para la instauración de estrategias de desarrollo en el sentido clásico. Durante este periodo los actores económicos fueron fuertemente influenciados por la postura desarrollista de los gobiernos, cuyo principal objetivo en materia económica era la consecución de altas tasas de crecimiento a partir del fomento de la instalación de un extenso parque industrial en Brasil (Castro 1994).

Este activismo estatal tuvo como elemento más característico la implantación de los planes de desarrollo económico. En la transición entre el régimen autoritario del *Estado Novo* (1937-1945) y el régimen democrático de 1945 a 1964, los gobiernos de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) y de Getúlio Vargas (1951-1954) trataron de materializar su estrategia económica a través del ensayo de diversos planes. Sin embargo, fue el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961) el primero en implantar un plan de desarrollo económico en sentido estricto, el Programa de Metas, que contaba con objetivos económicos globales, pero que hacía especial énfasis en la industria y en la infraestructura. La implantación del Programa de Metas vino acompañada de un crecimiento medio del PIB cercana al 10% entre 1956 y 1961, además de la superación de las principales deficiencias estructurales que impedían el desarrollo sostenido de la economía brasileña (Almeida 2004, 8-11). Como contrapartida, el Programa produjo una serie de desequilibrios, entre ellos el más importante el aumento de la inflación (Bresser Pereira 2003, 69-72).

El segundo gran proyecto de planificación del periodo democrático fue el *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*, que intentó implantar el gobierno de João Goulart (1961-1964). El objetivo del plan era combatir la crisis inflacionaria y la desaceleración del crecimiento, y además suponía también un intento de superar la crisis política y social que amenazaba la estabilidad del gobierno y del régimen democrático. El marco conceptual del *Plano Trienal* se situaba dentro de la óptica estructuralista de la CEPAL, aunque, dada la coyuntura, también recogía bastantes objetivos de carácter ortodoxo (Almeida 2004, 12-13).

El fracaso del *Plano Trienal* puede considerarse como el reverso de la moneda de esta trayectoria de crecimiento a altas tasas que, iniciada en la década de 1950,

estuvo marcada también por la incapacidad para controlar los desequilibrios macroeconómicos, y sobre todo para mantener un bajo nivel de inflación. Tras la quiebra del régimen democrático, la dictadura militar (1964-1985) buscó legitimarse fijándose como uno de sus objetivos prioritarios sentar las bases del ajuste macroeconómico, combatiendo la inflación y los desequilibrios fiscales externos. Aun así, y a pesar de que la respuesta a la situación inmediata fuese una serie de reformas de tipo ortodoxo, las bases del proceso de industrialización sustitutiva no fueron cambiadas, e incluso, desde la óptica del ajuste, se trató de acelerar el proceso de instauración de un conjunto de industrias de base, para evitar que las importaciones de equipamientos supusieran mayores desequilibrios en la balanza de pagos (Resende 1989, 225-30). Todos estos objetivos fueron agrupados dentro del denominado *Plano de Ação Econômica do Governo* (PAEG), implantado durante el gobierno del general Castelo Branco (1964-1967) (Almeida 2004, 15-17).

Con estas reformas se estaban sentando las bases del denominado “milagro económico brasileño”, de 1968 a 1973, en el que el PIB creció a una tasa media cercana al 11,1%. Asimismo, durante el periodo del “milagro económico”, este crecimiento se combinó con tasas de inflación declinantes, y con superávit en la balanza de pagos. Las causas del milagro pueden ser explicadas como el resultado tardío del éxito del PAEG, además de por una propicia coyuntura internacional, así como partir de las políticas más expansionistas establecidas durante este periodo (Giambiagi, Veloso y Villela 2007; Lago 1989, 234-38).

El nuevo gobierno del general Arthur da Costa e Silva (1967-1969) cambió los rumbos de la política económica hacia una visión más heterodoxa respecto del PAEG. Las bases de este cambio de dirección de la política económica se encuentran en el *Programa Estratégico de Desenvolvimento*, establecido para el trienio de 1968 a 1970 y en el *Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo*, establecido para el trienio de 1971 a 1973 (Macarini 2000).

Terminado el periodo del milagro económico, la estrategia de desarrollo comenzó a dar señales de agotamiento, en gran medida debido a los desajustes provocados por la primera crisis del petróleo y por el fin de la convertibilidad del dólar. Sin embargo, las crecientes posibilidades de endeudamiento exterior (Bulmer Thomas 1994, 416-423), contribuyeron a una nueva revitalización de las políticas expansivas materializadas a través de la planificación económica. Así pues, pese a que 1973 supuso un año crítico por los desequilibrios generados por la primera crisis del petróleo y por el fin de la convertibilidad del dólar, en ese mismo año el *Ministerio de Planejamento* lanzaría el *Plano Nacional de Desenvolvimento* (I PND), que anticipó el periodo de mayor importancia para la planificación estatal de la economía, y que supuso la culminación de la estrategia de desarrollo guiada por el Estado.

En 1974, con el general Ernesto Geisel en la presidencia del gobierno, fue lanzado el II PND, utilizando como base el anterior I PND pero marcando objetivos mucho más ambiciosos. El II PND pretendía una reforma estructural de la economía, intentado reducir la dependencia del petróleo y del desequilibrio de los precios disparado después de 1973, que comenzaban a imposibilitar el modelo de crecimiento basado en la producción de bienes duraderos implementado durante la época del “milagro”. La prioridad ahora fue implantar un tejido de industrias de bienes de capital y de insumos básicos (Almeida 2004, 20-24).

Sin embargo, al entrar en la década de 1980, los shocks internacionales que se venían produciendo desde la primera crisis del petróleo unidos al enorme crecimiento internacional de los tipos de interés de la deuda, que provocaron la escasez de financiamiento externo y la dificultad para renovar los préstamos, provocaron la crisis definitiva del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones y del desarrollo económico guiado por el Estado. De esta forma, la crisis de la deuda que sacudió América Latina en 1982, tornó en un proceso irreversible lo que hasta entonces parecían ser coyunturas adversas puntuales, provocando el agotamiento del paradigma de la estrategia nacional de desarrollo. Así, aunque desde ese momento se intentó consolidar la estructura económica y el parque industrial instalado durante las décadas anteriores, las soluciones políticas a las cuestiones económicas comenzaron a ser tratadas como cuestiones más coyunturales, desapareciendo la noción estratégica (Bresser-Pereira 2003).

Todo este proceso de industrialización y de desarrollo económico en Brasil está íntimamente ligado al proceso de construcción de un Estado con una marcada trayectoria intervencionista, cuyo origen está en los cambios emprendidos durante la década de 1930, cuando se pretendía superar el Estado oligárquico liberal de la Primera República (1889- 1930). Este legado institucional, que configuró durante más de medio siglo las trayectorias de intervención estatal, se inició fundamentalmente con las reformas establecidas por el gobierno de Getúlio Vargas durante el *Estado Novo*, consolidándose en la década de 1950 durante el periodo de auge del desarrollismo, así como durante las reformas establecidas por el régimen militar a partir de 1964.

Dicho legado perviviría, con mayor o menor grado de adaptación al contexto político-económico, hasta el periodo de las reformas orientadas al mercado emprendidas durante los años noventa (Boschi 2008, 240). Sin embargo, la reforma institucional orientada al mercado no supuso una quiebra radical con las instituciones establecidas durante las décadas anteriores, del mismo modo que tampoco las reformas emprendidas durante el *Estado Novo* (1937-1945) supusieron un corte radical con el anterior legado del Estado oligárquico y patrimonialista (Bresser 2007).

El Estado generado desde las bases establecidas a partir de 1930 combinó por una parte la creación de una serie de organismos, agencias e instituciones gubernamentales, y por otra el establecimiento de mecanismos de reclutamiento para una nueva administración competente y meritocrática. Sin embargo, estos nuevos organismos y esta nueva burocracia conviviría con otro tipo de burocracia establecida a partir de las prácticas heredadas del Estado patrimonialista, pero también de los nuevos mecanismos clientelares de acceso a determinados cargos estatales establecidos en ese periodo. De esta forma, se fue configurando el denominado “aislamiento burocrático” tan característico de determinados organismos estatales brasileños, que surgió en gran medida como reacción y como mecanismo de diferenciación y defensa de la nueva burocracia ante las prácticas clientelares y patrimonialistas, preservando y aumentando así las capacidades estatales. La contrapartida fue la falta de transparencia y la discrecionalidad en las decisiones de los tecnócratas en los nuevos organismos donde lograron consolidar su posición (Martins 1985; Bresser 2007).

Los rasgos aparentemente contradictorios de eficiencia burocrática, clientelismo, patrimonialismo, concentración de poder, aislamiento técnico o representación corporativa de intereses, por citar los más significativos, se combinarían o más bien se repartirían entre los diferentes organismos y organizaciones que conformaron esta matriz institucional del nuevo Estado desarrollista. De esta forma, y dado que la elaboración de la política económica sería, al menos todavía hasta los años sesenta, un proceso disperso y en ocasiones desorganizado (Baer 1965, 78), las elaboraciones de reforma y de diseño institucional emprendidas desde los años treinta tendrían como objetivo contar con un mayor grado de coordinación y de centralización del proceso decisorio y ejecutivo (Draibe 1985, 80).

Una de las primeras reformas emprendidas por Getulio Vargas, durante la dictadura del Estado Novo, para establecer una burocracia competente y nuevos organismos que asentasen las bases de la intervención estatal fue la creación en 1938 del *Departamento Administrativo do Serviço Público* (DASP). Su objetivo principal era dotar de personal especializado y capacitado a la Administración Pública, siendo al mismo tiempo el principal organismo ejecutor de su reforma (Wahlrich 2001).

La creación del DASP vino a reforzar las capacidades de dirección de la política económica, que continuó efectuándose a través del *Ministerio da Fazenda*, cuya estructura fue aumentando, al tiempo que aumentaban sus funciones y competencias. Sin embargo esta diversificación de funciones y de competencias hizo también que se crearan nuevos ministerios de ámbito económico, como el *Ministerio do Planejamento*, que daría lugar al *Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestão*, y el *Ministerio do Trabalho Industria y Comercio*, que daría lugar al *Ministerio do Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior*. El *Ministerio de Planejamento* se creó en 1962 para ejercer las funciones de coordinación y planificación económica que hasta entonces habían sido efectuadas por organismos *ad hoc*, y que desde entonces pasaron a estar bajo una estructura ministerial que llegó a contar casi con la misma importancia que el *Ministerio da Fazenda*, sobre todo a partir de 1974 cuando se convirtió en una Secretaría –SEPLAN– directamente ligada a la Presidencia de la República. Por su parte, el *Ministerio de Industria e Comercio* se creó como tal en 1960, tras abandonar sus competencias en materia de trabajo, y por tanto, después de dejar de ser un organismo para la mediación de intereses, convirtiéndose así en el responsable de la política industrial, de la inserción internacional de la economía brasileña, así como de la política de innovación tecnológica.

Junto a las formas típicas de la Administración, un rasgo característico de la expansión del Estado brasileño fue el recurso a la denominada “administración indirecta”, cuyas primeras instituciones constituidas fueron las denominadas *autarquías*, organismos públicos con un cierto grado de independencia y con su propio presupuesto. Bajo esta forma se crearon los primeros institutos para controlar de los precios y la producción. También el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* -BNDES- y el Banco Central fueron creados como *autarquías*, así como numerosos departamentos sectoriales vinculados a la política económica (Martins 1985, 55).

La creación de empresas públicas y de empresas con participación estatal fue otro de los mecanismos más importantes de intervención a través de la administración indirecta, desde la creación en 1941 de la *Companhia Siderurgica Nacional* (CSN), que venía a sustituir, mediante la acción del Estado, la falta de inversión internacional y la falta de capacidad del empresariado brasileño. Una lógica similar, unida a la voluntad de controlar recursos estratégicos llevó a la creación de la Petrobrás en 1953, a la que sucedió la creación de la Electrobrás para asegurar el suministro eléctrico que estaba en manos de compañías extranjeras. Sin embargo, el mayor auge en la creación de empresas estatales se dio con posterioridad a 1964, y sobre todo a partir de la década de 1970, muchas de ellas como proveedoras de servicios públicos, sustituyendo así tanto a los organismos típicos de la Administración como también a las *autarquías* (Martins 1985, 59-72).

Además de esta expansión del Estado a partir del crecimiento de la Administración, otra innovación fue el establecimiento de distintos organismos de conexión entre las estructuras burocráticas y las estructuras de representación corporativa. Con el nombre de *conselhos*, se empezaron a establecer nuevos mecanismos que, pese a nacer con el objetivo de desempeñar funciones coordinadoras y consultivas, en ocasiones llegaron incluso a tener papeles ejecutivos.

Este recurso se empezó a utilizar ya en época del *Estado Novo*, con el proyecto *Conselho de Economia Nacional*, que pretendía ser el máximo órgano de representación corporativa y de consulta sobre todos los proyectos de carácter económico emprendidos por el Estado. A pesar de que nunca llegó a funcionar, se convirtió en el modelo para la creación después del *Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial* (CNPIC), posteriormente convertido en *Conselho Nacional de Economia* (CNE).

Sin embargo, la coordinación económica a través de los *conselhos* no se consolidó hasta años después, cuando en 1956, fue constituido el *Conselho de Desenvolvimento* (CD), que dio sustento al ya mencionado Programa de Metas. Posteriormente, con la reforma de 1964, fue creado el *Conselho de Desenvolvimento Industrial*, que se subordinó al recién creado *Ministerio de Industria e do Comercio*. El nuevo *Conselho* mantenía unos patrones de participación similares al *Conselho de Desenvolvimento*, aunque, dadas las características del nuevo régimen autoritario, los representantes sindicales quedaban excluidos (Abranches 2001).

Todos estos organismos e instituciones sucintamente expuestos pueden ser considerados como la parte más visible de la expansión del Estado desarrollista brasileño durante los más de cincuenta años que duró la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. El agotamiento de dicha estrategia a partir de 1980 fue dejando a este legado institucional sin gran parte de su *leitmotiv* (Diniz 2003, 440). La consecuencia en cuanto a políticas y a procesos de reestructuración institucional fueron las denominadas reformas orientadas al mercado, implantadas a partir de 1990, que pretendían superar el “legado varguista” bien mediante el desmantelamiento estatal provocado por los ajustes neoliberales, bien a través de la denominada “reforma gerencial del Estado” y el establecimiento de las agencias reguladoras, que pretendían establecer un nuevo patrón de relación entre la esfera pública y la sociedad.

REFORMA INSTITUCIONAL Y ESTRATEGIA LIBERAL

Desde la crisis de la deuda que sacudió América Latina en 1982, a los cambios que acabaron provocando la caída del régimen autoritario, se sumó la creciente pérdida de capacidad del Estado para fijar objetivos e implementar políticas de acuerdo con ellos, como quedó demostrado con el fracaso en la implementación del III PND (1980-1985) durante el gobierno del general João Batista Figueiredo. Además, desde la segunda mitad de la década de 1980, los objetivos económicos comenzaron a centrarse casi exclusivamente en el combate a la inflación (Carneiro y Modiano 1989, 347), problema crónico y que terminó por dispararse en estos años.

Durante todos esos años, y hasta la consolidación definitiva del Plan Real en 1994, los distintos gobiernos intentaron implantar diferentes planes de estabilización monetaria y de precios, con desigual fortuna. Éstos nuevos objetivos de estabilización y ajuste se convirtieron en la base de las reformas liberalizadoras emprendidas a partir de la década de 1990, bajo el nuevo paradigma del denominado Consenso de Washington.

En un contexto en el que además, poco a poco, se iba consolidando el nuevo régimen democrático se lanzaron una serie de políticas que proponían dar más espacio al mercado, replanteando de nuevo cual debía ser el papel de la acción del Estado, y también replanteando cómo debería ser la inserción internacional de Brasil dentro del nuevo marco de la globalización. Dichas reformas sirvieron de complemento a los programas de ajuste monetario y fiscal, y se basaron fundamentalmente en tres ejes: la apertura de la economía brasileña, permitiendo las importaciones y favoreciendo el sector exportador, la privatización de las empresas estatales y de las empresas intervenidas, y la desregulación de los mercados internos.

Fue con el gobierno de Collor de Mello (1990-1992) cuando se inauguró una nueva etapa en la política brasileña, con el cambio hacia un paradigma liberal que acabó cristalizando, con los gobiernos posteriores, en una nueva estrategia de desarrollo. A partir de este momento, el tema de las reformas orientadas al mercado entró de lleno en la agenda política. Estos ajustes estructurales fueron continuados en gran medida por los gobiernos de Itamar Franco (1992-1995) y Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) iniciando el periodo de las reformas orientadas al mercado. El *Programa Nacional de Desestatização*, el desmantelamiento de distintos comités de articulación de la política económica como el CDI, la relegación de las políticas industriales a un papel meramente formal, o la subordinación de la política económica a los ajustes fiscales y a la supresión de organismos de la Administración bajo las directrices del nuevo *Ministerio da Economia*, fueron muestras de la limitación de la capacidad de intervención en consonancia con los paradigmas neoliberales.

Sin embargo, la dimensión de las reformas orientadas al mercado no puede ser considerada exclusivamente como un proceso de desmantelamiento estatal, sino también como un proceso de construcción de nuevas instituciones públicas, así como una redefinición de los mecanismos de relación entre lo público y lo privado. La denominada "reforma gerencial", que, dentro de todo este contexto de ajustes fue implementada por el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso, pretendió

establecer, más allá del desmantelamiento del legado varguista, las bases de un nuevo Estado regulador y coordinador de la economía. Para ello, una de las principales medidas fue la creación el *Ministerio da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE)* en 1995, cuyo objetivo fundamental fue replantear todas las bases de la administración brasileña, y adaptarla al estilo del denominado *New Public Management* (Bresser 2007, 34).

Asimismo, el cambio en la concepción del Estado brasileño y de su papel respecto de la economía, fue ejecutado a partir de una serie de reformas estructurales, dando continuidad a los ajustes iniciados con el Plan Real y con el proceso de privatizaciones. Entre estas reformas estructurales cabe mencionar el fin de diversos monopolios extranjeros, la apertura a las empresas extranjeras de los sectores de minería y de energía, la reformas del sistema financiero, la consolidación de la autoridad monetaria del Banco Central, la reforma de la Seguridad Social, la Ley de Responsabilidad Fiscal, los programas de ajuste fiscal acompañados del establecimiento del “sistema de metas para la inflación”, así como el establecimiento de las denominadas “agencias reguladoras” (Anastasia, Castro y Nunes 2008, 106).

Estas agencias reguladoras supusieron la innovación institucional más significativa a la hora de definir una nueva trayectoria de actuación del Estado orientado hacia el mercado. Por una parte se conservaba cierta capacidad de intervención, aunque ahora ésta ya no se justificaba por deficiencias estructurales o por los determinados “fallos del mercado”, sino que se restringía ahora a concepciones de eficiencia, control o transparencia.

En un primer lugar fueron creadas las agencias que a partir de entonces regularon los sectores recién privatizados y desmonopolizados: la *Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)*, la *Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)* y la *Agência Nacional do Petróleo (ANP)*. A continuación, el modelo regulador se extendió a las áreas social y de recursos naturales, con la creación de la *Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)*, la *Agência Nacional de Saúde Complementar (ANS)* y la *Agência Nacional das Águas (ANA)*, para extenderse después a sectores que ya no tuvieron que ver con la racionalidad inicial, o con un supuesto funcionalismo, sino por la propia lógica de la descentralización administrativa (Boschi y Soares 2002, 222-230).

Sin embargo, el alcance de las reformas orientadas al mercado no fue tan profundo como esperaban sus creadores, ni tampoco el legado institucional anterior fue superado completamente, en parte por la resistencia social y política a su desmantelamiento y en parte por la conservación consciente de núcleos de excelencia técnica y burocrática. El resultado ha sido la configuración del particular patrón institucional de la política económica brasileña, como un híbrido entre mecanismos de mercado y mecanismos de coordinación estatal, que terminó de consolidarse durante el periodo posterior.

ESTRATEGIA NEODESARROLLISTA E IMPLANTACIÓN DE NUEVOS ORGANISMOS DE GOBERNANZA

A finales de la década de 1990 la situación política estaba plenamente consolidada, la hiperinflación comenzaba a estar controlada tras el éxito del *Plano Real* y de los ajustes macroeconómicos, y además se acometieron importantes reformas de la Administración Pública. Con ello, se vislumbraba que el Estado brasileño volvía a tener la suficiente capacidad para formular e implementar políticas públicas estratégicas, de forma que se empezaba a demandar de manera cada vez más nítida una nueva agenda con una nueva estrategia nacional de desarrollo económico, que permitiese al país volver a fijar objetivos de crecimiento y de evolución económica a largo plazo (Leite 2001).

La nueva estrategia de desarrollo inaugurada por el gobierno Lula a partir de 2003 se compuso de diversas políticas, entre las que cabe destacar las tres más importantes: la *Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior* -PITCE, la *Política de Desenvolvimento Produtivo* -PDP- y la *Política de Aceleração do Crescimento* -PAC-. Ninguno de estos tres programas, por separado, puede ser considerado como un plan de desarrollo en un sentido estricto equiparable a lo que fueron estas políticas en las décadas anteriores, debido a su carácter restringido sectorialmente. Sin embargo, todas están englobadas dentro de una agenda de desarrollo más amplia a la que recíprocamente dan coherencia, retomando la importancia del Estado como inductor del crecimiento económico.

El origen de este cambio de estrategia de desarrollo se encuentra, por una parte en un cambio de coyuntura económica. Así, tras décadas de problemas macroeconómicos que imposibilitaban el crecimiento, se empezó a vislumbrar un escenario en el que la estabilidad fiscal y monetaria, el aumento de las exportaciones, la elevación de la tasa de inversión y la reducción de la vulnerabilidad externa auguraban un nuevo escenario en el que se podría iniciar un nuevo ciclo de expansión económica (Mántega 2005). Por otra parte, se encuentra en un cambio de paradigma, al menos a nivel nacional, en el que amplios sectores políticos, académicos, y también sindicales y empresariales así como de la opinión pública, comenzaron a reaccionar contra las políticas de ajuste y liberalización de las décadas anteriores, y a reclamar explícitamente el final del llamado Consenso de Washington y la vuelta de políticas de crecimiento y desarrollo económico (Bresser Pereira 2006). Por último, cabe destacar un cambio ideológico producido tras la llegada al gobierno del *Partido dos Trabalhadores* (PT), con un programa en el que se explicitaba la voluntad de acabar con el ciclo político y económico anterior y, sin descuidar el control de la inflación, iniciar una nueva estrategia en la que volviese la política industrial, se emprendiesen reformas de las infraestructuras, y se mejorasen la competitividad internacional de la economía³.

Todas estas propuestas fueron articulándose posteriormente en los primeros momentos del gobierno Lula, establece como objetivos fundamentales la promoción

³ Estos aspectos programáticos pueden ser encontradas en la *Carta ao povo brasileiro*, documento-compromiso divulgado por el entonces candidato a la presidencia Luiz Inácio Lula da Silva, en su campaña electoral.

del crecimiento económico sustentable, mediante el aumento de la tasa de inversiones y de ahorro, así como el aumento de la competitividad internacional de la economía brasileña, aumentando las exportaciones y reduciendo la vulnerabilidad a los choques externos. Para ello, la acción pública debería centrarse en dos aspectos fundamentales: la mejora de la infraestructura y el establecimiento de una nueva política industrial.

A partir de estas bases, fue lanzado el documento “Directrices para una nueva política industrial, tecnológica y de comercio exterior”, que reconocía la importancia del mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, aunque establecía igualmente la necesidad de implantar políticas públicas que aumentasen la eficiencia de la actividad productiva y aumentasen la tasa de inversión. Este documento anunciaba ya la *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* (PITCE), lanzada en marzo de 2004, que suponía la vuelta de la formulación de una política industrial, tras más de dos décadas en las que ésta había desaparecido *de facto* (Cano y Silva 2010; Almeida 2009).

La PITCE supuso la vuelta de la formulación de una política industrial por parte del Estado, y, en este sentido, fue una importante innovación en cuanto a la forma de elaborar política económica, al superar la concepción de que el control macroeconómico es la única condición para promover el crecimiento. Sin embargo, y tratándose de una novedad por lo que respecta al repertorio de políticas públicas que se venían implementando en los años anteriores, contó con una serie de limitaciones que obstaculizaron la consecución de sus metas y que harían necesaria una futura reformulación. Entre estas limitaciones, la más importante es la existencia de incompatibilidades entre la PITCE y precisamente la política macroeconómica restrictiva aplicada durante el primer mandato de Lula (Suzingan y Furtado 2008; Cano y Silva 2010).

Para intentar superar estas limitaciones, y a pesar de que durante los primeros meses del segundo mandato de Lula, la PITCE tuvo continuidad, formulándose una segunda fase, finalmente acabó siendo sustituida por la *Política de Desenvolvimento Produtivo* (PDP). Esta nueva política, lanzada en mayo de 2008, y que incidía en la idea de la necesidad de una política industrial coordinada por la acción pública, contaba con una serie de avances respecto de la PITCE, entre ellos la preocupación por definir mejor los objetivos y establecer metas más precisas y realistas, o la preocupación por mejorar los instrumentos de implementación y de evaluación de la política, así como los cauces de diálogo y de intermediación con el sector privado (Cano y Silva 2010, 11).

La PITCE y la PDP supusieron, como se ha dicho, la vuelta del Estado a la implementación de políticas industriales, como parte integrante de una nueva agenda en la que las cuestiones relacionadas con la inversión pública y el establecimiento de medidas para fomentar el crecimiento adquirieron paulatinamente una mayor importancia. Junto con ellas, el otro pilar esencial de la nueva estrategia de desarrollo, la política de mejora y aumento de las infraestructuras, fue llevada a cabo a través del *Programa de Aceleração do Crescimento*, lanzada en los primeros días del segundo mandato del gobierno Lula.

Mediante el PAC se pretendía completar la nueva estrategia de desarrollo con una nueva política que contenía medidas de aumento de inversiones en

infraestructuras, así como de mejora de las condiciones de inversión en general. El PAC fue la principal de las políticas que supusieron la vuelta de la capacidad de orientación del Estado al crecimiento económico, mediante, por una parte el incremento de la tasa de inversión pública, y por otra parte, mediante una serie de incentivos a la inversión privada en distintos sectores seleccionados.

La vuelta a la implantación de políticas industriales por parte del gobierno, pero, sobre todo, la implementación del PAC, con el enorme volumen de inversión pública y de incentivos fiscales que conllevaba, supuso la superación definitiva de los paradigmas que habían dominado la política económica durante la década de los noventa. La implantación de una nueva estrategia de desarrollo que, sin descuidar el control macroeconómico y la inflación, proponía la vuelta del Estado como promotor e inductor del crecimiento a través de una pauta sistematizada de inversiones e incentivos, significó una nueva etapa para las políticas públicas y también para el marco institucional del Estado.

Esta nueva estrategia desarrollista se implementó dentro de los límites y las posibilidades del marco institucional proveniente del periodo inmediatamente anterior, al que se vino a sumar la creación de una serie de organismos que tenían el objetivo de mejorar la gobernanza de la nueva política económica. Por una parte, dicho marco institucional contaba con la influencia del entramado implantado durante el periodo inmediatamente anterior, con la reforma que trajo la privatización de empresas y sectores, y su regulación a partir de agencias independientes (Cruz 2011). Por otra parte, el marco se componía también de un legado institucional que sobrevivió a esas reformas, existiendo todavía grandes empresas, bancos y fondos públicos de inversión, que, una vez que cambiaron su papel, garantizaban la posibilidad del Estado de realizar políticas expansivas y anticíclicas (Santana 2011). Asimismo, la necesidad de implantar un tipo de políticas que llevaban más de veinticinco años sin llevarse a cabo, implicó la construcción de una serie de mecanismos institucionales que garantizaran la coordinación y planificación de la nueva estrategia.

Una de las principales dificultades a la hora de implementar la nueva estrategia de desarrollo económico fue la herencia de los años noventa, cuando fueron extinguidas o vaciadas muchos organismos de coordinación y planificación que habían desempeñado un papel fundamental durante el proceso de industrialización décadas antes (Cano y Silva 2010, 7) Por eso, al introducir de nuevo la política industrial en la agenda política se reconoció la necesidad de una nueva organización institucional para ejercer su coordinación (Suzingan y Furtado 2006, 174), ya que los cuadros técnicos migraron a otras actividades y se dispersaron, y existía una mirada de órganos públicos que manipulaban algún instrumento de política industrial y tecnológica, configurándose un serio problema de coordinación y gestión (Salerno y Daer 2006, 9).

En la época en que se estaba diseñando la PITCE, el grupo de trabajo involucrado en su concepción entendió que uno de los principales problemas para la adopción de una nueva política industrial era la necesidad de una mayor coordinación de sus diversas acciones constitutivas, así como el continuo acompañamiento y evaluación de los resultados de estas acciones (Almeida 2009, 15). Por eso fueron creados, en primer lugar la *Agencia Brasileira de Desenvolvimento Industrial* –ABDI-, y

posteriormente el *Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial*, como mecanismos de gobernanza y asesoramiento, compuestos por personal de la administración federal, así como por representantes de la industria y de los sindicatos. Además, se activaron mecanismos de intermediación entre el sector público y privado, como los Forum de Competitividad y las Cámaras Sectoriales, y se introdujeron los Comités Ejecutivos compuestos por representantes de los distintos ministerios, para coordinar los diferentes programas. Asimismo, la ABDI implementó un sistema de información que aseguró la agilidad en el acompañamiento y desarrollo de medidas de la PDP (Fernández 2011,113).

Además de este nuevo entramado institucional implantado para favorecer específicamente la gobernanza de la política industrial, la coordinación global de toda la agenda de desarrollo fue apoyada mediante la creación del *Conselho de Desenvolvimento Económico e Social* (CDES), establecido en de 2003. Este nuevo órgano fue la principal novedad institucional del periodo, y con él se pretendía crear un instrumento de intermediación entre el Estado y la sociedad civil, a la hora de debatir, proponer, coordinar y evaluar todas las políticas públicas relacionadas con la nueva estrategia de desarrollo.

Para ello se estableció que estuviesen representados una serie de actores sociales y políticos, que sin la existencia del CDES no tendrían otros cauces de interacción, tales como el Presidente de la República y once de sus ministros, así como un total de cuarenta y un representantes empresariales, trece sindicales, once de movimientos sociales, diez personalidades, tres entidades de clase, dos representantes de la cultura, dos religiosos y siete representantes de las regiones Norte y Nordeste. Según Fleury (2003, 15) la intención del gobierno era no sólo generar un nuevo organismo de coordinación, sino fomentar una nueva coalición de poder formada por la burguesía industrial, sindicalistas, movimientos sociales e intelectuales, y de la cual quedase excluido el capital financiero especulativo.

En conclusión, la instauración tanto del CDES como el CNDI y la ABDI supusieron una importante novedad institucional que vendría a sumar nuevos elementos diferentes al modelo híbrido formado por organismos provenientes tanto del legado desarrollista como del legado regulatorio. Sin llegar a alcanzar ni de lejos la magnitud de las reformas emprendidas en la década de los cincuenta o en la década de los noventa, dicha instauración denota la voluntad por parte del gobierno Lula de modificar las reglas del juego, aunque sin llegar a efectuar una reforma tan profunda como en el periodo anterior.

CONCLUSIONES

A partir de la descripción de las tres secuencias históricas descritas más arriba se ha tratado de mostrar cómo el Estado brasileño, al menos en lo que respecta a su faceta más estrechamente ligada a la intervención económica, se ha configurado a través de la sucesión de diversas estrategias de desarrollo económico y de la evolución intrínseca de las mismas. Cada uno de estos tres momentos representa una ruptura respecto de la fase anterior, y se trata del resultado de proyectos políticos de reforma institucional que tenían como objetivo superar, en mayor o menor grado, estructuras heredadas. Sin embargo, el alcance de esos proyectos, en

ninguno de los casos, logró imponer novedades tan radicales como pretendían. Ni la implantación de un estado desarrollista, eficiente y burocrático consiguió acabar con muchas de las instituciones y reglas del juego del Estado patrimonialista anterior, ni la reforma liberal del Estado de la década de 1990 supuso el final de muchos de los organismos intervencionistas heredados de décadas anteriores, ni, por último, la reforma asociada a la implantación de una nueva estrategia desarrollista supuso cancelar la mayoría de las reformas anteriores.

La cuestión de la continuidad de determinados legados institucionales, capaces de sobrevivir con modificaciones a diversas reformas políticas, apunta a la existencia de un modelo de desarrollo institucional de dependencia de la trayectoria. Pese a que esto no ha sido tratado explícitamente, conviene tener en cuenta esta perspectiva para comprender mejor el alcance y significado de los proyectos políticos que pretendían una reforma institucional profunda en relación con los cambios en las estrategias de desarrollo.

El legado institucional que más resultados ha producido a lo largo de estas décadas es el heredado del proceso de industrialización sustitutiva, que fue el que más tardó en construirse en el tiempo, asentando de esta forma sus raíces de manera más profunda. Sin embargo, la intervención estatal y el legado institucional constituido por la misma, no es la única explicación para comprender los rumbos de la economía política brasileña desde la década de 1990.

Negar la importancia de los procesos de liberalización, de reforma del Estado y de reducción del sector público, sería olvidar un periodo decisivo para las etapas posteriores. Así pues, el caso de Brasil ofrece por una parte la supervivencia modificada, de un legado desarrollista, y por otra, la implantación de lo que se podría denominar un legado liberal. Este legado se conformó, no sólo a partir del desmantelamiento parcial del anterior entramado institucional del Estado desarrollista, sino también la construcción de nuevos mecanismos de relación entre la esfera pública y el sector privado. Por tanto, y teniendo en cuenta esta perspectiva de las reformas liberales, más como la construcción de un nuevo modelo estatal con la implantación de sus propias instituciones características, se explica la continuidad, más allá del periodo de reformas, de la mayoría del nuevo legado.

Sobre este nuevo legado y la supervivencia modificada de los restos del Estado desarrollista se construyeron las bases institucionales de la tercera de las fases aquí consideradas. A pesar de que en esta nueva etapa no hubo una reforma profunda de la administración comparable a la del periodo anterior, el concepto del Estado y de sus funciones varió, adaptándose a la nueva estrategia de desarrollo. Entre las novedades institucionales más destacables destacan la implantación de un nuevo tipo de consejos de coordinación entre actores públicos y privados, en cuya filosofía se sustituyó el concepto de representación corporativa por el de gobernanza de las nuevas políticas de crecimiento.

En conclusión, la cuestión del desarrollo económico, y su tratamiento como problema público a través de sucesivas estrategias políticas ha supuesto, a lo largo de la historia reciente de Brasil, distintos procesos de reforma y de construcción estatal. En cada uno de ellos, el alcance de las reformas por una parte, y por otra parte la resiliencia de los legados previos, han acabado por configurar un modelo de Estado con rasgos híbridos. En él conviven instituciones supervivientes de la matriz

desarrollista original, intercaladas con organismos generados del paradigma regulatorio, junto con nuevos mecanismos de coordinación y de gobernanza de las recientes políticas de crecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

Abranches, Sergio Henrique. 2001. "Conselho de desenvolvimento industrial". En *Diccionario histórico-biográfico brasileiro*. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV.

Almeida, Mansueto. 2009. "Desafios da real política industrial brasileira do século XXI". *IPEA: texto para discussão 1452*.

Almeida, Paulo Roberto de. 2004. "Planejamento no Brasil: memoria histórica". *Parcerias Estratégicas* 18 (1): 157-190.

Anastasia, Fátima, Mônica Mata Machado Castro y Felipe Nunes. 2008. "Desde entonces hasta ahora: las condiciones y las instituciones de la democracia después de 1988". En *La democracia brasileña: balance y perspectivas para el siglo XXI*, Manuel Alcántara Sáez y Carlos Ranulfo Melo. Salamanca: USAL.

Baer, Werner. 1965. *Industrialization and economic development in Brazil*. New Haven: Yale University Press.

Boschi, Renato. 2008. "Capacidades estatales y políticas de desarrollo en Brasil". En *La democracia brasileña: balances y perspectivas para el siglo XXI*, Manuel Alcántara Sáez y Carlos Ranulfo Melo. Salamanca: USAL.

Boschi, Renato y Gaitán, Flavio. 2008. "Empresas, capacidades estatales y estrategias de desarrollo en Argentina, Brasil y Chile". *Ponto de Vista* (3): 1-50.

Boschi, Renato y Maria Regina Soares Lima. 2002. "O executivo e a construção do estado no Brasil. Do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatorio". En *A democracia e os tres poderes no Brasil*, Luiz Werneck Vianna (org). Belo Horizonte: UFMG/IUPERJ.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2003. *Desenvolvimento e crise no Brasil (5ª ed. Revisada)*. São Paulo: Editora 34.

---. 2006. "Estrategia nacional e desenvolvimento". *Revista de Economia Política* 26 (2): 203-230.

---. 2007. "Burocracia pública e reforma gerencial". *Revista do serviço público: número comemorativo dos setenta anos*: 29-48.

Bulmer-Thomas, Victor. 1998. *La historia económica de América Latina desde su independencia*. México DF: FCE.

Cano, Wilson y Ana Lucia Gonçalves Silva. 2010. "Política industrial do governo Lula". *IE/UNICAMP. Texto para discussão 181*.

Carneiro, Dionisio Dias y Eduardo Modiano. 1989. "Ajuste externo e desequilíbrio interno". En *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*, organizado por Marcelo de Paiva Abreu. Rio de Janeiro: Campus.

Castro, Antonio Barros de. 1994. "Renegade development: the rise and demise of state-led development in Brazil." En *Democracy, markets and structural reforms in Latin America: Argentina, Brazil, Chile and Mexico*, editado por William Smith y Carlos Acuña. New Jersey: Transaction Publishers.

Cruz, Verónica. 2011. "Capitalismo regulatório e desenvolvimento no Brasil e na Argentina". En *Variedades de capitalismo: política e desenvolvimento na América Latina*, organizado por Renato Boschi. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Diniz, Eli. 2003. "Empresariado, estado y políticas públicas en Brasil: nuevas tendencias en el umbral del nuevo milenio". En *Política brasileira contemporânea*, compilado por Vicente Palermo. Buenos Aires: Siglo XXI.

Draibe, Sonia. 1985. *Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil (1930-1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Fernandes, Geraldo Vieira. 2011. "Políticas de desenvolvimento industrial e a mobilização brasileira recente". *Revista do BNDES* (35): 88-130.

Fleury, Sonia. 2003. "Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula", *Actas del VII congreso internacional de CLAD*. Panamá: CLAD.

Gereffi, Gary. 1990. "Paths of industrialization." En *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and in Asia*, editado por Gary Gereffi y Donald L. Wyman. Princeton: Princeton University Press.

Giambiagi, Fabio, Fernando Veloso y André Villela. 2008. "Determinantes do milagre econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica." *IPEA: texto para discussão 1273*.

Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the periphery: the politics of growth in the newly industrialized countries*. Ithaca: Cornell University Press.

Lago, Luiz Arana Correia do. 1989. "A retomada do crescimento e as distorções do milagre". En *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*, Marcelo de Paiva Breu (org.). Rio de Janeiro: Campus.

Leite, Antonio Dias. 2001. "Proposta de estratégia nacional de desenvolvimento". *IE/UFRJ. Texto para discussão 45*.

Macarini, José Pedro. 2000. "A política econômica da ditadura no limiar do milagre brasileiro (1967-1969)". *IE/UNICAMP. Texto para discussão 99*.

Mantega, Guido. 2005. "O BNDES e o novo ciclo de desenvolvimento". *Revista do BNDES* 12 (23): 3-16.

Martins, Luciano. 1985. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Resende, André Lara. 1989. "Estabilização e reforma: 1964-1967." En *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*, Marcelo de Paiva Abreu (org.). Rio de Janeiro: Campus.

Rist, Gilbert. 2002. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata.

Salerno, Mario Sergio y Talita Daer. 2006. "Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal: balanço e perspectivas". *Mimeo: informe presentado a la Agencia Brasileira de Desenvolvimento Industrial*.

Sallum, Brasílio. 2000. "Globalização e desenvolvimento: a estratégia brasileira nos anos noventa." *Novos Estudos CEBRAP* (58): 131-156.

Santana, Carlos Henrique Vieira. 2011. "Conjuntura crítica, legados institucionais e comunidades epistêmicas: limites e possibilidades de uma agenda de desenvolvimento no Brasil." En *Variedades de capitalismo: política e desenvolvimento na América Latina*, Renato Boschi (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG.

Schneider, Ben Ross. 1991. "A política das privatizações no Brasil e no México nos anos 80: variações en torno de um tema estatista." *Revista Dados* 34 (1): 21-51.

Sikkin, Kathryn. 1991. *Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and in Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.

Suzingan, Wilson y João Furtado. 2008. "Instituições e políticas industriais: problemas de implementação, reflexões a partir da experiência do Brasil". *CEPAL: documento de trabalho*.

Velasco, Licínio. 2010. "A privatização no sistema BNDES." *Revista do BNDES* (33): 307-382.

Wahlrich, Beatriz. 2001. "DASP." En *Diccionario histórico-biográfico brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC.