



VNiVERSiDAD D SALAMANCA

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Público General

Área de Ciencia Política

Programa de Doctorado Procesos Políticos Contemporáneos

Tesis Doctoral

**El BNDES y las estrategias de desarrollo económico en Brasil.
Banca pública de desarrollo, instituciones gubernamentales y
trayectorias de intervención estatal (1952-2010)**

Doctorando:

Juan Vicente Bachiller Cabria

Director:

Manuel Alcántara Sáez

Salamanca, enero de 2012



VNiVERSiDAD D SALAMANCA

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Público General

Área de Ciencia Política

Programa de Doctorado Procesos Políticos Contemporáneos

Tesis Doctoral

**El BNDES y las estrategias de desarrollo económico en Brasil.
Banca pública de desarrollo, instituciones gubernamentales y
trayectorias de intervención estatal (1952-2010)**

Doctorando:

Juan Vicente Bachiller Cabria

Director:

Manuel Alcántara Sáez

Salamanca, enero de 2012

Resumen: El *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* es uno de los organismos más importantes con que cuenta el Estado brasileño para desempeñar su papel económico. A su condición de proveedor de crédito en condiciones preferenciales a los sectores considerados prioritarios, se une su capacidad para participar de distintas políticas públicas que han compuesto sucesivas estrategias de desarrollo económico desde el periodo de la industrialización sustitutiva. Esta tesis aborda, desde una perspectiva a largo plazo que abarca el periodo entre 1952 hasta 2010, los distintos cambios en el papel del banco, y cómo a partir de ellos ha influenciado dichas estrategias. Para ello se analizará la evolución institucional del BNDES, desde su fundación en la década de 1950, hasta el final del último gobierno Lula. Asimismo, también se atenderá a cuatro secuencias temporales, que se estima que han sido las coyunturas más decisivas para la trayectoria de la institución, dado que en esos momentos los cambios experimentados fueron mayores, y, además, tuvieron mayores consecuencias posteriores.

Palabras clave: Bancos de desarrollo, capacidades estatales, estrategias de desarrollo, instituciones, dependencia de trayectoria.

Abstract: The *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* is one of the most important organizations on which the Brazilian State counts to perform its economic role. With its credit supplier condition in preferential circumstances to the considered priority sector, it combines its capacity to participate in different public policies that have composed successive economic development strategies since the substitute industrialization period. This thesis, from a long-term perspective that covers the period from 1952 to 2010, deals with the different changes in the Bank role, and how have they influenced the mentioned strategies. With this purpose, the institutional evolution of the BNDES will be analyzed, since its foundation in the 1950s decade until the end of the last Lulas' government. Likewise, four temporary sequences will be carried out, they are supposed to be the most decisive situations for the institution path, due to the fact that in those periods the changes experienced were bigger, and further, they also had bigger consequences.

Key words: Development Banks, State capacities, Development strategies, institutions, path dependence.

Agradecimientos

Quiero empezar este trabajo con el agradecimiento al Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, y especialmente al profesor Manuel Alcántara, por haber aceptado dirigir esta tesis, y por haberme acogido dentro del programa “Procesos Políticos Contemporáneos” Sólo gracias a su orientación y enseñanzas, algunas vagas y confusas ideas que rondaban mi cabeza pudieron convertirse en esta investigación. También quiero hacer una mención especial a los profesores Araceli Mateos, Elena Martínez Barahona, Salvador Puig y Sebastián Linares, con quienes he tenido el placer de compartir muchos buenos momentos durante este tiempo.

Quiero mostrar también mi gratitud a los economistas del BNDES que como Fabio Giambiagi, Licinio Velasco, Paulo Faveret, Lavinia Barros de Castro y Mario Freitas, tuvieron la gentileza de dedicar parte de su valioso tiempo a explicarme muchos de los entresijos de la institución. También quiero mostrar mi agradecimiento a Luiz Orenstein, Armando Castelar y Regis Bonelli, que en su día estuvieron vinculados al banco, y que tuvieron la amabilidad de intentar ayudarme a comprender la complejidad de la tarea que tuvieron que afrontar durante el tiempo en que participaron en su dirección.

El trabajo de campo de esta tesis pudo ser realizado con la financiación de una beca del programa especial para extranjeros de la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –CAPES-*, en convenio con el Centro de Estudios Brasileños de la Universidad de Salamanca. Gracias a ella realicé en 2010 una estancia un semestre en el *Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro*, casualmente en uno de los momentos más importantes para la institución, en medio de la transición que le llevó a convertirse en el *Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro*. Quiero dar las gracias a esta institución, y en especial al profesor Renato Boschi por los conocimientos que allí adquirí, y por todo lo que estimo que han contribuido a enriquecer este trabajo. También quiero mencionar a algunos de los que fueron mis compañeros investigadores como Soraia Marcelino, Débora Tomé, Fidel Fernández, Lorena Granja, Raíza Siqueira o Marcelo Vieira, por los gratos recuerdos que guardo del ambiente intelectual, pero sobre todo humano que se respira en este centro.

No puedo dejar de agradecer también al profesor Cezar Guedes su hospitalidad durante mis primeras semanas en Rio de Janeiro. Además, ya fuese en ese lado del

Atlántico o en Salamanca, nuestras largas conversaciones me aportaron indispensables nociones sobre la economía brasileña.

Quiero también dedicar un afectuoso agradecimiento a Adriana Correa que, a pesar de la distancia, en la última parte del trabajo, cuando las fuerzas empezaban a flaquear, me dio ánimos, me alumbró con nuevos motivos y me mostró nuevos rumbos para seguir adelante.

Por último, el agradecimiento más importante es a mis padres, Natividad y Valentín, a quienes además quiero dedicar esta tesis, porque sin su apoyo incondicional hubiera sido impensable llevarla a cabo.

Índice

Índice de cuadros y figuras.....	1
Preámbulo.....	5
1. Estado de la cuestión, definición de conceptos, marco teórico, hipótesis y estructura.....	11
1.1. Estado de la cuestión. El BNDES. Definición e interpretaciones.....	12
1.2. Definición de conceptos. Desarrollo económico, desarrollismo y estrategias de desarrollo económico.....	19
1.2.1. Desarrollo económico.....	19
1.2.2. Desarrollismo.....	28
1.2.3. Estrategias nacional y políticas de desarrollo económico.....	32
1.3. Definición de conceptos. Banca pública de desarrollo y su relación con el desarrollo económico y las capacidades estatales.....	39
1.3.1. Sistema financiero y desarrollo económico.....	40
1.3.2. Sistema financiero y bancos públicos.....	46
1.3.3. Bancos nacionales de desarrollo.....	50
1.4. Marco teórico. El Estado desarrollista, las trayectorias institucionales y el desempeño de las economías nacionales.....	56
1.4.1. Neoinstitucionalismo y Estado desarrollista.....	57
1.4.2. Límites y posibilidades de las Variedades de Capitalismo para el caso latinoamericano.....	61
1.5. Modelo, hipótesis y estructura.....	70
2. La evolución institucional del BNDES -1952-2010-.....	76
2.1. El papel del BNDES -1952-2010-.....	77
2.2. Evolución de las distintas estrategias nacionales de desarrollo -1952-2010-.....	98
2.3. Evolución de las instituciones de gobierno del Sistema Financiero -1952-2010.....	108
2.4. Evolución de las instituciones de la política económica -1952-2010-.....	115
2.5. Evolución institucional interna del BNDES-1952-2010-.....	125
2.6. Integración de variables. Evolución a largo plazo del BNDES.....	135
2.7. Conclusiones.....	149

3. La ejecución del Programa de Metas -1956-1961-. La consolidación del BNDES como foco de eficiencia técnica y su apoyo a la acción de gobierno del presidente Juscelino Kubitschek.....	151
3.1. La evolución del BNDES como foco de eficiencia técnica.....	154
3.2. La “fase complicada” de la Industrialización por Sustitución de Importaciones y el Programa de Metas.....	159
3.3. La nueva arquitectura institucional de la planificación económica.....	168
3.4. La expansión del BNDES durante el gobierno Kubitschek.....	174
3.5. Conclusiones.....	177
4. La ejecución del <i>Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico</i> -1974-1978-. La vuelta a la coordinación de la política económica.....	179
4.1. El retorno del papel del BNDES como instrumento para la formulación y ejecución de la planificación económica.....	182
4.2. El agotamiento del milagro económico y la opción de la planificación económica.....	186
4.3. Las reformas institucionales para la implantación del II PND.....	193
4.4. Las reformas internas del BNDES durante el gobierno Geisel.....	196
4.5. Conclusiones.....	201
5. La ejecución del <i>Programa Nacional de Desestatização</i> y el BNDES durante las reformas de la década de 1990.	203
5.1. El origen y la evolución del papel del BNDES como organismo privatizador. De las privatizaciones del Sistema BNDES a la gestión del PND.....	207
5.2. Los inicios del <i>PND</i> y la trayectoria hacia una estrategia de desarrollo liberal -1990-1994-.....	213
5.3. El gobierno Cardoso 1995-2002- y la nueva estrategia de desarrollo. La nueva fase del PND.....	217
5.4. El BNDES durante el gobierno Cardoso.....	224
5.5 Conclusiones.....	228
6. La nueva trayectoria desarrollista -2003-2010-.....	231

6.1. El BNDES como mecanismo de sustento de la nueva estrategia desarrollista.....	235
6.2. La implantación de una estrategia “neodesarrollista”.....	240
6.3. La combinación de legados institucionales.....	253
6.4. La consolidación de la autoridad monetaria y la <i>Taxa de Juros de Longo Prazo</i>	256
6.5. Reformas y continuidad dentro del BNDES.....	259
6.6. Conclusiones.....	265
7. Conclusiones generales.....	267
Siglas utilizadas.....	278
Anexo. Entrevistas.....	282
Bibliografía.....	302

Índice de cuadros y figuras

-Cuadro 1.1. Evolución histórica de las instituciones financieras.....	42
-Cuadro 2.1. Variables y factores explicativos.....	77
-Cuadro 2.2. El papel del BNDES -1952-2010-.....	78
-Cuadro 2.3. Ayuda de Estados Unidos durante el periodo 1946-1971.....	80
-Cuadro 2.4. Desembolsos aprobados por el BNDES por sectores durante el periodo 1952-1955 -en millones de R\$ de diciembre de 2005-.....	83
-Cuadro 2.5. Desembolsos aprobados por el BNDES por sectores durante el Programa de Metas -en millones de R\$ de diciembre de 2005-.....	85
-Cuadro 2.6. Fuentes de recursos del BNDES -1956-1961-.....	86
-Cuadro 2.7. Desembolsos del BNDES durante el Programa de Metas y durante los gobiernos de Quadros y Goulart.....	88
-Figura 2.1. Desembolsos del BNDES durante el Programa de Metas y durante los gobiernos de Quadros y Goulart.....	88
-Figura 2.2. Evolución del porcentaje de recursos gestionados por el BNDES -1964-1971-.....	91
-Figura 2.3. Evolución del total de recursos gestionados por el BNDES, en millones de <i>cruzeiros</i> (1964-1971).....	91
-Figura 2.4. Porcentaje de desembolsos del BNDES durante la implantación del II PND.....	93
-Cuadro 2.8. La evolución de las distintas estrategias nacionales de desarrollo. 1930-2010.....	99
-Cuadro 2.9. Evolución de las instituciones del sistema financiero.....	109
-Cuadro 2.10. Evolución de las instituciones de la política económica.....	116
-Cuadro 2.11. Presidentes del BNDES a lo largo de su historia.....	127
-Cuadro 3.1. Resultado de los exámenes de ingreso de 1955 y 1956.....	155
-Cuadro 3.2. Directrices Generales del Plan Nacional de Desarrollo (Programa Electoral presentado por Juscelino Kubitschek en las elecciones de 1955).....	156
-Cuadro 3.3. Sectores, Metas y Objetivos del Programa de Metas -con las revisiones hechas en 1958-.....	161

-Cuadro 3.4. Índice de producción de petróleo -1956-1961-.....	164
-Cuadro 3.5. Meta 27. Industria automovilística nacional -1957-1960-.....	166
-Cuadro 3.6. Crecimiento anual del PIB -1956-1961-.....	167
-Cuadro 3.7.. Índice comparado de la producción industrial de Brasil en 1959 - 1955=100-.....	167
-Cuadro 3.8. Crecimiento medio del PIB por sectores.....	167
-Cuadro 3.9. Aumento de la producción industrial de bienes de consumo y de equipo	167
-Cuadro 3.10. Meta y órgano de ejecución.....	168
-Cuadro 3.11. Fondos especiales gestionado por el BNDES durante la implantación del Programa de Metas.....	173
-Cuadro 3.12. Evolución de los recursos gestionados por el BNDES.....	174
-Cuadro 3.13. Presidentes del BNDES durante el gobierno Kubitschek.....	176
-Figura 4.1. Recursos gestionados por el BNDES entre 1975 y 1978 en millones de <i>cruzeiros</i> -.....	180
-Figura 4.2.. Valor de las operaciones aprobadas entre 1972 y 1976 -en <i>cruzeiros</i> -...	180
-Figura 4.3. Créditos aprobados por el banco, en millones de <i>cruzeiros</i> -1964-1973-	182
-Cuadro 4.1. Índices de nacionalización de equipamientos en los proyectos financiados por el Sistema BNDES.....	184
-Cuadro 4.2. Metas del II PND para los sectores industriales prioritarios.....	190
-Cuadro 4.3. Metas del II PND para el sector energético.....	191
-Figura 5.1. Desembolsos reales del Sistema BNDES a precios medios de 1997 -1978- 1997-.....	205
-Cuadro 5.1. Desembolsos reales del Sistema BNDES a precios medios de 1997-1978- 1997-.....	205
-Figura 5.2. Porcentaje de desembolsos del BNDES –BNDESpár- durante el periodo del “rescate de empresas”.....	208
-Figura 5.3. Porcentaje de desembolsos del BNDES –BNDESpár- tras las primeras participaciones.....	209
-Cuadro 5.2. Empresas controladas totalmente por la BNDESpár privatizadas en el periodo.....	210
-Cuadro 5.3. Empresas participadas parcialmente por el BNDES y cuya privatización se efecto en el periodo.....	211

-Cuadro 5.4. <i>Programa Nacional de Desestatização</i> . Resultados acumulados hasta 2003.....	213
-Cuadro 5.5. Principal legislación acerca del PND.....	214
-Cuadro 5.6. Resultados comparados PND.	217
-Figura 5.4. Evolución de los resultados anuales de las privatizaciones- 1990-2002-..	217
-Cuadro 5.7. Privatizaciones durante el periodo 1990-1994.....	217
-Cuadro 5.8. Privatizaciones durante el periodo 1994-2002.....	218
-Figura 5.5. Desempeño en las encuestas electorales de los principales candidatos a las elecciones de 1994, antes y después de los efectos del Plan Real.....	219
-Figura 5.6. Efectos del Plan Real. % de variación mensual de precios.....	220
-Cuadro 5.9. Presidentes del BNDES durante el gobierno Cardoso.....	225
-Figura 6.1. Desembolsos anuales del BNDES -1998-2010-.....	231
-Figura 6.2. Pregunta: ¿Es usted más favorable a una economía regulada por el Estado o por el mercado? Escala del 1 al 5, donde 1 indica “máxima presencia del Estado” y 5 “máxima libertad para el mercado”.....	233
-Figura 6.3. Pregunta: ¿Cual es su actitud personal en relación al tema de las privatizaciones?.....	234
-Figura 6.4. Pregunta: El Estado, en lugar del sector privado, ¿debería ser el dueño de las empresas e industrias más importantes del país? Escala de 1 al 5, donde 1 indica “no estoy nada de acuerdo” y 7 “conuerdo mucho”.....	234
-Figura 6.5. Desembolsos por sectores del BNDES. Periodo 2001-2010.....	238
-Cuadro 6.1. Principales políticas de la nueva agenda de desarrollo -2003-2010-.....	240
-Cuadro 6.2. <i>Política de Desenvolvimento Produtivo</i> . Programa de movilización en áreas estratégicas. Algunos de los sectores.....	245
-Cuadro 6.3. <i>Política de Desenvolvimento Produtivo</i> . Programas para fortalecer la competitividad y para consolidar y expandir el liderazgo. Algunos de los sectores....	246
-Cuadro 6.4. <i>Programa de Aceleração do Crescimento</i> . Infraestructura logística. Carreteras y ferrocarriles. Metas.....	249
-Cuadro 6.5. <i>Programa de Aceleração do Crescimento</i> Infraestructura logística. Previsión de inversiones (en miles de millones de R\$).....	249
-Cuadro 6.6. <i>Programa de Aceleração do Crescimento</i> . Infraestructura energética. Previsión de inversiones (en miles de millones de R\$).....	249

-Cuadro 6.7. <i>Programa de Aceleração do Crescimento</i> . Infraestructura social y urbana. Previsión de inversiones (en miles de millones de R\$).....	250
-Cuadro 6.8. <i>Programa de Aceleração do Crescimento</i> . Mejora de las condiciones de inversión. Principales medidas.....	251
-Figura 6.6.. Tipo de interés - <i>Taxa Sélic</i> -.....	263
-Figura 6.7. <i>Taxa de Juros de Longo Prazo</i>	257
-Cuadro 6.9. Cuadros directivos del BNDES. Periodos 1995.2002 y 2003-2009.....	260
-Cuadro 6.10. Directores del BNDES -2003-2010-.....	262

Preámbulo

La importancia concedida a la calidad de la intervención estatal como factor capaz de promover el desarrollo económico y social ha sido un tema recurrente dentro del debate académico y político, desde que a finales de los años noventa surgieran los primeros atisbos de reacción contra el paradigma ortodoxo.¹ De esta forma, el estudio de las instituciones gubernamentales directamente relacionadas con las estrategias de desarrollo en los países emergentes, se ha convertido un objeto relevante para analizar las interacciones entre el papel y las capacidades del Estado, las políticas promovidas por los diferentes gobiernos, y sus resultados en materia económica.

Para el caso de Brasil, el estudio del *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* –BNDES-², la institución financiera federal responsable del crédito a largo plazo a los distintos sectores de la economía brasileña, ofrece la posibilidad de analizar el papel de un organismo público de naturaleza financiera en las diferentes estrategias de desarrollo implementadas desde el periodo de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Desde este punto de vista, y si, de acuerdo con la literatura neoinstitucionalista, el estudio de las instituciones significa volver a introducir al Estado en la Ciencia Política (Peters, 2003: 18), el estudio de un organismo financiero público como el BNDES supone abordar uno de los principales canales de interacción del Estado brasileño con los diferentes sectores productivos de la economía nacional.

Además, con este estudio de uno de los principales organismos gubernamentales implicados en la intervención estatal, se pretende también relacionar las distintas ideologías y modelos de desarrollo económico con las bases institucionales que moldean y que posibilitan la implementación en la práctica de determinadas estrategias y políticas. Por ejemplo, el hecho de que el gobierno Lula decidiese, según Boschi (2008: 244), volver a dar una relevancia decisiva al BNDES “colocándolo como el núcleo de una red institucional volcada a la coordinación de las actividades de desarrollo (...) en una actividad de fomento al sector privado de magnitud y amplitud que no hay paralelo en América Latina, si consideramos el significado, tamaño y

¹ En 1997 el *World Development Report* del Banco Mundial se titulaba *The State in a Changing World* y en él se afirmaba que “el desarrollo requiere de un Estado efectivo que desempeñe el papel de catalizador, que estimule y complemente las actividades de los grupos y de la iniciativa privada.

² Hasta 1982 la institución se llamaba *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico* –BNDE-. En esta tesis nos referiremos siempre a él como BNDES, incluso cuando estemos hablando de periodos anteriores a esa fecha.

diversidad de líneas de actuación”; merece tanto el análisis de la coyuntura en la que se produce tan significativo cambio, como un análisis del proceso histórico a largo plazo de la formación, origen, y trayectoria del BNDES, relacionándolo con la evolución de las capacidades del Estado brasileño en materia económica. Todo ello con el objetivo de esclarecer una parte importante del entorno institucional presente en las estrategias de desarrollo adoptadas por los distintos gobiernos brasileños desde la década de 1950.

La existencia de una serie de trayectorias institucionales de intervención estatal y la centralidad que el banco ocupa en ellas, hacen que el estudio del BNDES posea también un interés teórico, a pesar de que, al tratarse de un estudio de caso, su capacidad de inferir en una teoría más general es limitada. Sin embargo, desde un abordaje exploratorio, se estima que es posible sumar aportaciones sobre los procesos que intervienen en la formación y en el cambio institucional, las implicaciones que este tiene respecto de su entorno para una institución con rango de agencia pública implicada en la formulación y ejecución de la política económica, así como los resultados que todo ello es capaz de producir respecto del desarrollo económico nacional. De esta forma, se pretende establecer una relación entre los marcos teóricos que por una parte abordan la evolución institucional de acuerdo al concepto de dependencia de trayectoria, junto con la formación de las capacidades estatales en materia económica en países emergentes.

El BNDES es, junto con la *Caixa Econômica e Federal* y el *Banco do Brasil* uno de los principales bancos públicos brasileños, y se trata de uno de los organismos del Gobierno Federal más importantes para la consecución de sus objetivos en materia de desarrollo económico. Además, se trata de una de las Instituciones Financieras de Desarrollo -*DFIs* por sus siglas en inglés- de mayor importancia en el mundo, si atendemos al volumen de activos manejados y a la naturaleza de sus operaciones (Torres Filho, 2007).

Su régimen primeramente de *autarquia* –institución del derecho administrativo brasileño, de origen portugués, que le confiere naturaleza de organismo de la administración pública, pero con un grado de descentralización y de autonomía- y, posteriormente, de empresa pública dependiente del *Ministerio de Desenvolvimento, Industria e Comércio Exterior*³, le confiere un carácter bastante particular dentro del sistema político y del sistema financiero de Brasil. Así, aunque las actuaciones del

³ A lo largo de su historia el BNDES estuvo ligado primeramente al *Ministerio da Fazenda*, posteriormente desde la década de 1960 al de *Planejamento*, para pasar a depender del *Ministerio de Desenvolvimento* a partir de la década de 1990.

BNDES están dirigidas hacia objetivos de desarrollo económico nacional, ayudando al establecimiento de políticas públicas de inversión mediante el crédito dirigido, como cualquier otro tipo de banco, el BNDES debe establecer criterios de gestión financiera (Bergamini & Giambiagi, 2005). Además, pese a que como institución financiera es mucho más que una simple agencia pública de desarrollo económico, también desempeña esa importante función de diseño e implementación de diversas políticas económicas, como organismo del Poder Ejecutivo ligado a dicho ministerio.

El BNDES fue creado en 1952, durante el gobierno de Getúlio Vargas, con el objetivo de apoyar, mediante la financiación a largo plazo, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Su momento de mayor auge y expansión se dio con el gobierno de Juscelino Kubitschek -1956-1961-, cuando el banco se convirtió en el principal soporte financiero del Programa de Metas, además de servir de sustento institucional a la reforma administrativa diseñada para implementar el programa desarrollista (Lafer, 2002:88-107). Durante el periodo de la dictadura, el BNDES continuó desempeñando su papel en la financiación al desarrollo, fundamentalmente a los sectores industriales con mayor demanda de crédito a largo plazo, como el automovilístico, el de bienes de equipo o el petroquímico. En los años ochenta, las nuevas visiones sobre el desarrollo hicieron que el banco ampliase su nombre y sus objetivos, pasando a llamarse *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*. Tras la redemocratización, la propia constitución de 1988 aseguró los mecanismos de captación de fondos del banco, estableciendo que sería el *Fundo de Amparo ao Trabalhador* –FAT, mecanismo de ahorro forzado proveniente de las cuotas pagadas por todos los trabajadores brasileños-, el principal proveedor de sus fondos. Fue también en este periodo, pero sobre todo con los ajustes macroeconómicos y financieros de la década de 1990, cuando el banco comenzó a alejarse de sus cometidos iniciales establecidos durante el periodo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, para pasar a convertirse en uno de los principales actores del proceso de privatizaciones de las empresas públicas brasileñas⁴. Posteriormente, como ya se ha apuntado, y dentro del marco de lo que se ha venido a llamar “estrategia neodesarrollista”, el gobierno Lula volvió a colocar al BNDES en el centro de una política económica expansiva, dotándolo de unos cometidos que presentan muchas

⁴ Véase Lima (2009). Una visión general de la historia del banco la podemos encontrar en la obra conmemorativa lanzada en 2002, *BNDES. Cinquenta anos de desenvolvimento*.

similitudes respecto de lo que fueron sus orígenes en la década de los cincuenta (Boschi, 2008).

La naturaleza y el origen de los fondos manejados por el BNDES son diversos y han variado a lo largo del tiempo. Si en sus comienzos un adicional sobre el impuesto de la renta sustentaba la contrapartida en *cruzeiros* brasileños a los dólares provenientes de la cooperación al desarrollo de Estados Unidos (Campos, 2004: 170), en la actualidad, las aportaciones del FAT, junto con las partidas presupuestarias provenientes de los fondos federales, son sus principales fuentes de recursos (Prochnik, 1995; Bernardino, 2005; Prochnik & Machado, 2008). Por otra parte, en lo respectivo a sus operaciones de crédito, pese a que siempre ha estado especializado en el crédito a largo plazo con un interés especial en los sectores definidos por el gobierno como estratégicos, el carácter de sus operaciones también ha variado y evolucionado. De esta forma, en la actualidad cuenta con líneas de crédito y actuaciones específicas que comprenden desde el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, a las administraciones de los estados y municipios, a las exportaciones de empresas brasileñas o a la implantación de multinacionales en sectores estratégicos, además del sustento financiero ofrecido a los programas gubernamentales de infraestructura y de política industrial como el *Programa de Aceleração do Crescimento* –PAC-, o la *Política de Desenvolvimento Produtivo* -PDP- (Santana, 2011). Asimismo, aunque su papel en la política económica ha variado a largo del tiempo, su finalidad ha sido siempre la misma: apoyar el desarrollo económico de Brasil en cualquiera de las concepciones que los distintos gobiernos han tenido acerca de lo que es dicho desarrollo.

Así pues, desde una primera aproximación, es posible observar cómo el BNDES ha seguido durante más de cincuenta años, una determinada trayectoria institucional derivada de su naturaleza y de los objetivos con que fue creada, aunque también es significativo el hecho de que ha experimentado cambios en cuanto a su papel en materia de desarrollo económico. Es por eso que la presente tesis tiene como objetivo fundamental responder a dos preguntas. Con la primera pregunta se pretende comprender de forma más precisa cuál ha sido el papel del BNDES en las sucesivas estrategias nacionales de desarrollo, implantadas desde su creación como mecanismo de apoyo al crecimiento económico en la época de la Industrialización por Sustitución de Importaciones. Con la segunda pregunta se pretende explicar qué cambios de orden político en las estrategias de desarrollo provocan cambios en el papel del BNDES, y en qué medida la propia institución es capaz también de actuar influenciando dicho

cambio, suponiendo que existe una coherencia y una continuidad institucional del banco como mecanismo desarrollista.

De esta forma, el argumento principal de este trabajo es que la evolución institucional del BNDES ha producido a lo largo de su historia un resultado fundamental: ser uno de los principales mecanismos de intervención del Estado respecto de sus objetivos de fomento del desarrollo económico del país. Esto ha sido así debido a su papel como institución financiera pública proveedora del crédito a largo plazo a sectores económicos específicos, y también debido a su papel como una de las agencias más capacitadas para actuar en el proceso de formulación, ejecución y acompañamiento de diversas políticas públicas. Sin embargo, el desarrollo económico es un proceso cambiante, tanto en su esencia como en el sentido que una determinada sociedad intenta darle. Así, debido a que, en gran medida en base a este fenómeno de cambio, se han sucedido en Brasil distintas estrategias nacionales de desarrollo, tras las cuales han ocurrido distintos cambios dentro del marco institucional del Estado brasileño, el papel del BNDES también ha variado dentro de este proceso.

De la importancia concedida en este trabajo a la variación del papel del banco respecto de los cambios en la estrategia de desarrollo, derivan una serie de argumentos secundarios, centrados tanto en el origen del organismo como en las coyunturas de cambio más importantes para la institución. Estas coyunturas fueron cuatro y se dieron durante la implantación del Programa de Metas del gobierno Kubitschek, entre 1956 y 1961, durante la implantación del *Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico*, en el periodo del gobierno autoritario del general Ernesto Geisel, durante la implantación de las conocidas como reformas liberales de la década de 1990, y, por último, durante el periodo de gobierno de Lula y la implantación de un nuevo ciclo de políticas de desarrollo de la industria y las infraestructuras.

El origen del BNDES guarda una estrecha relación con los cambios económicos y políticos ocurridos durante el periodo de industrialización sustitutiva, y en el auge de la primera gran estrategia nacional de desarrollo durante el periodo democrático comprendido entre 1945 y 1964. Inicialmente volcado a la financiación de infraestructuras proyectadas gracias a la cooperación bilateral entre Estados Unidos y Brasil, con motivo de la implantación del Programa de Metas, primera gran política de desarrollo implantada en Brasil, el BNDES se convirtió en el organismo público más capacitado para coordinar y ejecutar la planificación económica. Este papel de coordinador y ejecutor de la planificación económica se repitió a partir de la década de

1970 y la implantación del *Primeiro y Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico*, que fueron diseñados y ejecutados por el banco.

Posteriormente, durante la década de 1990, periodo de consolidación de una nueva estrategia de desarrollo muy distinta de las anteriores, guiada por paradigmas de ajuste y de liberalización económica, el BNDES se convirtió en uno de los principales organismos ejecutores de las políticas de privatizaciones de los gobiernos Sarney, Collor de Mello, Franco y Cardoso. En esta coyuntura, aunque el banco adquirió un papel que *a priori* no encajaba con unos cometidos netamente desarrollistas, la institución volvió a recuperar una posición importante dentro de las jerarquías institucionales de la economía política brasileña.

Sin embargo, dado que la reforma institucional derivada del proceso de liberalización y ajustes produjo como contrapartida, restricciones macroeconómicas y fiscales a los mecanismos de política expansiva y anticíclica, para su superación el gobierno Lula volvió a dotar de nuevo al BNDES de un papel más desarrollista. Gracias a ello, el banco se convirtió en una de las instituciones claves en el proceso de instauración de una estrategia de desarrollo expansiva, en un principio, y, posteriormente, en la generación de respuestas inmediatas para afrontar la crisis económica mundial surgida en 2008.

Por tanto, en esta tesis se atenderá por una parte a la evolución institucional del BNDES en su conjunto, en un proceso que abarca desde 1952 a 2010, y, por otra parte, dentro de dicho proceso, se prestará atención más detallada a cada una de estas cuatro coyunturas. De esta forma, se espera combinar la importancia que se estima que han tenido los factores que a largo plazo han intervenido en las variaciones en el papel del banco, con la importancia que para el desarrollo institucional han tenido cada una de estos cuatro momentos, considerados como los más decisivos dentro del proceso.

1. Estado de la cuestión, definición de conceptos, marco teórico, hipótesis y estructura.

Como se acaba de señalar, esta tesis tiene un argumento principal, en el que se relacionan los cambios de papel del banco con las variaciones en la estrategia de desarrollo, así como una serie de argumentos secundarios relacionados con las cuatro coyunturas más decisivas para la posterior trayectoria institucional del BNDES. Antes de transformar estos argumentos en hipótesis será preciso completar unos pasos previos, procediendo primero a elaborar un estado de la cuestión que, además de servir como revisión de la literatura, ayude a identificar mejor la naturaleza del objeto de estudio. En segundo lugar, se definirán una serie de conceptos fundamentales, como son los ya mencionados desarrollo económico, desarrollismo y estrategia de desarrollo económico, con el objetivo de mostrar la naturaleza cambiante y evolutiva de los mismos y con ello de enmarcar con precisión el objeto de estudio. A partir del concepto de desarrollo económico será más fácil definir otro concepto fundamental, el de banco público de desarrollo, y a partir de éste se observará la relación del desarrollo del sistema financiero con el desarrollo de las instituciones financieras, y cómo en este ambiente institucional se crean y evolucionan este tipo de bancos públicos, como respuesta de determinadas naciones a ciertas necesidades estructurales para alcanzar el crecimiento y la industrialización. Sin embargo, como se justificará más adelante, se estima que los aspectos relacionados con el sistema financiero no explican ni exclusiva ni predominantemente el cambio y la evolución del BNDES. Por eso, antes de establecer un modelo de cambio institucional, es imprescindible introducir un marco teórico que posteriormente sirva como base para elaborar una explicación de la evolución de las instituciones del Estado desarrollista brasileño, y, entre ellas, el caso específico del banco. Por último, utilizando este marco teórico y conceptual se explicitarán las hipótesis y la estructura del trabajo.

1.1. Estado de la cuestión. El BNDES. Definición e interpretaciones.

En su condición de institución financiera pública, el BNDES ha sido tratado por diversos estudios, trabajos y un sinnúmero de informes técnicos sobre aspectos económicos tan diversos como la calidad de sus políticas operacionales y de crédito, los resultados de sus políticas de crédito en la estructuración de la industria brasileña, su relación con el sistema financiero, su desempeño sectorial, o, en términos más generales, la relación histórica entre el desempeño del banco y el crecimiento de la economía brasileña, por citar ejemplos. Por otra parte, el BNDES ha sido tratado también por un número más reducido de trabajos, y sobre todo integrado en estudios más generales, que han llamado la atención acerca de su importancia política como una de las instituciones gubernamentales con más capacidad técnica para la implantación de los objetivos económicos del Estado desarrollista brasileño.⁵

Además, existen distintos trabajos que, a partir de una labor incentivada por el propio banco, en un esfuerzo por la reconstrucción de la memoria de la institución, han tratado distintos periodos históricos, y de los que es posible extraer importantes datos y reconstruir gran parte del proceso de su evolución y desempeño a lo largo del tiempo⁶. Asimismo, antes de que se editaran estas obras, en los años ochenta algunos de los técnicos que trabajaron en los momentos iniciales del BNDES grabaron una serie de entrevistas, en donde quedó constancia de sus experiencias durante los primeros tiempos de la institución, habiendo sido utilizadas posteriormente como material empírico en diversos trabajos.

A partir de las entrevistas recogidas por el denominado *Projeto Memória*, y completadas con un total de cuarenta y nueve entrevistas a actores siguiendo la metodología de la historia oral, el trabajo de Lima (2009) ofrece el estudio histórico más exhaustivo acerca de la institución. En él se ofrece un panorama del banco en un extenso periodo que va desde su fundación en 1952 hasta el final de la implementación del *II Plano Nacional de Desenvolvimento* (II PND) en 1978. Para el autor, éste fue el periodo más importante del banco, participando de manera activa y decisiva en la época de la denominada “Convención del Crecimiento”, periodo definido de esa forma por Barros de Castro (1994, 190), en el que “el compromiso de todos los gobiernos con el

⁵ La definición de “Estado desarrollista”, así como la justificación de la caracterización del Estado brasileño como tal, serán analizadas con mayor detalle en un siguiente apartado.

⁶ *BNDES Um Banco de Ideias; BNDES e o Plano de Metas; BNDES, 40 anos. Um Agente de Mudanças y BNDES. 50 anos de Desenvolvimento.*

desarrollo económico condicionó la visión de los agentes económicos en el país.” Apuntando hacia dos fenómenos convergentes, como la búsqueda de la independencia institucional por parte del BNDES y la confianza de los sucesivos gobiernos en las capacidades del banco, Lima destaca la participación decisiva del banco en los grandes programas de desarrollo económico de aquella época, como el Programa de Metas o el mencionado II PND.

Por lo que respecta a los trabajos que han tratado al BNDES desde una perspectiva específicamente económica, es preciso puntualizar la dificultad para establecer un estado de la cuestión que abarque la vasta aunque fragmentada literatura. Sirva como ejemplo que, ya sólo considerando la producción editada por el propio banco y elaborada por sus técnicos, se pueden encontrar más de una decena de revistas donde, si no de forma exclusiva, sí con gran frecuencia, se abordan aspectos relativos a la institución. Sin embargo, es posible citar varias tesis, libros y artículos de forma que, si no se defina, sí se pueda dibujar un panorama general del los principales temas tratados por economistas respecto del banco.

Una visión general que explica la existencia y la evolución del papel del BNDES en relación al nivel grado de evolución del sistema financiero en la economía brasileña, es ofrecida los trabajos de Baer & Villela (1980), Stallings & Studart (2006) y Pinheiro & Oliveira Filho (2007). Respecto del origen de sus fondos y los resultados del crédito a largo plazo, Monteiro Filha (1994) explica el direccionamiento de los recursos financieros del banco, distribuidos sectorialmente principalmente entre empresas nacionales, intentando superar los distintos “puntos de estrangulamiento” de la economía brasileña. Octaviano & Sousa (2007), analizan la relación entre el BNDES y la productividad de las empresas financiadas por la institución, estableciendo que existen diferencias sustanciales entre los resultados ofrecidos por los distintos programas de financiamiento del banco. Najberg (1989) establece un estudio de la implantación dentro del banco de empresas subsidiarias y el paulatino cambio de orientación del BNDES, convirtiéndose principalmente en financiador del sector industrial privado. Por su parte, los trabajos de Barros de Castro (2007; 2009) tratan sobre la implantación de mecanismos de gestión de riesgo sistémico en el BNDES tras los acuerdos de Basilea y Basilea II, que han servido para dictar las pautas que deben regir la regulación y legislación bancaria en todos los países que se adhirieron a los mismos, demostrando la importancia de estos requerimientos también para los bancos de desarrollo.

En cuanto a los trabajos que, además de sus aspectos más económicos, han tratado al BNDES como institución gubernamental, la primera monografía es la de Pinto (1969), en la que se apunta hacia los esfuerzos en la construcción del banco como agencia con una burocracia eficiente de tipo weberiano, de acceso meritocrático y aislada de las presiones del clientelismo y el patrimonialismo característicos del Estado brasileño en la época de la fundación de la institución. Esta visión es coincidente con autores y trabajos posteriores, que incluyen el estudio del banco en análisis más generales, centrados fundamentalmente en los años cincuenta y en el proceso de construcción de las capacidades económicas del Estado brasileño (Nunes & Geddes, 1985; Sikkink, 1991; Schneider, 1991a; Geddes, 1994), o bien en aspectos más concretos como la implantación de programas de gobierno desarrollistas (Lafer, 2002). En todos estos trabajos aparece el banco dentro de un contexto más amplio, relacionado con la importancia de la reforma estatal y la construcción de nuevas agencias, y donde primaría el aislamiento como mecanismo de eficiencia, frente al clientelismo y a la antigua burocracia.

Cercano a esta línea, pero empleando unos presupuestos más críticos, Martins (1973) aborda la cuestión de la construcción del Estado en relación a la industrialización, y el surgimiento de lo que define como “tecnoburocracia” que, a partir de su aislamiento, actuaría con criterios propiamente empresariales de acumulación capitalista. Dentro de este marco, en su obra Martins analiza el papel del BNDES en dos momentos diferentes: el de su creación (1973, 473-525) y el de su periodo posterior al golpe militar de 1964 (1973, 83-195). La fundación del banco supone para Martins la posibilidad para determinadas élites del Estado, así como para el Poder Ejecutivo, de pasar de la fase de la “industrialización no intencionada” a la fase de “programación del desarrollo”, mudando con ello las relaciones de poder. Con el tiempo, y tras atravesar coyunturas y ciertos hechos contingentes favorables, la burocracia del banco se asentaría y conseguiría una posición de aislamiento, incluso respecto del Poder Ejecutivo, desde la cual proyectan una nueva fase de desarrollo, intentando convertirse la institución rectora del “*holding*” de empresas estatales creado a partir de los años sesenta.

En cualquier caso, más allá de que haya sido analizado a través de distintos marcos teóricos, es posible observar cómo el BNDES ha llamado parcialmente la atención de una parte de literatura interesada en la construcción del Estado brasileño en relación con el desarrollo económico, caracterizándolo como una fuente fundamental de

recursos, ya no sólo financieros, sino también técnicos. De este modo, el importante grado de aislamiento alcanzado y la alta competencia técnica de sus cuadros, aspectos que, o bien fomentados o bien aprovechados por el Poder Ejecutivo, habrían permitido contar con una agencia altamente cualificada como sustento de buena parte de la política económica brasileña (Tavares, 2010).

Sin embargo, esta visión es, si no cuestionada, sí matizada por los trabajos de Willis (1986; 1995) que son los que con más profundidad y abarcando un mayor secuencia de tiempo, han tratado de la evolución del BNDES dentro del Estado brasileño. A partir del análisis a largo plazo de la evolución institucional del banco, y poniendo el foco hacia el proceso de pérdida de la independencia y del aislamiento decisorio de sus técnicos, Willis pone en cuestión las dificultades de construir instituciones fuertes y burocracias competentes en un Estado políticamente inestable. Para ello, observa la evolución institucional del banco dentro de un proceso que va desde su creación en 1952 hasta la década de los ochenta, en el cual todos los presidentes, tanto civiles como militares, habrían intentado controlar la institución para que apoyase sus objetivos políticos. De esta forma, Willis discute otra serie de presupuestos más generales como que la dictadura militar fomentó el aislamiento burocrático de determinadas instituciones encargadas de formular y ejecutar la política económica, entre ellas el BNDES, así como otros presupuestos más concretos, como que, por ejemplo, el gobierno desarrollista de Juscelino Kubitschek favoreció el aislamiento y la competencia del banco.

En el marco general presentado por Willis, se presenta a un Poder Ejecutivo con unos fuertes incentivos para intentar manejar a los técnicos responsables del diseño e implementación de la política económica, de forma que el presidente de turno trataría siempre de utilizar todas las agencias públicas federales para asegurar su continuidad política. Por tanto, la independencia y la competencia de las instituciones gubernamentales más importantes, como sería un ejemplo relevante el BNDES, no dependería tanto de la voluntad política de contar con agencias cualificadas y aisladas, que para Willis es prácticamente inexistente. De esta forma contradeciría a toda una literatura que, en general, explora las capacidades de los estados desarrollistas y su éxito en la industrialización por el hecho de haber fomentado amplios espacios de aislamiento y de competencia en las agencias encargadas del diseño de la política económica.

Para Willis, la verdadera causa del aislamiento y de la competencia de la institución en momentos puntuales, estaría más en el posible éxito de algunas estrategias

empleadas por directivos y técnicos a la hora de controlar la institución, frente a las presiones presidenciales. Este éxito dependería en parte de coyunturas político-económicas favorables, pero sobre todo de la capacidad de directores y técnicos en sus intentos de controlar tres mecanismos: la selección meritocrática de sus cuadros, la *expertise* y el *esprit de corps* generados entre el personal de la institución, así como la capacidad del banco por acceder a recursos financieros propios, siendo este último un objetivo que jamás se consiguió consolidar⁷.

De este modo, el caso del BNDES y su evolución institucional dentro del proceso de formación de las capacidades económicas del estado brasileño, han sido abordados por esta autora más como un problema de patrimonialismo y clientelismo centralizado en el Poder Ejecutivo, y que sólo sería resuelto por la voluntad y la capacidad de la burocracia ligada al BNDES para actuar en contra de este fenómeno en momentos determinados. Por eso, de acuerdo a Willis, se puede observar una tendencia a la desinstitucionalización y a la politización del BNDES, a través de diversos momentos en que, tanto las coyunturas son más adversas, como los mecanismos internos de independencia se relajan. Así, en la secuencia final de su análisis, Willis observa cómo en los años ochenta el banco gozaba de una fortaleza institucional bastante menor que en el periodo de su consolidación en los años cincuenta.

Después de los trabajos de Willis pocos estudios más ha habido para explicar las transformaciones ocurridas en el banco como institución gubernamental en las casi dos décadas posteriores, en las que se han atravesado procesos de cambio político y económico de tal magnitud como la redemocratización, la reforma del Estado, la “década perdida” o los procesos de ajustes posteriores a la hiperinflación. Sólo los trabajos de Velasco (1997; 2005; 2010), han intentado explicar la labor del BNDES como ejecutor del proceso de privatizaciones de la década de 1990 desde un abordaje académico, pero también como testimonio de uno de los técnicos que participaron directamente en él.

Por último, centrados sobre todo en el periodo del gobierno Lula, encontramos de nuevo un interés en colocar al BNDES en el centro de sus marcos interpretativos en los trabajos de Santana (2008; 2011) y Almeida (2011). Ambos pertenecen a una corriente más amplia de autores que, utilizando un marco neoinstitucionalista, parten del estudio de las “trayectorias dependientes”, las “interacciones estratégicas” o las

⁷ La tesis de Willis está escrita antes de la reforma que permitió al BNDES captar una fuente de recursos estables a través del FAT.

“complementariedades institucionales”, para explicar las particularidades de ciertos mecanismos de intervención utilizados con éxito, consiguiendo la vuelta al crecimiento de Brasil, sobre todo tras la segunda mitad de la segunda década del siglo XXI. Para estos autores, el BNDES sería una de las instituciones claves dentro de los “mecanismos de coordinación estratégica” de la política económica brasileña, mostrando en sus análisis un panorama de interacciones entre el banco y otras instituciones políticas y económicas. Así, la institución es tratada, además de por la importancia cuantitativa de sus desembolsos financieros, por su un papel fundamental como coordinador entre los actores de la política económica.

Almeida presenta un panorama de interacciones estratégicas entre el banco y una serie de actores e instituciones relacionadas con la implantación de políticas de desarrollo. Entre ellas, destaca las relaciones del BNDES con el *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social* –CDES- instituido por el gobierno Lula para coordinar la acción de los agentes sociales respecto del desarrollo económico nacional, la participación del banco en la elaboración de las *Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* –PITCE- junto con el *Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior* y el *Ministério das Relações Exteriores*, su posterior participación también en la elaboración de la *Política de Desenvolvimento Produtivo* –PDP-, y sobre todo la participación del BNDES en la financiación pero también en la elaboración del *Programa de Aceleração do Crescimento* –PAC-. De acuerdo a Almeida, el BNDES, formaría parte de “un conjunto de instituciones domésticas capaces de fortalecer, por la vía de las políticas públicas nacionales, la inserción brasileña y el enfrentamiento de la competencia internacional.”

Utilizando también elementos de análisis neoinstitucionalista, Santana (2008; 2011) aborda el papel del BNDES, así como también el papel de los fondos públicos de pensiones, procedentes ambos de un particular legado institucional existente desde antes del periodo de ajustes económicos. Así, en una nueva coyuntura expansiva, este legado institucional sería rescatado y tanto el banco como los fondos de pensiones se convertirían en importantes mecanismos, apoyando un nuevo ciclo de inversiones, así como estableciendo amplios grados de interacción y de coordinación estratégica entre el Estado y el resto de actores de la economía. De este modo, el cambio hacia una nueva agenda desarrollista, y la consecuente implantación de una serie de políticas como las ya mencionadas PITCE y PAC, y la posterior *Política de Desenvolvimento Productivo* -

PDP-, vendrían determinadas por la posibilidad de mantener altas tasas de inversiones, sustentadas mediante estas instituciones públicas de crédito. En este nuevo contexto, el BNDES habría recuperado su papel de banco de fomento, tras pasar, según Santana (2011: 137), la época en la que como principal sustento financiero del proceso de privatizaciones, se había convertido en un banco de inversiones.

En conclusión, se puede observar cómo la específica naturaleza institucional del BNDES, así como los distintos momentos por los que ha pasado en sus más de cincuenta años de historia, ha estimulado significativos estudios desde distintas disciplinas. Por lo que respecta al estudio del banco como institución gubernamental, de momento son pocos los trabajos producidos, aunque todos ellos han lanzado importantes cuestiones acerca de su papel dentro del Estado desarrollista brasileño, por una parte, y, por otra parte, acerca de su posibilidad de producir resultados decisivos contribuyendo a conformar un marco institucional en el que se configuran distintas políticas públicas. El hecho de que pocas agencias de desarrollo hayan adoptado la naturaleza de banco, o que pocos bancos públicos hayan asumido un papel tan decisivo en el desarrollo de las capacidades estatales, sumados a la todavía incipiente caracterización de las instituciones financieras públicas como actores políticos, motiva la dificultad de integrar el estudio del banco en algún tipo de análisis comparado entre países. Sin embargo, las conexiones del banco con otras instituciones de gobierno brasileñas, y el proceso de evolución institucional conjunta de dichas instituciones a partir de marcos y de contextos compartidos, hace imprescindible el no considerar el estudio del BNDES como un hecho aislado, sino en relación a otra serie de cambios dentro del sistema financiero, del sistema político, e incluso del sistema internacional.

1.2. Definición de conceptos. Desarrollo económico, desarrollismo y estrategias de desarrollo económico

Una vez efectuada la revisión de la literatura, es preciso tratar la definición de conceptos, para así poder abordar con mayor precisión el tema de estudio. El paso más importante es despejar, en la medida de lo posible, cualquier tipo de incógnita sobre el significado del concepto desarrollo económico, pues de él derivan una serie de conceptos fundamentales en esta tesis, como son el concepto de desarrollismo, -y derivado de él el concepto de Estado desarrollista-, así como el concepto de estrategia de desarrollo que será fundamental para establecer posteriormente las hipótesis. Además, para definir el concepto de banco de desarrollo, que será tratado en otro apartado, también es preciso tener claro el debate en torno a los significados que se han construido en torno al concepto de desarrollo económico. Esto es así porque la propia naturaleza del concepto determina las soluciones respecto de él, y entre ellas, las respuestas institucionales como la creación de bancos específicos, diferentes de los bancos comerciales y los bancos de inversiones.

1.2.1. Desarrollo económico

Los términos “desarrollo económico” y “desarrollismo” son especialmente imprecisos y ambiguos. Además de no existir un consenso generalizado acerca de su definición, ambos han sido ampliamente utilizados -y desvirtuados- tanto por el lenguaje cotidiano como por el debate político. Es precisamente dentro de este debate político donde existe un mayor interés por apropiarse y dar un significado al desarrollo económico como concepto, lo cual tiene su origen en la particular interpretación que las distintas ideologías hacen del papel del Estado en la economía, del tipo de políticas de desarrollo que los distintos gobiernos deben emprender, o, inclusive, sobre el hecho mismo de si se deben emprender estas políticas.

Además de la influencia del debate político, en el ámbito científico la falta de consenso a la hora de dar una definición para el desarrollo económico -y con ello también para dar una definición para el “desarrollismo” y para las “políticas de desarrollo económico”-, deriva también, en buena medida, de la propia complejidad del fenómeno, así como de la dificultad de establecer su propia naturaleza, pues se discute si se trata de un problema exclusivamente económico, o si es también -o sobre todo- la resultante de factores históricos, políticos, legales, sociales, culturales o institucionales. En cualquier caso, los diferentes enfoques dados por las distintas corrientes teóricas -

fundamentalmente en el ámbito de la Economía- coinciden si no en equiparar, sí en establecer la relación entre el desarrollo económico y el crecimiento económico – aumento de los bienes y servicios producidos- por una parte, y por otra parte en asimilar este desarrollo económico con las distintas etapas en la evolución de la economía de un país. Además, en todos los enfoques existe una relación directa entre el grado de desarrollo de un país y el grado de industrialización del mismo.

En este sentido, tomando como referencia la definición del Banco Mundial, el principal indicador del desarrollo económico es el aumento del PNB y del PIB *per cápita*, “que refleja el incremento de la productividad económica y del bienestar material, como promedio, de la población de un país”(Banco Mundial, 2004a). Más complicado es establecer el “estado de evolución” de una economía, aunque si se asimila desarrollo con grado de industrialización, éste primero podría ser establecido a partir de los indicadores típicos del segundo, tales como el porcentaje de población activa dedicada a cada uno de los sectores económicos, o el consumo de energía *per cápita*. Desde este punto de vista, el mejor indicador de desarrollo sería la industrialización y los países desarrollados serían los países más industrializados.

Sin embargo, de tratarse simplemente de un fenómeno con estas características, ¿por qué utilizar el término específico “desarrollo económico” y no simplemente “crecimiento” o “industrialización”? Además, ¿por qué el “desarrollo económico”, más que el “crecimiento” y la “industrialización”, se convirtió en el objetivo fundamental de todas las economías mundiales después de 1945, situación que se ha mantenido hasta nuestros días en determinadas áreas y países que vinieron a denominarse como “subdesarrollaos”?⁸

La explicación puede estar en la capacidad denotativa del término “desarrollo económico”, pues, aunque a priori remita simplemente a cambios operados en el sistema económico, éste evoca una relación directa con el cambio y la evolución social, entendidos ambos en su sentido más abarcador. El motivo de esta “metáfora” se puede encontrar en el particular transvase del término “desarrollo” que se produjo desde las Ciencias Naturales a las Ciencias Sociales, e incluso, mucho antes de que el verbo

⁸ A medida que el término “país subdesarrollado”, igual que el término “país del Tercer Mundo” paso a tener connotaciones peyorativas, fue sustituido por el término “país en vías de desarrollo” o “país emergente”.

desarrollar⁹ adquiriese su significado científico actual, cuando se utilizaba con el sentido de “revelar” o como contraposición a envolver (Elias, 2008: 173-82).

De este modo, ya la biología o posteriormente la psicología, entendieron el “desarrollo celular” o el “desarrollo cognitivo” como un proceso evolutivo, en el que los propios mecanismos de cambio eran inmanentes al organismo o al individuo en cuestión, y a partir de los cuales se podían establecer leyes o patrones generales de desarrollo. Siguiendo a Rist (2002: 38) y a su visión crítica del “desarrollo”, al pasar al lenguaje económico “mediante esta analogía se relaciona un fenómeno social con un fenómeno natural, haciendo como lo que es verdadero en uno, debiera serlo necesariamente en el otro.” De esta forma, ya sea porque el desarrollo económico sea causa, consecuencia, o ambas, del cambio social, o bien que sea un proceso de cambio social en sí mismo, las transformaciones inherentes han adquirido una connotación en un sentido evolutivo y en cierto modo teleológico. Así ha sido como la metáfora del desarrollo económico se ha inscrito dentro de la corriente predominante del pensamiento occidental, como una forma de cambio social dirigido hacia el progreso y la modernidad (Nisbet, 1976).

La historia del concepto de desarrollo económico es ya bastante larga, y sus raíces se han intentado buscar en los autores clásicos del pensamiento económico, aunque sería Adam Smith el primero en formular una noción del desarrollo asimilable a la que se tiene hoy en día (Robbins, 1967 [1966]: 25-30). *La Riqueza de las Naciones* se ocupa de todo aquello que hace que la riqueza de las naciones sea mayor o menor, utilizando como criterio no sólo el agregado nacional sino la distribución *per capita* o, tal y como formula Smith “la capacidad productiva del trabajo y la forma en que su producto se distribuye naturalmente entre las distintas clases y condiciones del hombre en la sociedad” (Smith, 1988 [1776], 82). Esta idea de productividad y distribución de la riqueza está ligada a la noción del “progreso” que diferencia a las “naciones avanzadas” de las que no lo son, y guarda una relación directa con las medidas que establece “el soberano” para fomentar la acumulación de la riqueza nacional.

Sin embargo, sería Joseph Schumpeter (1976 [1912]), en su *Teoría del desenvolvimiento económico* el primero en hacer una formulación explícita del concepto utilizando el término desarrollo económico. Schumpeter, en su crítica a la visión del

⁹ Nótese que en español se ha generalizado el uso del término “desarrollo”, si bien en un principio se utilizó el término desenvolvimiento –igual que ha ocurrido en portugués (*desenvolvimento*). De este modo, la obra de Schumpeter fue traducida como *Teoría del desenvolvimiento económico*. En francés es *déroule*, en inglés *development*, y en italiano *sviluppo*.

equilibrio de la Escuela Marginalista, entendió el desarrollo como la ruptura de una serie de patrones estáticos, causados por ciertos empresarios innovadores, aprovechando su acceso al crédito y al dinero, mediante la cual se crearían nuevas combinaciones o innovaciones en el uso de los factores de producción.

Según Schumpeter ([1912] 1976: 74-5) “entendemos por desenvolvimiento solamente los cambios en la vida económica que no hayan sido impuestos a ella desde el exterior, sino que tengan un origen interno. Si resulta que no existen tales alteraciones procedentes de la esfera económica, y que el fenómeno que denominamos desenvolvimiento económico está fundado en la práctica simplemente en el hecho de que los datos se alteran, adaptándose continuamente a ellos la economía, afirmaremos que no existe desenvolvimiento económico. (...) Todo proceso concreto de desenvolvimiento reposa finalmente sobre el desenvolvimiento precedente. Pero para ver claramente la esencia de la cosa, debemos hacer abstracción de este hecho, considerando que el desenvolvimiento se origina desde una posición sin desenvolvimiento. Todo proceso de desenvolvimiento crea las condiciones necesarias para el siguiente. (...)El desenvolvimiento, en nuestro sentido, es un fenómeno característico, totalmente extraño a lo que puede ser observado en la corriente circular, o en la tendencia al equilibrio”

Así pues, para Schumpeter el desarrollo económico sería un fenómeno de cambio generado exclusivamente por factores económicos endógenos y dentro de la esfera económica, sin ninguna intervención externa como podría ser un cambio demográfico, social o político. Una consecuencia de esta concepción puede ser la incapacidad de las instancias políticas para actuar a favor del desarrollo económico, y de hecho, no sería hasta que con el auge de las ideas keynesianas se comenzase a dar importancia al Estado en el proceso crecimiento económico, cuando se extrapolase esta idea al concepto del desarrollo económico. Al mismo tiempo, la concepción de Schumpeter continúa la idea de las distintas fases del cambio evolutivo, cuyo origen mismo estaría en la Ilustración, y que anunciaría la noción clásica de las “etapas del desarrollo económico” formulada por Walt W. Rostow.

Pero antes de que Rostow estableciese sus conocidas leyes sobre las etapas del desarrollo económico, durante los años cuarenta y cincuenta comenzó a formarse lo que posteriormente ha sido denominada como “Alta Teoría del Desarrollo Económico”¹⁰.

¹⁰ El concepto ha sido tomado de Krugman (1994) y establece que desde la formulación de la teoría del “*Big Push*” de Rosenstein Rodan en 1943 a la *Estrategia del desarrollo económico* de Albert

Surgida del nuevo paradigma keynesiano, por autores que centraban sus estudios en ciertos países que presentaban características estructurales netamente diferentes a las de los países más industrializados, planteaba la necesidad de grandes volúmenes de inversiones y de capital para llegar a ese “desarrollo” o “desenvolvimiento” de los factores producidos, estableciendo que sería la acción directa y decidida del Estado la única capaz de conseguirlo.

Todo este debate académico estaba relacionado con el debate surgiría con los intentos de reconstrucción del Nuevo Orden Internacional posterior a 1945. En el contexto geopolítico de la configuración de un mundo bipolar y la extensión de las áreas de influencia de Estados Unidos y la URSS, por una parte, y por otra parte, de la descolonización y el auge de los movimientos nacionalistas en Asia, África y América Latina, el desarrollo económico se convirtió para los unos en uno de los principales mecanismos para consolidar su hegemonía, y para los otros en el medio fundamental para alcanzar mayores cotas de independencia.

De esta forma, el discurso político fue también apropiándose del término, y le dio un particular sentido que, pese a modificaciones, prevalece hasta nuestros días. Como sustento ideológico de consolidación del bloque occidental, el 20 de enero de 1949, en su “Discurso sobre el estado de la Unión” el presidente de Estados Unidos Harry Truman introdujo, por primera vez, en su famoso “Punto IV” la noción de “áreas subdesarrolladas”¹¹, afirmando que “con la colaboración de los medios empresariales, del capital privado, de la agricultura y del mundo del trabajo de este país, este programa podrá incrementar mucho la actividad industrial de otras naciones y elevar sustancialmente su nivel de vida. Estos nuevos desarrollos económicos deberán programarse y regularse de modo que beneficien a las poblaciones de las regiones en que se lleven a cabo.” Este discurso ha venido siendo considerado como el inicio de la “era del desarrollo”, como una nueva visión del mundo y de las relaciones internacionales.

Esa era la tónica de la administración norteamericana, cuyo sustento teórico más destacado sería el ya mencionado Walt W. Rostov, que además de economista y académico, fue colaborador de las administraciones de Truman y Kennedy. En la obra

Hirschmann, en 1958, fueron quince años en los que las bases de la Teoría del Desarrollo quedaron asentadas por autores como, además de los ya citados, Gunnar Myrdal o Arthur W. Lewis, entre otros.

¹¹ En el original en inglés: “Forth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of *underdeveloped areas*.” [el subrayado es nuestro].

de Rostow (1963) *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*, publicada en 1960 se traza una visión de la historia económica que establece un destino casi compartido por cualquier nación, si se siguen una serie de leyes generales. Así pues, cualquier país es susceptible de ir atravesando distintos “grados”, “etapas” o “fases”, hasta alcanzar las condiciones para el “despegue” *-take off-*. Estas fases serían 1) la sociedad tradicional, 2) las condiciones previas al despegue, 3) el despegue económico, 4) el camino a la madurez y 5) el consumo a gran escala. Es importante puntualizar que la obra del economista norteamericano no está dedicada al desarrollo económico, sino al crecimiento, si bien la “ciencia normal” ha establecido la visión evolutiva rostowiana como el paradigma de las fases del desarrollo económico, y como tal aparece en cualquier manual sobre la materia.

Según esta visión evolutiva de la también llamada teoría de la modernización cualquier país puede alcanzar la “senda de desarrollo” que con el paso del tiempo le equipare a las naciones más altamente industrializadas y con un mayor porcentaje de renta *per capita*. Para ello, existirían una serie de factores endógenos al proceso económico, pero también “cambios de orden no económico”, por ejemplo en “las condiciones previas al despegue”, tales como el acceso de las nuevas élites modernizadoras a la “autoridad social y política” para poder apoyar tales proyectos (Rostow, 1963, 39-42). Además, –el libro fue publicado en plena Guerra Fría por un asesor directo del gobierno estadounidense– establece que son sólo las democracias que respetan la economía de mercado, y no los regímenes comunistas, las únicas capaces de emprender este camino.

A este pensamiento proveniente de los centros políticos y académicos mundiales se sumó un pensamiento “autóctono” sobre el desarrollo latinoamericano: el estructuralismo. Surgido de los análisis de la CEPAL, en su formación influyó tanto la asimilación y reinterpretación propia de todas estas teorías y discursos, como sobre todo la evolución interna del pensamiento nacional acerca del proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones.

Raúl Prebisch, Secretario Ejecutivo de la CEPAL desde 1949, sería la figura más importante del estructuralismo, y su obra *El desarrollo económico de Latinoamérica y sus principales problemas* (1949), publicada en el mismo año que el famoso Punto IV, se convirtió en la referencia intelectual para los gobiernos desarrollistas del continente. La aportación fundamental de Raul Prebisch fue sumar a las teorías keynesianas el concepto de centro-periferia. Según esta concepción, América Latina estaba afectada

por su situación de periferia productora de alimentos y materias primas para los centros industriales, pues en este intercambio los beneficios del comercio internacional estaban desigualmente divididos. La primera explicación de las causas, la conocida como tesis de Prebisch- Singer, fue la diferencia en la productividad, unida a la tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio. De ahí se deducía que el desarrollo económico sólo se alcanzaría a partir del cambio en la estructura económica y de la industrialización inducida por la acción del Estado (Hirschman, 1973: 26-73).

El estructuralismo y su noción de centro y periferia sirvieron de base para el análisis de Celso Furtado (1975: 92-115), y su concepción del subdesarrollo, como situación estructural consecuencia de procesos históricos particulares, y no como estadio de evolución de una economía tal y como pretendía el discurso modernizador “rostowniano”. Esta concepción histórico-estructural sería el embrión la corriente crítica de la Teoría de la Dependencia, que sería formulada en los años sesenta por jóvenes economistas latinoamericanos, y por académicos norteamericanos adscritos a la corriente del “neo-marxismo”.

Desde ese momento, las formulaciones críticas acerca del desarrollo y el subdesarrollo, y de las relaciones de dominación y de desigualdad entre países que existen en el sistema internacional, se han constituido como una subdisciplina en la Teoría del Desarrollo. Uno de los autores de mayor relevancia dentro de la corriente crítica sería Ha-Joon Chang en cuya obra *Retirar la escalera* (2004 [2002]) establece que los que denomina como PAD –Países Actualmente Desarrollados- han seguido históricamente una serie de estrategias contrarias al “libre comercio”, y se han valido de arreglos institucionales diferentes al “buen gobierno” que promulgan para los países en desarrollo.

Al mismo tiempo, también se han ido incorporando a la Teorías del Desarrollo distintas nociones, provenientes fundamentalmente de las nuevas teorías del crecimiento, tales como la importancia de la educación en la formación del capital humano, minimizando la importancia de la acumulación del capital físico. Una de las últimas aportaciones relevantes fue la de Amartya Sen (2000), y la definición del desarrollo como un proceso de mejora material de las condiciones de vida “para aumentar las libertades reales que la gente disfruta”.

Sin embargo, y como se puede observar, tras las definiciones iniciales, y pese a que mucho se ha teorizado sobre el desarrollo y el subdesarrollo, sobre los modelos y estrategias del desarrollo económico, poco ha sido lo que se ha avanzado a la hora de

dar una definición que permita un estudio más allá de estos aspectos teóricos. Por tanto, y aun admitiendo la gran carga denotativa que tiene el concepto “desarrollo económico” y que lo diferenciaría netamente de un simple proceso de crecimiento económico y de evolución hacia la industrialización, es muy difícil dar una primera definición operacional que no contemple la preponderancia de estos dos elementos.

Esta primera concepción del desarrollo vinculada al crecimiento -aspecto cuantitativo-, y a la evolución económica en el sentido de alcanzar una mayor industrialización -aspecto cualitativo-, se ha ido complementando con otras definiciones, cada una de ellas operacionalizada mediante un determinado indicador. Por ejemplo, podemos enumerar la igualdad en la distribución de la renta, el nivel satisfacción de las necesidades básicas, la sostenibilidad, o el desarrollo humano. Sus respectivos indicadores podrían ser el Coeficiente de Gini y el porcentaje de ingreso por quintiles para el primero; el coeficiente de población en la brecha de pobreza e indigencia, el porcentaje de la población viviendo con menos de 1 y 2 dólares, el porcentaje de la población viviendo bajo el nivel mínimo de consumo para el segundo; las emisiones de CO₂ o el porcentaje de bosques respecto del total de la tierra para el tercero; la expectativa de vida y la tasa de mortalidad para el último (Banco Mundial, 2004b).

Además, y aún si olvidásemos estas definiciones y considerásemos que el desarrollo podría ser definido simplemente atendiendo al crecimiento y a la industrialización, éste carecería de un sentido unívoco, pues quedaría por ver cuál es el tipo de crecimiento y qué tipo de industrialización es la que se ha producido. En un mundo altamente interdependiente, el crecimiento económico no puede ser considerado como un valor *per se*, sino que se relaciona con la convergencia, es decir, con la tendencia a alcanzar niveles similares de PIB *per capita* o productividad entre el conjunto total de los países. Del mismo modo, para evaluar la industrialización hay que analizar qué tipo de procesos productivos son los que se han implantado, llámense centrales o semiperiféricos, o bien intensivos en capital y tecnología o intensivos en mano de obra, centrados en el mercado interno o para la exportación, etc.

Por consiguiente, un país puede considerarse desarrollado o no dependiendo de la concepción de desarrollo económico que se quiera utilizar (World Bank, 2004b). De la misma forma, las distintas concepciones con los respectivos indicadores a ser considerados -tanto a la hora de problematizarlo como a la hora de establecer mecanismos para actuar a favor del mismo- son significativos de cómo una determinada

sociedad establece o ha establecido sus prioridades y demandas al abordar la cuestión, cómo su sistema político y su sector productivo han actuado creando políticas en este sentido, y, por último, el éxito que se ha tenido en tal desempeño.

Así, poniendo por ejemplo el caso de Brasil, el país podría considerarse desarrollado simplemente atendiendo a las tasas positivas de crecimiento de PIB o del PIB *per cápita*. Desde un punto de vista histórico, y si se toma como origen las transformaciones emprendidas desde las décadas de los veinte y los treinta y sobre todo los años cincuenta del siglo XX, se podría concluir que el país latinoamericano tuvo éxito en este empeño, al conseguir un alto grado de desarrollo económico. En este periodo de tiempo –e incluso considerando el freno de la “década perdida” de los ochenta- se alcanzaron altas tasas sostenidas de crecimiento, se construyó un importante tejido industrial y se superó la situación estructural de nación agroexportadora.

Sin embargo, los indicadores de distribución igualitaria del ingreso, o de satisfacción de las necesidades básicas, e incluso de sostenibilidad, de desarrollo humano o de desarrollo subjetivo, indican graves carencias en Brasil, situándolo entre los países menos desarrollados de América Latina y de todo el mundo. Además, el espectacular crecimiento económico que alcanzó el país, si se evalúa a partir del tipo de procesos industriales implantados –intensivos en mano de obra, intensivos en escala, y basados en recursos naturales, pero poco diversificados y con bajas tasas de industria cualificada- así como las tasas de convergencia, podrían inducir a lecturas en las que se indicasen ciertas limitaciones en el desarrollo económico brasileño.

En conclusión, aún considerando que al concepto de desarrollo económico se han ido sumando definiciones, tanto desde el ámbito científico, como desde el debate social y político, es muy difícil dar una definición diferente a la del crecimiento y cambio evolutivo en la estructura económica, si bien esta definición sí se puede complementar, incluyendo nociones que derivan de la equidad, de la sostenibilidad y de la forma en que la ciudadanía se ve beneficiada por el proceso. Además, tan importante incluso como establecer una definición, es considerar la “metáfora” que ofrece el concepto y su capacidad preformativa, con su evocación del evolucionismo y la modernización, de tal forma que ninguna corriente de pensamiento social, político o económico ha sido capaz de huir de su formulación, circunstancia llevada al extremo en determinados países que como Brasil, han hecho del desarrollo económico uno de sus principales objetivos nacionales, y con ello una de las principales fuentes de legitimación de la acción del Estado.

1.2.2. Desarrollismo

La fuerza del concepto del desarrollo económico es tal que, incluso desde una visión neoliberal que niega la prerrogativa del Estado para actuar en la economía y que establece que el mercado es el principal agente del desarrollo, como desde una visión crítica posmoderna que cuestiona el hecho mismo de que la economía deba experimentar crecimiento y que propugna el “desarrollo sostenible”, se ha podido huir de articular el término. Sin embargo, la única corriente ideológica que propugna el desarrollo económico *stricto sensu* sería el desarrollismo.

El desarrollismo sería un conjunto de ideas, potencialmente materializables en una serie de políticas públicas encaminadas a conseguir el desarrollo económico, concibiendo que éste es, esencialmente, el crecimiento cuantitativo de la producción y la productividad, así como la evolución cualitativa de la estructura económica mediante la industrialización. El desarrollismo no es una teoría económica como tal, si bien su sustento tiene mucho que ver con la evolución teórica de la economía keynesiana, por una parte, y por otra, por todo el aparato conceptual aportado por los economistas de la CEPAL y por la Teoría del Desarrollo.

El surgimiento del desarrollismo es un fenómeno global, pero su auge se produjo fundamentalmente en los países de América Latina que, en el contexto de la adaptación al Nuevo Orden Internacional posterior a 1945, se autodenominaron como subdesarrollados. Esta concepción originaria de la situación de subdesarrollo implicaría, por una parte, adoptar estrategias internas de desarrollo de las economías nacionales, y, por otra parte, replantear la situación de cada una de las naciones latinoamericanas dentro del sistema internacional. En cualquier caso, una condición indisoluble al desarrollismo es la concepción de que el mercado no puede resolver los problemas de subdesarrollo, y que por tanto el principal promotor del desarrollo económico es el Estado.

Así pues, el desarrollismo se referiría a la ideología que postula como meta de la sociedad y de la acción estatal la obtención de un acelerado crecimiento económico, así como un cambio en la estructura económica. En sus orígenes, el desarrollismo latinoamericano hacía énfasis en la transformación de las economías atrasadas de la región, concentrando los esfuerzos en la creación de una base industrial, y en la superación de la condición de países exportadores de materias primas. En la mayoría de los casos este desarrollismo asumió como modelo de crecimiento la llamada

Industrialización por Sustitución de Importaciones, propugnando para ello distintos mecanismos de intervención estatal en la economía, tan diversos como el proteccionismo, la planificación económica, el endeudamiento exterior, o la atracción de inversiones extranjeras directas.

Los orígenes del desarrollismo se pueden encontrar en el pensamiento estructuralista de la CEPAL, en las ideas acerca de la cooperación al desarrollo para contener el avance comunista emprendidas por los gobiernos estadounidenses al principio de la Guerra Fría –sobre todo por la administración de Harry Truman-, y en las propias estrategias nacionales de industrialización y de desarrollo emprendidas por los distintos países occidentales tras 1945. Respecto del caso brasileño, se puede afirmar que quizá sea el país del mundo donde se ha venido dando un debate más enriquecedor acerca de estas ideas. Siguiendo a Bielchowsky (1988:7), el desarrollismo, en su versión “autóctona” sería “la ideología de transformación de la sociedad brasileña definida por el proyecto económico que se compone de los siguientes puntos fundamentales: a) la industrialización integral es la vía de superación de la pobreza y del subdesarrollo brasileño, b) no hay medios de alcanzar una industrialización eficiente y racional en Brasil a través de las fuerzas espontáneas de mercado, por eso es necesario que el Estado la planifique, c) la planificación debe definir la expansión deseada de los sectores económicos y de los instrumentos de promoción de esa expansión, d) el Estado debe ordenar también la ejecución de la expansión, captando y orientando recursos financieros, y promoviendo inversiones directas en aquellos sectores en que la iniciativa privada sea insuficiente.”

Pese a que “la sabiduría convencional” ha acabado por asimilar el desarrollismo a las intervenciones estatales en sus facetas más extremas, equiparándolo al proteccionismo y al populismo nacionalista, tal y como demuestra Bielchowsky (1988: 33-34; 77-32), en el fértil debate que se fraguó en los años cincuenta y sesenta coexistieron distintas visiones desarrollistas con múltiples matices a la hora de definir, tanto el papel del Estado y de la iniciativa privada, como el papel del capital nacional y extranjero respecto al desarrollo económico. Según el autor, además de la corriente neoliberal y la corriente socialista, cada una con una visión propia acerca del desarrollo económico pero sin poder ser consideradas como desarrollistas, existieron tres corrientes desarrollistas en Brasil. En el sector privado existiría una corriente de economistas de carácter antiliberal, favorable tanto a la intervención estatal como a la acumulación privada y sin una posición homogénea sobre la conveniencia o no de los capitales

extranjeros. Mientras tanto, en el sector público existiría una corriente de economistas “no nacionalistas” que se mostraban favorables al apoyo estatal de la industrialización, pero que estimaban que era conveniente la llegada de inversiones privadas extranjeras, siendo además favorables a las políticas de estabilización monetaria. Por último, dentro del sector público existiría una corriente de economistas “nacionalistas” favorables a la inversión estatal y a las inversiones públicas en sectores estratégicos, con un fuerte recelo tanto a los capitales extranjeros como a las políticas de estabilización.

El auge de la ideología desarrollista transcurrió de forma paralela –y en gran medida correlacionada- con el auge de las ideas keynesianas. Sin embargo, de igual modo que las ideas keynesianas se vieron momentáneamente desplazadas, las ideas desarrollistas, sobre todo a partir de la década de 1980, fueron perdiendo aparentemente gran parte de su prestigio. Esto fue así, entre otras razones, por los propios límites de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, por la crisis de la deuda en América Latina, así como por las estrategias impuestas desde Estados Unidos con el Consenso de Washington a partir de los años noventa.

Sin embargo, las estrategias de ajuste que proponía la ortodoxia conservadora, lejos de solventar los problemas, acabaron por agravar la situación de desaceleración del crecimiento y de aumento de las desigualdades sociales de la “década perdida”. Así, al igual que el antiguo *laissez faire* que sustentaba ideológicamente la agroexportación había sido combatido por la reacción estructuralista cepalina, otra vez más desde la CEPAL surgió un pensamiento que se definió como neoestructuralismo en contra del neoliberalismo del Consenso de Washington.

La publicación, en 1990, del informe titulado *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*, del economista Fernando Fajnzylber fue el hito que marca la renovación de ideas de la CEPAL. En él se establece un diagnóstico de la situación latinoamericana alternativo al neoliberal, pero también diferente al estructuralismo tradicional que dominó el pensamiento durante la época de la ISI. Según este informe, las transformaciones estructurales que deben emprender las economías latinoamericanas para salir de la situación de estancamiento del crecimiento serían: a) El aumento de la competitividad por el aumento de la productividad y no por la depreciación de los salarios reales, b) La transformación de todo el sistema socioeconómico, desde el sistema educativo, la infraestructura energética, tecnológica y de transportes, las relaciones del mercado de trabajo, las relaciones entre público y privado, y el sistema financiero, c) La

industrialización como eje de la transformación productiva y del progreso técnico, integrada en la transformación de la agricultura y los servicios, d) la incorporación de la dimensión ambiental y geográfico espacial, y e) El crecimiento sostenido apoyado en la competitividad y la equidad (CEPAL, 1990: 14-5).

Este renacer del pensamiento neoestructuralista de la CEPAL tuvo una continuidad directa especialmente importante en Brasil, con la formulación de lo que ha venido a llamarse nuevo desarrollismo o neodesarrollismo¹². Además de incorporar a la tradicional concepción de crecimiento e industrialización los aspectos de igualdad social y sostenibilidad, el cambio más importante de esta nueva visión respecto al antiguo desarrollismo radica, tal y como explican sus formuladores, en la necesidad de coexistir el Estado con el mercado¹³. De acuerdo a Bresser (2006a: 5-24), uno de los primeros en teorizarlo, las principales diferencias radican en que, una vez superada la fase de Industrialización por Sustitución de Importaciones, el neodesarrollismo no es proteccionista y además está a favor de la exportación de bienes manufacturados, en que rechaza opciones de crecimiento basadas únicamente en la demanda y el déficit público, y, por último, en que el Estado, si bien puede y debe promover el ahorro y la inversión, debe dejar a la creciente capacidad y recursos del sector privado nacional la iniciativa de emprender inversiones.

Respecto a la ortodoxia convencional, entendida como el conjunto de “teorías, diagnósticos y propuestas que los países ricos le ofrecen a aquellos en vías de desarrollo”, fundamentalmente articuladas desde el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, así como desde la sede de los principales bancos y multinacionales más grandes del mundo, el neodesarrollismo marca la diferencia fundamental en el rechazo a lo que se denomina el “fundamentalismo del mercado”. Desde este punto de vista, el neodesarrollismo acepta la necesidad de coexistir de ambos, rechazando la ideología del Estado mínimo como fin en sí mismo, pese a que incluso critica el crecimiento del estado provocado por el clientelismo. Consecuentemente, toda reforma institucional debe estar encaminada a mejorar la eficiencia del Estado, pero no servir como excusa para reducir la carga impositiva (Bresser, 2006a).

Sin embargo, y pese a estas nuevas concepciones, el neodesarrollismo puede ser considerado como una versión del desarrollismo adaptada a la nueva coyuntura, sin más

¹² *Neo-desenvolvimentismo o Nôvo Desenvolvimentismo* en portugués.

¹³ Una recopilación de trabajos en torno al neodesarrollismo se puede encontrar en Sicsú & Paula, (2005).

diferencias sustanciales que las que pudieron existir entre las distintas corrientes desarrollistas en la época de mayor auge de esta ideología, así que se utilizará el segundo término para referirse indistintamente a ambos. Para hablar de desarrollismo o de ideología desarrollista tiene que haber un posicionamiento teórico basado en postulados de la economía keynesiana pero adaptados a los países emergentes, un particular posicionamiento político que, si bien no se puede considerar de izquierdas en sentido estricto sí que está radicalmente contrapuesto a la derecha neoliberal, así como una pretensión de dominar la agenda política por distintos actores e instituciones, tanto desde el ámbito público como del privado, con el objetivo fundamental de influir en un sentido determinado en el diseño de las políticas del gobierno.

Con este objetivo fundamental, se trata de fomentar que el Estado emprenda políticas de desarrollo económico, de dar un sentido plenamente desarrollista a las estrategias de desarrollo económico, y también se trata de dar un sentido desarrollista a cualquier otro tipo de política, desde la educativa, a la social, o a las de reforma del Estado y de la administración, por poner ejemplos. Desde este punto de vista, si el desarrollo económico ha sido una concepción asimilada, con sus diversas interpretaciones, tanto por el sistema internacional, como por los distintos países en vías de desarrollo, el desarrollismo establecería un clivaje fundamental, análogo al que existe entre keynesianismo y neoliberalismo en las democracias de los países más industrializados.

1.2.3. Estrategia nacional y políticas de desarrollo económico.

Hasta ahora, se ha apuntado por una parte que el desarrollo económico es un proceso de naturaleza económica, pero en el que intervienen factores y variables de mucho más diversas, destacándose el peso de la dimensión política. También se ha apuntado que, en relación con el desarrollo económico, han sido formuladas –muy específicamente en países como Brasil- distintas ideologías que recogen posicionamientos diferenciados acerca de cómo debe ser el programa de acción política respecto a este proceso de cambio evolutivo y de crecimiento económico. Para explorar la forma según la cuál la dimensión política puede intervenir en el proceso, y la forma en que las distintas ideologías y visiones acerca del desarrollo económico -sean específicamente desarrollistas o no- son capaces de materializarse en políticas concretas

y producir resultados afectando a dicho proceso, exploraremos el concepto de “estrategia nacional de desarrollo”.

Una estrategia nacional de desarrollo económico nacería como resultado de un proceso decisorio dentro de una comunidad política nacional, en el que se fijarían una serie de objetivos por parte de amplias coaliciones sociales y políticas, en materia de crecimiento económico y de cambio evolutivo de la economía. De este modo, pese a que los actores envueltos pueden valorar la importancia de los cambios tecnológicos, sociales, económicos o del sistema internacional, como variables 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, 2006b). Esta interpretación, que apunta a la importancia de la elaboración estratégica de un programa de acción, más que a la existencia de recursos o de factores de producción favorables, proviene de las primeras formulaciones de la Teoría del Desarrollo (Lewis, 1955; Hirschman, 1958: 5), habiendo influenciando desde entonces a generaciones tanto de académicos como de hacedores de políticas.

De esta forma, la manera más efectiva para que las diferentes visiones acerca del desarrollo –sean o no sean desarrollistas- se conviertan en resultados concretos, dando lugar a una serie de políticas, es siempre a través de una estrategia nacional de desarrollo económico. Éstas visiones o ideologías actúan como marco de referencia de las diferentes alternativas a la hora de formar la agenda, de identificar y definir el problema, y, fundamentalmente, a la hora de fijar los objetivos. Así, según Anderson (1974 [1967]:178), “una estrategia de desarrollo se puede considerar como una demanda global al sistema, como una visión del proceso de cambio económico compatible con los valores y creencias de cierto grupo de contendientes por el poder.”

Antes de proseguir, es preciso aclarar que, a diferencia de lo apuntado entre otros por Anderson, “estrategia de desarrollo” es diferente de “estrategia de la política de desarrollo”. Es decir, una estrategia de desarrollo no hace referencia al subsiguiente proceso derivado de la necesidad de calcular los medios y fines a la hora de implantar un determinado tipo de política de desarrollo, sino que las estrategias de desarrollo son mucho más abarcadoras, siendo en si mismas contenedoras y cohesionadoras de conjuntos de políticas derivados de ellas. Por tanto, también es preciso puntualizar que el término “estrategia” hace referencia a un proceso de toma de decisiones diferente de lo que puede ser la elaboración de políticas como respuesta a crisis puntuales o a problemas a corto plazo. Asimismo, una “estrategia de desarrollo” es diferente de una

“fase de desarrollo”, la cual se trata más del resultado de un proceso económico en el que intervienen un mayor número de variables de distinta naturaleza y en la que el peso de la acción política es más difícil de valorar. Por último, para comprender de forma más precisa qué es una “estrategia nacional de desarrollo” es necesario diferenciarla, por una parte, de lo que es simplemente una “estrategia de desarrollo”, en la que la toma de decisiones y la fijación de objetivos no provienen ni exclusiva ni preponderantemente del proceso decisorio dentro del Estado Nación.

Así pues, las estrategias de desarrollo, en primer lugar, englobarían una serie de políticas de desarrollo. De acuerdo a Gereffi (1990: 23), “las estrategias de desarrollo económico pueden ser definidas como conjuntos de políticas estatales que moldean la relación de un determinado país con la economía global y que afectan a la distribución doméstica de recursos entre las industrias y los principales grupos sociales. Así, la relación de políticas con estructura productiva relacionaría a su vez mercados y recursos a escala internacional y, por otra parte, a escala doméstica las propias decisiones en materia de crecimiento e igualdad.” Ésta sería una visión muy similar a la de Haggard (1990: 23), según la cual las estrategias podrían desagregarse en una serie de políticas que envolverían distintas líneas de división y conflicto. Por tanto, si las estrategias de desarrollo son conjuntos de políticas, las políticas de desarrollo serían el resultado más característico de una estrategia de desarrollo.

En segundo lugar, el proceso de diseño y establecimiento de este conjunto de políticas, englobado dentro de una estrategia cohesionadora, provendría de un proceso de toma de decisiones que iría más allá de una mera cuestión incremental o pragmática. Las estrategias suelen estar diseñadas en base a proyectos, de acuerdo a metodologías de fijación de objetivos y medios, y en ocasiones bajo la forma de grandes diseños como en su momento fueron los planes de desarrollo económico. A este respecto, las estrategias dependerían mucho, no sólo de la coyuntura específica del momento, sino del conocimiento y de la *expertise* acumulados por los hacedores de políticas, así como de las capacidades estatales de cada país.

En tercer lugar, una estrategia de desarrollo se diferencia del proceso mismo de desarrollo económico, y de sus diferentes fases. Según Sallum (2000: 144) “las estrategias de desarrollo, incluso siendo fruto de la lucha política trabada en el interior de cada sociedad, se distinguen del propio proceso de desarrollo. De hecho, las propias estrategias son tentativas de moldearlo”. Por tanto, aún siendo evidente la influencia que el contexto económico ejerce en ellas, las estrategias no vendrían determinadas

directamente por factores propios a éste, sino que la relación causal tiene que ver más con la fijación de objetivos resultante del diseño centralizado de la acción estatal (Haggard, 1990: 23). Así, conviene apuntar que pueden atravesarse distintas fases de desarrollo económico sin que los factores que intervienen en ella provoquen la mudanza o el surgimiento de una estrategia de desarrollo económico consistente. Del mismo modo, la formulación e implementación de una estrategia de desarrollo económico puede intervenir de forma independiente, produciendo resultados en una determinada fase de desarrollo económico, siempre que a través de una serie de factores políticos, institucionales e ideológicos se generen las condiciones necesarias para su diseño e implementación.

Estas condiciones para el éxito tanto en el diseño como en la implementación de una determinada estrategia, deben ser planteadas en términos tanto de eficiencia como de legitimidad. De acuerdo a Boschi & Gaitán (2008a: 22) “no se trata sólo de diagramar programas de desarrollo e innovación tecnológica e industrial, sino de alcanzar la capacidad de implementar estos proyectos y, más importante aún, lograr su permanencia en el tiempo”, lo cual estaría estrechamente relacionado con la cuarta y última de las diferenciaciones: que una “estrategia nacional de desarrollo” es netamente diferente a una “estrategia de desarrollo” diseñada y/o impuesta desde el exterior.

Sólo las estrategias nacionales son sustentadas por amplias coaliciones para movilizar recursos políticos, de forma que la comunidad política afectada pueda considerar como legítimos los medios empelados y los objetivos a ser alcanzados. Por otra parte, dado que las estrategias deben basarse en elaboraciones que vayan más allá de diseños incrementales o pragmáticos, así como en la correcta implementación de una serie de políticas de calidad, las capacidades del Estado y el preciso conocimiento de las mismas, de acuerdo a las condiciones del sistema político nacional, son elementos imprescindibles para alcanzar resultados duraderos. Es por eso que las estrategias de desarrollo económico ideadas desde el exterior, tal y como han venido a demostrar las distintas experiencias nacionales, han tenido muy poco éxito, ya que no han contado ni con la misma legitimidad ni con la misma coherencia respecto de la realidad específica que las estrategias nacionales. Así, pese a que todo tipo de estrategia nacional supone un planteamiento de cómo debe ser la inserción dentro del sistema internacional por parte del país que la elabora, y que, por tanto, debe tener en consideración el marco global, la deliberación y la toma de decisiones tiene que efectuarse preponderantemente dentro de las instituciones del Estado Nación. De acuerdo a Boschi & Gaitán (2008b: 8)

“las condiciones de posibilidad de las estrategias de desarrollo se vinculan con la construcción de un proyecto nacional, sin que necesariamente esto signifique nacionalismo en sentido clásico. En realidad, “nacional” se refiere, en primer lugar, a un proyecto que cuente con el consenso de actores representativos y, por otro lado, que renuncie a las políticas impuestas por organismos multilaterales o países centrales y formule caminos nacionales de desarrollo”.

Por tanto, las estrategias nacionales de desarrollo serían formulaciones de una serie de objetivos, acompañadas de una de una serie de medios para alcanzarlos en un determinado periodo de tiempo, nacidas de la voluntad política de influir en el desarrollo económico de un determinado país, y que, elaboradas a través de decisiones centralizadas en las que participan preponderantemente actores nacionales, estarían compuestas por conjuntos de políticas a ser ejecutadas dentro de un determinado programa de gobierno. En este punto, quedaría por precisar en qué niveles intervienen los distintos factores para que las estrategias sean formuladas e implementadas y de qué manera éstas pueden variar con los cambios en el proceso de desarrollo. Asimismo, quedaría por precisar de qué forma estos factores que intervendrían en el proceso decisorio contribuirían también a la formación de coaliciones y de redes políticas y sociales sobre las que se asienta la estrategia nacional, constituyendo así una “relación de agencia” entre los grupos que la sustentan y el gobierno que la ejecuta.

De acuerdo a Ellison & Gereffi (1990, 369-73), que establecen un modelo de análisis multinivel para explicar estos cambios, las restricciones políticas y económicas del sistema mundial determinarían cuándo una estrategia está llegando a su fin. En ese mismo nivel, las oportunidades del sistema mundial, y, descendiendo a nivel de país, las precondiciones específicas, el papel del Estado y de los actores relevantes, así como las ideologías políticas y económicas, serían factores que determinarían la elección de nuevas estrategias. Por último, los niveles institucionales y culturales serían importantes para comprender cómo las estrategias son implementadas y sustentadas. Por tanto, pese a que procesos como la expansión económica mundial o la estructura geopolítica puedan promover cambios –imposibilitando la continuidad de determinadas estrategias o favoreciendo el surgimiento de otras- los aspectos ideológicos, institucionales y culturales de la política doméstica desempeñarían el papel fundamental en el diseño e implementación de estrategias, siendo así los factores más determinantes para la consecución de los resultados deseados.

Sería en ese nivel doméstico donde adquiriría importancia la formación de coaliciones, así como la articulación de una serie de redes que integrarían a diversos actores, grupos e instituciones. Las coaliciones estarían formadas por grupos de interés, sociales y económicos, así como por actores característicos del sistema político, siendo las beneficiarias potenciales de los resultados de la estrategia de desarrollo. A su vez, esta coalición debería integrarse a partir del establecimiento de una serie de redes que interconectarían a sus miembros con los técnicos, instituciones estatales y las distintas administraciones, así como también con las distintas empresas nacionales y multinacionales, estableciendo puntos nodales de interacción en red en los diferentes niveles de la política doméstica, además de articularse desde ahí con el resto de actores del sistema internacional. Sin embargo, las estrategias, pese a estar apoyadas y sustentadas por coaliciones y redes multinivel, son siempre formuladas e implementadas en última instancia por los gobiernos nacionales, lo cual llevaría a la necesidad de valorar la importancia de las preferencias de la acción ejecutiva y la capacidad que ésta tiene para actuar más allá de restricciones sistémicas, institucionales o de cualquier tipo.

Boix (1996), analizando el caso de las estrategias económicas de crecimiento aplicadas en Europa, establece la importancia de la coalición¹⁴ en el gobierno como agente político, resaltando como decisivas sus preferencias ideológicas, más allá de restricciones impuestas por las coyunturas. Este análisis, que se circunscribe a un contexto amplio posterior al agotamiento del modelo keynesiano de estímulo de la demanda, establece que, aún considerando la posibilidad de actuar sólo desde el punto de vista de la oferta, la agencia política es capaz de ofrecer dos alternativas diferentes de estrategia de crecimiento: una conservadora y una socialdemócrata¹⁵. Aplicado al caso de las estrategias de desarrollo, el resultado sería considerar que la ideología respecto del desarrollo –desarrollista o no desarrollista- desempeña un papel fundamental, más allá de los ciclos y coyunturas de contracción o de expansión económica del sistema, a la hora de formular los objetivos y de establecer la divisoria que determinaría por una parte la coalición política, y, por otra parte, la elaboración misma de la estrategia. De esta forma, con la elección de una determinada estrategia de desarrollo, sustentada por

¹⁴ Boix, cuyo caso de estudio está centrado exclusivamente en Europa, se refiere explícitamente a los partidos políticos como agencia. Sin embargo, si se pretende hacer referencia a América Latina, las diferentes condiciones de sus sistemas políticos y de partidos hacen más aconsejable ampliar la definición hacia la “coalición política” en la que se incluya el partido de gobierno y la coalición partidaria que la sustenta, junto con los grupos económicos y de la sociedad civil organizada que sustentan a la misma.

¹⁵ Cada una de las dos estrategias es representada por un caso: la primera por el gobierno conservador de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, y la segunda por el gobierno socialista de Felipe González en España.

coaliciones y redes con sus particulares intereses y visiones respecto de las posibles políticas a ser implementadas, se establecería una relación en la que el gobierno desempeñaría el papel de agente. Dicho agente contaría con un relativo grado de independencia respecto del “principal” -la coalición- convirtiendo la estrategia en el fundamento de su programa político.

Por tanto, las preferencias ideológicas de cada gobierno establecerían programas de acción política respecto del proceso de desarrollo económico de un determinado país, a través de estrategias que pueden ser consideradas “nacionales”, si las decisiones tomadas en su diseño e implementación son tomadas preponderantemente por los actores del Estado Nación. De este modo, una vez definido el fenómeno general –el desarrollo económico-, del que derivan otros fenómenos como las ideologías y la acción política estratégica respecto de él, queda por establecer el marco institucional en el que se desarrollan estos procesos, prestando atención, por una parte, a la relación entre desarrollo económico y desarrollo de las instituciones financieras, y, por otra parte, a la configuración institucional derivada de los procesos de intervención política en la economía.

1.3. Definición de conceptos. Banca pública de desarrollo y su relación con el desarrollo económico y las capacidades estatales.

Se ha definido el desarrollo económico como un fenómeno que aúna crecimiento económico *per capita* con el cambio evolutivo en una economía, en el sentido de alcanzar un mayor grado de industrialización, y mayores niveles de producción y de productividad. En este proceso, las instituciones financieras, y en concreto la banca, desempeñan un papel fundamental, como instrumento capaz de intervenir el desarrollo de los sectores productivos y de los mercados, asignando recursos mediante la captación de depósitos y su correspondiente canalización a través del crédito, así como mediante la participación, más o menos directa, en las empresas y sectores objeto de sus inversiones. Al mismo tiempo, en la medida en que existe un mayor crecimiento económico y un mayor grado de desarrollo económico, el sistema financiero aumenta de tamaño y escala, se diversifica, y, además, adquiere una mayor estabilidad. Por este motivo, se ha llegado a establecer que existe una relación de círculo virtuoso entre el desarrollo económico y el desarrollo de la banca y el resto de instituciones del sistema financiero (Vives, 2003: 4).

Sin embargo, dicha relación de círculo virtuoso ha sido estudiada desde hace décadas por académicos, que, más allá de esta concepción, han tratado de desentrañar las relaciones causales entre el desarrollo financiero y el desarrollo económico, sin que se haya alcanzado un consenso generalizado hacia la dirección de dicha relación. De forma muy simplificada, y atendiendo a una primera perspectiva, el desarrollo del sistema financiero sería un factor fundamental para el aumento del crecimiento y la productividad de una economía nacional. Desde esta visión, el surgimiento de las instituciones financieras sería el producto de decisiones orientadas hacia el desarrollo económico, pero ajenas al propio sistema financiero, tales como decisiones políticas, o la influencia de las instituciones de países más avanzados. Desde la segunda de las perspectivas, el desarrollo económico, -con sus respectivos mayores niveles de crecimiento económico y de aumento de la productividad, las mayores tasas de ahorro nacional y su redistribución de forma que estimule la inversión, y, en última instancia, el estímulo al dinero y a la actividad de la banca- sería la causa principal del propio desarrollo de las instituciones financieras y de todo el sistema financiero y bancario.

Además de este interés acerca de las causas del desarrollo de las instituciones financieras y su relación con el desarrollo económico, existe otra perspectiva que vincula el surgimiento de éstas, y en particular del sistema financiero regido por la banca pública, con el propio desarrollo del Estado. El sistema financiero y la banca, además de servir como nexo común mediante el cual operan los agentes económicos, es también uno de los nexos entre el Estado, el gobierno, su política económica y el mercado, y además es una herramienta para captar y redistribuir recursos necesarios para la provisión de bienes públicos. El sistema bancario, a la cabeza del cual se encuentra siempre la autoridad bancaria –en la mayoría de los casos un Banco Central– ha permitido la consolidación de la capacidad del Estado, así como la creación y conexión de mercados internos y el desarrollo sectorial y regional.

Esta relación entre desarrollo de las capacidades del Estado y el desarrollo del sistema bancario, junto a las particulares características del desarrollo económico en América Latina está en el origen los Bancos Nacionales de Desarrollo –BNDs–, como un fenómeno típico de países emergentes y periféricos. Los Bancos Nacionales de Desarrollo, como bancos públicos, guardan relación con el resto de Instituciones Financieras de Desarrollo, con el Sistema Financiero Nacional y con el resto de las instituciones de gobierno. Por tanto, en el proceso de origen, cambio y evolución institucional de los Bancos de Desarrollo, y particularmente los BNDs intervienen una serie de variables relacionadas con el desarrollo del sistema financiero y bancario, así como con el propio desarrollo político.

1.3.1. Sistema financiero y desarrollo económico

Un sistema financiero nacional está compuesto por la banca, los mercados financieros, los seguros y, en general, por todas las instituciones financieras, mercados y productos que, en una determinada economía, obtienen el excedente de los ahorradores y lo canalizan a los prestatarios e inversores. La banca o sistema bancario supone la parte más importante del Sistema Financiero Nacional, y se compone de todas las instituciones financieras públicas o privadas que captan dinero en forma de depósitos y lo prestan en forma de créditos. Gobernando el sistema bancario existe como máxima autoridad el Banco Central –al menos en los estadios más evolucionados del sistema–,

siendo el responsable de la política monetaria, y el prestamista en última instancia del resto de bancos nacionales.

El sistema financiero es fundamental para el desempeño de la economía real, lo cual ha atraído la atención de numerosos economistas que han intentado establecer la relación causal entre el desarrollo financiero y el desarrollo económico, aportando pruebas empíricas que demuestran la relación entre el tamaño del sistema bancario y el crecimiento *per capita*. La importancia del desarrollo financiero para el crecimiento económico viene determinada por las funciones que cumple, entre las que cabe destacar la creación y movilización de fondos de ahorros, la facilitación del intercambio de bienes y servicios, la producción de información y la distribución de capital hacia posibles inversiones, la participación en la supervisión y el gobierno corporativo de empresas, así como la diversificación y gestión del riesgo. Con ello, se fomentan las decisiones de ahorradores e inversores, la innovación tecnológica, y, por tanto, se favorece el crecimiento económico (Levine, 2005: 5).

El desarrollo financiero ha sido definido empíricamente a partir de una serie de indicadores como el tamaño del sector formal de intermediación financiera, la ratio entre los depósitos de la banca y estos depósitos más los depósitos del Banco Central, o la ratio entre el crédito y el PIB (King y Levine, 1993: 720-723). Asimismo, el desarrollo financiero ha sido establecido a partir de secuencias del desarrollo histórico de las instituciones financieras, tal y como la establecida por Goldsmith (1969: 34), en su trabajo pionero acerca de las influencias de las finanzas en el crecimiento, en el que estudió un total de 35 países durante el periodo de 1860 a 1963 (véase Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. Evolución histórica de las instituciones financieras

Característica	Ejemplo histórico	Ejemplo contemporáneo (1969)
Sólo hay dinero mercancía, no hay instituciones financieras, pero sí transacciones crediticias ocasionales	Remota antigüedad	Comunidades tribales aisladas.
Dinero metálico, letras de cambio e instituciones financieras locales en pequeña escala (prestamistas de dinero).	India y China antes de 1850. Japón antes de 1868. Antigüedad clásica. La mayoría de regiones de la Europa medieval y grandes áreas de Europa en el siglo XVIII	
El banco central es la única institución financiera o la predominante.	Francia y Rusia a principios del siglo XIX.	URSS y otras economías planificadas centralmente. Etiopía (hasta 1962).
Bancos de depósito; no hay ni banco central ni papel moneda	Ciudades medievales italianas (del siglo XIII en adelante).	
Multiplicidad de bancos de emisión y depósito, comienzo de otras instituciones financieras	Escocia en la primera mitad del siglo XIX, Estados Unidos hasta 1913.	
Banco central, bancos de depósito modernos; operadores financieros locales en pequeña escala.		La mayoría del África tropical, Oriente Medio y el Sudeste asiático.
Banco central, bancos de depósito, comienzos de otras instituciones financieras (particularmente cajas de ahorros, bancos hipotecarios, bancos de desarrollo y compañías de seguros).	Europa occidental desde mediados del siglo XIX hasta la primera guerra mundial.	España, Latinoamérica, India y Egipto.
Pleno complemento de instituciones e instrumentos financieros.		Estados Unidos, Commonwealth, Europa Occidental y Japón.

Fuente: Goldsmith (1969: 34)

Esta corriente teórica ha pretendido vincular el desarrollo financiero con el desarrollo económico, mostrando la relevancia de las instituciones financieras como mecanismos capaces de generar desarrollo económico. Sin embargo, esta voluntad por establecer la importancia de las instituciones financieras en la actividad económica viene de lejos, y es una noción que siempre han tenido, además de los economistas vinculados al mundo académico, estadistas y personalidades de los negocios y las finanzas (Kindleberger, 1985a).

Desde un principio, la extensión del crédito bancario y su utilización como forma de fomentar el comercio, la agricultura y, sobre todo, la industria, suscitó posturas diametralmente enfrentadas. Uno de los ejemplos paradigmáticos sería el debate entre la Escuela Bancaria y la Escuela Monetaria en Gran Bretaña, o entre los “expansionistas” franceses y sus antagonistas partidarios de la restricción bancaria, en

los siglos XVIII y XIX, que, en cierto modo, comenzarían a prefigurar el debate entre keynesianos y monetaristas¹⁶.

La relación entre banca y desarrollo encuentra uno de los ejemplos más claros en la Inglaterra de la Revolución Industrial, con el prematuro desarrollo de su sector financiero privado. Otro de los casos paradigmáticos de la relación entre banca e industria nos lo ofrece Bélgica, país que a mediados del siglo XIX presentaba la mayor concentración industrial de Europa y también uno de los mayores desarrollos del sistema bancario, y cuya innovación más significativa fue la *Societe Generale de Belgique*, el primer banco en forma de sociedad anónima, creado en 1822 para promover el desarrollo de la industria. Otro de los casos paradigmáticos y más estudiados fue el *Credit Mobilier* francés¹⁷, nacido con la voluntad de superar la escasez de crédito y la ausencia de un centro financiero lo suficientemente poderoso para financiar los proyectos industriales y de infraestructura –sobre todo ferrocarriles- en la Francia de mediados del XIX (Cameron, 1967).

No fue por tanto casualidad que en las primeras teorías sobre del desarrollo, como sería el caso de la ya mencionada de Schumpeter ([1912]), se avanzase ya la idea de la importancia de la disponibilidad de crédito y de dinero, como uno de los elementos indispensables para el despliegue de las potencialidades de una economía. Con ello, ya desde una fase tan temprana, la teoría del desarrollo comenzaba a incorporar la variable financiera a los estudios sobre el desarrollo económico. Retomando la idea de Schumpeter sobre la relación entre el desarrollo económico y el crédito bancario, Gerschenkron (1962: 21-34) es quizá el teórico del desarrollo que más incide en la importancia del sector financiero y de la banca en el desarrollo económico. Centrándose en la historia europea del siglo XIX, establece que cuanto más tarde se ha incorporado un país a la industrialización, más esfuerzos necesita para incorporar los procesos a larga escala y la tecnología necesaria, de donde concluye que se necesita un tipo de financiamiento específico más allá del crédito a corto plazo, que no puede provenir de los bancos comerciales, sino del crédito a largo plazo y del Estado.

¹⁶ Según Kindleberger (1985: 26-9) los teóricos que en la Francia del siglo XIX abogaban por la expansión del crédito llegaron a intuir la proposición keynesiana de que “los tipos de interés más bajos producidos por la emisión de billetes pueden estimular la inversión (...) Los expansionistas estuvieron lejos de articular el modelo keynesiano riguroso –como le sucedió al mismo Keynes- pero su intuición lo captó.”

¹⁷ El caso del *Credit Mobilier* es paradigmático y, como tal, ha sido abordado por autores como Gerschenkron ([1962]), Cameron ([1967]) y Kindleberger ([1984]).

En el periodo de mayor auge de la economía del desarrollo fue también cuando aparecieron los primeros estudios que, de forma específica, se encargarían de desentrañar la ya mencionada relación entre desarrollo económico y desarrollo financiero. Los trabajos seminales fueron los de Gurley & Shaw (1955), los ya mencionados de Goldsmith (1969) y Cameron (1967), el de Patrick (1966) y el de Mckinnon (1973). Junto a ellos surgieron trabajos que precisamente negaban la importancia del sistema financiero en el desarrollo económico, aunque dado que no le concedían importancia, poco hicieron por avanzar en el estudio de la interrelación. Cabe destacar en esta corriente la aportación de Robinson (1952) que establecía que las finanzas se limitaban simplemente a seguir a las empresas, o, posteriormente, la aportación de Lucas (1988) quién afirma tajantemente que los economistas han sobrevalorado erróneamente la importancia del papel de las finanzas en el desarrollo económico (Levine, 1997: 688).

Por lo tanto, la teoría se generó sólo a partir de los autores que como Gurley y Shaw (1955) afirmaron que las instituciones financieras sí que contribuían al desarrollo. Estos autores llamaron la atención acerca del escaso interés que hasta ese momento habían ocupado los aspectos financieros en los modelos de crecimiento económico, elaborando por primera vez un estudio sistemático acerca del papel de los ahorros y las inversiones en el desarrollo, aunque todavía no avanzaron en explicar la relación causal.

Sería Goldsmith (1969) el primero que, profundizando en el análisis empírico de la interrelación entre el desarrollo económico y el desarrollo financiero, plantearía la cuestión de si el crecimiento económico puede estar guiado por pautas financieras, llegando a la conclusión de que las instituciones financieras van por delante del desarrollo económico. Para ello, argumenta que las instituciones financieras pueden incrementar el total del ahorro e inversión sobre los niveles que se hubieran dado en ausencia de los créditos y empréstitos de dichas instituciones.

Años antes Cameron (1967) había llegado a conclusiones similares, si bien afirmaba que la teoría todavía no había resuelto un problema fundamental: el proceso por el que se originan las instituciones financieras. Así, centrándose en el estudio histórico analizaba el surgimiento de dichas instituciones en los casos de Inglaterra, Escocia, Francia, Bélgica, Alemania, Rusia y Japón; estableciendo la relación entre el sistema bancario, y la industrialización en sus primeras etapas en países con distintos arreglos institucionales y estructuras económicas; y señalando que “la estructura y función del sistema financiero pueden afectar, para mal o para bien, al progreso de la

industrialización.” Cameron estableció una analogía entre la innovación financiera – definida como la introducción de nuevas técnicas e instituciones financieras- a la innovación técnica en la industria. De acuerdo al autor “los obstáculos a la innovación financiera, sean legales, sociales o de otro tipo, pueden estorbar el crecimiento de las instituciones y, por ende, retrasar el progreso de la industrialización. Por otra parte, la creación de una red viable de instituciones financieras apropiadas a las circunstancias de la economía en cuestión, ya se deba a una política deliberada por parte del Gobierno, ya responda a la demanda del mercado, es capaz de facilitar y de acelerar el desarrollo industrial y comercial.”

Por su parte, Patrick (1966) fue el primero en lanzar la idea de la especificidad de los sistemas financieros en los países en vías de desarrollo. Esta corriente, que relacionaba el desarrollo de los sistemas financieros en lo que denominaba como países menos desarrollados –LDCs- sería posteriormente seguida por autores como McKinnon (1973) y Shaw (1973) se fijó como principal objetivo poner de relieve la importancia de los mercados nacionales de capital para el crecimiento económico de los países en desarrollo y, al mismo tiempo, delinear estrategias de política fiscal y monetaria a través del sistema bancario, para lograr el desarrollo necesario del sector financiero. Para este autor, tanto las inversiones en capital extranjero como las medidas intervencionistas del crédito preferencial a determinados sectores –mecanismos ambos muy utilizados en las estrategias de desarrollo económico- eran negativas, pues distorsionaban los tipos reales de interés y disminuían la eficacia de la inversión. Para ello parte de los estudios realizados por Edward Shaw como asesor de la reforma financiera de Corea en 1965 y 1966, extendiendo su estudio la relación entre el sistema financiero y el desarrollo económico en Argentina, Brasil, Chile, Alemania, Corea, Indonesia y Taiwán, en el periodo posterior a 1945. Así fue como se llegó a establecer la llamada hipótesis de Gurley y Shaw según la cual la expansión de la oferta de dinero por parte autoridades nacionales era fundamental -mucho más que los mecanismos de liberalización-, si bien esta expansión debe ser considerada exclusivamente en base a la oferta real de dinero y no en base a los tipos de interés nominales.

Desde este momento hasta el presente, se han elaborado multitud de estudios sobre cómo operan el sistema financiero y las instituciones en el desarrollo económico, a partir del análisis empírico de los bancos, de los sectores industriales, de naciones o de

estudios comparados y *cross-national*¹⁸. Haciendo una revisión de toda esta literatura, se puede afirmar que existe un consenso acerca de que el desarrollo del sector financiero es importante para el desarrollo económico, y que existe una relación inversa de retroalimentación¹⁹.

Sin embargo, aunque se ha avanzado bastante a la hora de explicar esta correlación y las funciones del sistema financiero como mecanismo de crecimiento, todavía no existe una evidencia clara de cómo una institución concreta puede favorecer el desarrollo, o de la forma en que el desarrollo económico favorece el surgimiento y la evolución de una determinada institución financiera. En este aspecto, la evidencia más sistemática nos la ofrecen los estudios históricos²⁰ que muestran el origen y evolución de las instituciones como fruto de decisiones concretas en unas determinadas circunstancias, más allá de ser un mecanismo automático de adaptación medioambiental. Por tanto, es importante también considerar la extensión del sistema financiero y de la banca es una cuestión fruto de un proceso decisorio, en el que economistas, financieros, grupos de interés, hacedores de políticas y políticos, desempeñan un papel fundamental.

1.3.2. Sistema financiero y bancos públicos.

En la cúspide del sistema bancario está, como ya se ha dicho, la autoridad monetaria que es el Banco Central²¹, encargado de fijar la política monetaria, supervisar la actividad de la banca y asegurar la estabilidad del Sistema Financiero Nacional. Esto significa que un sistema orientado hacia el mercado y la actividad económica está gobernado por una autoridad pública dependiente del Estado y cuyo presidente es nombrado por el Poder Ejecutivo²².

¹⁸ Una revisión de la literatura más reciente se puede encontrar en Levine (1997 y 2004).

¹⁹ Por ejemplo, Vives (2003) llega a afirmar con rotundidad que, “el sistema financiero es clave para el desarrollo. Existe una amplia evidencia de la relación entre el tamaño, la estabilidad y la diversidad del sistema financiero con el crecimiento y desarrollo económico. A medida que el sistema financiero sea de mayor tamaño, más estable y más diverso (que tenga instrumentos que den diversidad de combinaciones de riesgo/rendimiento y que cubran el espectro de vencimientos/plazos), es mayor la posibilidad de crecimiento y desarrollo económico y viceversa.”

²⁰ Véanse los estudios de Cameron (1967) y Kindleberger (1988), si bien existe una infinidad de literatura basada en monografías sobre instituciones financieras o sobre el desarrollo de sistemas bancarios en países concretos. Véase por ejemplo Triner (2000).

²¹ Para simplificar, nos referiremos indistintamente a la autoridad monetaria como Banco Central, tal y como es definida en los más recientes manuales de economía. Sin embargo, existe una visión más precisa, de acuerdo a Sola & Marques (2006) y a Whitehead (2002), según la cual se ha dado un proceso mediante el cual los Bancos Centrales han ganado poder hasta convertirse en autoridad monetaria.

²² Se excluye de esta definición al Banco Central Europeo.

Además, éste no es el único ámbito en el que el gobierno interviene en el sistema bancario. La presencia de las autoridades públicas en el resto de instituciones bancarias del sistema se realiza de diversas maneras: mediante subsidios directos, mediante la regulación bancaria y el fomento al préstamo para los proyectos con mayor interés político, o bien siendo propietario –total o parcial- de instituciones financieras (La Porta; López de Silanes & Shleifer, 2000: 5). La existencia de la banca pública está ampliamente extendida, fundamentalmente en determinadas circunstancias históricas y en determinadas áreas caracterizadas por un menor desarrollo y diferenciación del sector financiero y bancario.

Esta presencia del Estado en el sector bancario, así como las injerencias políticas en las decisiones que conciernen al Banco Central son uno de los aspectos que, desde una perspectiva ortodoxa, más alejan a las instituciones financieras del “buen gobierno” y de un correcto desempeño. De acuerdo a esta perspectiva, las autoridades políticas son “incapaces de tener una conducta monetaria responsable” (Whitehead & Sola, 2006: 1) y sus objetivos respecto a la financiación de proyectos “ineficientes pero políticamente deseables” (La Porta, López de Silanes y Shleifer 2000: 4) responden simplemente a la necesidad de obtener réditos electorales, descuidando aspectos tan importantes como el control de la inflación (Sola & Marques, 2006: 144)²³. De esta forma, bien porque el mercado –en este caso el mercado financiero- asigna correctamente los recursos, bien porque las decisiones que toman los gobernadores del Banco Central, financieros, burócratas y técnicos son las más adecuadas en base a su *expertise*, el sector financiero debe mantenerse alejado de injerencias, tanto del gobierno hacia la autoridad monetaria, como del Estado participando en el sector financiero.

La perspectiva ortodoxa tiene su máxima plasmación en la teoría de la Independencia del Banco Central -CBI por sus siglas en inglés-, cuyo mayor auge se ha producido a partir de los años noventa, en un proceso de difusión global, promovido desde los organismos internacionales como la OCDE o el FMI, y adoptado por los actores domésticos (McNamara & Castro, 2003). De acuerdo a esta teoría, la autoridad monetaria debe tener un grado de independencia respecto del gobierno en base a regulaciones legales y a procedimientos establecidos, para que el Gobierno no pueda utilizar la política monetaria y el sistema bancario como un simple instrumento para ser

²³ Para La Porta *et alli* la titularidad pública de las instituciones financieras es causa del subdesarrollo del sistema, mientras que la visión de Whitehead y Sola es, precisamente, crítica con esta perspectiva ortodoxa.

reelegido, descuidando así la estabilidad financiera. Asimismo, y traspasando desde la Economía a la Ciencia Política, se puede observar una continuidad, por lo que respecta a la valoración de la independencia de la autoridad monetaria, en la teoría democrática de la desconcentración de poderes, que ha establecido que es importante contar con un gobernador del Banco Central independiente, cuya política monetaria restrictiva puede ser un mecanismo de balance y contrapesos frente al poder del Ejecutivo²⁴.

Sin embargo, y aunque desde una perspectiva de buen gobierno y calidad democrática sea deseable que cualquier institución esté alejada de discrecionalidades e intereses partidistas, la teoría de la *CBI* y su papel en el control inflacionario no responde a ciertos interrogantes, siendo el ejemplo más ilustrativo cómo puede contar el Ejecutivo con los mecanismos para establecer, en un periodo de recesión, una política monetaria expansiva adaptada a una política económica anticíclica. Además, la perspectiva de la desconcentración de poderes, aplicada a la independencia del Gobernador del Banco Central respecto del Ejecutivo, deja sin responder también la cuestión de “quién guarda de los guardianes” y de los mecanismos democráticos de transparencia y de rendición de cuentas aplicables a la autoridad monetaria. Por último, el propio enfoque teórico y metodológico adoptado por los economistas – mayoritariamente estudios de regresión y *cross national* en un periodo de tiempo determinado, cuya variable fundamental es la inflación- no permite sacar conclusiones sobre por qué históricamente las autoridades públicas han utilizado al sistema bancario –fundamentalmente al Banco Central y a la banca pública- como forma de proveer y administrar bienes públicos, ni sobre la participación del Estado y el papel de los gobiernos democráticos en el control del sistema bancario.

Como ya se ha visto en el anterior apartado, el proceso que llevó a las naciones más industrializadas a avanzar en el desarrollo económico ha tenido en las instituciones financieras un elemento clave a la hora de conseguir el éxito en la expansión y diversificación de su sector productivo. Además, el propio proceso de construcción y consolidación del Estado Nación tuvo otra componente económica fundamental, que fue la necesidad de generar nexos entre los agentes económicos nacionales, y la consolidación y conexión de mercados internos. Para ello, los gobiernos se empeñaron en el diseño y la construcción de un sistema bancario adecuado, que adaptase el ahorro nacional con las necesidades de inversión, regulando la oferta de depósitos a la demanda

²⁴Véase Lijphart (2000).

de créditos, y convirtiéndose así en otro más de los elementos de la legitimidad de las autoridades en el proceso de construcción nacional (Triner, 2000: 2).

Posteriormente ya en el siglo XX, y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se consolida la intervención del Estado como promotor del desarrollo económico y la redistribución social, la creación de empresas públicas y la participación directa del Estado (Rueschemeyer & Evans, 1985) tuvo también su vertiente financiera con el auge la creación de bancos públicos y la participación en banca pública (La Porta; López de Silanes y Shleifer, 2000). Además, mientras que el Estado por una parte participaba directamente en la propiedad del sistema bancario, el Banco Central era en la mayoría de los países un departamento directamente dependiente del Ministerio de Hacienda y con unos objetivos que, aún incluyendo la estabilidad financiera y de precios, comprendían altos niveles de crecimiento y empleo, y el préstamo de fondos al gobierno para financiar gasto público, así como para tratar los problemas de la balanza de pagos (Cukierman, 2007).

Tras la crisis provocada por el alza masiva de los precios en la década de 1970 y el auge de los mercados globales, el triunfo del paradigma ortodoxo convirtió el control inflacionario en objetivo fundamental para los Bancos Centrales, consolidándose para ello la separación de la política monetaria del control por parte del gobierno. Además, la independencia de la autoridad monetaria se produjo al mismo tiempo que toda la banca se abría a la participación privada y a la entrada de capital extranjero en sus activos. El Estado como promotor del desarrollo dejó paso al Estado como garante de la estabilidad monetaria y financiera, y como promotor de la liberalización en la circulación de capitales.

Este cambio en la intervención del Estado en el sistema financiero, se dio a partir de un cambio en los mecanismos institucionales de la democracia respecto al control de su política monetaria. La reforma del Banco de Inglaterra, la creación del Banco Central Europeo, o, incluso, yendo más lejos, la plasmación constitucional de la independencia del Banco Central en la República Checa (Elster, 2000: 170-172), son manifestaciones de un fenómeno global, que es la existencia de una autoridad monetaria independiente, con el objetivo de ganar credibilidad en sus decisiones y para lo cual debe estar alejado de discrecionalidades políticas.

Tratándose además de una extensión del principio de separación de poderes, a partir de la década de 1990 se han ensayado a lo largo de todo el mundo diversos diseños institucionales legales, formales e informales, con resultados bastante diferentes

en lo que ha sido dicha independencia *de facto* y *de iure*²⁵. Por otra parte, y como ya se ha esbozado anteriormente, la delegación de la responsabilidad monetaria en una institución independiente plantea un importante desafío acerca de los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas, y de cómo integrarlos en los objetivos de ganar credibilidad en su función de control inflacionario (Hughes Hallet & Libich, 2006).

Por tanto, la cuestión de la independencia del Banco Central y la construcción de una autoridad monetaria, junto con la disminución de la participación de las autoridades públicas en el sistema financiero, es una cuestión a resolver en base a una supuesta disyuntiva. Por una parte, está la importancia de mantener las instituciones financieras alejadas de discrecionalidades por parte del gobierno, así como aislar al gobierno de presiones respecto a la política monetaria y a la política a aplicar en todo el sistema financiero. Por otra parte, está también la importancia de que el Estado tenga instrumentos para ejecutar políticas económicas de carácter expansivo –entre las cuales podría estar la expansión del dinero y del crédito–, así como la importancia para la gobernanza democrática de contar con mecanismos de transparencia y rendición de cuenta en todas sus instituciones, incluidas las que rigen el sistema financiero.

1.3.3. Bancos nacionales de desarrollo.

En los países emergentes o con sistemas financieros menos desarrollados, los mercados de capitales apenas han alcanzado relevancia, siendo mucho más importante el volumen de activos financieros manejados por la banca, ya sea pública o privada (CEPAL, 2003). Sin embargo, ni la banca comercial, ni la propia capacidad de autofinanciamiento de las empresas, unido a la inexistencia de una banca de inversiones, pueden ofrecer los recursos necesarios para financiar grandes proyectos. Por tanto, el volumen de financiación para los sectores que demandan crédito a largo plazo, proviene de la banca de desarrollo.

La banca de desarrollo conforma un sector especializado en la financiación a largo plazo, esto es, en el crédito que, a diferencia del ofrecido por la banca comercial, se amortiza en periodos de tiempo generalmente superiores a cinco años, y que, además implica la participación, más o menos directa, de la prestadora en la inversión de la prestataria. Así, la banca de desarrollo, en ausencia de mercados de capitales fuertes y

²⁵ Véase los índices de independencia en Hughes Hallet & Libich (2006). Para Sousa (2002), la autonomía del Banco Central depende más de arreglos institucionales informales, que de mecanismos legales formales.

de banca de inversiones, cubre el espacio entre las inversiones de la banca comercial y la ayuda al desarrollo proveniente de las partidas de gasto público, financiando proyectos tanto públicos como privados. Mientras que los bancos comerciales financian exclusivamente al sector privado, e invierten en proyectos con un riesgo relativamente bajo en los mercados más consolidados, los bancos de desarrollo juegan un importantísimo papel como inversores en los países en desarrollo y los mercados emergentes (European Development Finance, 2009).

Por consiguiente, las instituciones financieras de desarrollo son un fenómeno con una especial importancia en los países emergentes, como sería el caso de América Latina, aunque su existencia también se haya dado en países con sistemas financieros más consolidados, como será el caso de Alemania y su *Kreditanstalt für Wiederaufbau-KfW*-. El crédito de los bancos de desarrollo se dirige principalmente a los sectores cuyas necesidades de financiamiento no están satisfechas por el mercado, como por ejemplo, grandes proyectos industriales con rentabilidades a largo plazo, *pymes* y sectores afectados por la segmentación crediticia. Los bancos de desarrollo también pueden ofrecer financiación a largo plazo para empresas de países industrializados que desean implantarse en el exterior; pueden también financiar la implantación de maquinaria y bienes de equipo extranjeros, y también pueden ser prestamistas del Estado y de toda la administración pública en sus políticas de desarrollo económico, fundamentalmente las de construcción de infraestructuras.

Una definición válida para banco de desarrollo puede realizarse a partir de la hecha por la CEPAL (2003), según la cual ésta sería un tipo de institución financiera dedicada “en mayor o menor medida, al fomento del desarrollo económico y social mediante la movilización de recursos financieros, la creación de capacidad técnica, institucional y de conocimiento, la provisión de bienes públicos mundiales, regionales o nacionales, según sea el caso”. Es decir, a diferencia de la banca comercial, o de cualquier otro tipo de banca privada el objetivo es la provisión de bienes públicos, de difícil rentabilidad desde un punto de vista del mercado y a corto plazo.

Dentro de las instituciones financieras de desarrollo existirían distintas tipologías, como, por ejemplo, dependiendo de si el tipo de financiamiento que ofrece está dedicado originariamente a la inversión extranjera o nacional. En el primero de los casos existirían las instituciones financieras bilaterales, que sirven para implementar la política de desarrollo hacia el exterior y de cooperación de los gobiernos, apoyando a las empresas nacionales a que se implanten en otros países y ayudando a la

transnacionalización sus actividades, o incluso también ofreciendo proyectos de microcréditos solidarios. Por su parte las instituciones financieras multilaterales, serían un tipo determinado de Institución Financiera Internacional, participadas tanto por gobiernos como por organismos internacionales y transnacionales, que emplean la financiación de proyectos de desarrollo económico y social como mecanismo de cooperación multilateral, y que “tienen la capacidad de captar recursos en los mercados financieros internacionales, que luego se prestan a los países miembros, en condiciones más favorables que las de los mercados financieros privados.” (CEPAL, 2003)

Dentro de estos bancos de desarrollo multilaterales encontraríamos otra división más, dependiendo de si la escala en la que opera es mundial, regional o subregional. A nivel mundial opera exclusivamente el Banco Mundial (BM) mientras que a nivel regional encontraríamos ejemplos como podría ser el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Africano de Desarrollo (BAD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) o el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD). A nivel subregional y poniendo como ejemplo sólo América Latina, encontraríamos el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata (FONPLATA) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN). Otros ejemplos de bancos de desarrollo a nivel subregional serían el Banco de Desarrollo del África Oriental (BDAO), el Banco de Desarrollo del África Occidental (BOAD) o el Fondo Nórdico de Inversiones (FND)²⁶.

En cuanto a las instituciones dedicadas a la inversión nacional, encontraríamos una división dependiendo de si son bancos públicos de desarrollo de titularidad estatal o de titularidad subestatal, dado que también las entidades subnacionales – fundamentalmente los estados federales- han adoptado también el esquema de contar con instituciones financieras para apoyar sus propios proyectos de desarrollo. Además, dependiendo del objetivo principal de la institución, encontraríamos bancos con objetivos generales de inversión en desarrollo –pese a que internamente pueden tener políticas de inversiones específicas para sectores-; y bancos creados con objetivos sectoriales –por ejemplo bancos para el desarrollo de la agricultura- o regionales – bancos específicos para el desarrollo de regiones con necesidades especiales-. Respecto

²⁶ La lista ha sido sacada de CEPAL (2003) y de Banco Mundial (2010). Se han excluido los Bancos de Exportaciones.

a la titularidad de los bancos públicos de desarrollo, encontraríamos, como en el resto de banca pública, una enorme variedad de casos: desde los bancos que cuentan con una participación mayoritaria de las instancias públicas en su accionariado, a los bancos que directamente son organismos de la Administración Pública.

Así pues, al hablar de los bancos nacionales de desarrollo (BNDs) estaríamos hablando de bancos públicos, cuya titularidad es estatal en cualquiera de sus variedades, con una dependencia más o menos directa de las autoridades públicas – fundamentalmente el Poder Ejecutivo- y cuya política de créditos está destinada primordialmente a las inversiones nacionales de desarrollo económico, principalmente con unos objetivos generales de política económica. Estos bancos de desarrollo, como mecanismo de expansión crediticia y también monetaria, están regulados por los mecanismos del sistema financiero gobernado por la autoridad monetaria, y, a su vez dependen –al menos en un estado ideal- de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas propios de cualquier organismo público.

La existencia de los BNDs, y de toda banca pública de desarrollo ha sido justificada en base a los mismos preceptos que el resto de la intervención del Estado en la economía: las fallas propias del mercado y la información asimétrica, además de la segmentación endógena del crédito (CEPAL, 2003). Asimismo, y siguiendo la teoría de la correlación entre el desarrollo económico y el desarrollo de las instituciones financieras, se puede comprobar que el surgimiento de estas instituciones responde a unas necesidades históricas muy determinadas, como son la movilización de grandes sumas de capitales para procesos de industrialización a gran escala, y la consolidación de la capacidad del estado a la hora de proveer bienes públicos relacionados con el desarrollo económico. La tabla evolutiva de Goldsimit muestra que en un determinado momento del siglo XIX surgieron, en las naciones más industrializadas o que estaban afrontando su industrialización, bancos de desarrollo encargados de financiar grandes proyectos industriales o de infraestructuras. Asimismo, durante el periodo de reconstrucción económica posterior a la segunda mundial se generalizó la creación de este tipo de bancos por todo el mundo. En América Latina la aparición de la banca de desarrollo justo en este periodo responde a la necesidad de crédito a largo plazo para

afrontar procesos de industrialización y de construcción de infraestructuras las exigencias de la llamada “fase complicada” de la ISI²⁷.

Con el tiempo, el papel de los BNDs ha ido variando, así como sus estructuras y procedimientos, tanto internos, como externos respecto al sistema financiero y también al sistema político. Originariamente concebidos como mecanismos de expansión y de desarrollo económico en manos de los gobiernos, con las políticas de ajuste y de privatizaciones de la década de 1990 llegaron incluso a jugar un papel protagonista en los procesos de desmantelamiento del sector industrial público. En la actualidad, en el momento en que se vuelve a considerar su importancia en los procesos de crecimiento económico de las democracias de países emergentes, también se debate cómo debe ser su adaptación al sistema financiero gobernado por la autoridad monetaria, así como la forma en que se deben conjugar los objetivos credibilidad y eficiencia, con los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas.

En conclusión, teniendo en cuenta todo lo señalado anteriormente, los bancos de desarrollo latinoamericanos, y entre ellos el BNDES, podrían considerarse bien como meras instituciones financieras, o bien como organismos característicos de la evolución de los mecanismos de intervención estatal surgidos en la época de la industrialización por sustitución de importaciones. De ser considerados de la primera forma, habría que atender básicamente a su relación con las distintas etapas del desarrollo económico para analizar en qué momento surgen, cómo evolucionan, y, posteriormente, cómo pierden sus funciones y su sentido una vez que la economía de un determinado país ha conseguido niveles que han propiciado otras formas de financiación a través del mercado. De ser considerados de la segunda forma habría que atender más a su condición de organismos públicos, y, por tanto, la lógica de su evolución institucional debería ser identificada a partir de otro tipo de marcos teóricos, como son los de la evolución de las instituciones del Estado desarrollista surgido del proceso de industrialización sustitutiva.

Por eso, y dadas las características concretas del caso de estudio que trata esta tesis, aún considerando la importancia de considerar relación entre la evolución de este tipo de bancos con el desarrollo económico, no será ese el marco teórico que nos ayude a comprender el surgimiento del BNDES, su evolución y, posteriormente, su capacidad

²⁷ Véase BULLMER-THOMAS (1998: 327) La nueva etapa de la ISI, con un cambio de la estructura industrial hacia bienes intermedios y de capital, se diferenció de la anterior etapa “fácil” por el aumento del tamaño mínimo de la inversión, además de la necesidad de una tecnología más avanzada.

de resiliencia a los procesos de ajuste y liberalización. Así pues, la intención es elaborar un marco que ayude a explicar la existencia de los diferentes organismos públicos surgidos del proceso de industrialización sustitutiva y, cómo las trayectorias recorridas por dichos organismos, con su capacidad de cambio y adaptación, configuran distintos arreglos institucionales a nivel nacional que determinan formas idiosincráticas de relación entre Estado y mercado.

1.4. Marco teórico. El Estado desarrollista, las trayectorias institucionales y el desempeño de las economías nacionales

La existencia de una institución financiera pública como el BNDES, las particularidades de su excepcional tamaño y la relevancia que tiene en la economía brasileña, ¿son desviaciones de algún “tipo ideal”, o de algún paradigma de “buen gobierno”? ¿se trata de una injerencia *ad hoc* del gobierno en un sistema financiero no desarrollado? El modelo de capitalismo brasileño, y más generalmente, el modelo de capitalismo latinoamericano y de los países emergentes, con su específica relación entre Estado y mercado ¿sigue una trayectoria equivocada incapaz de sobrevivir en un tiempo de globalización y de una supuesta convergencia hacia un modelo mundial de liberalización económica?

Lejos del saber convencional, y de las interpretaciones de la Ciencia Económica más ortodoxa, una vasta literatura ha cuestionado un supuesto proceso de convergencia de las distintas economías a nivel global, describiendo y explicado la diversidad de configuraciones de los distintos capitalismos nacionales, y de la variedad de instituciones que gobiernan la economía (Boyer, 2005). Diversos análisis provenientes del neoinstitucionalismo, tanto de la Ciencia Política como de la Economía, han demostrando cómo los arreglos institucionales nacionales configuran diferencias sustanciales en los desempeños económicos, condicionando a nivel de país las estrategias de los actores tanto nacionales como transnacionales. De esta forma, se ha puesto de relieve la importancia que las particulares instituciones tienen en todos los procesos políticos y económicos de una determinada sociedad (North, 1993[1990]).

En este proceso, no tanto de divergencia, pero sí de diversidad institucional es donde adquiere importancia, al menos para el caso latinoamericano, el papel del Estado desarrollista y su particular relación con el mercado, como formulador y ejecutor de la política económica. Descendiendo en el nivel de análisis, adquiere importancia considerar el rol de las instituciones y organizaciones -tanto estatales como no estatales- que interactúan entre la esfera política y la esfera económica, como aspectos fundamentales para comprender las diferencias existentes en las distintas economías nacionales. Desde este punto de vista, los resultados de dichas economías nacionales tendrían bastante dependencia de la existencia de trayectorias histórica previas, las cuales configurarían el medioambiente institucional en el que interactúan una serie de organizaciones -bien se traten de empresas, grupos empresariales, instituciones

financieras o cualquier tipo de agencia gubernamental-, que a su vez modelarían la respuesta de una determinada nación a nuevos desafíos

Por eso, es preciso integrar el estudio del BNDES dentro de un marco teórico que dé cuenta de esta configuración a lo largo del tiempo, a través de determinadas trayectorias y de diferentes entornos institucionales a nivel nacional, y de cómo se conforman, a partir de éstos, los distintos “modelos” o “variedades” de capitalismo, para ser aplicados al caso brasileño. De esta forma, se pretende integrar en un marco analítico la intervención del denominado “Estado desarrollista”, así como las “complementariedades institucionales” y las “ventajas institucionales comparativas” surgidas de éste a través de un proceso histórico a largo plazo.

Por tanto, por una parte interesa conocer el papel del Estado y de la intervención pública, por otra parte es preciso conocer el peso de las instituciones nacionales a la hora de producir diferentes resultados y configurar “diferentes capitalismos”. Así, primero se explorarán las posibilidades de los enfoques neoinstitucionalistas centrados en el papel del Estado, y que incorporan la dimensión política como productora de resultados económicos a nivel nacional. Posteriormente, considerando la importancia de los diferentes marcos institucionales a nivel nacional, se abordarán las posibilidades y los límites del enfoque denominado como de Variedades de Capitalismo, tal y como ha sido planteado por su corriente principal, así como el intento de integrarlo en el estudio específico de América Latina.

Respecto a este enfoque, se prestará atención sobre todo a su particular concepción de los modelos de evolución institucional influenciados tanto por la dependencia de trayectorias como por la existencia de jerarquías y de complementariedades institucionales. De esta forma, se pretende aplicarlo a la configuración del Estado desarrollista y a la específica variedad del capitalismo en Brasil, en el que ocupa un destacado lugar el *Banco Nacional de Desarrollo Economico e Social*.

1.4.1. Neoinstitucionalismo y Estado desarrollista

El surgimiento del enfoque neoinstitucionalista en la Ciencia Política (Hall & Taylor, 1996; Peters, 2003), tuvo entre otras consecuencias la recuperación del estudio del Estado como actor relevante, poseedor de un conjunto de instituciones y/o de organizaciones capaces de mediar en las relaciones de conflicto y la cooperación. La vuelta del Estado al centro de la discusión teórica y al estudio empírico trajo aparejada

la percepción de que se trataba de mucho más que una “caja negra”, la resultante de un conjunto de fuerzas, o simplemente una superestructura dependiente (Hall, 1986). Con ello, se llegó a la consideración de la independencia tanto en su funcionamiento como en su capacidad de producir resultados propios, además de la consideración que dentro de él existía un complejo institucional también con atribuciones para producir por sí mismo resultados.

Así pues, aunque no sólo ha estado ligado al estudio del Estado, la vuelta al estudio de las instituciones –y en gran medida las instituciones gubernamentales- puso en el centro de la agenda cómo éstas estructuran la vida política y la actuación estratégica de los actores políticos, modelando así la vida política (Steinmo; Thelen & Longstreeth, 1994). Derivado de esta perspectiva analítica proviene el estudio de las bases institucionales de la acción estatal en la formulación de la política económica y en la consecución de diferentes resultados a nivel nacional, en un intento de superar la dicotomía entre Estado y mercado como esferas diferenciadas y con una fuerte tendencia al antagonismo. Con ello, y siguiendo en gran medida también las aportaciones hechas por el neoinstitucionalismo económico, es posible reconsiderar que la actuación de ambos se da dentro de un marco institucional conjunto (North, 1993[1990]: 8).

Este intento por superar la dicotomía entre Estado y mercado, a partir del estudio del marco institucional, da cuenta de una realidad muy concreta, como es la colaboración entre acción política y acumulación capitalista. Todo esto sucede en un proceso iniciado desde la propia formación de las modernas entidades estatales, y que conectaría con ejemplos de abordajes similares, de otras escuelas y en estudios enfocados en diferentes momentos de dicho proceso. Ya bien se consideren la acumulación primitiva desde las fases más tempranas de la formación del sistema capitalista (Wallerstein 2004), el hecho de que los modernos mercados naciesen sólo en virtud de un conjunto de regulaciones políticas (Polanyi, 2007 [1944]), los procesos de implantación del intervencionismo estatal tras la crisis de 1929 y sobre todo después de 1945 (Hall, 1989; Rueschemeyer & Evans, 1985), o la relevancia dada a la calidad del intervencionismo estatal y a la estabilidad institucional como coordinador en el proceso de globalización (Stiglitz, 2006); existe una vasta y diversa literatura que apunta hacia el hecho de que las esferas política y económica son ciertamente interdependientes.

Respecto a la aplicación de enfoques específicamente considerados “neoinstitucionalistas” al estudio de los Estados y de su intervención en el desarrollo

capitalista, estos compondrían una de las líneas temáticas más importantes de la denominada “teoría centrada en el Estado”. Una de las principales características de estos trabajos es su interés en el desarrollo institucional y en las capacidades estatales a lo largo de la historia, y, consecuentemente aunque no exclusivamente, prestando gran atención al periodo posterior a 1945, con la consolidación de la intervención económica, por una parte, y por otra con la implantación de políticas sociales y de redistribución fiscal. Asimismo, la aplicación de elementos teóricos institucionalistas al estudio de los Estados ha trasladado el foco de las explicaciones macrosistémicas y estructurales a niveles “meso” de organización. Tratándose a los estados como un conjunto de organizaciones y de instituciones gubernamentales, la independencia y las capacidades de los diversos actores estatales serían, por tanto, uno de los principales factores a la hora de producir resultados -eficientes o no- en su interacción con el mercado (Amenta, 2005). Por tanto, el objetivo estaría en analizar las bases institucionales para la intervención efectiva del Estado y su relación con el éxito del desarrollo capitalista, considerando que en todas las fases del proceso de industrialización, las políticas estatales afectan las formas y el nivel de acumulación, al tiempo que son capaces de mitigar los efectos distributivos negativos que acompañan al desarrollo capitalista (Rueschemeyer & Evans, 1985: 45).

Derivados de estos enfoques, y también de enfoques autóctonos acerca de las específicas trayectorias de industrialización en las zonas consideradas como “periféricas” o “semiperiféricas”, diversos estudios han tratado la específica configuración de la intervención estatal en Asia, América Latina y África. Así, una gran variedad de países que venían de un pasado colonial, intensificaron su camino hacia la industrialización después de la Segunda Guerra Mundial (son definidos como “*late-late comers*”), mediante la intervención de un Estado fuertemente activista, al tiempo que el propio proceso de construcción estatal se configuraba de acuerdo a ello, adquiriendo una serie de capacidades y fijando una serie de metas. En cada uno de los países y de los momentos de dicho proceso de industrialización y de construcción estatal, la forma en que se efectúa la intervención marcaría la diferencia entre alcanzar el desarrollo o no solucionar los problemas e incluso generar más (Kohli, 2004).

De acuerdo con esta visión comparada ofrecida por Kohli, en la periferia se han engendrado gran diversidad de Estados, definidos de acuerdo a tres tipos ideales: cohesivo-capitalistas (“*cohesive-capitalist States*”), neopatrimonialistas y fragmentados multiclasa (“*fragmented-multiclass States*”). En un extremo de eficacia y de éxito

estaría el primero de ellos, con una gran capacidad para orientar su autoridad hacia la consecución de objetivos mediante una competente burocracia, elaborando alianzas con distintos grupos sociales nacionales, principalmente los productores. En el extremo opuesto se encontrarían los estados neopatrimonialistas, surgidos a partir de débiles estructuras de autoridad legítima, y cuyos burócratas tienden a tratar los recursos públicos como su patrimonio personal. En mitad de estos extremos el estado fragmentado multiclase, al igual que el tipo “cohesivo-capitalista”, sería un estado moderno, si bien carecería de una autoridad política tan centralizada ni descansaría en alianzas de clase tan sólidas que le permitiesen fijar sus objetivos y sus capacidades de forma tan clara.

El tipo “cohesivo capitalista” sería equiparable al “Estado desarrollista”, definición que cuenta con una mayor aceptación dentro de la literatura (Evans, 1995; Woo Cumings, 1999). Ésta nació con el objetivo de explicar el éxito económico de los países del Este Asiático, como Japón, Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong o Singapur, alcanzado en gran medida gracias a la consecución de una estrategia de crecimiento industrial guiada por las exportaciones. El tipo ideal de Estado desarrollista es el representado por Japón, con una fuerte participación política en el proceso de desarrollo, a través de agencias gubernamentales con una burocracia altamente cualificada y de extracción meritocrática, con una gran capacidad de establecer sus alianzas con los sectores productivos, a través de un conjunto de redes formales e informales (Woo-Cumings, 1999). Dicha definición de “Estado desarrollista” ha sido luego ampliada con el objetivo de incluir el resto del denominado grupo de los “Nuevos Países Industriales” -*New Industrial Countries* o *NIC's*-, como Brasil o India, con estrategias más cercanas al modelo de industrialización sustitutiva, y con unos resultados importantes, pero no tan espectaculares como las economías del Este asiático. De acuerdo con Evans (1995), un rasgo definitorio, así como una condición indispensable para el éxito del Estado desarrollista sería contar con un amplio grado de “autonomía insertada” -*embedded autonomy*-. Dicho tipo de autonomía significaría que la participación de una burocracia cualificada debe guardar un equilibrio entre una cierta independencia a la hora de tomar decisiones, con su instauración dentro de una densa red de conexiones sociales que le permitan resolver los problemas de acción colectiva

En cualquier caso, la dimensión política –en este caso la dimensión operada a través del aparato del Estado- se torna imprescindible a la hora de analizar la intervención estatal en los *NIC's*, o en las zonas consideradas como periféricas y

semiperiféricas. Las decisiones políticas son ejecutadas siempre a través de los actores y las instituciones nacionales, y son fundamentales para comprender las trayectorias recorridas por los “nuevos países industrializados”, por lo que es preciso plantear la cuestión de acuerdo con un “enfoque doméstico”. Así, sin negar el hecho de que los procesos de globalización y de apertura económica mundial produzcan una serie de restricciones -fundamentalmente de orden financiero-, se considera fundamental la capacidad de los actores de los diferentes estados nación para modelar las respuestas dadas, a partir de los recursos provenientes de los desarrollos institucionales nacionales. Dichos desarrollos estarían generados, según Weiss (2003) a partir de procesos más relacionados con la continuidad que con el cambio institucional, lo cual explica la resistencia al cambio respecto del proceso de globalización y a la existencia de instituciones y organizaciones específicas de cada país.

Cercanos a esta visión, existen autores que han desarrollado estudios acerca de la particularidad latinoamericana, y de su específico “modelo de capitalismo”, incorporando como factor explicativo decisivo la dimensión político- estatal, derivada de las propias configuraciones institucionales nacionales, intentando establecer tipologías respecto al “modelo latinoamericano” y a sus diferentes variaciones, dependiendo, entre otros factores, del tipo y grado de la intervención estatal, del tipo de régimen político, de la representación y articulación de intereses, o de la existencia o no de políticas de inclusión social (Huber, 2002). En resumidas cuentas, si el desarrollo institucional varía en cada país, consecuentemente el resultado también debe producir distintos “modelos” o “variedades”, susceptibles de ser integrados en un marco de estudio nacional.

1.4.2. Límites y posibilidades de las Variedades de Capitalismo para el caso latinoamericano

Con el abordaje de las bases institucionales de la intervención estatal en los países emergentes se ha pretendido situar en un marco de referencia la participación del Estado desarrollista, a través de sus particulares instituciones de gobierno, en el proceso de desarrollo económico nacional. Asimismo, se ha apuntado hacia la influencia que ejerce la configuración de una serie de diferencias institucionales a la hora de producir diferentes resultados y variaciones en cada economía a nivel de cada país, lo cual podría ser un punto de unión con uno de los enfoques que más debate teórico está suscitando dentro del neoinstitucionalismo: las Variedades de Capitalismo. La utilidad de este

marco teórico se debe a que, de forma similar a los ya mencionados “enfoques domésticos”, pretende superar la visión de que las instituciones necesitan converger en un marco global, con la ventaja de que ofrece una serie de herramientas para el análisis institucional, que ayudarían a explicar el modo en que la evolución de las instituciones nacionales condiciona y estructura la vida económica y el desempeño de los países, produciendo variaciones y diferentes modelos entre ellos.

Este enfoque está formado por trabajos de autores tanto de la Ciencia Política como de la Economía y que, preocupados por los condicionantes de los distintos desempeños económicos aunque ajenos a la corriente principal de la Economía neoclásica, han considerado la existencia de un adecuado marco institucional como condición fundamental para la existencia de mercados eficientes (Coates, 2005: 2). De acuerdo a Hall y Soskice (2001: 9), las Variedades de Capitalismo tendrían como objetivo esclarecer “qué tipo de organizaciones e instituciones sostienen las distintas estrategias de los actores económicos en cada economía.” Dichas estrategias se darían a nivel de actores, pudiendo ser estos tanto individuos como colectivos, o bien siendo provenientes del sector privado, del sector público o grupos de interés de cualquier tipo. Sin embargo, se estima que las empresas son los actores fundamentales en una economía capitalista, de forma que tanto el tipo de interacciones estratégicas, como, de acuerdo a estas interacciones, la forma en que éstas resuelven sus problemas de coordinación, definirían dos tipos ideales de “variedades de capitalismo”: las economías de mercado liberal -*Liberal Market Economies*, LMEs- y las economías de mercado coordinado -*Coordinated Market Economies*, CMEs-.

De acuerdo a Hall y Soskice, el primer tipo ideal se aproximaría al funcionamiento de la economía de Estados Unidos, en donde los problemas de coordinación entre las empresas son resueltos fundamentalmente a través de acuerdos de mercado. El segundo tipo ideal tendría como aproximación más cercana la economía de Alemania, y a diferencia de las LMEs, el equilibrio sería alcanzado, además de por los mecanismos de la oferta y la demanda, por la interacción estratégica entre empresas y el resto de actores. Según Amable (2003), serían cinco los modelos de capitalismo existentes: el modelo basado en el mercado, el modelo socialdemócrata, el modelo centroeuropeo, el modelo mediterráneo y el modelo asiático. A estas tipologías se han ido sumando otras diferentes por distintos autores, sin que exista en este punto un consenso a la hora de establecer si los tipos se deben reducir, ampliar o simplemente si cada caso nacional representa un modelo específico.

Las Variedades de Capitalismo suponen una continuidad respecto de los enfoques derivados del neoinstitucionalismo económico de Douglas North, como la “Escuela de la Regulación Francesa”. Además, según Hall y Soskice (2001:2-4), fundamentalmente tres escuelas son precedentes directos de esta teoría: 1) el enfoque de la modernización, que destacaría la relevancia de los actores estatales a la hora de establecer planes estratégicos para la industria, y en base a ello caracterizaría a los Estados como “fuertes” o “débiles”, según su capacidad para modernizar la economía y mantener altas tasas de crecimiento; 2) el enfoque neocorporativista, que enfatizaría la importancia de la capacidad del Estado a la hora negociar acuerdos con las organizaciones de empresarios y de trabajadores, así como la capacidad de dichas organizaciones para disciplinar a sus miembros; 3) el enfoque de los “sistemas sociales de producción”, que comprendería el análisis de una gran variedad de instituciones de diversa naturaleza conformando comunidades económicas, configurando los denominados regímenes de producción.

Todos estos enfoques tienen en común la noción de la intervención pública en la producción de resultados económicos y la interacción entre instituciones públicas y privadas, que configuran un particular medioambiente institucional. Asimismo, y de forma más o menos explícita, establecen que las variaciones institucionales determinan trayectorias diferentes en el desarrollo de cada país. La diferencia esencial de las Variedades de Capitalismo sería que, pese a su preocupación con los aspectos “macro” de las economías políticas nacionales, su interés principal reside en las bases “micro” que las sustentan (Martin: 2005), y es por eso por lo que se sitúa a la empresa el centro del análisis.

Por tanto, es preciso señalar que, para incorporar este enfoque a un caso que trate una institución de gobierno de un Estado desarrollista en un país emergente, las primeras aportaciones de las Variedades de Capitalismo no son las más idóneas. Esta teoría nació, según sus formuladores, para establecer los elementos de análisis institucional comparado solamente en las economías más desarrolladas, y, además, su atención en los aspectos micro supone un alejamiento de los marcos de análisis institucional centrados en la dimensión política del proceso. Sin embargo, como se ha expuesto más arriba, existe una fuerte relación con enfoques político-institucionales, además de que, a partir de las aportaciones de diversos autores, se han ido elaborando un mayor número de tipologías e incorporando paulatinamente a las instituciones

políticas entre los elementos centrales del análisis. Por ello, las variedades de capitalismo pueden ser la base de un marco de análisis institucional donde, si no incorporar elementos macro como el Estado, sí que se puede dar cabida a determinadas instituciones de gobierno, a nivel meso, por su papel como actores en procesos de coordinación y de interacción estratégica.

Al buscar desentrañar las diferencias en los marcos institucionales y los condicionantes en las interacciones estratégicas y en los problemas de coordinación por parte de los actores de una determinada economía política²⁸ (Hall & Soskice, 2001:16), la teoría de las Variedades de Capitalismo ha incorporado elementos fundamentales para el análisis del cambio y las variaciones institucionales comparadas, como serían la noción de “complementariedades” y de “ventajas institucionales”, que aportarían una visión más precisa al análisis del cambio institucional a los modelos basados en trayectorias dependientes. De esta forma, y una vez reelaboradas las tipologías de las variedades de capitalismo, con el fin de hacerlas más incluyentes, estos elementos pueden ser aplicados al estudio de la forma en que determinadas instituciones gubernamentales actúan en determinados países emergentes con una trayectoria importante de intervención pública.

Como ya se ha dicho, la noción de complementariedades institucionales sería uno de los elementos fundamentales para explicar los particulares desempeños económicos en una determinada economía política. Partiendo de la definición elaborada por Aoki (1994), según la cual dos instituciones son complementarias cuando la presencia o eficiencia de una incrementa los retornos de otra, las especificidades de un determinado modelo de capitalismo se reforzarían cuando un determinado tipo de coordinación empleado por una nación es ensayado para ofrecer un mecanismo complementario en otra esfera del gobierno económico (Hall & Soskice 2001: 18). De acuerdo a Amable (2003: 67) los distintos padrones de complementariedad y jerarquía entre instituciones serían precisamente la explicación para las posibles variaciones entre los diversos modelos de capitalismo, más allá de la simple variación institucional. Según este autor, dos instituciones son complementarias cuando la presencia de una incrementa la eficiencia de la otra, en una relación jerárquica donde una institución o un grupo restringido de ellas tienen una mayor importancia dentro de la estructura de

²⁸ El término “economía política” debe ser entendido más bien como un “régimen” o “sistema social de producción” delimitado por una unidad política que es el Estado Nación. Para un tratamiento desde un punto de vista institucional, véase Streeck & Thelen (2005).

complementariedades. De esta forma, las instituciones que ocupan niveles superiores en la jerarquía tienen una influencia decisiva sobre toda la arquitectura institucional, y los costes asociados al cambio son mayores cuando mayor es la jerarquía, aunque la posibilidad de que cambien no sea por ello menor. De acuerdo al autor, es debido a estas complementariedades y jerarquías institucionales por lo que, tanto la implementación de políticas, como el diseño institucional, se vuelven complejos, ya que las estrategias de los actores respecto a un área institucional están fuertemente influenciadas por las jerarquías institucionales que pueden provenir de otras áreas diferentes.

Además, de estas relaciones de complementariedad y jerarquía institucional, la variación entre instituciones produce lo que Hall y Soskice denominan “ventajas institucionales comparativas”, uno de los elementos que, junto a la existencia de trayectorias dependientes, explicaría la diversidad institucional. El concepto supone una analogía con el concepto económico de “ventajas comparadas”, y explicaría por qué las instituciones, lejos de converger en un modelo global, buscan la divergencia y la especialización, precisamente para buscar adaptarse dentro de la competencia internacional. Por tanto, tanto las complementariedades y jerarquías, como las ventajas institucionales se sumarían a las concepciones de dependencia de la trayectoria *-path dependence-*, para explicar el por qué de las limitaciones de los procesos difusionistas a escala global, ya que, por una parte, los mismos factores no tienen por qué producir en distintos lugares los mismos resultados, pero sobre todo, porque las configuraciones institucionales iniciadas a partir de una determinada coyuntura histórica recorren trayectorias particulares y exclusivas a lo largo del tiempo, a partir de mecanismos de autoreproducción.

Precisamente esta visión del cambio institucional ha sido el centro de bastantes críticas, por una cierta propensión al “determinismo institucional” provocada de la noción de las complementariedades institucionales, incluso llegando a afirmar que, dada una aplicación estricta de la dependencia de trayectoria, presentaría una visión más centrada en la permanencia que en las dinámicas del cambio. Esto, unido al hecho de que las principales aportaciones de las Variedades de Capitalismo se han hecho a partir de estudios centrados en las economías más desarrolladas e industrializadas, puede hacer que, pese a las diferentes tipologías, se acaben presentando las diferentes “variedades” como paradigmas de un “correcto” desempeño institucional, olvidando precisamente las situaciones históricamente constituidas y los modelos que más se alejan de los “tipos ideales”. Asimismo, al reconocer a la empresa como el elemento de análisis

fundamental en el desempeño económico, se ha perdido, tal y como ya se ha mencionado, la perspectiva de la importancia del elemento político institucional en el proceso, fundamental para comprender el desarrollo capitalista en los países emergentes, y más concretamente en América Latina.

Un primer intento para superar la carencia del estudio de las “variedades” latinoamericanas sería el trabajo de Schneider (2008), en el que desarrolla una nueva tipología aplicable a toda la región, denominándola como de Economías de Mercados Jerárquicos -*Hierarchical Market Economies*, HMEs-. Según dicha tipología, las diferencias institucionales del capitalismo latinoamericano residirían en la existencia de grupos generalmente de propiedad familiar y altamente diversificados sin excesiva relación entre sus subsidiarias, la presencia de multinacionales, la baja capacitación de la mano de obra, y la atomización de las relaciones laborales. De este modo, las interacciones estratégicas estarían dominadas por jerarquías marcadas tanto desde los “grupos” como desde las multinacionales, sin apenas capacidad para la negociación laboral y con baja inversión en capacitación de la mano de obra, siendo una de las consecuencias que las complementariedades institucionales ofrecerían en la mayoría de los casos retornos decrecientes, en lugar de crecientes. Según el autor, su tipología responde estrictamente al modelo presentado por las Variedades de Capitalismo, enfocado en la gobernanza corporativa y en las relaciones del mercado de trabajo, de forma que la intervención estatal queda excluida del análisis. Sin embargo, puntualiza que el hecho de presentar un modelo enfocado en las relaciones jerárquicas facilita la incorporación de factores como el Estado al análisis de las variedades del capitalismo.

Así pues, uno de los principales desafíos para numerosos autores es adaptar el modelo de las VoC a las especificidades latinoamericanas, con sus propias “variedades” institucionales. Sin embargo, a diferencia de Schneider, no se ha pretendido elaborar ningún tipo de clasificación ni de tipología específica, ya que, sobre todo, se ha tratado de incluir al Estado en el modelo, además de puntualizar acerca de que las diferencias institucionales latinoamericanas pueden no ser desviaciones del “tipo ideal” sino también una forma de “ventajas institucionales comparativas” (Santana, 2011). Por lo que respecta al papel del Estado y de las instituciones gubernamentales para Gaitán (2009: 5) la relegación de la dimensión política a un papel secundario, derivaría de la incompreensión de los procesos de reforma, y del hecho de olvidar que “en términos analíticos pero también prácticos el mercado es coetáneo a y dependiente de la existencia de un Estado”. De este modo, la clave analítica desarrollada para integrar en

el marco de las Variedades de Capitalismo la dimensión de las instituciones políticas, y más específicamente las generadas en torno al Estado desarrollista latinoamericano, está en considerar a dichas instituciones de gobierno como precisamente las causantes de la ruptura de las “complementariedades institucionales negativas” de la variedad de capitalismo latinoamericana (Boschi y Gaitán, 2008, Boschi, 2011, Santana, 2011).

Así pues, el modelo presentado va más allá de adaptaciones del Estado al estudio de las Variedades de Capitalismo, en el que su papel es considerado importante sólo en virtud de su capacidad como coordinador de la acción de los agentes económicos, como mediador en la negociación colectiva, o bien como proveedor de los recursos para formación y capacitación del capital humano. Para estos autores, no se trata sólo de resaltar la importancia de la dimensión política, sino, sobre todo, de considerar cómo las instituciones de gobierno actúan influyendo en los resultados, incorporándolas al análisis de las trayectorias y de los procesos de mudanza y estabilidad institucional. Para ello, en este modelo son consideradas centrales las capacidades del Estado, a la hora de establecer tanto complementariedades como ventajas institucionales, llegando a la conclusión de la especificidad y validez del modelo de capitalismo latinoamericano con el Estado como principal agente de la coordinación estratégica (Boschi, 2011). Por tanto, el caso latinoamericano, y más concretamente el modelo de política económica brasileño, no sería la desviación de un paradigma, sino la forma de resolver las restricciones institucionales para una agenda de desarrollo impuestas tras la época de los ajustes macroeconómicos (Santana, 2011).

En cierto modo, y a la luz de lo expuesto, se puede considerar que se ha producido un viaje de ida y vuelta en el análisis institucional y en los estudios sobre el papel del Estado en el desarrollo económico. De los trabajos dedicados al papel del Estado como actor independiente y productor de resultados en materia de política económica, se pasó a estudios que, influenciados por el neoinstitucionalismo económico, ponían un mayor énfasis en las instituciones económicas, fundamentalmente la empresa, como determinante de los resultados económicos y de las distintas variaciones del capitalismo a nivel nacional. En estos análisis, realmente no se olvidaba el peso de la acción estatal ni de las dinámicas políticas (Schmidt, 2007; Hancké, Rhodes y Thatcher, 2007) pero más bien se relegaba a un papel regulatorio y coordinador, dejando a un lado realidad de un Estado con trayectorias de activismo en materia de desarrollo económico, como puede ser el latinoamericano.

En América Latina, derivado de su particular realidad, existía ya una enorme diversidad de interpretaciones que habían concedido al mercado un papel más secundario, considerando fundamental la intervención estatal en el proceso de desarrollo económico. Así, los marcos enfocados en las particularidades del capitalismo latinoamericano no experimentaron una gran discontinuidad respecto de la literatura precedente, generando, con la incorporación del análisis neoinstitucionalista un importante avance. Éste se podría resumir, de acuerdo a Diniz (2008: 15), en que “se admite la existencia de varias formas de capitalismo, distintas combinaciones institucionales y la importancia de la función de coordinación estatal para alcanzar el aumento del crecimiento y de la competitividad nacionales. En el caso de los países en desarrollo, este es un punto todavía más relevante, pues tales economías no pueden prescindir de un Estado activo en todas las esferas, particularmente en el orden económico. El Estado necesita intervenir, según una estrategia, es decir, una visión de largo plazo, que lo torne capaz de coordinar la acción tanto de los actores públicos como de los actores privados”

Por consiguiente, la perspectiva que se empleará es la de considerar la especificidad del capitalismo latinoamericano y más concretamente brasileño, a partir de un marco institucional configurado por las relaciones entre Estado y mercado, en el que es fundamental el papel de la intervención pública. Dicha intervención pública es ejecutada a través de determinadas instituciones de gobierno, las cuales tienen la capacidad de ofrecer complementariedades y ventajas institucionales comparativas, de modo que son responsables en gran medida de establecer una determinada variedad de capitalismo a nivel nacional. Dado que se trata de instituciones gubernamentales, éstas son consideradas, de acuerdo a las bases analíticas establecidas por North (1990), como “organizaciones”, es decir, como “los jugadores” o más bien “los equipos”, diferenciándolas de “las reglas del juego”, es decir, las restricciones formales o informales provistas por el marco institucional. De acuerdo al autor, el desarrollo de las organizaciones sería consecuencia del marco institucional, aunque éstas tendrían también la capacidad de modelar la interacción humana, y, sobre todo, en su persecución a lo largo del tiempo de sus objetivos preestablecidos, se convertirían también en agentes del cambio institucional.

Así pues, el caso del BNDES presentaría cómo una organización formalmente constituida, con rango de agencia del Estado, surge y evoluciona como consecuencia de la adaptación a un marco institucional, respondiendo a unos determinados objetivos y

produciendo unos determinados resultados, al tiempo que sigue una determinada trayectoria, en un proceso en el que también es capaz de actuar moldeando la dirección del cambio institucional. A partir de dicha trayectoria, de evolución gradual por una parte, pero por otra parte también con momentos puntuales de ruptura a través de determinadas coyunturas críticas, el BNDES se sitúa como un actor estratégico en la cúspide de un entramado de jerarquías y de complementariedades institucionales, fundamentales para explicar el desempeño de la economía brasileña. A partir de esto, y una vez definido el marco teórico en el que se pretende incorporar la existencia y la acción del banco dentro de las instituciones surgidas del Estado desarrollista como determinante en la configuración de la particular variedad de capitalismo brasileño, el siguiente paso será trazar un modelo de cambio y de evolución de dichas instituciones a partir de las herramientas analíticas aquí expuestas.

1.5. Modelo, hipótesis y estructura.

De acuerdo a lo expuesto hasta ahora, el BNDES sería una de las instituciones gubernamentales que cumplirían un papel decisivo a la hora de sustentar la intervención estatal, configurando la particular variedad del capitalismo brasileño. Su posición estratégica en el complejo de interacciones que conformarían la economía política de Brasil, se habría conformado a través de un proceso de evolución gradual y de cambio, cuyos límites vendrían dados tanto por la dependencia de una determinada trayectoria como por las complementariedades establecidas con su entorno institucional.

Este proceso de evolución gradual y de cambio pretende ser explicado a partir de un modelo de desarrollo institucional que combine los conceptos de “dependencia de trayectoria” y “complementariedades institucionales”. Para completar esta explicación se integrarán otros factores explicativos, específicos del caso de estudio, como serían el grado de aislamiento burocrático, la acción política de los distintos gobiernos, o la variación en los distintos contextos político-económicos reflejada en la implementación de diversas estrategias de desarrollo. Así, la sucesión de dichas estrategias de desarrollo, la actuación del Ejecutivo utilizando al banco como mecanismo para articularlas, el contrapeso ejercido por las políticas internas elaboradas por los técnicos de la institución, junto con el complejo de interacciones establecido con otra serie de instituciones formales e informales de la economía política brasileña, conformarían un conjunto causal observable a largo plazo, a partir de la sucesión de varias secuencias temporales.

Todo ello explicaría la evolución institucional del BNDES, cuya manifestación más significativa sería el cambio y la continuidad en su papel como mecanismo de intervención estatal en el desarrollo económico de Brasil. Por eso, dado que estos factores específicos ya fueron definidos, es preciso ahora especificar más el modelo de desarrollo institucional basado en la “dependencia de trayectoria” y en las “complementariedades institucionales”.

La dependencia de trayectoria sería la forma de establecer, desde el análisis institucional, cómo las condiciones previas determinan las opciones futuras. Según Mahoney (2000), a través de la sucesión de una serie de secuencias históricas, ciertos eventos activarían una serie de pautas institucionales y de mecanismos de reproducción y autoreforzo que, una vez fijados, contarían con la propiedad de intervenir aun en la ausencia de los factores responsables de su producción originaria. De esta forma, las

secuencias históricas precedentes tendrían la capacidad de determinar resultados en las secuencias sucesivas, dado que, una vez activado el mecanismo de reproducción y autoreforzo, los cursos de acción en contra de estos mecanismos serían mucho más costosos que los tomados a favor de la trayectoria establecida. También por ese motivo, tanto los padrones institucionales como los mecanismos de reproducción institucional tendrían menos que ver con criterios de eficiencia o de funcionalismo, y más con las decisiones tomadas en las “coyunturas críticas” iniciales. Estas “coyunturas críticas” serían secuencias en las que, marcadas por un amplio grado de contingencia, se ofrecerían a los actores un mayor rango de opciones, pero tras las que, una vez tomada la decisión, se reducirían el rango de posibles decisiones posteriores, colocando así a la unidad de análisis en la trayectoria dependiente. Así pues, a partir de esta trayectoria delimitada por esta serie de una serie de secuencias temporales y de coyunturas, es posible observar cómo, si no se niega la posibilidad del cambio, sí que es cierto que éste se limita a un proceso incremental y gradual en el largo plazo, con una fuerte influencia de los padrones institucionales generados en el pasado.

Asimismo, la delimitación del cambio y la configuración del proceso de evolución gradual también vienen impuestos por el complejo de interacciones del entorno institucional dentro de una determinada economía política, denominadas como “complementariedades institucionales”. Como ya fue definido en el apartado anterior, las complementariedades institucionales son la interacción entre al menos dos instituciones, en donde, de manera recíproca, la eficiencia de una aumenta la eficiencia de la otra, en una relación que si involucra a más de dos instituciones generaría un círculo virtuoso de mutua mejora. De esta forma, la evolución histórica del entramado institucional que conformaría las distintas economías políticas nacionales, se daría, de acuerdo a Becker (2007), a partir de una cierta “sistemicidad abierta”. Esto significa que los ajustes de cada una de las partes de la economía política, ya sean instituciones u organizaciones, se darían siempre a partir de marcos de referencia compartidos, y a partir del cambio en el resto de instituciones complementarias.

Estos marcos de referencia y la influencia que el entramado de instituciones complementarias tiene en el proceso de cambio del BNDES se analizará en nuestro modelo a partir de las variables explicativas, fundamentalmente las que están en el nivel del sistema financiero y del resto de instituciones que intervienen en la elaboración de la política económica. Por su parte, la dependencia de la trayectoria se analizará en el nivel interno del banco, con la consolidación de mecanismos y procedimientos internos

que desempeñan el papel de autorrefuerzo y aseguran su continuidad en el tiempo, pero sobre todo en las trayectorias recorridas por todo el complejo institucional de la economía política brasileña, a partir de la sucesión de distintas estrategias de desarrollo.

Por tanto, y teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, la hipótesis principal de este trabajo, derivaría de la importancia que se estima que tiene el proceso de desarrollo institucional a largo plazo, así como del interés por analizar en que medida las trayectorias seguidas proceso tiene como resultado la consolidación de determinados mecanismos de intervención estatal. Sin embargo, se parte de la premisa de que, pese a la existencia de esa continuidad, el mencionado desarrollo institucional no ha sido completamente incremental ni dependiente exclusivamente de una única trayectoria posible. De esta forma, se explicaría por qué el papel del BNDES y su importancia relativa han cambiado en distintos momentos históricos, en función del contexto general derivado de la sucesión de distintas estrategias de desarrollo, y también del éxito de determinadas políticas internas llevadas a cabo por la burocracia del banco. Asimismo, el cambio en el papel del banco se daría también dentro de ciertos límites en función de las interacciones producidas en un entorno de complementariedades institucionales, que, dada la naturaleza del BNDES, provendrían tanto de determinadas instituciones del Estado desarrollista brasileño como del sistema financiero.

Además, esta tesis cuenta con una serie de hipótesis secundarias que derivan de la importancia que, a pesar de dicho desarrollo institucional a largo plazo, tienen determinadas coyunturas de cambio relacionadas con el proceso político. Estas coyunturas explicarían por qué el banco logró consolidarse en momentos específicos relacionados con la fase de mayor auge de la industrialización brasileña, así como también por qué consiguió recuperar su relevancia, tras haber atravesado un largo proceso de desinstitucionalización en los años ochenta. Dichas coyunturas estarían relacionadas con la medida en que el Poder Ejecutivo, como principal de una coalición en torno a una nueva estrategia de desarrollo, bien marcaría unas nuevas directrices para la institución o bien se vería fuertemente influenciado por las directrices marcadas desde el BNDES. Dada la naturaleza del banco, los cambios inducidos desde el gobierno serían entendidos en este modelo como los factores exógenos que de manera más directa –aunque no necesariamente en mayor grado- podrían influenciar en el cambio institucional (Streck&Thelen, 2005: 19) Sin embargo, teniendo en consideración que el BNDES es una organización y que por tanto es capaz de influenciar su entorno institucional y de estructurar también la acción política, es importante considerar cómo

los factores institucionales endógenos podrían reaccionar mitigando el cambio inducido por el Poder Ejecutivo, o incluso estableciendo ellos mismos pautas políticas en el sentido contrario, tal y como ya exploraron por Willis (1986; 1995) y Martins (1973).

En conclusión, la hipótesis principal sería que el papel del BNDES ha variado en función de la implantación de sucesivas estrategias de desarrollo, aunque existe una continuidad institucional del banco respecto a sus fines desarrollistas, siendo así uno de los mecanismos más importantes con que cuenta el Estado para intervenir implementando políticas de acuerdo a dichas estrategias. De no ser así, el papel del BNDES no habría variado respecto a lo establecido en el periodo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, careciendo del suficiente grado de adaptación, o bien, por el contrario, habría carecido del suficiente grado de institucionalización, hechos ambos que le habrían impedido ser un mecanismo relevante en la coordinación estratégica de la política económica.

La primera de las hipótesis secundarias es que, estando relacionado el origen del BNDES con la estrategia nacional de desarrollo durante el periodo democrático de 1945-1964, la importancia alcanzada como institución tiene que ver con su papel central en la implantación del Plan de Desarrollo Económico del gobierno Kubitschek -1956-1961-. La segunda hipótesis secundaria es que el papel desempeñado por el banco como principal sustento del *Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico* -1974-1979- trajo aparejado la implantación de una serie de reformas internas que resultaron fundamentales para el posterior desarrollo de la institución. La tercera hipótesis secundaria es que el proceso de ajuste y de liberalización económica de los años noventa, sustentado en gran parte a partir del apoyo del BNDES al proceso de privatizaciones de los gobiernos Collor, Sarney y Cardoso, pese a desviar al banco de su papel más estrictamente desarrollista, volvió a colocar a la institución en una posición de liderazgo de la política económica brasileña. La cuarta y última hipótesis secundaria es que, dado que los mecanismos de ajustes derivados del proceso de liberalización produjeron, como contrapartida, ciertas restricciones institucionales a los mecanismos de política expansiva y anticíclica, para cuya superación el gobierno Lula volvió a dotar de nuevo al BNDES de un papel más desarrollista, debido a la voluntad de instaurar una estrategia de desarrollo expansiva, en un principio, y, posteriormente, de la necesidad de contar con mecanismos para afrontar la crisis económica mundial.

Por tanto, y si se acepta que observado a largo plazo existe una relación causal entre el papel del BNDES y las estrategias nacionales de desarrollo económico, donde

un cambio en esta última es capaz de hacer variar la política y los cometidos del banco, el “papel del BNDES” sería la variable dependiente. Por su parte, la variable explicativa o causal sería la “estrategia nacional de desarrollo económico”, cuyos cambios vendrían determinados, tal y como se expuso en el apartado en que ésta fue definida, en base a las restricciones y oportunidades políticas y económicas del sistema internacional, al papel del Estado y a los preconditionantes que conforman las distintas ideologías y opciones políticas a nivel nacional, así como a los marcos institucionales y culturales.

Sin embargo, la relación causal no sólo atiende a estos factores, y, como ya se ha dicho, se asume la existencia de una continuidad institucional, más allá de los cambios causados por la variable independiente. Además de la estrategia de desarrollo, los aspectos institucionales endógenos del banco, así como las “complementariedades” establecidas con el entorno institucional político y del sistema financiero pueden intervenir produciendo resultados en un sentido o en otro de la relación causal. Por tanto, la relación entre “estrategia de desarrollo” y “papel del BNDES” no sería la única que explicaría el desarrollo institucional ni su relevancia como instrumento de intervención por parte del Estado desarrollista brasileño. La variable “aspectos endógenos”, y las variables “complementariedades institucionales políticas” y “complementariedades institucionales con el sistema financiero” son también explicativas, aunque no constantes en relación al grado en que pueden ser intervinientes. En determinados momentos, estas variables son capaces de producir resultados respecto del papel del BNDES, en otros momentos su capacidad será relativamente irrelevante, y en otros momentos se verán incluso determinadas por la variable dependiente.

En el primero de los capítulos se explorará el desarrollo institucional del BNDES a partir de los posibles cambios en la variable dependiente e independiente y en las intervinientes, analizando el proceso a largo plazo, a través de distintos momentos, en una secuencia temporal que abarca el periodo de 1952 a 2010. En los siguientes capítulos, se analizará de manera más intensiva el cambio del papel del BNDES en función del cambio en la estrategia de desarrollo, a partir de las “coyunturas críticas” más relevantes para el cambio en el marco institucional de la economía política brasileña: el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, la fase posterior al “milagro económico”, el periodo de ajuste y liberalización económica y, por último, la vuelta a la implantación de estrategias de desarrollo estrictamente desarrollistas.

Se han elegido estos cuatro momentos de cambio para evaluar, con un mayor número de datos cualitativos, cómo en una secuencia temporal más concreta puede el cambio en las variables afectar al desarrollo institucional, pero, sobre todo, cómo este puede producir resultados concretos en determinadas políticas. Así, dado que, según la definición dada para el concepto de “estrategia de desarrollo”, éstas se pueden desagregar en conjuntos de políticas, se prestará una especial atención al impacto del BNDES en las principales políticas económicas de cada uno de estos momentos. Asimismo, dado que también según esta definición, la estrategia de desarrollo se lleva a cabo de acuerdo a una particular relación de agencia, se explorará la forma en la que el BNDES se ha relacionado con cada uno de los gobiernos a ser estudiados: el de Juscelino Kubitschek (1956-1961), y el *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico* o *Plano de Metas*, el gobierno militar de Ernesto Geisel (1974-1979) y la implantación del *II Plano Nacional de Desenvolvimento*, los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998, 1998-2002) y el *Plano Nacional de Desestatização*, y, por último, el gobierno Lula, a través de su *Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior*, de la *Política de Aceleração do Crescimento* y de la *Política de Desenvolvimento Productivo*.

2. La evolución institucional del BNDES -1952-2010-

La evolución institucional del BNDES, manifestada por una trayectoria recorrida en la que, pese a existir una importante continuidad, es también observable la variación de su papel, es explicable a través de una serie de factores tanto endógenos como exógenos y que actúan a diferentes niveles y a través de un proceso a largo plazo. Antes de tratar de integrar en un modelo explicativo estos factores, en los primeros cinco apartados de este capítulo se describirán las variables –tanto la dependiente como las explicativas–, exponiendo los principales cambios que éstas han experimentado a lo largo del tiempo. Por último, en el sexto de los apartados se presentará un modelo de dependencia de trayectoria, en el que las variaciones en el papel del BNDES se pretenden explicar, tanto a través de la actuación de dichas variables en cada uno de los momentos del proceso, como a partir de los resultados de la “dependencia de trayectoria” recorrida por la institución.

La primera de las variables cuya evolución será descrita es el papel del BNDES a lo largo de sus más de cincuenta años de historia, y se trata de la variable dependiente. La segunda variable es la evolución de la estrategia de desarrollo, materializada a través de distintas políticas públicas que han buscado el crecimiento económico y la evolución en la estructura económica de Brasil. La evolución de la estrategia de desarrollo es la más cercana a un nivel sistémico, y se trata de la variable explicativa principal, ya que, de acuerdo a la definición dada en la introducción, es la que tiene mayor capacidad para producir cambios en el papel del BNDES, además de que es capaz de influenciar al resto de niveles de variables. La tercera y cuarta de las variables abordarán la evolución del sistema financiero y de las instituciones de política económica del Estado brasileño, estando en nivel del entorno de complementariedades institucionales con las que interactúa el BNDES. Por último, la quinta variable explicativa es la propia evolución institucional interna del banco, que actúa como contrapeso a los cambios exógenos y da una cierta cohesión institucional al cambio (véase Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. Variables y factores explicativos

Variable dependiente	Factores explicativos		
Papel del BNDES	Variables explicativas		
	Exógena	Nivel macro	Estrategia de desarrollo (variable principal)
	Exógena	Nivel entorno institucional	Sistema financiero
	Exógena	Nivel entorno institucional	Estado desarrollista
	Endógena	Nivel institucional	Evolución institucional interna
	Trayectoria recorrida.		

2.1. El papel del BNDES -1952-2010-

Como institución encargada de promover el desarrollo económico y social de Brasil, el BNDES es “el principal instrumento de financiamiento de largo plazo para la realización de inversiones en todos los segmentos de la economía, en una política que incluye las dimensiones social, regional y ambiental” (BNDES). El papel del BNDES está estrechamente vinculado al crédito dirigido, a largo plazo, y a tipos de interés preferenciales, de acuerdo con la política establecida por el gobierno, contando siempre con el criterio técnico de la institución. Con ello se persigue el objetivo de sustentar las inversiones en sectores considerados bien como prioritarios para el desarrollo económico nacional, o bien que por sus características específicas pueden necesitar de estos recursos financieros si los mercados no ofrecen las condiciones óptimas.

En términos generales se pueda afirmar que el papel del BNDES como banco de desarrollo se ha mantenido constante desde su fundación. Sin embargo, también es posible percibir significativas variaciones, tanto respecto de los sectores económicos favorecidos por el volumen de sus políticas de crédito, como respecto de otros aspectos como su grado de intervención en la formulación de la política económica, o su naturaleza cambiante, en ocasiones más cercana a un banco *strictu sensu*, en ocasiones más cercana a un organismo formulador de políticas públicas (véase Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. El papel del BNDES -1952-2010-

Papel	Fechas	Principales hechos indicadores
-Mecanismo de cooperación internacional.	1952-1953	Comisión Mixta Brasil-EEUU. Acuerdos de cooperación entre los gobiernos Truman y Vargas.
-Mecanismo para “las precondiciones” del desarrollo de Brasil.	1953-1955	Elaboración de proyectos de acuerdo al <i>Programa de Reaparelhamento Econômico</i> (PRE). Acuerdos BNDES-CEPAL para implantar métodos de planificación económica.
-Mecanismo de la política clientelar.	1954	Liberación de recursos para proyectos distintos de los acordados según el PRE y la Comisión Mixta. Presidencia de Maciel Filho. Salida de los “cuadros técnicos” de la institución.
-Foco de aislamiento tecnocrático.	1955	Vuelta de los “cuadros técnicos” y salida definitiva de los “cuadros clientelares varguistas”
-Agencia de políticas públicas y gobernabilidad.	1956-1961	Elaboración e implantación del Programa de Metas. Creación de los Grupos de Trabajo, y financiación de los proyectos desarrollistas del presidente Kubitschek
-Ejecutor de proyectos.	1961-1964	Acompañamiento y ejecución de los proyectos comprometidos durante el gobierno Kubitschek y el Plan de Metas.
-Financiado del sector privado (ortodoxo).	1964-1968	Captación de fondos internacionales (BID, KfW, USAID), para programas preestablecidos. Creación de los fondos vinculados a líneas de financiación (principalmente FINAME y FIPEME).
-Financiado del sector privado (heterodoxo).	1968- 1973	Creación del FMRE.
-Financiado del sector privado (heterodoxo). Agencia de políticas públicas y planificación económica.	1973-1980	De <i>autarquia</i> a empresa pública. Creación del sistema de empresas subsidiarias. Participación en el diseño e implementación del I PND, II PND y III PND.
-Papel difuso: financiador de proyectos sociales, apoyo a la exportación, apoyo a la productividad de las empresas, “hospital” de empresas mediante el BNDESpar.	1980-	Fracaso del III PND. Creación del FINSOCIAL. Programas de apoyo a las exportaciones. Elaboración del concepto “integración competitiva”. Rescate de empresas nacionales en apuros a través del BNDESpar.
-Ejecutor de privatización	1985-1990	Venta de acciones Petrobrás. Venta de las compañías participadas por BNDESpar.
-Gestor de la “reforma del Estado”	1991-2002	Implementación del <i>Programa Nacional de Desestatização</i> . Gestión de la privatización de las grandes sectores industriales y de los principales servicios. Financiador de programas de exportaciones y de mejora de la competitividad internacional.
-Financiado políticas de desarrollo y anticíclicas.	2002-2010	Financiación del PITCE, PAC y PDP. Implementador de medidas de estímulo al sistema financiero para superar la Gran Recesión.

Fuente: Elaboración propia

El BNDES nació a principios de los años cincuenta como mecanismo de cooperación internacional volcado en proyectos de infraestructuras en los sectores de energía eléctrica y de transportes, considerados como “puntos de estrangulamiento” o “cuellos de botella” para la economía nacional, según la terminología utilizada en aquella época. Su origen tiene que ver con la necesidad de contar con un órgano financiero para canalizar la ayuda internacional aprobada para la Comisión Mixta Brasil- Estados Unidos -CMBEU-, nacida de la cooperación entre los gobiernos de Harry Truman y de Getulio Vargas. Así, los primeros proyectos financiados supusieron la materialización de los programas diseñados por esta institución bilateral (Willis, 1986: 141-46; Lima, 2009:106).

La Comisión Mixta puede ser considerada como un hito en la historia de las relaciones entre ambos países, así como una de las muestras más significativas de la acción exterior del gobierno Truman hacia América Latina. Pese a que la ayuda a la región careció de la importancia concedida al Plan Marshall (véase Cuadro 2.3), sí que es cierto que con la presidencia de Truman se inauguró un nuevo paradigma en las relaciones hemisféricas, circunstancia aprovechada tanto por los gobiernos de Eurico Dutra como de Getúlio Vargas para reclamar la necesaria asistencia técnica y financiera para el proceso de industrialización brasileña.

Cuadro 2.3. Ayuda de Estados Unidos durante el periodo 1946-1971 –en millones de dólares-.

	1946-1948	1949-1952	1953-1961	1962-1971	1946-1971
Oriente Próximo	937,5	2.066,7	11.517,8	17.755,1	32.217,1
PA	606,3	1.334,3	7.596,7	12.115,1	21.652,4
PExim	64,0	156,4	465,1	942,0	1.627,6
Asia Oriental	1.337,4	2.350,0	10.657,6	11.710,0	26.055,0
PA	1.090,2	1.823,5	5.853,2	4.445,5	13.212,4
PExim	33,2	120,9	213,1	628,6	995,8
América Latina	269,0	591,7	4.311,5	11.733,9	16.906,1
PA	98,3	97,8	1.632,4	8.869,0	10.697,5
PExim	170,7	493,7	2.260,3	1.940,9	4.865,6
África	12,3	51,1	1.306,5	3.927,2	5.350,0
PA	8,3	5,7	1.106,2	3.304,3	4.425,8
PExim	2,7	45,4	200,3	311,7	560,1
Oceanía	5,5	7,1	47,0	312,3	371,9
PA	5,5	7,1	47,0	296,5	343,5
PExim				28,4	28,4
Japón	979,7	1.220,7	1.180,0	905,1	4.285,5
PA*	979,7	1.220,7	341,2	679,1	3.220,7
Europa	11.890,0	17.032,4	19.524,6	8.071,9	56.519,0
PA*	11.890,0	15,234,0	5.534,4	3.920,0	36.579,4

Fuente: United States Agency for International Development (1972), en Pinho Neto (1996)

PA: Préstamos y subsidios concedidos como asistencia económica. PExim: Préstamos de largo plazo concedidos por el Eximbank. El total según región corresponde a PA+PExim+ los préstamos y subsidios concedidos como “asistencia militar”.

*Asistencia económica total, incluyendo los préstamos de largo plazo del Eximbank.

Así, tras años de negociaciones, en julio de 1951 darían comienzo los trabajos de la Comisión, establecida en Rio de Janeiro y subordinada al *Ministerio da Fazenda* dirigido por Horacio Láfer, y en la que trabajaría un equipo compuesto por técnicos, economistas y empresarios de ambos países. Sus trabajos duraron dos años, elaborándose un total de 41 proyectos sectoriales, con la previsión de ser financiados en casi un tercio por 392 millones de dólares aportados por el Banco Mundial -BIRD en

aquella época- y por el Eximbank norteamericano, mientras que el resto sería aportados desde Brasil, a través del *Fundo de Reaparelhamento Econômico* –FRE- (Comissão Mixta, 1952).

Horacio Láfer había ideado ya en 1951 este fondo, asociado al *Programa de Reaparelhamento Econômico* o Plan Lafer, confiando en que, una vez iniciadas las negociaciones, la cooperación internacional se materializaría. El FRE serviría para completar en moneda nacional el montante de recursos extranjeros que se preveía llegasen tras los trabajos de la Comisión, y fue aprobado por el Parlamento brasileño con una amplia adhesión política. Los recursos del FRE provendrían de una serie de tributos en forma de préstamos obligatorios a devolver en seis años a un interés anual del 5 por ciento y serían obtenidos a partir de una tasa adicional del 15 por ciento del impuesto de la renta, del 4 por ciento del valor de los depósitos de las *Caixas Econômicas Federales*, del 25 por ciento de las reservas técnicas de las compañías de seguros y capitalización, y por el 3 por ciento de la recaudación anual de los diferentes organismos de protección social. Como institución responsable de la gestión y de la distribución de los recursos del FRE se creó el BNDES, desechándose la posibilidad de que fuese el *Banco do Brasil* –BB- el encargado de gestionar estos fondos (Comisión Mixta, 1952).

La naturaleza bancaria del futuro organismo fue adoptada porque los recursos de los fondos deberían ser liberados en forma de préstamos y financiamientos a las distintas empresas que participarían del Plan, mientras que su carácter de *autarquia* dependiente de la Administración Central se adoptó por la voluntad de que el banco estuviese sometido a la fiscalización del Tribunal de Cuentas. Esto concordaba con los deseos de los técnicos norteamericanos de la Comisión, que preferían crear una nueva institución financiera de la cual se hiciese responsable completamente el gobierno brasileño, para lo cual el BB no serviría por ser una empresa de economía mixta, y, además, porque deseaban que se estableciese una nueva burocracia entrenada en las modernas técnicas de planificación de proyectos (Lima, 2009:108). Asimismo, existía una firme postura por parte del ministro Lafer para que la entonces principal institución financiera del país no gestionase los recursos del FRE, ya que en aquel momento mantenía una fuerte controversia con las políticas de expansión crediticia y monetaria del BB, por lo que había decidido intentar limitar el poder y la independencia de su presidente. Así, la solución tomada por parte del *Ministerio da Fazenda* fue crear el BNDES, esgrimiendo como argumentos la necesidad de establecer una institución con

la capacidad técnica para elaborar y acompañar proyectos, así como para financiarlos en base a medios no inflacionarios, es decir, en base a la gestión de fondos o depósitos, pero no mediante emisión de moneda (Araujo, 2007).

El BNDES fue creado en junio de 1952 mediante la Ley número 1682, aunque el banco no comenzaría a estar operativo hasta noviembre de 1953. Con ello, además de contar con un organismo financiero que respondiese a las exigencias técnicas de la Comisión Mixta y el *Ministerio da Fazenda*, se cumplía una vieja expectativa de industriales, técnicos y políticos brasileños de contar con una institución de desarrollo, copiando el modelo que habían implantado ya Chile y México. La institución nació en medio de un ambiente tecnocrático generada en los trabajos de la Comisión, la cual, como medios más importantes para alcanzar sus objetivos, estableció que: 1) los proyectos serían analizados con base en la viabilidad técnica y económica, 2) se eliminaría la práctica de liberar recursos a fondo perdido, 3) todo proyecto tendría un acompañamiento hasta el final de su amortización, 4) el reclutamiento de personal se realizaría a través de concurso público (Lima, 2009:118).

Sin embargo, el BNDES, que había nacido con el objetivo de eliminar los obstáculos para el desarrollo de Brasil diagnosticados por la Comisión Mixta, muy pronto sufriría lo que *a priori* parecía un importante contratiempo, ya que este foro bilateral fue disuelto repentinamente tras la llegada de Dwight Eisenhower a la presidencia de Estados Unidos en 1953. El paradigma de la acción exterior norteamericana cambió radicalmente bajo la nueva administración republicana, y la cooperación económica y financiera internacional comenzó a ser tratada de forma ortodoxa y con criterios estrictamente economicistas. La consecuencia para Brasil fue que la ayuda norteamericana jamás llegó en los términos que se habían pactado con anterioridad, lo cual obligó a replantear todo el *Plano Lafer*, así como las funciones del banco recién creado. A pesar de ello, el BNDES continuó operando y los proyectos aprobados por la Comisión fueron llevados adelante, aunque a un ritmo menor, gracias precisamente a que el gobierno brasileño se había anticipado creando el FRE. Además, la disolución de la Comisión motivó otro aspecto que fue la búsqueda de una cooperación con otros organismos como la CEPAL, que culminó con la creación de la Comisión Mixta CEPAL-BNDES. Con estos trabajos se completaría la formación del personal del banco en las técnicas de planificación a largo plazo y en la fijación de objetivos macroeconómicos, tal y como venía siendo desarrollado por el organismo multilateral latinoamericano (BNDES, 2002a).

Poco a poco, el banco comenzaba a ganar capacidad técnica, a decidir con autonomía y a asimilar proyectos diferentes de los seleccionados por la CMBEU, para la que inicialmente había sido creado. De esta forma se estaba preparando el cambio que le llevaría de dedicarse exclusivamente a la infraestructura, a fomentar la industria pesada y de bienes de equipo (véase Cuadro 2.4), y a convertirse en una agencia de políticas públicas, embrión del futuro Ministerio de Planificación. Con ello, el banco ganaría un enfoque diferente, pasando a preocuparse menos de los “requisitos previos al desarrollo”, y más con el “desarrollo en sí mismo” (Lima, 2009:7)²⁹.

Cuadro 2.4. Desembolsos aprobados por el BNDES por sectores durante el periodo 1952-1955 -en millones de R\$ de diciembre de 2005-

Sectores	1952	1953	1954	1955	TOTAL	%
Energía eléctrica	-	148	128	356	632	22,9
Ferrocarriles	536	296	696	272	1.799	65,2
Otras infraestructuras	-	44	-	-	44	1,6
Total infraestructuras	536	488	824	628	2.475	89,7
Siderurgia	-	20	8	8	36	1,3
Minería y metalurgia	-	-	8	8	16	0,6
Química, celulosa y papel	-	72	-	36	108	3,9
Equipamientos	-	-	60	-	60	2,2
Total industria	-	92	76	52	220	8,0
Otros	-	12	40	12	64	2,3
Total	532	592	940	692	2.759	100,0

Fuente: Departamento Presupuestario del BNDES, en Lima (2009)

Sin embargo, la trayectoria del banco hacia su consolidación como un organismo eficiente e independiente no fue tan directa como pudiera parecer *a priori*, y tuvieron que darse una serie de circunstancias políticas para que ésta se pudiese alcanzar. El gobierno Vargas acabó cediendo ante las viejas prácticas, presionando hasta colocar en la dirección del BNDES a cuadros de extracción clientelar, intentando utilizar el banco

²⁹ Citando entrevista a Juvenal Osorio Gomes, realizada en 1982.

para apoyar proyectos que favorecían más a sus bases políticas, reinterpretando *sui generis* los objetivos fundacionales de la institución. Esto motivó la salida temporal de los cuadros técnicos que habían participado de los trabajos de la Comisión Mixta, y que sólo volverían al BNDES tras la muerte de Getúlio Vargas, cuando el gobierno interino de João Café Filho -1954-1955-, puso en el *Ministerio de Fazenda* a Eugenio Gudin. Fue en este corto periodo de tiempo, y contando con los auspicios de Gudin, cuando bajo la dirección de Roberto Campos asentaron de manera definitiva las bases del aislamiento burocrático y de la capacitación técnica del BNDES. Así se consiguió que el banco se convirtiese en el centro del diseño de la política económica durante los cinco años posteriores (Campos, 2004:206-08).

De esta forma, el BNDES fue capaz de liderar el proceso de reforma política, económica y administrativa elaborado para la implantación del Programa de Metas, la política desarrollista hasta la fecha más ambiciosa de la historia de Brasil, implantado durante el gobierno de Juscelino Kubitschek -1956-1961-. Utilizando como base los trabajos anteriores de la Comisión Mixta y de la Comisión BNDES-CEPAL, un equipo de técnicos dirigido por Lucas Lópes y Roberto Campos, presidente y superintendente del BNDES respectivamente, fueron los responsables del diseño de la estrategia económica del gobierno Kubitschek que, además del Programa de Metas, contendría también una serie de programas de ajuste y de contención de la inflación. El banco se convirtió así en el centro del diseño y la planificación de la política económica, consolidándose como el principal organismo del Estado brasileño para la formulación de programas de desarrollo económico, gracias a la capacidad técnica alcanzada.

Cuadro 2.5. Desembolsos aprobados por el BNDES por sectores durante el Programa de Metas -en millones de R\$ de diciembre de 2005-

Sectores	1956	1957	1958	1959	1960	Total	%
Energía eléctrica	148	908	960	448	132	2.595	32,0
Ferrocarriles	1.083	300	0	208	60	1.651	20,3
Otros	8	16	0	32	0	56	0,7
Total infraestructura	1.239	1.223	960	688	192	4.302	53,0
Siderurgia	8	116	700	88	1.071	1.193	24,4
Minería y metalurgia	4	92	56	8	0	160	2,0
Química, celulosa y papel	160	128	236	236	136	896	11,0
Equipamientos	28	80	120	312	32	572	7,0
Total industria	200	416	1.111	644	1.239	3.160	44,5
Otros	64	56	60	20	8	208	2,6
Total	1.503	1.695	2.131	1.351	1.439	8.120	100

Fuente: Departamento Presupuestario del BNDES –DEORÇ-, en Lima (2009).

Además de consolidarse como institución formuladora de políticas, el BNDES se convirtió en uno de los principales soportes institucionales que asegurarían la gobernabilidad en aquel periodo, al ser el principal mecanismo de coordinación estratégica de la reforma administrativa ideada por el gobierno para implantar el programa desarrollista. Por ejemplo, el presidente del BNDES ocupó durante todo este periodo la Secretaría Ejecutiva del *Conselho de Desenvolvimento*, órgano creado *ad hoc* para coordinar la implementación del Programa de Metas, subordinado directamente a la Presidencia, en el que participaban todos los ministros más los Jefes de la Casa Civil y Militar, y el Presidente del Banco de Brasil y del que dependían una serie de Grupos Ejecutivos y Grupos de Trabajo que se encargarían de la implementación de las treinta y una metas sectoriales que componían el Programa de Metas (Benevides, 1979).

Junto con esta labor de coordinación, el BNDES fue el principal financiador de todo el programa de desarrollo, aprovechando los métodos de evaluación y acompañamiento de proyectos perfeccionados en los años anteriores. Para ello, el banco

se tuvo que convertir no sólo en un distribuidor de recursos nacionales, sino también en un captador de fondos internacionales, actuando en estrecha colaboración con el Ministerio de Exteriores y con la propia Presidencia de la República. En noviembre de 1956 se prorrogó por diez años más la recaudación del porcentaje del impuesto de la renta que había servido para financiar el FRE (Prochnik, 1995: 149), lo cual sumado a la consecución de una serie de fondos vinculados a proyectos específicos, aseguraban la continuidad a medio plazo de un importante volumen de recursos. Además, uno de los aspectos más importante en esta época fue la llegada de fondos provenientes de organismos internacionales –en su mayoría del Eximbank de Estados Unidos- que se convertirán en una de las principales fuentes de recursos financieros para el Plan de Metas.

Cuadro 2.6. Fuentes de recursos del BNDES -1956-1961- (en millones de cruzeiros)

FUENTES	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Total Generación interna	5,37	1,07	7,51	11,73	3,71	14,34	10,70	10,36	13,98	17,60
Retorno	-	-	-	4,04	2,60	3,08	2,94	1,47	1,06	2,78
Incorporación al capital y reservas	5,37	1,07	7,51	7,69	1,11	9,61	7,76	8,72	11,75	13,49
Otros	-	-	-	-	-	1,65	-	0,18	1,18	1,33
Total Dotaciones y préstamos del país	94,63	98,93	92,49	68,04	7,16	56,98	28,31	26,37	32,66	40,21
Compañías de seguro	-	14,53	10,49	10,91	7,16	56,98	28,31	26,37	32,66	40,21
Impuesto sobre la renta	94,63	84,40	81,99	57,14	-	52,16	28,16	24,72	31,11	39,10
Total Fondos vinculados	-	-	-	20,23	51,80	0,00	48,41	52,02	43,82	35,02
Total Recursos externos	-	-	-	-	37,33	28,68	12,58	11,24	9,54	7,17

Fuente: Prochnik (1995)

Así pues, en este periodo el BNDES combinó diversas funciones y, además de aumentar exponencialmente su volumen de recursos y de créditos, diversificó los sectores a financiar, cambiando gradualmente de objetivos. Su papel como banco de desarrollo se acentuaría con el refuerzo de los mecanismos de control en la concesión y acompañamiento de los créditos (Willis, 1986: 107-13). Mientras tanto, también se incrementó su importancia dentro del entramado institucional del Estado desarrollista brasileño, mediante su papel como agencia pública formuladora de políticas, además de ejercer de coordinador de la acción de los actores involucrados en el Programa de Metas. El banco continuó financiando los anteriores proyectos de energía y transportes, dado que el Plan de Metas fue, al fin y al cabo, una continuación de los proyectos de la Comisión Mixta y de la Comisión BNDES-CEPAL. Además, el banco comenzó también a apoyar la implantación de empresas públicas, de industrias nacionales, así como también la implantación de industrias de capital multinacional. Al final de este periodo el banco destinaba la mayor parte de sus créditos a financiar incipiente industria de bienes de equipo, siendo la siderurgia el sector que recibía el mayor tratamiento, con un 80% de los fondos (Lima, 2009: 36).

El hecho de que el Programa de Metas hubiese supuesto este salto tan importante en el desarrollo de Brasil, pero sobre todo la inestabilidad política y la inflación incontrolada que sucedieron al gobierno Kubitschek, hicieron del periodo de 1960 a 1964 una época poco propicia para grandes proyectos económicos. Durante los gobiernos de Janio Quadros y de João Goulart, los dos últimos presidentes del periodo precedente al régimen militar, el BNDES prácticamente se limitó a ejecutar los proyectos anteriores, ya que pese a que sobre todo con el gobierno del primero se intentaron redefinir las líneas del banco de acuerdo con un nuevo modelo de política económica (Lima, 2009: 139-51), la poca duración de ambos mandatos no permitió mayores innovaciones. Sin embargo, se da la paradoja de que el banco alcanzó durante este periodo de dos gobiernos lo que hasta el momento eran su record de créditos, superando en un 50 por ciento el desembolso medio anual del periodo del gobierno Kubitschek. La explicación está en el compromiso del banco con el acompañamiento de los proyectos aprobados dentro del Programa de Metas y que todavía se estaban ejecutando, lo cual demuestra la capacidad alcanzada por la institución para llevar a cabo políticas con un importante grado de continuidad e independencia.

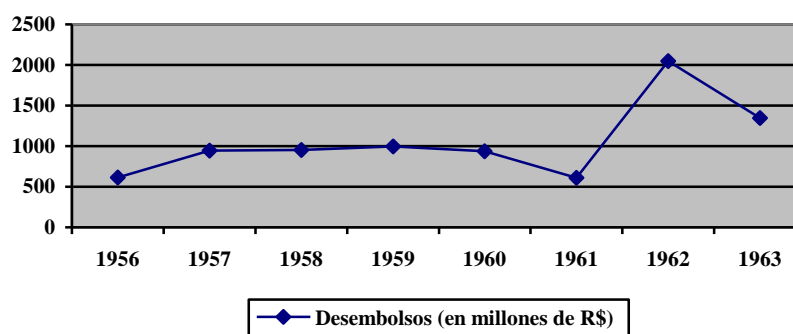
Cuadro 2.7. Desembolsos del BNDES durante el Programa de Metas y durante los gobiernos de Quadros y Goulart –en millones de reales-

	1956	1957	1958	1959	1960	Total periodo
Desembolsos (millones de R\$)	613	945	953	995	936	4.444

	1961	1962	1963	Total periodo
Desembolsos (millones de R\$)	610	2.048	1.346	4.005

Fuente: DEORÇ, en Lima (2009)

Figura 2.1. Desembolsos del BNDES durante el Programa de Metas y durante los gobiernos de Quadros y Goulart –en millones de reales-



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de DEORÇ, en Lima (2009).

El BNDES fue capaz de seguir funcionando a pesar de la crisis del régimen democrático que acabó con el golpe de 1964, lo cual fue un aspecto muy positivo para garantizar la continuidad de la institución y para afrontar las reformas que se avecinaban. La dictadura militar iniciada en 1964 supuso no sólo un cambio de régimen, sino un amplio programa de reforma política y económica. Para ello, se lanzó el *Plano de Ação Economica do Governo -PAEG-* que, instaurado bajo la administración del general Castello Branco -1964-1967-, tenía como objetivos controlar la escalada inflacionaria, acelerar las tasas de crecimiento interrumpidas durante los gobiernos de Quadros y Goulart, aliviar las tensiones sociales y los desequilibrios regionales, así como establecer una política de inversiones sostenidas para aumentar el empleo y reequilibrar la balanza de pagos.

En este contexto se emprendió una amplia reforma de los organismos económicos del Estado, concediéndose una enorme importancia al *Ministerio de Planejamento*, creado durante el anterior gobierno de João Goulart, y del que pasaron a depender un gran número de competencias y de agencias especializadas. Así, tanto el BNDES como el recién creado EPEA -*Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada*, posteriormente IPEA-, pasaron a encuadrarse en una estructura encaminada a la elaboración de metas para la reducción de la inflación y el aumento del crecimiento (Willis, 1986: 318), remarcando el papel del banco como organismo de planificación, aunque dándose la circunstancia de que ya no detentará el monopolio de la *expertise* en la materia. A este respecto, es preciso señalar que, pese a que el banco no perdió importancia como tal, sí que es cierto que se integró de manera más estructurada dentro del complejo institucional del Estado desarrollista brasileño, siendo relegado a un papel más limitado pero que realmente era el que le correspondería como institución financiera de desarrollo. Además, tras la reforma del Sistema Financiero Nacional con la creación también en 1964 del Banco Central de Brasil y del *Conselho Monetário Nacional*, la actividad del banco pasó a depender simultáneamente de otro nivel de autoridad, de acuerdo con las reglas que pasarían a regir la actividad de cualquier institución financiera.

Con estas regulaciones la posición del BNDES dentro de la jerarquía de complementariedades institucionales disminuyó de nivel, sobre todo si se compara con la importancia política que el banco alcanzó durante el gobierno de Kubitschek. Sin embargo esto no significó una disminución en su capacidad para emprender grandes proyectos, ni tampoco que el nivel de recursos se viera recortado, sino más bien todo lo contrario, pues en esta época el banco llegó a doblar el volumen total de captación de recursos respecto de la etapa anterior. El banco se fue adaptando a los nuevos objetivos fijados por el *Ministerio de Planejamento*, abandonando los grandes proyectos de infraestructuras y de creación de empresas estatales, y centrándose a partir de entonces en el sustento de la inversión en la industria privada (Najberg, 2002). Asimismo, también tuvo que reconducir su actividad en virtud de la nueva legislación dictada por el Sistema Financiero Nacional, que obligaba a que la captación de recursos se efectuase exclusivamente en base a programas preestablecidos. Motivado por estos cambios, fue por lo que se crearon una serie de fondos específicos para los nuevos proyectos de apoyo al incipiente sector de industrias privadas de bienes de equipo, así como a las

pequeñas y medianas empresas, cuya gestión fue la principal tarea del banco en los años siguientes (Willis, 1986: 339-65).

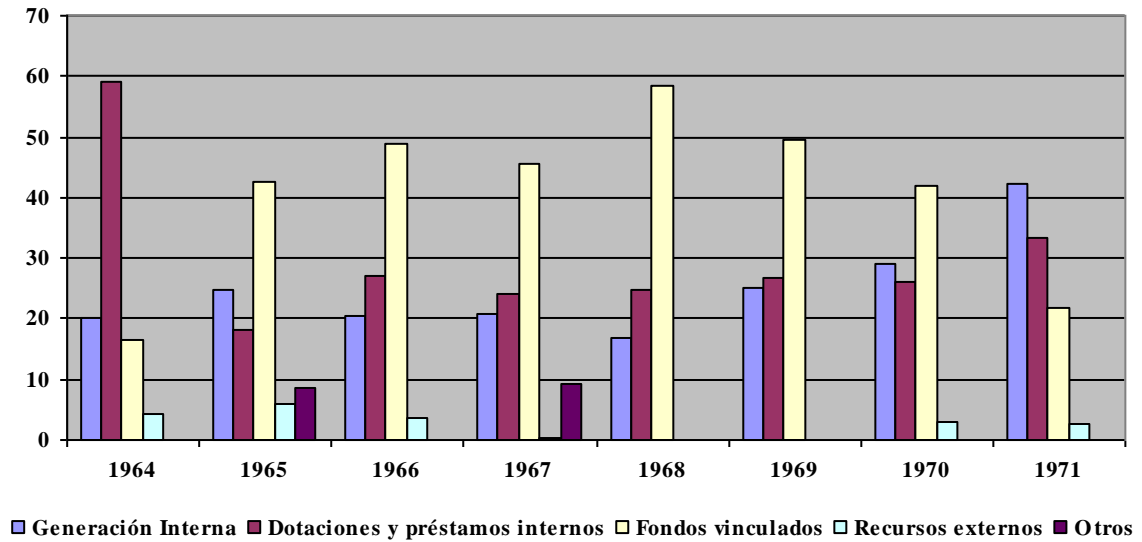
Los fondos más importantes creados en este nuevo periodo fueron el FUNTEC - *Fundo Tecnológico*-, dedicado al apoyo a la investigación y a la innovación, el FIPEME -*Programa de Financiamento à Pequena e Media Empresa*-, dedicado a la pequeña y mediana empresa y principalmente y el FINAME -*Financiamento para Aquisições de Máquinas e Equipamentos*-, dedicado al desarrollo de la industria de bienes de equipo. Todos ellos supusieron una nueva tendencia de apoyo al sector privado y, sobre todo el FINAME, marcaron el desarrollo institucional del banco en las siguientes décadas (Willis, 1986: 340).

El FINAME nació inicialmente como un fondo bajo la administración del banco, para cuyo funcionamiento se captarían recursos en varios lugares, como por ejemplo instituciones de desarrollo internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- o el Banco Alemán de Desarrollo -*Kreditanstalt für Wiederaufbau*, KfW-, e incluso de grandes programas para la cooperación internacional como el USAID y la Alianza para el Progreso. El objetivo del FINAME era el aumento de la fabricación de bienes de equipo, para lo cual se establecieron líneas de crédito que serían liberadas para las industrias de los sectores seleccionados, ayudando en la compra del equipamiento básico necesario, o bien en la comercialización de estos productos a las empresas nacionales fabricantes de bienes de equipo. En 1966 el FINAME fue convertido también en *autarquía*, y en 1971 en empresa subsidiaria del BNDES, constituyendo el núcleo de lo que posteriormente sería conocido como “sistema BNDES”, siendo durante este periodo el programa más exitoso de cuantos tuvo el banco (Willis, 1986: 350)

En 1968, ya bajo el gobierno del general Costa e Silva, se creó el *Fundo de Modernização e Reorganização Industrial* -FMRI-, con el objetivo de ayudar a modernizar las empresas nacionales y tornarlas más competitivas, aumentando su escala y ayudando a superar sus posibles problemas financieros. Con este fondo se apuntalaba la tendencia que, iniciada en una coyuntura como la de 1964 en la que era imprescindible establecer una serie de fondos para mitigar los efectos del ajuste económico, continuaría en la fase expansiva del denominado milagro económico brasileño -1967 -1973-. De esta forma, el BNDES se consolidó durante todo el periodo del régimen autoritario como el principal agente de conexión entre el Estado brasileño y la incipiente industria privada nacional. Para ello, el banco comenzó a combinar cada

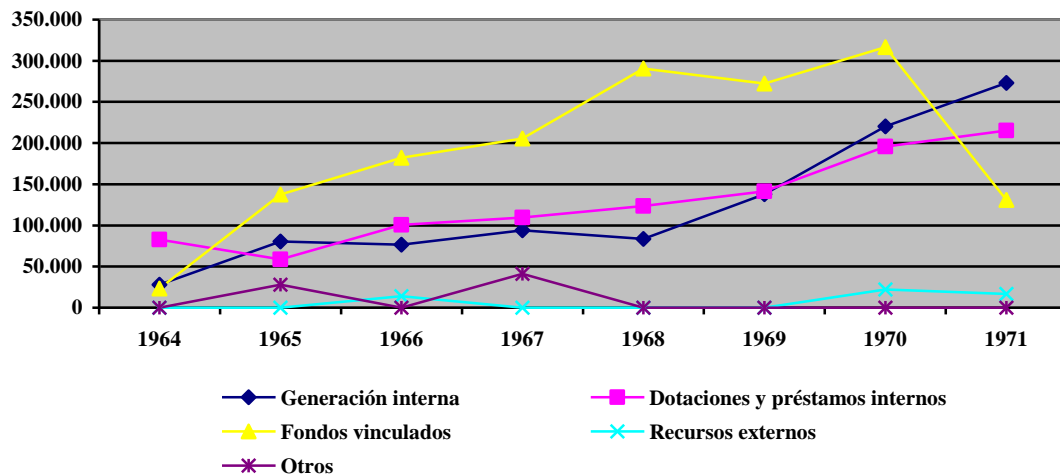
vez más el financiamiento externo con las dotaciones presupuestarias específicas (véase Figura 2.2 y Figura 2.3), para dotar de recursos todos estos fondos (Willis, 1986: 359).

Figura 2.2. Evolución del porcentaje de recursos gestionados por el BNDES -1964-1971-



Fuente: Elaboración propia a partir de datos en Prochnik (1995)

Figura 2.3. Evolución del total de recursos gestionados por el BNDES, en millones de cruzeiros (1964-1971)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos en Prochnik (1995)

En 1971 el banco dejaría de ser una *autarquia* para transformarse en empresa pública. Con ello sus fondos ya no estarían directamente vinculados al Presupuesto General de la Unión, y además se le permitiría una mayor autonomía, tanto a la hora de captar sus fondos en el mercado crediticio, como a la hora de contratar a su personal. Además, el nuevo estatuto le permitiría la creación empresas subsidiarias, lo cual será fundamental para el desarrollo de la institución durante las próximas décadas, componiéndose de esta forma lo que ha sido denominado como “Sistema BNDES”.

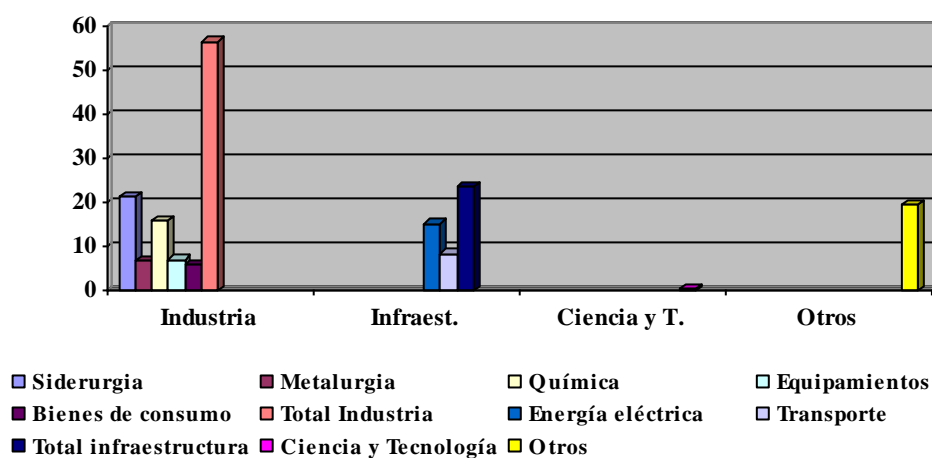
Las nuevas subsidiarias comenzaron a operar en 1974, dedicándose a actuar en el mercado de capitales con el objetivo de fomentar la capitalización de las empresas brasileñas (BNDES, 2002). Así, al funcionamiento del FINAME ya como empresa subsidiaria, se sumó la creación en 1974 de la *Mecânica Brasileira SA* –EMBRAMEC-, la Insumos Básicos SA –IBASA-, la Financiamentos y Participaciones -FIBASE- y la Investimentos Brasileiros SA -IBRASA-, fusionadas en 1982 en la BNDES *Participações SA* (BNDESpar). Con la creación en 1976 del *Programa de Estimulo ao Desenvolvimento do Mercado de Capitais* –PROCAP-, el “Sistema BNDES” inauguraría una nueva etapa en la que el banco, en concordancia con la estrategia del gobierno, se encargaría de detectar los sectores económicos más interesantes para ser desarrollados, e incentivaría a los empresarios a invertir mediante tipos de interés preferenciales.

Además de la nueva política establecida por el “Sistema BNDES” y llevada a cabo por las subsidiarias, en la década de 1970 el banco volvió a recuperar su papel como agencia elaboradora de políticas públicas, participando en el diseño y la financiación de los dos principales programas económicos de la década: el I Plan de Desarrollo Económico -I PND-, pero sobre todo el II Plan Nacional de Desarrollo Económico -II PND-. Las circunstancias políticas del momento, con la llegada en 1970 al *Ministerio de Planejamento* de João Paulo dos Reis Velhoso, su estrecha relación del ministro con Marcos Vianna, presidente del BNDES en aquella época, y la continuidad en el cargo alcanzada por ambos –de 1970 a 1979, durante los gobiernos de Emilio Gasrrostazu Medici y de Ernesto Geisel (Willis, 1986: 410; Lima, 2009: 179), ayudaron a convertir al banco en un importante coordinador estratégico de la acción del Estado respecto del desarrollo económico.

Con el II PND se pretendía orientar el apoyo público al capital nacional, teniendo como objetivos conseguir un sector de industrias competitivas a nivel nacional, establecer una política anticíclica de inversiones para superar la crisis del petróleo

(Mántega, 1997), así como completar definitivamente el proceso de industrialización sustitutiva, máxime cuando el coste de las importaciones de bienes de equipo se habían duplicado entre 1973 y 1975 (Willis, 1986: 403). El BNDES participó activamente en el diseño del II PND, siendo posteriormente el órgano financiador de todos los proyectos, para lo cual fue decisiva la creación de las subsidiarias para así poder capitalizar con mayor eficiencia los sectores de empresas nacionales seleccionados, además de mantener una política activa de acompañamiento de las inversiones junto con las empresas (Willis, 1986: 405). Asimismo, el banco fue capaz de sostener un gran volumen de desembolsos ya que previamente se había asegurado la captación de los recursos de los dos fondos de pensión creados durante la dictadura militar: el PIS (*Programa de Integração Social*) que cubría a todos los empleados del sector privado y el PASEP (*Programa de Patrimônio do Servidor Público*) que cubría a todos los empleados del sector público.

Figura 2.4. Porcentaje de desembolsos del BNDES durante la implantación del II PND



Fuente: BNDES en Lima (2009)

Una vez que el II PND llegó a su fin en 1979, el BNDES inició una etapa de profunda redefinición de sus objetivos y de su papel. La cada vez más adversa coyuntura macroeconómica de inicio de la década de 1980, con las cifras de déficit, endeudamiento exterior y de inflación en aumento, y con el crecimiento económico estancado, acabó con el proceso de industrialización dirigida por el Estado, como quedó demostrado con el fracaso del III PND, implantado en 1980. De esta forma, y una vez

que se corroboró la definitiva pérdida de la capacidad estatal para intervenir en el proceso de planificación a largo plazo, el banco cambió su papel de mecanismo de apoyo al proceso de industrialización sustitutiva, centrándose en conservar las industrias existentes, para lo cual se reforzó el papel de las subsidiarias con la ya mencionada fusión en la BNDESpar (BNDES, 2002a).

Asimismo, y para intentar mitigar la crisis de principios de la década, se incorporaron al banco dos nuevos objetivos inmediatos: actuar frente a los problemas sociales más inminentes, así como apoyar a las exportaciones para mantener las reservas en moneda extranjera. Con la creación del *Fundo de Investimento Social* –FINSOCIAL–, y su asignación en 1982 al banco por parte del gobierno de João Figueiredo (1979-1985), el BNDES ganó la última de las letras de su siglas, y comenzó a apoyar el desarrollo social, con la creación de programas de alimentación, vivienda, salud, educación y amparo al pequeño productor. Por otra parte, el banco dejó de depender de la Secretaria de Planificación para encuadrarse dentro del Ministerio de Comercio e Industria, y creó en 1984 el *Programa de Apoio ao Incremento das Exportações*, para apoyar a empresas nacionales que cumpliesen una serie de objetivos bienales de aumento de las exportaciones (BNDES, 2002).

Este último programa, junto con los cambios internos ocurridos tras la implantación de la planificación a partir de escenarios pueden considerarse como el embrión de una de las mayores innovaciones lanzadas por el banco: el concepto de Integración Competitiva (Mourão, 1994). Con este proyecto lanzado en 1988, el banco pretendía superar la vieja dicotomía proveniente del pensamiento estructuralista entre el desarrollo guiado por las exportaciones y desarrollo guiado por el mercado interno. Para ello, se definieron programas que aumentasen la integración entre mercado brasileño y los mercados internacionales, dando cabida a la competencia con las empresas extranjeras, así como fomentando también que las empresas brasileñas compitiesen en el exterior, a partir de una continua elevación de la productividad de éstas (BNDES, 2002). Esta nueva definición del papel del banco como financiador de la competitividad y la productividad, junto con el proceso de privatización iniciado a mediados de la década de 1980 marcaron la tendencia, ya no sólo del BNDES sino de toda la economía brasileña durante la siguiente década y media.

En 1985 un hecho a priori aislado selló el futuro desarrollo de la institución en la próxima década y media. La venta de acciones de la Petrobrás, por un valor de 400 millones de dólares, supuso la primera gran subasta ocurrida en Brasil (BNDES, 2002),

y adelantaría lo que ocurriría en 1987 cuando se iniciase de manera sistemática el proceso de privatización de las empresas participadas por el BNDESpar. Las privatizaciones emprendidas por el “Sistema BNDES” comenzaron siendo primero una respuesta ante una situación puntual, motivada porque, con el periodo de ajustes de principios de la década de 1980, muchas empresas financiadas por el BNDES no pudieron afrontar sus créditos, por lo que el banco había entrado a participar de sus acciones a través de la BNDESpar. La situación había llegado a tal nivel que el banco tenía cerca de un 50% de sus recursos involucrados en los gastos corrientes de las empresas participadas, además de tener a muchos de sus técnicos como directivos de esas empresas, con lo que se había limitado drásticamente la capacidad financiera y humana para emprender nuevos proyectos³⁰.

El proceso de privatizaciones emprendido por el BNDES acabó convirtiéndose en uno de los pilares de la reforma del Estado brasileño y en uno de los principales programas de los gobiernos tras la transición a la democracia de José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso. Iniciado como política interna y bajo las directrices de los técnicos del banco (Velasco, 2010), la desestatización de la economía brasileña se convirtió en la base de la estrategia económica de la década de 1990, para lo cual fue creado en 1990 el *Programa Nacional de Desestatização* –PND-, que fue financiado por el *Fundo Nacional de Desestatização* –FND-, de cuyo soporte administrativo, financiero y técnico estuvo a cargo el BNDES.

La motivación inicial de las privatizaciones fue volver a recuperar la capacidad financiera para realizar inversiones, la cual a mediados de la década de 1980 estaba comprometida con una visión de que el banco no debía dejar quebrar ninguna empresa, aunque no fuese competitiva³¹. Inicialmente, y siempre como fruto de una decisión interna, se iniciaron las privatizaciones de empresas participadas por el BNDESpar de sectores que siempre se habían considerado estratégicos como el siderúrgico, el de extracción de minerales, el de la celulosa, o el de producción de bienes de equipo. Posteriormente, esta política de alineación de participaciones se extendió a la de agente gestor del proceso de privatización de las empresas pertenecientes al grupo siderúrgico SIDEBRAS, en el cual el BNDES tenía comprometidos distintos créditos. Esta función de “agente gestor” fue trasplantada cuando se lanzó el PND, con lo cual el banco volvía a recuperar un papel que iba más allá de ser un mero financiador, participando

³⁰ Entrevista a funcionario I del BNDES, 26/4/2010. Ver anexo.

³¹ Entrevista a funcionario I del BNDES, 26/4/2010. Ver anexo.

decisivamente en la coordinación de la acción estratégica de los actores involucrados en la política económica.

De esta forma, cuando el PND fue lanzado, el BNDES participó de la elaboración de la legislación que lo sustentaba (Velasco, 2010), siendo escogido como el gestor del programa, además de establecer en su fase inicial los medios para financiar las inversiones necesarias para la compra de los paquetes de acciones. La primera subasta gestionada por el banco bajo el PND fue la venta de la siderúrgica USIMINAS, dedicándose en los años siguientes a privatizar el resto de empresas del sector. A partir de 1994, con la subasta de la *Espirito Santo Centrals Eletricas* –ESCELSA- el banco iniciaba el proceso de dirigir la privatización de empresas de servicios públicos, cuyo hecho más significativo fue la venta de la compañía telefónica TELEBRÁS en 1996. Otros sectores que fueron privatizados fueron la petroquímica, los transportes ferroviarios (BNDES, 2002).

Una vez que las compañías de servicios fueron vendidas el proceso fue dándose por concluido, de forma que ya a finales del último gobierno Cardoso, el BNDES apenas se dedicaba ya a las privatizaciones³². El banco se centró desde entonces en una serie de programas que se habían iniciado desde la década de 1990 y que se empezaron a consolidar, como el apoyo a las exportaciones, a través del programa BNDESxim, creado en 1997 a partir del programa FINAMEX dedicado a apoyar las exportaciones de bienes de capital, y que desde ese momento financiará a todos los sectores exportadores. Otros programas significativos fueron el apoyo a los pequeños y medianos agricultores, programas de desarrollo regional, y también programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa (BNDES, 2002c).

Sin embargo, la transición más significativa desde el periodo de las privatizaciones se dará cuando, con el gobierno Lula, el banco volvió a recuperar su papel de sustentador de estrategias expansivas, convirtiéndose en el principal sustento financiero y técnico de la *Política Industrial Tecnológica y de Comercio Exterior* -PITCE- lanzada en 2004, y que supuso la vuelta a los grandes proyectos de política económica después de más de dos décadas (Almeida, 2011). Este nuevo papel continuará durante el segundo mandato de Lula, convirtiéndose en el principal financiador de la política de infraestructuras recogida en el *Programa de Aceleração do Crescimento* -PAC-, lanzada en 2007, y de la política industrial recogida en la *Política*

³² Entrevista a Mario Freitas, 9/6/2010.

de Desenvolvimento Produtivo –PDP-, lanzada en 2008. Durante este periodo tanto los créditos como las fuentes de recursos aumentaron exponencialmente, situación que se intensificó aún más cuando, para mitigar los efectos de la crisis económica mundial se estableció el *Programa de Sustento dos Investimentos* –PSI-, reforzando el papel del banco, como mecanismo no sólo de sustento de la inversión, sino también de política económica anticíclica (BNDES, 2009).

2.2. Evolución de las distintas estrategias nacionales de desarrollo -1952-2010-

A partir de la definición elaborada en la introducción, las diferentes estrategias nacionales de desarrollo que se han sucedido en Brasil, serán descritas como resultado de las decisiones políticas de los distintos gobiernos, cuyo resultado más significativo será la elaboración de distintas políticas con el objetivo de modelar el proceso de desarrollo económico. El cambio de estrategia o, siendo más precisos, el agotamiento de las estrategias anteriores, viene marcado por los cambios del sistema internacional, que son los que generan las restricciones y también ofrecen nuevos incentivos para que los actores nacionales formulen sus demandas, y para que estas se conviertan en nuevos objetivos a largo plazo (véase Cuadro 2.8).

El final de la estrategia impuesta a través del Consenso de Washington generó en Brasil precisamente esta nueva voluntad de formular objetivos y de redefinir el concepto de lo que debía ser una nueva estrategia nacional de desarrollo económico, tras el agotamiento de la anterior estrategia nacional con la crisis de la deuda de principios de la década de 1980 (Leite, 2001; Bresser Pereira & Nakano, 2002; Sicsú & Castelar, 2009). Sin embargo, el cambio más sustancial y que provocó por primera vez la búsqueda explícita y consciente de una estrategia nacional de desarrollo dirigida por el Estado, fue la crisis del modelo agroexportador del primer tercio del siglo XX, que trajo aparejada la quiebra del paradigma liberal que lo sustentaba, sustituyéndose por el paradigma de la intervención estatal que imperaría hasta dicha década.

Cuadro 2.8. La evolución de las distintas estrategias nacionales de desarrollo. 1930-2010

Fase	Fechas	Principales hechos indicadores
INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES	1930-1980	Superación de un modelo de desarrollo basado en la agroexportación por un modelo basado en la industrialización dirigida por el Estado.
“Fase sencilla de la ISI”.	1930-1955	Implantación de las primeras infraestructuras e industrias. Convenios de cooperación internacional para recibir asistencia técnica y económica.
Inicio de la “fase complicada de la ISI”. Planificación económica.	1956-1961	Implantación de industrias de bienes de consumo duraderos y de bienes de equipo. Implantación del Plan de Metas.
-Crisis de la estrategia de desarrollo y de la planificación.	1961-1964	Medidas ortodoxas de reducción de la inflación. Intento de implantación del Plan Trienal.
-Combate a la inflación y ajustes estructurales. Programas de reforma institucional.	1964-1968	Reformas estructurales ortodoxas con el fin de acabar con la inflación. Reforma de la política económica a través del PAEG.
-Programas de estímulo al crecimiento. . “Milagro económico”.	1968-1973	Política económica expansiva. Creación de un amplio parque industrial nacional de bienes de consumo duraderos.
-Crecimiento basado en la deuda. I PND y II PND.	1973-1980	Planificación económica como forma de mitigar los efectos negativos de la crisis del petróleo. Objetivo de crear un parque industrial de bienes de capital y de insumos básicos.
-Fracaso del III PND. Final de la ISI.	1980	Intento fallido de continuar con la planificación económica para salir de la crisis del petróleo. Inflación descontrolada
AUSENCIA DE ESTRATEGIA	1980-1988	Ausencia de objetivos coherentes. Rescate de empresas nacionales, pero sin planificación económica eficiente. Agenda económica motivada por la “crisis de la deuda”. Intentos de ajuste y de combate a la inflación
ESTRATEGIA LIBERAL	1988-2002	Reforma del Estado. Privatizaciones. Reducción de la deuda. Combate a la inflación a través de distintos planes. Éxito definitivo del Plan Real.
ESTRATEGIA NEODESARROLLISTA	2002-2010	-Estabilidad macroeconómica con medidas keynesianas de estímulo al crecimiento.

Fuente: elaboración propia

Los choques externos provocados por las dos guerras mundiales y por la crisis de 1929, y que desorganizaron todos los mercados internacionales en donde Brasil vendía sus principales productos primarios –fundamentalmente el café y el caucho-, 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, que se había convertido en una necesidad tras la imposibilidad de financiar las importaciones de manufacturas mediante los beneficios de las exportaciones (Bulmer Thomas, 1994: 229-320). Por tanto, el cambio estructural que provocó el paso de una economía basada en la agroexportación a una economía industrial basada en la sustitución de importaciones vino determinado por las restricciones y oportunidades provenientes del sistema internacional. Éstas acotaron el margen de opciones disponibles tanto para los gobiernos como para los sectores sociales y económicos, a la hora de trazar las diferentes estrategias, y de determinar el marco institucional que configurarían las trayectorias mediante las que se esperaba intervenir en el proceso desarrollo económico durante las décadas siguientes.

De esta forma, el 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. Para ello se materializaron una serie de estrategias, a través de grandes proyectos de política económica, que reflejaban en mayor o menor grado la importancia de la acción estatal en el proceso de desarrollo económico (Barros de Castro, 1994)

La denominada “fase complicada de la ISI” (Bulmer Thomas, 1994: 327) iniciada a partir de la segunda mitad de la década de 1950, se caracterizó por la implantación de una industria de bienes de consumo duraderos, así como de bienes de capital, fomentando aún más la intervención pública, y sentando las bases de las trayectoria seguida en las dos décadas posteriores. Dichas bases tuvieron como elemento más

característico la implantación de los planes de desarrollo económico, que respondían a las necesidades generadas durante esta fase, dado que se precisaba de una acción todavía más explícita por parte de los gobiernos para coordinar a todos los actores, seleccionar e incentivar los distintos sectores económicos, movilizar las importantes sumas de capital necesarias, así como atraer inversiones directas del exterior. Sin embargo, la coyuntura política y económica no siempre propició la implantación de estos ambiciosos planes, ya que por una parte se precisaba de gobiernos con la suficiente estabilidad para llevar adelante un programa plurianual, y por otra parte, se necesitaba de una cierta estabilidad macroeconómica, así como de unas condiciones propicias de inserción internacional, para poder atraer los necesarios flujos de inversiones y de créditos desde el exterior (Almeida, 2004).

Tras los primeros proyectos de los gobiernos de Dutra y de Vargas de materializar su estrategia económica a través de varios programas como el *Plano Salte* o la Comisión Mixta, fue el gobierno Kubitschek (1956-1961) el primero en implantar un plan de desarrollo económico, el Programa de Metas, con objetivos económicos globales, pero haciendo especial énfasis en la industria y en la infraestructura. Este plan sería ejecutado durante los cinco años de su mandato, y se componía de un total de treinta metas sectoriales, más la construcción de la nueva capital, Brasilia, divididas en cinco grandes sectores: 1) Energía -43,4 por ciento de los recursos previstos-, 2) Transportes -29,6 por ciento de los recursos-, 3) Alimentación -3,2 por ciento de los recursos-, 4) Industrias de base -20,4 por ciento de los recursos-, 5) Educación 3,4 por ciento de los recursos. La implantación del Programa de Metas supuso un crecimiento medio del PIB cercano al 10 por ciento 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, cuyas consecuencias no serían controladas hasta la década siguiente (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. 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,

pues no en vano, su autor principal fue Celso Furtado, el principal economista de esta tendencia. Sin embargo, y dada la coyuntura, el *Plano Trienal* recogía bastantes objetivos de carácter ortodoxo, como el control del déficit público y de las emisiones, proponiendo bastantes medidas de saneamiento, antes de que se retomase el rumbo del crecimiento y la expansión (Almeida, 2004: 12-3).

El fracaso del *Plano Trienal*, y el final del régimen democrático, 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. Fue por eso por lo que la dictadura militar -1964-1985- se fijó como uno de sus objetivos prioritarios alcanzar de manera autoritaria la paz social, reprimiendo las huelgas y las tensiones sociales que se habían afluado durante los últimos gobiernos de la democracia. Al mismo tiempo, se trataron de sentar las bases del ajuste macroeconómico, combatiendo la inflación y los desequilibrios fiscales externos, así como incentivando al sector privado en detrimento de las grandes empresas estatales creadas durante el periodo anterior, pretendiendo que de esta forma se retomasen las tasas de crecimiento económico reprimidas durante los años anteriores. 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-, diseñado por el *ministro da Fazenda* Octavio Gouvêa de Bulhões y por el *ministro de Planejamento* Roberto Campos –que había participado activamente en la creación del BNDES y también en el diseño del Programa de Metas-. Implantado durante el gobierno del general Castelo Branco -1964-1967-, el objetivo fundamental del PAEG fue el combate a la inflación, acometido de manera ortodoxa mediante la política monetaria, pero también atacando sus causas estructurales, de forma que se acometieron una serie de reformas institucionales que servirían de base a la intervención estatal en las décadas posteriores. Dichas reformas se centraron en la mejora tanto de la recaudación tributaria como de la elaboración presupuestaria, en la creación de nuevas agencias para elaborar planes a largo plazo y el encuadramiento de todas ellas bajo el Ministerio de Planificación, en la reorganización del sistema

financiero y de los mercados de crédito, así como en el establecimiento de la corrección monetaria, de forma que se reconocía el efecto inflacionario sobre la contabilidad de gobierno, empresas y ciudadanos (Almeida, 2004: 15).

Asimismo, el PAEG tenía como objetivo la vuelta al crecimiento, para lo cual se reformularon los objetivos del proceso de industrialización por sustitución de importación, eliminando las protecciones y abriendo la economía, con la expectativa de que, mediante la competencia con el exterior, los productores brasileños se tornarían más competitivos. Además, se trató de favorecer el sector exportador, con el objetivo de equilibrar la balanza de pagos y de no depender de las inversiones y de los préstamos exteriores para apoyar el crecimiento económico (Almeida, 2004:17).

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 por ciento, cuando en el periodo anterior de 1964 a 1967 el crecimiento había sido del 4,2 por ciento. Asimismo, durante el periodo del “milagro económico”, este crecimiento se combinó con tasas de inflación declinantes, y con superávits 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 & Villela, 2007). Dichas políticas pretendían superar la ortodoxia anterior, partiendo del análisis que las causas reales del aumento de precios no venían por parte de la demanda, sino que se trataba de una inflación de costes, por lo que se establecieron una serie de medidas expansivas para tratar de apoyar la productividad de la industria nacional (Lago, 1989: 234-38).

Así pues, pese a que desde el *Ministerio de Planejamento* dirigido por Campos se intentaron sentar las bases de la planificación para los siguientes años, lanzando en 1967 el *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social*, que dio continuidad al PAEG, el nuevo gobierno del general Arthur da Costa e Silva -1967-1969- y su *ministro da Fazenda* Antônio Delfim Netto, cambiaron los rumbos de la política económica hacia una visión más heterodoxa. El nuevo objetivo prioritario dejaba de ser la inflación, sustituyéndose por el crecimiento industrial a largo plazo, estableciéndose, entre otras medidas, el estímulo del crédito hacia el sector productor nacional, pese a que también se continuó favoreciendo la entrada de compañías multinacionales. 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, en el que pese al cambio de gobierno con la llegada al poder de Garrastazu Médici -1969-1974-, la política económica continuó estando dirigida por Delfim Netto (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), unidas a la voluntad de continuar marcando objetivos de crecimiento y de industrialización para superar las convulsiones externas, fueron factores que 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 (Almeida, 2004: 20-24).

Bajo la dirección de João Paulo dos Reis Veloso, en el *Ministerio do Planejamento* –convertido en *Secretaria de Planejamento* –SEPLAN- directamente ligada a la Presidencia-, y de Mario Henrique Simonsen en el *Ministerio da Fazenda*, 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- fundamentalmente en el sector petroquímico y la industria pesada-, aun a costa de sacrificar los objetivos de altas tasas de crecimiento perseguidos durante la etapa anterior. Para favorecer estos sectores se llegaron a crear nuevas empresas estatales, y se facilitaron condiciones de financiamiento muy beneficiosas para industrias nacionales de tamaño medio, que de la noche a la mañana se transformaron en grandes grupos industriales (Almeida, 2004).

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).

Desde este momento, 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 & Modiano, 1989: 347), problema crónico y que terminó por dispararse en estos años. Desde ese momento, 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, que supusieron una vuelta a una política económica con objetivos más amplios, solo que esta vez bajo el nuevo paradigma del denominado Consenso de Washington. Así pues, 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.

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). Sin embargo, aunque desde prácticamente todo el espectro político y social los programas neoliberales que propugnaba el Consenso de Washington comenzaban a suscitar un rechazo unánime, el hecho de venir de una época en la que los ajustes macroeconómicos se habían tornado tan importantes para conseguir la estabilidad, las reformas acometidas para conseguir la disciplina fiscal y monetaria se conformaron como un legado tanto o más importante, que el del anterior legado desarrollista.

Por eso, pese a la implantación de nuevas estrategias de crecimiento definidas como “neodesarrollistas”, en las que se han establecido nuevas políticas industriales o de fomento de las infraestructuras, aspectos como la estabilidad monetaria y de los precios, la liberalización de mercados y el fomento a las exportaciones, son objetivos complementarios a la hora de conseguir altas tasas de crecimiento sostenido. En este nuevo periodo la planificación económica no ha desaparecido, incluso se ha consolidado como norma recogida en la Constitución de 1988. Sin embargo, las estrategias de desarrollo han dejado de articularse a través de estos planes, cediendo su lugar a diversas políticas públicas de carácter sectorial, pero cuyo objetivo final es el desarrollo global de toda la economía brasileña.

De esta forma, durante la primera legislatura del gobierno Lula -2002-2006-, el giro hacia una nueva estrategia “neodesarrollista” tuvo como materialización más significativa la denominada *Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior - PITCE-*, mediante la cual el gobierno volvía a establecer políticas para incentivar la inversión en los sectores productivos que más pueden beneficiar la competitividad de la economía brasileña. Esta política se veía complementada con el lanzamiento en 2007 del *Programa de Aceleração do Crescimento -PAC-*, que engloba una serie de políticas con el objetivo de acelerar el crecimiento de Brasil, mediante la generación de infraestructuras –incluyendo las infraestructuras sociales–, así como por la *Política de Desenvolvimento Productivo -PDP-*, lanzada en 2008 como continuación de la anterior

PITCE (Cano & Silva, 2010). Todas estas realizaciones han marcado una pauta de política expansiva primero, y posteriormente de política anticíclica para mitigar los efectos adversos de la crisis mundial de 2008, y que han permitido volver a colocar a Brasil en la senda del crecimiento, alcanzando en el primer semestre de 2010 tasas de crecimiento del PIB cercanas al 10 por ciento, al tiempo que la tasa de inflación ha permanecido de forma sostenida a niveles similares desde la década de 1990. Con ello, parece haberse consolidado un nuevo patrón en el que se trata de que el crecimiento económico y el aumento en la capacidad del Estado para establecer políticas públicas de estímulo al crecimiento, no se contradice con la iniciativa privada, con la inserción competitiva de Brasil en la economía global, ni con la estabilidad monetaria y de precios.

2.3. La evolución de las instituciones de gobierno del Sistema Financiero -1952-2010-

Cuando el BNDES fue creado en 1952 la banca y el sistema financiero estaban fuertemente influenciados por el legado institucional establecido durante la *Primeira República* y durante el *Estado Novo*. Desde principios del siglo, tanto el Estado como los estados brasileños, habían fomentado la creación de diversos bancos públicos, además de propiciar la instauración de la banca privada, persiguiendo contar con mecanismos para apoyar los cambios económicos relacionados con las fluctuaciones del sector agroexportador, así como con el proceso de industrialización. En este contexto se comenzó a desarrollar una incipiente política monetaria, cuyos resultados estaban fuertemente influenciados por las presiones de los diferentes grupos de interés, y que en el largo plazo tuvieron como consecuencia un largo periodo de expansión bancaria, sobre todo a partir de la década de 1920 (Triner, 2000: 75-8). Junto a éste, otro proceso simultáneo comenzó a gestarse desde la década de 1930 y cuyos resultados no se consolidarían hasta finales del siglo XX, con la creación de instituciones que no sólo fuesen capaces de apoyar el crecimiento sino también de regular la expansión monetaria y crediticia (véase Cuadro 2.9), a través de una autoridad monetaria independiente y con capacidad para controlar la inflación (Sola & Whitehead, 2006).

Cuadro 2.9. Evolución de las instituciones del sistema financiero

Fase	Fechas	Hechos indicadores
Banco do Brasil como principal institución financiera y como “autoridad monetaria” <i>de facto</i> .	1905-1945	<i>Carteira de Redescoto</i> y <i>Caixa de Mobilização Bancaria</i> del BB, como prestamistas “en última instancia”.
Creación de la SUMOC. Intento de consolidación de la autoridad monetaria.	1945-1952	Formulación de la política monetaria a través de la SUMOC y el <i>Ministerio da Fazenda</i> . Ejecución a través del BB.
Creación del BNDE y reorganización del crédito público.	1952-1964	Crédito a largo plazo por parte del BNDE. Capital de giro financiado por la cartera industrial del BB.
Reorganización del Sistema Financiero Nacional. Creación del Banco Central y del CMN. Establecimiento de la independencia de la autoridad monetaria.	1964-1968	Creación del BACEN y el CMN como “autoridad monetaria” independiente. Subordinación de todo el sistema financiero a la autoridad monetaria.
Final de la independencia de la autoridad monetaria.	1968-1988	Sistema financiero subordinado a los objetivos de crecimiento económico. BACEN y CMN integrados en el sistema de elaboración de la política económica.
Reformas institucionales contra la inflación y de refuerzo de la autoridad monetaria.	1988-1994	Reinstitucionalización del BACEN y el CMN. Reconstrucción de la independencia de la autoridad monetaria.
Medidas relacionadas con el Plan Real	1994-2010	Programas de privatización del sistema financiero. Establecimiento del “sistema de metas de la inflación”. Institucionalización del COPOM y del “tipo SELIC”.

Fuente: elaboración propia

En ausencia de Banco Central, la principal institución bancaria a principios de la década de 1950 era el Banco de Brasil –BB-, creado en 1905 en sustitución del anterior *Banco da República do Brasil*. Desde la década de 1920, a las funciones del BB como autoridad monetaria *de facto* se fueron sumando paulatinamente otras, como las de agencia del gobierno federal, las de órgano de fomento del sector agroexportador y de la industria, así como las de banco comercial (Nóbrega & Loyola, 2006: 59). El BB contaba con las *Carteiras de Redescoto* -CARED- y la *Caixa de Mobilização Bancaria* –CAMOB-, a través de las cuales se controlaban las emisiones y se prestaba al resto de instituciones, actuando como “banco de bancos”. Además, el BB se encargaba de regular el régimen cambiario brasileño, a través de la *Carteira de Exportação e Importação* –CEXIM-, sustituida en 1953 por la *Carteira de Comercio Exterior* -CACEX-. Por último, también contaba con instrumentos de crédito a largo plazo a través de la *Carteira de Crédito Agrícola e Industrial* –CREAI-, así como de crédito comercial a través de la *Carteira de Crédito General* -CREGE-.

Junto con el Banco de Brasil, la institución más importante del sistema financiero era la *Superintendencia de Moeda e Crédito* –SUMOC-, creada en 1945, con el objetivo de regular la política monetaria y crediticia. Su principal artífice, Octavio Gouvea Bulhões, estaba fuertemente influenciado por su participación en la conferencia de Bretton Woods, así que además de para sus tareas de coordinación monetaria y crediticia, la SUMOC nació con el objetivo de que el FMI y el Banco Mundial contasen con un interlocutor capacitado en el país. Las decisiones de la SUMOC eran tomadas por un Consejo cuyo presidente era el *ministro da Fazenda*, su vicepresidente el presidente del Banco do Brasil, y cuyos miembros eran los directores de la CAMOB, la CARED y la CEXIM, además del director ejecutivo de la SUMOC nombrado por el presidente de la República, y del director del BNDES. De esta forma, aunque la política monetaria comenzaba a ser formulada desde la SUMOC, en la práctica su ejecución estaba dispersa entre varias de las carteras del Banco do Brasil, que incluso tenían la capacidad de solicitar la emisión de moneda (Barbosa, 2001). En este ambiente institucional, la influencia real de la SUMOC acabó circunscribiéndose a la fijación del tipo de cambio y a la regulación de los capitales internacionales, y su capacidad para marcar la política económica acabó dependiendo más de la voluntad y capacidad del *Ministerio da Fazenda* de turno que de un marco institucional poco propicio (Malan, 2001).

Así pues, entre la creación de la SUMOC en 1945 y la plena consolidación del Banco Central en 1964, el hecho más importante para el sistema financiero fue la creación del BNDES, con lo cual, por primera vez se contaba con un instrumento de crédito a largo plazo cuyas liberaciones no dependían de emisión de papel moneda, y por tanto eran consideradas como “no inflacionarias”. Desde este momento, el crédito a largo plazo para la adquisición de bienes de equipo se realizó a través de a las operaciones del BNDES, mientras que el BB, a través de la CREAM, se especializó en el crédito agrícola y en la financiación de capital de giro para las empresas.

Sin embargo, el cambio más importante del sistema financiero se dio dentro del contexto de reformas de la política económica lanzado con el PAEG en 1964, siendo diseñada por los nuevos ministros de *Planejamento* Roberto Campos –que había participado de manera muy activa en la creación y consolidación del BNDES-, y de *Fazenda* Octavio Bulhões –principal impulsor de la SUMOC-. La reforma de 1964 instituyó el *Banco Central do Brasil* -BACEN-, como autoridad monetaria en la cúspide del sistema financiero sustituyendo a la SUMOC, al tiempo que se instituyó el *Conselho*

Monetario Nacional como órgano encargado de elaborar las directrices. Asimismo, fueron elaboradas otras reformas complementarias, como la creación del *Sistema Financeiro de Habitação* –SFH- y el *Banco Nacional de Habitação* –BNH- encargados del crédito público para la vivienda, el mecanismo de corrección monetaria para fijar y liberar los tipos de interés, así como la reforma del mercado de capitales.

Con la creación del Banco Central y del CMN se pretendía dotar de autonomía a la autoridad monetaria respecto del poder Ejecutivo, con el objetivo de contar con un sistema financiero moderno y jerarquizado capaz de controlar con independencia la expansión monetaria y la inflación. Para ello se estableció que el CMN tendría funciones legislativas y que deliberaría por mayoría simple de sus miembros, que serían seis con mandato fijo y tres removibles *ad nutum* por el presidente de la República: el ministro *da Fazenda*, que presidía el *Conselho*, el presidente del BB y el presidente del BNDE. Por su parte, la dirección del Banco Central, que tendría funciones ejecutivas respecto de la política monetaria, estaba compuesta por cuatro de los seis miembros del CMN con mandato fijo.

El Banco Central pasaba a dirigir todo el sistema financiero brasileño, y a adquirir bastantes competencias que anteriormente estaban en manos del BB, pasando a ser titular de la CARED y la CAMBOD, además de pasar a controlar la emisión primaria de moneda (Raposo & Kasahara, 2006). Sin embargo, su consolidación no fue plena, ya que el BB continuó durante las siguientes décadas contando con atribuciones propias de un banco central, como por ejemplo la de depositar las reservas de los bancos comerciales. Además, en un régimen como el militar en donde el Poder Ejecutivo tenía, por ejemplo, la capacidad de nombrar al Legislativo, la autonomía del Banco Central no podía tener un sustento legal sólido, como quedó demostrado en el periodo del “milagro económico”. Así, el nuevo gobierno de Costa e Silva y del ministro de Fazenda Delfim Neto acabaron con la independencia del Banco Central, además de forzar la dimisión de su anterior dirección, corroborando el presagio de sus creadores, de que la consolidación del Banco Central tardaría algunas décadas en concluirse (Nobrega & Loyola, 2006: 65).

Por su parte, el CMN varió también de función durante los años posteriores, perdiendo en gran medida su cometido inicial, aunque acabó convirtiéndose en una de las principales instituciones en la elaboración de la política económica. A partir de 1969 pasaron a formar parte del *Conselho* los ministros de Interior y de Agricultura, y a partir de 1972 los presidentes del *Banco Nacional de Habitação* –BNH- y de la *Caixa*

Econômica Federal -CEF-, de forma que sus decisiones pasaron a abarcar también el ámbito de la política industrial, agrícola e institucional (Garcia, 2001), tomando un cariz mucho más laxo respecto de la política monetaria y crediticia.

Lo que puede ser observable es que a pesar de los objetivos con que fueron concebidos tanto el Banco Central como el CMN, poco a poco ambas instituciones fueron convirtiéndose en mecanismos de la estrategia de crecimiento e industrialización de la dictadura militar. Así, aunque el Banco Central consiguió limitar la capacidad y la discrecionalidad del BB, la propia institución acabó subordinando sus funciones respecto de la política monetaria a otros objetivos más generales de política económica, (Novelli, 2001:168) llegando a desempeñar incluso el papel de agencia de fomento (Nobrega & Loyola, 2006: 67). Esto sería así hasta las transformaciones de principios de la década de 1980 generadas por la crisis de la deuda y por la necesidad de negociar con los organismos multilaterales como el FMI. A partir de este momento, las ideas de reforma de la autoridad monetaria volvieron a tomar legitimidad, convirtiéndose durante las décadas posteriores en uno de los puntos clave de la agenda política (Novelli, 2001: 154).

De esta forma, y aunque la hiperinflación que comenzó a acentuarse a partir de 1985 podría haber supuesto un desastre para la institución que en última instancia debía controlarla, el papel del Banco Central como autoridad monetaria fue reforzándose mediante los sucesivos planes de ajuste (Novelli, 2001: 162). A través de los informes de especialistas del CMN, de los ministerios de *Fazenda* y *Planejamento*, del FMI, e incluso de la propia institución, se dieron los primeros pasos para una reforma institucional, lo cual generó una fuerte oposición política (Nobrega & Loyola, 2006: 70).

Estas reformas llegaron en un periodo en el que no sólo se estaba combatiendo contra la inflación, sino que se estaban asentando las reglas e instituciones del nuevo régimen democrático que quedó refrendado con la Constitución de 1988. Así fue como la construcción de la autoridad monetaria se encajó en el texto constitucional como otro aspecto más del principio de separación de poderes. Ejemplo de ello fue la separación de funciones entre el Banco Central y el Tesoro, con la prohibición de que el primero financiase al segundo, o el requerimiento de que el Senado aprobase el nombramiento de los directores del Banco Central (Nóbrega & Loyola, 2006: 73). Una vez asentadas estas bases, el Banco Central y el CMN experimentaron, con el lanzamiento del *Plano Real* en 1994, la reforma definitiva que les volvió a acercar, casi treinta años después, a

los objetivos iniciales propuestos cuando fueron creados en 1965. A partir de este momento, la estabilidad de la moneda y el combate contra la inflación fueron los únicos objetivos perseguidos por ambas instituciones (Raposo & Kasahara: 13).

El éxito del Plan Real supuso la consecución final de la tan ansiada estabilidad de precios, inaugurando una nueva trayectoria en el sistema financiero y en toda la economía, que en parte sustituiría al anterior legado del estado desarrollista, y en parte conviviría con él. Después de 1994 se generó el ambiente propicio para la consolidación definitiva de la autoridad monetaria, además de establecerse un nuevo marco de oportunidades para la banca con la inauguración de un nuevo periodo de expansión del mercado de crédito.

En medio de todo este proceso de reformas ocurrió la crisis del sistema bancario brasileño, motivada en gran medida porque existían entidades financieras poco adaptadas a esta nueva realidad, y que al dejar de recibir gran parte de los beneficios que obtenían por las denominadas “transferencias inflacionarias”, fueron incapaces de adaptarse al nuevo escenario. Así, una de las primeras medidas tomadas tras el Plan Real por el Banco Central fue el saneamiento y la desestatización del Sistema Financiero Nacional, con el lanzamiento del *Programa de Estimulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional* –PROER- y el *Programa de Estimulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Público Estadual* –PROES-, para rescatar a los bancos con mayores dificultades de adaptación al nuevo periodo *post* inflación, protegiendo así al sistema financiero de la crisis sistémica. Con ello, se iniciaba un nuevo periodo que redefinía los patrones de intervención y de supervisión bancaria por parte de la autoridad monetaria.

Junto con el desarrollo de sus competencias en materia reguladora, se establecieron también nuevos mecanismos para institucionalizar el proceso de toma de decisiones, y para establecer con mayor transparencia la política monetaria y de control de la inflación. Fue con estos objetivos con los que fue creado dentro del Banco Central el Comité de Política Monetaria -COPOM-, cuyas principales funciones son establecer las directrices de la política monetaria, fijar la denominada *Taxa Selic* –el tipo de interés básico-, así como publicar trimestralmente el denominado “Relatório da Inflação”. Pertenecen al COPOM los miembros de la Dirección Colegiada del Banco Central, así como algunos de los Directores de Área, siendo la parte fundamental del denominado “sistema de metas para la inflación” según el cual las decisiones del Comité tienen como objetivo cumplir las metas para la inflación definidas por el CMN. Para ello

fueron establecidas una serie de reuniones, en principio mensuales, y posteriormente ocho al año, tras las cuales se fija la *Taxa Selic*, y cuyas actas son posteriormente publicadas, al igual que los “*relatorios trimestrais*” que ofrecen análisis de la economía brasileña y de sus perspectivas respecto de la inflación.

La liberalización y saneamiento del sistema bancario, la consolidación de los patrones de intervención y supervisión del Banco Central y del CMN, y el establecimiento del régimen de metas para la inflación, se han convertido en trayectoria del sistema financiero gobernado por el Banco Central. Los resultados del proceso han sido por una parte el control de la inflación, y una creciente confianza en las instituciones financieras y en la política monetaria nacional, sometidas a una autoridad monetaria independiente *de facto*. Por otra parte, la contrapartida ha sido un aumento de los tipos de interés reales –la *Taxa Selic*– que se han convertido en los más elevados del mundo, imponiendo la necesidad de soluciones crediticias diferentes, como el Tipo de Interés a Largo Plazo (TJLP), que, fijado trimestralmente por el CMN, define el costo de los financiamientos concedidos por el BNDES a un valor menor que el del tipo oficial.

En resumen, en el largo plazo es observable la dificultad de construir instituciones que pudiesen ejercer una autoridad sobre el sistema bancario. Sin embargo, a partir de las soluciones propuestas para paliar las consecuencias de la crisis de la década de 1980 se comenzó a revertir la tendencia. Sólo a partir de ese momento, tras las reformas implantadas para constituir la autoridad monetaria, y también junto con un breve periodo de tiempo posterior a las reformas del PAEG en 1964, la variable relacionada con la evolución de las instituciones de gobierno del sistema financiero muestra capacidad para producir resultados destacables, lo cual es importante tener en cuenta a la hora de considerar su importancia en la evolución a largo plazo del BNDES.

2.4. Evolución de las instituciones de la política económica (1952-2010)

El proceso de industrialización y de desarrollo económico en Brasil está íntimamente ligado al proceso de construcción de un Estado con una marcada trayectoria intervencionista (véase Cuadro 2.10), 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. Estas reformas supusieron, además de un cambio radical en la estrategia de desarrollo, una profunda reforma institucional del Estado, cuyo papel intervencionista fue cuestionado, abogándose a partir de entonces por nuevas formas regulatorias y de coordinación con el sector privado (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).

Cuadro 2.10. Evolución de las instituciones de política económica

Fase	Fecha	Novedad institucional
FORMACIÓN DEL ESTADO DESARROLLISTA	1930-1980	Administración directa (nuevos ministerios y secretarías especiales), administración indirecta (<i>autarquias</i> y empresas públicas), aumento de la capacidad recaudatoria (mecanismos fiscales y “parafiscales”), creación de órganos económicos con representación corporativa (<i>conselhos</i>). Institucionalización de la planificación económica.
Construcción de las primeras instituciones	1930-1950	Primeras autarquías en forma de “departamentos” e “institutos”. Creación del DASP y aumento de capacidades técnicas del <i>Ministerio da Fazenda</i> . Creación de la CSN (empresa pública)
Auge del Estado desarrollista	1950-1961	Creación de Petrobrás y Eletrobrás (empresa pública). Creación del Conselho de Desenvolvimento. Implantación del Plan de Metas (planificación económica).
Reestructuración del Estado desarrollista.	1961-1968	Creación del <i>Ministerio de Planejamento</i> . Reformas del PAEG.
Expansión del Estado desarrollista	1968-	Expansión generalizada de autarquias y empresas públicas. Los técnicos
DESMANTELAMIENTO DEL LEGADO DESARROLLISTA	1980-1994	Crisis de la planificación económica.
Crisis del Estado desarrollista	1980-1990	Matriz institucional desarrollista sin estrategia de desarrollo (disfuncional a los objetivos inmediatos de ajuste y de control de la inflación).
Desmantelamiento del “legado varguista”.	1990-1994	Privatización de los sectores intervenidos y desmantelamiento de los grandes órganos de representación (<i>conselhos</i>).
“REFORMA GERENCIAL” DEL ESTADO	1994-2002	Privatización de los principales servicios y establecimiento de agencias reguladoras. Reforma de la Administración Pública.
COMBINACIÓN DE LEGADOS INSTITUCIONALES	2002-2010	Recuperación de órganos de representación corporativa. Recuperación de los grandes programas de política económica.

Fuente: elaboración propia

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 los cargos estatales establecidos por el varguismo. 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, preservando y aumentando así las capacidades estatales, pero cuya contrapartida fue la falta de transparencia y la discrecionalidad en las decisiones de los técnicos en los nuevos organismos donde lograron consolidar su posición (Martins, 1985; Bresser, 2007).

Por otra parte, la tradición patrimonialista heredada del periodo republicano y del pasado portugués, se combinó con los rasgos del proceso de modernización estatal autoritaria establecidos por la dictadura del Estado Novo (Willis, 1986: 22-9). Con ello, se inició una tendencia que pervivirá durante la democracia *post* 1945, durante la dictadura militar, e incluso durante la democracia *post* 1988, y cuya manifestación más característica es la concentración de prerrogativas y también de altos grados de discrecionalidad en el poder Ejecutivo, que pasó a centralizar todo el proceso de construcción y de reforma de las capacidades estatales. Esta preponderancia sobre el resto de poderes –fundamentalmente respecto del Legislativo- y sobre toda la sociedad, tendrá en el corporativismo uno de sus principales resultados en cuanto a estructura de representación de los intereses, tanto de empresarios como de trabajadores, configurándose este Ejecutivo apropiado de la noción de Estado como el principal ordenador de las relaciones sociales (Boschi & Soares, 2002; Schmitter, 1971).

Así pues, el denominado “legado varguista”, puede ser considerado la matriz institucional que configuraría durante más de medio siglo las formas de intervención estatal y de elaboración de la política económica. Dicho legado comenzó a asentarse a partir de la Revolución de 1930, y sobre todo a partir de 1937 durante el régimen del *Estado Nôvo*, como un proceso de modernización económica, política y social, dirigido de forma autoritaria por parte del Estado, superando en ocasiones pero también basándose en ella, la matriz patrimonialista anterior. 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. Además, se convirtió en el órgano encargado de la elaboración y control del presupuesto del Estado, y en el principal asesor del Ejecutivo en materia económica (Wahrlich, 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 *autarquias*, que son organismos públicos con un cierto grado de independencia y con su propio presupuesto, aunque finalmente dependientes en mayor o menor grado de los fondos procedentes del gobierno federal. Además de universidades, institutos de investigación, organismos con fines sociales, colegios profesionales, o incluso las nuevas agencias reguladoras, bajo esta forma se crearon los primeros mecanismos de intervención y

control de los precios y la producción, como el *Instituto do Açúcar e do Alcool* –IAA- en 1933, o el *Instituto Brasileiro do Café*, creado en 1952. También el BNDES y el Banco Central fueron creados como autarquías, así como numerosos órganos vinculados a la política económica como el *Departamento Nacional de Estradas de Rodagem* -DNER-, el *Departamento Nacional de Estradas de Ferro* -DNEF-, el *Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis* –DNPVN-, la *Superintendencia Nacional da Marina Mercante* -SUNAMAN-, el *Departamento Nacional de Obras de Saneamento* (DNOS) (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 de las primeras siderurgias en la década de 1940 hasta las privatizaciones de la década de 1990, existiendo un gran número de ellas que sobrevivieron a ese periodo. En 1941 la creación de la *Companhia Siderurgica Nacional* -CSN- venía a sustituir mediante la acción del Estado, la falta de inversión internacional y la falta de capacidad del empresariado brasileño a la hora de crear un gran conglomerado industrial en torno a la fabricación de acero. 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, a partir de las convulsiones económicas generadas tras la crisis del petróleo primero y tras la crisis de la deuda después, el Estado aumentó su participación en empresas de sectores que consideraba estratégicos y que comenzaban a tener dificultades.

Esta expansión del Estado brasileño supuso también una expansión de la contabilidad nacional y del presupuesto, que, por poner un ejemplo, pasó de un índice 100 en 1960 a un índice 452,1 en 1970 y a un índice 667 en 1980, que correspondían a cifras cercanas al 10% del PIB de esos años (Martins, 1985:44); lo cual tuvo como consecuencia una expansión de la capacidad extractiva de la *União*, combinada también con el cada vez mayor recurso al endeudamiento. Además, a la expansión del sistema presupuestario y del sistema fiscal tradicionales, se sumó la expansión de una contabilidad paralela, en su mayor medida provocada precisamente por este sistema de

“administración indirecta” y por la expansión de *autarquias* y empresas públicas cuya actividad no era contabilizada directamente en el presupuesto (Martins, 1985: 82). Asimismo, y debido a la necesidad de financiar proyectos de desarrollo a largo plazo, el Estado brasileño comenzó a crear fondos especiales cuyo funcionamiento era independiente de la negociación presupuestaria anual. Para proveer de recursos a estos fondos, pese a que en parte recibían partidas del presupuesto de la *União*, se generaron diversos mecanismos parafiscales de recaudación, principalmente mediante el recurso al ahorro obligatorio, tanto de personas físicas como de empresas.

Además de esta expansión del Estado a partir del crecimiento de la administración, y del aumento de los recursos y de la capacidad extractiva, 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 estos 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*, siendo uno de los primeros intentos de creación de un organismo de este tipo en 1937, 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, contando con representantes tanto de los distintos ministerios, como de las clases productoras y de los trabajadores. 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-, y de la *Comissão de Planejamento Económico*.

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 Plan de Metas implantado durante el gobierno Kubitschek. Directamente subordinado al presidente de la República, el *Conselho de Desenvolvimento* fue el primer órgano de carácter permanente encargado de la planificación económica, llegando a actuar como una administración paralela encargada de las políticas de desarrollo, y sus miembros eran casi todos los ministros más los presidentes del BNDE y del *Banco do Brasil*. Además, el *Conselho de Desenvolvimento* se articulaba a través de una serie de *Grupos Ejecutivos*, cuyas

funciones eran implantar las metas de política económica en sectores específicos (automovilístico, de construcción naval, de bienes de equipo, siderúrgico, etc), y cuyos miembros procedían de distintos organismos del Estado, además de contar con representantes empresariales y sindicales a título consultivo (Benavides, 1976).

Estos *Grupos Executivos* posteriormente se desligaron del *Conselho* para encuadrarse dentro de la estructura ministerial clásica mientras que, por su parte, el *Conselho de Desenvolvimento* fue extinguido en el mismo decreto con el que se instituyó el *Ministerio de Planejamento*. Posteriormente, con la reforma de 1964 los grupos ejecutivos pasaron a depender del recién creado *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*, tratándose de un órgano de coordinación interministerial e interburocrático, y del cual participaban también representantes de los empresarios, aunque, dadas las características del nuevo régimen autoritario, los representantes sindicales quedaban excluidos (Abranches, 2001).

El CDI tuvo su periodo de mayor auge durante la época del *milagre econômico*, y durante la época del I PND y del II PND, para pasar después el periodo de la década de 1980 en el que quedó completamente vacío de contenido y casi de funciones. Sin embargo, a pesar de que la “edad dorada” de los grandes *conselhos* fue decayendo al tiempo que decaía el periodo desarrollista, esta forma institucional ha seguido siendo utilizada como mecanismo de gobernanza en la gestión, por ejemplo, de los fondos parafiscales, como los fondos de pensiones o el FAT. Además, y una vez pasado el periodo de las reformas orientadas al mercado de la década de 1990, el gobierno Lula volvió a revitalizar este legado institucional con la creación en 2003 del *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*, con funciones de asesoramiento directo a la Presidencia de la República en materia económica, y formado por representantes del Estado y de los distintos agentes sociales.

Todos estos organismos e instituciones sucintamente expuestos pueden ser considerados como la parte más visible de la expansión del Estado intervencionista brasileño durante los más de cincuenta años que duró la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, el agotamiento de dicha estrategia a partir de 1980 fue dejando a este legado institucional sin gran parte de su *leitmotiv*, a lo que se sumó el agotamiento del paradigma de intervención estatal, y su sustitución por una agenda pública que comenzó a estar dominada por temas como el retroceso del

Estado, la privatización, la apertura externa de la economía, la desregulación o la integración en el orden mundial globalizado (Diniz, 2003: 440). Su 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.

Los ajustes estructurales iniciados por el gobierno de Collor de Mello, y continuados en gran medida por los gobiernos de Franco y Cardoso iniciaron el denominado periodo de las reformas orientadas al mercado, en el que el Estado brasileño dio comienzo a una trayectoria marcada por las privatizaciones y por la disminución de su tamaño. El *Programa Nacional de Desestatização* –PND-, 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, mas 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 los monopolios estatales en los sectores del petróleo y de las telecomunicaciones, la apertura en igualdad de condiciones a las empresas extranjeras de los sectores de minería y de energía, las ya citadas reformas del sistema financiero mediante el PROER y el PROES, la reforma de la Seguridad Social, la Ley de Responsabilidad Fiscal –LRF- que limitaba el gasto en los tres poderes de la República y en los tres niveles federales de la *União* (federal, *estadual* y municipal, 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 & 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. Por otra parte, se esperaba transmitir señales al exterior que mostrasen la credibilidad de las instituciones brasileñas, en un contexto global en que la mayoría de los países de la OCDE estaban emprendiendo reformas del mismo tipo. Así, 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* - ANEE-, la *Agência Nacional de Telecomunicaciones* –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* -ANVS-, la *Agência Nacional de Saude Complementar* –ANS- y la *Agencia 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 & Soares, 222-30).

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. Éste patrón híbrido fue el que permitió,

a partir de la llegada de Lula a la Presidencia en 2002, establecer una nueva agenda post liberal, aunque limitada al ajuste fiscal y al control inflacionario.

Así, una vez que la agenda de la política económica dejó de dar exclusividad a los ajustes y al adelgazamiento estatal, el nuevo entramado institucional mantuvo los mecanismos de control macroeconómico, pero combinados con la revitalización y reinterpretación de instituciones provenientes del legado desarrollista. Este fue el caso del recurso al BNDES y a los fondos públicos de pensiones como instrumentos para sostener una nueva política de inversiones, la vuelta a la elaboración de grandes políticas de desarrollo económico, como la PITCE o la PAC, o el establecimiento de una nueva red de mecanismos de carácter consultivo como el *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social* –CDES-.

En conclusión, se puede observar cómo las instituciones estatales encargadas de elaborar, ejecutar y coordinar la política económica presentan una naturaleza diferenciada, como consecuencia del periodo histórico en el que fueron implantadas, así como consecuencia de su posterior evolución. En primer lugar, encontramos una serie de organismos que fueron creados con el inicio del proceso de industrialización sustitutiva, con el objetivo de mejorar la eficiencia del Estado y su capacidad para intervenir en la economía nacional. Tras su exponencial expansión y su posterior crisis, todo ese legado estatal comenzó a ser desmantelado, creándose desde la década de 1990 un nuevo tipo de organismos, mediante los cuales se cambió el paradigma de la intervención por el de la regulación. Sin embargo, muchos de los organismos provenientes de la expansión estatal del periodo anterior, precisamente los que habían mantenido mayores cotas de independencia y de eficiencia burocrática, como el BNDES, sobrevivieron.

2.5. Evolución institucional interna del BNDES-1952-2010-

El conjunto de variables presentado hasta ahora y que pretenden explicar el papel del BNDES y sus relaciones con su entorno a lo largo del tiempo, actúan en última instancia a través de una variable que es la propia evolución interna de la institución. Esta evolución institucional puede ser definida como un proceso mediante el cual un determinado organismo gubernamental va desarrollando aspectos tales como conjuntos normativos propios, procedimientos administrativos y operacionales, estructuras de organización y dirección, además de ir seleccionando y formando un personal con unas capacidades técnicas específicas y con un grado de identificación con la institución. De esta forma, el organismo en cuestión, en interacción con su ambiente institucional, establece una serie de procedimientos y de reglas internas que moldean y limitan el número posible de resultados de sus políticas.

La evolución interna del BNDES y el desarrollo de todos estos aspectos organizacionales se ha abordado partiendo de las variables presentadas por Willis (1986: 89), completándolas con material empírico para trazar su evolución hasta 2010. Estas variables están relacionadas con el proceso de consecución de un cierto grado de autonomía institucional por parte del banco, que le ha permitido actuar de acuerdo con padrones tecnocráticos y ajeno a las presiones clientelares, si bien esto no significa que sea independiente respecto de las políticas del Ejecutivo. De hecho, la conclusión a la que llega Willis es que la esfera de la autonomía del BNDES tiene poco que ver con su capacidad para decidir nuevas estrategias de desarrollo -algo que es más prerrogativa del gobierno-, y que sobre todo tiene que ver con el gran control que el banco tiene sobre las decisiones internas acerca de las operaciones de crédito.

Según Willis, la capacidad para la acción del BNDES como una agencia autónoma fue alcanzada por una parte mediante la evolución de su *status* legal dentro del Estado brasileño, sumado a las reglas y las estructuras operacionales internas que paulatinamente fueron desarrollándose, y, por otra parte, mediante la *expertise* y capacidad técnica de su personal, sumada al *esprit de corps* generado entre los técnicos de la institución. Por tanto, se detallarán en primer lugar los aspectos normativos y organizativos formales e informales, tanto exógenos como endógenos, que han configurado el desempeño operacional del banco durante sus más de cincuenta años. En segundo lugar se examinarán los procesos instaurados para contar con personal, departamentos y procedimientos altamente cualificados, así como las consecuencias que

ha tenido en el desempeño del banco la consolidación de los técnicos de la institución como un grupo altamente cohesionado y con una fuerte identidad.

Los aspectos normativos exógenos tienen que ver con el cambiante *status legal* que el banco ha tenido durante sus más de cincuenta años de existencia. Entre ellos, la variación más visible ha sido el cambio ocurrido en 1971 mediante el cual el BNDES vio transformada su naturaleza jurídica, pasando de ser una *autarquia* a ser una empresa pública. Más allá de un carácter meramente nominal, a partir de ese momento el personal de la institución pudo comenzar a ser reclutado en base a criterios más flexibles, y, además, el hecho de convertirse en una empresa permitió que sus funcionamientos se fuesen asimilando más a los de cualquier banco.

Sin embargo, la naturaleza jurídica de la institución no es el aspecto del *status legal* que más importancia tiene dentro de la evolución interna del banco. La consolidación en los estatutos de los dos principales órganos de dirección, la *Diretoria* y el *Conselho de Administração*, ha supuesto el principal nexo de unión entre las políticas internas del banco y las decisiones emanadas del gobierno brasileño. Ambos organismos han desempeñado, además del gobierno de la institución, un papel intermedio frente a las presiones internas por conseguir una mayor independencia en las decisiones del banco, y las presiones externas por ligar al banco a los objetivos políticos del gobierno de turno.

La *Diretoria* del banco es el principal órgano ejecutivo y está compuesto por un Presidente y un Vicepresidente con mandato por plazo indeterminado, y por seis directores con mandato por tres años prorrogable por otros tres, siendo todos los miembros nombrados por el Presidente de la República, que tiene la capacidad para cesarlos en cualquier momento (BNDES). La composición de la *Diretoria* ha evolucionado tanto respecto al número de directores, como a las funciones desempeñadas por el Presidente. Desde sus orígenes el banco contaba con una *Diretoria* compuesta por un *Presidente* y un *Director Superintendente*, en el cual el primero tenía más un papel más simbólico, recayendo el poder real en el segundo, que era quien dominaba los aspectos operacionales y supervisaba y coordinaba las distintas áreas en que se dividían las tareas del banco. Esto fue así hasta la reforma que transformó el banco de *autarquia* a empresa pública, y que eliminó la figura del *Director Superintendente*, reforzando desde entonces la figura del Presidente, como cúspide de la estructura ejecutiva del BNDES (Willis, 1986: 95-6).

Cuadro 2.11. Presidentes del banco a lo largo de su historia

Nombre	Periodo
Ari Federico Torres	Julio de 1952 a junio de 1953
Válder Lima Sarmanho	Junio de 1953 a febrero de 1955
Glycon de Paiva Teixeira	Marzo de 1955 a febrero de 1956
Lucas Lopes	Febrero de 1956 a junio de 1958
Roberto de Oliveira Campos	Agosto de 1958 a julio de 1959
Lucio Martins Meira	Julio de 1959 a febrero de 1961
José Vicente de Faria Lima	Febrero de 1961 a septiembre de 1961
Leocádio de Almeida Antunes	Septiembre de 1961 a junio de 1963
José Garrido Torres	Julio de 1964 a marzo de 1967
Jayme Magrassi de Sá	Marzo de 1967 a octubre de 1970
Marcos Pereira Vianna	Octubre de 1970 a marzo de 1979
Luiz Antonio Sande de Oliveira	Marzo de 1979 a septiembre de 1983
Jorge Lins Freire	Septiembre de 1983 a octubre de 1984
Jose Carlos Perdigão Medeiros da Fonseca	Octubre de 1984 a marzo de 1985
Dilson Domingos Funaro	Marzo de 1985 a agosto de 1985
André Franco Montoro Filho	Agosto de 1985 a enero de 1987
Márcio João de Andrade Fortes	Enero de 1987 a septiembre de 1989
Neves Fontes de Melo Távora	Octubre de 1989 a marzo de 1990
Eduardo Marco Mediano	Marzo de 1990 a octubre de 1992
Antonio Barros de Castro	Octubre de 1982 a marzo de 1993
Luiz Carlos Delben Leite	Marzo de 1993 a agosto de 1993
Pérsio Arida	Septiembre de 1993 a enero de 1995
Edmar Lisboa Bacha	Enero de 1995 a noviembre de 1995
Luiz Carlos Mendoza de Barros	Noviembre de 1995 a abril de 1998
André Pinheiro de Lara Resende	Abril de 1998 a noviembre de 1998
José Pio Borges de Castro Filho	Noviembre de 1998 a julio de 1999
Andrea Sandro Calaba	Julio de 1999 a febrero de 2000
Francisco Roberto André Gros	Febrero de 2000 a enero de 2002
Eleazar de Carvalho Filho	Enero de 2002 a enero de 2003
Carlos Lessa	Enero de 2003 a noviembre de 2004
Guido Mántega	Noviembre de 2004 a marzo de 2006
Demian Fiocca	Marzo de 2006 a mayo de 2007
Luciano Coutinho	Marzo de 2007---

Fuente: BNDES

Este paulatino aumento de capacidad ejecutiva en manos del Presidente ha traído aparejado un aumento del organigrama asociado al nivel más alto de la jerarquía de la dirección del banco. Para desempeñar sus funciones el Presidente ha ido adquiriendo una estructura de trabajo bastante grande, contando con una secretaría general para asuntos administrativos, un gabinete jurídico, un jefe de gabinete y un subjefe y por debajo de él el Vicepresidente. El jefe de gabinete asesora al Presidente para asuntos más relacionados con la política y con todo lo que ocurre hacia fuera de la institución, mientras que el subjefe de gabinete se encarga de los asuntos relacionados con el funcionamiento interno, todo ello completado con una serie de departamentos operacionales internos vinculados al gabinete y formado por asesores encargados de cuestiones como la comunicación y la divulgación interna, o los asuntos jurídicos. De esta forma, la figura del Presidente se ha consolidado como la pieza fundamental que elabora las grandes líneas de actuación y las políticas del banco, de acuerdo con la estrategia económica del gobierno pero contando con el parecer técnico del personal de la institución³³.

Por su parte, el *Conselho de Administração* es el órgano que supervisa la acción del Presidente y de toda la *Diretoria*. El *Conselho* está formado por once miembros nombrados por el Presidente de la República, con mandato fijo de tres años, mas el Presidente del BNDES que ejerce las funciones de Vicepresidente del órgano. Los ministerios de *Planejamento, Orçamento e Gestão, Trabalho e Emprego, Fazenda y Relações Exteriores* designan cada uno a un miembro, mientras que el *Ministerio de Desenvolvimento, Industria e Comércio Exterior*, de quien depende el banco, designa al resto. El *Conselho de Administração* comenzó siendo el órgano encargado de la legislación interna, y tenía prerrogativas fundamentales para el gobierno de la institución, tales como la fijación de los tipos de interés para los préstamos, o el estudio y evaluación de las operaciones de crédito. Sin embargo, a partir de 1960 fue perdiendo cada vez más poder, en detrimento de la *Diretoria* y del Presidente, quedando relegado tras la reforma de 1971 a un papel tan ambiguo como ser el “órgano de orientación superior”. No obstante, pese a haber perdido bastantes de sus capacidades ejecutivas, del *Conselho de Administração* dependen bastantes de los niveles más altos del sistema de transparencia y rendición de cuentas horizontal a los que está sometido el BNDES, como es la propia conexión con la estructura ministerial del Poder Ejecutivo, o la

³³ Entrevista a Paulo Faveret I, 13/5/2010. Ver anexo

designación del *Comité de Auditoria*, responsable tanto de la auditoría interna como de la externa (BNDES).

Otros mecanismos de supervisión externa a los que está sometido el BNDES como organismo estatal son el *Conselho Fiscal*, el *Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais –DEST-*, el *Tribunal de Contas da União* y la *Contaduria Geral da União*. Asimismo, y dado que se trata de una institución del sistema financiero, paulatinamente el BACEN ha ido convirtiéndose cada vez más en un órgano fiscalizador de su actividad³⁴, habiéndose consolidado de esta forma, desde las reformas del sistema financiero de la década de 1990, un sistema doble de transparencia y rendición de cuentas dependiente tanto de los organismos más estrictamente del sistema político, como por otra parte, de autoridad monetaria y sus correspondientes normas de funcionamiento (BNDES).

De esta forma, los organismos que componen la denominada Alta Administración del BNDES cumplen hacia dentro la función de gobierno, fijando a grandes rasgos las estrategias y políticas del banco, y cumplen hacia fuera la función tanto de unión con los mandatos y políticas del Ejecutivo, como de rendición de cuentas ante los organismos regulatorios del Estado y del sistema financiero. Por debajo de todos estos órganos de Alta Administración dependen el resto de estructuras operativas y de normas de funcionamiento que con el paso del tiempo han configurado el particular desempeño de la institución y que han conformado los aspectos endógenos de su funcionamiento.

La *Directoria* cuenta, como ya se ha señalado, además del Presidente y del Vicepresidente, con un número variable de directores, responsables cada uno de ellos de un conjunto de áreas, bien operacionales o bien sectoriales, que es donde ocurre el desempeño cotidiano de las tareas del banco. Los directores históricamente han sido nombrados por el gobierno entre personas cualificadas pero que, al igual que el Presidente y el Vicepresidente, no pertenecen al BNDES, y que llegan al cargo bien por indicación partidaria o bien por ser de la confianza del Presidente del banco. Sin embargo, a partir de 1990 comenzaron también a nombrarse directores de entre los técnicos de la institución con mayor nivel, aunque esta práctica, que puede parecer *a priori* una concesión a la institución, ha tenido como consecuencia que el director de la

³⁴ Entrevista a funcionario II del BNDES, 12/5/2010. Ver anexo.

casa, sin la suficiente base política de sustentación, puede no gozar de la misma capacidad que los directores de fuera para hacer valer sus criterios.

Los directores tienen a su cargo varias áreas, subdivididas en varios departamentos, siendo estos las Unidades Administrativas Principales –UAPs-. Cada una de esas áreas está dirigida por un *superintendente* que debe ser del personal de carrera del BNDES, y que, por tanto, se trata de los técnicos de mayor rango de la institución excluyendo a los miembros de la *Diretoria* elegidos de entre los cuadros del banco. De esta forma, por su conexión por una parte con la *Diretoria* y el Presidente y por tanto con las políticas de desarrollo e inversiones del gobierno, y por otra parte por su pertenencia al *staff* técnico de la casa y por tanto por su conexión con las políticas operacionales la institución, los superintendentes desempeñan un papel intermedio, garantizando la coherencia institucional a lo largo del tiempo e inscribiendo al banco dentro de los cambiantes objetivos de la política económica nacional³⁵.

Históricamente las operaciones del banco han transcurrido dentro de estas áreas dirigidas por los superintendentes. De esta forma, la información y los proyectos han sido tratados en sentido ascendente y jerarquizado, desde la base de los departamentos hacia la cúspide del área, y de ahí hacia la *Diretoria* y el Presidente, con una estructura formal que no ha propiciado mucho el diálogo horizontal. Sin embargo, esta rigidez formal en los procedimientos ha sido superada gracias a la institución del trabajo en comités, los cuales tienen un grado variable de informalidad, pudiendo estar recogidos o no recogidos en los estatutos y normas del banco, y que ofrecen una posibilidad mayor de participación transversal de los técnicos en las decisiones³⁶.

Los comités nacieron entre finales de la década de 1970 y principios de la siguiente, cuando, en el contexto de debilitamiento del régimen autoritario, se relajaron los mecanismos de aislamiento tecnocrático del Estado desarrollista brasileño. Los técnicos del BNDES comenzaron a percibir que estaba amenazada su autonomía tras la nominación de varios directores de marcado perfil político, así que establecieron lo que en un principio fue un mecanismo para defender sus decisiones, a partir de un sistema informal de participación horizontal en el que cada proyecto estuviera respaldado por el criterio y el consenso del mayor número posible de cuadros del banco. Esta forma de participación ha evolucionado hacia un sistema de foros de deliberaciones en base a procedimientos y proyectos, sorteando las restricciones orgánicas de la división del

³⁵ Entrevista a Paulo Faveret I, 13/5//2010. Ver anexo.

³⁶ Entrevista a Paulo Faveret I, 13/5/2010. Ver anexo

banco en áreas y departamentos³⁷. Tal es la importancia del trabajo en comités, así como el poder que éstos le confieren a la decisión de los técnicos, que cuando se intentaron implantar unas duras reformas entre 2003 y 2004, con el objetivo de limitar el poder del personal de la institución, una de las principales medidas fueron el desmantelamiento de estos comités, volviéndose luego a reimplantar una vez que cambió de nuevo el Presidente³⁸.

En los niveles de la alta administración el más importante de estos foros es el Comité Gerencial, que se reúne una vez por semana, y en el que participan todos los superintendentes más el jefe de gabinete del Presidente, y que eleva después a la *Diretoria* los asuntos tratados que conciernen al desempeño de las distintas áreas del banco. Otro foro importante, pero de carácter más específico, recogido en los estatutos por determinación del Banco Central, es el Comité de Crédito, en el cual participan los superintendentes de las áreas relacionadas con el proceso de concesión de crédito, y que eleva por un segundo canal estas cuestiones a la *Diretoria*. También de carácter más específico, el Comité de Planificación es otro foro de alta administración, en el que participan los directores y los superintendentes, instituido con posterioridad con la intención de aplicar procesos de planificación derivados de nuevas metodologías³⁹.

Así pues, las políticas y estrategias del banco tramitan por el Comité Gerencial, con el complemento del Comité de Planificación, mientras que las operaciones y análisis de proyectos tramitan por el Comité de Crédito, así que la institución se asegura de que los asuntos llegan a la *Diretoria* después de ser ampliamente analizados y discutidos. De esta forma, los comités cumplen la función de procesar todos los asuntos del banco, preparándolos para que el organismo ejecutivo tome sus decisiones con la suficiente elaboración técnica y con el suficiente consenso por parte del personal de la institución, a pesar de que todo este procedimiento puede alargar los tiempos en la toma de decisiones.⁴⁰

La importancia del criterio de los técnicos del banco en la toma de decisiones es el resultado exitoso del proceso que, iniciado por su personal y directivos desde los primeros tiempos de la institución, tenía el objetivo de asegurar la autonomía operacional del banco. Así, el BNDES ha conseguido desarrollar, de manera independiente y a lo largo de los años, una serie de procedimientos y departamentos con

³⁷ Entrevista a funcionario I del BNDES, 26/4/2010. Ver anexo

³⁸ Entrevista a Armando Castelar, 10/6/2010. Ver anexo

³⁹ Entrevista a Paulo Faveret I, 13/5/2010. Ver anexo.

⁴⁰ Entrevista a funcionario II del BNDES, 12/5/2010. Entrevista a Paulo Faveret, 13/5/2010. Ver anexo.

un alto grado de conocimiento técnico acumulado. Esta elaboración de procedimientos técnicos para el análisis de proyectos y la concesión eficiente de créditos se originó en la década de 1950, como parte de un esfuerzo para disciplinar a los sectores y empresas de la economía nacional, consolidando al BNDES como una institución para conceder subsidios sino financiación para las inversiones que deberían ser rentables y viables (Campos, 2004: 257-59). De esta forma, y dado que los primeros fondos del banco procedían de instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Eximbank, estos, junto con la CEPAL, asesoraron al BNDES en sus inicios sobre procedimientos de recogida y evaluación de información, así como de análisis y de seguimiento de proyectos.

Estos procedimientos establecidos desde la década de 1950, han continuado siendo base, con las lógicas modificaciones y evoluciones, del modo de trabajar y de tomar las decisiones acerca de las operaciones de crédito. Así, la consulta previa, el análisis de proyecto, el contrato y el acompañamiento (Willis, 1986: 110), junto con otros mecanismos como la gestión de riesgo y los sistemas de *rating* implantados tras los acuerdos de Basilea y las reformas del Sistema Financiero Nacional, son el fundamento metodológico que asegura el correcto funcionamiento del banco de acuerdo a criterios técnicos financieros⁴¹.

De esta forma, el banco ha adquirido una alta capacidad como institución financiera, por su eficiencia a la hora de financiar, asesorar y acompañar las inversiones de las empresas que en cada momento pueden contribuir al crecimiento de la economía nacional, y además también ha sido capaz de compatibilizar esta función con la de asesor del gobierno en la elaboración de políticas y de estrategias de desarrollo. Junto con la implantación a lo largo del tiempo de todos estos procedimientos y departamentos que necesitan de un alto nivel de conocimiento acumulado, la autonomía y eficiencia del banco tiene que ver también con la alta capacidad de su personal y su alto grado de identidad institucional. Esto ha sido el fruto de la lucha establecida desde los orígenes por contar con personal reclutado en base a los criterios técnicos y meritocráticos, y no por indicaciones partidarias.

En los primeros años los intentos por establecer criterios técnicos de selección no dieron los frutos deseados, ya que, dado que se trataba de una *autarquia*, el personal no tenía por qué ser seleccionado en base a los concursos públicos establecidos por el

⁴¹ Entrevista a funcionario II del BNDES, 12/5 /2010. Ver anexo

DASP. El BNDES experimentó así, en sus primeros tiempos, la convivencia de cuadros técnicos provenientes de otras agencias estatales o de universidades, con cuadros provenientes de la clientela política del varguismo. Los técnicos acabaron ganando la batalla, con el establecimiento del concurso en 1956, de forma que el personal de la institución comenzó a ser reclutado entre personas con habilidades en ingeniería, economía, contabilidad y leyes (Campos, 2004: 255-56; Willis; 1986: 98-107).

Sin embargo, el concurso público no fue la forma exclusiva de acceso al banco hasta 1992, ya que hasta ese momento se podía entrar también después de haber hecho un periodo de prácticas en la institución, el conocido *estagio*, característico tanto de las empresas como del sector público de Brasil. El concurso se ha convertido en un proceso bastante riguroso, con temas elegidos por el área de Recursos Humanos, con temarios centrados en temas de economía y finanzas, aunque no excesivamente específicos, pues existe la concepción de que la formación para las tareas del banco debe ser hecha en el día a día de la institución, en donde va adquiriendo las competencias y habilidades específicas necesarias. Además de ir asimilando la noción de pertenecer a un grupo de profesionales que gozan de unos incentivos selectivos como un buen salario fijo base sin necesidad de depender de los *bonus* del sector financiero privado, además de la conciencia de estar desempeñando una misión pública que proporciona gran visibilidad y prestigio social⁴².

Aunque antiguamente la asimilación y asignación del nuevo empleado se hacía de forma muy rápida, en poco más de una semana, actualmente existe un proceso más lento. Esto es debido a que lo más importante en la formación del banco es el aprendizaje práctico y la capacitación que se adquiere a partir del trabajo en los equipos, que son las unidades de trabajo encargadas de las operaciones y el acompañamiento de los proyectos. Estos equipos tienen que interactuar, por una parte, con las empresas al nivel más alto de sus ejecutivos, tratando temas no sólo financieros, sino del propio contenido del negocio, así que se va adquiriendo un conocimiento bastante alto de los diferentes sectores económicos donde el banco actúa. El banco también hace visitas a otros bancos, pero no existe una labor sistemática por conocer cómo actúan otras instituciones, ni siquiera los grandes organismos multilaterales como el BID o el Banco Mundial. Por otra parte, debido al complejo procedimiento interno de acompañamiento, desde el control del proyecto en el departamento a la revisión final del superintendente,

⁴² Entrevista a Paulo Faveret I, 13/5/2010. Ver anexo.

se genera un ambiente de máxima exigencia hacia estos equipos, que además tienen una continuidad más allá. Por tanto, el nivel de *expertise* adquirido por el banco tiene que ver más con la práctica acumulada a lo largo del tiempo por los departamentos y sus equipos que con la formación previa del personal⁴³.

Paralelo a esto existe un gasto muy alto en formación para el personal, facilitando la liberación de los empleados para que hagan MBA's o doctorados, y sobre todo mediante técnicas específicas de gestión de competencias, y de cursos tanto internos como en las principales escuelas de negocios del país. Esta última práctica es más utilizada que los cursos de posgrado, cuyos objetivos pueden estar más aplicados a una capacitación más general, aunque algunas áreas sí que tradicionalmente, por su funcionamiento pueden estar interesadas en un conocimiento a más largo plazo, como *Planejamento o Estudos e pesquisas*⁴⁴.

En resumen, la capacitación de los técnicos de la institución, en un proceso ininterrumpido a lo largo de su historia, se ha venido a sumar al desarrollo de estructuras y complejos procedimientos operacionales, que han evolucionado en función de las necesidades puntuales del banco. De esta forma, el BNDES ha logrado conseguir y consolidar a lo largo del tiempo un importante grado de autonomía y un prestigio como institución, que le ha mantenido, en gran medida, alejado de presiones políticas y de grupos organizados. Sin embargo, a pesar de esta autonomía y de la preponderancia del criterio técnico a la hora de definir las políticas operacionales, el potencial del banco como institución ha estado al servicio de las políticas del Ejecutivo, sobre todo mediante la acción del Presidente y de la *Directoria*. Por eso, en la distinta combinación de peso que en las decisiones tienen o bien los técnicos o bien la presidencia, está la clave que determina si en ciertos momentos el BNDES es más un instrumento para ejecutar política, o si se trata más de actor destacado en la elaboración de esas políticas.

⁴³ Entrevista a Paulo Faveret, II. 20/5/2010. Ver anexo.

⁴⁴ Entrevista a Paulo Faveret I, 13/5/2010. Ver anexo.

2.6. Integración de variables. Evolución a largo plazo del BNDES -1952-2010-

Una vez descrita la evolución a largo plazo de cada una de las variables, tanto la dependiente como las explicativas, el siguiente paso es integrarlas en un relato que responda a la hipótesis principal presentada en la introducción. De esta forma, a partir del proceso de evolución gradual y de cambio manifestado en la variación del papel del BNDES a largo plazo, se espera esclarecer la posición estratégica adquirida por el banco en el complejo de interacciones institucionales que sustentan la específica variedad del capitalismo brasileño.

Para explicar la variación del papel del BNDES en el largo plazo, se dividirán estos cambios en una serie de secuencias sucesivas que se corresponden con las distintas fases que ha atravesado la institución, manifestadas a través de los cambios en su papel, tal y como fueron expuestos en el primer apartado. En estas secuencias se analizará cómo intervienen las variables causales ya descritas, sumando como factor explicativo la trayectoria acumulada en las secuencias previas, para lo cual se tendrá en cuenta que existen más posibilidades de cambio al principio de dicha trayectoria que conforme ésta va avanzando.

Esta es la forma en la que se pretende integrar en un modelo explicativo tanto las interacciones del banco con su ambiente institucional, en forma de complementariedades institucionales con el resto de variables, como la dependencia de la trayectoria ya recorrida tanto por la institución como por el citado ambiente institucional. Sin embargo, es importante precisar que no todos los factores explicativos han variado sincrónicamente, y, además, la influencia de cada una de las variables sobre cada uno de los momentos de variación del papel del BNDES no ha sido la misma, de forma que las secuencias temporales difieren entre ellas, no sólo en la duración de las distintas secuencias de la trayectoria recorrida sino en la distinta influencia que unos factores tienen en los distintos momentos.

Estas secuencias comprenden desde la creación del banco en 1952 hasta el final del gobierno Lula en 2010, contando con una mayor importancia las fases iniciales de creación del banco, en las que la contingencia y la importancia de la coyuntura desempeñaron un papel más decisivo que el resto de los factores. Posteriormente, a medida que la institución se fue consolidando, fue acumulando procesos y mecanismos de cohesión e independencia, y se fue integrando en su marco de referencia con el resto de instituciones del Estado desarrollista, las secuencias se alargan, y las variaciones en

las coyunturas y en el resto de factores intervinientes no afectan con la misma intensidad a las variaciones en el papel del banco.

Además de todas estas fases, es importante establecer una secuencia previa, en la que, antes de la fundación del banco, se puede observar la actuación de algunas variables explicativas, incentivando las demandas de grupos políticos y económicos para que se crease una institución financiera de desarrollo. En los años previos a la creación del BNDES, la estrategia de desarrollo, y el entorno institucional del sistema financiero y de la política económica, si no explican la coyuntura concreta en la que se tomó la decisión de crear el banco en 1952, sí que pueden ayudar a determinar qué trayectoria de decisiones, demandas y formulaciones fueron configurando el rango de opciones que precede a ese momento inicial. Además, estos antecedentes pueden ser otro factor más para explicar qué posibles trayectorias tenían más posibilidades de ser seguidas cuando el banco acababa de ser creado y su papel todavía no estaba definido con exactitud.

La estrategia de industrialización guiada por el Estado comenzó, como ya se expuso, después de la crisis de la estrategia agroexportadora posterior al *crash* de 1929. A partir de la década de 1930 Brasil comenzó a ensayar la implantación de nuevas políticas económicas de carácter intervencionista y expansivo, con el objetivo de modernizar la economía del país fomentando sobre todo la industrialización, lo cual fue acompañado por un proceso todavía más profundo de reformulación institucional que poco a poco fue conformando el denominado Estado desarrollista brasileño. Además, guiado por el nuevo marco de relaciones hemisféricas, esta estrategia fue complementada por la cooperación con los Estados Unidos, materializada en una serie de misiones bilaterales en las que técnicos e industriales estadounidenses y brasileños comenzaron a hacer los primeros diagnósticos acerca de las posibilidades del desarrollo económico del país.

El primero de esos diagnósticos publicados fue el de la denominada Misión Cooke en 1942, que entre sus distintas conclusiones establecía la conveniencia de que Brasil contase con un banco de inversiones para ofrecer crédito a los proyectos industriales (Tavares, 2010: 15). Esta conclusión era muy similar a la demandas planteadas desde la década de 1930 por el sector de los industriales, agrupados primero en torno a la *Federação de Industrias do Estado de São Paulo* –FIESP- y desde 1938 en torno a la *Confederação Nacional de Industria* –CNI- (Diniz, 1978: 134-57). También las conclusiones de la Misión Abbink-Bulhões, de 1950, pese a tener una visión más

liberal y ortodoxa, continuaban recogiendo la idea de contar con un banco de inversiones, aunque se apuntaba hacia la posibilidad de que fuese privado (Tavares, 2010: 17).

Es decir, en ese momento, la estrategia de desarrollo estaba formulada y se habían ejecutado ya algunas políticas, pero se demandaba una nueva institución financiera. Para ello era preciso que existiese un organismo capaz de sustentar inversiones a largo plazo y a larga escala, y para ello, aunque se había intentado también esta opción, no servía un banco comercial y financiador de la agroexportación, como era el *Banco do Brasil* (Skidmore, 1975: 122). Por otra parte, en ese momento se demandaba también una expansión de los organismos públicos de intervención, como corrobora el auge en la creación de distintas *autarquias* y empresas públicas en la época.

Por lo tanto, se puede afirmar que en el momento inicial de la creación del BNDES, el banco vino a solventar gran parte de las demandas planteadas hacia el sistema financiero y hacia el incipiente Estado desarrollista brasileño que, de acuerdo con la trayectoria recorrida hasta ese momento, todavía estaba conformando sus mecanismos de intervención en el proceso de industrialización y de crecimiento económico a gran escala. Esta trayectoria de aumento de las capacidades de intervención respondía a los desafíos derivados de la estrategia de industrialización sustitutiva que rigió toda la política económica del periodo, y que generó diversos programas de planificación económica y de reforma institucional que comenzaban a ser implementados en ese periodo.

Como en ese momento, más allá del Ministerio de Economía y del DASP no existían organismos suficientemente capacitados para la dirección de la política económica, ni tampoco existía capacidad por parte del Estado brasileño para sustentar una política de inversiones a gran escala, se utilizó el recurso de la cooperación internacional como forma de obtener recursos financieros y asesoramiento técnico. Estos recursos financieros y técnicos fueron facilitados en un principio aprovechando las políticas hemisféricas del gobierno Truman, que establecían ayuda económica y técnica a los países latinoamericanos con el fin de asegurarse aliados en el continente. Éste es el origen de la Comisión Mixta Brasil Estados Unidos, de cuyos trabajos los técnicos norteamericanos y brasileños dedujeron que la mejor forma de canalizar los préstamos que supuestamente debían venir de Estados Unidos sería contando con un banco de desarrollo.

La decisión tomada en 1952 de crear un banco de desarrollo, así como de ejecutar los proyectos de la Comisión Mixta, fue asumida como proyecto propio por el gobierno Vargas, y sobre todo por el *Ministerio da Fazenda* dirigido por Horacio Lafer, entre cuyos objetivos políticos ya existía previamente el de contar con un instrumento financiero de desarrollo diferente del *Banco do Brasil* (Skidmore, 1975: 204). Así, dado que ya existían demandas bastante estructuradas por parte de grupos políticos y económicos nacionales, la creación del BNDES traspasó con creces su objetivo fundacional de ser un organismo para canalizar la cooperación bilateral entre Brasil y Estados Unidos. Esto motivó que el gobierno tomase las disposiciones necesarias para asegurar su continuidad en el tiempo, siendo la más importante de todas el establecimiento del *Fundo de Reaparelhamento Económico*, que sería la primera fuente de recursos del banco.

Por eso, cuando con el final del gobierno Truman en 1953 la coyuntura de las políticas de cooperación hemisférica pasó a ser desfavorable, la continuidad del BNDES no se vio amenazada. De hecho la importancia institucional del banco se vio reforzada desde este momento, conformando su papel como un mecanismo de crédito a largo plazo para actuar contra lo que en aquella época se consideraban las precondiciones estructurales que dificultaban el desarrollo económico del país. Para suplir la carencia de fondos internacionales se amplió la vigencia del FRE, mientras que para suplir la carencia de asistencia técnica se buscó el recurso de la cooperación con la CEPAL gracias a la cual se establecieron los primeros procedimientos de análisis y evaluación de proyectos.

Sin embargo, la trayectoria del banco en estos primeros momentos no estaba plenamente definida. Una vez que la institución fue creada, y dada la matriz del Estado brasileño, existían dos posibles trayectorias que podía tomar el banco: una era convertirse en una agencia independiente y cualificada, característica del aislamiento tecnocrático brasileño, y la otra era convertirse en una agencia controlada por los grupos de interés más cercanos al patrimonialismo clientelar varguista.

De hecho, ya desde el establecimiento de las distintas misiones bilaterales entre Brasil y Estados Unidos, se habían formado en el seno de esas negociaciones dos grupos con intereses diferenciados en la dirección de la política económica. Uno de ellos estaba compuesto por una serie de técnicos, economistas y diplomáticos, más favorables al capital internacional, y en un principio estuvo apoyado por el ministro Lafer. El otro estaba compuesto por distintos líderes políticos y empresariales más nacionalistas, y

cercanos a los círculos del presidente Vargas (Bielchowsky, 1988: 261-66; Martins, 1973: 504).

Como hasta ese momento, el BNDES dependía casi completamente del Ejecutivo y de la voluntad política del gobierno, dado que no había desarrollado ninguno de sus mecanismos de contrapeso y de aislamiento burocrático, los costes de imponer una decisión política ajena a la voluntad de los cuadros de la institución eran muy bajos. Esto es lo que ocurrió en 1953, cuando para atender a las bases varguistas, el Presidente Maciel Filho recibió la orden de emprender una serie de inversiones en infraestructura ferroviaria en Rio de Janeiro. Este proyecto, que fue de hecho la primera liberación de préstamos por parte del BNDES, alejaba a la institución de sus objetivos fundacionales de apoyar los proyectos de la *Comissão Mixta* y del *Programa de Reaparelhamento Econômico*, lo cual provocó la salida del grupo de Campos, Paiva y Lopes (Campos, 2004: 207).

Por tanto, la consolidación del BNDES como banco de desarrollo sólo se produjo en un momento posterior y para ello tuvieron que ocurrir varias contingencias, entre ellas la principal fue la muerte del presidente Vargas y la sustitución como presidente interino de Café Filho. Este cambio en el gobierno trajo consigo la llegada de ministros de corte más liberal, lo cual provocó, por una parte, un intento sin éxito de variación en la estrategia de sustitución de importaciones, con el objetivo de ser más ortodoxa, y, por otra parte, provocó un alejamiento –este sí definitivo- de los cuadros varguistas y de los sectores más nacionalistas en la toma de decisiones.

Aunque el gobierno Café Filho, debido a su debilidad política, no supuso un cambio radical en la estrategia de desarrollo, los intentos de aplicar medidas más ortodoxas sí que tuvieron una consecuencia importante para el desarrollo de las instituciones de dirección de la política económica, que fue el alejamiento de los cuadros varguistas y el refuerzo de la posición de los cuadros tecnocráticos. El nombramiento de Eugenio Gudín, principal economista liberal del periodo, como ministro *da Fazenda*, trajo acompañado el restablecimiento del grupo liderado por Roberto Campos, que regresaron a la dirección del BNDES, y que, contando con la protección del gobierno, emprendieron las primeras reformas internas, con el objetivo de convertir al BNDES en un foco de eficiencia técnica, alejándolo de las presiones del clientelismo político y de los grupos de empresarios cercanos al nacionalismo varguista (Campos, 2004).

Con la reforma interna emprendida en 1955, sumada a la toma de control por parte del cuadro de los técnicos liderados por Roberto Campos y Glycon de Paiva, el BNDES

pasó a convertirse en la institución más cualificada del Estado brasileño en materia de planificación económica (Willis, 1986: 124). Al mismo tiempo, en este periodo el BNDES había conseguido ya consolidar su monopolio en el crédito a largo plazo, dejando para el BB la financiación del activo corriente a las empresas (Araujo & Melo, 2008). Así, tanto la capacidad adquirida por sus cuadros en las nuevas técnicas de planificación económica, como su consolidación como institución financiera, propiciaron el momento de mayor auge, entre 1956 y 1961, cuando el banco se convirtió en la agencia encargada de diseñar e implementar el Programa de Metas del presidente Juscelino Kubitschek, siendo además la institución que se encargaría de financiar todos sus programas.

La estrategia de desarrollo había entrado en una fase donde se necesitaba perfeccionar los mecanismos de intervención estatal, y se necesitaba, por una parte una planificación sistemática de la economía, y por otra parte se necesitaban movilizar grandes sumas de capitales para sustentar esta inversión. Para apoyar esta planificación, o al menos para conseguir resultados en los cinco años sin posibilidad de reelección que duraba el mandato presidencial, tan solo los técnicos vinculados al BNDES estaban en condiciones de elaborar un programa de desarrollo, ya que eran ellos quienes habían tenido el contacto con estas técnicas, a través de las misiones bilaterales con la CEPAL y con Estados Unidos. Asimismo, dado que gran parte de la financiación del programa vendría a través de préstamos internacionales, principalmente del Eximbank norteamericano, se requería de una institución financiera con capacidad para canalizar todos esos préstamos hacia proyectos de infraestructuras y bienes de equipo, para lo cual el BNDES, por haber sido creado dentro de un programa bilateral de cooperación, era la institución con mayor prestigio internacional para captar fondos.

La implantación del Programa de Metas supuso un enorme desafío para el gobierno Kubitschek, que confió en la ejecución de este ambicioso programa las bases para conseguir la necesaria estabilidad política para concluir sus cinco años de gobierno (Benavides, 1975: 51-3). Además, el Plan de Metas también supuso un desafío para todas las instituciones del Estado y del régimen democrático, que nunca antes habían sustentado la ejecución de una política de esas características (Lafer, 2002: 121) Por ello, para asegurar la estabilidad política y la capacidad ejecutiva, y aprovechando que el BNDES era el principal responsable del diseño y de la financiación del Plan de Metas, el gobierno Kubitschek colocó también al banco al frente de un nuevo entramado institucional, creado *ad hoc*, y que sirvió para posibilitar su implementación.

La llamada “administración paralela” fue la fórmula que el gobierno Kubitschek encontró para sortear tanto los posibles puntos de bloqueo político, como la posible ineficiencia del aparato del Estado, además de para ganar legitimidad entre los grupos económicos más interesados en la implantación del Programa. Para ello, aprovechando un recurso institucional que ya venía siendo ensayado desde 1930, se ideó la creación de un *Conselho de Desenvolvimento*, como órgano director del Programa de Metas, presidido por el Presidente del BNDES, y en el que estaban representados miembros del Gobierno, militares e industriales. Del *Conselho* dependerían los distintos Grupos Ejecutivos, encargados cada uno de ellos de los objetivos sectoriales de cada una de las metas del programa, y que estarían integrados por industriales y por técnicos del banco. Por eso se puede afirmar que toda la coordinación estratégica de la política económica, pasaba en última instancia por la dirección del BNDES, que además trabajaba en estrecho contacto con el jefe del Ejecutivo (Lafer, 2002: 163).

De esta forma, a través de este entramado institucional, el BNDES acabó convirtiéndose en el principal organismo de apoyo de la acción del gobierno, y se convirtió en la institución más importante para la elaboración de la política económica y los planes de desarrollo. Con ello, el banco acabó consolidando definitivamente su prestigio como la agencia más capacitada del Estado brasileño, gracias a su alto grado de desempeño técnico, el cual quedaría definitivamente asegurado desde 1958 con el establecimiento exclusivo de formas de acceso meritocrático a la institución. El BNDES conseguía de esta forma mayores cuotas de independencia, y, aunque estuviese subordinado a la estrategia de desarrollo dictada por el gobierno, garantizaba así su independencia y el predominio de los técnicos en la toma de decisiones.

Estas cuotas de independencia fueron consolidadas en el periodo de crisis política y económica que sucedió al Plan de Metas, durante los años que comprenden los convulsos gobiernos de Janio Quadros y de Joao Goulart, y que acabaron desembocando en la quiebra del régimen democrático. Aunque el banco no volvió a participar en proyectos de política económica de envergadura, si que logró llevar a cabo la ejecución de los ya comprometidos, lo cual puede considerarse todo un logro, dada la inestabilidad de la época y la crisis que experimentó la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones.

La incapaz por parte de Quadros y Goulart de enfrentar con éxito la inflación, imposibilitando con ello la implantación de ninguna política coherente para llevar a cabo la estrategia de desarrollo, cortó el factor más importante para definir el papel del

banco. Sin embargo, dado que el BNDES venía de una trayectoria previa, en la que se había desarrollado internamente, el banco pudo continuar funcionando al margen de la crisis del régimen, como un organismo del aparato del Estado plenamente consolidado.

A partir de 1964 el cambio de régimen y la implantación de la dictadura militar trajo aparejado un amplio programa de reformas económicas, que afectaron tanto a la estrategia de desarrollo, como a las instituciones del sistema financiero y del Estado desarrollista, y que, además, tuvieron importantes repercusiones en el funcionamiento interno del BNDES. La implantación de una estrategia más ortodoxa y liberalizadora, que otorgó mayor importancia al sector privado, al control macroeconómico, y a la apertura internacional, fue afrontada a partir de un amplio programa de reforma institucional, el PAEG, que abordó desde la reestructuración de todos los ministerios y agencias encargadas de la política económica, hasta la creación del Banco Central y el *Conselho Monetario Nacional*.

En parte causado por estos cambios, y también en parte debido a que la estrategia de desarrollo en si misma ya había agotado la fase en la que era imprescindible la inversión en infraestructuras y en empresas públicas, el BNDES cambió su papel a partir de 1964, pasando a convertirse en financiador del sector privado. Además, y causado por los cambios institucionales que trajo aparejado el PAEG, el BNDES circunscribió su papel al de banco *strictu sensu*, dejando de ser una agencia de políticas públicas como en el periodo del Programa de Metas. Debido a las nuevas directrices establecidas por la nueva autoridad monetaria, el banco estableció nuevos criterios de captación de fondos y de gestión y acompañamiento de proyectos. La creación del FINAME, el FUNTEC, y el resto de programas que estructuraron la captación de recursos y la ejecución de proyectos, así como toda la acción del banco en la década siguiente, es efecto de las reformas impulsadas precisamente por Roberto Campos, anteriormente presidente del BNDES y en ese momento ministro de *Planejamento*.

Una vez que el BNDES dejó de lado su papel como agencia elaboradora de políticas públicas, con el recién creado EPEA como encargado de diseñar los planes estratégicos del gobierno, el banco se centró en su papel de institución financiera en sentido estricto. A partir de este momento, e impulsado por la nueva fase de la estrategia inaugurada a partir de 1968 con el conocido como milagro brasileño, el banco alcanzó los mayores desembolsos de su historia, sobre todo a través de los fondos creados durante los años anteriores.

Tras los ajustes efectuados en la economía brasileña durante el gobierno Castelo Branco –de 1964 a 1967- y bajo la dirección de Roberto Campos, el gobierno de Costa e Silva –de 1967 a 1969- inició una estrategia bastante más heterodoxa. El papel del BNDES en este periodo no varía en lo sustancial respecto de los cambios generados durante el PAEG, y que marcaran la trayectoria. Sin embargo, la variación de la estrategia de desarrollo supone un significativo incremento del volumen y la importancia de los fondos, sobre todo el FINAME y el FMRI, creado en ese periodo.

El papel de financiador del sector privado, a través de los fondos vinculados se mantuvo durante las décadas sucesivas, siendo el embrión de la reforma de 1974 con el establecimiento de las subsidiarias del “sistema BNDES”. Además, a partir de 1970, el banco rescató su anterior papel de organismo encargado de elaborar políticas públicas, recuperando con ello su anterior jerarquía en el entramado institucional del Estado desarrollista brasileño. La necesidad de reaccionar frente a la crisis del petróleo, unida a la voluntad política de los gobiernos del régimen de encontrar nuevos elementos de legitimación, generaron un nuevo cambio dentro de la estrategia de sustitución de importaciones, con la vuelta de la planificación económica a gran escala, y la implantación del I PND y sobre todo el II PND, que tenían como objetivo fomentar la instalación de un parque industrial centrado en los bienes de equipo.

En estas circunstancias, se produjo una importante reordenación institucional en los órganos de dirección de la política económica, recuperando el *Ministerio de Planejamento* el papel rector que había tenido antes de la época del “milagro económico”, convertido en secretaría directamente subordinada al Presidente de la República. Desde 1970 y hasta 1979, el ministro de *Planejamento*, Joao Paulo dos Reis Velhoso –que provenía del IPEA-, y el presidente del BNDES, Marcos Vianna, fueron, junto con el Ministro da Fazenda Mario Enrique Simonssen los principales responsables del diseño de la política económica, ensayando primero el I PND y finalmente gestando el definitivo II PND. Esta función de dirección de la política económica, junto al resto de organismos de la SEPLAN, se vio reforzada con las reformas que le llevaron a convertirse en una empresa pública y que integraron en su estructura a las subsidiarias que componían el “sistema BNDES”. Todo ello reforzó su capacidad no sólo para diseñar planes de desarrollo, sino para poder captar recursos y realizar préstamos con más eficiencia, pudiendo así ejecutar con mayor falibilidad el II PND.

Sin embargo, la implantación de los planes de desarrollo sólo se podía mantener mediante el recurso al endeudamiento externo, cuyo flujo cesó a partir de 1980, dejando

al descubierto todos los desequilibrios estructurales acumulados por la economía brasileña. El fracaso del III PND muestra con total claridad los cambios que se estaban produciendo en ese momento, con el principio del fin de la estrategia de industrialización guiada por el Estado, que entró en su fase definitiva cuando se tornaron acuciantes los problemas con la deuda externa, el descontrol de la inflación y la recesión. Por este motivo, el papel de todas las agencias del Estado desarrollista, y entre ellas el papel del BNDES, quedó desdibujado, sumidas en una ausencia de paradigma que las incapacitaba para fijar objetivos coherentes. Además, dado que el fin de la estrategia supuso también el definitivo debilitamiento del régimen militar, uno de los efectos colaterales que esto tuvo fue el de desposeer a todas estas agencias estatales de sus anteriores mecanismos de aislamiento técnico. Con ello, muchos de estos organismos, y, entre ellos, especialmente el BNDES, quedaron de nuevo expuestos a las presiones tanto de la política clientelar que estaba reorganizándose, como de los grupos empresariales nacionales, que, acuciados por la crisis, demandaban cada vez más la intervención en favor de sus intereses⁴⁵.

Durante este periodo, las diferentes políticas de los gobiernos produjeron algunos tímidos resultados en el banco, como por ejemplo la incorporación de la dimensión social a algunos de sus proyectos, si bien ninguno de estos cambios contó con la suficiente consistencia como para redefinir con claridad el papel del banco. Al final, las presiones externas, unidas a un cierto descontrol por parte de las subsidiarias del sistema BNDES, hicieron que la actividad principal del banco acabase siendo la de un “hospital de empresas”, protegiendo de la quiebra a las compañías que anteriormente habían contado con el apoyo financiero de la institución. Con ello, la mayor parte de los préstamos así como la mayor parte de la actividad de sus técnicos, se ocupó en rescatar al sector industrial instalado en los años de crecimiento, implicando la participación accionarial en las empresas con mayor riesgo de quebrar, así como la consecuente entrada de personal del banco en la dirección de éstas.

Sin embargo del mismo modo que hubo una reacción hacia el Estado presionando para que éste utilizase sus mecanismos para rescatar a las empresas y a los sectores con más dificultades, los técnicos del BNDES también reaccionaron, generando mecanismos de protección frente a las presiones externas, como, por ejemplo, el establecimiento de comités para defender el predominio de los criterios técnicos en la

⁴⁵ Entrevista a funcionario I del BNDES, 26/4 /2010. Entrevista a Luiz Orenstein, 18/5/2010. Ver anexo.

toma de decisiones.⁴⁶ Asimismo, y como fruto del establecimiento de nuevas metodologías de análisis de escenarios, se produjo internamente una renovación conceptual de lo que debería ser la acción estratégica del banco.

Los técnicos de la institución, que en un principio se vieron desprotegidos, lograron reaccionar ante las presiones y acabaron haciéndose de nuevo con el control *de facto* de la institución, no sólo de sus políticas operacionales, sino, sobre todo y mucho más importante, de la definición de sus objetivos a largo plazo. De esta forma, el BNDES logró tomar la iniciativa, y, anticipándose a los tiempos, consiguió aplicar para sí mismo las reformas que en los años sucesivos dirigirían los distintos gobiernos para todas las instituciones del Estado brasileño: por una parte elaborar los primeros planes para vender las empresas participadas por el “sistema BNDES”, por otra parte elaborar proyectos que avanzasen cual podría ser una estrategia de desarrollo en el futuro a través de la denominada “integración competitiva” de la economía brasileña.

A partir de la segunda mitad de la década de 1980 el banco comenzó a deshacerse de las empresas que estaban participadas por la institución, anticipando así el proceso de grandes privatizaciones y de reforma del Estado de la década siguiente. Esta primera oleada de privatizaciones respondía más a cuestiones internas del banco, dado que en este periodo la nueva estrategia de desarrollo todavía no estaba definida, pues la agenda estaba marcada por necesidades macroeconómicas más inmediatas, unidas al proceso de reforma política y de democratización.

Aunque las nuevas normas del Sistema Financiero Nacional tardarían aún algunos años en estructurarse, la gestión de los activos era una cuestión muy presente entre el personal de la institución. Al hecho de que los activos de riesgo fuesen en aumento cuantas más empresas rescatadas estuviesen participadas por la institución, había que sumar que el pasivo comenzaba a ser cada vez más costoso, dado que el Tesoro tenía dificultades para proporcionar dinero barato a la institución y los flujos de capital internacional se habían encarecido mucho durante la crisis de la deuda. Así pues, una cuestión de índole microeconómico del banco, como era la necesidad de desprenderse de las empresas participadas, con el objetivo de volver a recuperar la capacidad de inversión y de emprender nuevos proyectos, comenzó a suscitar ideas en cuanto a la posible extensión de un programa similar para el resto del Estado.

⁴⁶ Entrevista a funcionario I del BNDES, 26/4/2010. Entrevista a Luiz Orenstein, 18/5/2010. Ver anexo.

El programa de privatizaciones se convirtió en uno de los pilares centrales de la nueva estrategia de desarrollo liberal que, proveniente de las respuestas coyunturales ensayadas durante la década de fracaso de la estrategia de desarrollo, acabó convirtiéndose en un programa que marcó la agenda de la política económica durante la década de los noventa. Esta estrategia orientó la reforma que modificó definitivamente el papel económico del Estado brasileño y con ello todo su entramado institucional. Aunque la Constitución de 1988 hubiera asegurado la continuidad del legado del Estado desarrollista, a partir del gobierno de Collor de Mello se emprendieron una serie de políticas, influenciadas por las doctrinas neoliberales en boga en aquel periodo, y que, entre 1990 y 2002 pretendieron acabar con los desequilibrios macroeconómicos de Brasil. Para ello, los sucesivos gobiernos implantaron una serie de políticas de gran calado, como el *Programa Nacional de Desestatização* que actuaría privatizando los principales sectores económicos que contaban con participación del Estado.

Pese a tratarse de una empresa pública, lejos de sufrir este proceso de privatización y de desmantelamiento del aparato estatal, el BNDES asumió el papel de gestor del PND cuando éste fue lanzado en 1990, encargándose no sólo de financiar las operaciones de compra por parte del sector privado, sino de dirigir todo el proceso. La causa principal de que el banco se convirtiera en el principal gestor de la privatización, era la experiencia que había acumulado en los años anteriores, cuando tuvo que afrontar internamente su propio proceso de privatización, por lo cual el gobierno decidió que se trataba del organismo público más capacitado para dirigir este nuevo programa⁴⁷.

Además del PND otras políticas derivadas de la nueva estrategia liberal y del cambio general que supuso pasar de un “Estado desarrollista” a un “Estado regulatorio”, afectando a todo proceso de reforma institucional, influyeron bastante en la definición del papel del banco, y, sobre todo, supusieron un importante cambio en sus procedimientos y en sus políticas internas. Por una parte, las reformas del sistema financiero, derivadas de los ajustes monetarios relacionados con el Plan Real, configuraron un nuevo marco normativo con el BACEN y el CMN actuando por primera vez desde la década de los sesenta como autoridad monetaria *de facto*. Este nuevo marco normativo, unido a los cambios internacionales producidos por el segundo acuerdo de Basilea, generó entre otras muchas novedades internas dentro del BNDES, la implantación de un Comité de Riesgo (Barros de Castro, 2009).

⁴⁷ Entrevista a Luiz Orenstein, 18/5/2010. Ver anexo.

Por otra parte, el establecimiento de mecanismos para el control de la inflación, como el COPOM y el denominado “sistema de metas para la inflación”, complementando el trabajo del BACEN y la CMN, acabaron consiguiendo sus objetivos, pero generaron también unos tipos de interés reales altísimos –la denominada como *Taxa SELIC*-. En este escenario de restricciones macroeconómicas, autoimpuestas en el proceso de reforma del Estado, se fue haciendo muy complicado que la economía mantuviese un volumen de inversiones adecuado. Para paliar este problema se estableció el denominado Tipo de Interés a Largo Plazo –*Taxa de Juro de Longo Prazo*, TJLP-, que, fijado trimestralmente por el CMN, definía el costo de los financiamientos concedidos por el BNDES a un valor menor que el del tipo oficial. De esta forma, el BNDES se convirtió en un complemento casi imprescindible para permitir que los créditos siguieran fluyendo para todos los sectores de la economía brasileña, diversificando en este periodo enormemente sus programas de financiamiento.

Una vez que el proceso de reformas hubo culminado, se llegó a partir de 2002 a una importante variación en la estrategia liberal, en la que, sin cuestionar el nuevo marco institucional creado en la década anterior, y respetando el equilibrio macroeconómico y el control de la inflación, el gobierno Lula decidió implantar nuevas políticas de carácter más keynesiano. Para ello, se estableció un modelo híbrido, integrando en el nuevo marco del Estado regulatorio políticas y soluciones provenientes del legado desarrollista anterior pero readaptadas para la nueva situación, como fueron las grandes políticas de fomento del sector productivo y de las infraestructuras.

En esta nueva estrategia expansiva el papel del BNDES fue reorientado para servir como instrumento de apoyo del gobierno, que además de participar en la elaboración y seguimiento de las políticas más relevantes como la PITCE o la PAC, se convirtió en el principal canalizador de esta política de inversiones a gran escala. Para ello, y sin modificar los procedimientos internos de la institución, que incluso siguieron evolucionando en la dirección de contar cada vez con mayores controles en la gestión de sus activos –el área de gestión de riesgo fue creada en 2007-⁴⁸, el gobierno aumentó el volumen de los fondos a ser gestionados por el banco, mediante préstamos provenientes del Tesoro.

Esto hizo crecer mucho el tamaño del banco, en número de activos y de fondos gestionados, así como también en número de personal, situación que se incrementó a

⁴⁸ Entrevista a funcionario II del BNDES, 12/ 5/2010. Ver anexo.

partir de 2008⁴⁹. En ese momento, la crisis mundial que generó una drástica reducción de la liquidez en todo el mundo, hizo que el sector financiero público brasileño empezase a actuar de forma anticíclica, convirtiéndose con ello el BNDES en el responsable de un tercio de los créditos de la economía brasileña (Sant'Anna, Borça & Araujo, 2009: 4).

⁴⁹ Entrevista a Paulo Faveret, 13/ 5/2010. Ver anexo.

2.7. Conclusiones

A pesar de que el BNDES ha desempeñado una labor constante como banco de desarrollo, habiéndose consolidado durante toda su trayectoria como el principal proveedor de crédito en condiciones preferenciales para los diversos sectores de la economía brasileña, su papel también ha variado a lo largo del tiempo. En total, como se expuso en el primera apartado, se han observado hasta catorce variaciones en su papel, entre su fundación en 1952 y el periodo del gobierno Lula.

En la década de 1950, cuando la institución atravesaba por sus primeras etapas y, por tanto, existían condiciones que facilitaban variaciones en su trayectoria, el BNDES experimentó rápidos y sucesivos cambios de papel, hasta que finalmente se consolidó como el organismo más eficiente del Estado brasileño durante la implantación del Programa de Metas. Posteriormente, en la década siguiente, el banco fue experimentando variaciones en su papel de forma más gradual, hasta convertirse en el principal financiador del sector privado nacional brasileño, y luego, iniciada la década de 1970, sin abandonar este papel, convertirse en un organismo de elaboración y coordinación de la planificación económica. Terminada esta etapa, el papel del BNDES se difuminó, sumido en la crisis que envolvió a todos los organismos del Estado desarrollista brasileño, para emerger, años después, durante el periodo de las reformas liberales, como ejecutor de las privatizaciones del sector público y como gestor de la reforma del Estado. Por último, tras la llegada del gobierno Lula en 2003, el banco recobró un papel más cercano al que había tenido en sus inicios, como financiador, ejecutor y coordinador del nuevo ciclo de inversiones públicas a gran escala.

En todas estas variaciones del papel del BNDES los cambios en la estrategia de desarrollo ha sido la variable que más influencia ha ejercido. La institución surgió precisamente como respuesta a las demandas generadas por la necesidad de implantar una estrategia de desarrollo para acompañar el proceso de industrialización sustitutiva, y contar con organismos estatales capacitados para intervenir en dicho proceso. Cuanto más profunda fue la variación en la estrategia, como, por ejemplo, al implantarse una nueva estrategia liberal en la década de 1990, más profundo fue también el cambio en el papel del BNDES. Asimismo, ante una ausencia definida de estrategia, como la que se dio a principios de la década de 1980, el papel del BNDES también careció de una definición clara.

En el nivel del entorno institucional, la evolución de los órganos de elaboración y coordinación de la política económica, junto con la evolución de las instituciones de

gobierno del sistema financiero, han sido también variables que han afectado al cambio en el papel del BNDES. Sin embargo, si la primera de ellas ha sido decisiva durante todas las variaciones en el papel de la institución, la segunda sólo ha actuado en determinados momentos, -básicamente durante el periodo posterior a las reformas del PAEG en 1964, y tras la consolidación de la autoridad monetaria tras las reformas de la década de 1990- dado que no siempre tuvo la importancia suficiente como para producir resultados en su entorno institucional más inmediato. Por último, en el nivel endógeno, a través de la evolución institucional interna el BNDES ha logrado conseguir y consolidar a lo largo del tiempo un importante grado de autonomía y de competencia técnica, de forma que ha sido capaz, si no de oponerse, si de limitar y modelar, e incluso de liderar, los cambios impuestos desde fuera por las políticas del Ejecutivo. De esta forma, es posible observar cómo algunas variaciones en el papel del banco, como por ejemplo el experimentado durante el proceso de privatizaciones de la década de 1990, al menos en sus inicios, tuvieron en la acción de las políticas internas del banco el elemento más decisivo a la hora de ser explicadas.

Para concluir, todas estas variables han actuado sobre cada uno de los cambios en el papel del BNDES junto con otro factor, que es la dependencia de la trayectoria recorrida en las secuencias temporales anteriores a dichos cambios. Por ello, para explicar cada una de las transformaciones del papel del banco, se concedió en el modelo explicativo una gran importancia a la coyuntura histórica de cada una de las secuencias. Sin embargo, aunque en este modelo se han evaluado todas las coyunturas, se considera que no todas han tenido la misma importancia, sino que han existido cuatro momentos que, por la profundidad de los cambios experimentados y por la importancia para el posterior desarrollo de la institución, deben ser resaltados por encima del resto de las secuencias, tal y como se hará en los siguientes capítulos.

3. La ejecución del Programa de Metas -1956-1961-. La consolidación del BNDES como foco de eficiencia técnica y su apoyo a la acción de gobierno del presidente Juscelino Kubitschek.

Este capítulo analizará la primera de las coyunturas críticas que resultaron decisivas para la posterior trayectoria del BNDES, y que se dio durante el periodo de gobierno de Juscelino Kubitschek -1956-1961- y la ejecución del Programa de Metas. En este periodo el banco se convirtió en el principal mecanismo estatal para coordinar y ejecutar la política económica, centrada fundamentalmente en la industrialización sustitutiva a través de la planificación estatal, mediante la implantación el mencionado Programa de Metas, cuya financiación y coordinación sería efectuada directamente por el BNDES.

Para abordar este cambio en el papel del BNDES, que le llevó a convertirse en el organismo estatal más capacitado para apoyar la labor política del Ejecutivo, se analizará, en primer lugar, la relación de esta variación con la evolución en la estrategia de desarrollo y la implantación del Programa de Metas. En segundo lugar se tendrá en cuenta la relación entre este cambio de papel con la evolución de la arquitectura institucional del entonces incipiente Estado desarrollista, con la creación de una serie de organismos para apoyar su intervención en el proceso de industrialización sustitutiva. Por último, se tratará la relación entre este cambio y la implantación de una serie de reformas internas que actuaron incrementando la independencia y la eficacia de la institución.

Como se ha señalado, durante la primera de estas coyunturas críticas el banco se consolidó como foco de eficiencia técnica, convirtiéndose en ese momento el mecanismo más importante del Estado brasileño para coordinar y ejecutar la política económica, cuyo principal objetivo era la implantación de la planificación para apoyar el proceso de industrialización sustitutiva. Además, el banco consiguió no sólo asumir este papel como organismo más relevante del intervencionismo estatal, sino que también se convirtió en uno de los principales sustentos de la labor del gobierno del presidente Kubitschek, y, en gran medida también, en un mecanismo para salvar los bloqueos políticos al complejo proceso de implantación de la planificación económica que deseaba llevar a cabo el Ejecutivo.

Sin embargo, la consolidación del banco como un foco aislado de eficiencia técnica, característica de determinados organismos del Estado desarrollista brasileño, se produjo con bastantes más dificultades de lo que *a priori* cabría esperarse de un

aparente proceso de diseño y construcción institucional mediante el cual se crea un organismo público para cumplir unas determinadas funciones. Esto fue así porque, en realidad, se trata de un caso en el que se pueden comprobar precisamente “los límites del diseño institucional” (Pierson, 2004: 103). En realidad, la forma en que los técnicos ganaron la partida en este juego de poder interno a los políticos de extracción clientelar, y la consiguiente consolidación institucional del banco, tuvo que ver más con determinados hechos contingentes, relacionados con los intentos de apartar a los cuadros varguistas de la dirección de los organismos del Estado, ocurridos durante el gobierno de Café Filho⁵⁰, tal y como se explicó en el anterior capítulo.

Sólo de esta forma, el grupo que había participado en los trabajos de la CMBEU y de la Comisión Mixta CEPAL-BNDES, y que habían adquirido la capacidad técnica para ejecutar la planificación económica, adquirió definitivamente unas bases sólidas de poder dentro de la institución, y por esta razón el presidente Kubitschek pudo aprovechar para utilizar al banco como principal sustento del diseño e implementación de su Programa de Metas. Sin embargo, y a pesar de que en este sentido se concuerde con la explicación ofrecida por Willis (1995), tampoco se puede negar el hecho de que, tal y como defendieron otros autores como Lafer (2002), desde el propio gobierno de Kubitschek posteriormente también se fomentó la consolidación de mecanismos que aseguraban la independencia y la eficiencia técnica de la institución.

Por lo que respecta a la conformación del BNDES como uno de los principales sustentos de la labor de gobierno durante el periodo Kubitschek, éste fue un papel que el banco desempeñó sólo durante esos cuatro años. Dicho papel estaba circunscrito a una coyuntura de inestabilidad política (Benevides, 1979), en la que era preciso contar con mecanismos *ad hoc* para salvar la poca capacidad que el régimen democrático ofrecía para elaborar políticas complejas como era la planificación económica. Así fue cómo durante estos años por la dirección del BNDES pasaron gran parte de las decisiones políticas más trascendentales a la hora de implementar el Programa de Metas (Lafer, 2002: 88-107), y de coordinarlo a través del *Conselho de Desenvolvimento*, cuya secretaría ostentaba el Presidente del banco. De esta forma, el BNDE, como coordinador principal de la denominada “administración paralela” que, a través de los Grupos de Trabajo dependientes del *Conselho* se encargó de la ejecución del programa

⁵⁰ Entrevista a Roberto Campos, 27/3/1982, en *Memorias do desenvolvimento* (2009).

de desarrollo, se convirtió, más incluso que cualquier ministerio, en el principal organismo gubernamental director de políticas públicas⁵¹.

El hecho de que estos cambios se experimentasen justo en los primeros momentos de la trayectoria, sin que hubiesen transcurrido ni siquiera diez años desde la fundación del banco y en pleno momento de conformación del Estado desarrollista brasileño, explican por sí mismos la elevada jerarquía institucional que adquirió el banco. Dicha jerarquía iría con el tiempo rebajándose, tras la creación del *Ministerio de Planejamento* (1962) y las reformas del PAEG (1964), aunque el banco en términos absolutos no perdió importancia, si se atiende al crecimiento de sus fondos y desembolsos o a la estructuración interna de sus procedimientos y rutinas burocráticas. Con las posteriores transformaciones, el BNDES dejó de ser un ministerio de planificación *sui generis*, y de tener el monopolio de la *expertise* en la materia, pero la capacidad técnica acumulada tras la implantación del Programa de Metas fue fundamental para su consolidación como uno de los organismos estatales más capacitados. Tampoco volvió a convertirse en un centro de decisiones políticas como lo fue durante este periodo en el que coordinó el *Conselho de Desenvolvimento* y la “administración paralela”, pero el prestigio alcanzado fue decisivo para ayudar a consolidar su continuidad durante las décadas siguientes.

⁵¹ Entrevista a Lucas Lopes, 8/3/1982, en *Memorias do desenvolvimento* (2009).

3.1. La evolución del BNDES como foco de eficiencia técnica.

Según Lucas López⁵², que participó en los trabajos de la CMBEU, en la creación del banco, y que ocupó posteriormente el cargo de Presidente, refiriéndose a su fundación, “el BNDE tenía como finalidad formular proyectos que pudiesen ser apoyados especialmente por el Banco Mundial y por el EXIMBANK, los dos órganos que habían asumido *a priori* el compromiso de dar financiación.” Posteriormente, el Banco Mundial y el gobierno de Eisenhower, tal y como se expuso en el anterior capítulo, no aportaron la ayuda comprometida, disolviéndose la CMBEU en 1953. Por eso los primeros fondos del BNDES tuvieron que ser aportados a través del *Fundo de Reaparelhamento Econômico*, es decir, a través del ahorro interno obtenido mediante instrumentos parafiscales de recaudación.

Desde este momento, el banco dejó de ser un mecanismo de cooperación bilateral, pasando a depender exclusivamente de las decisiones políticas nacionales. Sin embargo, los técnicos del banco no perdieron la perspectiva de los proyectos que había diseñado la CMBEU, ni el marco conceptual mediante el cual se habían diseñado los objetivos para elaborar un programa de desarrollo para la economía brasileña. La idea de los “puntos de estrangulamiento”, como los sectores de la economía hacia donde se debían encaminar las inversiones para corregir los obstáculos estructurales al crecimiento, y la de los “puntos de germinación”, como los sectores donde las inversiones generarían una demanda que incentivaría a su vez nuevas inversiones, serían la guía para diseñar los proyectos que financiaría el banco. A esto se unió el aprendizaje de técnicas de planificación económica, y de análisis y seguimiento de proyectos, tras la cooperación realizada con la CEPAL⁵³.

Atendiendo a estos primeros pasos dados por la institución, puede parecer que se dio un proceso incremental según el cual el banco, desde su fundación en 1952 y hasta su primer periodo de auge durante el gobierno Kubitschek, fue maximizando su capacidad técnica hasta que las circunstancias políticas permitieron la ejecución de su primer programa de desarrollo al máximo nivel: el Programa de Metas. Sin embargo, dicho proceso, como ya se indicó, no fue tan lineal y dependió más de luchas políticas por el control de la institución que de un proceso de diseño institucional sistemático.

⁵² Entrevista a Lucas Lopes, 8/3/1982, en *Memorias do desenvolvimento* (2009).

⁵³ Entrevista a Celso Furtado, 22/6/1982, entrevista a Roberto Campos, 27/3/1982, en *Memorias do desenvolvimento* (2009).

En el corto periodo que va desde la fundación del BNDES en 1952, al inicio de la implementación del Programa de Metas en 1956 ocurrieron los hechos más decisivos para la posterior trayectoria del banco. Como se ha expuesto, tras la retirada norteamericana, no se perdió la perspectiva de convertir al banco en un instrumento para financiar, diseñar y ejecutar planes de desarrollo económico, tal y como concebían los grupos de economistas formados en estas técnicas. Sin embargo, al mismo tiempo, el gobierno Vargas presionó para utilizar el banco con otros fines políticos más inmediatos, colocando en su dirección a cuadros afines, y utilizando sus fondos para financiar proyectos en base a intereses electorales⁵⁴. La lucha entre los técnicos provenientes de la CMBEU y los cuadros políticos más cercanos a Getúlio Vargas por el control de la institución sólo se resolvió a favor de los primeros tras el suicidio del presidente, su sustitución por Café Filho y la llegada del liberal Eugenio Gudin, opuesto frontalmente al varguismo, al Ministerio de Economía.

El nuevo ministro restituyó a Roberto Campos y Glycon de Paiva, nombrándolos como Superintendente y Presidente del banco. La vuelta de los técnicos a la dirección del BNDES vino acompañada del establecimiento de un examen obligatorio de ingreso para todo el personal, lo cual supondría el alejamiento definitivo de los cuadros varguistas. Los programas anteriores volvieron a ser retomados, y ya, sin que existiera una ruptura pese a las elecciones presidenciales de 1955, pasaron a inspirar el Plan de Metas del presidente Kubitschek. Según Ignacio Rangel, jefe del Departamento Económico del banco durante el periodo, “algunos de los proyectos que después se convirtieron en metas, o en parte de ellas, fueron de la *Comissão Mixta* para el BNDES, y de ahí pasaron por la criba del propio banco”⁵⁵.

Cuadro 3.1. Resultado de los exámenes de ingreso de 1955 y 1956

	Inscritos	Aprobados	Contratados
Ingenieros	231	19	19
Economistas	71	8	8
Administrativos	1.795	135	30
Otros	29	11	7

Fuente: Willis (1986: 262)

⁵⁴ Entrevista a Roberto Campos, 27/3/1982, en *Memorias do desenvolvimento* (2009).

⁵⁵ Entrevista a Ignacio Rangel, sin fecha, en *Memorias do desenvolvimento* (2009).

Juscelino Kubitschek venía de ser gobernador en Minas Gerais, en donde había ensayado ya un pequeño programa de desarrollo económico para el estado, a la cabeza del cual estaba como asesor Lucas Lópes, economista que, como se señaló, había formado parte de la CMBEU y que había trabajado en el BNDES durante los primeros tiempos. También bajo la dirección de Lópes se elaboró el programa con el que Kubitschek se presentó a las elecciones de 1955 (véase Cuadro 3.2) y, posteriormente, se entró en contacto con la red de técnicos del banco que se encargarían de elaborar el Programa de Metas⁵⁶. Para ello se emplearían los nuevos organismos y las redes de técnicos y economistas gestadas desde la década de 1950, y que, a partir de una nueva burocracia estatal de extracción meritocrática y con un alto grado de independencia respecto de la política clientelar, fue capaz de instaurar el primer programa de desarrollo en América Latina (Sikkink, 1991: 171-207).

Cuadro 3.2. Directrices Generales del Plan Nacional de Desarrollo (Programa Electoral presentado por Juscelino Kubitschek en las elecciones de 1955)

<p style="text-align: center;">EXPANSIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS DE ENERGÍA Y TRANSPORTES (Combustibles vegetales, Carbón mineral, Petróleo, Energía Eléctrica, Energía atómica, Transportes ferroviarios, Transportes por carretera, Transportes marítimos y fluviales, Transportes aéreos)</p>
<p style="text-align: center;">INDUSTRIALIZACIÓN DE BASE (Industria siderúrgica, Industria del cemento, Industria del papel, Industria química, Industria de metales no ferrosos, Industria de equipamientos, Exportación de minerales, Industria mineral)</p>
<p style="text-align: center;">RACIONALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA (Nuevas técnicas agrícolas, Rebaños nacionales, Almacenes, frigoríficos e industrias agrícolas, Crédito rural)</p>
<p style="text-align: center;">PLANIFICACIÓN REGIONAL Y URBANA (Valorización económica de la Amazonía, Recuperación del Valle del San Francisco, Desarrollo del Nordeste, Valle del Río Doce, Combinado industrial de Santa Catarina, Brasil Central, Territorios federales, El municipio)</p>

Fuente: *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico*

⁵⁶ Entrevista a Lucas Lopes, 8/3/1982, en *Memorias do desenvolvimento* (2009).

El aislamiento burocrático, entendido en sentido weberiano, tiene como objetivo crear organismos estatales más eficientes, y este es un resultado que consiguió el BNDES, a largo plazo, tras las reformas producidas en el periodo de 1956 a 1960. Además, aunque de forma sólo coyuntural, durante el gobierno de Kubitschek, este aislamiento fue utilizado para otro fin, que fue proteger las decisiones del Ejecutivo de los bloqueos provenientes del clientelismo, concentrado en el Legislativo y en la antigua burocracia. Además de su bagaje técnico, gran parte de los economistas que participaron en la CMBEU y posteriormente en la elaboración del Programa de Metas, venían acompañados también de una importante trayectoria política. Según Sola (1998: 118), debido a su experiencia personal, habían adquirido la noción de que existía una fuerte resistencia política a cualquier esfuerzo de reforma. A partir de la maduración de la idea del conflicto entre técnicos y cuadros extraídos de las redes clientelares del varguismo, y gracias al apoyo decidido del presidente Kubitschek a los primeros, se fraguó una estrategia según la cual se trataría de evitar el poder de veto del Congreso, concentrando las decisiones claves de la política económica en instituciones clave protegidas de presiones (Sola, 1998: 119; Benevides, 1979: 225).

Para poder salvar todos estos bloqueos, se ideó la creación de un nuevo aparato burocrático *ad hoc*, la denominada “administración paralela”, definido por Sola (1998: 165) como un “cuerpo integrado de órganos especiales de planificación, superpuesto al sistema administrativo tradicional”, que fue la encargada de ejecutar las metas del programa de desarrollo. La administración paralela estaba, por una parte, constituida por grupos ya existentes, pero de reciente creación, como la CACEX –perteneciente al *Banco do Brasil*-, la SUMOC y el propio BNDES (Benevides, 1979: 231), y que gracias a su participación en las misiones extranjeras en los años anteriores, acumulaban gran parte de la *expertise* de la política económica del Estado brasileño (Sola, 1998: 168). Por otra parte, se crearon una serie de órganos ejecutivos y de asesoría, como los Grupos Ejecutivos y los Grupos de Trabajo, de carácter sectorial, además del *Conselho de Política Aduaneira*, que aplicaba tarifas de forma selectiva en función de los bienes que interesaba más importar para la implantación del Plan de Metas (Benevides, 1979: 224).

Completando todo este esquema, la coordinación máxima del Programa de Metas estaba centralizada en el ya mencionado *Conselho de Desenvolvimento*, que funcionaba como órgano central de la planificación económica, a nivel de asesoría de la presidencia. La Secretaría Ejecutiva del *Conselho* era ostentada por el Presidente del

BNDES, lo cual explica, en palabras de Lucas Lopes, el hecho de que el organismo tuviese la operatividad mínima necesaria, ya que la mayoría de los recursos del Programa eran aportados por el banco⁵⁷. En ese tiempo, el trabajo internamente dentro del BNDES llegó a confundirse con el trabajo dentro de la secretaría del *Conselho de Desenvolvimento*. Todo el personal técnico de la institución comenzó a recibir un complemento salarial, y algunos de ellos trabajaban a tiempo completo para el banco, mientras que otros trabajaban a tiempo completo para el *Conselho*, intercalando periódicamente estas tareas⁵⁸.

En resumen, entre la creación del BNDES y su participación en el diseño e implantación del Plan de Metas, el papel del banco evolucionó, por una parte hasta convertirse en un organismo bastante parecido a lo que se había proyectado cuando se decidió fundarlo en 1952. De esta forma, una vez alcanzado el suficiente grado de aislamiento respecto de las presiones políticas, se convirtió en un foco de eficiencia técnica capaz de financiar y apoyar programas de desarrollo económico. Por otra parte, y aprovechando también este grado de aislamiento, el banco desarrolló, aunque sólo coyunturalmente, el papel de principal organismo de sustento del Ejecutivo en su labor política, a la cabeza de un nuevo entramado de organismos creados *ad hoc* para salvar los bloqueos de la política y de la administración clientelar. Ambos papeles serían decisivos, ya no sólo en el momento de ser desempeñados, sino a lo largo del tiempo, para consolidar el prestigio y, consecuentemente, la continuidad institucional del BNDES.

⁵⁷ Entrevista a Lucas Lopes, 8/3/1982, en *Memorias do desenvolvimento* (2009).

⁵⁸ Entrevista a Ignacio Rangel, sin fecha, en *Memorias do desenvolvimento* (2009).

3.2. La “fase complicada” de la Industrialización por Sustitución de Importaciones y el Programa de Metas.

El Programa de Metas fue la primera experiencia brasileña de planificación económica, y, hasta la implantación de los planes de desarrollo de la década de 1970, fue la única de estas políticas que consiguió ser ejecutada con éxito. El éxito en el diseño y la implementación del Programa demuestra la capacidad adquirida por determinados organismos estatales, fundamentalmente el BNDES, en la ejecución de políticas públicas características de una estrategia de desarrollo estrictamente desarrollista, sobre todo si se compara con la experiencia de otros países latinoamericanos⁵⁹. Además, tal y como fue ya ampliamente abordado por la literatura, el Programa de Metas fue un instrumento político para legitimar la acción del gobierno de Kubitschek, que llegó al poder en medio de una enorme inestabilidad, y que convirtió los objetivos económicos de la planificación en mecanismos de legitimación de su gobierno (Sola, 1998; Benevides, 1979; Lafer, 2002).

La formulación de una estrategia de desarrollo en sentido estrictamente desarrollista, como se definió en el capítulo introductorio, tuvo en la década de 1950 su “época dorada”, coincidiendo con la denominada como “fase complicada” del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (Bulmer-Thomas, 1998: 327). Hasta la implantación del Programa de Metas, la política más significativa de esta época dorada, se fue dando un proceso de evolución gradual dentro de la estrategia. Así, los posicionamientos más nacionalistas y meramente intervencionistas se fueron refinando a través de la asimilación de las contribuciones teóricas y técnicas del estructuralismo cepalino, versión latinoamericana del keynesianismo, que ayudó a desarrollar la planificación económica como política más eficiente para apoyar el proceso de industrialización sustitutiva. Además, también se aprovecharon aportaciones más liberales, como la apertura a las inversiones extranjeras en sectores industriales prioritarios aprobada por el gobierno Café Filho, o la aceptación de la importancia del capital extranjero para apoyar la implantación de los sectores industriales con mayor necesidad de inversión (Bielchowsky, 1988: 122).

El proceso de industrialización por sustitución de importaciones, iniciado tras la crisis del modelo agroexportador en 1930, atravesó diversas fases, en función del tipo de producción de bienes manufacturados a implantar: primero fueron los bienes de

⁵⁹ Entrevista a Ignacio Rangel, sin fecha, en *Memorias do desenvolvimento* (2009).

consumo no duraderos, después los bienes de consumo duraderos, posteriormente los bienes intermedios y por último los bienes de capital. En cada una de ellas la intervención estatal se efectuó aplicando diversas políticas, evolucionando desde la simple protección aduanera, a la creación de organismos específicos como empresas públicas. La etapa iniciada en la segunda mitad de la década de 1950, definida como “fase complicada” (Bulmer-Thomas, 1998: 327) se caracterizó por la implantación de un parque industrial de bienes intermedios y de bienes de equipo, para lo cual era preciso la movilización de importantes sumas de capital. Para ello se estableció la planificación económica, estableciendo así la pauta desde el Estado tanto para la inversión pública como la privada, de forma que se coordinase centralizadamente a todos los actores implicados. Tal y como sostenía Kubitschek en sus *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*, presentado en la campaña presidencial de 1955 y que anticipaban el Programa de Metas, “el Estado será predominantemente un manipulador de incentivos y no un controlador de decisiones, será un inversor pionero y no un Leviatán absorbente.”

El Programa de Metas, en realidad se trató más de la suma de varios programas, muchos de ellos iniciados durante la era Vargas, otros ensayados durante el periodo de Kubitschek como gobernador de Minas Gerais, y otros presentados como programa para la campaña de las presidenciales de 1955. Roberto Campos y Lucas López, aprovechando su experiencia en la CMBEU, fueron los principales artífices de su elaboración técnica (Lafer, 2002: 55). Según Lopes, tan sólo los objetivos de la política económica que entraban dentro del marco conceptual heredado de la CMBEU de superar los “puntos de estrangulamiento” y generar “puntos de germinación” fueron incluidos en el Plan de Metas, el resto de objetivos serían financiados tradicionalmente por el presupuesto de la *União*⁶⁰.

El desarrollo del concepto de los puntos de estrangulamiento y puntos de germinación provenía de los trabajos de la CMBEU, pero ya se había comenzado a vislumbrar por las comisiones bilaterales de la década de 1940, y fue perfeccionado definitivamente en el estudio publicado en 1955 por la Comisión Mixta BNDES-CEPAL. Los puntos de estrangulamiento eran los sectores económicos que por su ineficiencia o por falta de inversión, impedían a su vez el desarrollo de otros sectores, y se trataban fundamentalmente, según estos diagnósticos, de las infraestructuras y la

⁶⁰ Entrevista a Lucas Lopes, 8/3/1982, en *Memorias do desenvolvimento* (2009).

energía. Los puntos de germinación eran sectores a desarrollar que, una vez realizada la inversión suficiente, serían susceptibles de generar inversiones en otros sectores, como, por ejemplo, el sector automovilístico. Además, y dadas las previsiones que se habían realizado en la época acerca de la coyuntura económica internacional, que anunciaban una nueva reducción en la capacidad de importar causada por el deterioro de los términos de intercambio, había una serie de sectores, como también del automóvil, el cultivo de cereal, o la producción de petróleo, que sería importante desarrollar en Brasil, para que no desequilibraran la balanza de pagos. Todo este aparato conceptual se convirtió en un elemento decisivo en el proceso de elaboración del Plan (Lafer, 2002: 56).

De esta forma, centrándose exclusivamente en los sectores decisivos, el Programa, que sólo abarcaba una cuarta parte del total de la producción nacional (Lafer, 2002:94), se convirtió en el principal coordinador y director de la economía brasileña entre 1956 y 1961. En total, constaba de treinta metas -o treinta y una si se considera la construcción de la nueva capital Brasilia-, cada una de ellas correspondientes a un sector específico de la economía, estando agrupadas en cuatro grandes sectores generales, más un último sector que era la construcción de la nueva capital: energía, transportes, alimentación, industrias de base y educación. Cada una de las metas tenía unos objetivos cuantitativos a ser cumplidos, elaborados de acuerdo con las técnicas estadísticas del momento, y fueron sucesivamente revisados durante la implantación del Programa.

Cuadro 3.3. Sectores, Metas y Objetivos del Programa de Metas -con las revisiones hechas en 1958-

I. Sector energía

1. Elevación de la potencia instalada, de 3.000.000 de kW a 5.000.000 hasta 1960.
2. Instalación de una central nuclear de 10.000 kW y expansión de la metalurgia de los minerales atómicos.
- 3 .Aumento de la producción anual de carbón, de dos millones de toneladas a tres millones de toneladas, y aplicación *in loco* con fines termoeléctricos.
4. Aumento de la producción de petróleo, de 6.800 barriles diarios a 100.000.
5. Aumento de la capacidad de refinación, de 130.000 barriles diarios a 330.000.

II. Sector transportes

6. Reequipamiento ferroviario, con la adquisición de 11.000 vagones de mercancías, 900 de pasajeros, 420 locomotoras modernas y 850.000 toneladas de raíles.
7. Construcción de 2.700 km de nuevas vías de ferrocarril.
8. Asfaltado de 5.000 km de carreteras de la red federal.

9. Construcción de 12.000 km. de nuevas carreteras de la red federal.

10. Reequipamiento y ampliación de puertos y adquisición de una flota de dragado, con una inversión de 30 millones de dólares.

11. Ampliación de la flota de cabotaje y de alta mar, de 800.000 toneladas a 1.100.000 toneladas, y aumento de la flota de petroleros, de 205.000 toneladas a 585.000 toneladas.

12. Renovación de la flota aérea comercial, con financiación de 125.000 dólares, y construcción y reequipamiento de aeropuertos.

III. Alimentación.

13. Aumento de la producción de trigo, de 600.000 a 1.200.000 toneladas.

14. Construcción de almacenes y silos para una capacidad estática de 742.000 toneladas.

15. Construcción y equipamiento de almacenes frigoríficos nuevos para una capacidad estática de 45.000 toneladas.

16. Construcción de mataderos industriales con capacidad para sacrificar diariamente a 3.550 cabezas bovinas y 1.300 cabezas porcinas.

17. Aumento del número de tractores en uso en la agricultura, de 45.000 a 75.000 unidades.

18. Aumento de la producción de fertilizantes químicos, de 18.000 toneladas a 300.000 toneladas.

III. Industria de base.

19. Aumento de la capacidad de producción de acero en lingotes, de un millón para dos millones de toneladas en 1960, y de 3,5 millones de toneladas en 1965.

20. Aumento de la capacidad de producción de aluminio, de 2.600 a 18.000 toneladas en 1960 y 52.000 toneladas en 1962.

21. Expansión de la producción y refinamiento de metales no ferrosos.

22. Aumento de la capacidad de producción de cemento, de 2,7 millones de toneladas a 5 millones de toneladas anuales.

23. Aumento de la capacidad de producción de álcalis, de 20.000 a 152.000 toneladas.

24. Aumento de la producción de celulosa, de 90.000 a 260.000 toneladas, de papeles de prensa, de 40.000 a 130.000 toneladas, y de otros papeles, de 340.000 a 410.000 toneladas.

25. Aumento de la producción de caucho, de 23.000 a 50.000 toneladas, con el inicio de la producción de caucho sintético.

26. Aumento de la exportación de mineral de hierro, de 2,5 a 8 millones de toneladas, y preparación para exportar 20 millones de toneladas en 1965.

27. Implantación de la industria automovilística para producir 170.000 vehículos nacionales en 1960.

28. Implantación de la industria de construcción naval.

29. Implantación y expansión de la industria de material eléctrico y de mecánica pesada.

IV. Educación.

30. Intensificación de la formación del personal técnico y orientación de la Educación para el Desarrollo, con la instalación de institutos de formación especializada.

Fuente: *Programa de Metas do presidente Juscelino Kubitschek. Presidencia da República.*

El cumplimiento de los objetivos del Plan de Metas alcanzó niveles bastante razonables, sobre todo en los sectores de energía, transportes e industrias de base, que eran la clave del programa. Sin embargo, algunos errores de cálculo provocaron el incumplimiento de algunas metas, como la de aumento de la producción del carbón y la de construcción y almacenes frigoríficos, y otras metas tampoco pudieron cumplirse por la ausencia de un órgano adecuado encargado de su implementación, como fue el caso de las metas de educación, trigo, puertos y dragados y caucho natural (Lafer, 2002: 157).

En el sector de la energía -metas 1 a 5-, que comprendía un 43,5 por ciento de la inversión inicial prevista, los objetivos fueron parcialmente alcanzados para la producción de energía eléctrica y para la producción y refinamiento de petróleo, mientras que los objetivos de producción de carbón y los de instalación de una central nuclear tuvieron que ser replanteados. La capacidad instalada de energía eléctrica aumentó hasta los 4.800.082 kW (92 por ciento de la meta) en 1960, alcanzando 7.412.400 kW en 1965. Por lo que respecta a la energía nuclear, el proceso de construcción de una central tuvo que ser abandonado, y por lo que respecta a la producción de carbón, ésta fue tan sólo ligeramente superior a los dos millones de toneladas, un millón menos de lo estimado al principio. Por lo que respecta a la producción de petróleo, en 1960 se alcanzó una producción de setenta y cinco mil barriles diarios y en 1961 se alcanzaron los noventa y cinco mil barriles diarios, que supusieron aumentar de un 5,5 por ciento a un 31,4 por ciento el porcentaje de producción nacional consumida. Respecto al refinado de petróleo, en 1960 se alcanzaron los 218.000 barriles diarios, y en 1961 los 308.000 barriles, lo que suponía el 100 por ciento de la meta.

Cuadro 3.4. Índice de producción de petróleo -1956-1961-

Año	Índice (1953 = 100)
1956	443,6
1957	1.104,8
1958	2.068,4
1959	2.578,5
1960	3.237,0
1961	3.804,8

Fuente: Ministerio de Planejamento e Coordenação Econômica, en Lafer (2002)

En el sector de los transportes -metas 6 a 12-, el reequipamiento ferroviario tuvo que ser reconsiderado a la baja, y aún así sólo pudo cumplirse un 76 por ciento de esta revisión, que correspondió a la compra de 389 locomotoras, 554 vagones de pasajeros y 6.498 de carga, mientras que con la meta de construcción de nuevas vías férreas se alcanzaron un total de 826 nuevos kilómetros, un 50 por ciento de lo proyectado. Por su parte, la meta correspondiente al asfaltado de carreteras superó los objetivos previstos, aún incluso habiéndose revisado al alza, alcanzando un total de 6.251 km, al igual que la meta de construcción de carreteras, que con 13.519 km de nuevas vías superó las sucesivas revisiones planteadas. La meta destinada al reequipamiento y aumento de los puertos apenas alcanzó un 56,1 por ciento de los objetivos previstos, mientras que la meta prevista para el aumento de la flota mercante fue prácticamente alcanzada para los petroleros (90,6 por ciento de la meta) y para la flota de cabotaje, siendo ampliamente superada para la flota de alta mar (213,3 por ciento de la meta). Por último, la meta destinada al transporte aéreo fue revisada a la baja, y finalmente se compraron tan sólo trece aeronaves nuevas y se emprendieron mejoras en cinco aeropuertos importantes, mientras que la creación de una industria aeronáutica nacional permaneció en un estado embrionario.

En el sector de la agricultura -metas 13 a 18- la meta del aumento de la producción de trigo, ideada para reducir la dependencia exterior de este cereal, no sólo no fue cumplida sino que su producción llegó a caer en 1960 casi un 50 por ciento respecto de lo cosechado en 1955. La meta de construcción de almacenes y silos fue

alcanzada en casi un 71 por ciento, la correspondiente al aumento de la estructura de frigoríficos industriales apenas aumentó 8.014 toneladas de las 36.000 toneladas instaladas ya en 1955, mientras que la meta de construcción de mataderos industriales fue revisada a la baja, alcanzándose así en 1960 un 75 por ciento del objetivo replaneado. Por su parte, la meta de la mecanización de la agricultura, que consistía básicamente en el aumento del número de tractores en uso mediante su importación, superó en más de un 100 por ciento el objetivo revisado al alza, alcanzándose un total de 77.632 de estos vehículos en 1960. Por último, la meta de producción de fertilizantes químicos fue revisada y replanteada, de forma que se aceptó también la importación de fertilizantes como complemento a la producción nacional, superándose así las 300.000 toneladas demandadas para la producción agrícola.

En el sector de las industrias de base -metas 19 a 29- la meta de doblar la producción de acero hasta los dos millones de toneladas de lingotes, fue superada alcanzándose un total de 2.279.000 de toneladas. La meta de producción de aluminio fue revisada en sucesivas ocasiones a la baja, alcanzando en 1960 16.168 t de las 25.000 t previstas en última instancia, que, pese a ello, suponían un sustancial aumento comparado con las 1.664 t producidas en 1955. La meta correspondiente a la expansión de la minería de metales no ferrosos no contaba con objetivos precisos, pues se carecía de datos previos, y en 1960 apenas había conseguido resultados significativos para el cobre y el zinc, y tan sólo se consiguieron algunos resultados significativos en relación a la producción de plomo y estaño. La meta correspondiente a la fabricación nacional de cemento fue alcanzada en casi un 90,3 por ciento, correspondiente a un aumento de 1.218.000t en la capacidad instalada de producción. La meta correspondiente a la producción de álcalis apenas alcanzó la mitad del objetivo propuesto, mientras que la meta correspondiente a la producción de celulosa y papel alcanzó porcentajes un poco superiores, cercanos al 50 por ciento, al igual que las metas de producción de caucho y de exportación de mineral de hierro. La meta de establecer una producción automovilística nacional, una de las más importantes del plan, fue revisada al alza, y a pesar de ello se consiguió alcanzar un 92,3 por ciento de los 140.000 vehículos previstos, porcentaje similar al 98, 7 por ciento alcanzado para la meta correspondiente al establecimiento de una industria de construcción naval. Por último, la meta de implantación de la industria mecánica pesada y de material eléctrico, sin objetivo definido cuantitativamente, puede ser considerada como un éxito, ya que la producción

de maquinaria pesada aumentó un 100 por ciento de 1955 a 1960 y la producción de material industrial eléctrico aumentó un 200 por ciento en ese mismo periodo.

Cuadro 3.5. Meta 27. Industria automovilística nacional -1957-1960-

Tipo de vehículo	Meta	Producción alcanzada
Camiones y autobuses	170.800	154.700
Vehículos todoterreno	66.300	61.300
Furgonetas	52.600	53.200
Turismos	58.000	52.000
Total	347.700	321.200 (92,3%)

Fuente: Lafer (2002)

El último de los sectores, el de la educación -meta 30- era el más modesto, con una única meta, y no trataba de ningún sector productivo, sino de formar personal para la nueva estructura productiva. Sin haberse fijado un objetivo concreto, ni tampoco un órgano ejecutor específico, los medios destinados para la consecución de esta meta se centraron exclusivamente en un aumento del 4,3 por ciento en los presupuestos de educación provenientes de los recursos destinados al Programa de Metas.

En conclusión, el Programa de Metas puede considerarse como un éxito, ya que, si bien meta por meta, los objetivos de gran parte de ellas no fueron cumplidos en su totalidad, precisamente sí que se consiguieron resultados significativos en los sectores clave. El aumento de la producción de energía eléctrica, la reducción de la dependencia del petróleo importado, la mecanización de la agricultura, la mejora general de infraestructuras, o el inicio de la producción a gran escala de automóviles, suponían avanzar una fase más en el proceso de desarrollo económico dirigido por el Estado, que por primera vez había conseguido implementar una política de estas características. Además, tanto el crecimiento del PIB, como la evolución económica experimentada durante el periodo, manifestado en el aumento de la producción de bienes manufacturados y en el establecimiento de un importante tejido de industrias de bienes de capital, muestran cómo el Programa tuvo una repercusión global y un efecto multiplicador más allá de los sectores a los que iba dirigido.

Cuadro 3.6. Crecimiento anual del PIB -1956-1961

Año	Crecimiento
1956	1,9 %
1957	6,9 %
1958	6,6 %
1959	7,3 %
1960	6,7 %
1961	7,3 %

Fuente: Lafer (2002)

Cuadro 3.7. Índice comparado de la producción industrial de Brasil en 1959 -1955=100-

País	Índice
Brasil	197
Japón	179
R.F.A.	126
Francia	133
México	134
Argentina	94
U.R.S.S.	149

Fuente: Lafer (2002)

Cuadro 3.8. Crecimiento medio del PIB por sectores

	1948-1956	1957-1961	1962-1964
Sector primario	3,9	5,8	2,6
Sector secundario	8,7	11,4	4,5
Sector terciario	5,6	7,0	3,3

Fuente: Lafer (2002)

Cuadro 3.9. Aumento de la producción industrial de bienes de consumo y de equipo.

Año	Bienes de equipo		Bienes de consumo	
	Índice (1949=100)	Aumento anual	Índice (1949=100)	Aumento anual
1956	207,3	21,7	164,7	6,6
1957	260,1	25,5	165,0	0,2
1958	352,2	35,4	167,2	1,3
1959	425,0	20,7	178,1	6,5

Fuente: Lafer (2002)

3.3. La nueva arquitectura institucional de la planificación económica.

Si se analizan una por una las metas del Programa se observa que aquellas a las que se le había dado una mayor prioridad, y que precisamente tuvieron un mayor éxito en su ejecución, fueron las llevadas a cabo, bien por órganos de la administración paralela creada *ad hoc*, o bien por los nuevos organismos del Estado desarrollista que se habían implantado durante la década de 1950 (véase Cuadro 3.10). Mediante estas nuevas agencias se consiguió aumentar la capacidad ejecutiva estatal, salvando las resistencias de la política y de la administración tradicional, estableciendo la nueva arquitectura institucional necesaria para apoyar tanto el proceso de industrialización dirigido por el Estado, como la implantación de la planificación económica. La creación de nuevas agencias estatales, y la generación, a partir de todo este proceso, de mayores recursos financieros, técnicos y políticos, concentrados en el poder Ejecutivo, fueron el factor institucional decisivo para poder llevar a cabo con éxito el Programa de Metas, así como toda la acción de gobierno del presidente Kubitschek.

Cuadro 3.10. Meta y órgano de ejecución

Meta	Ejecución y/o implementación	Consecución de los objetivos (aproximado)
Energía eléctrica	Administración paralela.	96% en 1960
Energía nuclear	Sin órgano específico	No conseguida
Carbón	Sin órgano específico	66% de la meta revisada al alza
Petróleo (producción)	Petrobras	75% de la meta revisada al alza en 1960
Petróleo (refinado)	Petrobras	100% de la meta revisada al alza en 1961
Reequipamiento ferroviario	Administración paralela.	76% en 1960.
Ferrocarriles	Administración paralela.	50% de la meta revisada al alza en 1960.
Carreteras (asfaltado)	Ministerio de infraestructuras a través de la administración paralela	Más del 100% de la meta revisada al alza.
Carreteras (construcción)	Ministerio de infraestructuras a través de la administración paralela	Más del 100% de la meta revisada al alza
Puertos	Administración tradicional	56,1% de la meta alcanzada
Marina mercante	BNDES y BB	Más de un 100% de la meta alcanzada

Transporte aéreo	Sin órgano específico	Sin datos
Trigo	Administración tradicional	25% de la meta alcanzada, caída de casi un 50% de la producción respecto a 1955
Almacenes y silos	BNDES y SUMOC	71% de la meta revisada al alza
Frigoríficos	BNDES y SUMOC	Más del 100% de la mesa revisada a la baja
Mataderos industriales	BNDES	75% de la meta revisada a la baja
Mecanización de la agricultura	Administración paralela junto al Ministerio de Agricultura	Más del 100% de la meta revisada al alza
Fertilizantes	Administración paralela y Petrobrás	100% de la meta revisada al alza
Siderurgia	Administración paralela (Grupo de Trabajo)	Más del 100% de la meta
Aluminio	Administración paralela (Grupo de Trabajo)	80% en 1962
Metales no ferrosos	BNDES	Sin objetivo definido
Álcalis	SUMOC y CACEX	Más del 100% del objetivo revisado al alza
Cemento	Iniciativa privada	90.3% de la meta revisada a la baja
Celulosa y papel	Administración paralela (Grupo de Trabajo)	Más del 100% de la meta
Caucho	Petrobrás	Más del 100% de la meta
Exportación de mineral de hierro	Administración paralela (Grupo de Trabajo)	75% de la meta
Industria automovilística	Administración paralela (Grupo Ejecutivo)	92,3% de la meta revisada al alza
Industria de construcción naval	Administración paralela (Grupo Ejecutivo)	98.7% de la meta
Industria mecánica pesada y de equipamiento eléctrico	Administración paralela (Grupo Ejecutivo)	Sin objetivo definido, aumento de un 200% de la producción respecto a 1955
Educación	Administración tradicional	Sin datos

Fuente: Lafer (2002)

Cuando Kubitschek llegó al gobierno en 1956 se encontró con la disyuntiva de, o bien emprender su proyecto de planificación económica después de elaborar una

reforma global de la administración pública, o bien establecer una solución adaptada a la coyuntura. Finalmente, y pese a que la posibilidad de la reforma administrativa siempre se mantuvo abierta durante su gobierno (Lafer, 2002: 83), se optó por aprovechar los focos aislados de eficiencia burocrática que habían conseguido ser implantados en los años previos, combinándolos con una serie de nuevos órganos de coordinación y de ejecución, que trabajarían paralelamente a la administración tradicional y bajo el control directo del Presidente. De esta forma, al proceso a largo plazo de expansión y mejora de las capacidades del Estado desarrollista brasileño, se sumó, en el periodo de 1956 a 1961, la creación de una nueva estructura específica creada para el desarrollo e implementación del Programa de Metas.

Sin embargo, el proceso de implantación de la planificación económica no sólo debería salvar diversos puntos de bloqueo administrativo, sino también innumerables resistencias políticas, además de que también necesitaba contar con la aprobación de grupos con tanto poder en aquel entonces como los militares. A pesar de que poco a poco se habían generado estos focos aislados de eficiencia burocrática, había pervivido por una parte una administración tradicional, proveniente del hipertrofia estatal acaecido durante el Imperio y la Primera República, que habían hecho fracasar los sucesivos planes para emprender una reforma administrativa global (Lafer, 2002: 84). Por otra parte, existía una fuerte resistencia política, ejercida sobre todo por el Legislativo, por donde debían pasar aspectos tan importantes como la aprobación del presupuesto o todas las propuestas de reforma del gobierno. Por último, la alta cúpula militar, que había asegurado la toma de posesión de Kubitschek, en un momento en el que el régimen estaba a punto de desmoronarse, deseaba participar también de la formulación de la política económica, sobre todo con el objetivo de asegurar el control de recursos estratégicos como el petróleo nacional, así como de aumentar sus recursos. Así pues, la administración paralela fue el recurso empleado para aumentar la capacidad ejecutiva, pero además sirvió para ganar espacios políticos para la coordinación estratégica, sin tener que depender de la negociación con el Parlamento, además servir también de instrumento para cooptar a la cúpula militar en puestos de toma de decisiones.

La idea, según López, era crear una estructura institucional similar a la que se había desarrollado en Francia para implantar el Plan Monet⁶¹. Para ello, en la cúspide del nuevo entramado se situaría el *Conselho de Desenvolvimento*, que recogía la

⁶¹ Entrevista a Lucas López, 8/3/1982, en *Memorias do desenvolvimento* (2009).

experiencia de la *Comissão de Desenvolvimento Industrial* creado durante el gobierno Vargas y extinguido en 1954, en el que, al igual que en su antecesor, participó personal de los distintos ministerios, militares y empresarios. Sin embargo, a diferencia de la *Comissão*, lo que se pretendía con el *Conselho* era crear un órgano que tuviera algo más que una mera función consultiva, dotándolo de capacidades de comando y coordinación ejecutivas. El *Conselho*, que formalmente contaba con la consideración de asesoría especial del Presidente, se convirtió en el órgano central por el que pasaban todas las decisiones del Programa de Metas. Para ello, de sus reuniones participaban tanto los ministros, como los técnicos, militares y empresarios involucrados en cada uno de los sectores del programa, y su Secretaría la ejercía el Presidente del BNDES, de cuya financiación dependían la mayoría de las metas. Además, para ejecutar y coordinar sectorialmente todas estas decisiones, se crearon los grupos ejecutivos y los grupos de trabajo, que, dependientes del *Conselho*, fueron las unidades básicas para la implementación del programa.

El primero de todos ellos en ser creado fue el Grupo Ejecutivo para la Industria Automovilística -GEIA-, encargado de la implementación de la meta 27, y fue ideado por Lúcio Meira, ministro de Transportes y posteriormente en 1959 presidente del BNDES. La intención, extendida luego a la creación del Grupo Ejecutivo para la Construcción Naval -GEICOM-, el Grupo Ejecutivo para la Maquinaria Pesada -GEIMAPE- o el Grupo Ejecutivo para la Industria Química -GEIQUM-, era establecer una estrategia incremental de creación de unidades de planificación sectorial en las que estuvieran representados los órganos que dieron soporte financiero al programa, como SUMOC, la CACEX, el *Conselho de Política Aduaneira* -CPA- y el BNDES, así como los ministerios con competencias en la materia. Con ello se pretendía, según Roberto Campos, crear órganos interministeriales para acelerar el proceso decisorio⁶².

Por su parte, al contrario de los grupos ejecutivos, los grupos de trabajo tenían simplemente funciones de consulta y asesoría. Estos grupos fueron los encargados de analizar y definir los problemas referentes a la implementación de las metas del acero, la mecanización de la agricultura, la aviación civil, la industria del caucho, la celulosa y papel, la exportación de hierro, los fertilizantes y el aluminio. La Secretaría del *Conselho de Desenvolvimento*, que, como se señaló, era ostentada por el Presidente del BNDES, era la coordinadora de todos estos grupos que, además, estaban formados casi

⁶² Entrevista a Roberto Campos, 27/3/1982, en *Memórias do desenvolvimento* (2009).

en su mayoría por personal del banco⁶³, encargados de coordinar internamente a cada uno de ellos. Además, todos los grupos, tanto los ejecutivos como los de trabajo, contaban con miembros del *Conselho*, de la Cacex y de la SUMOC⁶⁴, así como representantes del sector privado.

Junto con los Grupos Ejecutivos, los Grupos de Trabajo y el *Conselho*, otra de las claves de la administración paralela fue la coordinación de los organismos encargados de financiar el programa. Además de aportar recursos financieros, proveer avales, y establecer incentivos para la importación de los bienes de equipo necesarios para la implantación de las metas, la CACEX, la SUMOC, el BNDES, junto con el CPA, creada en 1957, participaron en la coordinación estratégica del Programa, pues, como se puede observar, formaban parte de la composición de todos los nuevos organismos creados *ad hoc*. De esta forma, además de por su importancia económica, se convirtieron en una fuente decisiva de recursos técnicos, pues eran, antes de la creación de la administración paralela, los órganos más capacitados del Estado desarrollista brasileño. Además, el hecho de contar con estas fuentes adicionales de financiación permitió al gobierno mitigar su dependencia respecto de las partidas presupuestarias tradicionales, que necesitaban ser negociadas en el Parlamento (Lafer, 2002: 93).

Para evitar las vicisitudes de la negociación presupuestaria, el gobierno Kubitschek readaptó un recurso ya existente, los fondos especiales vinculados, dotados por mecanismos fiscales o parafiscales, que se utilizaron para financiar las metas, y que fueron gestionados por el BNDES (véase Cuadro 3.11). Por su parte, la SUMOC, y desde 1957 también el CPA, se encargaban de coordinar la política cambiaria con la política de importaciones y exportaciones que era ejecutada por la CACEX, de forma que se establecieran condiciones preferentes para la atracción de inversores extranjeras directas, fundamentalmente de bienes de equipo.

⁶³ Entrevista a Lucas Lopes, 8/3/1982, en *Memorias do desenvolvimento* (2009).

⁶⁴ Entrevista a Lucas Lopes, 8/3/1982, en *Memorias do desenvolvimento* (2009).

Cuadro 3.11. Fondos especiales gestionado por el BNDES durante la implantación del Programa de Metas

Fondo	Valor (en millones de cruzeiros)
<i>Fundo Rodoviario Nacional</i>	8,0
<i>Fundo Nacional de Pavimentação</i>	3,6
<i>Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovial</i>	7,8
<i>Fundo para a Substituição das Ferrovias</i>	2,7
<i>Fundo Federal de Eletrificação</i>	12,8
<i>Fundo para à Construção de Estradas</i>	11,0
<i>Fundo Aeronáutico</i>	5,0
<i>Fundo Portuário Nacional</i>	5,0
<i>Fundo da Marinha Mercante</i>	5,7
TOTAL	61,6

Informe Anual del BNDES (1959), en Willis (1986)

En conclusión, el éxito alcanzado en la implantación del Programa de Metas, observable por el alto grado de consecución de sus objetivos, fue logrado sobre todo gracias a la creación *ad hoc* de una nueva arquitectura institucional. En ella, se combinó la acción de nuevos organismos de coordinación y dirección creados *ad hoc*, y aprovechamiento de otros focos organismos eficientes, entre ellos el BNDES. Con ello, se consiguió aumentar la capacidad de ejecución, sorteando los obstáculos de una administración ineficiente, y, a la vez, se consiguieron obtener recursos financieros y técnicos, al margen de la negociación con el Parlamento.

3.4. La expansión del BNDES durante el gobierno Kubitschek.

Como pieza fundamental de la nueva arquitectura institucional creada para sustentar la planificación económica, el BNDES experimentó durante el periodo comprendido entre 1956 y 1961 su primera gran expansión, la cual fue decisiva para su posterior trayectoria. En total, el BNDES coordinaba el *Conselho de Desenvolvimento* a través de su Secretaría y, participaba en la dirección de los Grupos Ejecutivos y de los Grupos de Trabajo, y estaba presente también en las reuniones de la SUMOC, de la CACEX y del CPA. Es decir, se encontraba en todos los órganos de coordinación estratégica de la política económica, y, además, se encargaba de gestionar la mayoría de los fondos específicos extrapresupuestarios que fueron utilizados para implementar las metas.

Su situación como principal organismo dentro de la jerarquía institucional que coordinaba la implementación del Programa de Metas, así como su condición de gestor de estos fondos específicos, tuvieron como consecuencia un aumento de los recursos a su disposición y de su capacidad de inversión (véase Cuadro 3.12). Además, este aumento de su capacidad de inversión se vio respaldado por la prolongación de la vigencia del *Fundo de Reaparelhamento Econômico*, así como por la asignación de una serie de fondos de ayuda suscritos entre el gobierno de Brasil y el de Estados Unidos (Willis, 1986: 273).

Cuadro 3.12. Evolución de los recursos gestionados por el BNDES, en cruzeiros

Año	A precios de 1952-1961	A precios de 1962	Índice 1962 = 100
<i>Total 1952-1956</i>	6.153	42.926	-
<i>Total 1957-1961</i>	78.207	180.153	-
1957	6.129	27.859	77
1958	8.288	28.579	79
1959	12.651	30.856	85
1960	18.407	40.904	113
1961	32.732	51.955	142

Fuente: Informe anual del BNDES (1962), en Lafer (2002).

Este crecimiento exponencial en su capacidad para gestionar recursos, vino aparejado con un incremento similar del número de proyectos financiados, de cincuenta y nueve durante el periodo anterior a más de doscientos entre 1956 y 1960 (Willis, 1986: 231). Sin embargo, el crecimiento exponencial en sus cifras no fue el hecho más decisivo para la institución. Lo más importante fue el crecimiento de sus capacidades técnicas y ejecutivas, además de la consecución de una serie de mejoras en su *status*, que garantizaron su independencia y consolidaron así su prestigio.

Como ya se señaló, el presidente Kubitschek se había valido de varios organismos, siendo el principal de ellos el BNDES, que actuarían como focos de aislamiento técnico para llevar a cabo su programa económico, alejándose de las injerencias contrarias a las reformas provenientes de la administración tradicional y del Legislativo. Aprovechando pues la coyuntura en la que la independencia institucional se había convertido también en un instrumento político en manos del Ejecutivo, la dirección del banco consiguió el respaldo del Presidente para ahondar en una serie de reformas internas que iban en ese sentido, y que llevaban intentando ser implantadas desde la fundación del banco. El resultado fue que, a pesar de que para la implementación del Programa de Metas se incrementó el número de proyectos financiados, y el banco tuvo que trabajar de forma más estrecha con el Ejecutivo, el grado de capacitación técnica aumentó con el establecimiento de procedimientos internos cada vez más rigurosos. Como afirma Lucas López “en la medida en que el BNDES ganó prestigio ganó también nuevas responsabilidades, ya que había más presiones de interesados, de gobiernos de los estados, de entidades de gobierno, que venían a buscar recursos del banco (...) El banco creó una mística y obtuvo prestigio porque fue siempre muy serio, nunca se involucró en proyectos fantasiosos.”⁶⁵

Una gran área afectada por estas reformas fue toda la concerniente a la política de personal, cuyo objetivo era atraer a los mejores profesionales, con la consolidación definitiva del concurso como forma exclusiva de acceso al banco, aparejada a una importante mejora salarial para todo el cuadro técnico de la institución (Willis, 1986: 262). La segunda de las áreas afectadas por las reformas fue la administración de préstamos, con el objetivo de hacer frente a la creciente demanda de crédito generada por el Programa de Metas, mejorando los métodos de análisis de proyectos, además de establecer condiciones más estrictas para la concesión de préstamos (Willis, 1986: 280)

⁶⁵ Entrevista a Lucas Lopes, 8/3/1982, en *Memorias do desenvolvimento* (2009).

Sin embargo, a pesar de que las reformas internas hicieran que el banco ganase en profesionalización y capacidad técnica, y con ello en independencia de sus procedimientos respecto de presiones políticas, la dirección del banco no se vio exenta de la interferencia que suponía ser un organismo prioritario en la agenda del Presidente. Por ello, es posible concluir que el proceso de expansión del BNDES durante la implantación del Programa de Metas es la resultante tanto de la voluntad del Ejecutivo pero, sobre todo, en la capacidad de su dirección para, aprovechando una coyuntura muy particular, introducir reformas que a partir de ese momento resultarían definitivas.

Cuadro 3.13. Presidentes del BNDES durante el gobierno Kubitschek

Presidente y periodo de mandato	Formación	Antes de ser presidente	Después de ser presidente
Lucas Lópes De febrero de 1956 a junio de 1958.	Ingeniero y economista.	Participó de la <i>Comissão Mixta</i> , Presidente de la <i>Centrais Elétricas de Minas Gerais</i> , Ministro de Transportes.	Ministro de Economía. Directivo de varias empresas.
Roberto Campos De agosto de 1958 a julio de 1959.	Diplomático y economista	Director del BNDE, participó de la <i>Comissão Mixta</i> , participó del diseño y elaboración del Programa de Metas.	Ministro de Planificación, Ministro de Economía, senador y diputado.
Lúcio Meira De julio de 1959 a febrero de 1961.	Almirante de la marina e ingeniero.	Gabinete militar del presidente Getúlio Vargas. Representante del Ejército en el <i>Conselho de Desenvolvimento Industrial</i> , director del GEIA (primer Grupo Ejecutivo)	Presidente de la <i>Companhia Siderúrgica Nacional</i>

Fuente: elaboración propia

3.5. Conclusiones

El periodo que va de 1956 a 1961 fue, en conclusión, el más decisivo para la posterior trayectoria del BNDES. Fue el momento en el que el banco se consolidó definitivamente como foco aislado de eficiencia técnica, y, además, se convirtió en el organismo más importante para apoyar el proceso de industrialización sustitutiva y de implantación de la planificación económica. Con ello, se asentaron las bases para la propia continuidad del banco, más allá de haber cumplido con los objetivos inmediatos para los que había sido creado en 1952.

En este proceso de expansión y consolidación acaecido durante el gobierno Kubitschek se combinaron factores que intervinieron más en un plano estructural, como el propio desarrollo de mecanismos y procedimientos internos de aislamiento y de capacitación técnica, o el auge de otros organismos creadas para apoyar las políticas de planificación económica que propiciaban un entorno de complementariedades al banco. Por otra parte, también intervinieron factores más coyunturales, como la necesidad de contar con organismos eficientes para coordinar la administración paralela creada *ad hoc*, o el hecho de que la red de técnicos que formularon el Programa de Metas provenían todos, directa o indirectamente, del banco. Sin embargo, la combinación de factores estructurales como otros más coyunturales, e incluso determinadas contingencias políticas, produjeron todos ellos resultados a muy largo plazo. Por eso, el hecho de que durante estos años el BNDES se hubiese convertido en el principal instrumento de formulación e implementación de la política económica, fue decisivo para colocar al banco en la trayectoria de ser uno de los organismos más cualificados del entonces incipiente Estado desarrollista brasileño.

Aunque se había proyectado desde su fundación como un foco de eficiencia técnica, hasta el periodo del corto gobierno de Café Filho el banco no consiguió desarrollar definitivamente mecanismos de aislamiento respecto de las presiones políticas. Debido a esta independencia y a las capacidades técnicas adquiridas, el gobierno de Kubitschek aprovechó para convertir al BNDES en el centro de la coordinación de una serie de organismos que compondrían el núcleo de formulación e implementación de su política económica, y que deberían estar aislados en sus decisiones, tanto del Legislativo como de la administración tradicional.

Además, la influencia que el BNDES tuvo en la política económica del gobierno durante el periodo de implantación del Programa de Metas, debido a su independencia y capacidad técnica, tuvo un efecto de retroalimentación positivo, incentivando al

gobierno a que implementase reformas para reforzar a la institución en este sentido. El establecimiento de un sistema de méritos para acceder al cuadro de técnicos del banco, o el perfeccionamiento de procedimientos técnicos para el estudio de viabilidad de los créditos aprobados, fueron políticas ideadas desde la institución del banco, pero contaron con el indispensable apoyo del Ejecutivo para ser llevadas a cabo.

Todo este proceso en el que se adquirieron capacidades, recursos, mecanismos formales de aislamiento técnico, y también aspectos más intangibles como prestigio, se convirtieron en claves para la continuidad del organismo durante las décadas posteriores. Aunque los proyectos de desarrollo económico planteados por la *Comissão Mixta*, para cuya financiación y ejecución había sido creado el banco, fueron superados con creces con la implantación del Programa de Metas, el banco tuvo una continuidad mucho más allá de los objetivos inmediatos de su fundación. Por eso, se puede afirmar que en los años que van de 1956 a 1961 supusieron un cambio decisivo que propiciaron la definitiva consolidación institucional del BNDES, y que sirvieron para garantizar su existencia durante las décadas posteriores.

4. La ejecución del *Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento* -1974-1978-. La vuelta a la coordinación de la planificación económica.

Este capítulo abordará la participación del BNDES en el diseño, coordinación y ejecución del *Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento* –II PND-, periodo en el que el banco recuperó su papel como instrumento elaborador de políticas públicas y durante el cual se emprendieron una serie de reformas institucionales internas que resultarían decisivas durante las décadas siguientes. Para ello, se tratará en primer lugar la gradual transformación del banco, de ser exclusivamente el financiador del sector privado nacional a convertirse de nuevo en el coordinador de la política económica, relacionándolo con los cambios en la estrategia de desarrollo que propiciaron la implantación de los grandes planes de desarrollo de la década de 1970. También se relacionará ese cambio con las reformas institucionales emprendidas por el gobierno Geisel para implantar el II PND y, posteriormente, con las reformas internas que emprendió el banco, las mayores de toda su historia, para la ejecución de esta política.

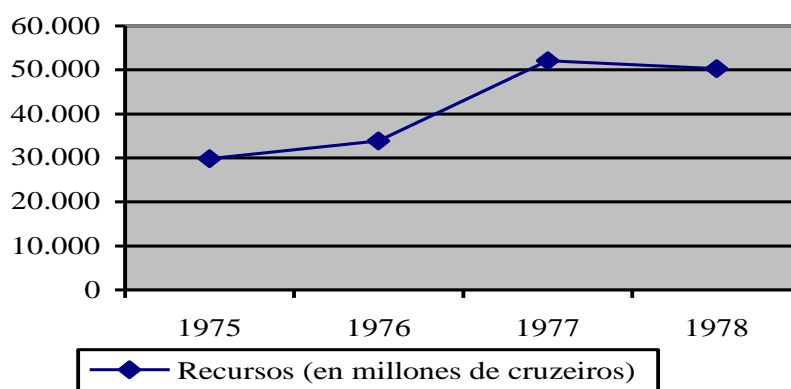
Como se ha señalado, con la implantación del II PND el BNDES volvió a recuperar un papel que no había tenido desde la época del Programa de Metas: el de formulador y coordinador de la planificación económica. Además, durante este periodo, que coincidió con los cuatro años de gobierno del general Ernesto Geisel -1974-1978-, y en relación con la implantación de tan importante programa de política económica, el banco emprendió una serie de reformas institucionales internas decisivas que han marcado su funcionamiento durante las décadas siguientes, como fueron su conversión en empresa pública y, tras ello, la creación de una serie de empresas subsidiarias que pasarían a formar el llamado “sistema BNDES”. Además, en este periodo también se creó el área de planificación, como evolución del antiguo comité de prioridades, y, sobre todo, fue el momento en el que el banco empezó a gestionar los fondos públicos de pensiones PIS y PASEp, de forma que, por primera vez, consiguió tener una fuente estable de recursos.

El II PND supuso la vuelta del Estado a la implantación de los grandes planes de desarrollo económico, primero ensayada con la implementación del más modesto I PND -1971-1973-, y que tenía como objetivo hacer frente a la ralentización del crecimiento que la economía brasileña empezaba a mostrar, cuando se comenzaba a detectar el final del llamado “milagro económico” brasileño (Lessa, 1978; Barros de Castro & Souza, 1985). Las inestabilidades externas derivadas de la crisis del petróleo y

el fin de la convertibilidad del dólar aparecieron como serias amenazas para la continuidad del modelo de crecimiento implantado por la dictadura militar, que se basaba en la producción de bienes de consumo. La solución tomada, en lugar de emprenderse un plan de ajuste, fue una “huida hacia delante” mediante la elaboración de una nueva estrategia de crecimiento en la cual, con el fomento a la implantación de la industria pesada de bienes de equipo, se pretendía aislar a la economía brasileña de las fluctuaciones internacionales. Además, el II PND pretendía servir como elemento de legitimación del régimen y de cooptación de importantes sectores del empresariado brasileño, que se verían beneficiados del importante programa de inversiones.

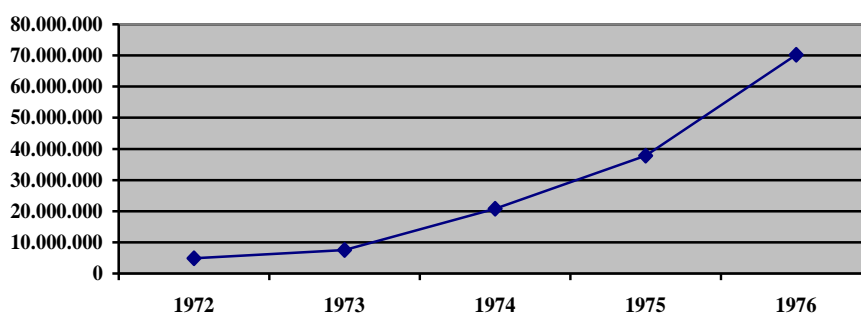
En esta nueva estrategia, el BNDES se convirtió en el instrumento fundamental para transferir los recursos financieros hacia el nuevo sector privado nacional de producción de bienes de equipo. Durante estos años, el banco experimentó un aumento sin precedentes, tanto en su número de recursos como en la cantidad de operaciones de crédito aprobadas (véase Figuras 4.1 y 4.2).

Figura 4.1. Recursos gestionados por el BNDES entre 1975 y 1978 en millones de cruzeiros-



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BNDES.

Figura 4.2.. Valor de las operaciones aprobadas entre 1972 y 1976 -en cruzeiros-



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BNDES.

Sin embargo, este crecimiento exponencial tanto del número de recursos gestionados como de operaciones aprobadas, que le llevó a convertirse en uno de los bancos de desarrollo más importantes del mundo (Willis, 1986: 411), no fue lo más decisivo para valorar la importancia que adquirió el BNDES en la implantación del II PND. Lo fundamental fue que el centro de gravedad de las decisiones de la política económica experimentó un desplazamiento y, con ello, el banco volvió a ocupar un lugar prominente en el diseño e implementación de un programa de planificación.

Para la implantación del II PND se produjo una reforma institucional que convirtió al anterior Ministerio de Planificación en Secretaría de Planificación – SEPLAN-, directamente subordinada al Presidente del Ejecutivo, de forma que tuviese mayor rango incluso que el Ministerio de Economía. Como el BNDES dependía de esta SEPLAN, y dada la especial sintonía entre el Secretario João Paulo dos Reis Veloso y el presidente del BNDES Marcos Vianna –ambos ya ostentaban su cargo durante el gobierno anterior de y lo ejercieron durante un total de ocho años-, el banco encontró una coyuntura muy propicia para retornar al centro del diseño e implementación de la planificación económica.⁶⁶

Con ello, el BNDES logró, una década después, recuperar un papel que había perdido cuando, tras las reformas institucionales del *Programa de Ação Econômica do Governo* –PAEG- de 1964, su función quedó relegada a simplemente proveer crédito en condiciones preferenciales al sector privado. Además, al convertirse en uno de los principales organismos articuladores de la nueva fase de la estrategia de desarrollo, el banco consiguió emprender una serie de reformas institucionales internas que serían decisivas para su continuidad durante las siguientes décadas.

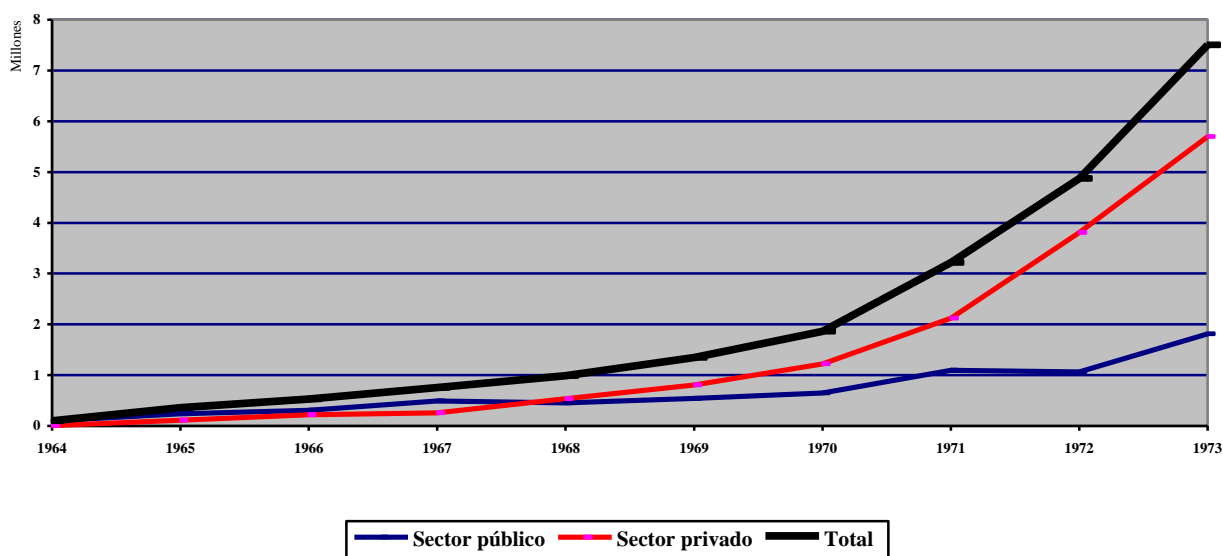
⁶⁶ Entrevista a Marcos Vianna, 18/2/1982, en *Memórias do desenvolvimento* (2009)

4.1. El retorno del papel del BNDES como instrumento para la formulación y ejecución de la planificación económica

Tras el final del Programa de Metas y los ajustes impuestos por el PAEG de 1964, el BNDES fue viéndose relegado de su papel en la dirección del proceso de planificación económica, integrándose desde una posición menos elevada en la nueva jerarquía institucional. Aunque en términos globales el banco creció tanto en recursos como en desembolsos, entre 1964 y 1973 el banco presentó un padrón de expansión diferente, que deriva de su conversión en el principal proveedor de créditos para el sector privado. De esta forma, el banco perdió su estatus de organismo formulador de la política económica, que comenzó a ser elaborada exclusivamente por el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Economía y el IPEA, y pasó a especializarse en la concesión de créditos mediante programas específicos vinculados a distintos fondos, muchos de ellos con recursos captados en el extranjero (Tavares, 2010; Willis, 1986).

Esto no supuso una disminución en el volumen de sus operaciones aprobadas, ni tampoco en la cantidad de recursos gestionados, sino que, al contrario, durante el periodo del denominado “milagro brasileño”, el banco experimentó un crecimiento exponencial en ambos aspectos (véase Figura 4.3). Sin embargo, al tiempo que se especializaba como el principal financiador del sector privado, perdió gran parte de la importancia política que había tenido en los años anteriores, lo cual sumió al banco en una cierta crisis de identidad, pues se vio desplazado del centro de toma de decisiones en la elaboración de la planificación económica.

Figura 4.3: Créditos aprobados por el banco, en millones de *cruzeiros* (1964-1973)



Elaboración propia a partir de datos de BNDES, en Willis (1986)

Con las reformas del PAEG, el concepto de la planificación económica adquirió un nuevo sentido, mucho más ortodoxo, según el cual la importancia de la racionalización y la centralización de las decisiones económicas residía en la necesidad de generar un marco de equilibrio macroeconómico. La planificación económica, en esos términos, sería efectuada por un reformado *Ministerio de Planejamento*, que agruparía a distintas agencias como el BNDES o el recién creado IPEA. El IPEA –en un principio llamado EPEA-, sería el nuevo organismo encargado de dar cobertura técnica a las decisiones en materia económica, y el objetivo era que en él se encontrasen los mejores técnicos del país, de forma que el BNDES perdió el monopolio de la *expertise* en la materia (Willis, 1986: 380).

Además, y dentro de este contexto de reformas ortodoxas, el BNDES vio restringidas las condiciones para financiación al sector público, se especializó en la captación de fondos de programas de desarrollo internacionales, y en él se introdujeron, de acuerdo a los nuevos patrones establecidos por el recién creado Banco Central, nuevos criterios de racionalización para los créditos al sector privado, de forma que no pudieran ser considerados como subsidios. Todo esto supuso el inicio de los nuevos programas de financiación de acuerdo a los fondos específicos, como el FIPEME – *Programa de Financiamento à Pequena e Médiana Empresa-* o el FINAME – *Programa de Financiamento a Máquinas e Equipamentos-* que captaban sus propios recursos, muchas veces de programas internacionales como el USAID, y que posteriormente distribuían sus recursos entre las empresas que se ajustaban a sus patrones de concesión (Tavares, 2010: 118-24).

Posteriormente, con la transición de gobierno de Médici a Costa e Silva y la llegada de Delfim Netto al *Ministerio da Fazenda*, el centro de las decisiones en la elaboración de la política económica abandonó el *Ministerio de Planejamento*. Esto tuvo una consecuencia colateral para el BNDES, ya que su posición dentro de la jerarquía institucional del Estado desarrollista brasileño disminuyó todavía más. A pesar de ello, tal y como se ha visto, el volumen de sus operaciones continuó creciendo exponencialmente, incidiendo así en la tendencia de convertirse en el principal financiador del sector privado nacional. De esta forma, se puede afirmar que la expansión del BNDES entre 1964 y 1973 representa, de acuerdo a Willis (1986:334) el caso del crecimiento de un organismo público destinado a reforzar a un sector privado débil en cuanto a sus recursos financieros, técnicos y directivos.

En la siguiente fase, durante el periodo de implantación del II PND, el BNDES no dejó de centrarse en la financiación del sector privado, aunque el patrón de expansión varió sustancialmente. Tomando como referencia 1977, en ese año el 82 por ciento de los créditos del BNDES fueron al sector privado, pero el 65 por ciento se destinaron a financiar el sector de las industrias básicas y de bienes de equipo, de acuerdo a las prioridades señaladas por el II PND. Esas prioridades apuntaban, entre otras cuestiones, la importancia de consolidar una base sólida de grandes empresas de base nacional, capaces de realizar inversiones a gran escala, al tiempo que se esperaba ayudar a aumentar de tamaño a las pequeñas y medianas empresas.⁶⁷ De esta forma, el banco actuó siendo el principal estímulo del empresariado brasileño para completar otra fase más del desarrollo económico nacional, incentivando el aumento en la escala de las inversiones, así como en la implantación de industrias básicas que sustituyeran las importaciones de bienes de equipo (véase Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1. Índices de nacionalización de equipamientos en los proyectos financiados por el Sistema BNDES

Sector	1974-1975	1979-1980
Acero	22%	70-80%
Hidroeléctrico	50%	85-95%
Cemento	50%	95%
Petroquímico	60%	70-80%
Papel y celulosa	50-60%	80-85%
Fertilizantes (Nitrógeno)	60%	70%
Fertilizantes (Fosfato)	70%	90%
Minería	50-60%	80-90%
Equipamiento ferroviario	60%	90-95%

Fuente: BNDES, en Willis (1986)

Sin embargo, como se ha señalado, el cambio más importante que experimentó el BNDES en este periodo fue que no sólo se limitó a ejecutar esta nueva fase de la estrategia de desarrollo, sino que fue uno de los principales organismos que participaron en su diseño. El II PND y, primeramente, el más modesto I PND fueron concebidos gracias al trabajo coordinado entre el banco y el *Ministerio de Planejamento* – convertido en *Secretaria de Planejamento* –SEPLAN-, en 1974.

La vuelta del *Ministerio de Planejamento* / SEPLAN al centro de la dirección de la política económica no sólo supuso un cambio en detrimento *del Ministerio da Fazenda*, que vería relegada su función a la gestión económica pero sin capacidad de proyectar a largo plazo. También trajo aparejado una nueva orientación al paradigma de la planificación, que volvía a cobrar un sentido distinto del que había adquirido en 1964

⁶⁷ Entrevista a João Paulo dos Reis Velloso, 29/11/2001. CPDOC-FGV.

con las reformas ortodoxas, y que se acercaba más al concepto original. Con ello, y debido a la que la relación tejida entre a Marcos Vianna como presidente del BNDES y a João Paulo dos Reis Veloso como ministro de planificación, que duró de 1970 a 1978 y que abarcó los gobiernos de Médici y Géisel, el banco retornó al centro de las decisiones en materia de planificación económica.

Según Vianna⁶⁸ fue esta red tejida entre presidente del banco y ministro de planificación la que explicaría la confianza depositada en el BNDES para la elaboración y ejecución del I PND y del II PND. De esta forma “el BNDES prácticamente sustituyó al IPEA en todo aquello que era relativo a la formulación de políticas. Su actuación fue tanto en el sentido de formulación de los planes de desarrollo –es decir, los dos PNDs y sus revisiones- que era lo menos importante, como en lo que se refiere a la implantación de decisiones políticas. Había decretos ley que salían del banco escritos en papel de la Presidencia de la República y no sufrían cambios, ni siquiera en una coma. Entonces, eran instrumentos de implantación de políticas producidas en el banco que transitaban con la mayor celeridad y fluidez en la Presidencia de la República. Como dije: el BNDE prácticamente sustituyó al IPEA como instrumento de formulación de políticas en las áreas en que realmente tenía competencia para hacerlo. Creo que esa sinergia funcionaba muy bien.”

Esta nueva fase en la que, por una parte el *Ministério de Planejamento*, transformado en SEPLAN, pasó a ocupar en el centro de la dirección de la política económica como órgano especial de la Presidencia de la República, y, por otra parte el BNDES se convirtió en su organismo más cualificado, diseñando los nuevos planes nacionales de desarrollo, supuso la vuelta del banco al más alto nivel de la jerarquía de las instituciones del Estado desarrollista. De acuerdo a Vianna⁶⁹, “en realidad, el BNDES estaba integrado en la SEPLAN, y ésta utilizaba el banco. Con eso, consiguiendo producir los efectos solicitados con mucha rapidez y el BNDES era considerado, por el presidente de la República, un órgano de la Presidencia de la República.”

⁶⁸ Entrevista a Marcos Vianna, 18/2/1982, en *Memórias do desenvolvimento* (2009)

⁶⁹ Entrevista a Marcos Vianna, 18/2/1982, en *Memórias do desenvolvimento* (2009)

4.2. El agotamiento del milagro económico y la opción de la planificación económica

En 1974, al llegar Ernesto Geisel al gobierno, la época del “milagro económico” brasileño estaba llegando a su fin, y la economía debía hacer frente a los primeros síntomas de desaceleración, además de a las convulsiones generadas por los desequilibrios externos causados por la primera crisis del petróleo. Si en los años anteriores la economía había crecido a tasas anuales cercanas al 12 por ciento, en el año en que el II PND fue lanzado la tasa de crecimiento disminuyó al 8 por ciento. Estas convulsiones económicas pusieron fin a la anterior fase de la estrategia de desarrollo implantada por el régimen militar, que se había centrado en el fomento de la producción nacional de bienes de consumo intermedios para el mercado interno (Pinto, 2004: 54).

A principios de los setenta, en toda América Latina comenzó a abandonarse la idea de que el desarrollo económico debía provenir exclusivamente de la promoción de una industria protegida para un mercado interno. Los problemas de la balanza de pagos, que eran, a fin de cuentas, el motivo por el que se había adoptado el modelo de la Industrialización por Sustitución de Importaciones, no habían sido resueltos con las estrategias de desarrollo de las décadas previas, pues la nueva industrialización había traído consigo también una creciente demanda, principalmente de bienes de equipo, del exterior. Ahora, con el aumento de los precios del petróleo y el fin de la convertibilidad del dólar, la vulnerabilidad a los choques externos se fue haciendo más aguda (Bulmer Thomas, 1998: 375-78).

La necesidad de protegerse frente a estos choques externos es la principal explicación de por qué, ante una salida que podía parecer más coherente con la ortodoxia, como hubiera sido plantear un programa de ajuste, se decidió emprender un gran programa de planificación y de estímulo de la inversión como fue el II PND. Sin embargo, al tiempo que la crisis del petróleo había aumentado las presiones externas, también había generado un aumento desmesurado de la liquidez a nivel mundial, ya que, liberados de la obligación de mantener la paridad cambiaria, los países más desarrollados empezaron a aplicar una política monetaria bastante más laxa. Por tanto, y teniendo en cuenta el panorama internacional, se habían configurado dos percepciones contradictorias de lo que deberían ser la respuesta a la crisis: una era la de emprender un ajuste para equilibrar la balanza de pagos, otra era la de aprovechar el aumento de liquidez para intentar superar el padrón de acumulación de bienes durables nacionales, como estrategia de desarrollo (Mántega, 1997: 32).

De esta forma, se aprovechó esta oportunidad para mantener una alta tasa de inversiones, pero en lugar de centrarla en la producción de bienes de consumo intermedios para el mercado interno como en la época anterior, se proyectó dirigirla hacia bienes que, o pudieran ayudar a sustituir importaciones, o bien pudieran destinarse a la exportación⁷⁰. Este cambio en la estrategia de desarrollo, destinado a redirigir las inversiones pretendía, en última instancia, avanzar en el proceso de sustitución de importaciones, completando una nueva fase una fase en la que el apoyo a la industria nacional serviría no sólo para generar un mercado interno, sino, sobre todo como una forma de protegerse de las inestabilidades externas, y de desarrollar un sector productivo capaz de competir en el exterior (Pinto, 2004: 52). Por ello, la intención era apoyar fundamentalmente la creación de un tejido sólido de industrias nacionales de bienes de equipo y de bienes de consumo intermedios, intentando reducir la dependencia exterior, y también de fomentar empresas y sectores capaces de competir internacionalmente para que pudieran servir como fuente de divisas. Los cuatro sectores que pretendía reforzar eran insumos básicos, bienes de capital, alimentos y energía, concentrados fundamentalmente el sector siderúrgico, petroquímico y energético. De esta forma se desarrolló el II PND como el mayor programa de intervención estatal de la historia de Brasil (Mántega, 1997:3)

Pese a que desde el Programa de Metas no se había vuelto a intentar un gran proyecto de política de desarrollo, la opción por la planificación económica no había desaparecido durante el régimen militar. Aunque hubiese adquirido un sentido diferente, y a pesar de que en la mayoría de los casos los planes no llegaron a ejecutarse por completo, los distintos gobiernos del régimen militar ensayaron un total de cinco programas de planificación antes del II PND. Por ello, cuando se emprendió primero el I PND, y, posteriormente el II PND, existía toda una trayectoria guiada por el *Ministerio de Planejamento*, que contaban con una importante experiencia para proyectar y gestionar este tipo de política.

En los últimos meses del gobierno Castelo Branco, en 1966, se había presentado el *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social*, elaborado por el IPEA, que tenía como objetivo combinar una estrategia de desarrollo a diez años, con un programa de inversiones quinquenal (Almeida, 2002: 17). Posteriormente, y ya bajo el gobierno de Costa y Silva, se elaboró el *Programa Estratégico de Desenvolvimento*, que incidía

⁷⁰ Entrevista a João Paulo dos Reis Veloso, 29/11/2001. CPDOC-FGV.

en las metas sectoriales presentadas por el *Plano Decenal*. Durante el gobierno de Médici se elaboró el *Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo*, que fue sustituido a los dos años por el primer *Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico* que estaría vigente entre 1972 y 1974 (Almeida, 2002: 18).

El I PND fue presentado en 1971 y tenía como objetivos no sólo expandir la tasa de crecimiento económico hasta un 10 por ciento, o mantener el control de la inflación, sino también ejecutar grandes proyectos de integración nacional en energía y transportes. Con motivo del I PND fueron elaborados grandes proyectos de infraestructura, como el puente Río-Niteroi, la autovía Transamazónica, la hidroeléctrica de Tres Mariás, la presa de Itaipú o la central nuclear de Angra dos Reis. Fue elaborado desde el *Ministerio de Planejamento* dirigido por João Paulo dos Reis Velloso y, aunque su trascendencia fue menor que la del II PND, su implantación supuso el inicio del momento álgido de la planificación económica en Brasil y de la presencia del Estado en la elaboración de políticas y la regulación de los sectores productivos (Almeida, 2002: 20).

Con el I PND la planificación económica avanzó un paso más, consolidando las capacidades técnicas sobre las que posteriormente se formularía el II PND. Comparado con el I PND, el II PND tuvo una mayor complejidad técnica y abarcaba una porción bastante más grande de sectores económicos, pretendía estar vigente para un periodo de tiempo más largo, y las transformaciones proyectadas para la estructura económica brasileña eran mayores. A pesar de ello, y como fruto de los diagnósticos para una coyuntura de crisis bastante diferente de la anterior coyuntura del milagro económico, el II PND no pretendía alcanzar tasas de crecimiento económico tan elevadas.

El II PND se centraría en la industria y la infraestructura, pretendiendo superar una fase más en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, avanzando respecto de la estrategia anterior, centrada fundamentalmente en la producción de automóviles y electrodomésticos para el mercado interno. Por lo que respecta a la industria, como se ha señalado, el II PND pretendía impulsar las industrias de bienes de capital y de insumos, con el objetivo de apoyar la sustitución de importaciones, así como también reforzar las industrias de bienes intermedios, para aumentar su capacidad para ser competitivos en el exterior. Por lo que respecta a los bienes de capital, se pretendía aumentar el control nacional de estos artículos, que se verían beneficiados por la demanda nacional de las industrias de bienes intermedios y por el sector de la infraestructura. Además, se preveía el aumento de la productividad

agrícola, con el uso de tractores y fertilizantes, y se esperaba un aumento en la exportación de productos agrícolas (Pinto, 2004: 56).

En cuanto a los bienes intermedios, en la siderurgia se preveía un aumento en la producción de aluminio y cobre, que sería absorbida por la fabricación de los bienes de capital, sobre todo de materiales eléctricos. En cuanto a la industria química y petroquímica, ésta era una de las bases para reducir la dependencia de insumos básicos importados, por lo que recibió una importante atención, articulándose polos industriales como el de Camaçari y el de Trinifo, para recibir pautadamente el grueso de las inversiones. Por lo que respecta a la producción de cemento, ésta serviría para atender la demanda de las grandes presas proyectadas para aumentar la producción de energía eléctrica, además de para garantizar los precios y la viabilidad de los programas de construcción de viviendas. Por lo que respecta a la industria del papel y de la celulosa, esta se convirtió en un sector prioritario, con el objetivo de aumentar su producción, y de aumentar el tamaño de las empresas que, ya desde los años cincuenta, venían encargándose de su manufactura. De esta forma, la industria del papel serviría para abaratar insumos en embalajes, pero, sobre todo, para ser exportados, debido a la calidad y al potencial de crecimiento, por las grandes posibilidades de contar con materia prima en abundancia (Pinto, 2004: 57).

Cuadro 4.2. Metas del II PND para los sectores industriales prioritarios

	1974	Meta para 1979	Aumento previsto
Bienes de Capital (mil toneladas)	2.000	3.400	70%
Electromecánica (mil toneladas)	898	1.603	79%
Tractores (mil unidades)	44	84	91%
Construcción naval (mil toneladas)	410	1.140	178%
Material ferroviario (mil toneladas)	122	214	75%
Siderurgia y metalurgia (capacidad instalada en mil t)	17.463	44.008	152%
Acero	17.300	43.700	152%
Aluminio	120	190	58%
Cobre	10	60	500%
Zinc	33	58	76%
Bienes intermedios no metálicos (capacidad instalada en mil t)	20.944	31.950	52%
Cemento	17.130	26.190	53%
Celulosa y papel	3.614	5.760	51%
Química (capacidad instalada en mil t)	3.422	8.593	151%

Fuente: BNDES, en Pinto (2004)

Por lo que se refiere al apoyo a la infraestructura energética y de transportes, el segundo de los grandes sectores a desarrollar por el II PND, el objetivo fundamental era disminuir la dependencia del petróleo importado. Por eso, la política energética buscó la diversificación de fuentes, mientras que la política de infraestructuras buscó la disminución de la demanda de combustibles fósiles.

Por una parte, se fomentó la explotación de los recursos petrolíferos nacionales, que, hasta entonces tenían pocos incentivos, por los bajos precios del petróleo de Oriente Medio. Por otra parte, se intentó disminuir su consumo, sustituyéndolo como fuente de energía, sobre todo por el aumento de la energía hidroeléctrica. Asimismo,

también se buscó la explotación del carbón, a pesar de que las reservas brasileñas son difíciles de tratar por sus impurezas, y la energía nuclear, con el establecimiento de la primera central nuclear de Latinoamérica en Angra dos Reis. Por su parte, la malla de transportes fue rediseñada, con el objetivo de conseguir una mayor articulación entre los centros industriales y urbanos entre si, y también abriendo canales logísticos para la exportación. También se dio un importante impulso al aumento de la flota naval, tanto a la de cabotaje como a la dedicada a la exportación, además de intentar fomentar una mayor “interiorización” de la red de transportes (Pinto, 2004: 58).

Cuadro 4.3. Metas del II PND para el sector energético

	1974	Meta para 1979	Aumento
Energía eléctrica			
Potencia instalada (GW)	17,6	28,0	59%
Consumo (TWh)	61,0	107,0	75%
Petróleo			
Capacidad de refinamiento (mil barriles por día)	1.020	1.650	62%
Inversión en extracción y producción (Billones de <i>cruzeiros</i> de 1975)	2,2	8,0	264%
Inversión total (Billones de <i>cruzeiros</i> de 1975)	26,0	56,0	115

Fuente: BNDES, en Pinto (2004)

Estos sectores económicos elegidos por el II PND como objetivos recibieron una serie de incentivos, que comprendían desde tarifas aduaneras más elevadas para la importación de productos similares desde el exterior, hasta líneas especiales de financiamiento del BNDES con tipos de interés muy bajos, que abarataban muchísimo los costos (Mántega, 1997: 35). De esta forma, el II PND mudó el padrón de inserción internacional de la economía brasileña, consiguiendo consolidar una estructura industrial mucho más integrada y dotada de una mayor complementariedad entre los diversos sectores, mediante la cual se redujo la dependencia de las importaciones de bienes de capital y de insumos básicos, y también la dependencia de fuentes externas de energía. Además, consiguió mudar la pauta de exportaciones, con la sustitución de bienes primarios por manufacturados y semimanufacturados. Por último, el II PND

alteró la correlación de fuerzas entre capital extranjero y capital nacional, privilegiando a este último. (Mántega, 1997: 38).

El II PND supuso un importante cambio en la estrategia de desarrollo que había estado vigente hasta el final del milagro económico, generando una serie de resultados observables, sobre todo, en el cambio en la estructura productiva. El más relevante de estos resultados fue que el porcentaje de participación de la producción de bienes de capital en el total de la industria subió de un 11,3 por ciento en 1970 a un 15,4 por ciento en 1975, manteniéndose estable en esas proporciones durante las décadas siguientes (Mántega, 1997: 36). Para poder llevar a cabo este importante cambio la intervención de la acción pública se hizo esencial, a través de acciones como la participación directa en las inversiones de mayor volumen o el establecimiento de incentivos, pero, sobre todo, a partir del cambio en las reglas del juego que supuso la implantación de una política de desarrollo de tal magnitud.

4.3. Las reformas institucionales para la implantación del II PND

La implantación de la nueva fase en la estrategia de desarrollo trajo consigo una serie de reformas institucionales en la coordinación de la política económica que, además de ayudar a la implantación del II PND, servirían también para concentrar mayores cuotas de poder en el general Ernesto Geisel⁷¹. Este conjunto de reformas institucionales relacionadas con la planificación económica y la concentración de prerrogativas en la figura del Jefe del Estado, se circunscribieron a la coyuntura del periodo de 1974 a 1979, aunque algunas tuvieron mayores consecuencias como la creciente pérdida de importancia de la autoridad monetaria.

Con la llegada del gobierno Geisel, el centro de las decisiones de política económica se desplazó del Ministerio de Hacienda al Ministerio de Planificación, que varió su *status*, transformándose en Secretaría de Planificación directamente ligada a la Presidencia del Gobierno. De esta forma, la llamada SEPLAN adquirió un mayor rango en la jerarquía institucional encargada de la elaboración de la política económica, ya que el *Secretario de Planejamento* participaba prácticamente diariamente de las decisiones del Jefe del Estado. Además, se creó el *Conselho de Desenvolvimento Econômico* – CDE- que funcionaría como órgano principal de coordinación entre todos los ministerios, cuya presidencia ostentaría el propio Geisel (Mántega, 1997:5) y en el que la SEPLAN tendría un papel predominante, ya que ostentaría su Secretaría Ejecutiva⁷².

Así pues, con la nueva importancia readquirida por la planificación económica, la SEPLAN adquirió la mayor jerarquía institucional, encargándose de la formulación de la política económica a largo plazo, y relegando al *Ministerio da Fazenda* a la gestión económica del día a día (Velloso, 1997: 18). Con ello, también los organismos dependientes de la SEPLAN, adquirirían una mayor jerarquía, pues deberían convertirse en los encargados de dar sustento técnico a las nuevas políticas.

Entre estos organismos dependientes de la SEPLAN destacaban por su tamaño y capacidad técnica fundamentalmente el IPEA, que desde su creación en 1964 era el principal formulador de la política económica, y el BNDES, que, como se señaló, se había centrado más en su papel de financiador del sector privado, dejando de lado la elaboración de políticas públicas. Sin embargo, y a pesar de que el propio Reis Velloso participó en la creación del IPEA y llegó a ser su director, este órgano perdería su protagonismo, en detrimento del BNDES. El motivo de este cambio en la jerarquía de

⁷¹ Entrevista a João Paulo dos Reis Velloso, 14/12/2000, en CPDOC-FGV.

⁷² Entrevista a Dionisio Dias Carneiro, 5/9/2000, en CPDOC-FGV.

los organismos dependientes de la SEPLAN puede estar, según las palabras de uno de los artífices de dicho cambio, en el hecho de que los nuevos formuladores de los planes de desarrollo consideraban que las elaboraciones del IPEA había tomado un cariz excesivamente teórico, por la procedencia académica de sus técnicos, y que preferían contar con un organismo con un carácter más ejecutivo, como en ese momento era el BNDES (Vianna, 2010: 77).

Junto con los órganos que directamente ejecutarían la nueva estrategia de desarrollo, la novedad institucional más importante del periodo fue la creación del *Conselho de Desenvolvimento Econômico*, que actuaría como órgano consultivo, directamente ligado al Jefe del Estado. El CDE estaba presidido por el Presidente de la República, su Secretaría Ejecutiva la ostentaba el titular de la SEPLAN, y, además de ellos, estaba formado por los ministros de Economía, Industria y Comercio, Agricultura e Interior (Pinto, 2004: 61). Se reunía con una periodicidad semanal, de forma que funcionase “como la dirección de una empresa”, y en él se trataban, además de la evaluación permanente de la situación económica, las directrices anuales para la política económica, la programación financiera anual, los diferentes programas de inversiones del II PND, y los informes de acompañamiento de la ejecución del plan (Velloso, 1998: 18)

Como pieza fundamental en el nuevo proceso de centralización decisoria, el CDE además subordinó una serie de organismos como el *Conselho de Desenvolvimento Industrial*, que comenzaría a trabajar en la coordinación de la concesión de incentivos sectoriales para la implantación del II PND. Asimismo, el CDE también coordinaría la acción del resto de organismos públicos implicados de una forma o de otra en la formulación de la política económica.

La creación del CDE como principal órgano consultivo para la coordinación de la nueva estrategia de desarrollo significó una importante reestructuración en el proceso de toma de decisiones. Al tiempo que la nueva institución ganaba importancia, otros organismos veían disminuir su jerarquía en el entramado, sobre todo el *Conselho Monetario Nacional*. El CMN, dependiente en última instancia del *Ministerio da Fazenda*, se había convertido a partir de 1964 en la institución que informalmente dominaba el sistema decisorio de coordinación de la política económica, en virtud de una extralimitación de sus funciones originales como organismo regulador de la política monetaria. En esta nueva etapa perdería su condición de principal órgano colegiado para la coordinación y planificación de las políticas públicas, y además perdería gran parte de

su independencia mediante la eliminación de la capacidad de voto de los directores del Banco Central y la asunción de la vicepresidencia por parte del *Secretario de Planejamento* (Pinto, 2004:61).

Con la relegación del CMN en la jerarquía de órganos coordinadores de la política económica, y, sobre todo, con la injerencia de la SEPLAN en su mecanismo de toma de decisiones, todo el sistema creado en 1964 en torno a la autoridad monetaria, y que había comenzado a debilitarse en la época del milagro económico, finalmente se vino abajo. La independencia *de facto* del Banco Central había finalizado con la dimisión forzada de su presidente en 1967, mientras que la independencia del CMN, el otro organismo que se encargaba de la regulación de la política monetaria, se quebraba desde este momento.

De esta forma, se configuró un entramado institucional en el que la capacidad de influencia de las instituciones que deberían gobernar el sistema financiero era prácticamente nula, subordinadas al control del Ejecutivo y de sus órganos de elaboración de la planificación económica (Novelli, 2001: 137-40). Mientras tanto, la formulación, coordinación y ejecución de la nueva estrategia de desarrollo quedaba en manos del CDE y la SEPLAN, y, con ello, los órganos dependientes de este último, como el BNDES, adquirirían una mayor importancia, en su labor de sustento en la implantación de la planificación económica.

4.4. Las reformas internas del BNDES durante el gobierno Geisel.

Como se ha expuesto, las dificultades posteriores a la crisis del petróleo forzaron el cambio en la estrategia de desarrollo, la implantación del II PND, y una serie de reformas institucionales para apoyar la planificación económica. En ese contexto de reformas el BNDES desempeñaría una labor fundamental como una de las principales herramientas para apoyar el cambio de estrategia y favorecer la implantación de un tejido de industrias de base que redujera la dependencia exterior de la economía brasileña. Tal y como afirmaba Vianna⁷³, al relatar un panorama de la situación del periodo y las motivaciones de la nueva acción del banco, “el primer año después de la crisis del petróleo el déficit en la balanza comercial dio un salto para 4,6 billones de dólares, y el déficit por cuenta corriente fue superior a 7 millones, haciendo necesarias verdaderas artes de magia para cerrar la balanza de pago por la vía del endeudamiento. Esto hizo que el país tuviese que, bruscamente, hacer un esfuerzo para ajustarse a la nueva situación (...). En esta época, el BNDE fue uno de los principales instrumentos utilizados por el gobierno para este ajuste a las nuevas condiciones de la economía mundial. Este ajuste fue promovido por una fortísima prioridad concedida al sector exterior de modo general, tanto a los proyectos de sustitución de importaciones para la economía de divisas como a los proyectos generadores de excedentes exportables (...)”

Para poder desempeñar este nuevo papel, el banco acometió una serie de reformas internas que le colocaron en una nueva trayectoria como financiador del II PND, y, además, como uno de los formuladores de la nueva estrategia de desarrollo. Estas reformas vinieron impulsadas desde la decisiva acción de la presidencia de Marcos Vianna y su estrecha colaboración con el ministro de Planificación João Paulo dos Reis Velloso. Además, estas reformas se vieron complementadas con importantes cambios que fueron fruto de la evolución incremental de diferentes políticas internas del banco, y que fueron favorecidos en este nuevo contexto.

El ministro Velloso había desarrollado una larga carrera como economista dentro del sector público, y había estado cercano siempre al *Ministerio de Planejamento* desde que fuera designado en 1964 para crear el IPEA. Aunque no se podría catalogar dentro de ninguna corriente teórica, había tenido como profesores a destacadas figuras línea keynesiana y desarrollista, como a James Tobin durante su posgraduación en Yale (Mántega, 1997: 15). Por su parte, Marcos Vianna tenía un perfil eminentemente

⁷³ Entrevista a Marcos Vianna, 18/2/1982, en *Memórias do desenvolvimento* (2009).

técnico, con formación como ingeniero, y había llegado a la órbita del *Ministerio de Planejamento* y posteriormente a la presidencia del BNDES después de haber sido ejecutivo de la empresa pública Vale do Rio Doce (Vianna, 2010).

Durante el anterior gobierno de Médici, ambos ya ocupaban su cargo como ministro del Planejamento y presidente del BNDES respectivamente, y ya se habían encargado de la elaboración del I PND. Sin embargo, en ese momento la coordinación de la política económica seguía estando en manos del *Ministerio da Fazenda*, y su labor conjunta se había mantenido en un segundo plano. Sería en el proceso de formación del nuevo gobierno Geisel cuando Velloso convenció al nuevo Jefe del Estado de la necesidad de dotar a *Planejamento* de la mayor jerarquía dentro de la estructura ministerial, para que contase con la capacidad suficiente para ejecutar el ambicioso II PND. Junto con este logro, Velloso y Vianna consiguieron convencer también a Geisel de la importancia que el BNDES debería tener como sustento financiero de este proyecto, y de lo esencial que era contar con recursos de largo plazo para poder sustentar las enormes inversiones requeridas (Mántega, 1997: 9).

De esta forma se consiguió que los fondos públicos de pensiones del *Programa de Integração Social- PIS*-y del *Programa de Patrimônio do Servidor Público- PASEP*-, creados en 1970 para asegurar las pensiones de los trabajadores del sector privado y del sector público, pasasen a estar gestionados por el BNDES, arrebatándoselos a la *Caixa Econômica* y al *Banco do Brasil*. Estos fondos se convirtieron en la principal fuente de recursos del BNDES, y gracias a ellos se evitó que, ante la necesidad de financiar una política del volumen del II PND, los recursos financieros provistos por el BNDES tuvieran que ser negociados cada año con el presupuesto de la União y el presupuesto monetario⁷⁴, o que tuvieran que ser captados de organismos internacionales.

Los términos de transferencia de los fondos, así como las obligaciones incurridas por su utilización serían dictadas por el *Conselho Monetário Nacional*. Entre otras disposiciones, el CMN estableció que los fondos del PIS / PASEP serían utilizados exclusivamente por el BNDES en la financiación de capital fijo, mientras que tan sólo una pequeña parte de estos fondos serían utilizados para la financiación de capital circulante a través del *Banco do Brasil*. Asimismo, también estableció la obligación de

⁷⁴ Entrevista a Marcos Vianna, 18/2/1982, en *Memórias do desenvolvimento* (2009)

que ambas instituciones financieras deberían garantizar al menos un 3,5% de retornos anuales, una vez descontada la inflación (Willis, 1986: 434).

A pesar de que el principal motivo de que los fondos del PIS/PASEP quedasen a disposición del BNDES era reforzar la capacidad del banco para implementar los objetivos encomendados por el II PND, éstos se consolidaron como una fuente de recursos estable durante las décadas siguientes. A ellos se sumarían posteriormente los recursos del *Fundo de Amparo ao Trabalhador* –FAT–, de forma que se puede observar cómo una solución aplicada a la coyuntura concreta de la implantación del II PND, marcó una trayectoria decisiva para épocas posteriores. Así se cerraban definitivamente las constantes demandas internas que, desde prácticamente la fundación del banco, reclamaban el establecimiento de una fuente segura de recursos, para que el BNDES pudiera funcionar auténticamente como cualquier otro banco de desarrollo (Willis, 1986: 433).

La consecución de una fuente estable de recursos vino a complementar la reestructuración administrativa proyectada por Marcos Vianna en 1971 cuando se creó, mediante el asesoramiento de la consultora norteamericana Booz Allen, el área de planificación del banco. El objetivo pretendido con esa reforma era mejorar la gestión del banco, además de capacitar a la institución para establecer sus metas a largo plazo de forma más consistente, y trabajar con mayores sinergias entre todas las áreas operacionales (Vianna, 2010: 84). La combinación de un banco reorientado para la planificación estratégica, junto con el establecimiento de una fuente estable de recursos, permitió al BNDES trabajar con una perspectiva mayor, y volver a preocuparse por grandes programas económicos a nivel nacional, en lugar de establecer sus prioridades en función de cada uno de los proyectos que se le encargaban, como sucedía en la etapa anterior.

Además de este aumento para la capacidad de elaborar proyectos y políticas a largo plazo, el BNDES mejoró su capacidad ejecutiva, con la intención de poder implantar más eficientemente el II PND. Para ello fueron descentralizadas gran parte de sus operaciones mediante la creación de tres empresas subsidiarias en el seno del banco. Las tres subsidiarias fueron constituidas en 1974, tras la previa conversión del BNDE en 1973 en empresa pública, con lo cual, además de permitir una mayor flexibilidad en la contratación de personal, se pretendía precisamente poder constituir en su seno un *holding* compuesto de diversas empresas públicas especializadas. Así fue como se crearon la *Empresa Brasileira de Mecânica-EMBRAMEC*, *Financiamento e*

Participações –FIBASE- e *Investimentos Brasileiros* –IBRASA-, con la finalidad inicial de apoyar la implantación del II PND en lo que respecta al refuerzo del mercado nacional de capitales y reforzar la política de sustitución de importaciones de bienes de capital, aunque su continuidad se extendió más allá de sus objetivos fundacionales (Willis, 1986: 420).

La implantación del sistema de subsidiarias el BNDES tomó como referencia la experiencia adquirida por el banco con el paulatino desarrollo del *Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Novos* –FINAME-, creado en 1966 para la financiación de bienes de equipo a través de las captaciones realizadas sobre todo de instituciones financieras internacionales. El FINAME fue adquiriendo cada vez una mayor complejidad y autonomía administrativa, hasta que terminó convirtiéndose en una *autarquia* dependiente del banco. De esta forma, se estableció que, de forma similar, cada una de las nuevas empresas subsidiarias tuvieran una estructura administrativa separada, aunque estuvieran bajo el control directo del BNDES (Willis, 1986: 421).

En un principio se proyectó que EMBRAMEC y FINAME trabajarían de forma complementaria, de forma que la primera se encargaría de financiar las necesidades de expansión de las compañías nacionales, y la segunda apoyaría la comercialización de sus productos. Por su parte FIBASE se encargaría de financiar la producción de insumos básicos, mientras que, a diferencia de las anteriores, IBRASA no tendría un foco sectorial definido, y tenía como objetivo financiar empresas con potencial de crecimiento y de consolidación como líderes en su respectivo sector o en su región.

Además de la implantación del sistema de subsidiarias, y de la colaboración del FINAME con dicho sistema, la capacidad ejecutiva del BNDES se reforzó a través de diversas modificaciones en otros programas ya existentes. En 1977, una resolución especial del CDE estableció la reorientación de los fondos del FINAME, que anteriormente servían para financiar cualquier tipo de bienes de equipo, y a partir de ese momento sólo servirían para financiar bienes de equipo producidos por compañías nacionales (Willis, 1986: 415). Por su parte, otros programas de fondos específicos creados en la etapa anterior, y que funcionaban de la misma manera que el FINAME, captando recursos sobre todo de organismos financieros multilaterales, también fueron reorientados para servir de apoyo a la nueva estrategia de desarrollo. Así, por ejemplo, el programa de FUNTEC, fue gradualmente cambiando sus actividades, dejando de financiar la investigación universitaria para centrarse en la investigación y desarrollo de

las empresas, a pesar de que nunca fue un programa demasiado valorado. Por último, el FIPEME, fue reemplazado por un nuevo programa, el *Programa de Operações Conjuntas* –POC-, en el que el crédito a las pequeñas y medianas empresas sería realizado por otros agentes financieros regionales, tanto públicos como privados, para descentralizar más las operaciones con el objetivo de alcanzar una mayor expansión en el territorio. Además, en 1976 fueron creados dos nuevos programas de fondos vinculados, el *Programa de Capitalização da Empresa Privada* –PROCAP- y el *Programa de Financiación do Accionista*- FINAC-, con el objetivo de utilizar al BNDES como instrumento de capitalización de las empresas privadas nacionales (Willis, 1986: 423).

En conclusión, las reformas internas emprendidas durante este periodo, y que tienen en la figura del presidente Marcos Vianna a su máximo artífice, en coordinación con el ministro Velloso, consiguieron dotar al banco de nuevas capacidades técnicas. Con ellas, el banco consiguió reforzar todos sus aspectos financieros, por lo que respecta a su capacidad de gestionar fondos como de distribuirlos a sectores específicos, además de dotarlo para la planificación económica a gran escala. Además, y a pesar de estar concebidas en el ámbito de implantación del II PND, estas reformas supusieron una serie de cambios decisivos en la trayectoria de la institución, que pervivirían en el tiempo mucho más allá de la vigencia de esta política, y que resultan fundamentales en el proceso de institucionalización del BNDES.

4.5. Conclusiones

Durante el periodo de implantación del II PND el BNDES experimentó un decisivo cambio de papel, además de recuperar una creciente importancia dentro del conjunto de instituciones del Estado desarrollista. Por una parte, el banco aumentó exponencialmente su volumen de créditos y de recursos gestionados, y de esta forma pudo convertirse en el financiador del sector privado nacional de bienes de consumo duraderos y de bienes de capital. Por otra parte, recuperó su capacidad para formular políticas públicas, interviniendo activamente en el diseño y la elaboración de la nueva estrategia de desarrollo.

Precisamente, este cambio en la estrategia de desarrollo, con la importancia concedida desde 1973 al cambio en la estructura económica del país, impulsó una nueva fase de industrialización, guiada por el Estado a través de la planificación económica, y fue lo que motivó el cambio en el papel del banco. Para que el BNDES pudiera ponerse al servicio de la elaboración del II PND primero tuvo que mudar toda la relación de jerarquías entre las instituciones que participaban en la elaboración y coordinación de la política económica. De esta forma, tras haber conseguido colocarse el *Ministerio de Planejamento*, convertido en SEPLAN, como el principal órgano de dirección de la política económica, el BNDES se convirtió a su vez en el principal órgano de elaboración de políticas dentro de dicha SEPLAN. Este cambio en la jerarquía, tanto de la SEPLAN como del BNDES, está relacionado sobre todo, como se expuso, con la acción negociadora tanto de Joao Paulo dos Reis Velloso como de Marcos Vianna que, desde sus cargos ostentados desde el anterior gobierno, lograron convencer al nuevo presidente Geisel de la importancia de esta reestructuración institucional como forma más eficiente para apoyar la planificación económica.

Asimismo, para poder ejecutar su labor en la implantación del II PND, el BNDES experimentó durante este periodo una serie de cambios internos, que marcarían definitivamente la trayectoria durante las décadas siguientes y ayudarían a su consolidación como institución. Con ello, el periodo de 1973 aparece como uno de los más decisivos en la historia del banco, pues condicionó su posterior desempeño y definió las líneas fundamentales de su configuración institucional.

A este respecto, es posible concluir que, desde el punto de vista de la evolución institucional del banco, el periodo de implantación del II PND y la vuelta del banco al centro de la coordinación y ejecución de la estrategia de desarrollo muestra la

posibilidad de determinadas instituciones del Estado desarrollista para retener capacidades acumuladas en momentos anteriores. A pesar de llevar más de una década dedicándose en exclusiva a la financiación del sector privado nacional, como cualquier otro tipo de banco de desarrollo, la implantación de los grandes planes de desarrollo de la década de 1970 convertiría al BNDES de nuevo en una agencia dedicada a la elaboración de políticas públicas. De esta forma, en el periodo inmediatamente anterior a la crisis de la década de 1980 el banco ocuparía de nuevo una posición de jerarquía respecto de otros organismos de elaboración de la política económica, lo cual contribuyó de nuevo a reforzar su prestigio, contribuyendo a su consolidación como actor político.

5. La ejecución del *Programa Nacional de Desestatização* y el BNDES durante las reformas de la década de 1990.

En este capítulo se va a analizar la tercera de las secuencias temporales considerada como más decisiva en la trayectoria recorrida por el BNDES, y que se dió en la década de 1990. En este periodo, junto con los cambios políticos derivados de la consolidación del nuevo régimen democrático, el banco tuvo que afrontar como protagonista destacado el proceso de las denominadas reformas orientadas al mercado.

Para efectuar el análisis se buscará la relación entre el cambio de papel del BNDES, que le llevó a convertirse en el organismo más cualificado del Estado brasileño para ejecutar el complicado proceso de privatizaciones del sector público, con la gestación y evolución de una nueva estrategia de desarrollo de carácter liberal, en la que destaca como política pública el *Programa Nacional de Desestatização* –PND-. Asimismo, se tendrá en cuenta la relación entre este cambio en el papel del banco con las reformas que pretendían finalizar con las instituciones del Estado desarrollista instaurado durante el proceso de industrialización sustitutiva, y que pretendían implantar el denominado “Estado regulatorio”. También se buscará la relación entre este cambio de papel y las reformas del sistema financiero, con la consolidación de la autoridad monetaria, y, por último, se buscará ésta relación con el cambio interno experimentado en el banco, fundamentalmente tras la consolidación de una red de “hacedores de políticas”, tanto técnicos internos como miembros externos de la Presidencia, comprometidos con el proceso de privatización y de reforma del Estado.

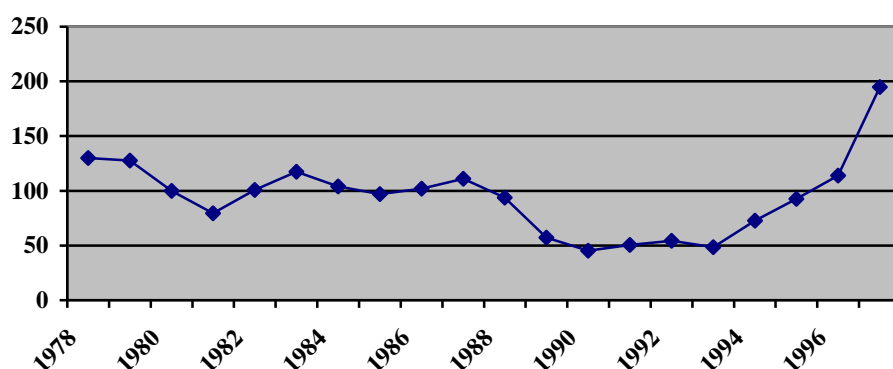
Las reformas liberales de la década de 1990 afectaron a todo el entramado del Estado desarrollista brasileño, teniendo como objetivo redefinir y limitar el papel de la intervención pública en la economía, para lo que se fijó como objetivo abiertamente declarado el desmantelamiento del legado institucional proveniente de la era Vargas. Sin embargo, lejos de verse afectado por el final de todo este entramado que había acompañado al banco durante su trayectoria previa, el BNDES se convirtió en uno de los principales ejecutores y gestores de estas reformas, poniendo sus recursos técnicos y financieros al servicio del PND, así como de otros procesos de privatizaciones.

Con ello, el papel del BNDES varió radicalmente, al menos si se toma como referencia su actuación durante sus tres primeras décadas, alejándose de lo que a priori debería ser el desempeño de un organismo público encargado de sustentar la intervención estatal en la economía. Sin embargo, este cambio en su papel no supuso

una ruptura radical, sino más bien una evolución gradual respecto de las reformas acometidas por el banco durante la década de 1980, cuando tuvo que afrontar su propio proceso interno de privatizaciones, con la venta de las empresas participadas por la institución. Fue por eso que, en lugar de verse arrastrado por el proceso de desmantelamiento estatal, dado que partía desde una posición ventajosa por contar con el cuasi monopolio de la *expertise* para afrontar esta reforma, su importancia como institución se vio reforzada, ya que, después de muchos años, volvió a ocupar un papel decisivo en la coordinación de la política económica.

De esta forma, cuando la estabilidad macroeconómica conseguida tras las reformas del Plan Real generó un nuevo clima de crecimiento y de recuperación de las inversiones, esto provocó que también fueran aumentando paulatinamente los desembolsos del banco (véase Figura 5.1 y Cuadro 5.1). Así, además de la gestión del programa de privatizaciones, las líneas de actuación del BNDES se fueron diversificando, marcando la trayectoria de políticas de crédito para la década siguiente. Estas nuevas líneas se basaron en las elaboraciones teóricas que el banco había definido también en la década de 1980, a través del desarrollo del concepto de la “integración competitiva” (Mourao, 1994). Una vez que quince años después esta elaboración teórica pudo ser llevada a la práctica, los nuevos objetivos del banco se centraron en la mejora de la capacidad de inversión de la economía brasileña, fundamentalmente a través de proyectos de infraestructuras, así como en nuevos programas para mejorar la competitividad internacional de los productos brasileños, sobre todo los bienes manufacturados (Alem, 1997).

Figura 5.1. Desembolsos reales del Sistema BNDES a precios medios de 1997 (1978-1997)



Cuadro 5.1. Sistema BNDES. Desembolsos reales -1978-1997-

Año	Millones de R\$ (*)	Índice (1980=100)
1978	11.943	130,1
1979	11.720	127,7
1980	9.180	100,0
1981	7.296	79,5
1982	9.262	100,9
1983	10.769	117,3
1984	9.558	104,1
1985	8.900	97,0
1986	9.385	102,2
1987	10.194	111,1
1988	8.600	93,7
1989	5.256	57,3
1990	4.160	45,3
1991	4.630	50,4
1992	4.984	54,3
1993	4.460	48,6
1994	6.685	72,8
1995	8.510	92,7
1996	10.443	113,8
1997	17.894	194,9

Fuente: Área de Planificación del BNDES, en Além (1998).
 (*) Valores mensuales convertidos a precios medios de 1997

No obstante, a pesar de esta paulatina recuperación de las capacidades para ejecutar nuevos desembolsos y nuevos programas basados en la inserción internacional de la economía brasileña, lo más decisivo de esta etapa fue, como ya se ha señalado, el papel desempeñado por el banco en el programa de privatizaciones, dentro del marco de una estrategia de desarrollo de carácter liberal.

Además, el periodo de la década de 1990 resultó también decisivo para la trayectoria del BNDES por la necesaria adaptación, en el marco también de esta estrategia, a los nuevos patrones regulatorios generados de la reforma del sistema financiero (Sola & Whitehead, 2006), de la reforma gerencial del Estado (Bresser, 2001), e incluso de las reformas internas motivadas por la adaptación interna a los marcos regulatorios financieros internacionales de Basilea y Basilea II (Barros de Castro, 2007). Por esta razón, y aunque las privatizaciones en el sistema BNDES se extienden desde la década de 1980 y llegan hasta más allá del gobierno Lula, dentro de esta coyuntura el momento más decisivo para la nueva trayectoria fue el periodo de gobierno de Cardoso, ya que fue en ese momento cuando las reformas institucionales derivadas de la nueva estrategia liberal alcanzaron una mayor profundidad y coherencia interna dentro de una nueva estrategia de desarrollo de carácter liberal.

5.1. El origen y la evolución del papel del BNDES como organismo privatizador. De las privatizaciones del Sistema BNDES a la gestión del PND.

El PND comenzó a ser implementado en 1990 durante los primeros meses del gobierno de Fernando Collor de Mello y su vigencia se ha extendido durante los gobiernos sucesivos. Para su ejecución quedó fijado desde el inicio que sería el BNDES el organismo público que daría sustento técnico y administrativo al programa. Además, el banco se convertiría en el gestor del *Fundo Nacional de Desestatização* creado con recursos del Tesoro para financiar todos los procesos de privatización, de acuerdo con lo dispuesto por la legislación que daba sustento al plan, que había sido elaborada en gran medida con el asesoramiento técnico del banco⁷⁵.

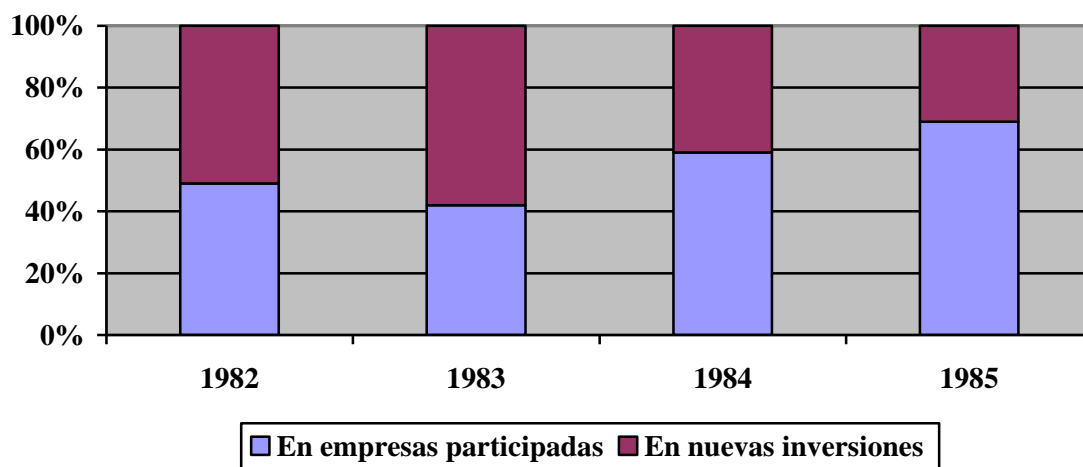
La inclusión del BNDES como gestor del PND suponía la primera vez que el banco recibía un mandato por parte del Ejecutivo para ponerse al frente de la coordinación estratégica de una política pública de privatizaciones. Sin embargo, esto no supuso una variación sustancial respecto del papel que el banco había comenzado a desempeñar años antes, sino más bien una continuación. A partir de 1985 el papel del banco se había ido alejando de sus funciones desarrollistas en sentido estricto, y desde 1987 la principal política de la institución comenzó a ser la de desprenderse de su participación en las empresas que anteriormente habían tenido que ser rescatadas por el banco.

De hecho, y a pesar de que desde 1979 se habían ensayado diversos programas por parte de los sucesivos gobiernos (Pinheiro, 2000: 13), todas las grandes privatizaciones que precedieron al PND fueron ejecutadas a través del BNDES, como resultado de decisiones internas de la propia institución. Los motivos aducidos por la mayoría de actores involucrados en el proceso fueron de índole técnico, debidos a la necesidad del banco de vender su participación en empresas no rentables que habían sido rescatadas durante los años anteriores, y que tenían comprometidos a gran parte de sus activos y, por tanto, impedían la posibilidad de realizar nuevas inversiones⁷⁶.

⁷⁵ Entrevista a Luiz Orenstein, /2010; entrevista a Armando Castelar Pinheiro, /2010. Ver anexo.

⁷⁶ Entrevista a Luiz Orenstein, /2010; entrevista a Armando Castelar Pinheiro, /2010. Ver anexo.

Figura 5.2. Porcentaje de desembolsos del BNDES –BNDESpar- durante el periodo del “rescate de empresas”.



Desembolsos	1982	1983	1984	1985
Nuevas inversiones	51%	58%	41%	31%
Empresas participadas	49%	42%	59%	69%

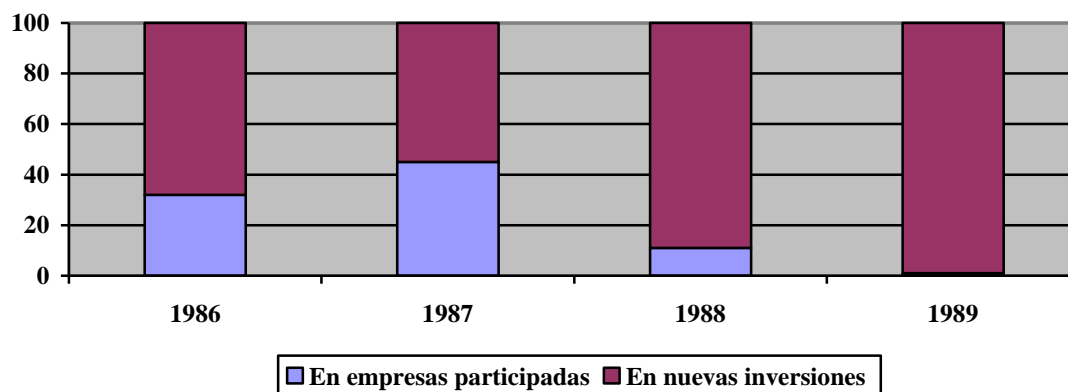
Fuente: BNDESpar, en Velasco (2010)

Desembolsos BNDESpar	Total (1982-1985)	%
Nuevas inversiones	506,2	48
Empresas participadas	548	52
Total	1.054,2	100

Fuente: BNDESpar, en Velasco (2010)

Efectuadas todas estas privatizaciones durante el gobierno de José Sarney, y más concretamente, entre 1987 y 1989, el BNDES utilizó como base el marco que el propio Sarney y anteriormente Figueiredo habían establecido para reordenar la expansión de las empresas públicas (Velasco, 2010: 311). Sin embargo, la actuación del banco sobrepasó estos objetivos de reordenación, ejecutando un total de 11 procesos de privatización de empresas que, por no haber podido hacer frente a los créditos contraídos con la institución en los años previos habían pasado a formar parte de la subsidiaria BNDESpar.

Figura 5.3. Porcentaje de desembolsos del BNDES –BNDESpar- tras las primeras privatizaciones.



Desembolsos	1986	1987	1988	1989
Nuevas inversiones	68%	55%	89%	99%
Empresas participadas	32%	45%	11%	1%

Fuente: BNDESpar, en Velasco (2010)

Por este motivo fue la BNDESpar la encargada de dirigir el proceso, apoyada por consultores externos contratados, creándose una estructura que en principio no era demasiado grande, pero que contaba con el apoyo expreso y decidido de la Presidencia, mitigando así las divisiones internas que existían al respecto (Velasco, 2010: 326-29). Estos procesos se ejecutaron reglamentando el procedimiento a seguir y publicándolo para que estuviese a disposición de los posibles inversores, y así fijando con transparencia las condiciones de venta de acuerdo con las características de cada empresa. Para ello, se incluía la participación de una consultora licitada mediante concurso público en la fijación del precio de venta de las acciones, además de estar el proceso verificado por empresas de auditoría, tal y como establecía la legislación. Además cada proceso estaría regulado por la constitución de una comisión interna constituida por ejecutivos de la BNDESpar y del BNDES, así como de representantes del *Conselho Nacional de Desestatização* (Velasco, 2010).

En total, el banco se desprendió de diez empresas que controlaba totalmente, y vendió su participación accionarial en otras cinco. Además, aprovechando toda esta experiencia que se iba adquiriendo con la práctica del proceso interno de venta de las compañías participadas, el BNDES fue designado como gestor de la privatización de COFAVI e USIBA, pertenecientes al *holding* siderúrgico estatal SIDEBRÁS. La venta

de estas dos compañías supuso el primer proceso de privatización dirigido por el banco para empresas ajenas a la BNDESpar, aunque el banco sí que tenía créditos comprometidos con el *holding*. De esta forma, el banco pasó, de encargarse de su propio proceso de privatizaciones, a convertirse en agente ejecutor de la desestatización de otras empresas públicas, apuntando la tendencia que desarrolló durante el periodo del PND (Velasco, 2010:323).

Cuadro 5.2. Empresas controladas totalmente por la BNDESpar privatizadas en el periodo.

Empresa	Sector de actividad	Tamaño	Año en que fue asumida por el BNDES.	Año de la desestatización.	Vendida a
Caraiba Metais	Minería y metalurgia del cobre	Grande	1974	1988	Marvin, Paraibuna de Metais, Banco da Bahia Investimentos
Celpag	Papel y celulosa	Grande	1981	1988	Grupo Votorantim
CCB	Papel y celulosa	Grande	1978	1989	Grupo Klabin
CBC	Minería del cobre	Mediana	1974	1989	A sus empleados
Nova América	Textil	Grande	1985	1987	Grupo Cataguases Leopoldina
Cosinor	Siderurgia	Grande	1982	1991	Grupo Gerdau
Mafersa	Bienes de capital	Grande	1964	PND	Fondo de pensiones de RFFSA
Máquinas Piratinga	Bienes de capital	Pequeña	1982	1987	Wippetal
Máquinas Piratinga do Nordeste	Bienes de capital	Pequeña	1982	1987	Cementos Pórtland
Sibra	Siderúrgica	Grande	1987	1988	Grupo Ferro Ligas Paulista

Fuente: Velasco (2010)

Cuadro 5.3. Empresas participadas parcialmente por el BNDES y cuya privatización se efectuó en el periodo

Empresa	Sector de actividad	Tamaño	Participación accionarial	Vendida a
Aracruz Celuloses, S.A.	Papel y celulosa	Grande	Control compartido entre BNDESPar y otros grupos, regulado por medio de acuerdo de accionistas	Grupo Safra
Bimetal Siderurgia S.A.	Siderurgia	Grande	Control compartido entre el BNDES y el <i>Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais</i>	Grupo Gerdau
Cobra	Informática	Grande	Control compartido entre el BNDES, la <i>Caixa Econômica Federal</i> y el BB.	Banco do Brasil.
Cia. Riograndense de Nitrogenados	Energía	Mediana	Control compartido entre la BNDESPar, Petrofertil y el Estado de Rio Grande do Sur	
Siderúrgica N.S. Aparecida S.A.	Siderurgia	Mediana	El BNDES era propietario del 55% del capital total y del 80% del endeudamiento de la empresa	Grupo Villares

Fuente: Velasco (2010)

La participación del BNDES en el proceso de privatización de Sidebrás supuso un cambio bastante significativo, ya que por primera vez se convertía en el agente del proceso de desestatización de una empresa en la que no tenía participaciones, poniendo al servicio del resto del sector público la *expertise* que había adquirido en sus propias privatizaciones. El banco empezaba así a afrontar, en un ámbito decisorio restringido a un punto de vista estrictamente técnico, una problemática que se convertiría en un tema central en la agenda pública de los siguientes años, como era la necesidad de reestructurar el sector productivo público, y sobre todo el sector siderúrgico, que tenía un enorme volumen de endeudamiento contraído con el Tesoro Público. Con ello, tras haber concluido con éxito la venta de las participaciones de la BNDESPar, el papel del banco como organismo privatizador daba un importante salto cualitativo, pasando de

ocuparse de su propio proceso a ser un agente privatizador, como fase previa a convertirse en el órgano gestor del PND.

Como ya se señaló, la legislación que instituía el PND en 1990 fue elaborada con el asesoramiento del BNDES, y meses después el banco fue escogido como el gestor del programa, asumiendo al mismo tiempo la financiación de las ventas. Desde que en los primeros meses del gobierno Collor de Mello, el banco fuese designado para tal cometido, sus funciones respecto del PND pasaron a convertirse en la principal actividad del banco durante los años siguientes. Estas funciones fueron: 1) dar a la Comisión Directora del PND apoyo administrativo, operacional y de secretaría, 2) proveer información sobre el proceso privatizador, así como dar los detalles que puedan ser requeridos por otros organismos oficiales, 3) crear grupos de trabajo compuestos por personal del banco y de la administración federal, con el fin de ofrecer apoyo técnico para el proceso de privatizaciones, 4) contratar a las consultoras y otros servicios especializados en la conducción del proceso de privatizaciones, 5) promover enlaces con los mercados brasileños, 6) seleccionar e instruir las compañías que realizarían la venta de acciones, y 7) preparar la documentación del proceso de privatizaciones para el Tribunal de Cuentas federal. Para poder cumplir con este nuevo papel de gestor de la privatización, la pequeña estructura creada en torno a la BNDESpa ya no era suficiente, y el banco hubo de acometer una importante reestructuración, creándose el *Área de Desestatização*, la *Secretaria Geral de Apoio à Desestatização* y el *Área de Serviços de Privatização* (Begué, 2001: 284).

En total, durante el gobierno Collor de Mello, el banco se encargó de 16 procesos de desestatización, frente a los 17 acometidos durante el periodo previo al PND. Sin embargo, el total recaudado fue de 3.900 millones de dólares, frente a los 549 millones de la etapa anterior (Velasco, 1999: 196). Posteriormente, durante el gobierno de Itamar Franco se ejecutaron un total de 17 procesos de privatización, todos ellos iniciados por el gobierno anterior, consiguiéndose una recaudación de 4.700 millones de dólares. Durante el gobierno Cardoso, las privatizaciones se extendieron también al sector de los servicios públicos, y el BNDES fue designado para apoyar, fuera del PND, las privatizaciones del sector público controladas por estados de la *União*.

5.2. Los inicios del *PND* y la trayectoria hacia una estrategia de desarrollo liberal (1990-1994).

El *Programa Nacional de Desestatização* es una de las políticas más característica de la estrategia de desarrollo liberal implantada a partir de 1990, junto con el Plan Real, el PROER y el PROES, las reformas para dotar de más independencia al Banco Central, la *Lei de Responsabilidade Fiscal*, y los programas de reforma gerencial del Estado. Fue la primera de estas políticas en ser implantada, y ha sido la que más duración ha tenido en el tiempo. De hecho, la evolución del proceso de privatizaciones de la década anterior, así como la posterior elaboración del PND y de otros programas de privatización en los estados de la *União*, se comenzaron a ejecutar cuando la nueva estrategia de desarrollo liberal ni siquiera estaba articulada como tal. El PND fue por tanto la primera materialización en forma de política pública del nuevo paradigma liberal, y sentaría luego las bases para una posterior formulación estratégica de las reformas orientadas al mercado.

El PND fue implementado durante los gobiernos de Collor de Mello, Franco y Cardoso, aunque tiene sus antecedentes directos en el gobierno de Sarney y se ha mantenido vigente, como política de Estado, durante el gobierno de Lula. Durante el periodo de 1990 a 2003, el PND ejecutó un total de 69 procesos de desestatización, referentes al sector siderúrgico, químico, petroquímico, de fertilizantes, eléctrico, ferroviario, minero, portuario, financiero, petrolífero, etc. (BNDES, 2003)

Cuadro 5.4. Programa Nacional de Desestatização. Resultados acumulados hasta 2003

RESULTADOS ACUMULADOS (1990-2003)	
Empresas controladas	29
Participaciones minoritarias	26
Concesiones	7
Arrendamientos	7
Total	69

Fuente: BNDES (2003).

Los principales objetivos del PND están dentro de un marco más global, derivado de los procesos de reformas orientados hacia el mercado que acabaron cristalizando en una nueva agenda pública. En concreto, con el PND se pretendía vender la participación del Estado en distintos sectores para solventar, por una parte, los

problemas fiscales del presupuesto de la *União*, así como para mejorar la productividad y recuperar la capacidad para invertir de la economía brasileña. Sin embargo, más allá de los aspectos coyunturales, la finalidad perseguida a largo plazo, al igual que la del resto de las políticas implantadas durante el periodo de las reformas liberales, era redefinir el papel económico del Estado, consolidando la primacía de la actividad privada y limitando la intervención pública a una función meramente regulatoria.

Según la legislación elaborada para ejecutar el PND, sus objetivos eran 1) reordenar la posición estratégica del Estado en la economía, transfiriendo a la iniciativa privada las actividades indebidamente explotadas por el sector público, 2) contribuir a la reducción de la deuda pública, concurriendo al saneamiento de las finanzas del sector público 3) permitir el retorno de inversiones en las empresas y actividades que sean transferidas a la iniciativa privada, 4) contribuir a la modernización del parque industrial del país, ampliando su competitividad y reforzando la capacidad empresarial en los diversos sectores de la economía, 5) permitir que la Administración Pública concentre sus esfuerzos en las actividades en que la presencia del Estado sea fundamental para la consecución de las prioridades nacionales, 6) contribuir al fortalecimiento del mercado de capitales, a través del crecimiento de la oferta de valores mobiliarios y de la democratización de la propiedad del capital de las empresas que integren el Programa (Ley 8.031/90 de 12 de abril de 1990).

Cuadro 5.5. Principal legislación acerca del PND

<i>Medida provisoria</i> (decreto del Ejecutivo) 155/90, de 15 de marzo de 1990	Gobierno Collor. Crea el <i>Programa Nacional de Desestatização</i> . Establece que la administración del Fondo específico para el programa será gestionada por una institución del sector público, sin especificar cual.
Ley 8.031/90 de 12 de abril de 1990	Gobierno Collor. Tras pasar el trámite legislativo.
Decreto 1068/94 de 2 de marzo de 1994	Gobierno Cardoso. Incluye dentro del PND las participaciones societarias minoritarias de la Administración.
Ley 8.967 de 13 de febrero de 1995	Gobierno Cardoso. Ley de concesiones de servicios públicos a empresas privadas.
Ley 9.074/95 de 7 de julio de 1995	Gobierno Cardoso. Ley de concesiones para servicios y obras públicas de competencia de la <i>União</i> .
Decreto 1.481/97 de 15 de junio de 1997	Gobierno Cardoso. Transfiere la coordinación de la desestatización de las instituciones financieras federales al BACEN.
Ley 9.491/97 de 9 de septiembre de 1997	Gobierno Cardoso. Modifica la 8.031/90. Crea el <i>Conselho Nacional de Desestatização</i> .

Fuente: Elaboración propia.

Es preciso apuntar que, antes de que fuera aprobado este programa en los primeros meses del gobierno Collor de Mello, ya se habían dado en la década anterior distintos episodios de privatizaciones, siendo los más destacables, como ya fue expuesto, los ejecutados desde el “Sistema BNDES”. Por eso, el proceso de privatizaciones en Brasil se puede dividir en distintas fases, desde la evolución de varias acciones coyunturales como las mencionadas, hasta convertirse en una política pública desde 1990 dentro del cambio de agenda impulsado por el Consenso de Washington, y de ahí a convertirse en uno de los pilares esenciales de la nueva estrategia liberal de desarrollo y de reforma del Estado con el gobierno Cardoso.

A partir de 1980 se comenzaron a dar los primeros pasos en las privatizaciones, aunque todavía no se vislumbraba la dimensión central que iba a ocupar este proceso pues todavía coincidía con la época en la que se seguían creando empresas públicas. En 1979 el gobierno Figueiredo había creado el *Programa Nacional de Desburocratização*, convertido en 1981 en *Programa de Desestatização* a través de la *Comissão Nacional de Desestatização*, sucedidos por el *Conselho Interministerial de Privatização* y el *Conselho Federal de Desestatização*, instaurados por el gobierno Sarney.

Sin embargo, las privatizaciones de la década de 1980 apenas se ejecutaron a través de estos organismos, tratándose sobre todo de las ya mencionadas privatizaciones efectuadas por el “sistema BNDES”. Fue pues con el gobierno Collor de Mello cuando se inauguró una nueva etapa en la política brasileña, con el cambio hacia un paradigma liberal que acabó cristalizando en gobiernos posteriores en una nueva estrategia de desarrollo. Con ello, el tema de las reformas orientadas al mercado entró de lleno en la agenda política.

Ya en la campaña electoral de 1989, Collor de Mello lanzó un ataque directo a los que él llamaba “marajás”, es decir, las personas que se habían enriquecido mediante el Estado, para de esta forma deslegitimar el intervencionismo y preparar el desmantelamiento de grandes sectores públicos. Sin embargo, pese a que las ideas liberales se iban haciendo más aceptables para amplios sectores de la sociedad brasileña, la privatización del sector público no contaba en sí misma con una coalición de sustento, ni social, ni política, ni económica (Velasco, 2010:197). De hecho, sólo un reducido grupo de técnicos del BNDES que habían participado de las privatizaciones del banco en los años previos, junto con directivos de las estatales siderúrgicas, concedores con información de primera mano de las dificultades que atravesaba el sector y del problema que su quiebra podría suponer para el Tesoro Público, apoyaron

en sus primeros momentos la implantación de estas nuevas políticas (Schneider, 1991:9).

Por ello, los primeros pasos hacia el PND se dieron intentando aislar y despolitizar el proceso, elaborándose la legislación por este grupo de técnicos vinculados al Ejecutivo. Posteriormente, dicha legislación fue aprobada por el Parlamento sin la posibilidad de ser enmendada, utilizando el recurso de las *Medidas Provisorias* –decretos presidenciales-. El hecho de que estas *Medidas Provisorias* fuesen aprobadas posteriormente por el Legislativo se debió únicamente al éxito de la estrategia de presentarlas integradas en un gran paquete de reformas y de ajustes, que pretendían sacar a la economía brasileña del colapso (Schneider, 1991).

Una vez aprobada la legislación, la estructura institucional para ejecutar el PND se basó en la experiencia privatizadora de la década anterior ejecutada por el BNDES. Se creó una Comisión Directora encargada de supervisar el programa y tomar las principales decisiones, como escoger las empresas públicas a privatizar y aprobar la forma y las condiciones de venta. El BNDES fue encargado de las tareas de administración y de implementación de las directrices elaboradas por la *Comissão*, apoyándose en firmas de consultoría (Pinheiro & Fukaskaku, 2000: 21).

Al final del gobierno Collor de Mello, que fue destituido por un proceso de impugnación del mandato en 1992 (Sallum Jr. & Paixão e Casarões, 2011), se habían efectuado un total de 16 procesos de desestatización, recaudando un total de 3.900 millones de dólares, frente a los 549 millones de dólares recaudados durante el periodo anterior al PND. Por su parte, al final del gobierno de Itamar Franco (1992-1994), el PND ejecutó un total de 17 procesos de desestatización, recaudando 4.700 millones de dólares, a pesar de que su gobierno no se había comprometido tan explícitamente como el de Collor con posturas liberalizantes. El aumento de las privatizaciones con Franco a pesar de no ser un elemento central de su programa político, muestra la plena consolidación del PND como política pública, así como la creación de redes de sustento que hacían muy difícil ya una vuelta atrás en el proceso iniciado (Velasco, 1994: 37). En total, si se suman los beneficios por las ventas junto a las deudas del Tesoro que fueron transferidas, el resultado del PND durante el periodo 1990-1994 fue de 11.874 millones de dólares (*Ministerio de Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior*).

5.3. El gobierno Cardoso y la nueva estrategia de desarrollo. La nueva fase del PND.

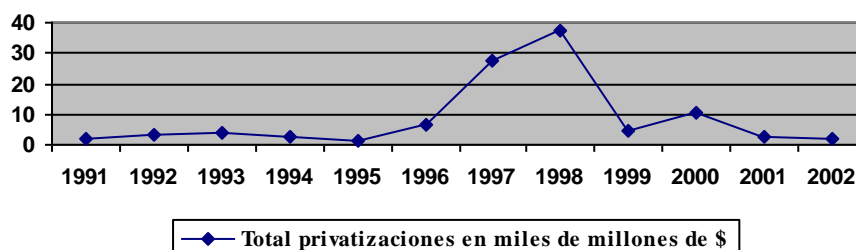
Con el gobierno Cardoso el proceso de ejecución del PND recobró una mayor importancia en la agenda política. La cuantía de las recaudaciones continuó creciendo a un ritmo casi exponencial, alcanzando al final del periodo 1995-2002 un total de 78.614 millones de dólares recaudados y 14.810 millones de dólares de deudas transferidas. Además, tras la estabilidad alcanzada por las reformas del Plan Real y la apertura de la economía brasileña impulsada por el gobierno Cardoso, aumentó la participación de capital extranjero en los procesos de compra, que llegó a alcanzar un 55 % para ese mismo periodo (*Ministerio de Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior*).

Cuadro 5.6. Resultados comparados PND.

Periodo	Recaudado	Deudas transferidas	Resultado total	Porcentaje
1990-1994	8.608	3.266	11.874	11,2%
1995-2002	78.614	14.810	93.424	88,8%
Total	87.222	18.076	105.298	100%

Fuente: MDIC

Figura 5.4. Evolución de los resultados anuales de las privatizaciones -1990-2002-



Fuente: MDIC.

Sin embargo, lo más importante de esta nueva fase fueron los cambios cualitativos en los objetivos prioritarios del programa, ya que la acción del PND se extendió a la privatización de los servicios que ofrecía el Estado en los sectores de las telecomunicaciones, la electricidad, las finanzas, los transportes terrestres y los

saneamientos. Con ello, el PND pasó de ser un medio para desprenderse del sector productivo público, a convertirse en uno de los principales instrumentos para constituir lo que se vino a llamar el Estado regulador, y en una de las bases de la nueva estrategia de desarrollo liberal.

Durante los gobiernos de Sarney, Collor y Franco las privatizaciones supusieron el intento de supresión de muchas de las funciones del Estado brasileño como productor de bienes, deshaciéndose de su participación en importantes empresas públicas en sectores estratégicos. Con Cardoso el objetivo del PND y de los programas de desestatización subnacionales varió sustancialmente, encargándose ahora de la privatización de los servicios públicos. De esta forma el programa pasó a integrarse dentro del proyecto de reformas que, a la vez que proponían un nuevo programa de crecimiento y de evolución económica mediante la preponderancia del sector privado, establecían la necesidad de definir un marco regulatorio estatal como función fundamental de la intervención pública.

Cuadro 5.7. Privatizaciones periodo 1990-1994

Sector	Recaudado con la venta
Siderúrgico	5.562
Petroquímico	1.882
Fertilizantes	418
Otros	350
Total industria	8.212 (95,4%)
Part.minoritarias	396 (4,5%)
Total	8608

Fuente: MDIC

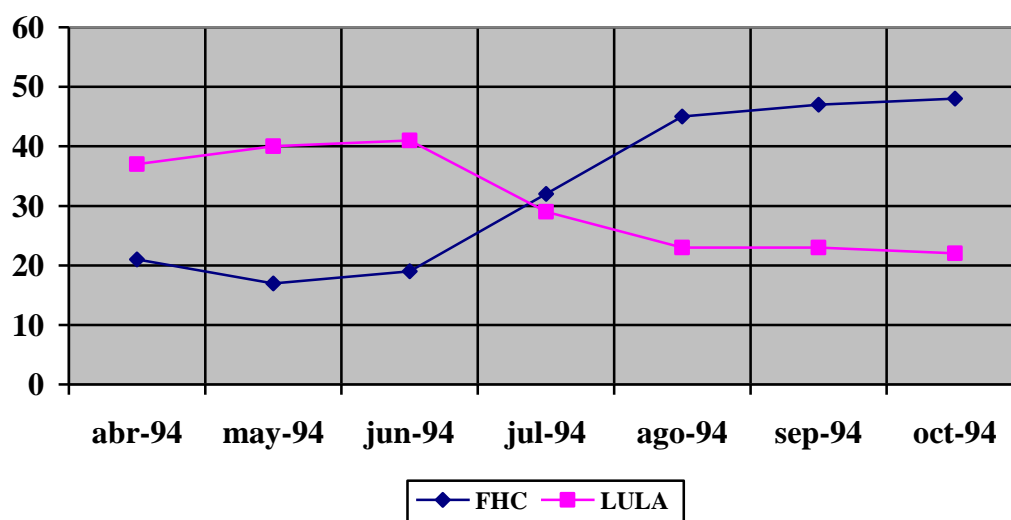
Cuadro 5.8. Privatizaciones durante el periodo 1994-2002

Sectores	Recaudación con la venta	Porcentaje
Infraestructuras y servicios	63.291	80%
Industria	10.852	14%
Part. minoritarias	4.481	6%
Total	78.614	100%

Fuente: MDIC

Fernando Henrique Cardoso llegó al gobierno con una enorme legitimación, debida en gran medida al éxito alcanzado en la estabilización monetaria y de precios tras la implantación del Plan Real siendo ministro de Economía del gobierno Franco. Gracias a ello pudo proyectar un programa de gobierno en un inusitado contexto de estabilidad económica y política, extendido a dos legislaturas tras la reforma constitucional de 1998. Por eso, a diferencia de anteriores presidentes, su labor de gobierno contó con el respaldo nítido de una amplia coalición, tanto política, como económica y social, configurada en base a los efectos exitosos de los ajustes macroeconómicos. De esta forma, el gobierno Cardoso tuvo la posibilidad de hacer que las reformas a favor del mercado planteadas al principio de la década acabasen cristalizando en una estrategia de desarrollo liberal, de carácter más global. A pesar de que la nueva estrategia se alejaba de los fines desarrollistas de sus predecesoras, se trataba por primera vez desde la década de 1970 que un gobierno era capaz de formular un modelo de crecimiento con objetivos, medios y fines nítidos y estructurados, además de estar ampliamente respaldado social y políticamente.

Figura 5.5. Desempeño en las encuestas electorales de los principales candidatos a las elecciones de 1994, antes y después de los efectos del Plan Real

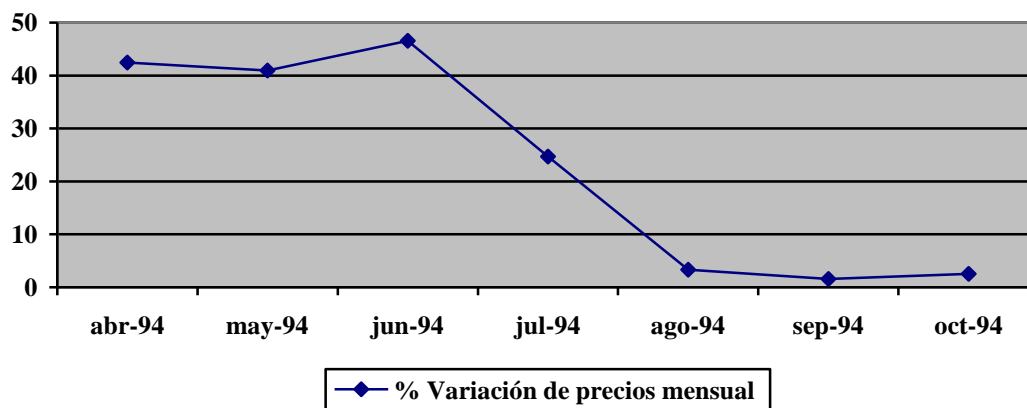


	abr	May	Jun	Inicio efectos P. Real	Jul	Ago	Sept	Oct	Final
FHC	21%	17%	19%		32%	45%	47%	48%	54,5%
LULA	37%	40%	41%		29%	23%	23%	22%	27%

Fuente: Datafolha y TSE en Sola & Kugelmans (2006)

Figura 5.6. Efectos del Plan Real. % de variación mensual de precios.

	abr-94	May-94	jun-94	Inicio efectos Plan Real	jul-94	ago-94	Sept-94	Oct-94
%Variación de precios mensual	42,46%	40,95%	46,58%			24,71%	3,34%	1,55%



Fuente: IPEADATA. Serie histórico estadística a partir de datos de FGV-Conjuntura econômica

Dentro de este marco, por lo que respecta a la política de privatizaciones, en el programa de gobierno con el que se presentó a las elecciones de 1994, Cardoso trataba la cuestión en primer lugar como forma de continuar solventando el problema fiscal brasileño y recuperar la capacidad de inversión pública. En este sentido afirmaba que “el proceso de privatización se acelerará, según las directrices definidas en esta propuesta. Incluso a través de estimaciones conservadoras, la venta de los activos públicos deberá generar recursos del orden de 15.000 millones de reales en los próximos cuatro años, para ser utilizados en inversiones en proyectos de infraestructura.” (Cardoso, 1994: 27).

Sin embargo, el objetivo, como se ha dicho, iba más allá, pretendiéndose la integración de los procesos de privatización en el nuevo proceso de redefinición de la intervención pública. De acuerdo con el mismo programa “(...) la experiencia demuestra la necesidad de ajustes en el programa. El gobierno Fernando Henrique reorientará el programa de privatización, no solo para reducir la deuda pública, sino para convertirlo en un componente del proceso de reestructuración del Estado.” (Cardoso, 1994: 204). Esta idea de replantear las funciones del Estado dentro de la nueva estrategia de desarrollo liberal aparece sintetizada en la afirmación de que “es esencial reforzar el papel regulador del Estado en la economía, de forma independiente de los agentes de ejecución, sean públicos o privados. Esto implicará la aprobación de

legislación relativa a las concesiones de servicios públicos y el fortalecimiento del poder de regulación y fiscalización del Estado, para cohibir los abusos del poder económico y garantizar la prestación de servicios públicos adecuados.”(Cardoso, 1994: 203).

Para implementar la nueva fase del PND se empezó acometiendo una reforma institucional de su organismo director, creándose el *Conselho Nacional de Desestatização* (CND) en sustitución de la anterior *Comissão Diretora*. Además, se reformó también el marco legal del programa, con la aprobación de la Ley de Concesiones de Servicios Públicos, la Ley de Concesiones de Obras Públicas, y la Ley 9.491/97 de 9 de septiembre de 1997, que modificaba la ley de 1990 mediante la que se había instituido el programa.

De todos los procesos de desestatización emprendidos en este periodo los más importantes fueron la privatización de la Compañía Vale do Rio Doce (CVRD), acometido en 1997 y la de Telebrás, acometido en 1998. Con el primero se liquidaba ya de forma casi definitiva la venta de la participación estatal en el sector industrial, desposeyéndose de una de las compañías siderúrgicas de mayor tamaño del mundo, y recaudándose un total de 3.131 millones de dólares. Con el segundo, efectuado a partir de la Ley de las Telecomunicaciones de 1997, y por tanto coordinada por el CND pero sin ser parte del PND en sentido estricto, el gobierno se desprendió del *holding* público telefónico, reestructurando el mercado a través de la transferencia a la iniciativa privada de tres empresas de telefonía fija, ocho de telefonía móvil, y una operadora de telefonía de larga distancia, alcanzando un total de 11.970 millones de dólares de beneficio con la venta (Velasco, 2005).

Además de la venta de la CVRD, en cuanto a la industria, en el sector petrolero y petroquímico se vendieron 12 participaciones accionarias de los grupos Petroquisa y Petrofertil, así como una serie de acciones de la Petrobrás que excedían el número mínimo necesario para el mantenimiento del control accionario de la compañía por parte de la *União*. En cuanto al sector de infraestructuras y servicios, además del sector de telecomunicaciones, en el sector eléctrico y a nivel federal, se emprendió la privatización de la *Espirito Santo Centrais Elétricas S.A.* –ESCELSA-, la *Light Serviços de Eletricidade S.A.* y la *Gerasul*, y a nivel de los estados, y por tanto fuera del ámbito del PND pero gestionado por el BNDES, se privatizaron un total de diecisiete distribuidoras y tres generadoras. En el sector de transportes se privatizó la *Rede Ferroviária Federal S.A.* (RFFSA), desmembrándola en siete mallas ferroviarias regionales, para alcanzar una mejor relación entre flujos operacionales y economía de

escala, recaudándose un total de 1.697 millones de dólares. En el sector portuario fue incluida la *Companhia Docas Federais*, y en el sector de la informática la empresa Datamec. Asimismo, y sin estar incluidos en el PND pero contando con la dirección del CND y el BNDES, se llevaron a cabo diversos procesos de privatización en sectores como el gas o los saneamientos urbanos (MDIC).

Todos estos resultados alcanzados entre 1995 y 2002 ya no se trataron, como se afirmó, de una política aislada, sino de una de las partes más importantes del proyecto de redefinición del papel del Estado emprendido por el gobierno Cardoso. La nueva estrategia de desarrollo económico fue mucho más allá de la acción de una serie de políticas económicas de carácter liberal, centrándose sobre todo en una reforma profunda del marco institucional. En ese sentido, es importante apuntar que las reformas promovidas entre 1995 y 2002, se alejan ya de los postulados del Consenso de Washington, pues no trataban de promover el desmantelamiento del Estado como paradigma, sino de sustituir el intervencionismo por la capacidad regulatoria de diversos organismos públicos. En esa estrategia se reintegró el PND, subordinándose a estos objetivos más globales de reforma del Estado⁷⁷.

La función regulatoria del Estado como complemento a las medidas para obtener crecimiento mediante la liberalización económica se consolidó mediante la creación de una serie de organismos independientes que a partir de ese momento velaron por la regulación y el correcto funcionamiento de los mercados que se iban generando. Así, al

⁷⁷ Tal y como expresa Cardoso en la presentación del denominado como Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado, lanzado en 1995: “La crisis brasileña de la última década fue también una crisis del Estado. Como resultado del modelo de desarrollo adoptado por gobiernos anteriores, el Estado se apartó de sus funciones básicas para ampliar su presencia en el sector productivo, lo que acarrió, (...) el agravamiento de la crisis fiscal y, en consecuencia, de la inflación. En ese sentido, la reforma del Estado pasó a ser un instrumento indispensable para consolidar la estabilización y asegurar el crecimiento sostenido de la economía (...) El gran desafío histórico que el país se dispone a enfrentar es el de articular un nuevo modelo de desarrollo que pueda traer para el conjunto de la sociedad brasileña la perspectiva de un futuro mejor. Uno de los aspectos centrales de este esfuerzo es el fortalecimiento del Estado para que sea eficaz tanto su acción reguladora en el cuadro de una economía de mercado, como los servicios básicos que presta y las políticas de carácter social que necesita implementar (...) La reforma del Estado debe ser entendida dentro del contexto de redefinición del papel del Estado, que deja de ser responsable directo en el desarrollo económico y social por la vía de producción de bienes y servicios, para fortalecerse en su función de promotor y regulador del desarrollo.”

tiempo que se iban privatizando los servicios se fue haciendo preciso crear una serie de agencias regulatorias para cada uno de los sectores de servicios privatizados.

Junto con la reforma del Estado, la estrategia de desarrollo liberal tuvo como uno de sus principales objetivos la consolidación de un régimen de estabilidad macroeconómica, monetaria y fiscal, afianzando el camino iniciado con la implantación del Plan Real. Dentro de esta trayectoria, y utilizando también como marco conceptual la idea de la regulación como complemento a la liberalización, uno de los pilares básicos fueron las medidas de reforma del sistema financiero, tal y como se expuso en el primer capítulo. Por una parte, se emprendió la reestructuración del sistema financiero a través de los programas de privatización del PROER y el PROES, así como la Ley de Responsabilidad Fiscal, que prohibía la utilización de recursos públicos para capitalizar entidades financieras con problemas. Por otra parte se emprendió el fortalecimiento de la autoridad del BACEN y el CMN, así como el establecimiento del COPOM y del sistema de metas de la inflación, para hacer más transparente el proceso de toma de decisiones en la política monetaria.

A partir de estas reformas se fue conformando un nuevo marco institucional que, lejos de suponer un “desmantelamiento del Estado”, fue insertándose también en el denominado proceso de consolidación de las instituciones de la democracia inaugurada en 1988. Por eso, la diferencia fundamental de la estrategia de Cardoso con las políticas liberales anteriores, fue su capacidad para establecer de manera estable las nuevas “reglas del juego” del proceso de formulación de la política económica, de manera acumulativa e incremental (Whitehead & Sola, 2006: 4-6).

5.4. El BNDES durante el gobierno Cardoso.

La implantación de una estrategia de desarrollo liberal implicó no sólo un cambio de paradigma político, sino también un progresivo cambio en las redes de los actores implicados en el diseño y la implantación de las políticas. Desde la toma de posesión de Cardoso en 1995, el núcleo duro de su equipo económico se compuso por la mayoría de personas que habían participado en la implantación del Plan Real, y que venían ensayando desde la década anterior diversos programas de ajuste y estabilización. Pedro Malan, uno de sus principales artífices como presidente del BACEN, ocuparía posteriormente el *Ministerio da Fazenda* durante los ocho años del gobierno Cardoso, siendo la cabeza visible de los llamados “economistas de la PUC-Rio” -Universidad Pontificia de Rio de Janeiro-, cuyas ideas de estabilidad fiscal, cambiaria y monetaria se convirtieron en la visión dominante de la estrategia de crecimiento. Gustavo Franco, Arminio Fraga o Persio Arida, presidentes del BACEN durante el gobierno Cardoso, también provenían de este grupo de economistas, formados en dicha universidad pero todos ellos con postgrados en las mejores escuelas de economía de Estados Unidos⁷⁸.

Por lo que respecta al BNDES, también los Presidentes que desempeñaron su cargo durante este periodo provenían de esta red vinculada a la PUC, como por ejemplo el propio Persio Arida –que pasó de presidir el BNDES a ocupar ese mismo cargo en el BACEN-, Edmar Bacha, Luiz Carlos Mendoça o André Lara Resende. Entre este grupo además, es importante destacar a la abogada y economista Elena Landau, casada con Persio Arida, y que colaboró en la elaboración del programa económico del PSDB, la cual, desde su cargo de Directora del *Área de Desestatização* del BNDES, fue una de las mayores impulsoras de la nueva fase del PND, pese a incluso las reticencias iniciales de Cardoso (Pinheiro & Giambiagi, 2000: 29).

De esta red de políticos y economistas liberales forjados en la elaboración del Plan Real y la nueva estrategia de desarrollo, provinieron la mayoría de los presidentes y directores del BNDES durante el periodo. Éstos entraron en conexión con la red interna de técnicos del banco que más se habían implicado con el proceso de privatizaciones en la década y media previa, y que por tanto más experiencia habían acumulado personalmente en los procesos de reforma y de liberalización económica, solidificando las conexiones entre el Ejecutivo y su Ministerio da Fazenda, el BACEN,

⁷⁸ Sergio Tutti *et alli*, “PUC no poder”, *Revista Época*, 25/08/2003.

y el BNDES. Desde este punto de vista, se puede afirmar que esta nueva fase del PND existió una complementariedad mutua entre políticas, que ayudó a consolidar las reformas del Plan Real y a profundizar en la implantación de la reforma del Estado.

Cuadro 5.9. Presidentes del BNDES durante el gobierno Cardoso.

Presidente y mandato	Antes del BNDES	Después del BNDES	Formación.	Otras informaciones.
Persio Arida De septiembre de 1993 a enero de 1995.	Participó en el Plan Cruzado. Participó en el Plan Real	Presidente del BACEN. Banco Opportunity.	USP. PhD en el MIT.	Casado con Elena Landau, directora del Área de Privatizaciones del BNDES durante el periodo
Edmar Lisboa Bacha. De enero de 1995 a noviembre de 1995.	IPEA. Ministerio de Hacienda. Participó en el Plan Real.	Banco Itaú. Director del Instituto “Casa das Garças” de la PUC-Rio.	PUC-Rio. PhD en Yale.	
Luiz Carlos Mendoça de Barros. De noviembre de 1995 a abril de 1998.	Banco Matrix.	Ministro de <i>Comunicações</i> . Quest Investimentos.	Ingeniero por la USP. Doctor en economía por la UNICAMP.	Denunciado e imputado por la venta de Telebrás y absuelto en 2006.
André Pinheiro de Lara Resende. De abril de 1998 a noviembre de 1998.	Banco Matrix. Participó en el Plan Cruzado. Participó en el Plan Real.		PUC-Rio. PhD en el MIT.	Denunciado e imputado por la venta de Telebrás y absuelto en 2006
José Pio Borges de Castro Filho. De noviembre de 1998 a julio de 1999.			Consejero de varias empresas.	Denunciado e imputado por la venta de Telebrás y absuelto en 2006
Andrea Sandro Calabi. De julio de 1999 a febrero de 2000.	Presidente del IPEA. Secretario del Tesoro Nacional.		USP. PhD en Berkeley.	Denunciado e imputado por la venta de Telebrás y absuelto en 2006.
Francisco Roberto André Gros. De febrero de 2000 a enero de 2002.	Bancos de inversiones en EEUU. Vicepresidente BNDES-par Presidente del Banco Central (1991-1992)		Princeton.	Denunciado e imputado por la venta de Telebrás y absuelto en 2006.

Fuente: Elaboración propia.

Así pues, el mayor respaldo, tanto social como político, a las políticas liberales tras el éxito del Plan Real, la mayor capacidad adquirida por el Estado brasileño en un

proceso acumulativo para ir implementándolas, así como la consolidación de redes de políticas como las aquí expuestas, permitieron que el BNDES diera un salto, tanto cuantitativo como cualitativo, en el proceso de ejecución de las privatizaciones, convertidas en un complemento al régimen de estabilidad económico inaugurado tras las reformas de 1994. Por ejemplo, la desestatización de la siderúrgica *Companhia Vale do Rio Doce* (CVRD), la empresa pública más importante del Estado brasileño junto con la Petrobrás, efectuada en medio de enormes resistencias –incluso mediante acciones judiciales que intentaron paralizar el proceso–, contó con el apoyo del banco, no sólo en la ejecución de la venta en sentido estricto, sino también en la conservación de la “acción de oro” a través de la BNDESpa, o el traspaso al banco de las políticas sociales y de integración regional que se realizaban a través de la empresa (Velasco, 2007). Por su parte, el cambio cualitativo que supuso la desestatización de los servicios públicos y la implantación de agencias regulatorias independientes para supervisar los mercados recién creados, fue apoyada por una integración más estrecha entre estas nuevas redes de políticas generadas desde el banco y el personal de los ministerios implicados, lo cual permitió suavizar las resistencias de la administración (Modiano, 2000: 326). Asimismo, la culminación del complejo proceso de privatización de la Red Ferroviaria Nacional (RFFSA), que había sido incluido en el PND en 1992 durante el gobierno Collor de Mello, mediante la adopción de un modelo de venta fraccionado en seis mallas territorializadas, demostró el aprendizaje adquirido durante este tiempo, siendo la acción del banco premiada por un *Award of Excellence* del Banco Mundial (Velasco, 2010).

Además, durante el gobierno Cardoso, el BNDES se encargó de una serie de privatizaciones no incluidas en el PND, y que ayudaban a culminar el proceso de reformas liberales. Por una parte, el banco fue encargado de gestionar el programa de privatización de las empresas públicas de los estados, fundamentalmente las del sector eléctrico. Por otra parte, y dentro de los programas de reestructuración del sistema financiero, el BNDES se encargó también de gestionar la privatización de los bancos públicos de los estados, a través del programa del PROES que sirvió para consolidar no sólo las reformas del sistema financiero, sino también las medidas de disciplina fiscal implantadas en todos los niveles federativos (MDIC, 2002).

Internamente, el banco varió los procedimientos de ejecución de las privatizaciones, que en las fases previas del PND se habían realizado casi exclusivamente mediante el método de venta en bloque único. Todo ello se unió a la

participación del banco en una fase todavía más avanzada de la coordinación estratégica de las privatizaciones, a través de la creación del *Conselho Interministerial da Privatização*, que sustituyó al *Comité de Privatizações*, cuya secretaría continuó ostentando el banco.

A partir de este momento, los diferentes procesos de privatización, ya fuesen de empresas de infraestructuras, industrias o servicios públicos, requirieron establecer procedimientos diversos aplicados a la complejidad de cada caso, pensando en el tipo de mercado que se pretendía crear, y en los “posibles ganadores” de la venta, dependiendo del consenso social para cada proceso de privatización. A diferencia del periodo anterior, la importancia concedida por el gobierno Cardoso a la privatización como instrumento para la reforma del Estado, y la implantación –sobre todo con la privatización de los servicios públicos- de un régimen que protegiese no sólo a los inversores sino también a los consumidores, obligó a pensar en la construcción de procedimientos de venta que fueran ya no sólo eficientes desde un punto de vista técnico, sino que también tuviesen un cierto grado de “legitimidad” para todo el espectro social y político.

Por ejemplo, considerando el caso de la CVRD, la compañía fue vendida en bloques separados y mediante la incorporación de complejas reglamentaciones para los futuros compradores, nacidas de las resistencias que el Legislativo había opuesto en este proceso (Velasco, 2010). Para el caso de los servicios públicos, el tipo de venta dependió del tipo de sector a privatizar y también pensando en el nuevo mercado que se iba a crear, y en el tipo de agente regulatorio que se iba a encargar de la supervisión del servicio (Pinheiro & Fukasaku, 2000). Para el caso de la privatización ferroviaria, se ideó un sistema en el que se dividiría la red ferroviaria nacional en seis mallas regionales, vendiéndose tan sólo el arrendamiento de su explotación por separado, mientras que la *União* conservaba la propiedad de la red (Velasco, 2010).

5.5. Conclusiones

La crisis de la década de 1980 sumió a la mayoría de los organismos del Estado desarrollista en una situación de disfuncionalidad a la hora de enfrentar los desajustes macroeconómicos que se manifestaron con toda su crudeza durante la llamada “década perdida”. En este contexto, al que se unió el debilitamiento de las estructuras estatales con la caída del régimen autoritario, el BNDES, al principio de la década, sucumbió a las presiones de grupos políticos y económicos organizados, y acabó actuando como “hospital de empresas”, rescatando, y por tanto tornando de titularidad pública, a compañías en riesgo de quiebra. Esto fue así hasta que el volumen de activos y de personal del banco ocupados en los rescates de empresas imposibilitó que siguiese desempeñando este papel, que incluso había llegado a poner en dificultad la viabilidad de la propia institución, dado que había perdido su capacidad para efectuar nuevas inversiones. Sin embargo, logrando actuar de nuevo como un “foco de aislamiento técnico”, algo tan característico de etapas anteriores, el BNDES consiguió salir del círculo vicioso, diseñando un proceso de privatizaciones interno, que, debido al éxito y a tratarse del primero en ejecutarse por parte de un organismo público, posteriormente acabaría convirtiéndose en el referente de las importantes políticas de privatizaciones y de reforma del Estado acometidas a partir de la década siguiente.

Una buena síntesis de lo que ocurrió durante todo este proceso son las palabras de Velasco (2010: 378), en las que afirma que “el BNDES no es una institución que se encargue simplemente de implementar políticas públicas ya decididas. Es una institución que se encarga de hacer elecciones que influyen en esas políticas, muchas veces con una visión por delante de ellas, y que busca la mejor forma de ejecutarlas. Eso fue lo que ocurrió con la privatización”. Por tanto, es importante reseñar que lo más importante para el organismo durante el periodo comprendido entre finales de la década de 1980 y la siguiente, en el que se configuró paulatinamente la nueva estrategia de desarrollo liberal, es que el BNDES perdió su papel desarrollista anterior, pero recuperó posiciones en la jerarquía de la coordinación estratégica de la política económica. Esto se produjo gracias, en gran medida, a la recuperación de su capacidad técnica para elaborar procedimientos complejos de toma de decisiones, en virtud de la cual pudo diagnosticar los principales problemas que aquejaban tanto a la institución como a toda la economía brasileña, y en base a ello, proponer medidas internas, y también participar del diseño de políticas públicas. Quizá este sea el motivo por el cual el banco consiguió

que, en lugar de sumirse en el proceso de desmantelamiento estatal, se convirtiera en una institución decisiva en los procesos de reformas liberales y de constitución del nuevo Estado regulador.

La estructura institucional del PND evolucionó sobre la base de la experiencia adquirida por las privatizaciones acometidas previamente por el banco, que se encargó de la administración y ejecución del programa. Además, en gran medida, el diseño de esta política, y sus posteriores modificaciones en el tiempo, tuvieron mucho que ver con la influencia de los técnicos del BNDES, en combinación con políticos, economistas, y otros especialistas del sector público brasileño. De esta forma, el banco, por una parte fue ganando importancia como coordinador de la política económica y, por otra, fue adquiriendo una experiencia fundamental en elaborar un proceso *a priori* sencillo, si se considera como mero desmantelamiento del Estado, pero que en realidad, estimado como política pública de privatizaciones y de reforma del papel del Estado, tuvo una enorme complejidad.

Hasta convertirse en política pública y en uno de los temas centrales de la agenda política, las privatizaciones fueron ejecutándose con un importante grado de “aislamiento técnico”. Sin embargo, a partir del gobierno Collor de Mello, pero sobre todo, con el gobierno Cardoso -y a pesar del paulatino consenso que se había conseguido respecto de las políticas liberales- la esfera social y política se tornó más sensible y más informada respecto del significado de las privatizaciones. Por esta razón, la coyuntura más decisiva para la nueva trayectoria fue el periodo de gobierno de Cardoso, en el que la experiencia adquirida por el banco como ejecutor de las privatizaciones alcanzó su mayor grado de complejidad, ya no sólo técnica, sino desde un punto de vista político, de forma que los procesos de venta se adaptaron a cada caso, respondiendo a estos dos criterios.

En este momento, el PND y toda la acción del banco se integraron plenamente en la nueva estrategia liberal y en el proceso de reforma del Estado. Éste fue el periodo en el que el proceso de privatizaciones ejecutadas por el banco alcanzó un mayor volumen, y, además, se extendió a otros ámbitos distintos del PND, como las privatizaciones de las empresas públicas y de los bancos públicos de los estados. Además, las privatizaciones alcanzaron un volumen inusitado, sobre todo en los años de 1997 y 1998, como resultado de la venta de la CVRD y la privatización de los servicios de telefonía. Asimismo, la privatización de los servicios públicos había supuesto un importante cambio cualitativo, pues ya no se trataba de la venta de empresas públicas productoras

de bienes, sino de la creación de mercados de prestación de servicios, con el desafío que suponía ya no sólo la venta, sino asegurarse que el nuevo mercado garantizase los derechos de los consumidores

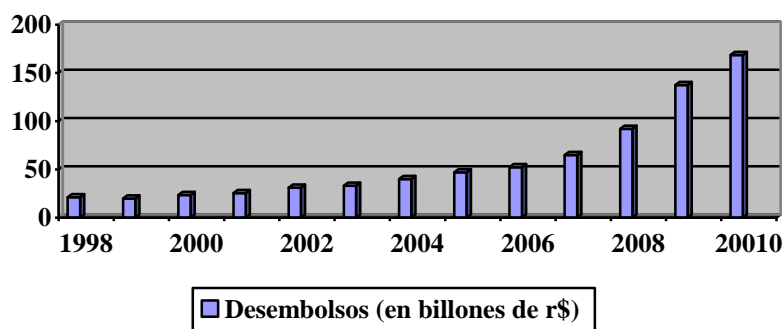
Una vez transcurrida esta fase de auge privatizador y de reforma del Estado, el banco había recuperado una jerarquía institucional como instrumento coordinador de la política económica, que no había disfrutado desde la época de los grandes programas de desarrollo de la década de 1970. A partir de este momento, y gracias también a la nueva coyuntura positiva, tanto económica, como de reforzamiento de las estructuras políticas y estatales, el BNDES se encontraba de nuevo con capacidad para convertirse en uno de los principales mecanismos de inversión pública y de sustento de políticas económicas expansivas.

6. La nueva trayectoria desarrollista -2003-2010-

El último de los grandes cambios acontecidos en la trayectoria del BNDES se dio durante la coyuntura de los cambios relacionados con la implantación de una nueva estrategia de desarrollo en los ocho años del gobierno Lula -2003-2010-. Después de haber sido uno de los principales agentes de la reforma del Estado y de las privatizaciones durante más de una década, el cambio de gobierno y la implantación de una nueva estrategia de desarrollo más cercana a los postulados desarrollistas clásicos, hizo variar el papel del BNDES, que, de nuevo, volverá a convertirse en coordinador de políticas más relacionadas con el crecimiento que con los ajustes macroeconómicos.

A partir de 2003 se inició un proceso en el que el banco se convirtió en el principal sustento de la política de inversiones del gobierno, alcanzando con ello un tamaño y una cifra total de desembolsos que no había tenido hasta el momento (véase Figura 6.1.). Además, desde este momento pasó a ser uno de los principales coordinadores de la acción estratégica de la política económica, participando de manera relevante en la dirección del nuevo entramado institucional implantado para acompañar a las nuevas políticas industriales y de fomento de las infraestructuras.

Figura 6.1. Desembolsos anuales del BNDES -1998-2010-



1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
21,3	20	23,4	25,6	31	33	40	47,1	52,3	64,9	92,2	137,4	168,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales –*relatorios anuais*- del BNDES.

Esta trayectoria iniciada con el cambio de estrategia de desarrollo, en la que el BNDES recuperó su papel de apoyo de la acción pública para fomentar el crecimiento económico, se vio incrementada coyunturalmente tras el inicio de la Gran Recesión

Mundial y la quiebra de Lehman Brothers en 2008. A partir de ese momento en el que el crédito tanto a nivel global como en Brasil se contrajo, se hizo necesaria la intervención de las instancias públicas para actuar contracíclicamente. En esta coyuntura económica, el papel del BNDES como mecanismo sustentador del crédito y de la inversión se vio acentuado, convirtiéndose en el principal mecanismo del sistema financiero para ejecutar una acción anticíclica que paliase el problema de la crisis (Sant’anna, Borça & Araujo, 2009: 52). En un primer momento el banco actuó sustituyendo la falta de crédito de las entidades financieras privadas, incrementando entre septiembre de 2008 y junio de 2009 un 29 por ciento su porcentaje de crédito sobre el PIB brasileño, y posteriormente creó nuevas líneas de financiamiento, bajo la creación del *Programa de Sustentação do Investimento –PSI-* (BNDES, 2009: 12).

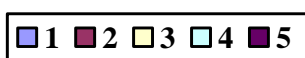
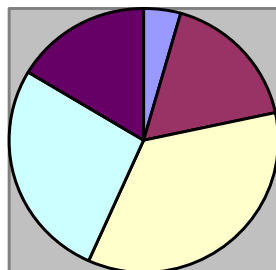
El cambio de trayectoria del BNDES con la implantación de una nueva estrategia desarrollista, significó por tanto una variación importante respecto del papel que el banco había tenido durante el proceso de liberalización económica de los años noventa. Sin embargo, los alcances de esta variación también deben ser matizados, pues el marco institucional general, tras los procesos de reforma del Estado y de las instituciones del sistema financiero, habían marcado unas nuevas reglas del juego (véase Figuras 6.2; 6.3 y 6.4)⁷⁹. Estas nuevas reglas del juego pueden ser observadas a partir de las percepciones y actitudes de los legisladores brasileños actores de la máxima relevancia, y que son una muestra representativa del estado de opinión dentro de los dirigentes políticos acerca de distintas cuestiones relacionadas con el peso y el papel del Estado en la economía. Por ello, es posible afirmar a través de estos datos que muestran una clara tendencia hacia posiciones favorables al mercado, que las reformas liberales de la década anterior generaron por si mismas unas “nuevas reglas del juego”, y por tanto institucionalizaron en gran medida los límites al intervencionismo estatal.

Por eso, pese a que el banco experimentó durante este periodo una expansión exponencial, motivada por la voluntad del ejecutivo de utilizar el BNDES como uno de los pilares de su política de inversiones, dicha expansión estuvo muy controlada, sobre todo por lo que respecta a los controles en la concesión de créditos y en la gestión del riesgo financiero.

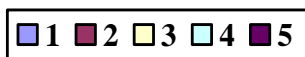
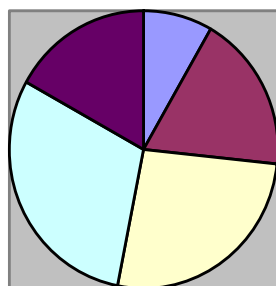
⁷⁹ Los datos para realizar estas Figuras han sido obtenidos del “Observatorio de Élités Parlamentarias de América Latina” –PELA- del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, en concreto las preguntas realizadas a los parlamentarios de la 52ª y 53ª Legislaturas -2003-2007 y 2007-2011-.

Figura 6.2. Pregunta: ¿Es usted más favorable a una economía regulada por el Estado o por el mercado? Escala del 1 al 5, donde 1 indica “máxima presencia del Estado” y 5 “máxima libertad para el mercado”.

2004



2010

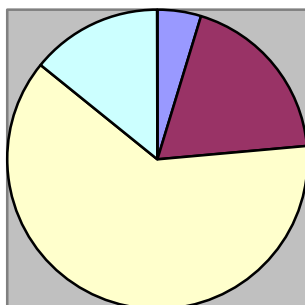


	1 (mayor presencia del Estado)	2	3	4	5 (mayor libertad al mercado)
2004	4,5%	17,2%	35,1%	26,9%	16,4%
2010	8,3%	18,4%	26,4%	30%	16,9%

Fuente: PELA

Figura 6.3. Pregunta: ¿Cual es su actitud personal en relación al tema de las privatizaciones?

2004



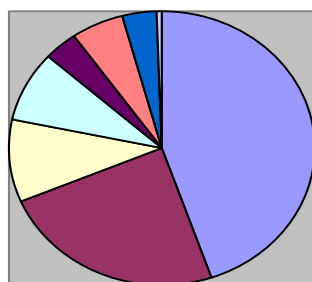
Privatizaría todos los servicios públicos	Solo aquellos de escasa renta
Todos menos los que afecten a mucha poblacion	Dejaría las cosas en su estado actual
No privatizaría ninguno	

Privatizaría todos los servicios públicos	Privatizaría solo aquellos de escasa renta	Privatizaría todos menos los que afecten a mucha población	Dejaría las cosas en su estado actual	No privatizaría ninguno
6,7%	17,9%	53,0%	7%	11,9%

Fuente: PELA

Figura 6.4. Pregunta: El Estado, en lugar del sector privado, ¿debería ser el dueño de las empresas e industrias más importantes del país? Escala de 1 al 5, donde 1 indica “no estoy nada de acuerdo” y 7 “conuerdo mucho”

2010



1	2	3	4	5	6	7	N.R.
---	---	---	---	---	---	---	------

1	2	3	4	5	6	7	Nr
44,75	23,8	9,8%	8,4%	3,6%	5,6%	3,5%	0,6%

Fuente: PELA

6.1. El BNDES como mecanismo de sustento de la nueva estrategia desarrollista

Con el proceso de privatizaciones de los años noventa, el BNDES primeramente se había desprendido de todo un activo en empresas rescatadas que le impedía realizar nuevas inversiones, y, posteriormente, se había convertido en el gestor y ejecutor de una de las políticas públicas más relevantes de la estrategia liberal, volviendo al centro de la coordinación económica. Sin embargo, y a pesar de que el PND y los programas de privatizaciones dentro del sistema BNDES continuaron estando vigentes incluso durante todo el gobierno Lula, la venta de compañías estatales había perdido gran parte de su relevancia, una vez que se acometieron los procesos en los grandes sectores industriales y de servicios. Por eso, ya durante el final del gobierno Cardoso, el banco comenzó a implantar nuevos programas, que podrían haber ayudado a redefinir su papel en la economía brasileña, en un contexto donde la existencia de una institución pública de desarrollo había perdido gran parte de su justificación original.

Una de estas principales nuevas directrices de actuación fue el fomento de las líneas de exportación, centradas fundamentalmente en el sector aeronáutico, automovilístico, agroalimentario y de construcción naval (BNDES, 2001: 52). Con ello, se esperaba constituir el embrión de un futuro banco de exportaciones, al estilo del Eximbank norteamericano (BNDES, 2000: 9), proyecto complementado con el establecimiento de líneas de apoyo a la mejora de la competitividad y la internacionalización de las empresas brasileñas (BNDES, 2002). Otra de las líneas implantadas a partir del año 2000 fue el apoyo la producción nacional de equipamientos agrícolas, y que tuvo una gran importancia en el aumento de las productividad de los agronegocios (BNDES, 2002). Asimismo, el banco estableció nuevas líneas derivadas de la incorporación de otras dimensiones del concepto de desarrollo, como el desarrollo urbano o el desarrollo regional (BNDES, 2001) Por último, el banco también se convirtió en financiador de micro, pequeñas y medianas empresas, estableciendo productos específicos, a través de la colaboración con otras entidades financieras públicas y privadas que se encargarían de ofrecer estos programas a través de su red de oficinas.

Sin embargo, todas estas nuevas líneas de actuación creadas antes de 2002, y que además gozarían de continuidad, siendo la base de diversos programas establecidos en el periodo posterior, no serían suficientes para establecer una variación significativa en el papel del BNDES. Este cambio sólo se produjo cuando, con la llegada del

gobierno Lula, el banco se convirtió en uno de los principales instrumentos para sustentar las políticas de inversión y de crecimiento implementadas en el marco de una nueva agenda desarrollista.

En las nuevas líneas de actuación presentadas en 2003, meses después del cambio de gobierno, explícitamente se definía explícitamente el objetivo de retomar la vocación del BNDES como agente de desarrollo del país, “buscando la sustentabilidad del crecimiento económico, el fortalecimiento de la soberanía nacional y de la integración económica con los países de América del Sur” (BNDES, 2003b). Para ello, y teniendo como marco de referencia la consecución de un mayor grado de inclusión social, el banco pretendía centrar sus directrices de actuación en el fomento de la infraestructura, de la estructura productiva y de las exportaciones (BNDES, 2003b). Con la línea de fomento de la infraestructura se pretendía paliar el problema del aumento de costos y la disminución de la productividad, al tiempo que también se pretendían fomentar las infraestructuras básicas como la electricidad, los saneamientos, y el transporte urbano, que más directamente afectan a la ciudadanía. Con la línea de fomento de la estructura productiva se buscaba aumentar la capacidad de producción del sector industrial y del sector servicios. Por último, con la línea de fomento de las exportaciones se pretendía equilibrar la balanza de pagos, así como aumentar el valor agregado de los productos brasileños comercializados en el exterior.

Este cambio de directrices pretendía, en palabras de Carlos Lessa, primer presidente del banco en la etapa de gobierno de Lula, “restaurar plenamente al banco como brazo operacional de políticas industriales, que también tuvieron que ser recuperadas en este nuevo contexto político” (BNDES, 2003). Todo ello, con el objetivo, explicitado por parte de Lessa y de su nuevo equipo, de revisar el papel que como agente privatizador había tenido el banco durante la década y media anterior, y que, según la nueva presidencia, había pervertido los cometidos con que el banco había sido creado (BNDES, 2003).

Sin embargo, este revisionismo con el cometido que el banco había desempeñado durante el proceso de privatizaciones contó no pocas resistencias.⁸⁰ Gran parte de la opinión pública, y sobre todo el personal de la institución, e incluso importantes miembros del gobierno Lula, retiraron su apoyo a Lessa, por su estrategia de choque frontal con los técnicos del BNDES. Finalmente Lessa fue destituido un año

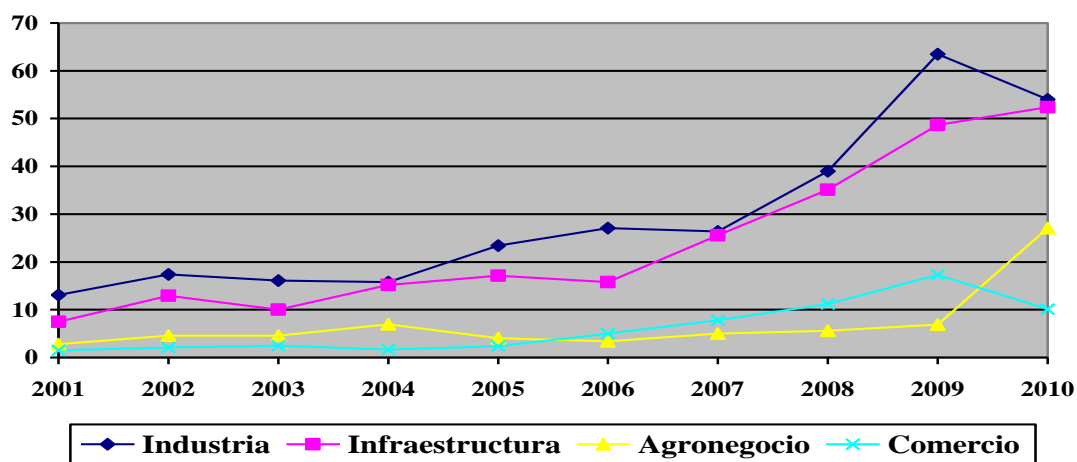
⁸⁰ Entrevista a Armando Castelar, 10/6/2010. Entrevista a Luiz Orenstein, 18/5/2010. Ver anexo.

y medio después de su toma de posesión, siendo sustituido por Guido Mántega, que era ministro de *Planejamento* y que posteriormente sería ministro de Economía.

Con la destitución de Lessa, se pretendía colocar al banco dentro de una trayectoria desarrollista, que, aunque estuviese en consonancia con la agenda del nuevo gobierno, no implicase hacer rendir cuentas al cuerpo técnico del BNDES por el proceso de privatizaciones de la década anterior. Para ello, se nombró como presidente a una persona ajena a este conflicto, que además provenía directamente del núcleo central en la elaboración de la política económica del nuevo gobierno, y que, primero desde el Ministerio de Planificación y posteriormente desde el BNDES y, como se ha señalado, desde el Ministerio de Economía, fue uno de los principales responsables de articular la nueva estrategia desarrollista. De esta forma, se sustituía a una dirección que no contaba con el beneplácito de la institución y que además no formaba parte del núcleo duro de decisiones políticas del gobierno, por uno de los economistas más cercanos al presidente Lula.

Durante el periodo de Mántega -2003-2006-, y una vez resuelto el conflicto generado durante la presidencia anterior, el banco fue dando un giro gradual hacia la nueva trayectoria, dejando, en palabras del presidente “de ser un banco de inversiones a ser un banco de desarrollo”, que debería ser “un instrumento del Estado para la aplicación de una política industrial y tecnológica moderna y eficaz” (BNDES, 2004). Para cumplir con estos objetivos, los sectores donde se concentraron la mayoría de los desembolsos fueron el industrial y el de infraestructuras, iniciando una tendencia en la que poco a poco irían ganando cada vez más importancia respecto del sector comercial y de servicios y del sector del agronegocio (véase Figura 6.5). Este cambio de papel se hizo más evidente a partir de 2007, cuando la naturaleza de las inversiones financiadas por el BNDES comenzó a cambiar, con una creciente demanda de inversiones en infraestructura y en aumento de la capacidad productiva.

Figura 6.5. Desembolsos por sectores del BNDES. Periodo 2001-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de los informes anuales –relatorios anuais- del BNDES.

Además de este papel de mecanismo de estímulo al crecimiento, focalizado fundamentalmente en los sectores de la industria y de las infraestructuras, a partir de 2008 el BNDES comenzó a desempeñar un papel anticíclico, como pieza fundamental del conjunto de medidas lanzadas por el gobierno para hacer frente a la crisis económica mundial (Torres Filho, 2006). En primer lugar fue lanzado el *Programa Especial de Crédito –PEC-*, apoyado por una reducción de la *Tasa de Juros de Longo Prazo –TJLP-*, que es el tipo de interés especial al que presta el BNDES. Posteriormente, en junio de 2009 fue lanzado el *Programa de Sustentação do Investimento –PSI-*, destinado a paliar los efectos negativos de la crisis financiera, y que estaba centrado en reducir los costes de los financiamientos para los segmentos de bienes de capital, innovación y exportación, además de alargar los plazos de carencia y amortización para utilizar los recursos.

Asimismo, además de su papel como mecanismo anticíclico y de sustento al crecimiento y a las inversiones, durante el gobierno Lula el BNDES volvió a desempeñar un importante papel en la elaboración y la coordinación de la nueva estrategia de desarrollo. Las principales políticas industriales, de infraestructuras y de innovación fueron diseñadas con la participación directa del banco, además de que sus presidentes durante este periodo, fundamentalmente Mântega y Luciano Coutinho, provenían de la red de técnicos y políticos que habían participado directamente en la elaboración de estas políticas. De esta forma, además de ser uno de los principales

financiadores del nuevo ciclo de políticas públicas, el banco se convirtió en uno de sus principales coordinadores, participando directamente como asesor en los ministerios⁸¹, o bien como miembro destacado en los órganos de gobernanza creados para implementarlas (informe BNDES 2009).

⁸¹ Entrevista a Paulo Faveret I, 13/6/2010. Ver anexo

6.2. La implantación de una estrategia “neodesarrollista”

En lugar de comprender una única política, la nueva estrategia de desarrollo inaugurada por el gobierno Lula a partir de 2003 se compone 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 a tan sólo determinadas áreas. Sin embargo, todas están englobadas dentro de una agenda de desarrollo más amplia a la que recíprocamente dan coherencia, la cual retoma la importancia del Estado como inductor del crecimiento económico.

Cuadro 6.1. Principales políticas de la nueva agenda de desarrollo (2003-2010)

Política	Ámbito al que va dirigida	Vigencia	Organismo responsable
Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior	Industria	2004-2008	<i>Ministerio de Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior</i>
Política de Desenvolvimento Produtivo	Industria	2008-2010	<i>Ministerio de Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior</i>
Política de Aceleração do Crescimento	Infraestructura e inversiones	2007-2010	<i>Ministerio da Fazenda. Ministerio de Planejamento.</i>
Plano de Desenvolvimento da Educação	Capital Humano	2007-2010	<i>Ministerio de Educação</i>
Plano Nacional de Qualificação	Capital Humano	2003-2010	<i>Ministerio do Trabalho e Emprego</i>
<i>Plano de Ação de Ciencia, Tecnología e Inovação</i>	Innovación	2007-2010	<i>Ministerio da Ciencia, Tecnología e Inovação.</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los distintos ministerios.

Sin embargo, la vuelta de la formulación de estas grandes políticas industriales y de infraestructuras por parte del gobierno federal no puede ser considerada un retorno al intervencionismo estatal. El objetivo fundamental de la acción pública era estimular y sustentar una alta tasa de inversión, tanto por parte del Estado a través del presupuesto federal y la acción de distintas agencias, como a través de incentivos de distinto tipo a la acción privada. Además, una de las características esenciales de la nueva estrategia de desarrollo es su combinación con el mantenimiento de una política macroeconómica que no variaría en lo sustancial respecto a la heredada del periodo anterior, y que combinaría el régimen de metas inflacionarias, el cambio fluctuante y la política de generación de superávit fiscal primario (Bresser Pereira, 2006b).

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, 2006b). Por último, cabe destacar un cambio ideológico producido tras la llegada al poder del gobierno Lula, 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 economía (*Carta ao povo brasileiro*, 2002).

Todas estas propuestas fueron articulándose posteriormente en los primeros momentos del gobierno Lula. Uno de los documentos que establecen cuales serán las nuevas líneas de la estrategia de desarrollo será la “Hoja de Ruta para la nueva agenda de Desarrollo Económico”, elaborado en los primeros meses de 2003 por los ministerios de Desarrollo, de Planificación y de Economía. En ella se establece como objetivos fundamentales la promoción 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 política industrial, tecnológica y de comercio exterior. Esta hoja de ruta sirvió como base para el Plan Plurianual elaborado por el *Ministerio de Planejamento*, titulado “*Orientação Estratégica do Governo: Crescimento sustentável, Emprego e Inclusão Social*”, que englobaría el resto de acciones programadas para la estrategia de desarrollo durante el primer gobierno Lula.

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 & Silva, 2010; Almeida, 2009).

El establecimiento de una Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior tendría como objetivos globales el aumento de la eficiencia económica, el aumento de la capacidad de innovación y la expansión de las importaciones (MDIC, 2003: 2). Para ello, la PITCE comprendía un total de 57 medidas, distribuidas en 11 programas de política, y articuladas en tres planos distintos: líneas de acción horizontales –innovación y desarrollo tecnológico, inserción externa/exportaciones, modernización industrial, ambiente institucional-, opciones estratégicas –software, semiconductores, bienes de capital, fármacos y medicamentos- y actividades portadoras de futuro –biotecnología, nanotecnología y energías renovables- (MDIC, 2003).

La primera de las líneas de acción horizontales, que pretendían servir como un marco conjunto generalizado para toda la industria brasileña, es el fomento a la innovación y desarrollo tecnológico. Para ello se proyectaba un aumento de las actividades de I+D+i, para lo cual fueron establecidas una serie de acciones, desde leyes de incentivos fiscales, al acceso al crédito en condiciones preferenciales para actividades innovadoras, o los subsidios directos a empresas. Por su parte, la línea de mejora de la inserción externa y aumento de las exportaciones, pretendía la expansión

sustentada del comercio exterior así como la incorporación de nuevos productos, empresas y negocios a la base exportadora. Para ello se establecieron mecanismos de apoyo a las exportaciones como ayudas a la financiación y ventajas fiscales, acciones de promoción comercial y de prospección de mercados, o la creación de centros de distribución en el exterior. Por lo que respecta a la línea de modernización industrial, estaba básicamente centrada en las pequeñas y medianas empresas, y en los sistemas productivos locales, y pretendía facilitar el desarrollo organizacional y gerencial así como facilitar el acceso crediticio para la compra de equipamientos. Por último, la línea de mejora del ambiente institucional y de la capacidad productiva, pretendía por una parte instituir organismos de gobernanza de la nueva política industrial, pero, sobre todo, establecer un marco jurídico que evitase las trabas burocráticas y que no gravase las inversiones.

Por su parte, las líneas de opción estratégicas pretendían actuar sobre sectores específicos, que en el momento estaban demostrando un importante dinamismo y crecimiento, como era el caso de los semiconductores y el software, con capacidad para incrementar los retornos en todo el tejido productivo, como el caso de los bienes de equipo, o bien que combinaban potencial de crecimiento futuro con vulnerabilidad en ese momento, como el caso de la industria de los fármacos y medicamentos. Por último las líneas de actividades portadoras de futuro pretendía actuar en aquellos sectores con potencial de crecimiento a medio y largo plazo, en los que Brasil desempeñaba un papel de liderazgo mundial en el momento, como es el caso de los biocombustibles y las energías renovables, o que tenían una importancia estratégica, como es el caso de la biotecnología o la nanotecnología (MDIC, 2003).

La PITCE supuso, como se ha señalado, 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 & Furtado, 2008; Cano & 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 canales de diálogo y de intermediación con el sector privado (Cano, 2010: 11).

El escenario ideado era que para sustentar tasas de crecimiento cercanas al 5 por ciento, como las que se habían alcanzado durante estos años, era preciso un alto grado de inversión mantenido por el peso del gasto público y por los incentivos ofrecidos al sector privado, y por eso pretendía dar continuidad a la formación de capital fijo y a la innovación. De esta forma, la PDP, diseñada a través de la coordinación interministerial, junto con la participación del BNDES y la *Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial* –ABDI- pretendía colocar un nuevo énfasis en la innovación y el desarrollo tecnológico, para garantizar una mejor inserción internacional de los productos brasileños en los mercados internacionales (MDIC, 2008).

Para ello, se dividieron las metas específicas de la política en dos tipos diferenciados. Las denominadas macrometas, irían encaminadas a todo el conjunto del sistema productivo, sin hacer referencia a ningún sector y serían: 1) aumentar la tasa de inversión de la economía hasta el 21 por ciento del PIB, 2) aumentar la inversión privada en I+D+i hasta el 0,64 por ciento del PIB, 3) ampliar la participación en el comercio mundial hasta el 1,25 por ciento de las exportaciones mundiales, 4) aumentar en un 10 por ciento el número de empresas exportadoras. Por su parte, las metas específicas son los objetivos que se pretendían alcanzar en cada uno de los tres programas diferenciados –movilización en áreas estratégicas, fortalecimiento de la competitividad, consolidación y expansión del liderazgo- que comprendían los sectores económicos a los que iban dirigidas las acciones específicas.

Los programas movilizados en áreas estratégicas eran aquellos en los que la construcción de la competitividad estaba relacionada con la superación de desafíos científicos y tecnológicos, y que por tanto exigían la colaboración entre sector privado, institutos tecnológicos y comunidad científica. Incluía los sectores del complejo

industrial de la salud, las tecnologías de información y comunicación, el biodiesel, el bioetanol, complejo industrial de la Defensa, la nanotecnología y la biotecnología.

Cuadro 6.2. Política de Desarrollo Productivo. Programa de movilización en áreas estratégicas. Algunos de los sectores.

Sector	Meta	Desafío
Complejo industrial de la salud	Reducir el déficit comercial. Desarrollar tecnología para la producción local de 20 productos estratégicos	Disminuir la vulnerabilidad del sistema Elevar la inversión en innovación. Aumentar y diversificar exportaciones. Mejorar la red de laboratorios públicos. Atraer centros de I+D+i de empresas tecnológicamente avanzadas.
Biodiesel	Producción de 3,3 billones de litros de biodiesel	Ampliar el cambio obligatorio del biodiesel al diesel con viabilidad económica. Ampliar la productividad de la cadena con inserción de la agricultura familiar. Desarrollar tecnologías nacionales Asegurar la sostenibilidad socioambiental
Bioetanol	Producción de 23,3 billones de litros Exportación de 5 billones de litros Generación de 2.700 MW adicionales	Ampliar la capacidad de producción y la productividad. Transformar el etanol en <i>commodity</i> , creando mercado internacional Modernizar y ampliar la infra-estructura de distribución. Desarrollar nuevas tecnologías. Aumentar la oferta de bioenergía. Mejorar las condiciones socioambientales.

Fuente: MDIC (2008)

Los programas para fortalecer la competitividad estaban enfocados en los sectores que, o bien tenían potencial exportador, o bien tenían la capacidad de generar retornos positivos sobre otros sectores de la estructura industrial, y que por tanto requerían una gran articulación con el sector privado mediante la fijación de metas de producción, exportación y de I+D+i. Comprendían el sector del automóvil, el de los

bienes de capital, el de textil y confecciones, el de madera y muebles, el de perfumería y cosméticos, el de construcción civil, el de servicios, el de la industria naval, el del cuero y calzados, el de la agroindustria y el de los plásticos.

Los programas para consolidar y expandir el liderazgo estaban dirigidos a los sectores y empresas que ya contaban con proyección internacional y capacidad competitiva, que contaban ya con inversiones a largo plazo de gran volumen efectuadas desde el sector público. Comprendían el sector de la aeronáutica, el del petróleo, gas y petroquímico, el de la minería, el de la siderurgia, el del papel y el de las carnes.

Cuadro 6.3. Política de Desarrollo Productivo. Programas para fortalecer la competitividad y para consolidar y expandir el liderazgo. Algunos de los sectores

Sector	Meta	Desafío
Industria aeronáutica	<p>Sustentar la tercera posición mundial en producción de aeronaves.</p> <p>Doblar la participación mundial en aeronaves ejecutivas</p> <p>Doblar las exportaciones de helicópteros a América del Sur</p> <p>Aumentar la productividad</p>	<p>Aumentar inversiones en I+D+i</p> <p>Promover la modernización industrial</p> <p>Ampliar la participación en el mercado internacional</p> <p>Ampliar la inserción en el mercado interno</p> <p>Ampliar la participación de empresas nacionales de equipamientos en el mercado local</p>
Industria naval	<p>Aumentar el uso de piezas nacionales, de un 65% a un 85%</p> <p>Ampliar la participación de la bandera brasileña en la marina mercante</p> <p>Generar 25.000 empleos</p>	<p>Apoyar la consolidación empresarial y la modernización de la estructura industrial</p> <p>Ampliar la inversión en I+D+i y en cualificación profesional</p> <p>Fomentar la creación de una empresa líder en proyectos navales</p>

Fuente: MDIC (2008)

Cuadro 6.3. Continuación

Sector	Meta	Desafío
Minería y siderurgia	Mantener la posición entre los 5 mayores productores mundiales. Aumentar la inversión en I+D	Internacionalización empresarial Mantener las exportaciones Fortalecimiento tecnológico de los bienes de capital Eleva la inversión en innovación Fortalecer la infraestructura tecnológica
Bienes de equipo	Aumentar gastos en I+D+i Ampliar las exportaciones	Apoyar la consolidación empresarial Ampliar la inserción internacional de las empresas Expandir la capacidad de producción
Industria textil	Ampliar la facturación, de 33 mil millones de dólares en 2006 a 41, 6 millones de dólares en 2010	Modernizar la estructura productiva y apoyar la consolidación empresarial Desarrollar productos con mayor valor agregado Expandir exportaciones Combatir prácticas desleales de comercio Fortalecer la cadena productiva en las PYMEs

Fuente: MDIC (2008)

Para sustentar la inversión en I+D entre 2010, la PDP previó un desembolso de seis mil millones de reales por parte del BNDES, más mil millones más provenientes de la *Financiadora de Estudios e Projetos –FINEP-*, dependiente del Ministerio (IPEA, 2010: 232). Además, el BNDES aportaría doscientos diez mil millones de reales en recursos para proyectos de ampliación de la capacidad, modernización e innovación de la industria y los servicios (MDIC, 2008).

Por su parte, para mejorar la gobernanza y el control en la implementación de la PDP, uno de los aspectos principales en los que se pretendía mejorar respecto de la

PITCE, la coordinación general le correspondería al Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, con el apoyo de una Secretaría Ejecutiva formada por la ABDI, el BNDES, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, y el Ministerio da Fazenda (ABDI, 2011) La Secretaría Ejecutiva de la PDP acompañaría la implementación de los programas sectoriales, por medio de comités ejecutivos que elaborarían e implementarían las denominadas Agendas de Acción, que son los detalles de actividades, proyectos y etapas, cada una de ellas enfocadas en los diversos sectores de la economía brasileña.

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 inversión en infraestructura era la parte principal del programa y comprendía una previsión presupuestaria total de 541 mil millones de reales entre 2007 y 2010. Estaba dividida en tres programas: infraestructura logística, infraestructura energética e infraestructura social y urbana. El programa de infraestructura logística preveía inversiones en carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos e hidrovías. Por su parte, el programa de infraestructura energética preveía inversiones en los sectores del petróleo, el gas natural, los biocombustibles y en la generación y transmisión de energía eléctrica. Por último, el programa de infraestructura social y urbana se proyectaron inversiones en programas de vivienda, en saneamientos básicos, en alumbrado público, y también en mejorar la red de metro de las principales ciudades.

Cuadro 6.4. Programa de Aceleração do Crescimento. Infraestructura logística. Carreteras y ferrocarriles. Metas

Tipo	Kms
Carreteras (total inv. pública + inv. privada)	45.337
Inversión pública	42.090
Recuperación	32.000
Adecuación / duplicación	3.214
Construcción	6.876
Inversión privada	3.247
Ferrocarriles	2.518
Inversión pública	211
Inversión privada	2.307

Fuente: *Presidencia da República Federativa do Brasil. Programa de Aceleração do Crescimento*

Cuadro 6.5. Programa de Aceleração do Crescimento Infraestructura logística. Previsión de inversiones (en miles de millones de R\$)

Tipo	2007	2008-2010	Total
Carreteras	8,1	25,3	33,4
Ferrocarriles	1,7	6,2	7,9
Puertos	0,6	2,1	2,7
Aeropuertos	0,9	2,1	3,0
Hidroviás	0,3,	0,4	0,7
Marina mercante	1,8	8,8	10,6
Total	13,4	44,9	58,3

Fuente: *Presidencia da República Federativa do Brasil. Programa de Aceleração do Crescimento*

Cuadro 6.6. Programa de Aceleração do Crescimento. Infraestructura energética. Previsión de inversiones (en miles de millones de R\$)

Acción	Hasta 2010	Después de 2010
Petróleo (explotación y producción)	93,4	100,2
Petróleo (refinamiento, transporte y petroquímica)	45,2	31,7
Gas natural	40,4	6,2
Combustibles renovables	17,4	27,0
Total	196,4	165,1

Fuente: *Presidencia da República Federativa do Brasil. Programa de Aceleração do Crescimento*

Cuadro 6.7. Programa de Aceleração do Crescimento. Infraestructura social y urbana. Previsión de inversiones (en miles de millones de R\$)

Área	Inversión en 2007	Inversión en 2008-2010	Total
Luz para todos	4,3	4,4	8,7
Saneamiento	8,8	31,2	40,0
Habitación	27,5	78,8	106,3
Metro	0,7	2,4	3,1
Recursos hídricos	2,3	10,4	12,7
Total	43,6	127,2	170,8

Fuente: *Presidencia da República Federativa do Brasil. Programa de Aceleração do Crescimento*

Por su parte, la mejora de las condiciones de inversión comprendía la combinación de una serie de instrumentos fiscales, crediticios e institucionales que pretendían generar un ambiente de estímulo al sector privado. Uno de los programas era el estímulo al crédito y al financiamiento, tanto para estimular el consumo, como el crédito habitacional y de largo plazo para las empresas, a través de créditos del BNDES y la *Caixa Econômica e Federal*, además de la creación de un Fondo de Inversiones en Infraestructura. Otro de los programas era la mejora del ambiente de inversiones a través de la reforma del marco regulatorio, en lo referente al sistema de defensa de la competencia. Por lo que respecta a las medidas fiscales, comprendían tanto la reducción selectiva de impuestos para diversos sectores y actividades, como medidas de consolidación fiscal a largo plazo de las cuentas públicas.

**Cuadro 6.8. Programa de Aceleração do Crescimento. Mejora de las condiciones de inversión.
Principales medidas.**

Estímulo al crédito y al financiamiento	Mejora del ambiente de inversión	Desgravación y administración tributaria	Medidas fiscales de largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> -Créditos de la <i>Caixa Exonômica Federal</i> para saneamiento y vivienda. -Ampliación del límite de crédito del sector público para inversión ambiental y de vivienda. -Creación del Fondo de Inversión en Infraestructura -Elevación de la liquidez del <i>Fondo de Arrendamento Residencial</i> -Reducción de la <i>Taxa de Juros de Longo Prazo</i> -Reducción de los <i>spreads</i> del BNDES 	<ul style="list-style-type: none"> -Regulación del artículo 23 de la constitución, para armonizar competencias y procedimientos entre los entes federales. -Reforma del marco legal de las Agencias Reguladoras. -Ley del Gas Natural -Reestructuración del <i>Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência</i>. -Aprobación del marco regulatorio para el sector de saneamiento. -Recuperación de la SUDAM y la SUDENE, y establecimiento de medidas de desarrollo regional. 	<ul style="list-style-type: none"> -Desgravación para las obras de infraestructura -Desgravación para los Fondos de Inversiones en Infraestructuras -Programa de incentivos a la televisión digital -Programa de incentivos al sector de los semiconductores -Ampliación del beneficio tributario a los microcomputadores -Desgravación de las compras de acero nacional para construcción civil -Ley General de las Micro y Pequeñas empresas para unificar el cobro de tributos federales -Reforma tributaria -Mejora del sistema tributario 	<ul style="list-style-type: none"> -Control de la expansión de los gastos en personal de la <i>União</i> -Valorización a largo plazo del salario mínimo -Agilización del proceso licitatorio -Mejora de la gobernanza corporativa de las empresas públicas -Extinción de las empresas estatales en proceso de liquidación -Mejora en la gestión de la Seguridad Social

Fuente: *Presidencia da República Federativa do Brasil. Programa de Aceleração do Crescimento*

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 desarrollista

A este respecto, es posible concluir que la PITCE, la PDP y la PAC, analizadas dentro de un marco común como es el de la nueva estrategia de desarrollo supusieron una respuesta coherente a los nuevos desafíos y posibilidades abiertos tras el final del ciclo de las reformas liberales. La implementación de estas políticas requirió de un cambio de paradigma respecto de lo que debía ser la política económica, y a la llegada de un gobierno comprometido con un programa desarrollista. Además, sobre todo se dio gracias un proceso de mejora de las capacidades de diseño y ejecución, como puede ser observable por el hecho de que la primera de las políticas industriales tuviera que ser totalmente revisada, modificada y posteriormente sustituida, o por el hecho de que hasta el inicio del segundo mandato del gobierno Lula no fuese lanzada la PAC. Por eso, es interesante pasar a analizar los cambios en las bases institucionales mediante las cuales se configuró la estructura de implementación de la nueva estrategia de desarrollo.

6.3. La combinación de legados institucionales

La implantación de la nueva estrategia desarrollista, con la importancia concedida a las políticas industriales y de infraestructuras se llevó a cabo 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, el 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, 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 & Furtado, 2006:174), ya que los cuadros técnicos migraron a otras actividades y se dispersaron, y existía una miríada de órganos públicos que manipulaban algún instrumento de política industrial y tecnológica, configurándose un serio problema de coordinación y gestión (Salerno & 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* –CNDI-, como

mecanismos de gobernanza y asesoramiento, compuestos por personal de la administración federal, así como por representantes de la industria y de los sindicatos.

El CNDI fue creado en 2005, como complemento a la ABDI, que había sido puesta en marcha en el año anterior. Es presidido por el ministro de *Desenvolvimento, Industria e Comércio Exterior*, estando compuesto de otros diez ministros más el Presidente del BNDES. Además, de él participan once agentes de la sociedad civil, entre representantes empresariales y sindicales. Tiene “atribución de proponer al Presidente de la República políticas nacionales y medidas específicas destinadas a promover el desarrollo industrial del país”. Por su parte, la ABDI, que fue creada a finales de 2004, depende del *Ministerio do Desenvolvimento, Industria e Comércio Exterior*, y su comité deliberativo está formado también por representantes ministeriales, por representantes del BNDES y del IPEA, y por representantes empresariales y sindicales.

Posteriormente, para la implementación de la PDP se emprendió una nueva remodelación y mejora de los instrumentos de coordinación. La nueva política sería ejecutada por el *Ministério de Desenvolvimento*, pero contaría con la supervisión del CNDI y estaría coordinada por una Secretaria Ejecutiva formada por la ABDI, el BNDES y el *Ministerio da Fazenda*. 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 monitoramiento 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. Éste 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 resumen, 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.

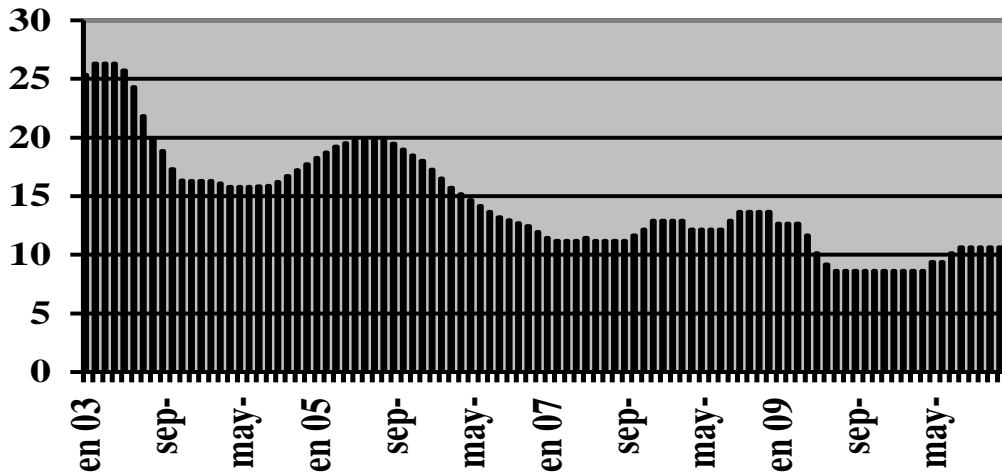
6.4. La consolidación de la autoridad monetaria y la *Taxa de Juros de Longo Prazo*

Si el marco institucional de elaboración de la política económica presenta, como se ha señalado, unas características mixtas, con organismos provenientes de las reformas que implantaron la matriz regulatoria, del estado desarrollista y también de nuevos organismos creados *ad hoc*, las instituciones del sistema financiero presentan una tipología más homogénea. Las reformas del sistema financiero de la etapa anterior generaron un nuevo ambiente institucional que se mantuvo en el periodo de la implantación de la nueva estrategia desarrollista, así que dicha estrategia tuvo que adaptarse a los moldes establecidos por unos mecanismos concebidos básicamente para controlar la inflación.

El nombramiento a principios del mandato de Lula de Henrique Meirelles, diputado del PSDB y antiguo presidente del *Bank of Boston*, mostraba la importancia que para el nuevo Presidente de la República tenía ganar credibilidad de cara a los mercados y mostrarse continuista respecto de las reformas emprendidas en el periodo anterior (Sola, 2006: 248). Así, tanto la independencia del Banco Central, como el funcionamiento del *Conselho Monetario Nacional*, el *Comitê de Política Monetaria* y el *Sistema de Metas para à Inflação*, continuaron siendo el marco fundamental de reglas de juego del sistema financiero nacional. A ello vino a sumarse la implantación a partir de 2004 de las nuevas normas de supervisión bancaria, proveniente de los acuerdos de Basilea II, que contribuyó a consolidar todavía más la labor del Banco Central como autoridad monetaria (Bacen, 2004)

La continuidad respecto a las reformas emprendidas durante el gobierno Cardoso permitió, por una parte, los nuevos objetivos de política económica pudieran conseguirse en un marco tanto de estabilidad de precios como de expansión de créditos desconocido anteriormente. Sin embargo, como contrapartida, algunas de las consecuencias del nuevo régimen de estabilidad financiera, fundamentalmente el mantenimiento de los tipos de interés elevados para mantener los objetivos del sistema de metas contra la inflación, se convirtieron en serios obstáculos para una nueva política económica expansiva. Aunque la denominada *taxa Selic*, que es la que marca los tipos de interés descendió algo a lo largo del tiempo, los tipos de interés de Brasil continuaron estando entre los más altos del mundo, en cifras que casi nunca bajaron del 10% y que en muchos momentos duplicaron este valor (véase Figura 6.3).

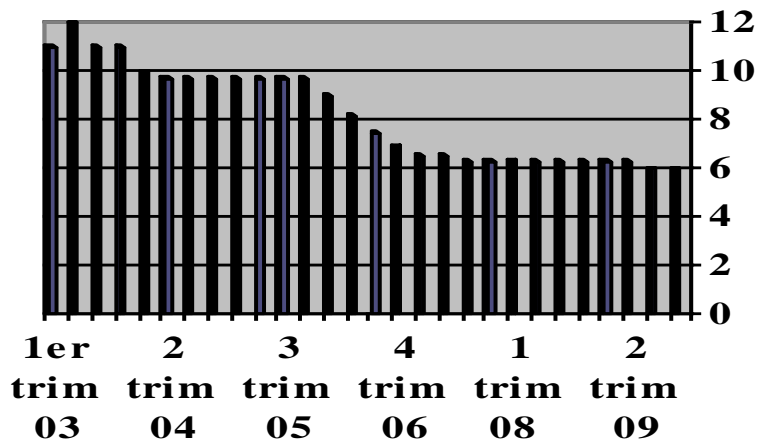
Figura 6.6. Tipo de interés -Taxa Sélíc-



Fuente: BACEN

Sin embargo, también en 1994, junto con las reformas del Plan Real y las que establecieron la independencia de la autoridad monetaria se había establecido la denominada *Taxa de Juros de Longo Prazo* –TJLP-. Mediante la TJLP el *Conselho Monetario Nacional* fija trimestralmente un tipo de interés más bajo que el establecido por la *Taxa Selic*, y que se aplica a todas las operaciones crediticias a largo plazo, es decir, todas las efectuadas por el BNDES. Este tipo especial mostró durante todo el periodo comprendido entre 2003 y 2010 una tendencia descendente, llegándose a consolidar durante los tres últimos años en valores próximos al 6%.

Figura 6.7. Taxa de Juros de Longo Prazo



Fuente: BNDES

De esta forma, el sistema financiero se configuró a lo largo de todo este periodo como un conjunto de instituciones que, por una parte, ejercían la supervisión y dictaban la política monetaria, con el objetivo de regular el buen funcionamiento del sistema bancario y, sobre todo, de mantener el control inflacionario. Por otra parte, los bancos públicos -sobre todo el BNDES- a través de su capacidad para ofrecer préstamos a largo plazo dirigían un crédito escaso y caro hacia los sectores fijados como prioritarios por la política del gobierno, paliando así el problema tanto de los excesivos tipos de interés como de la escasa capacidad del mercado de capitales para financiar grandes proyectos.

6.5. Reformas y continuidad dentro del BNDES.

Como se ha visto, la evolución tanto del sistema financiero como de los instrumentos de elaboración y coordinación de la política económica, ofrecen para este nuevo periodo de implantación de una nueva estrategia de desarrollo un marco institucional con características en cierto modo ambivalentes. Por una parte fueron creadas una serie de instituciones de coordinación, mientras que otras instituciones provenientes de legados desarrollistas anteriores recuperaron funciones parecidas a las que tenían en sus orígenes. Por otra parte, el marco generado tanto las nuevas agencias independientes, como por el sistema financiero gobernado por la autoridad monetaria, propició la entrada de nuevas prácticas regulatorias en numerosos organismos tradicionalmente alejados de ellas, como habían sido los bancos públicos. Estas características ambivalentes del nuevo marco institucional tuvieron reflejo en la evolución institucional del BNDES.

Internamente, el periodo de 2003 a 2010 presenta características tanto de una mayor expansión, guiada por la voluntad del Ejecutivo de colocar al banco en una nueva trayectoria que estuviera en consonancia con sus nuevos objetivos, como también de un refuerzo de distintas políticas operacionales internas, que actuaron como contrapeso, manteniendo el tradicional aislamiento burocrático de la institución. Así, aunque el banco experimentó un crecimiento exponencial en cuanto a fondos gestionados y desembolsos realizados, y también aumentó incluso el número de personal (BNDES, 2009: 34), los controles internos frente a la expansión de créditos se mantuvieron, además de implantarse importantes novedades en lo que respecta a la gestión de riesgos financieros. Por otra parte, aunque la nueva presidencia del banco cambió sustancialmente los objetivos del banco, los técnicos de la institución consiguieron, como ya se señaló anteriormente, que su papel en el periodo anterior de privatizaciones no fuese cuestionado, de forma que la transición hacia una nueva trayectoria se hizo de forma gradual.

Con el cambio de gobierno en 2003 la dirección del banco también cambió, lo que supuso la sustitución de toda la red de economistas ortodoxos que más directamente habían participado en la implantación de las reformas liberales del periodo anterior. La llegada de nuevos cargos a la dirección supuso la sustitución de una “comunidad epistémica” por otra, con economistas que contaban con una formación y una trayectoria diferente, realizada en escuelas y universidades caracterizadas por su

orientación más desarrollista y keynesiana. En este sentido, cabe destacar la preponderancia que adquirieron los economistas provenientes de la Universidad de Campinas –UNICAMP-, así como la desaparición del cuadro directivo de los economistas provenientes de la PUC-Río, principal centro difusor de las doctrinas neoliberales en Brasil, además de que también disminuyó la importancia de los economistas provenientes del sector privado

Cuadro 6.9. Cuadros directivos del BNDES. Periodos 1995-2002 y 2003-2009

Trayectoria	1995-2002 (n=16)	2003-2009 (n=17)
PhD Economía en EEUU	5	1
PhD Economía Inglaterra	0	4
Dr. Economía UFRJ/Unicamp	2	4
Master economía EEUU	4	0
Master economía Brasil	3	7
Profesor economía PUC-Río/FGV Río	3	0
Profesor economía UFRJ /Unicamp	0	5
Profesor economía PUC-SP/ USP / PUC-SP	1	1
Funcionario	4	7
Director de consultoría o de banco	12	3
Articulación político-partidaria	0	3

Fuente: Santana (2011: 132-33)

De este cambio de “comunidad epistémica” cabe destacar la importancia de la figura de los cuatro presidentes, la principal conexión entre las políticas del Ejecutivo y el banco. El primer presidente del BNDES del gobierno Lula fue, como ya se señaló, el profesor de economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro –UFRJ- Carlos Lessa, que tuvo un mandato corto y conflictivo. En su deseo de cambiar de rumbo a la institución se enfrentó al personal técnico, e intentó incluso disminuir su poder de decisión con el desmantelamiento de los distintos comités⁸².

Tras forzarse su salida, fue sustituido por Guido Mántega, una de las personas con mayor influencia en la formulación de la política económica del gobierno Lula, y que, pese a contar también con una importante trayectoria académica, contaba con un perfil más técnico y político que su antecesor. A partir de la llegada de Mántega, el

⁸² Entrevista a Armando Castelar, 10/5/2010. Ver anexo.

BNDES sufrió una importante transformación en su estructura interna, con el objetivo de incorporar al Banco las nuevas visiones de la Administración. La preocupación con el desarrollo de los diferentes sectores de la economía, y la importancia concedida a los denominados sectores prioritarios, para los cuales sería importante reducir el costo de los préstamos, así como la visión de “democratización del crédito”, hizo que se superara la organización anterior dividida en áreas de productos y áreas de clientes. Entre 2003 y 2005 fue restaurada la estructura sectorial, con la división de las áreas operacionales del Banco en inclusión social, industria, insumos básicos, infraestructura y energía, mercado de capitales, operaciones indirectas y comercio exterior. Posteriormente, tras ser nombrado como ministro de Economía en 2006, Mántega fue sustituido por Demian Fiocca, que ejerció como presidente hasta abril del año siguiente, siguiendo una línea continuista con respecto a su antecesor, del cual había sido alumno.

El inicio del segundo mandato de Lula trajo un nuevo cambio en la presidencia del BNDES, con la llegada de Luciano Coutinho, que desempeñaría su cargo durante el resto del gobierno, y que posteriormente continuaría ejerciéndolo tras la llegada de Dilma Rousseff a la presidencia de la República. Coutinho había trabajado como consultor, tanto en el sector público como en el privado, pero, sobre todo se había destacado como profesor de economía en la *Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP*-, uno de los principales centros de difusión del nuevo pensamiento desarrollista y keynesiano. Durante su etapa inmediatamente anterior fue uno de los principales defensores de la necesidad de emprender una ambiciosa política industrial, y, además, trabajó directamente en la elaboración del *Programa de Aceleração do Crescimento*.

Con la presencia de Coutinho en la presidencia del BNDES y de Guido Mántega en el *Ministerio da Fazenda* dirigiendo toda la política económica, se estableció un importante nexo de unión entre ambos organismos, a pesar de que el banco continuase ligado al *Ministerio de Desenvolvimento*. De esta forma, el banco fue utilizado de manera excepcional para ejecutar programas específicos para paliar los efectos de la crisis iniciada en 2008, como la introducción de líneas de capital de giro, o la utilización de recursos del Tesoro Nacional para capitalizar la Petrobrás y para realizar préstamos a través del *Programa de Sustentação do Investimento (BNDES, 2010)*.

Cuadro 6.10. Directores del BNDES -2003-2010-

	Periodo	Antes del BNDES	Después del BNDES	Otros
Carlos Lessa	Enero de 2003 a noviembre de 2004	Doctor en Economía por la UNICAMP. Exiliado en Chile durante la dictadura militar. Profesor y rector de la UFRJ. Director del área social del BNDES. Consultor de la ONU y la CEPAL.	Profesor.	Autor, entre otros de <i>Quinze anos de política econômica</i> (1977), <i>A estratégia de desenvolvimento, 1974-1976. Sonho e fracasso</i> (1988). <i>Introdução à economia: uma abordagem estruturalista</i> (1999).
Guido Mántega	Diciembre de 2004 a marzo de 2006.	Licenciado y doctor en Economía por la USP, con especialización en la Universidad de Sussex. Profesor de la FGV-SP y de la PUC-SP. Consultor del CEBRAP y del gobierno municipal y del estado de Sao Paulo. Coordinador del programa económico del PT. Ministro de <i>Planejamento, Orçamento e Gestão</i> .	Ministro de Economía con el gobierno de Lula y con el gobierno de Dilma Rousseff.	Autor, entre otros, de <i>Acumulação monopolista e crises no Brasil</i> (1981), y <i>A Economia Política Brasileira</i> (1984),

Demian Fiocca	Abril de 2006 a marzo de 2007.	Licenciado y master en Economía por la USP. Economista jefe de Telefónica y del HSBC. Asesor del <i>Ministerio de Planejamento</i> .	Ejecutivo de la Vale. Presidente de <i>Nossa Caixa</i> (antigua caja de ahorros del estado de Sao Paulo, privatizada y absorbida por el Banco do Brasil)	Autor de <i>Oferta de Moeda na Macroeconomia Keynesiana</i> (2000).
Luciano Coutinho	Desde abril de 2007	Licenciado y master en Economía por la USP, doctor por la Universidad de Cornell. Profesor de la UNICAMP.		Autor, entre otros, de <i>Estudo da competitividade da indústria brasileira</i> (1994).

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, como se ha señalado, además de ponerse al servicio de las políticas dictadas por la presidencia para apoyar la nueva agenda del gobierno Lula, el BNDES continuó desarrollando sus propias líneas elaboradas en el seno de la institución. Entre ellas destaca la creación del Área de Recursos Humanos y la aplicación de programas de gestión de competencias (BNDES, 2008: 38), el desarrollo de los nuevos planes de estrategia corporativa (BNDES, 2009: 34), la evolución del proceso de concesión y acompañamiento de los créditos (BNDES, 2008: 25) y, sobre todo, la implantación de un sistema de gestión de riesgos, como fruto de la adaptación a los nuevos marcos regulatorios financieros, tanto nacionales como internacionales⁸³.

Ese sistema de gestión de riesgos, que suponía la aplicación de la normativa de Basilea II a través de distintas disposiciones establecidas por el *Conselho Monetario Nacional*, se convirtió en el principal contrapeso ante una posible expansión descontrolada del crédito. De esta forma, a pesar de que el banco había recuperado una trayectoria desarrollista que le hizo crecer exponencialmente en cuanto a número de desembolsos efectuados, la calidad en los criterios técnicos a la hora de gestionar la concesión de créditos y la cartera de activos no disminuyó, sino que se vio aumentada

⁸³ Entrevista a funcionario II del BNDES, 12/6/2010. Ver anexo.

Por tanto, se puede llegar a la conclusión de que gracias a la evolución interna de este tipo de mecanismos, como proceso incremental característico de la evolución institucional del BNDES combinado con la adaptación al marco regulatorio vigente, el banco logró una continuidad en sus políticas operacionales. Estas políticas operacionales, sobre todo las relacionadas con la gestión del riesgo crediticio, incluso se fortalecieron, a pesar del importante cambio cualitativo y cuantitativo que supuso la inserción del banco en la nueva trayectoria desarrollista. De esta forma, el BNDES lograría combinar, por una parte, el cambio que supuso la entrada de una nueva dirección preocupada por el crecimiento y la expansión del crédito, con la preocupación por el control y la supervisión de la calidad de todas las operaciones.

6.6. Conclusiones

La implantación de una nueva estrategia de desarrollo en Brasil con la llegada del gobierno Lula en 2003 supuso un importante cambio en la trayectoria del BNDES, que recuperaría su papel como organismo sustentador de las inversiones y del crecimiento. Convertido en diseñador, coordinador y financiador de las principales políticas de esta nueva estrategia, como la PITCE, la PDP y la PAC, y, posteriormente, encargado de llevar a cabo las principales medidas anticíclicas relacionadas con la crisis de 2008, el banco abandonó definitivamente su papel anterior de ejecutor de las privatizaciones y la reforma del Estado.

El BNDES se convirtió en el principal financiador de las inversiones del PAC, de forma que, en 2010, la cartera del banco relacionada con el PAC se componía de un total de 362 proyectos, por un valor de 157,3 mil millones de reales. También fue el principal responsable del financiar primeramente la PITCE y posteriormente la PDP, con lo que se convirtió en el principal sustento tanto de la política industrial como de la política de infraestructuras. Por lo que respecta a esta última, el BNDES financió un total de 152,6 mil millones de reales en 2010 (BNDES, 2010).

Todas estas políticas, así como, de manera más general, la nueva estrategia de desarrollo, fueron diseñadas bien con la participación directa del banco, o bien con la participación de la nueva red de economistas que pasarían a integrar la dirección de la institución. Además, el BNDES se convirtió en uno de los principales coordinadores de los mecanismos de gobernanza creados para la implementación, acompañamiento y evaluación de dichas políticas.

Esta transformación está relacionada, tal y como se ha expuesto, con los cambios en las instituciones provenientes de los legados desarrollistas anteriores, así como con la creación de nuevos organismos de coordinación. Los organismos provenientes del Estado desarrollista, y que sobrevivieron a los procesos de reformas liberales de la década de los noventa, tales como bancos públicos, fondos públicos de pensiones, y empresas públicas como la Petrobrás, recuperaron, por decisión del nuevo gobierno, un nuevo papel más en consonancia con lo que había sido su cometido en épocas anteriores. Por otra parte, se integró con el nuevo tipo de instituciones creadas durante el gobierno Lula, para coordinar y ejecutar, como se ha señalado, las nuevas políticas de la estrategia de desarrollo, en cuya dirección desempeñó un papel esencial el BNDES.

Sin embargo, la profundidad de esta transformación no puede ser comparada con la que se experimentó durante el periodo anterior de las reformas liberales. Además, en el anterior proceso de reforma del Estado, y de implantación de un nuevo régimen de estabilidad macroeconómica y financiera se establecieron unas nuevas reglas del juego que no cambiaron durante el gobierno Lula. Por eso, el medio ambiente institucional en el que se desarrolló la nueva estrategia de desarrollo, y en el que ocurrió la última de las transformaciones experimentadas por el BNDES, combina características de dos legados institucionales distintos.

Así pues, a pesar de que el banco, junto con su cambio de papel, experimentó además un crecimiento exponencial por lo que se refiere a la cantidad de créditos concedidos, también emprendió internamente diversas reformas relacionadas con la implantación en todos los organismos estatales, de los nuevos paradigmas regulatorios. Estos cambios limitaban la expansión descontrolada de los créditos, y reforzaban el aislamiento técnico a la hora de tomar en última instancia las decisiones relacionadas con las políticas operacionales. Desde este punto de vista, es posible concluir que la expansión experimentada durante este periodo presenta una doble naturaleza, atribuible a la acción de factores institucionales divergentes, lo cual supuso la consolidación de procesos decisorios propios, a pesar de haber vuelto a constituirse como uno de los principales instrumentos de las políticas de crecimiento del Ejecutivo.

Por ello, el caso de la trayectoria recorrida por el BNDES durante el gobierno Lula nos remite a la capacidad de resiliencia de determinadas instituciones del Estado desarrollista y a su capacidad de recuperar su papel una vez superada la crisis de la década de 1980 y el periodo de las reformas liberales. A este respecto, dicho caso, junto con otros ejemplos de organismos citados en este capítulo, cuestiona claramente la visión de que el final de todas las instituciones implantadas durante el periodo industrialización sustitutiva era inexorable. Sin embargo, como también ha podido ser observado, esto no significa un retorno al pasado, pues los nuevos padrones provenientes del paradigma regulatorio también han impregnado a estos organismos, haciendo que presenten características mixtas, y, quedando, además, bastante sujetos a las limitaciones del marco regulatorio vigente.

7. Conclusiones generales

En las últimas décadas ha venido adquiriendo relevancia el análisis del papel del Estado en el desempeño de las diversas economías nacionales de América Latina y, por consiguiente, el análisis de las capacidades estatales para actuar favoreciendo la senda del desarrollo económico. En relación a ello, un objeto recurrente de estudio han sido las instituciones, y, más concretamente, los organismos públicos encargados de intervenir en la vida económica, a través de una amplia faceta de funciones que abarcan desde el inervencionismo en sentido estricto a la regulación y supervisión. Tratándose precisamente de los instrumentos mediante los cuales el Estado desempeña su papel en la economía, ha experimentado auge estudiar los procesos por los cuales estos organismos desarrollan sus características particulares a lo largo de diversos procesos de consolidación y evolución institucional.

Así, a pesar de que el rescate de la importancia del Estado y de sus organismos encargados de intervenir en el proceso de desarrollo económico proviene, como se ha señalado, de hace varias décadas, el debate se ha ido enriqueciendo a través de las aportaciones que los enfoques neoinstitucionalistas han efectuado a esta temática (Pierson, 2004; Kohli, 2004; Amenta, 2005; Evans, 2007; Boschi, 2011). De esta forma, se ha llegado a establecer que las instituciones pueden evolucionar a partir del diseño o a partir de procesos endógenos incrementales, pero que lo importante es su entorno institucional, así como el contexto histórico en el que fueron creadas y en el que se ha ido desempeñando su trayectoria a lo largo del tiempo. Por esta razón, en este tipo de modelos de dependencia de trayectoria se pone énfasis en los procesos de evolución institucional que ocurren a nivel nacional, de forma que también es relevante estudiar los casos particulares de instituciones o de conjuntos de instituciones que, a lo largo del tiempo, han configurado diferentes variedades nacionales de capitalismo capaces de pervivir a procesos de reformas diseñados desde el exterior.

En esta tesis se ha abordado el caso del BNDES, organismo financiero público que ha sido el principal encargado de suministrar crédito en condiciones preferenciales a los distintos sectores estratégicos de la economía brasileña, en el periodo que va desde su fundación en 1952 hasta 2010. Este periodo cubre diferentes etapas y culmina justo al finalizar el segundo periodo de gobierno del presidente Lula da Silva. Además, y como característica que diferencia a este caso de estudio de otras instituciones

financieras de desarrollo de otros países, durante gran parte de su trayectoria, se ha encargado también de formular, coordinar y ejecutar varias de las políticas públicas más importantes de las distintas estrategias de crecimiento económico que se han sucedido en Brasil durante este tiempo. A pesar de que el BNDES nació para dar respuesta a las necesidades concretas del inicio de la década de los cincuenta y la implantación de una nueva fase del proceso de industrialización sustitutiva, desde un principio su evolución institucional sobrepasó sus objetivos fundacionales, convirtiéndose así en uno de los actores más relevantes que, desde dentro del Estado brasileño, han influenciado la formulación de la política económica. Por eso se prestó atención a la experiencia de la institución a lo largo de este periodo, con las sucesivas variaciones de papel experimentadas y se trató de buscar los factores que han influenciado estos cambios de papel.

Hasta el momento, los estudios que habían tratado al BNDES abordándolo desde la perspectiva de su evolución a lo largo del tiempo, como el de Willis (1986), o los más recientes de Tavares *et alii* (2010), se habían centrado en sus tres primeras décadas, época en la que el banco experimentó su primera gran expansión. Estos análisis concluían en el momento en que el banco, al igual que el resto de organismos del Estado desarrollista, sufrían un proceso de deterioro institucional motivado por la crisis de la década de 1980, y su papel o su función comenzaba a verse desdibujada.

Por otra parte, fundamentalmente Velasco (2010), había tratado el radical cambio de papel del BNDES experimentado durante las dos décadas siguientes, al convertirse en el principal gestor y ejecutor de los procesos de privatizaciones. Este cambio de papel no había generado muchas adhesiones, por el hecho de que un organismo estatal participase precisamente como actor principal en el desmantelamiento del sector público. Por ello, dicho cambio pretendía ser explicado, y en cierto modo justificado, en base a que, desde un punto de vista técnico, no había otra opción tanto para la supervivencia del banco como para la viabilidad del propio Estado brasileño, tal y como estaba concebido en aquel momento.

Por último, otros autores como Boschi (2008), Santana (2011) o Almeida (2011), se habían centrado más en las transformaciones del BNDES a partir de 2003 y la llegada al gobierno Lula, cuando el banco recuperó, tras su papel desempeñado en el proceso de las privatizaciones, su función como mecanismo de sustento de las políticas expansivas y de inversiones del nuevo Ejecutivo. En estos trabajos está presente la visión de que el banco, al igual que otros organismos provenientes del legado

institucional del Estado desarrollista instaurado durante el proceso de industrialización sustitutiva, contaría con una gran capacidad de resiliencia así como una considerable tendencia a recuperar su trayectoria original previa al periodo de las reformas liberales.

Sin embargo, en esta tesis no se ha considerado una exclusiva coyuntura, sino que, sin negar la importancia de las arriba mencionadas, se ha estimado que, a través de un proceso de largo plazo que comprende desde la fundación del banco hasta el año 2010, se ha sucedido una secuencia de varias de ellas, a través de la cual se puede observar que el cambio en el papel del BNDES es más una regularidad que una anomalía. De esta forma, aunque se ha considerado que el BNDES ha desempeñado una labor constante como banco de desarrollo, habiéndose consolidado durante toda su trayectoria como el principal proveedor de crédito para los sectores industriales y de infraestructuras, y posteriormente también para el sector exportador y el sector de la agroindustria, en total se han observado hasta catorce variaciones en su papel, tal y como fueron expuestas en el primer capítulo.

Entre ellas cabe mencionar la conversión del BNDES en un organismo elaborador y coordinador de políticas públicas, en la época de implantación del Programa de Metas, con una función que prácticamente se asimilaba a un Ministerio de Planificación, antes de que éste se hubiera creado. Este cambio fue fundamental para consolidar definitivamente la trayectoria del banco como uno de los organismos más cualificados y con mayor prestigio dentro del Estado desarrollista brasileño.

Otra significativa variación del papel del BNDES fue la que le llevó de nuevo a convertirse a convertirse en formulador y ejecutor de una gran política de desarrollo, el II PND, tras haber pasado casi una década antes dedicado exclusivamente a la financiación del sector privado nacional. Las transformaciones internas que vinieron aparejadas a este cambio de papel, como fue la conversión del banco en empresa pública, la implantación del sistema de empresas subsidiarias o la creación del área de planificación, fueron decisivas para aumentar la independencia y la capacidad técnica del banco. Esto resultaría crucial para que la institución enfrentase con fortaleza la crisis del Estado desarrollista de la década de 1980.

Sin embargo, el cambio más significativo de papel, si se toma como referencia toda su trayectoria, fue el que experimentó el banco cuando se convirtió primero en ejecutor de la privatización de las empresas públicas en las que tenía participaciones, y, posteriormente, en el organismo gestor de todo el proceso de privatización y reforma del Estado brasileño. Como se señaló, que un banco de desarrollo, nacido décadas antes

para apoyar la intervención estatal el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones, fuese uno de los ejecutores del desmantelamiento de gran parte del sector público es una cuestión *a priori* difícil de ser asimilada. No obstante, gracias precisamente a la participación en el diseño e implementación del *Programa Nacional de Desestatização* el banco logró recuperar su posición y su prestigio como uno de los organismos públicos más importantes en la elaboración de la política económica.

Por último, cabe destacar como último de los cambios de papel más relevantes, la vuelta del BNDES a la financiación, coordinación y ejecución de políticas más expansivas y anticíclicas, como las políticas industriales y de fomento de las infraestructuras diseñadas durante el gobierno Lula. Aunque para valorar lo decisivo de este cambio es preciso conocer cuáles son sus repercusiones reales con el paso del tiempo, es importante destacar el crecimiento exponencial que en los aspectos de volúmenes de créditos y de fondos gestionados experimentó el banco, así como la centralidad que adquirió la institución en la formulación y coordinación de la nueva estrategia de desarrollo.

Por tanto, el objetivo de la tesis era tratar de responder a dos preguntas relacionadas con estas variaciones en el papel del BNDES. La primera pretendía describir cuál ha sido el papel del BNDES en las sucesivas estrategias nacionales de desarrollo implantadas desde que el banco fue creado en 1952. La segunda pretendía explicar qué variaciones en las estrategias son capaces también de producir cambios en el papel del BNDES, y en qué medida la propia institución es capaz de actuar influenciando estas transformaciones. Esto se ha llevado a cabo desde una aproximación que combina la Historia con la Ciencia Política, en la que el hilo conductor teórico contiene elementos del neoinstitucionalismo histórico.

Para responder a la primera cuestión se abordó el proceso de evolución institucional del banco, identificándose las características que definían las distintas variaciones en el papel del BNDES, y cómo, a partir de ellas, el banco desempeñaba una función determinada apoyando las distintas estrategias de desarrollo. En la década de 1950, el BNDES atravesaba por sus primeras etapas y, sin haberse consolidado todavía como institución, experimentó rápidos y sucesivos cambios de papel, hasta que finalmente se consolidó como el organismo más eficiente del Estado brasileño durante la implantación del Programa de Metas. Posteriormente, en la década siguiente, el banco fue experimentando variaciones en su papel de forma más gradual, hasta convertirse en el principal financiador del sector privado nacional brasileño, y luego, iniciada la década

de 1970, sin abandonar este papel, se convirtió en un organismo de elaboración y coordinación de la planificación económica. Terminada esta etapa, el papel del BNDES se difuminó, sumido en la crisis que envolvió a todos los organismos del Estado desarrollista brasileño, para emerger, años después, durante el periodo de las reformas liberales, como ejecutor de las privatizaciones del sector público y como gestor de la reforma del Estado. Por último, tras la llegada del gobierno Lula en 2003, el banco recobró un papel más cercano al que había tenido en sus inicios, como financiador, ejecutor y coordinador del nuevo ciclo de inversiones públicas a gran escala.

La segunda cuestión era más compleja de responder, pues debía tener en cuenta todos los mecanismos causales que explican las variaciones en el papel del BNDES. Como se ha señalado, en todas estas variaciones del papel del BNDES los cambios en la estrategia de desarrollo ha sido la variable que más influencia ha ejercido. El banco fue fundado precisamente como solución para las necesidades financieras derivadas de implantar una estrategia de desarrollo para acompañar el proceso de industrialización sustitutiva, en una fase en la que era necesario movilizar mayores sumas de capital público. Además las mayores transformaciones en el papel del BNDES se dieron cuando más profunda fue la variación en la estrategia, como, por ejemplo, al implantarse una nueva estrategia liberal en la década de 1990, mientras que cuando la estrategia cambió gradualmente, como en las décadas anteriores, el papel del banco también experimentó variaciones más graduales. Asimismo, durante el periodo en el que no existió una estrategia definida, como la que se dio a principios de la década de 1980, el papel del BNDES también careció de una definición clara.

Junto con las variaciones en la estrategia de desarrollo, otras variables también han ejercido influencia en los cambios de papel del BNDES. La evolución de los organismos de elaboración y coordinación de la política económica, junto con la evolución de las instituciones de gobierno del sistema financiero, han actuado también influenciando los distintos cambios en el papel del BNDES, aunque, tal y como fue analizado, estas variables no tuvieron una influencia constante durante todo el proceso. Asimismo en otro nivel, la evolución institucional interna del BNDES, a través del importante grado de autonomía y de competencia técnica adquirido por su personal, así como a través de la implantación de una serie de políticas operacionales propias, ha influenciado también las transformaciones de papel.

Sin embargo, aunque se elaboró un modelo de dependencia de trayectoria en el que la variación en la estrategia de desarrollo, la evolución de las instituciones

complementarias del sistema financiero y de la elaboración de la política económica, así como la evolución institucional interna, actuaban con mayor o menor intensidad cada una de ellas a lo largo de la sucesión de distintas etapas, también se estableció que no en todas esas etapas los cambios habían sido igual de profundos y duraderos. Por eso, se establecieron cuatro secuencias temporales, la correspondiente a la implantación del Programa de Metas durante el gobierno Kubitschek, de 1956 a 1961, la correspondiente a la elaboración del II PND en la década de 1970, la correspondiente al periodo de las privatizaciones durante la década de 1990 y la correspondiente a los cambios experimentados por el banco durante el gobierno Lula a partir de 2003. En cada una de esas secuencias, cada una de las variables actuaban de forma más clara sobre el cambio en el papel del BNDES, y, además, los cambios que se produjeron en ellas fueron mucho más decisivos para la consolidación del banco como institución.

Esta división en cuatro etapas, por otra parte, recoge momentos muy diferentes en la evolución del sistema político brasileño a lo largo del último medio siglo. De esta forma se da cabida al periodo de crecimiento democrático de la década de 1950 tras la muerte de Getúlio Vargas, a un periodo que recoge los tímidos intentos de apertura del régimen militar y de intentar legitimarse mediante la planificación económica, a otro periodo tras la transición a la democracia y, finalmente, a uno que refleja la llegada de la izquierda a la presidencia de Brasil una vez consolidada la democracia.

El periodo que va de 1956 a 1961, durante el gobierno de Juscelino Kubitschek y la implantación del Programa de Metas, fue el más importante a la hora de configurar la trayectoria del BNDES en las décadas posteriores, ya que el banco se consolidó definitivamente como foco aislado de eficiencia técnica, aislado de presiones patrimonialistas y clientelares. Además, el BNDES se consolidó como el organismo más importante del incipiente Estado desarrollista brasileño para apoyar el proceso de industrialización sustitutiva y de implantación de la planificación económica, a partir de su implicación en la coordinación y ejecución del Programa de Metas.

Este proceso de expansión y consolidación acontecido durante el gobierno Kubitschek se analizó atendiendo a factores como el desarrollo de mecanismos internos de aislamiento y de capacitación técnica por parte de la institución, o el auge de otros organismos estatales creados también para apoyar las políticas de planificación económica que propiciaron un entorno institucional propicio al banco. La combinación de estos factores produjo resultados a muy largo plazo, por lo que, el hecho de que durante estos años el BNDES se hubiese convertido en el principal instrumento de

formulación e implementación del Programa de Metas, fue decisivo para convertir al banco durante las siguientes décadas en uno de los organismos más cualificados del Estado desarrollista brasileño.

Esta influencia que el BNDES tuvo en la política económica durante el periodo de implantación del Programa de Metas, tuvo un efecto de retroalimentación positivo, pues, motivado por las presiones de los técnicos de la institución, que habían adquirido un enorme prestigio, el gobierno decidió implementar una serie de reformas que consolidaron definitivamente la independencia de la institución. De esta forma, se puede afirmar que en los años que van de 1956 a 1961 supusieron un cambio decisivo que propiciaron la definitiva consolidación institucional del BNDES.

Una década y media más tarde, durante el periodo de implantación del II PND el BNDES experimentó otro importante cambio de papel, además de su mayor expansión desde el periodo del Programa de Metas. Por una parte, el banco aumentó exponencialmente su volumen de créditos y de recursos gestionados, y se convirtió en el principal financiador de la industria pesada nacional. Por otra parte, volvió al diseño de políticas públicas, y la coordinación y ejecución de la planificación económica, condición que no había tenido desde precisamente su participación en el Programa de Metas.

El BNDES se puso al frente de la elaboración del II PND tras volver a convertirse en el organismo principal de entre todos los que participaban en la elaboración y coordinación de la política económica. Para poder ejecutar su labor en la implantación del II PND, el BNDES emprendió una serie de cambios internos, como su conversión en empresa pública o la creación del sistema de empresas subsidiarias, que marcarían definitivamente la trayectoria durante las décadas siguientes y ayudarían a su consolidación como institución. De esta forma, este periodo fue uno de los más decisivos en la historia del banco, pues condicionó su posterior desempeño y definió las líneas fundamentales de su configuración institucional.

La siguiente etapa decisiva se gestó durante el periodo comprendido entre finales de la década de 1980 y la siguiente, en el que se configuró paulatinamente la nueva estrategia de desarrollo liberal. El BNDES perdió su papel desarrollista anterior, pero recuperó posiciones en la jerarquía de la coordinación estratégica de la política económica, gracias a su participación en el proceso de venta de las principales compañías del sector público estatal

Esto fue así porque la estructura institucional del programa de privatizaciones evolucionó sobre la base de la experiencia adquirida por las privatizaciones acometidas previamente por el banco. El BNDES se convirtió en el organismo con más capacidad para ejecutar esta política, y, además, su diseño y sus posteriores modificaciones tuvieron mucho que ver con la influencia de los técnicos del BNDES. De esta forma, el banco, por una parte fue ganando importancia como coordinador de la principal política económica del periodo y, por otra, fue adquiriendo una experiencia fundamental en elaborar un proceso que tuvo una enorme complejidad, tanto técnica como política. Por eso, una vez transcurrida esta fase de auge privatizador y de reforma del Estado, el banco no fue víctima de este proceso de desmantelamiento sino que recuperó una jerarquía institucional como instrumento coordinador de la política económica, que no había disfrutado desde la época de los grandes programas de desarrollo de la década de 1970.

Por último, el último cambio importante en la trayectoria del BNDES se dio con la implantación de una nueva estrategia de desarrollo en Brasil con la llegada del gobierno Lula en 2003. En este periodo el banco recuperó su papel como organismo sustentador de las inversiones y del crecimiento, y se convirtió en diseñador, coordinador y financiador de las principales políticas de esta nueva estrategia, abandonando definitivamente su papel anterior de ejecutor de las privatizaciones y la reforma del Estado

La nueva estrategia de desarrollo, fue diseñada a través de la participación directa del banco, y posteriormente el BNDES se convirtió en uno de los principales coordinadores de los mecanismos de gobernanza creados para la implementación de dichas políticas. Además, junto con su cambio de papel, el banco experimentó un crecimiento exponencial por lo que se refiere a la cantidad de créditos concedidos, y afrontó una serie de reformas internas relacionadas con la calidad de sus políticas de crédito. De esta forma, la inusual expansión de volumen de operaciones durante el gobierno Lula, no supuso una merma en su independencia, lo cual contribuyó también a reforzar institucionalmente al banco.

Para concluir, después de haber presentado sucintamente los contenidos de la tesis y las respuestas a las preguntas que se trataban de responderse en ella, es importante remarcar cuales son las principales contribuciones que se han pretendido aportar. En primer lugar, se espera haber construido un relato analítico coherente acerca de la trayectoria de cambios y de continuidad experimentada por el BNDES a lo largo

del tiempo, integrándose en él de forma exhaustiva la sucesión de todas sus etapas, siendo deseable que haya ayudado a explicar la importancia que cada una de ellas ha tenido dentro de dicha trayectoria. A este respecto, la principal aportación que se espera haber hecho es haber ayudado a comprender mejor el caso de la evolución institucional del banco, a través de un proceso a largo plazo, en el que los cambios en su papel no han sido considerados como desviaciones de sus funciones originales o como muestras de un proceso de desinstitucionalización. Por contra, estas variaciones han tratado de ser explicadas a partir de una serie de factores y variables, elaborándose un modelo de dependencia de trayectoria que ha pretendido clarificar este proceso de evolución institucional.

En segundo lugar, y enmarcando el estudio de la trayectoria recorrida por el BNDES dentro del contexto más amplio de las trayectorias seguidas por los distintos organismos del Estado desarrollista, se pretende haber aportado la visión de un caso con importantes características a considerar a la hora de comprender los diversos procesos de formación de lo que se ha venido a denominar como capacidades estatales. Al haber llamado la atención hacia distintos procesos observados en esta tesis, los cuales muestran un modelo de evolución institucional que presenta características de una alta adaptabilidad y resiliencia, se espera haber aportado una visión según la cual se clarifique que no todos estos organismos estatales estarían condenados a desaparecer o a atrofiarse tras el fin del proceso de industrialización sustitutiva. Por el contrario, tal y como se ha pretendido presentar, bien a través de mecanismos de autorreproducción, basados fundamentalmente en el aislamiento y la capacidad técnica, o bien a través de distintas coyunturas favorables, dichos organismos pueden seguir desempeñando un importante papel como promotores del desarrollo económico.

En tercer y último lugar, y en relación a esta capacidad de adaptabilidad y autorreproducción de determinadas instituciones y organismos, las cuales conforman diversos arreglos institucionales, o, si se prefiere, diversas variedades de capitalismo a nivel nacional, se espera haber aportado algo más acerca de la particular relación entre Estado y mercado en Brasil. Es decir, aceptando la visión de que la específica variedad del capitalismo brasileño, en lugar de emplear predominantemente mecanismos de libre mercado o bien de coordinación, se valdría de una serie de organismos públicos altamente cualificados para conseguir resultados positivos en materia económica, es importante precisar cuales de esos organismos son capaces de acutar propiciando conjuntos de interacciones institucionales viables. De esta forma, esta tesis pretende

haber mostrado el caso de una de esas instituciones que, a través de su evolución a largo plazo, se habría consolidado en la más alta jerarquía de la coordinación estratégica de la economía brasileña, habiéndose conformado como una de las partes integrantes más importantes del modelo de capitalismo brasileño.

Además de presentar estas contribuciones, antes de finalizar, sería conviene plantear sugerencias para futuras investigaciones. Como se ha señalado, a partir de las evidencias empíricas aquí expuestas se puede observar un caso en el que uno de los organismos más relevantes del Estado desarrollista ha tenido una enorme capacidad de adaptación a través de un proceso a largo plazo. De esta forma, ha logrado pervivir a diferentes cambios, más o menos profundos, adaptando su papel pero conservando a su vez su identidad y una cierta independencia respecto de presiones externas. Aplicando un enfoque comparativo sería posible observar cómo a lo largo del tiempo que comprende esta trayectoria analizada, otros organismos surgieron y acabaron consolidándose también, o bien por el contrario otros acabaron desapareciendo o teniendo un protagonismo residual. Por eso, un posible tema de investigación podría ser intentar comprender qué factores son los que permiten a algunas instituciones del Estado brasileño sobrevivir e incluso verse reforzadas a través de su participación en las distintas estrategias de desarrollo, y que factores son los que, por el contrario, debilita la consolidación institucional de otras.

Asimismo, el hecho de que Brasil sea el único país de América Latina que haya conservado un banco de desarrollo con estas dimensiones, y que, además el caso del BNDES sea una excepcionalidad a nivel mundial, por su capacidad para ser protagonista en la elaboración y ejecución de políticas públicas es un hecho que puede lanzar interesantes interrogantes para investigaciones futuras. Esta perspectiva se podría enriquecer bastante comparando la evolución de los diversos bancos de desarrollo creados en América Latina durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones, a través de un proceso a largo plazo como el que fue abordado en esta tesis, lo cual podría arrojar luz acerca de las diferentes trayectorias que a nivel nacional han tomado este tipo de instituciones, y cómo éstas han contribuido a configurar las distintas variedades nacionales de capitalismo. En concreto podría ayudar a esclarecer la cuestión de cómo los diversos países han adoptado soluciones institucionales para resolver el particular problema de la relación entre Estado y mercado derivado de la necesidad de contar con financiación preferencial para los sectores más relevantes de la

economía. Ojalá que esta tesis haya podido hacer una pequeña contribución para futuros debates relacionados con este tipo de cuestiones.

Siglas utilizadas

ABDI	<i>Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial</i>
ANATEL	<i>Agência Nacional de Telecomunicações</i>
BACEN/ BC	<i>Banco Central do Brasil</i>
BAD	Banco Africano de Desarrollo
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BB	<i>Banco do Brasil</i>
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BDAN	Banco de Desarrollo de América del Norte
BDAO	Banco de Desarrollo de África Oriental
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRD	Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNDs	Bancos Nacionales de Desarrollo
BNDE	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico</i>
BNDES	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>
BNDESpar	<i>BNDES Participações S.A.</i>
BNH	<i>Banco Nacional de Habitação</i>
BOAD	Banco de Desarrollo de África Occidental
CACEX	<i>Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil</i>
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAMOB	<i>Caixa de Mobilização Bancária do Banco do Brasil</i>
CARED	<i>Carteira de Redescuento do Banco do Brasil</i>
CBI	<i>Central Bank Independence</i>
CD	<i>Conselho de Desenvolvimento</i>
CDE	<i>Conselho de Desenvolvimento Econômico</i>
CDES	<i>Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social</i>
CEBRAP	<i>Centro Brasileiro de Análise e Planejamento</i>
CEF	<i>Caixa Econômica e Federal</i>
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEXIM	<i>Carteira de Exportação e Importação</i>
CMBEU	<i>Comissão Mixta Brasil Estados Unidos</i>
CMEs	<i>Coordinated Market Economies</i>
CMN	<i>Conselho Monetário Nacional</i>
CND	<i>Conselho Nacional de Desestatização</i>
CNDI	<i>Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial</i>
CNI	<i>Confederação Nacional da Industria</i>
COFAVI	<i>Companhia de Ferro e Aço Vitoria S.A.</i>
COPOM	<i>Conselho de Política Monetaria</i>
CPA	<i>Conselho de Política Aduaneira</i>
CREAI	<i>Carteira de Crédito Agrícola e Industrial</i>
CREGE	<i>Carteira de Crédito General</i>
CSN	<i>Companhia Siderúrgica Nacional</i>
CVRD	<i>Companhia Vale do Rio Doce</i>
DASP	<i>Departamento Administrativo do Serviço Público</i>
DEORÇ	<i>Departamento Orçamentario do BNDES</i>
EMBRAMEC	<i>Empresa Brasileira de Mecânica</i>
EPEA	<i>Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada</i>
ESCELSA	<i>Espírito Santo Centrais Elétricas S.A.</i>
EXIMBANK	<i>Export Import Bank of the United States</i>
FAT	<i>Fundo de Amparo ao Trabalhador</i>
FGV-SP	<i>Fundação Getulio Vargas São Paulo</i>
FIBASE	<i>Financiamento e Participações</i>
FINAC	<i>Programa de Finacição do Accionista</i>
FINAME	<i>Fianciamento para Aquisição de Maquinaria e Equipamentos Novos</i>
FINEP	<i>Financiadora de Estudos e Projetos</i>
FINSOCIAL	<i>Financiamento Social</i>
FIPEME	<i>Financiamento a Pequena e Mediana Empresa</i>
FMI	<i>Fondo Monetario Internacional</i>
FMRE	<i>Fundo de Modernização e Reparrelhamento Econômico</i>
FMRI	<i>Fundo de Modernização e Reorganização Industrial</i>
FND	<i>Fundo Nacional de Desestatização</i>
FND	<i>Fondo Nórdico de Inversiones</i>
FONPLATA	<i>Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata</i>

FRE	<i>Fundo de Reaparelhamento Econômico</i>
FUNTEC	<i>Fundo Tecnológico</i>
GEIA	<i>Grupo Executivo da Industria Automobilística</i>
GEICON	<i>Grupo Executivo da Industria de Construção Naval</i>
GEIMAPE	<i>Grupo Executivo da Industria de Maquinaria Pesada</i>
GEIQUIM	<i>Grupo Executivo da Industria Química</i>
HMEs	<i>Hierarchical Market Economies</i>
HSBC	<i>The Hong Kong and Shanghai Banking Corporation</i>
IBRASA	<i>Investimentos Brasileiros S.A.</i>
IFD / DFI	<i>Institución Financiera de Desarrollo /Development Finance Institution</i>
IFI	<i>Institución Financiera Internacional</i>
IPEA	<i>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</i>
ISI	<i>Industrialización por Sustitución de Importaciones</i>
I+D+i	<i>Investigación más desarrollo más innovación</i>
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
LDCs	<i>Less Developed Countries</i>
LMEs	<i>Liberal Market Economies</i>
MDIC	<i>Ministerio de Desenvolvimento, Industria e Comércio Exterior</i>
MIT	<i>Massachussetts Institute of Technology</i>
MP	<i>Medida Provisoria</i>
NICs	<i>New Industrial Countries</i>
OCDE	<i>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico</i>
ONU	<i>Organización de las Naciones Unidas</i>
PAC	<i>Programa de Aceleração do Crescimento</i>
PAD	<i>Países Actualmente Desarrollados</i>
PAEG	<i>Progrma de Ação Econômica do Governo</i>
PDP	<i>Política de Desenvolvimento Produtivo</i>
PEC	<i>Programa Especial de Crédito</i>
PETROBRAS	<i>Petróleo Brasileiro S.A.</i>
PIB	<i>Producto Interior Bruto</i>
PITCE	<i>Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior</i>
PND	<i>Programa Nacional de Desestatização</i>
I PND	<i>Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento</i>
II PND	<i>Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento</i>

III PND	<i>Terceiro Plano Nacional de desenvolvendo</i>
PASEp	<i>Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público</i>
PhD	<i>Philosophiae Doctor</i>
PIS	<i>Programa de Integração Social</i>
POC	<i>Programa de Operações Conjuntas</i>
PRE	<i>Programa de Reaparelhamento Econômico</i>
PROER	<i>Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional</i>
PROES	<i>Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Estadual</i>
PROCAP	<i>Programa de Capitalização da Empresa Privada</i>
PSDB	<i>Partido da Social Democracia Brasileira</i>
PSI	<i>Programa de Sustentação do Investimento</i>
PT	<i>Partido dos Trabalhadores</i>
PUC Rio	<i>Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro</i>
PUC SP	<i>Pontifícia Universidade Católica de São Paulo</i>
RFA	<i>República Federal Alemana</i>
RFFSA	<i>Rede Ferroviária Federal S.A.</i>
SEPLAN	<i>Secretaria de Planejamento</i>
SIDEBRAS	<i>Siderurgica Brasileira S.A.</i>
SFH	<i>Sistema Financiero de Habitação</i>
SUDAM	<i>Superintendencia para o Desenvolvimento da Amazonia</i>
SUDENE	<i>Superintendencia para o Desenvolvimento do Nordeste</i>
SUMOC	<i>Superintendencia da Moeda e do Crédito</i>
TJLP	<i>Taxa de Juros de Longo Prazo</i>
TSE	<i>Tribunal Superior Electoral</i>
UFRJ	<i>Universidade Federal do Rio de Janeiro</i>
UNICAMP	<i>Universidade de Campinas</i>
URSS	<i>Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas</i>
USAID	<i>United States Agency for Internacional Development</i>
USIBA	<i>Usina Siderúrgica da Bahia S.A.</i>
USIMINAS	<i>Usina Siderúrgica de Minas Gerais S.A.</i>
USP	<i>Universidade de São Paulo</i>
VoC	<i>Varieties of Capitalism</i>

Anexo. Entrevistas

1) Entrevistas publicadas:

-8/6/1982. Lucas López. Participó en los trabajos de fundación del BNDES. Presidente del BNDES durante el gobierno Kubitschek y posteriormente *ministro da Fazenda*. En *Memorias do Desenvolvimento, n°3*, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

-22/6/1982. Celso Furtado. Economista, primeramente en la CEPAL y posteriormente en el BNDES. También fue ministro de *Planejamento* con João Goulart. En *Memorias do Desenvolvimento, n°3*, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

-27/6/1982. Roberto Campos. Participó en los trabajos de fundación del BNDES. Presidente del BNDES durante el gobierno Kubitschek y posteriormente ministro de *Planejamento* con el régimen militar. En *Memorias do Desenvolvimento, n°3*, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

-s.f. Ignacio Rangel. Economista. Participó en los trabajos de fundación del BNDES. Fue jefe del Departamento Económico del BNDES durante el gobierno Kubitschek. En *Memorias do Desenvolvimento, n°3*, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

-18/2/1982. Marcos Vianna. Presidente del BNDES entre 1970 y 1979. En *Memorias do Desenvolvimento, n°3*, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

-s.f. -entre diciembre de 2002 y julio de 2003- João Paulo dos Reis Velloso. Economista, Ministro de *Planejamento* (Secretario de la SEPLAN), durante la elaboración del II PND. En D´ARAUJO, Maria Celina & CASTRO, Celso, *Tempos Modernos. João Paulo dos Reis Velhoso*

-5/9/2000. Dionisio Dias Carneiro. Economista, cercano al círculo de elaboración del II PND. En, CARNEIRO NETTO, Dionisio Dias, *Dionisio Dias Carneiro (depoimento 2000)*, Rio de Janeiro; CPDOC, 2003. Entrevista realizada para el proyecto “*Mario Henrique Simonsen. Um homem e o seu tempo*”.

2) Entrevistas realizadas como trabajo de campo:

-26/4/2010. Funcionario I. Economista. Ha trabajado en el BNDES desde la década de 1970. Participó directamente en los procesos de privatizaciones durante los gobiernos Sarney, Collor, Franco y Cardoso.

-12/5/2010. Funcionario II. Economista. En 2010 formaba parte de la dirección del Área de Gestión de Riesgo del BNDES.

-13/5/2010. Paulo Faveret I. Economista. En 2010 era el Superintendente de Recursos Humanos del BNDES.

-18/5/2010. Luiz Orenstein. Economista. Socio de la consultora Dynamo en 2010. Trabajó en el BNDES desde la década de 1970. Director del BNDES durante los procesos de privatizaciones.

-20/5/2010. Paulo Faveret II. “ “

-9/6/2010. Mario Luiz Freitas Lemos. Economista. Funcionario del BNDES.

-10/6/2010. Armando Castelar. Economista. Analista de *Gávea Investimentos* en 2010. Director del Departamento Económico del BNDES durante el gobierno Cardoso.

-14/6/2010. Regis Bonelli. Economista. Profesor de la *Fundação Getulio Vargas* en 2010. Fue Director del BNDES durante el proceso de privatizaciones.

-26/4/2010. Funcionario I. Economista. Ha trabajado en el BNDES desde la década de 1970. Participó directamente en los procesos de privatizaciones durante los gobiernos Sarney, Collor, Franco y Cardoso.

Entré en la época de Geisel, con Marcos Vianna como director. En ese momento el BNDES era un órgano muy técnico, en el sentido en que los militares decidían una parte, pero dejaban al BNDES evaluar. Es una paradoja, porque daba la impresión de que existía una gran libertad técnica dentro de la institución.

Con Figueiredo y el proceso de apertura política, el banco dejó de tener ese aislamiento y empezaron a entrar directores por indicación de políticos como Antonio Carlos Magalhães. El banco se asustó mucho, hubo un *shock* institucional, principalmente en las subsidiarias, y, para mi personalmente fue una etapa muy difícil. El banco consiguió defenderse gracias a su capacidad de supervivencia, combatiendo la situación con la creación de los comités. Los comités agrupaban a diversos técnicos de las distintas áreas, en los cuales la decisión final siempre contaba con el consentimiento de ellos [...] Los comités son estructuras de decisiones, como, por ejemplo, encuadramiento de operaciones. Evalúan los proyectos y dan recomendaciones al personal de análisis [...] Después del gobierno Figueiredo, el banco otra vez volvió a recuperar su institucionalidad [...]

[...] En la época del gobierno Sarney muda la visión del banco como hospital de empresas, ya que hasta el momento, el banco estaba administrando empresas no eficientes, sólo para que no quebraran. El BNDES participaba mucho en empresas no sanas, de forma que se estaba preparando el proceso de privatizaciones [...] La decisión de privatizar vino del BNDES, no de ningún presidente del gobierno, sino de personas de dentro del banco que decidieron que había que hacerlo. El banco se adelantó y apuntó lo que en la década siguiente sería política del Ejecutivo.

Cuando comencé a formar equipos para la privatización, esas personas venían del “desarrollo nacional”, en el banco no había “privatizadores”. Pensando en las elecciones posteriores al gobierno Sarney, con Collor y Lula como principales candidatos, no había ningún funcionario que fuese a votar a Collor [...] No eran privatizaciones de carácter ideológico. La gente creía que las privatizaciones eran importantes para volver a tener la capacidad de invertir.

Las mismas personas que privatizaron ahora trabajan con el Presidente Coutinho en una línea más desarrollista. La gente no ve una oposición entre periodos, privatización y desarrollismo son cuestiones políticas, son dos caras de una misma moneda.

En la época de Lessa, el gran *shock* fue porque tuvo un diagnóstico totalmente ideológico de la institución. Ellos hicieron un diagnóstico propio de la privatización, pensando que los funcionarios ya no podría volver a ser desarrollistas. Obligó a impartir cursos en desarrollo económico[...] Una persona que privatizó puede reestatizar una empresa, el banco no tiene personas que trabajen ideológicamente en algo. El banco se defiende contra las acciones ideologizadas. Cuando el gobierno dejó quebrar el *Banco Nacional de Habitação*, en el BNDES quedó clara la idea de que debería haber un enfoque más técnico.

[...] El BNDES es hoy una institución totalmente renovada, con importantes filtros para seleccionar a su personal, jóvenes economistas que se enfrentan a un proceso profundamente selectivo y posteriormente hacen una práctica de tres meses. Los jóvenes de ahora son muy buenos técnicamente [...] El banco se renovó mucho en los últimos diez años. El área financiera es tan buena como la de cualquier institución [...]

-12/5/2010. Funcionario II. Economista. En 2010 formaba parte de la dirección del Área de Gestión de Riesgo del BNDES.

El tema de la gestión del riesgo en el BNDES, teniendo una unidad encargada del monitorización del riesgo, es una cosa muy nueva, desde agosto de 2007, aunque eso no significa que no hubiese controles de de riesgo, o que los riesgos no fuesen monitorizados. Hay que colocarse en una perspectiva histórica, porque la gestión del riesgo no era un tema relevante en los años cincuenta o sesenta. Comienza a tener un papel relevante en las instituciones financieras a partir de los años ochenta y con los acuerdos de Basilea, que dieron el marco, porque ya existían mecanismos de control dentro de los bancos, pero de una forma consolidada y genérica sólo ocurre a partir de los años ochenta.

Lo que existía a hasta los años ochenta era que el Banco Central de todos los países tomaba en cuenta el riesgo de liquidez, pues había miedo de un fallo bancario, y la gestión del riesgo estaba enfocada en la gestión del riesgo sistémico. La gestión del riesgo así no era cuestión de importancia en el BNDES, el problema era superar los puntos de estrangulamiento y las necesidades estructurales de la economía.

El BNDES hacía garantías y avales para empresas que quería tomar dinero prestado: financiaba el desarrollo. El banco siempre tuvo un perfil conservador en términos de riesgo, nunca tuvo grandes problemas de inadplicencia. Entonces, al no tener esa área de control, ni esa preocupación explícita, ¿de qué forma gestionaba el banco esos riesgos? El BNDES fue muy conservador en términos de riesgos de mercado. El BNDES seleccionaba muy bien los clientes, empresas muy grandes, cuyos proyectos eran evaluados mediante la evaluación propia de prestación de cartera, aunque eso no era en el área de crédito y no existía una segregación de funciones.

El BNDES entonces fue bastante conservador en términos de exigir siempre garantías, en términos de hacer una evaluación de riesgo muy pautada en los padrones internacionales, aunque el BNDES, por falta de inversión, acabó atrasado en términos de esa gestión. Sin embargo, es importante saber que existe un conflicto dentro de la casa entre las áreas operacionales y el área de crédito, por pensar que molesta al desarrollo del país por exigir garantías, o por hacer un análisis demasiado basado en evaluaciones del mercado, cuando justamente el papel del BNDES es evaluar el riesgo cuando se tienen informaciones de que el mercado no presta, y por eso se quiere asumir ese riesgo.

[...] Existen varios comités donde se evalúa la pauta siete, que es la pauta del comité de crédito, donde son evaluados todos los proyectos que están en pauta y de ahí son enviados para la Dirección. En el BNDES toda decisión de evaluación pasa por diversas instancias: comienza a ser evaluada por informes técnicos de análisis, después va para el gerente, de ahí va para el superintendente para ser encaminada para ese comité, de forma que cuando llega al comité está prácticamente aprobado, y de ahí, de ese comité, va para la Dirección y ahí se decide el desembolso. Nadie aprueba ningún crédito sin que pase por diversas instancias. Es un proceso largo y demorado.

Entonces, existe un conflicto en la casa entre personas que piensan que el BNDES, antes de todo es un banco: Banco, Nacional, de Desarrollo, Económico, y Social, en este orden. Entonces, primero es un banco, así que tiene que tener todas las garantías del mundo y todos los respaldos del mundo y que son exigidas varias cosas que mantienen al BNDES, digamos saludable. Y otra parte de la casa piensa que el riesgo no es tan importante, porque el papel de la institución es fomentar el desarrollo, y por tanto, el banco debería asumir mayores riesgos: si no, ¿para qué tiene el FAT y el Tesoro?

[...] Nunca el BNDES piensa que su papel es la pequeña y mediana empresa, siempre piensa que su papel es la gran empresa, como por ejemplo las inversiones en el “presal” con los títulos de la deuda pública, porque, ¿qué ocurre si el mercado no da ese crédito? Ocurriría que existiría un estrangulamiento financiero que no iba a ser suplido por el mercado. Apoyar al “presal” en esos términos genera una enorme cantidad de riesgo.

Uno de los grandes problemas en la gestión del riesgo es la concentración de su cartera, algo típico de los bancos de desarrollo, porque, si estás haciendo etapas del desarrollo, no tienes como huir de esa concentración. Incluso cuando se desarrolla un sector, aún siendo el de las infraestructuras, las constructoras son oligopolios, y ahí van a existir dos o tres empresas que van a aumentar mucho la participación en la cartera del banco, y eso es un riesgo [...]

En relación a la metodología específica de *rating*, de evaluación del crédito, el BNDES tiene una clasificación propia. Además, existe una regulación del *Conselho Monetario Nacional* y del Banco Central [...] El BNDES es una institución financiera regulada por el Banco Central, y por tanto por el CMN. Asimismo, el BNDES es un conglomerado financiero, con las empresas de la BNDESpa, que son también reguladas por el CMN [...]

-13/5/2010. Paulo Faveret I. Economista. En 2010 era el Superintendente de Recursos Humanos del BNDES.

[...] La estructura del banco es básicamente esa. Un Consejo de Administración, con varios ministros indicados por el Gobierno (no sólo ministros), la Auditoría, que es un área del banco, pero que está ligada al Consejo de Administración por mandato, porque precisa tener independencia del Consejo de Administración, la Presidencia, que tiene una estructura hoy en día bastante grande (probablemente demasiado grande), la Secretaría General para Asuntos Administrativos, la Conslutoría Jurídica, y la Jefatura de Gabinete más centrada en asuntos políticos.

En realidad, el equipo del Jefe de Gabinete es bastante grande, hay un Jefe de Gabinete que personalmente asesora al Presidente, muy para asuntos políticos y muy para asuntos hacia fuera del banco, el hace la conexión con el mundo externo, pero no tiene grandes funciones internas. Existe otro Subjefe de Gabinete que en el nivel jerárquico es lo mismo, que sería un Jefe de Gabinete hacia dentro. Y dentro de la Jefatura de Gabinete hay departamentos operacionales: existe un departamento jurídico, un departamento de divulgación interna y un gabinete de comunicación, y toda la estructura de asesores de la presidencia está aquí dentro. La estructura de asesores está formada por personal del banco y también por gente de fuera. Hoy en día son mitad de dentro y mita de fuera. Existe una regla, hay una limitación, ya que antes el número era bastante pequeño, pero el estatuto del banco recoge ahora que hasta el dos por ciento del cuadro del banco puede ser de asesores del Presidente, siendo necesariamente la mitad funcionarios del banco y la mitad externos. Un dos por ciento ya es bastante y es una cosa bastante discrecional del Presidente.

El Vicepresidente, aunque esté en un nivel abajo del presidente y arriba de los demás, puede sustituir al Presidente, a efectos prácticos el Vicepresidente es un Director como cualquier otro. Él es nombrado por el Presidente, todos son nombrados por el Presidente.

Los Directores no necesitan ser funcionarios. Históricamente fueron de fuera, fue en los años noventa cuando algún superintendente llegó a ser Director. En este último periodo hay una predominancia de los Directores de la casa. Los Superintendentes son privativos del BNDES, a no ser de forma muy excepcional, aunque la casa se resiste mucho a eso. [...] Respecto a la nominación de los Directores,

la casa alguna preferencia puede tener pero no resiste políticamente. Si fuese un Superintendente sí que resistiría políticamente [...]

Debajo de cada Director hay un conjunto de Áreas, que son la unidad fundamental. El área en el banco es la unidad fundamental, es la unidad esencial, la unidad de poder. El área está organizada con un Superintendente, que es el jefe del área, y más abajo los departamentos, que son las UAPs (Unidad Administrativa Principal). Probablemente ese nombre tenga que ver con el hecho de que el día a día acontece aquí.

La vida en el banco se desarrolla mucho en las áreas, y el banco estuvo muy basado en silos, y las cosas ocurrían en sentido ascendente. Entonces, la interacción entre las áreas era siempre bastante limitada. Había algunos foros, especialmente en el nivel de la Superintendencia. Hoy existe un foro que reúne a los superintendentes que es el Comité Gerencial, que se reúne una vez por semana, y los asuntos después son examinados a la reunión de la Dirección de la siguiente semana. Son foros de Superintendentes, autónomos pero presididos por el Jefe de Gabinete, porque jerárquicamente él es un Superintendente también. El Jefe de Gabinete participa también de la reunión de la Dirección, de tal forma que hace un enlace, y lleva los asuntos de Comité Gerencial para la Dirección [...]

Existe otro comité que en el pasado contaba con todos los Superintendentes pero que hoy es más restringido, que es el Comité de Crédito, hoy solo tiene a los Superintendentes ligados al proceso de concesión del crédito. En el nivel de Superintendentes básicamente el banco tiene esos dos comités, y existen comités en los que trabaja todo el cuerpo directivo: existe un foro muy importante hoy en día que es el Comité de Planificación, en el que están todos los Directores mas los Superintendentes (Directores más Superintendentes se llaman Alta Administración). Algunos comités están recogidos estatutariamente, de otros tengo dudas.

Los comités fueron creados en los años setenta, eliminados en 2002 y después reconstituidos. El Comité de Crédito no consiguió ser eliminado en 2002 porque estatutariamente está vinculado al Banco Central. El Banco Central determina que los bancos tengan un comité de crédito. Sin embargo, el Comité Gerencial, que fue una innovación relativamente reciente, fue extinto y fue reconstruido recientemente, el Comité de Planificación es una cosa reciente [...]

La creación de los Comités son órdenes internas de la Dirección, son creados por norma legal. Antes del Comité de Crédito estaba el Comité de Prioridades, que era un comité interesante donde sólo tenían voto los Superintendentes de las áreas

responsables, pero cualquier empleado del banco podía asistir al comité y hablar en un proceso bastante curioso, de una cierta democracia o, por lo menos, de participación. El voto estaba restringido, pero había un nivel de participación bastante grande, que aseguraba una calidad mínima de las operaciones, porque la gente tenía que defender sus operaciones delante de los otros. Esos mecanismos informales servían para conformar la calidad del banco.

Los comités, que nacen por razones internas, o están motivados por una directriz de la Dirección [...] o nacen de alguna necesidad por debajo del Superintendente en el Comité Gerencial [...] para que esos asuntos no vayan directamente de cada silo para la Dirección... es una forma de hacer la digestión, de tal manera que no es preciso abrir consenso, pero la práctica del banco es llevar las cosas con un grado de consenso bastante alto. Ese es un principio no escrito, sólo fue una vez incumplido por la Dirección, de que todos los asuntos son aprobados por consenso. No sabría decir cuando esa regla fue creada, pero es una regla muy interesante, porque exige que los asuntos sean discutidos. Tú no puedes crear una mayoría e imponerla, todo asunto requiere de un nivel mínimo de adhesión a cada decisión. Esto tiene un costo en términos de celeridad del proceso, pero garantiza la cohesión interna a largo plazo, todavía más si se considera que hay directores de fuera de la casa.

[...] En algún momento el banco instituyó el concurso público, pero el concurso público no fue el origen. El concurso no fue la modalidad exclusiva hasta pasados los años ochenta, pero de los cincuenta hasta los ochenta había dos modalidades: el concurso para técnico de nivel superior, y también desde los años sesenta había personal en prácticas. Las subsidiarias no tenían concurso y era contratación directa sujeta a un nivel de influencia política mayor, aunque con alguna preocupación con la calidad de los cuadros. Hasta los años ochenta todavía hubo contratación directa.

Desde 1992 no hubo otra posibilidad de entrar que no fuese por concurso, el personal en prácticas no tiene posibilidades de entrar después [...] Con la prueba se selecciona el tipo de personal a partir de los pesos del temario, pero no es muy radical. Existe un concepto de que el profesional del banco entra para ser formado dentro de la casa, la formación es hecha en el día a día.

En ese concurso sólo entran personas buenas, porque las condiciones de trabajo son muy buenas. Cuestiones objetivas como los salarios, que son muy buenos, por encima de la media del sector público, y encima de la media del sector privado sin el

riesgo del retorno. Además, están las condiciones como el salario simbólico, que es la misión del banco, los valores, la posición del banco dentro de la sociedad... todo esto ayuda a traer gente muy cualificada... una combinación de esas dos cosas [...]

La selección es hecha por un buen salario, óptimos beneficios, e una misión que da una óptima visibilidad externa. El empleado nuevo entra en el banco y en una semana hace una integración en la que recibe informaciones básicas, después de dos semanas recibe un curso de desarrollo profesional por empleados del banco que le forman en normas y procesos, análisis y proyectos... y después de dos o tres semanas de una instrucción externa ligada a grandes temas como desarrollo, finanzas, derecho empresarial, sistema financiero, etc. En esos casi dos meses va dándose la asignación de personal, por medio de entrevistas y análisis de los *curricula*, que es hecha por Recursos Humanos [...]

Paralelo a eso existe un volumen muy grande de entrenamiento, no sólo para el personal más joven. Hoy se está en un proceso de incorporación de un sistema de gestión por competencias, que es una metodología muy conocida que se había hecho en 2001, 2002, 2003 y 2004. En la época de las tinieblas todas esas metodologías fueron deshechas.

Sin embargo, el banco, de una manera general, históricamente consiguió un buen nivel de desempeño, primero por seleccionar a las personas, y porque el banco gastó mucho dinero en entrenamiento. Sólo que el banco gastaba con autonomía, daba dinero para la gente. El banco siempre tuvo una cuota razonable de personas en programas de doctorado y de maestría, y de los años noventa hacia acá, en MBAs. El banco paga MBAs, no para todos, pero paga o da la posibilidad de pedir licencia.

La otra parte de la formación son los cursos aislados de corta duración, que pueden ser ofrecidos tanto en el mercado como por el banco [...] Se está reconstruyendo el área de la instrucción interna. Se llegó a tener, antes de 2002, una universidad interna, el proyecto más ambicioso que tuvo el banco de tener una política interna de formación [...] El desembolso medio por empleado en formación es muy grande. El empleado tiene acceso a cursos muy caros en las principales fundaciones del país que forman personas para la empresa.

A pesar de esto, no existe mucho *brain drain*, porque en relación al sistema financiero, éste sólo es competitivo respecto del BNDES a partir de una cierta cualificación profesional que da acceso a un *bonus*, porque el salario fijo del banco es muy alto y el riesgo es casi ninguno, el nivel de *stress* es mucho más bajo, así que el

cálculo costo beneficio es muy favorable al BNDES, a menos que se tenga un nivel de cualificación tal que el mercado privado se disponga a pagar mas que el paquete entero del BNDES. Por ejemplo, en la cuestión de la jubilación, el fondo de pensiones del BNDES es un uno de los pocos fondos en el cual el beneficio es proporcional al salario de la jubilación, la pensión es igual al salario [...]

El objeto del BNDES es el desarrollo pero, ¿qué es el desarrollo? Si el objeto del desarrollo cambia, el empleado tiene que renovarse. El empleado tiene que tener varias características que son características del BNDES: estar bien formado, tener un conocimiento orientado a la realidad, un conocimiento aplicable, tener formación que venga mucho de la interacción con el mundo real, gran pragmatismo... El BNDES es muy poco dogmático, ese es un punto muy fuerte del banco [...] El BNDES tiene algunos principios básicos de funcionamiento, pero quien manda es la necesidad del cliente, lo cual es un extraño monopolio: el monopolista preocupado con el cliente. El pragmatismo es importante, la flexibilidad también es muy importante, pero él necesita tener buena formación técnica, que es la que permite tener el diálogo con los otros [...].

-18/5/2010. Luiz Orenstein. Economista. Socio de la consultora Dynamo en 2010. Trabajó en el BNDES desde la década de 1970. Director del BNDES durante los procesos de privatizaciones.

[...] Cuando el banco terminó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, se quedó sin saber lo que realmente quería hacer. Después de la crisis del petróleo de los años setenta, comienza una fragmentación del banco, de la cual nunca más se recuperó, en cierto modo, porque su papel institucional dejó de estar claro. Entonces, algunos hablaban así: el banco tiene que ser el banco de la energía, otros decían el banco tiene que ser el banco del desarrollo regional, el banco es el banco de la consolidación de la industria. Era un debate interno, no en la sociedad civil, porque se estaba en la dictadura [...] En la dictadura no se debatía nada, pero en el banco se debatía mucho.

Cuando terminó la industrialización por sustitución de importaciones el banco inició una crisis de identidad, de la que todavía no se ha recuperado a día de hoy. ¿Cuáles son las consecuencias de eso? Las consecuencias son que se empieza a tener fragmentación en los objetivos del banco, objetivos y grupos diferentes y una cierta confusión interna. Esa actitud va a llegar en la privatización, que es el gran periodo de los años noventa, con Fernando Henrique.

Paralelamente, la idea de un órgano gubernamental, que concentra el monopolio de los recursos de largo plazo, del desarrollo de la industria, de cierta manera, él está construyendo su propio fin, porque, en la medida en que las industrias se desarrollan, en la medida en que el sector financiero se desarrolla, era de esperar que el papel del banco perdiese importancia. Eso fue exactamente lo que ocurrió.

Cuando llega el final de los años ochenta se tiene una industria bastante desarrollada, atípica en América Latina, ningún país tuvo esa configuración, y con la democratización, por increíble que parezca, las instituciones públicas sufrieron mucho. Entonces, aquello que algunos años atrás era un Estado muy moderno, en un sentido desarrollista, se atrofió, perdió eficiencia, se politizaron mucho las instituciones estatales.

Entonces comenzó un movimiento dentro del sector privado, liberalizante, por la privatización, contra las mayordomías... y por otro lado, el banco también comenzó a percibir que en la propia política de financiar la industria en que se había convertido en gran accionista, incluso controlador, eso no era razonable.

Entonces, el excedente que comienza con lo que se llama primera privatización, que no es la de la siderurgia, de las telecomunicaciones, son las compañías que estaban en el banco. Empresas medias de la industria, donde el banco tenía una participación muy grande, el banco tomó la iniciativa de entender que los nuevos tiempos significaban una cosa bastante diferente, y los objetivos entonces se convirtieron en vender empresas para el sector privado. Esto tiene que ver más con un posicionamiento interno del banco que con la política nacional.

[...] El banco creció mucho al principio con recursos del Tesoro, recursos a fondo perdido. Después vinieron los recursos del FAT, que son recursos relativamente baratos, y después, para crecer todavía más, el banco comenzó a hacer inversiones externas. Entonces, el pasivo fue pasando de un pasivo sin costo a un pasivo cada vez más caro. La propia privatización, el origen, el inicio del proceso fue algo que se desarrolló dentro del BNDES porque el proceso de crecimiento de la industria se invertía en aquellos polos y el pasivo del BNDES comenzó a ser cada vez más caro, y la gente percibió que el banco tenía que reunir activos. Entonces se concibió la idea de vender las empresas de las cuales el banco era dueño [...]

En la época de la dictadura el banco ni siquiera pensaba en pasivo. Eso llevó a una situación muy peligrosa en los años noventa, en la que el banco tenía una situación bancaria muy mala, con el pasivo cada vez más caro, y eso empujó al banco a aquella privatización inicial. Y aquella privatización inicial, que tuvo éxito, comenzó a suscitar ideas en torno al PND, que también fue un plan bastante elaborado por el propio BNDES.

[...] El banco tenía ventajas en relación a los ministerios. Los ministerios eran desorganizados, en la dictadura fueron arrasados, mucha gente expulsada, presa, desaparecida, con dificultades presupuestarias enormes [...] Entonces el banco era una mega estructura dentro del gobierno, existía una hipertrofia en la cual el banco estaba por debajo del Ministerio de Planificación, pero que en la práctica estaba por encima de todo.

[...] Vino el plan de desestatización. En la época de Collor, de Sarney, yo notaba que era una época muy confusa. Lo que ocurrió con Fernando Henrique, con Itamar, fue que existía una cierta presión por la privatización, que estaba dándose también en el mundo, en Europa, dando muy buenos resultados en Inglaterra especialmente... Entonces, como Fernando Henrique quería representar un pensamiento más liberal, más

contemporáneo, más actualizado, la idea de la privatización fue muy bien acogida y el banco pasó a ser un agente de esa privatización.

La privatización pasó a ocupar bastante. Los cuadros del banco comenzaron a estar muy ocupados con la privatización. Los técnicos del banco fueron más que consultados en el tema de la privatización, porque sólo el banco sabía como hacerla. Quien conocía las empresas, quien había tenido la experiencia de vender sus propias empresas era el banco. Quien comandaba el proceso de privatización era el BNDES, con mucha autonomía.

No existía un proyecto liberal consolidado, fue más la lógica de los acontecimientos. Lo que si que se tenía era una situación mundial diferente, donde el papel del Estado, comparado con la experiencia de la posguerra y de los países socialistas, con todo el optimismo que se tenía con respecto a esto, aquella decepción toda influyó en el estado del espíritu. Sin embargo, había una lógica interna, que, como te digo, venía de la microeconomía del banco: su pasivo cada vez más caro, la idea de que ya había gente competente para gestionar las empresas, que el Estado podía salir un poco de eso y vender sus propias compañías...

Entonces, cuando yo fui director fue exactamente la transición del banco antiguo para el banco de la privatización (fui director del Área Financiera., del Área Financiera y de la BNDESpar). Entonces, la privatización fue un proceso muy demandante y el banco quedó muy identificado con ello. Durante los dos gobiernos de Fernando Henrique, la marca más importante de banco ha sido la privatización, incluso porque ese banco que privatizaba era, al mismo tiempo, durante el gobierno de Fernando Henrique, un banco sobre el cual, cada vez más, pesaban críticas en relación a su papel ¿Para qué un banco de desarrollo de una industria que estaba desarrollada?

[...] El banco siempre se sintió bastante autónomo en relación a las políticas gubernamentales, porque el banco se pensaba a si mismo como un órgano cuyas actividades se desarrollaban por periodos largos, de diez años, quince años, y los gobiernos duran cuatro años. Entonces, en general, los Presidentes del banco , lo que quería saber es lo que iba a ocurrir de aquí a dos años. No había política gubernamental en el comienzo de la democracia para largos periodos, entonces lo que el banco pensaba en relación a eso, el banco pensaba solo. Y otra cosa, se encuentran pocos vínculos de control del gobierno sobre e el banco. Una cosa que podría haber ocurrido es que, con un órgano tan importante, tan independiente, podría haber sido foco de corrupción, pero

aquellas generaciones iniciales de los años cincuenta fueron una generación espectacular y ellos estructuraron el banco de una forma muy peculiar. El poder de decisión del banco es todo colegiado, por lo menos era, todo es decidido en colegiados, en grandes forums [...] Entonces, los Directores más técnicos siempre estaba allí para contestar las decisiones más extrañas. Esos directores, siempre que tenían alguna cosa extraña, siempre se posicionaban con el técnico, y como las decisiones eran siempre por unanimidad, era muy raro que nadie, individualmente, por muy alto que fuese su cargo, tuviese mucho poder para decidir alguna cosa. Esa fue la marca del banco, hubo poco escándalo, prácticamente ninguno, a pesar de tanto dinero y tanta autonomía. Porque las decisiones siempre fueron colegiadas [...]

[...]En relación a la formación, no creo que lo más importante sea la formación académica. Los MBA's son algo muy reciente, diez años... La maestría, un poco, aunque no la hacen tantas personas, y el doctorado menos todavía. Lo más importante para la formación, para la capacitación de las personas del banco, es el alto aprendizaje, el alto aprendizaje de las personas y de los equipos, lo que significa que cada equipo es diferente, dependiendo de la importancia que los jefes, los directores den para el asunto. Los equipos son por operación, pensando en especialización por sector de la economía, entonces hay correspondencia en los equipos, y ese nivel de especialización crea un contexto en el cual los equipos, por la necesidad de tener que negociar con empresas, con ejecutivos, no sólo en materia de finanzas, sino del propio contenido del negocio, de la estrategia sectorial o del conocimiento tecnológico... el propio ambiente de trabajo genera unas exigencias de capacitación bastante grandes. Además de la capacitación técnica en las competencias específicas de un banco, adquieren el conocimiento del negocio del cliente.

[...] Como esos contactos se dan en los niveles más altos del negocio (director, gerente, etcétera), el diálogo exigía ese constante perfeccionamiento del lado de acá. También del lado interno el banco tiene varios filtros, varias etapas de revisión del proceso, desde la entrada al análisis, que es el corazón de la historia. Hecho el análisis del equipo, hay una primera revisión en el nivel del propio departamento, normalmente hecho por el propio jefe, y una revisión hecha en el nivel de la superintendencia, normalmente por el asesor o por el propio superintendente. En el pasado, como eran menos operaciones dentro de un área, el superintendente tenía más posibilidades de profundizar [...]

Análisis, después revisión del jefe del departamento, y después revisión del superintendente o su asesor, y una vez que tiene el acuerdo del superintendente, todo eso se revisa por todos los directores (cuando se habla de directores el detalle está a cargo de los asesores de los directores, de nuevo una estancia más de revisión). Entonces, para que el asunto llegue a buen término, la persona que hace el proyecto tiene que estar bien cualificada. Yo creo que en gran medida, el impulso para la capacitación viene de la interacción con los clientes y de la manera cómo el banco se conformó internamente: esos continuos controles y filtros alargan el tiempo total del

análisis y de aprobación, pero de otro lado crean un ambiente que minimiza errores y favorece la calidad.

Y luego, la capacitación en ese contexto, se da mucho por el aprendizaje propio y por entrenamientos específicos que ayudan a mejorar el ambiente de trabajo. La maestría y el doctorado se aplican no a la necesidad inmediata, sino a una capacidad más general, y nunca fueron objeto de preocupación corporativa. Eran incluso tratados más como un beneficio que el banco concedía a los empleados que una política de formación y de recursos humanos, y todavía hoy es así. Ahora se está en un proceso de alteración de ese concepto, intentando introducir más el bias corporativo. Para formar en áreas más específica la maestría y el doctorado tienen alguna dificultad, pero el MBA está teniendo más éxito.

[...] Los equipos tienen una duración grande. Dentro del departamento los equipos tienen una duración fija, y, a medida que entran los proyectos, los equipos son formados. Los equipos no son formados *ad hoc*, no trabajan en un contexto matricial, donde los equipos se forman para un determinado proyecto y después se deshacen.

[...] Hablando de evaluación de los proyectos, evaluación y acompañamiento son hechos por el mismo equipo, lo que del punto de vista de las prácticas bancarias no es lo recomendable, pero históricamente el banco siempre trabajó así, y actualmente existe una discusión sobre si el acompañamiento no debería ser hecho por otro equipo diferente del que hace la evaluación. Se discute en los comités y en otros foros, como grupos de trabajo.

Es cuestión del banco central el ideal de que la evaluación y el acompañamiento fuesen separados, aunque, de cualquier forma, ya hubo un gran avance porque cuando entré ya existía un área de crédito y allí había, como existe hasta hoy, un departamento responsable por la recuperación de los créditos. Entonces, una empresa que tuviese retrasados sus préstamos, hoy en día existen reglas bien definidas: durante uno o dos meses (un periodo bastante corto), el equipo de análisis y acompañamiento todavía puede hacer alguna negociación, pero en el caso de que no tenga éxito, el análisis tiene que pasar por otro equipo que tiene que hacer la negociación, y ese personal admite más libertad que el otro.

En el pasado, el conflicto de intereses era mayor, porque el primer equipo se quedaba intentando salvar el proyecto que tenía aprobado por un tiempo muy largo.

Hoy ese tiempo fue acortado, y si es superado va para el departamento de abogados y para un contencioso. Normalmente el grado de recuperación es alto.

[...]El proceso de aprendizaje en el banco está más relacionado con “hacer”, en la actividad propia del banco, y es una formación muy pragmática. Es verdad que hay áreas en el banco que históricamente concentraban un volumen mayor de personas con formación académica, y cuyo trabajo es académico, por decir así (por ejemplo, el Área de Planificación, que históricamente hizo bastantes estudios, algunos con bastante repercusión, hoy en día menos el Área de Planificación y más el Área de Estudios e Investigaciones, que concentra una producción de artículos y materiales con una mayor profundidad).

Los equipos de análisis y las áreas más vinculadas (Planificación, Estudios e Investigaciones), tienen vínculo también, además de con las empresas, con el proceso de hacer políticas públicas, muchas veces tácito. Tienen un gran conocimiento sectorial, participan de los foros del Gobierno Federal de las políticas públicas (históricamente y también ocurre mucho actualmente). En esos foros, ellos son llamados como consultores en una determinada política pública, dentro de un ministerio o dentro de un foro sectorial ya establecido. Por ejemplo, hoy existe una política industrial llamada *Política de Desarrollo Productivo* que abarca varios sectores, una política bastante amplia, en la cual el BNDES tiene participación activa en prácticamente todos los sectores.

Desde el inicio de la PDP participó en la definición de los objetivos del programa, en la discusión del papel del banco en el programa, y después en el acompañamiento de las medidas, de las demandas del sector, y da ayuda a hacer pareceres, a definir otras políticas, aunque no sean políticas de financiación, como por ejemplo políticas de exportación e importación, políticas científicas y tecnológicas... depende mucho del sector. En la PAC ellos también fueron consultados, en este caso fueron consultados sobre las infraestructuras. En otros casos el BNDES es consultado incluso en la cuestión de la legislación, por ejemplo, algunas grandes leyes llegaron hechas desde el BNDES, como la Ley de Responsabilidad Fiscal, que fue hecha en gran medida por un equipo del BNDES.

En realidad eso no era un asunto de trabajo del banco, pero había un núcleo de personas que trabajaban con macroeconomía, con acompañamiento, y tenían una gran proximidad con el Gobierno Federal, ayudando a elaborar la ley. Fue cuestión personal,

pero no sólo. En aquel momento fue creada un área de asuntos fiscales que, entre otras cosas, además de ayudar a la elaboración de la Ley, creó programas de financiamiento compatibles con la ley, como, por ejemplo, el programa de de modernización de la recaudación tributaria para estados y municipios. Siempre en la preocupación de trabajar con cuestiones prácticas, al BNDES no le gusta la discusión académica.

[...] El BNDES está regulado por la autoridad monetaria, pero no es muy consultado por ella, salvo en cuestiones específicas [...] Existe una negociación para que las normas del CMN y del BACEN sean viables y no afecten al funcionamiento del BNDES. El banco intenta trabajar para impedir que cualquier contradicción de normas afecte a sus negocios.

Eso vale también para la producción del Legislativo, el banco intenta acompañar la producción legislativa para evitar que alguna norma sea inaplicable. El Poder Legislativo intenta exigir responsabilidades al BNDES, normalmente en la Comisión de Asuntos Económicos [...] A veces el banco no tiene cómo huir de los mandatos por encima de sus criterios técnicos [...] Presidente y Directores pueden comparecer, tanto en el aspecto de la nueva legislación como para rendir cuentas [...] Las grandes líneas son más fiscalizadas por el Ejecutivo, a través de los ministros afectados por las políticas, por los órganos de control, y las cuestiones más legales en la Abogacía General de la Unión [...] Hay mucha demanda directa de la Administración, para ejercer control sobre el banco.

El BACEN y el CMN controlan los aspectos financieros y contables de las operaciones, como garantías, clasificación de riesgo, impacto sobre las provisiones, si los procesos del banco están bien documentados, si hay riesgo operacional, dónde están las garantías... No siempre fue así, es una cuestión de los años noventa para acá, después de la Constitución del 88, imagino que antes, si el banco funcionaba era porque las personas querían que funcionase, no porque estuvieran obligados a que funcionase, y estaba mucho en función de la calidad del trabajo de las personas y no en función de la calidad de los procesos [...] Entonces, desde los años noventa para acá, con esa creciente demanda de prestación de cuentas, ha tenido que organizarse mejor, tanto en términos de informes estandarizados, como en términos de su organización interna [...]

La adaptación fue muy difícil a los nuevos procedimientos regulatorios: aceptar la legitimidad de la prestación de cuentas, que hoy no se discute más. El número de auditorías del BACEN, del Tribunal de Cuentas, aumentó mucho, desde las cuestiones

más tradicionales, como el crédito o la contabilidad a otras cuestiones más sectoriales como la efectividad de ciertas políticas o la prestación de cuentas de una determinada operación.

[...] En los últimos años se ha tenido una situación diferente, en parte debido a la situación global, en parte porque el Ministerio de Economía concuerda con las políticas más expansionistas. El ministro de Economía, tradicionalmente es un sujeto más ortodoxo, más preocupado con la austeridad. Hoy, en el gobierno Lula, quien está preocupado con la austeridad es el ministro de Planificación, y el ministro gastador es el de Economía. El nivel de *stress* ahí, en términos de relaciones con el ministro es pequeño. El nivel de *stress* es con la burocracia del Tesoro Nacional vinculada al Ministerio de Economía, en el detalle de las condiciones financieras [...]

El banco aumentó de personal con el aumento de fondos gestionados con el Tesoro Nacional: al inicio de 2009 estaba con 2.200, consiguió otros 290, tiene 2490, y ahora otros 350. Es complicado reducir personal, tanto que ahora se está debatiendo si utilizar las vacantes ahora disponibles, porque no se sabe lo que va a ocurrir en los próximos años. El Tesoro no va a continuar aportando la misma cantidad de dinero todos los años, a no ser que el banco, por una decisión estratégica que no fue tomada todavía, decida asemejarse más al Banco Mundial o a otros bancos internacionales de desarrollo que son bancos que tienen funciones de producción de conocimiento, formación de políticas en áreas no tradicionales, adquiriendo un conocimiento técnico que el BNDES no tiene hoy en día. Si tiene equipos mayores ahí, no se va a reflejar en el volumen de desembolso, y el banco apoyaría a las áreas que, en parte son operacionales, pero en gran medida son áreas de estudio y acompañamiento, de monitorización de tendencias... la decisión no fue tomada [...]

Bibliografía

- ABRANCHES, Sergio Henrique (2001), “CDI”, *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro: CPDOC-FGV.
- ABREU, Marcelo de Paiva (org.) (1989), *A Ordem do Progresso. Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889-1989)*, Rio de Janeiro: Campus.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel & MELO, Carlos Ranulfo (2008), *La Democracia Brasileña. Balance y Perspectivas para el Siglo XXI*, Salamanca: Universidad de Salamanca.
- ALEM, Ana Claudia (1997), *BNDES. Papel, Desempenho e Desafios para o Futuro*, Mimeo.
- ALEM, Ana Claudia (1998), “O Desempenho do BNDES no Período Recente e as Metas da Política Econômica”, *Textos para discussão, n. 65*, Rio de Janeiro: BNDES.
- ALMEIDA, Mansueto (2009), “Desafios da Real Política Industrial Brasileira do Século XXI”, *IPEA. Textos para discussão, n. 1452*, Rio de Janeiro: BNDES.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de (2004), “Planejamento no Brasil: Memória Histórica”, *Parcerias Estratégicas, v.18, n.1*, pp. 157-190.
- ALMEIDA, Rodrigo de (2011), “Entrando no Clube. O BNDES e a Inserção Brasileira no Capitalismo Internacional”, en BOSCHI, Renato (org.), *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*, Belo Horizonte: Editora UFMG.
- AMABLE, Bruno (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- AMENTA, Edwin (2005), “State-Centered and Political Institutional Theory: Retrospect and Prospect”, *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*, New York: Cambridge University Press.
- ANASTASIA, Fátima; CASTRO, Mônica Mata Machado de & NUNES, Felipe (2008), “Desde Entonces Hasta Ahora. Las Condiciones y las Instituciones de la Democracia Después de 1988”, ALCÁNTARA Sáez, Manuel & MELO, Carlos Ranulfo, *La Democracia Brasileña. Balance y Perspectivas para el Siglo XXI*, Salamanca: Universidad de Salamanca.
- ANDERSON, Charles W. (1974 [1967]), *Cambio Político y Económico en América Latina*, México D.F: FCE.

- AOKI, Masahiko (1994), “The Contingent Governance of Teams: Analysis on Institutional Complementarity”, *International Economic Review*, 37, pp. 657-76.
- ARAUJO, Victor Leonardo (2007), “A Criação do BNDE e a Controversia Lafer-Jafet”, *Anais do VII Congresso Brasileiro de Historia Económica: Aracajú*, ABPHE.
- ARAUJO, Victor Leonardo (2008), “BNDE, e Banco do Brasil/CREAI. A Evolução do Sistema de Financiamento de Longo Prazo no Brasil (1952-1964)”, *Anais do XII Encontro Nacional de Economia Política: João Pessoa*.
- BAER, Werner (1965), *Industrialization and Economic Development in Brazil*, New Haven: Yale University Press.
- BAER, Werner & VILLELA, Annibal V. (1980), “The Changing Nature of Development Banking in Brazil”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 22, Nº 4, Miami: Center of Latin American Studies. pp. 423-40.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2004), *Relatorio anual*, Brasilia: BACEN
- BANCO MUNDIAL (1997), “The State in a Changing World”, *World Development Report*, Washington D.C: The Internacional Bank for Reconstruction and Development.
- BANCO MUNDIAL (2004a), “Glosario”, *Más Allá del Crecimiento Económico*, Washington D.C: The Internacional Bank for Reconstruction and Development.
- BANCO MUNDIAL (2004b), “Indicadores Compuestos de Desarrollo”, *Más allá del Crecimiento Económico*, Washington D.C: The Internacional Bank for Reconstruction and Development.
- BARROS DE CASTRO, Antonio (1994), “Renegade Development. The Rise and Demise of State-led Development in Brazil”, en SMITH, William & ACUÑA, Carlos (Eds.), *Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico*. New Jersey: Transaction Publishers.
- BARROS DE CASTRO, Antonio & Souza, Franciso Eduardo Pires de (1985), *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BARROS DE CASTRO, Lavinia (2007), “Basileia II. Questões Pendentes que Interessam ao Brasil”, *Visão do Desenvolvimento*, n.34, Rio de Janeiro: BNDES.
- BARROS DE CASTRO, Lavinia Barros de (2009), *Regulação Financeira. Teoria, Acordos de Basileia e a Experiencia Recente do BNDES*, Tesis doctoral, Rio de Janeiro: UFRJ/ Instituto de Economia.
- BECKER, Uwe (2007), “Open Systemnes and Contested Reference Frames and Change. A Reformulation of the Varieties of Capitalism Theory”, *Socio-Economic Review*, 5. 261-286.

- BEGUÉ AGUADO, Alberto (2001), *El Papel Económico del Estado y las Políticas de Privatización en el Brasil de los Años Noventa*, Tesis doctoral, Madrid: Universidad Complutense.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita (1979), *O Governo Kubitschek. Desenvolvimento Econômico e Estabilidade política, 1956-1961*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BERGAMINI JR., Sebastián & GIAMBIAGI, Fabio (2005), “A Política de Crédito do BNDES. Conciliando a Função de Banco de Desenvolvimento e os Cuidados com o Risco”, *Revista do BNDES*, v.12, n. 23, pp. 29-52.
- BERNARDINO, Ana Paula da Silva (2005), “Fontes de Recursos e Atuação do BNDES sob uma Perspectiva Histórica”, *Revista do BNDES*, v.12, n.23, pp. 53-72.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (1988), *Pensamiento Económico Brasileiro. O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*, Rio de Janeiro: Contraponto.
- BNDES (1992), *BNDES, 40 anos. Um Agente de Mudanças*, Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES (1996), *O BNDES e o Plano de Metas*, Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES (2000), *Relatorio Anual*, Rio de Janeiro: BNDES
- BNDES (2001), *Relatorio Anual*, Rio de Janeiro: BNDES
- BNDES (2002a), *50 Anos de Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES (2002b), *BNDES Um Banco de Ideias*, Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES (2002c), *Relatorio Anual*, Rio de Janeiro: BNDES
- BNDES (2003a), *Programa Nacional de Desestatização. Relatorio de atividades 2003*, Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES (2003b), *Relatorio Anual*, Rio de Janeiro: BNDES
- BNDES (2003c), *Novas Diretrizes de Atuação*, Junho 2003, Informe nº 171.
- BNDES (2004), *Relatorio Anual*, Rio de Janeiro: BNDES
- BNDES (2005), *Relatorio Anual*, Rio de Janeiro: BNDES
- BNDES (2006), *Relatorio Anual*, Rio de Janeiro: BNDES
- BNDES (2007), *Relatorio Anual*, Rio de Janeiro: BNDES
- BNDES (2008), *Relatorio Anual*, Rio de Janeiro: BNDES
- BNDES (2009), *Relatorio Anual*, Rio de Janeiro: BNDES
- BNDES (2010), *Relatorio Anual*, Rio de Janeiro: BNDES
- BOIX, Carles (1996), *Partidos Políticos, Crecimiento e Igualdad. Estrategias Económicas Conservadoras y Socialdemócratas en la Economía Mundial*, Madrid: Alianza.

- BOSCHI, Renato (2008), “Capacidades Estatales y Políticas de Desarrollo en Brasil”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel & MELO, Carlos Ranulfo, *La Democracia Brasileña. Balance y Perspectivas para el Siglo XXI*, Salamanca: Universidad de Salamanca.
- BOSCHI, Renato (org.) (2011), *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*, Belo Horizonte: Editora UFMG.
- BOSCHI, Renato & LIMA, Maria Regina Soares (2002), “O Executivo e a Construção do Estado no Brasil. Do Desmonte da era Vargas ao Novo Intervencionismo Regulatorio”, WERNECK VIANNA, Luiz (org.), *A Democracia e os Tres Poderes no Brasil*, Belo Horizonte: UFMG/IUPERJ.
- BOSCHI, Renato & GAITÁN, Flavio (2008a), “Empresas, Capacidades Estatales y Estrategias de Desarrollo en Argentina, Brasil y Chile”, *Ponto de Vista*, 3, pp. 1-50.
- BOSCHI, Renato & GAITÁN, Flavio (2008b), “Gobiernos Progresistas, Agendas Neodesarrollistas y Capacidades Estatales: la Experiencia Reciente de Argentina, Brasil y Chile”, *Análise de Coyuntura*, jan. 2008, pp. 2-23.
- BOYER, Robert (2005), “How and Why Capitalisms Differ”, *Economy and Society*, vol. 34, n° 4, pp. 509-557.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2001), “Do Estado Patrimonial ao Gerencial”, en PINHEIRO, Wilhem & SACHS, Ignacy, *Brasil. Um Século de Transformações*, São Paulo: Companhia das Letras. pp. 222-259.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2003), *Desenvolvimento e Crise no Brasil (5ª ed. Revisada)*, São Paulo: Editora 34.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos (2006a), “O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional”, en *SEADE's São Paulo em Perspectiva review*, v. 20, n. 3, pp. 5-24.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos (2006b), “Estrategia Nacional e Desenvolvimento”, *Revista de Economia Política*, v. 26 n. 2, pp. 203-30.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2007), “Burocracia Pública e Reforma Gerencial”, *Revista do Serviço Público, N° Comemorativo dos 70 anos*. pp. 29-48.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos & NAKANO, Yoshiaki (2002), “Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade”, *Revista de Economia Política*, vol. 22, n°. 3. 147-180.
- BULMER-THOMAS, Victor (1998 [1994]), *La Historia Económica de América Latina desde la Independencia*, México: FCE.

- CAMERON, Rondo (1974 [1967]), *La Banca en las Primeras Etapas de la Industrialización*, Madrid: Tecnos.
- CAMPOS, Roberto (2004), *A Lanterna na Popa. Memórias*, Rio de Janeiro: Topbooks.
- CANO, Wilson & Silva, Ana Lucia Gonçalves (2010), “Política Industrial do Governo Lula”, *Texto para discussão IE/UNICAMP*, nº 181.
- CARNEIRO, Dionisio Dias & MODIANO, Eduardo (1989), “Ajuste Externo y Desequilibrio Interno”, *A Ordem do Progresso. Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889-1989)*, Rio de Janeiro: Campus.
- CEPAL (ed.) (1990), *Transformación Productiva con Equidad. La Tarea Prioritaria del Desarrollo de América Latina y el Caribe en los Años 90*, Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- CEPAL (ed.) (2003), “La Banca de Desarrollo y el Financiamiento Productivo”, en *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. 2002-2003*, Santiago de Chile: CEPAL-ONU. pp.125-138.
- CHANG, Ha-Jonn (2004 [2002]), *Retirar la Escalera. La Estrategia de Desarrollo en Perspectiva Histórica*, Madrid: Catarata.
- CODATO, Adriano Nervo (1997), *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64*, São Paulo: Hucitec.
- CMBEU (2008 [1955]), “Relatorio da Comissão Mixta”, *Memórias do Desenvolvimento, Ano 2, nº2*, Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. pp. 279-423.
- COATES, David (ed.) (2005) *Varieties of Capitalism, Varieties of Approaches*, New York: Palgrave Macmillan.
- CRUZ, Verónica (2011), “Capitalismo Regulatório e Desenvolvimento no Brasil e na Argentina”, en BOSCHI, Renato (org.), *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*, Belo Horizonte: Editora UFMG.
- CUKIERMAN, Alex (2007), “Central Bank Independence and Monetary Policymaking Institutions. Past, Present and Future”, *Internacional Macroeconomics and Public Policy*, nº 6441.
- DINIZ, Eli (1978), *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil (1930-1945)*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DINIZ, Eli (2003), “Empresariado, Estado y Políticas públicas en Brasil. Nuevas Tendencias en el Umbral del Nuevo Milenio”, PALERMO, Vicente (comp.), *Política Brasileña Contemporánea*, Buenos Aires: Siglo XXI.

- DINIZ, Eli (2008), “Depois do Neoliberalismo: Redescutindo a Articulação Estado e Desenvolvimento no Novo Milênio”, *Ponto de Vista*, 2.
- DRAIBE, Sonia (1985), *Rumos e Metamorfoses. Estado e Industrialização no Brasil (1930-1960)*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ELÍAS, Norbert (2008 [1970]), “El Desarrollo del Concepto Desarrollo”, *Sociología fundamental*, Barcelona: Gedisa.
- ELLISON, Christopher & GEREFFI, Gary (1990), “Explaining Strategies and Patterns of Industrial Development”, GEREFFI, Gary & WYMAN, Donald L. (eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin América and in Asia*, Princeton: Princeton University Press.
- EVANS, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.
- FAJNZYLBER, Fernando (1990), *Transformación Productiva con Equidad*, CEPAL: Santiago de Chile.
- FERNANDES Jr., Geraldo Vieira (2011), “Políticas de Desenvolvimento Industrial e a Mobilização Brasileira Recente”, *Revista del BNDES*, n. 35, pp. 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.
- FURTADO, Celso (1975), *El Desarrollo Económico. Un Mito*, México D.F: Siglo XXI.
- GAITÁN, Flavio (2009), “Estrategias Neodesarrollistas en Tiempos Post-Neoliberales: Análisis de los Países del Cono Sur”, Paper prepared for delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil June 11-14, 2009.
- GARCIA, Márcio (2001), “Sistema Financeiro”, *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro: CPDOC- FGV.
- GEDDES, Barbara (1994), *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, Los Angeles: University of California Press.
- GEREFFI, Gary (1990), “Paths of Industrialization”, GEREFFI, Gary & WYMAN, Donald L. (eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin América and in Asia*, Princeton: Princeton University Press.
- GERSCHENKRON, Alexander (1968 [1962]), *El Atraso Económico en su Perspectiva Histórica*, Barcelona: Ariel.

- GIAMBIAGI Fabio; VELOSO, Fernando A. & VILLELA, André (2008), “Determinantes do Milagre Económico Brasileiro(1968-1973): Uma Análise Empírica”, *Texto para Discussão 1273*, IPEA: Rio de Janeiro.
- GOLDSMITH, Raymond W. (1969), *Financial Structure and Development*, New Haven: Yale University Press.
- GURLEY, John G. & SHAW, Edward. S. (1955), “Financial Aspects of Economic Development”, *American Economic Review*, 45, pp. 515-38.
- HAGGARD, Stephan (1990), *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrialized Countries*, Ithaca: Cornell University Press.
- HALL, Peter A. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and in France*, Oxford: Oxford University Press.
- HALL, Peter A. (Ed.) (1989) *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton: Princeton University Press.
- HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary (1996), “Political Science and the Three New Institutionalism”, *Political Studies*, vol. 44, nº 5, pp. 936-957.
- HALL, Peter. A. & SOSKICE, David. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- HANCKE, Bob; RHODES, Martin & THATHCER, Mark (Eds.) (2007), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradiction and Complementarities in the European Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- HUGHES HALLET, Andrew & LIBICH, Jan (2006), *Central Bank Independence, Accountability and Transparency. Complements or Strategic Substitutes?*, Londres: CEPR.
- HIRSCHMAN, Albert (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press.
- HIRSCHMAN, Albert (1973 [1971]), *Desarrollo y América Latina. Obstinación por la Esperanza*, México D.F.: FCE.
- HUBER, Eveline (Ed.) (2002) *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, University Park: Pennsylvania State University Press.
- IPEA (2009), *Brasil em Desenvolvimento. Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, vol. 2, Brasília: IPEA.
- KINDLEBERGER, Charles P. (1988 [1984]), *Historia Financiera de Europa*, Madrid: Critica.

- KINDLEBERGER, Charles P. (1993 [1985a]), “Keynesianismo Frente a Monetarismo en la Francia de los Siglos XVIII y XIX”, en *Problemas Históricos e Interpretaciones Económicas [Keynesianism vs. Monetarism and Other Essays in Financial History]*, Madrid: Crítica.
- KINDLEBERGER, Charles P. (1993 [1985b]), “Instituciones Financieras y Desarrollo Económico”, en *Problemas Históricos e Interpretaciones Económicas [Keynesianism vs Monetarism and Other Essays in Financial History]*, Madrid: Crítica
- KING, Robert G. % Levine, Ross, “Finance and Growth. Schumpeter Might be Right”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3, pp. 717-37.
- KOHLI, Atul (2004), *State-directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, New York: Cambridge University Press.
- KRUGMAN, Paul (1994), “The Fall and Rise of Development Economics”, SCHÖN, Donald (Ed.), *Rethinking the Development Experience. Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*. Washington D.C: Brookings Institution.
- LAFER, Celso (2002), *JK e o Programa de Metas (1956-1964). Processo de Planejamento e Sistema Político no Brasil*, Rio de Janeiro: FGV.
- LAGO, Luiz Aranha 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)*, Rio de Janeiro: Campus.
- LANGE, Matthew e RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.) (2005), *States and Development. Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, New York: Palgrave Macmillan.
- LA PORTA, Rafael, LÓPEZ DE SILANES, Florencio y SHLEIFER, Andrei (2000), “Government Ownership of Banks”, *Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper n.º 1890*.
- LEITE, Antonio Dias (2001), “Proposta de Estratégia Nacional de Desenvolvimento”, *Texto para Discussão n.º 455*, Instituto de Economia, UFRJ: Rio de Janeiro.
- LESSA, Carlos (1978), *A estratégia de desenvolvimento-1974-1976. Sonho e fracaso*, Tesis para Concurso de Profesor Titular de la UFRJ: Rio de Janeiro.
- LEVINE, Ross (1997), “Financial Development and Economic Growth. Views and Agenda.”, *Journal of Economic Literature*, vol. 35. pp. 688-726.

- LEVINE, Ross (2004), "Finance and Growth. Theory, Evidence and Mechanism.", en Aghion, Philippe y Durlauf, Steven (Eds.), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam, Elsevier.
- LEWIS, W. Arthur (1955), *The Theory of Economic Growth*, Homewood: Richard D. Irwin.
- LIJPHART, Arend (2000), "Bancos Centrales", en *Modelos de Democracia. Formas de Gobierno y Resultados en Treinta y Seis Países*, Barcelona: Ariel.
- LIMA, Marco Antonio Albuquerque de Araujo (2009), *O Desenvolvimento Inacabado. O BNDE e a Convenção do Crescimento de 1952 a 1978*, Rio de Janeiro: BNDES.
- LUCAS, Rober E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics* 22, pp. 3-42.
- MACARINI, José Pedro (2000), "A Política Económica da Ditadura Militar no Limiar do Milagre Brasileiro -1967/69-", *Texto para Discussão nº 99*, IE/UNICAMP: Campinas.
- MAHONEY, James (2000), "Path Dependence in Historical Sociology"
- MALAN, Pedro (2001), "SUMOC", *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro: CPDOC-FGV.
- MÁNTEGA, Guido (1997), *O Governo Geisel, o II PND e os economistas*, São Paulo: EAESP-FGV.
- MÁNTEGA, Guido (2005), "O BNDES e o Novo Ciclo de Desenvolvimento", *Revista do BNDES*, v. 12, n. 23, pp. 3-16.
- MARTIN, Cathie Jo (2005), "The Approaches Explained" en COATES, David (2005), *Varieties of Capitalism, Varieties of Approaches*, New York: Palgrave Macmillan.
- MARTINS, Luciano (1973), *Politique et Developpement Economique. Structures de Pouvoir et Systeme de Decisions au Bresil*, Paris: These présentée à l'Université "René Descartes".
- MARTINS, Luciano (1985), *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MCKINNON, Ronald I. (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Washington D.C: Brookings Institution.
- MCNAMARA, Kathleen R. & CASTRO, Eduardo (2003), "The Diffusion of Central Bank Independence", *APSA paper, Philadelphia*, pp. 2-14.

- MDIC (2002), *Privatização no Brasil. 1990-1994. 1994-2002*, no publicado.
- MDIC (2003), *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, Brasília: MDIC.
- MDIC (2008), *Política de Desenvolvimento Produtivo*, Brasília: MDIC.
- MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa (1994), *A Aplicação de Fundos Compulsórios pelo BNDES na Formação da Estrutura Setorial da Indústria Brasileira. 1952 a 1989*, Tesis doctoral, Rio de Janeiro: UFRJ/ Instituto de Economia Industrial.
- MOURÃO, Julio Olimpo Fusaro (1994), “A Integração Competitiva e o Planejamento Estratégico no Sistema BNDES”, *Revista do BNDES*, v.1, n°2, Rio de Janeiro. pp. 3-26.
- NAJBERG, Sheila (1989), *Privatização de Recursos Públicos. Os Empréstimos do Sistema BNDES ao Setor Privado Nacional com Correção Monetária Parcial*, Tesis de maestría, Rio de Janeiro: PUC.
- NAJBERG, Sheila (2002), “A Transformação do Sistema BNDES em Financiador do Setor Privado Nacional”, *BNDES. Um Banco de Idéias*, Rio de Janeiro: BNDES.
- NISBET, Robert A. (1976 [1969]), *Cambio Social e Historia. Aspectos de la Teoría Occidental del Desarrollo*. Barcelona: Editorial Hispano Europea.
- NÓBREGA, Mailson & LOYOLA, Gustavo (2006), “The Long and Simultaneous Construction of Fiscal and Monetary Institutions”, en SOLA, Lourdes & WHITEHEAD, Lawrence, *Statecrafting monetary authority. Democracy and financial order in Brazil*, Oxford: Centre for Brazilian Studies.
- NORTH, Douglas C. (1993 [1990]) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México: FCE.
- NOVELLI, Jose Marcos Nayme (2001), *Instituições, Política e Idéias Econômicas. O Caso do Banco Central do Brasil*, São Paulo: FAPESP.
- NUNES, Edson Oliveira & GEDDES, Barbara (1985), “Dilemmas of State-Led Modernization in Brazil”, *Serie Estudos IUPERJ*, Rio de Janeiro: IUPERJ.
- OCTAVIANO, Gianmarco & SOUSA, Filipe Lage (2007), “The Effects of the BNDES Loans on the Productivity of the Brazilian Manufacturing Firms”, Paper Prepared within the Framework of the Project BRA/04/052 of the United Nations Development Programme.
- PALERMO, Vicente (comp.) (2003), *Política Brasileira Contemporânea*, Buenos Aires: Siglo XXI.

- PATRICK, Hugh (1966), “Financial Development and Economic Growth in Underdeveloped Countries”, *Economic Development and Cultural Change*, 14, no. 2, pp. 174-89.
- PETERS, B. Guy (2003), *El Nuevo Institucionalismo. La Teoría Institucional en Ciencia Política*, Barcelona: Gedisa.
- PIERSON, Paul (2004), *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- PINHEIRO, Armando Castelar (2000), “A Experiencia Brasileira de Privatização. O que Vem a Seguir?”, *Textos para Discussão*, n. 87, Rio de Janeiro: BNDES.
- PINHEIRO, Armando Castelar & FUKASAKU, Kiichiro (eds.) (2000), *A Privatização no Brasil. O Caso dos Serviços de Utilidade Pública*, Rio de Janeiro: BNDES.
- PINHEIRO, Armando Castelar & OLIVEIRA FILHO, Luiz Crisóstomo de (2007), *Mercado de Capitais e Bancos Públicos. Análise e Experiências Comparadas*, Rio de Janeiro: Contra Capa.
- PINHO NETO, Demóstenes Madureira (1996), “A Estratégia Brasileira em Perspectiva Internacional”, *O BNDES e o Plano de Metas*, Rio de Janeiro: BNDES.
- PINTO, Rogério Freital (1969), *The Political Ecology of the Brazilian National Bank of Development*, Washington D.C: OEA.
- PINTO, Marco Aurelio Cabral (2004), “O BNDES e o Sonho do Desenvolvimento. Trinta Anos de Publicação do II PND”, *Revista do BNDES*, v. 11, n. 22. pp. 51-79.
- POLANY, Karl (2007 [1944]), *La Gran Transformación. Los Orígenes Políticos y Económicos de Nuestro Tiempo*, México: FCE.
- PREBISCH, Raul (1949), “El Desarrollo Económico de América Latina y Algunos de sus Principales Problemas” en *Desarrollo Económico*, v. 26, n.º. 103.
- PROCHNIK, Marta (1995), “Fontes de Recursos do BNDES”, *Revista do BNDES*, n.º 2, v.4, Rio de Janeiro. pp. 143-80.
- PROCHNIK, Marta & MACHADO, Vivian (2008), “Fontes de Recursos do BNDES. 1995-2007”, *Revista do BNDES*, v.14, n.29, pp. 3-34.
- RESENDE, André Lara (1989), “Estabilização e Reforma. 1964-1967”, en ABREU, Marcelo de Paiva (org.), *A Ordem do Progresso. Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889-1989)*, Rio de Janeiro: Campus.
- RIST, Gilbert (2002), *El Desarrollo. Historia de una Creencia Occidental*, Madrid: Catarata.

- ROBINSON, Joan (1952), "The Generalization of the General Theory", en *The Rate of Interest and Other Essays*, London: Macmillan.
- ROBBINS, Lionel Charles (1967 [1966]), *Teoría del Desarrollo Económico en la Historia del Pensamiento Económico*, Barcelona: Gustavo Gili.
- ROSTOW, Walt W. (1963), *Las Etapas del Crecimiento Económico. Un Manifiesto no Comunista*, México: FCE.
- RUESCHEMEYER, Dietrich & EVANS, Peter (1985), "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention" en EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich & SCKOCPOL, Theda, *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SALERNO, Mario Sergio & DAER, Talita (2006), "Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior do Governo Federal. Balaço e perspectivas", *Mimeo*, Informe presentado a la Agencia Brasileira de Desenvolvimento Industrial.
- SALLUM Jr., Brasílio (2000), "Globalização e Desenvolvimento. A Estratégia Brasileira nos Anos 90, *Novos Estudos. CEBRAP*, 58, pp. 131-56.
- SALLUM Jr., Brasílio & PAIXÃO E CASARÕES, Guilherme Stolle (2011), "O Impeachment do Presidente Collor. A Literatura e o Processo", en *Lua Nova*, 82, pp. 163-200.
- SANTANA, Carlos Henrique (2008), "BNDES e Fundos de Pensão. Inserção Externa das Empresas Brasileiras e Graus de Cordeação", *Ponto de Vista, nº 1*, Rio de Janeiro: IUPERJ.
- SANTANA, Carlos Henrique Vieira (2011), "Conjuntura Crítica, Legados Institucionais e Comunidades Epistêmicas. Limites e Possibilidades de uma Agenda de Desenvolvimento no Brasil", en BOSCHI, Renato (org.), *Variiedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*, Belo Horizonte: Editora UFMG.
- SANT'ANNA, André Albuquerque; BORÇA JR., Gilberto Rodrigues & ARAUJO, Pedro Quaresma (2009), "Mercado de Crédito no Brasil. Evolução Recente e o Papel do BNDES (2004-2008)", *Revista do BNDES*, v.16. nº. 31, pp. 41-60.
- SEN, Amartya (2000), *Desarrollo y Libertad*, Barcelona: Planeta.
- SMITH, Adam [1776] (1988) *Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones*, Barcelona: Oikos-Tau.
- SCHMIDT, Vivien A. (2007) "Bringing the State Back in Varieties of Capitalism and Discourse Back into the Explanation of Change" *Program for the Study of German and Europe, Working Paper Series 07.3*.

- SCHMITTER, Philippe C. (1971), *Interest conflict and political change in Brazil*, Stanford: Stanford University Press.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1990), “Privatization in the Collor Government: Triumph of Liberalism or Collapse of the Developmental State?” en CHALMERS Douglas; CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo; & BORÓN, Atilio, (eds.), *The Right and Democracy in Latin America*, New York: Praeger.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1991a), *Politics within the State. Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1991b), “A Política de Privatizações no Brasil e no México nos Anos 80. Variações em Torno de um Tema Estatista”, *Revista Dados*, vol. 34, nº 1. pp. 21-51.
- SCHNEIDER, Ben Ross (2009), “Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin América”, *Journal of Latin American Studies*, 41, pp. 553-575.
- SCHUMPETER, Joseph A. ([1912] (1976)), *Teoría del Desarrollo Económico*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- SHAW, Edward (1973), *Financial Deepening in Economic Development*, New York: Oxford University Press.
- SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando & MICHEL, Renault (2005), *Novo Desenvolvimentismo. Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*, São Paulo: Manole/Konrad Adenauer.
- SICSÚ, João & PINHEIRO, Armando Castelar (Orgs.) (2009), *Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento*, Brasília: IPEA.
- SIKKINK, Kathryn (1991), *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and in Argentina*, Ithaca: Cornell University Press.
- SKIDMORE, Thomas (1975), *Brasil, de Getúlio a Castelo (1930-1964)*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SOLA, Lourdes (1998), *Idéias Econômicas, Decisões Políticas*, São Paulo: EDUSP.
- SOLA, Lourdes (2006), “Financial Credibility, Legitimacy and Political Discretion: the Lula da Silva government”, en SOLA, Lourdes & WHITEHEAD, Laurence, *Statecrafting Monetary Authority. Democracy and Financial Order in Brazil*, Oxford: Centre for Brazilian Studies.
- SOLA, Lourdes & WHITEHEAD, Laurence (2006), *Statecrafting Monetary Authority. Democracy and Financial Order in Brazil*, Oxford: Oxford University Press.

- SOLA, Lourdes & MARQUES, Moisés (2006), “Central Banking, Democratic Governance, and the Quality of Democracy”, en *Statecrafting Monetary Authority. Democracy and Financial Order in Brazil*, Oxford: Centre for Brazilian Studies.
- SOUSA, Pedro A.B. (2002), “Central Bank Independence and Democratic Accountability”, *Mimeo*, Portucalense University.
- STALLINGS, Barbara & STUDART, Rogerio (2006), *Finance for Development. Latin America in Comparative Perspective*, Washington D.C: Brookings Institution Press.
- STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen & LONGSTRETH (Eds.) (1994), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- STIGLITZ, Joseph (2006), *Cómo Hacer que Funcione la Globalización*, Madrid: Taurus.
- STREECK, Wolfgang & THELEN, Kathleen (Eds.) (2005), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- SUZIGAN, Wilson & FURTADO, João (2008), “Instituições e Políticas Industriais: Problemas de Implementação. Reflexões a Partir da Experiência do Brasil”, *Documento de trabalho*, Santiago de Chile: CEPAL.
- TAVARES, Maria da Conceição (Coord.) (2010), “O Papel do BNDE na Industrialização do Brasil. Os Anos Dourados do Desenvolvimentismo (1952-1980)”, *Memórias do Desenvolvimento*, nº 4, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.
- TORRES FILHO, Ernani Teixeira (2006), “O Papel Anticíclico do BNDES Sobre o Crédito”, *Visão do Desenvolvimento*, nº. 7, Rio de Janeiro: BNDES.
- TRINER, Gail D. (2000), *Banking and Economic Development. Brazil, 1889-1930*, New York: Palgrave.
- VELASCO JR. Licinio (1997), “A Economia Política das Políticas Públicas. Fatores que Favoreceram as Privatizações no Período 1985-1994”, *Texto para discussão*, nº 54, Rio de Janeiro: BNDES.
- VELASCO JR., Licinio (2005), “Políticas Reformistas no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro”, *Texto para Discussão*, nº 105, Rio de Janeiro: BNDES.
- VELASCO JR., Licinio (2010), “A Privatização no Sistema BNDES”, *Revista do BNDES* nº 33, pp. 307-382.

- VELLOSO, João Paulo dos Reis (1998), “O Governo Geisel. Estratégia de Desenvolvimento e Coordenação da Política Econômica”, *Revista Brasileira de Economia*, 52, pp. 15-25.
- VIANNA, Marcos (2010), *Memorias de uma Revolução Industrial*, Rio de Janeiro: Insight.
- VIVES, Antonio (2003), “Banca de Desarrollo. Condiciones para una Gestión Eficiente.”, en *Sustainable Development Technical Paper Series, PEF-103*, Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- WAHLRICH, Beatriz (2001), “DASP”, ”, *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro: FGV-CPDOC.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2004), *World-System Analysis. An Introduction*, Durham: Duke University Press.
- WEISS, Linda (2003), *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*, London: Cambridge University Press.
- WILLIS, Eliza Jane (1986), *The State as Banker. The Expansion of the Public Sector in Brazil*, PhD Dissertation, Austin: The University of Texas at Austin.
- WILLIS, Eliza (1995), “Explaining Bureaucratic Independence in Brazil. The Experience of the National Economic Development Bank”, *Journal of Latin American Studies*, 27, pp. 625-661.
- WHITEHEAD, Laurence (2002), “On monetary authority” en *Democratization: Theory and Experience*, Oxford: Oxford University Press.
- WOO-CUMINGS, Meredith (1999), *The Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press.

